

Nr. 4 - 1997
70. årgang

Øko no & mi & Politi tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1997

70. årgang nr. 4. December 1997

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi. Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Afdelingschef Peter Nedergaard, Forbrugerrådet, Fiolstræde 17, Postboks 2188 1017 København K. Telefon 33 13 63 11.

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Lektor Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København
- Direktør Peter Wendt, Landsbankernes Reallånefond

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 97
e-mail: fl@djoe.dk
http://www.djoe.dk/flhome.htm

Abonnement for 1997:

- Privatpersoner: kr. 325,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 375,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA:

EU EFTER AMSTERDAM-TRAKTATEN

Amsterdam-traktaten og udvidelsen mod Øst 4

Lykke Friis

Amsterdam-traktaten og miljøpolitikken 18

Mickael Skou Andersen

Amsterdam-traktaten og beskæftigelsen 28

Henrik Hofman

Om EU's miljøgaranti 39

Hjalte Rasmussen

GENERELT:

Økonomisk kronik 1. halvår 1997 52

Henrik Fænø

Anmeldelser 60

- External Danger and Democracy
- Ministeransvar
- Universiteten och forskarna - från stagnation till förnyelse
- Brugerinddragelse og organisatorisk lagring i den sociale sektor

Redaktionelt forord

EU efter Amsterdam-traktaten er temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik*. I den første artikel analyserer *Lykke Friis* Amsterdam-traktaten som trædesten til en udvidelse af EU med de øst- og centraleuropæiske lande. Hun konkluderer, at Amsterdam-traktaten har gjort EU forhandlingsklar m.h.p. en optagelse af en række øst- og centraleuropæiske lande, men derimod er man langt fra modtagelsesklar, idet man har udskudt en lang række vigtige beslutninger om tilpasning af den institutionelle struktur i EU. Det er derfor af afgørende vigtighed, at medlemslandene bliver enige om at lave den nødvendige institutionelle tilpasning, idet man i modsat fald ender i en mere eller mindre permanent forfatningskamp i de næste årtier, som kommer til at overskygge for de langt alvorligere problemer, som Europa står overfor.

I den næste artikel analyserer *Mikael Skou Andersen* Amsterdam-traktaten i et miljøpolitisk perspektiv. Han når frem til, at den største praktiske betydning for miljøpolitikken af Amsterdam-traktaten er den ændrede beslutningsprocedure, som giver Europa-Parlamentet øget indflydelse på udformningen af miljøpolitikken. Samtidig kan imidlertid også ændringerne af miljøgarantien få øget betydning i lyset af en udvidelse af EU med en række øst- og centraleuropæiske lande, som må formodes at have mere begrænsede miljøpolitiske ambitioner end EU's gamle medlemslande.

I den tredje artikel analyserer *Henrik Hofman* inddragelsen af EU's beskæftigelsesproblemer

i forbindelse med regeringskonferencen om Amsterdam-traktaten. Han konkluderer, at der er sket et gennembrud m.h.t. placeringen højt på den politiske dagsorden af beskæftigelsespolitikken i forbindelse med Amsterdam-traktaten. Baggrunden for indførelsen af et egentligt beskæftigelseskapitel i Amsterdam-traktaten er ikke mindst en erkendelse i EU af to forhold. For det første at strukturledigheden er umulig at reducere og for det andet, at Europa langt hen ad vejen er en lukket økonomi, da handel med lande uden for Europa kun udgør 7-8% af det europæiske bruttonationalprodukt.

Hjalte Rasmussen analyserer i sin artikel EU's miljøgaranti, som handler om, at medlemslandene under visse betingelser kan unddrage sig fra at omsætte et totalharmoniseringsdirektiv til national ret. *Hjalte Rasmussen* konkluderer, at der med Amsterdam-traktaten er indført væsentlige nye muligheder for statslig enegang med sigte på en maksimal beskyttelse af miljøværdier. De muligheder eksisterede ikke før vedtagelsen af artikel 100 A (N). Det betyder, at der alt i alt vil være god grund til at tro, at miljøbeskyttelsesmæssig enegang efter indførelsen af Amsterdam-traktaten vil have gode udsigter til at blive godkendt af Kommissionen og domstolen i EU.

Afslutningsvis bidrager *Henrik Fanøe* med en økonomisk kronik dækkende 1. halvår 1997.

Peter Nedergaard
Redaktør

Amsterdam-Traktaten og udvidelsen mod Øst¹

Lykke Friis, Ph.D, forsker ved Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI)

Regeringskonferencens hovedformål var at forberede EU's institutioner på optagelsen af de central- og østeuropæiske lande. Denne målsætning fremgik ganske vist ikke direkte af den artikel i Maastricht-Traktaten (art. N; stk. 2), som fastslog, at der i 1996 skulle afholdes endnu en regeringskonference. Her var det derimod emner som forsvars- og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som stod i centrum. Allerede i forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Korfu (juni 1994) blev koblingen mellem regeringskonferencen og udvidelsen imidlertid gjort klar. Siden understregede samtlige EU-institutioner – fra Europa-Parlamentet til Det Europæiske Råd – at forberedelsen af udvidelsen var konferencens centrale opgave. På opfordring af den embedsmandsgruppe, som forberedte konferencen, den såkaldte Refleksionsgruppe, begrænsede stats- og regeringslederne sig dog til at gøre EU's institutioner 'køreklare' til udvidelsen. Hvorledes struktur- og landbrugspolitikken skulle tilpasses et EU bestående af 26 lande skulle således holdes adskilt fra de institutionelle justeringer. Ved at blande 'to så politisk følsomme spørgsmål sammen' risikerede stats- og regeringscheferne nemlig at komplicere eller sågar kortslutte regeringskonferencen (Refleksionsgruppen, 1995: 44).

Efter Amsterdam-Traktatens underskrivelse den 2. oktober 1997 rejser spørgsmålet sig, om den vedtagne Traktat lever op til sin målsætning. Har EU med Amsterdam-Traktaten lagt

grundstenen for 'Det åbne Europa', eller skal Traktaten snarere ses som en 'katastrofe', hvad angår forberedelserne af udvidelsen, som bl.a. Jacques Delors har hævdet? Denne artikels hovedkonklusion er, at Amsterdam-Traktaten muliggør, at udvidelsesprocessen kan fortsætte, dvs. at optagelsesforhandlingerne med Central- og Østeuropa kan gå i gang inden for den nærmeste fremtid. Da stats- og regeringslederne på Amsterdam-topmødet valgte at udskyde de helt centrale institutionelle tilpasninger, så som Europa-Kommissionens kommende sammensætning, er konklusionen imidlertid også, at Amsterdam-Traktaten har vanskeliggjort udvidelsesprocessen. Med andre ord: EU er blevet *forhandlingsklar*, men ikke *modtagelsesklar*. Artiklen starter med at se på de dele af Amsterdam-Traktaten, som direkte berører udvidelsen. Herefter diskuteres det, *hvorfor* det ikke lykkedes for stats- og regeringscheferne at blive enige om mere vidtgående institutionelle ændringer. Artiklens sidste del koncentrerer sig om de konsekvenser, som Amsterdam-Traktaten *kan* få for østudvidelsen. Konkret peger artiklen her på en række muligheder og risici.

Hvis blikket indledningsvis rettes mod de afsnit i Amsterdam-Traktaten, der direkte beskæftiger sig med udvidelsen, er der – som allerede antydnet – umiddelbart ét ord, som presser sig på: *udskydelse*. I stedet for at gøre institutionerne klar til udvidelsen valgte stats- og regeringslederne i stort omfang at udskyde

denne opgave til en senere lejlighed. Konkret blev tre centrale justeringer udskudt, Europa-Kommissionens fremtidige størrelse, stemmewægtningen i Ministerrådet og overgangen til øget brug af kvalificeret flertal.

Den første justering, som blev udskudt, var Kommissionens størrelse. Op til og ikke mindst under regeringskonferencen argumenterede flere lande (herunder især Frankrig) for, at udvidelsen krævede en ændring af den nuværende fordelingsnøgle for kommissærer. Hvis den nuværende fordelingsnøgle, hvor de store lande (Tyskland, Frankrig, Italien, Spanien og Storbritannien) har to kommissærer og de mindre lande én, ikke blev ændret, ville antallet af kommissærer efter udvidelsen blive øget fra 20 til 32. Iflg. bl.a. den franske regering ville en sådan forøgelse indebære en betydelig svækkelse af Kommissionens beslutningsdygtighed. Den franske regering gik endog så vidt som til at foreslå, at hver medlemsstat ikke længere skulle være garanteret én kommissær (Friis og Holm, 1997: 46).

På regeringskonferencen var det ikke muligt at opnå enighed om Kommissionens fremtidige størrelse. Ganske vist blev stats- og regeringscheferne enige om en protokol, hvor de understregede, at Kommissionen '*På datoen for ikrafttrædelsen af den første udvidelse*' skulle '*bestå af én statsborger fra hver medlemsstat*' (Amsterdam-traktaten, Protokol nr. 11, art. 1), dvs. at de 'store' lande skulle afgive én af 'deres' to kommissærer. Denne enighed var imidlertid knyttet til noget, som medlemsstaterne ikke kunne blive enige om, nemlig stemmewægtningen i Ministerrådet. Problematikken var her, at de store lande, i lyset af den forestående udvidelse med hovedsagelig små- og mellemstore lande, frygtede, at magtfordelingen i Ministerrådet ville forskubbe sig yderligere til fordel for 'de små'. Denne frygt var koblet til det nuværende stemmewægt-system, hvor de 'små' er overrepræsenterede i forhold til deres befolkningstal (for denne problematik, se DUPI, 1997, p. 28-34). Skulle de 'sto-

re' afgive 'deres' anden kommissær, krævede de derfor til gengæld at få styrket deres position i Ministerrådet. Konkret var der her to forslag på forhandlingsbordet: 'de stores' position i Ministerrådet kunne enten styrkes ved at justere stemmewægtene, så de i større omfang afspejler den enkelte medlemsstats befolkningsstørrelse, eller ved at indføre det såkaldte dobbelte flertal, hvorefter et forslag både skal samle et kvalificeret flertal i Ministerrådet, og have opbakning fra et antal medlemsstater, der til sammen repræsenterer et flertal af EU's befolkning.

For en række af de mindre EU-lande (med det hollandske formandskab i spidsen) var der ikke nogen af de to forslag, som var 'spiselige' – af den simple grund at begge forslag ville forringe deres indflydelse i Rådet. Det var sandsynligvis derfor, at det hollandske formandskab valgte at nedprioritere temaet og først satte det på dagsordenen i de allersidste dage af regeringskonferencen. I stedet for at forberede diskussionen på embedsmandsplan blev det primært stats- og regeringscheferne, som på selve topmødet skulle tage stilling til denne matematisk indviklede og sensitive problemstilling. Det mulige kompromis blev absolut heller ikke lettet af, at det hollandske formandskab – da det endelig kom med sit udspil den 12. juni 1997 – tildelte sig selv flere stemmer end nabolandet Belgien, samtidigt med at Spanien, som allerede i forbindelse med EFTA-udvidelsen havde udtrykt stor utilfredshed med, at landet ikke havde lige så mange stemmer som de andre 'store', fortsat blev forfordelt i forhold til Tyskland, Frankrig etc. (Draft Treaty Amsterdam, 12.7.1997: 125). Konsekvensen var, at stats- og regeringscheferne måtte opgive at blive enige.

Før EU kan optage nye medlemslande, er det derfor nødvendigt at indhente det forsømte og gennemføre de institutionelle tilpasninger. Konkret fremgår dette af art. 1 i protokollen om 'institutionerne i perspektivet af en udvidelse': '*På datoen for ikrafttrædelsen af den*

første udvidelse af Unionen skal Kommissionen....bestå af én statsborger fra hver medlemsstat, forudsat at stemmevægtningen i Rådet fra samme dato er blevet ændret....' (Amsterdam-Traktaten, Protokol nr. 11, art. 1). Hvor stor vægt i hvert fald nogle lande lægger på denne protokol fremgik med al tydelighed, da Belgien, Frankrig og Italien allerede den 10. september 1997 fremlagde en erklæring i Bruxelles. Her understregede de tre lande, at selv en 'lille' udvidelse kræver institutionelle ændringer; de er ganske enkelt en 'uomgængelig forudsætning for afslutningen af de førstkommande tiltrædelsesforhandlinger' (Amsterdam-traktaten, s. 140).

Amsterdam-Traktaten – eller for den sags skyld den nye erklæring fra Belgien, Frankrig og Italien – specificerer ikke, i hvilket forum de institutionelle tilpasninger skal vedtages. Rent juridisk er der to muligheder: 1.) de institutionelle ændringer vedtages og ratificeres i en *traditionel* regeringskonference (i henhold til art. N.); meget lig den conference, som EU netop har afsluttet, eller 2.) de institutionelle ændringer vedtages i forlængelse af udvidelsesforhandlingerne (i henhold til art. O.) og ratificeres som en del af tiltrædelsestraktaterne. At enhver udvidelsesforhandling i princippet er en regeringskonference, som dermed muliggør traktatændringer, er EFTA-udvidelsen et godt eksempel på. I udkanten af EFTA-udvidelsesforhandlingerne blev medlemslandene bl.a. enige om at justere antallet af kommissærer (for EFTA-udvidelsen, se Cameron, 1995, Friis 1998). Selvom der p.t. ikke foreligger nogle officielle tilkendegivelser, hvad angår valgmuligheden mellem art. O og art. N, virker det umiddelbart mest sandsynligt, at medlemsstaterne vælger art. O. Afholdes en traditionel regeringskonference efter art. N-modellen, kan der nemlig opstå et betydeligt pres for at brede konferencen ud til andre emner end udvidelsen, som f.eks. en styrkelse af den forsvarspolitiske dimension. Resultatet kan meget vel blive, at de institutionelle ændringer 'drukner' i en generel genforhandling

af Amsterdam – et scenario, som i hvert fald de 'udvidelsesivrige' medlemsstater (Tyskland, Danmark, Sverige og Østrig) vil gøre meget for at undgå. Disse landes modvilje vil givetvis ikke blive mindre af, at art-N-modellen også indebærer en fare for, at udvidelsen kommer til at tage længere tid. I modsætning til art. O-modellen, hvor de institutionelle ændringer ratificeres som en del af Tiltrædelsestraktaterne, kræver art. N en selvstændig ratifikationsprocedure. Med andre ord: medlemsstaterne skal både ratificere et regeringskonference-resultat og tiltrædelsestraktaterne.

Som det fremgår af Amsterdam-Traktaten, vil vedtagelsen af kompromiset, hvor de 'store' afgiver en kommissær mod at få flere stemmer i Ministerrådet, ikke være tilstrækkeligt til at optage samtlige elleve ansøgerlande. Selvom protokollens ordlyd kan tolkes på forskellige måder, synes kompromiset reelt kun at åbne medlemsskabsdøren for de første fem. For at de resterende kan blive optaget, er det nødvendigt at afholde endnu en regeringskonference '*med henblik på at foretage en generel revision af traktaternes bestemmelser om institutionernes sammensætning og funktionsmåde*' (Amsterdam-Traktaten, Protokol nr. 11, art. 2). Konferencen skal afholdes '*mindst et år før antallet af medlemsstater i den Europæiske Union overstiger tyve*' (ibid). Igen undlader Traktaten at præcisere, hvilken slags regeringskonference, der er tale om. Umiddelbart forekommer art.-N-modellen dog mest realistisk. En række år efter Amsterdam-Traktatens vedtagelse kan det i hvert fald ikke afvises, at en række medlemsstater, ud over det rent institutionelle, ønsker at se andre dele af samarbejdet efter i sømmene.

Den sidste justering – ud over Kommissionens sammensætning og stemmevægtningen – som blev udskudt på regeringskonferencen, er knyttet til selve beslutningsprocessen i Ministerrådet. Flere lande (primært Benelux og den fransk-tyske akse) insisterede på, at øst-udvidelsen nødvendiggjorde øget brug af kva-

lificeret flertal i Ministerrådet. Ellers ville Ministerrådet miste sin beslutningsdygtighed i et EU bestående af 26. På Amsterdam-topmødet var der dog ikke den store tilslutning til dette synspunkt. Kun ganske få områder (primært forskning, toldsamarbejde og svig) blev lagt oven i de områder, hvor Ministerrådet allerede i dag anvender flertalsinstrumentet. Paradoksalt nok skyldtes dette i stort omfang, at det tidligere så integrationsivrige Tyskland nedlagde veto. Nøgleeksemplet er her overstatsliggørelsen af dele af det mellemstatslige samarbejde vedrørende retlige og indre anliggender; det såkaldte søjlespring. Op til og under selve regeringskonferencen havde den tyske regering ellers plæderet for, at flertalsafgørelser skulle indføres på dette område. I de sidste uger af regeringskonferencen var det imidlertid netop Tyskland, som blokerede for brugen af kvalificeret flertal. Kompromiset blev i stedet, at landene om fem år med enstemmighed skal beslutte, hvilke områder der fremover skal vedtages med kvalificeret flertal (Amsterdam-traktaten, art. 73 O). Den tyske regerings kovending i lige netop dette spørgsmål skyldtes primært, at de tyske *Länder* i regeringskonferencens afsluttende fase vendte sig stærkt imod regeringens politik. På andre områder, så som kvalificeret flertal inden for struktur-, social-, kultur- og industripolitikken, spillede en anden faktor også en rolle (International Herald Tribune, 19.6.1997): efter Tysklands genforening og den efterfølgende økonomiske krise fremstår Tyskland i langt større omfang som et 'normalt' medlemsland, som ikke længere refleksmæssigt går ind for 'mere Union', men som i hver sag vurderer sin 'nationale interesse' (Friis og Heurlin, 1998). Da flertalsafgørelser inden for f.eks. socialpolitikken kunne føre til, at Tyskland, som den største netto-bidragssyder til EU's budget, skulle betale endnu mere til EU's kasser, var det sikrere at blokere for et sådant tiltag.

I modsætning til de to andre udskydelser er Amsterdam-Traktaten ikke udstyret med bestemmelser, som fastslår at overgangen til

kvalificeret flertal skal være besluttet inden enten den første eller anden udvidelsesrunde. I deres fælles udspil fra den 10. september 1997 understregede Frankrig, Belgien og Italien dog, at de anser en '*betydelig udvidelse af adgangen til beslutningstagning med kvalificeret flertal*' som en betingelse for, at selv den første udvidelsesrunde kan blive gennemført (Amsterdam-traktaten, s. 140). Europa-Kommissionen, derimod, kobledede den øgede brug af flertalsafgørelser til den anden udvidelsesbølge. Først når antallet af medlemmer overstiger 20, bør EU indføre afstemning med kvalificeret flertal som det generelle princip (Agenda 2000, 1997:7).

De tre udskydelser på det institutionelle område efterlader umiddelbart det indtryk, at EU med Amsterdam-Traktaten ikke formåede at leve op til sin egen målsætning om at 'geare' EU's institutioner til udvidelsen. Går man ud over de helt specifikke afsnit i Traktaten, som direkte beskæftiger sig med udvidelsen, er det faktisk muligt at gå skridtet videre: ved at traktatfæste formuleringer, der minder om Luxembourg-forliget, og ved på flere områder – såvel tilsigtet som utilsigtet – at hæve medlemskabstærsklen, har EU-landene *både* gjort Ministerrådet mindre 'modtagelsesklart' og i princippet gjort det vanskeligere for de central- og østeuropæiske lande (CØE-lande) at blive optaget.

Traktatfæstelsen af formuleringer, som i deres ordlyd minder meget om Luxembourg-forliget fra 1966 (*den uformelle veto-ret*), findes to steder i Amsterdam-Traktaten (se også Nentwich og Falkner, 1997: 10-11). Det første område, hvor veto-retten er blevet formaliseret, er den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Formaliseringen skal i høj grad ses som et forsøg på at finde en balance mellem på den ene side at bevare beslutningsdygtigheden i et udvidet EU og på den anden side at undgå, at medlemsstater bliver stemt ned på det yderst sensitive udenrigspolitiske område. Konkret går balanceakten ud på, at implementeringen,

men ikke selve vedtagelsen, af en udenrigspolitisk aktion frem over kan foregå vha. kvalificeret flertal. Skulle et medlemsland være af den opfattelse, at den implementering, som de andre lande er ved at blive enige om, 'vedrører' vigtige dele af dets 'nationale politik', vil landet imidlertid have mulighed for at blokere for beslutningen (Amsterdam-Traktaten, art. J.13, stk. 2. Det andet område, hvor veto-retten er blevet traktatfæstet, er Traktatens såkaldte fleksibilitetsafsnit, dvs. de afsnit der muliggør, at en lille gruppe lande går videre i integrationsprocessen. Også her vil et land kunne blokere for sådanne tiltag ved at henvise til, at beslutningen vil 'vedrøre den nationale politik' (Amsterdam-Traktaten; Søjle 1: art. 5 A, stk. 2, samt Søjle 3: art. K. 12, stk. 2).

Som allerede understreget kan de nye paragraffer ses om en traktatfæstelse – i hvert fald inden for to områder – af det såkaldte Luxembourg-forlig. Som bekendt gik Luxembourg-forliget ud på, at stater kunne blokere for beslutninger, hvis de berørte deres 'nationale interesser'. Selvom det endnu er for tidligt at vurdere, hvilke konsekvenser disse Luxembourg-lignende formuleringer vil få, repræsenterer de under alle omstændigheder et skift i EU-samarbejdet: for første gang i EU's historie har medlemsstaterne nu en traktatfæstet ret til at nedlægge veto mod et forslag; på den simple baggrund, at forslaget 'vedrører' deres nationale politik. I betragtning af at en del lande så afskaffelsen af ensstemmighedsprincippet som en forudsætning for østudvidelsen, er dette i sig selv tankevækkende. Den tyske integrationsforsker Wolfgang Wessels er endnu mere direkte: traktatfæstelsen af veto-retten inden for de to begrænsede områder vil kunne 'forgifte' den resterende del af samarbejdet. Når det først bliver legitimt inden for nogle områder at henvise til nationale interesser, vil det hurtigt også kunne blive legitimt generelt. Med andre ord: EU-samarbejdet vil i endnu højere grad blive mellemstatsligt; en udvikling som kan svække beslutningsdygtigheden i et

EU-26. (Wessels, 1997: 131; for den modsatte vurdering, se Nentwich og Falkner, 1997: 11).

Lige så afgørende er det, at Amsterdam-Traktaten på en række områder hæver medlemskabstærsklen, dvs. de krav som CØE-landene skal opfylde for at kunne blive medlemmer. En række af disse nye krav må betegnes som tilsigtede; andre som utilsigtede. Inkorporeringen af Schengen-samarbejdet i Traktaten og ikke mindst overstatsliggørelsen af dele af søjle 3 er eksempler på, at medlemsstaterne bevidst hævede medlemskabskravene. Ved at gøre disse emner til en del af *acquis* kan de nuværende medlemsstater således sikre sig, at de nye medlemmer tvinges til at kontrollere deres grænser i samme grad som de nuværende medlemmer. I modsat fald kunne de risikere, at de nye lande kom til at fungere som 'transitlande' for hviderussere, ukrainere etc., som ønsker at komme til 'Vesten'. Udspecificeringen af de principper som EU-samarbejdet bygger på kan ses som et andet, omend mindre direkte, forsøg på at hæve medlemskabstærsklen. I den nye art. F understreger stats- og regeringslederne således, at EU-samarbejdet bygger på '*frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, samt retstatsprincippet*' (Amsterdam-Traktaten, art. F, stk. 1). At disse principper nu også direkte er gjort til medlemskabsbetingelser, fremgår af den nye udvidelsesparagraf, art. O: kun europæiske stater, '*som overholder principperne i artikel F, stk. 1 kan ansøge om at blive medlem af Unionen*' (Amsterdam-Traktaten, art. O, stk. 1). Skulle et nyligt optaget land pludselig bryde med nogle af disse principper, kan EU med Amsterdam-Traktaten i hånden gå så vidt som til at suspendere landets medlemskabsrettigheder. (Amsterdam-Traktaten, art. F.1).

Som allerede antydnet hæver Amsterdam-Traktaten også medlemskabstærsklen på en utilsigtet måde, dvs. som en *følgevirkning* af stats- og regeringscheferne selvstændige interesse i

at uddybe samarbejdet på visse områder og *ikke* som et resultat af et bevidst ønske om at sætte medlemskravene i vejret. Det altafgørende eksempel på dette er den nye Traktats afsnit, som udbygger samarbejdet inden for områder, som miljø-, social- og forbrugerpolitik. Arbejdsløshedsbekæmpelse er direkte gjort til et EU-anliggende og har fået tildelt et særskilt kapitel i Amsterdam-Traktaten (se Hofman i dette nummer). Iflg. det danske socialdemokrati er udbygningen af disse områder så markant, at den 'danske vej nu også er blevet den europæiske' og, at EU-samarbejdet er blevet 'nordisk' (Aktuelt, 1997). Motiverne bag dette forsøg på at udstyre det Indre Marked med et 'menneskeligt ansigt' er mangfoldige. Afgørende synes dog at have været ønsket om at bringe 'EU tættere på borgerne' ved at beskæftige sig mere direkte med de emner, som optager befolkningerne (se f.eks. Europa-Kommissionen, 1995: 3). En af hovedoverskrifterne på regeringskonferencen var da også 'EU og borgerne'. Selvom udbygningen af samarbejdet på disse områder således i princippet ikke har noget med CØE-landene at gøre, er den utilsigtede konsekvens ikke desto mindre, at medlemskravene er blevet øget. Stats- og regeringscheferne har jo netop udbygget samarbejdet på de områder, hvor CØE-landene halter allermest efter. Eller for at udtrykke det mere direkte: hvis EU bliver mere nordisk bliver det ikke just lettere for transitionsøkonomier at blive medlemmer – især ikke fordi det p.t. ikke virker som om, at EU vil være villig til at tilbyde landene lange overgangsordninger i tiltrædelsesaftalerne.

Ovenstående vurdering af Amsterdam-Traktatens 'udvidelsesforberedelser' bør dog ikke stå alene. På en række områder er det nemlig muligt at pege på justeringer, som trækker i den anden retning. I modsætning til hvad angår Europa-Kommissionens fremtidige størrelse, lykkedes det stats- og regeringscheferne at blive enige om et loft for antallet af Europa-Parlamentarikere, nemlig 700. At formanden for Europa-Kommissionen fremover vil have

indflydelse på udpegningen af de enkelte kommissærer kan også ses som en justering, der vil fremme beslutningsdygtigheden i et EU-26. Formandens styrkede position må således formodes at opveje noget af den stigende heterogenitet i Kommissionen, som udvidelsen vil medføre. Endelig fremstår også traktatfæstelsen af princippet om, at samtlige medlemsstater ikke længere nødvendigvis behøver at indgå på lige fod i alle dele af samarbejdet som en potentiel smidiggørelse. Ganske vist blev fleksibilitetsparagrafferne udstyret med så mange særbetingelser for, hvornår de overhovedet må anvendes, at smidiggørelsen på kort sigt forekommer tvivlsom. På langt sigt *kan* fleksibilitetsparagrafferne imidlertid fungere, som det mulige håndtag, som åbner for en anderledes og mere fleksibel Union. På den næste regeringskonference, hvor stats- og regeringscheferne må forsøge at indhente det forsømte fra Amsterdam, behøver de ikke starte helt fra bunden. De kan – hvis viljen er der – tage udgangspunkt i de allerede vedtagne fleksibilitetsparagraffer (for fleksibilitetsproblematikken, se DUPI, 1997 og Friis, 1997b).

Selvom de tre nævnte justeringer differentierer billedet noget, er de ikke i stand til at ændre ved helhedsvurderingen af Amsterdam-Traktatens udvidelsesforberedelser. Den første reaktion fra akademisk hold har da også været særdeles hård: de to østrigske forskere Michael Nentwich og Gerda Falkner betegner udvidelsesforberedelserne som en 'fiasko' (Nentwich, Falkner, 1997: 15). Det beskedne resultat rejser naturligvis spørgsmålet om, *hvorfor* det ikke lykkedes at nå til enighed om mere vidtgående reformer. Bortset fra de 'forstyrrende' parlamentsvalg først i Storbritannien og derefter i Frankrig er det muligt at pege på tre afgørende forklaringer.

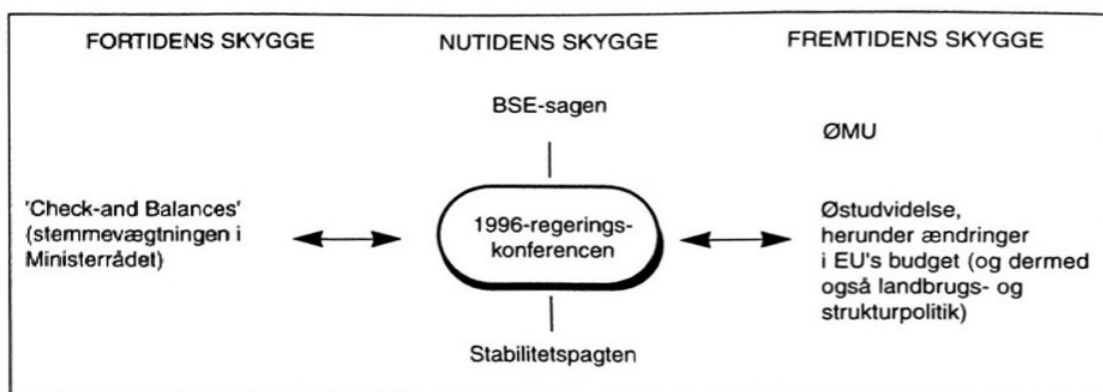
Den første forklaring fremgik allerede af en rapport, som The Royal Institute of International Affairs udgav nogle måneder inden regeringskonferencen gik ind i sin afgørende

fase. I rapporten fastslås det, at det ville være 'overraskende', hvis regeringskonferencen tog fat på de virkelig afgørende institutionelle tilpasninger på et tidspunkt, 'hvor selv en første udvidelsesrunde med tre eller fire lande lå seks til ti år frem i tiden' (Grabbe og Hughes, 1997: 46). Med andre ord: en første forklaring på, at medlemsstaterne ikke blev enige i Amsterdam er, at de ikke opfattede de institutionelle ændringer som synderligt presserende. Da udvidelsen ikke lå lige om hjørnet, ville der ganske enkelt være rum tid til at tilpasse institutionerne efter regeringskonferencen.

Den anden forklaring er af mere strukturel karakter. Inspireret af bl.a. Fritz Scharpf kan den Europæiske Union karakteriseres som et komplekst *forhandlingsystem*, hvor enhver forhandling påvirkes af den kontekst, den foregår i (Scharpf, 1988). Mere specifikt ligger der en tredobbelt 'skygge' over enhver EU-forhandling, nemlig 'fortidens skygge', 'nutidens skygge' og endelig 'fremtidens skygge' (se Friis, 1997a). *Fortidens skygge* refererer til, at ingen EU-forhandling foregår i et historisk vakuum. Som et forhandlingssystem med en 40 årig historie bag sig er der en altovervejende sandsynlighed for, at enhver forhandling på den ene eller anden måde berører tidligere forhandlinger. F.eks. vil det ofte være sådan, at den 'nye' forhandling kræver en genåbning af en ældre pakkeløsning. *Nutidens skygge* knytter sig til den kendsgerning, at EU-forhandlingssystemet efter Maastricht-

Traktatens vedtagelse beskæftiger sig med stort set lige så mange politikområder som en nationalstat (Wallace, 1996: 8). Konsekvensen er, at EU-medlemslandene altid vil være aktive ved flere forhandlingsborde samtidigt, hvorfor de forskellige forhandlinger ofte vil påvirke hinanden. Ved at knytte to forhandlingsborde sammen vil et land f.eks. kunne øge sin 'forhandlingsmagt' (*vi giver os kun på dette bord, hvis vi til gengæld får indrømmelser på et andet*). Ikke overraskende er *fremtidens skygge* udtryk for, at medlemslandene i enhver forhandling må tage højde for, at den næppe bliver den sidste. En hvilken som helst forhandling kan derfor blive påvirket af, at medlemsstaterne allerede har rettet deres opmærksomhed mod en række afgørende forhandlinger, som de ved kommer i den nærmeste fremtid. Eller hvad der er lige så sandsynligt: medlemsstater nægter at give efter i en igangværende forhandling af frygt for, at dette kan skabe præcedens for en kommende forhandling.

Figur 1 anskueliggør, hvordan denne overordnede forståelse af EU som forhandlingssystem kan forklare udfaldet af regeringskonferencen: Stats- og regeringslederne valgte at udskyde hovedparten af udvidelsesforberedelserne, eftersom de under regeringskonferencen blev konfronteret med tre vægtige 'skygger'. Som det vil fremgå, spillede fortidens og fremtidens skygge umiddelbart de største roller.



Figur 1: Regeringskonferencen i kontekst

Skyggen fra fortiden, som lå over regeringskonferencen, berørte én af de helt fundamentale 'deals', som ligger bag EU-samarbejdet: ingen koalition af lande (bestående af små, store, rige, fattige, sydlige, nordlige, nye eller gamle EU-medlemmer) må systematisk kunne nedstemme en anden gruppe lande. Netop for at undgå en sådan situation er stemmевэгт-systemet i Ministerrådet skruet sammen på en sådan måde, at det udstyrer samarbejdet med effektive *checks-and-balances*. Op til enhver udvidelse er dette system blevet videreudviklet. Da Spanien og Portugal blev medlemmer i 1986 var det således vigtigt, at de sammen med Grækenland og Italien kunne udgøre et blokerende mindretal. Da EFTA-udvidelsen stod for døren var det derimod vigtigt at sikre, at to store lande, ved hjælp af støtten fra ét lille land, fortsat kunne blokere for beslutninger (Friis, 1994: 15).

Hvis regeringskonferencen virkelig skulle have forberedt østudvidelsen, ville det have været nødvendigt at genforhandle dette 'checks-and-balances-system'. Eller udtrykt mere direkte: EU-landene skulle være blevet enige om nogle nye principper bag EU-samarbejdet, som f.eks. at syd ikke længere kunne blokere for nord.

Dimensionen af denne opgave var i sig selv så

stor, at den kunne have blokeret for udvidelsesforberedelserne. Opgaven blev imidlertid i høj grad vanskeliggjort af *fremtidens skygge*.

En række medlemslande havde således ikke det store incitament til at se på den oprindelige 'stemmевэгт-deal' og øget brug af kvalificeret flertal, før de var sikre på, hvor stor en del af EU's nye budget, der ville tilkomme dem. Som det fremgår af figur 1, står EU-landene jo over for at skulle forhandle et nyt budget umiddelbart efter regeringskonferencens afslutning (1998-99). Ved at acceptere en radikal ændring kunne de enkelte medlemmer derfor risikere at svække deres indflydelse i de budgetforhandlinger, som tegner til at blive nogle af de mest afgørende i EU's historie. For et land som Spanien må det ligeledes have været magtpåliggende at bevare enstemmighed på fordeling af strukturfondene.

En anden kommende forhandling, som spillede en mindst lige så stor rolle for regeringskonferenceresultatet, er beslutningen i 1998 om, hvem der skal deltage i ØMU's tredje fase. Især den franske og tyske regering udtrykte bekymring for, at regeringskonferencen ville trække i langdrag, hvilket ville medføre et tidsmæssigt sammenfald imellem ØMU-beslutningen og regeringskonferencens afgørende fase – et tidsammenfald, som kunne

foranledige nogle lande til at kæde de to begivenheder sammen (*Vi accepterer kun de institutionelle ændringer, hvis vi til gengæld kommer med i ØMU'ens tredje fase*) (Friis og Holm, 1997). Netop for at undgå et sådant sammenfald var de sidste måneder af regeringskonferencen præget af, at selve overholdelsen af den fastsatte deadline for regeringskonferencen (juni 1997) blev en målsætning i sig selv. Dette styrkedes kun af, at nogle lande (herunder Storbritannien og Danmark) var interesserede i at afslutte regeringskonferencen, for dermed at kunne vende blikket mod østudvidelsen. Allerede på Det Europæiske Råds møde i Madrid (december 1995) var der netop opnået enighed om, at optagelsesforhandlingerne kunne indledes seks måneder efter regeringskonferencen (DUPI, 1997: 103-104). Trak regeringskonferencen i langdrag, ville optagelsesforhandlingerne derfor automatisk blive udskudt.

Som allerede antydnet var påvirkningen fra *nutidens skygge* mindre graverende. To parallelle forhandlinger spillede dog en rolle. Den første var knyttet til den såkaldte BSE-sag (*kogalskab i Storbritannien*). Som en konsekvens af denne sag kom de indledende møder i marts 1996 ikke til at dreje sig synderligt meget om østudvidelsen. Storbritanniens markante modstand mod de andre EU's lande BSE-politik, herunder vedtagelsen af et eksportforbud af britisk oksekød, skabte heller ikke lige frem grobund for konstruktive forhandlinger.

Efteråret 1996 kom til at stå i 'stabilitetspagtens' tegn. I mange måneder op til Amsterdam-topmødet koncentrerede regeringerne sig således om at vedtage en pagt, som skulle regulere ØMU-deltagerlandenes økonomiske politik – *efter* at de var blevet medlemmer. Ikke overraskende var der her tale om et tysk initiativ. I de afsluttende uger af regeringskonferencen dukkede emnet på ny op på dagsordenen; denne gang på fransk initiativ. Sejrherreren i det franske parlamentsvalg, Lionel Jo-

spin, var bl.a. gået til valg på at genforhandle stabilitetspagten. Målsætningen var at styrke EU's indsats over for arbejdsløsheden. I stedet for at diskutere de institutionelle ændringer i dagene op til Amsterdam forsøgte den fransktyske akse på et topmøde forgæves at blive enige om et ØMU-kompromis. Først på Amsterdam-topmødets første dag – som næsten udelukkende fokuserede på denne problematik – lykkedes det at opnå enighed. Tyskland bevarede stabilitetspagten fra Dublin-topmødet; Frankrig 'fik' to nye politiske resolutioner, som især lagde vægt på beskæftigelse og økonomisk vækst (Financial Times, 17.6.1997). Vedtagelsen af et kapitel om beskæftigelse og afholdelse af et EU-topmøde om beskæftigelse kan også ses om en del af dette kompromis (se Hofman i dette nummer).

Den tredje og sidste forklaring på de beskedne udvidelsesforberedelser skal søges i et policy-dilemma, som allerede blev antydnet ovenfor: med de danske og franske Maastricht-folkeafstemninger som vigtige katalysatorer har stats- og regeringslederne følt et stigende behov for at styrke den folkelige opbakning bag EU-samarbejdet. Eller som Jacques Delors har udtrykt det: tiden hvor europæisk integration kunne drives fremad ved hjælp af 'benign despotism' er forbi (Obradovic, 1996: 193). I betragtning af at nogle landes befolkninger ville opfatte overgangen til øget brug af kvalificeret flertal og bortfaldet af én kommissær per land, som det diametralt modsatte, nemlig at Unionen rykker endnu længere fra borgerne, blev stats- og regeringscheferne her fanget mellem pest eller kolera. *Enten* kunne de gøre Unionens institutioner modtagelsesklare, med den fare at befolkningerne blev endnu mere skeptiske over for Unionen, *eller* de kunne udskyde de institutionelle ændringer, med fare for at udvidelsesprocessen sidenhen blev kompliceret. Konfronteret med dette dilemma valgte stats- og regeringscheferne primært at prioritere den interne legitimitet.

Ovenstående giver en forklaring på, *hvorfor* Amsterdam-Traktaten ikke var i stand til at forberede EU's institutioner på udvidelsen. Lige så afgørende er imidlertid, *hvilke* konsekvenser Amsterdam-Traktaten får for østudvidelsen?

Det altoverskyggende er her, at Det Europæiske Råd i sin sluterklæring på Amsterdam-topmødet vurderede, at den nye Traktat er tilstrækkelig til at *indlede* optagelsesforhandlinger med Central- og Østeuropa (Det Europæiske Råd, 1997: 4). Hvor man under regeringskonferencen fortsat måtte operere med det scenario, at udvidelsen blev udskudt, fordi regeringskonferencen trak i langdrag eller sågar brød sammen, er denne mulighed nu blevet lukket (se f.eks. DUPI, 1997: 110). Faktum er dermed, at Amsterdam-Traktaten trods alt har sikret, at udvidelsesprocessen kan fortsætte. Dette blev da også yderligere bekræftet, da Europa-Kommissionen i juli 1997 foreslog, at EU seks måneder efter regeringskonferencen skulle indlede optagelsesforhandlinger med seks lande, Polen, Ungarn, Tjekkiet, Estland, Slovenien og Cypern. Den kendsgerning at udvidelsestoget kan køre videre, dvs. at EU er blevet *forhandlingsklar*, ændrer dog ikke ved, at udvidelsesprocessen på to måder er blevet vanskeliggjort.

Den første komplikation er forhandlingsteknisk. Som understreget i starten af denne artikel forsøgte EU-landene – på opfordring af refleksionsgruppen – at gennemføre udvidelsesforberedelserne som en tottrinsraket: først skulle EU på regeringskonferencen gøre institutionerne modtagelsesklare; derefter skulle opmærksomheden rettes mod landbrugs- og strukturpolitikken. Kun ved at dele emnerne op i to separate faser kunne det undgås, at forhandlingerne blev for komplekse. Netop ved at udskyde de institutionelle ændringer til en senere regeringskonference er EU-landene imidlertid kommet i den situation, som de ønskede at undgå: EU skal på én og samme tid reformere institutionerne og landbrugs- og

strukturpolitikken. Resultatet af dette kan meget vel blive, at EU-landene ved at udskyde de institutionelle ændringer også har udskudt optagelsesdatoen for de første CØE-lande. Medlemsstaternes umiddelbare reaktioner efter offentliggørelsen af Kommissionens Dagsorden 2000 synes at underbygge denne vurdering: Italien, Frankrig og Belgien er ikke villige til at afslutte den første optagelsesrunde, før f.eks. overgangen til flertalsafgørelser er sikret. Tyskland, Sverige og Holland forlanger, at de selv efter udvidelsen skal betale mindre til EU's budget. Ikke overraskende understreger en koalition af de sydlige lande med Spanien i spidsen, at de ikke vil acceptere en nedgang i den støtte, de modtager fra EU's struktur- og samhørighedsfond. En stærk koalition bestående af Tyskland, Belgien, Østrig og Frankrig har allerede vendt sig mod Kommissionens gradvise reform af landbrugspolitikken. Med andre ord: selvom de mange forhandlinger i princippet muliggør en stor pakkelsønsning på tværs af diverse emner, er det i efteråret 1997 mere end vanskeligt at få øje på en sådan 'stor pakke'.

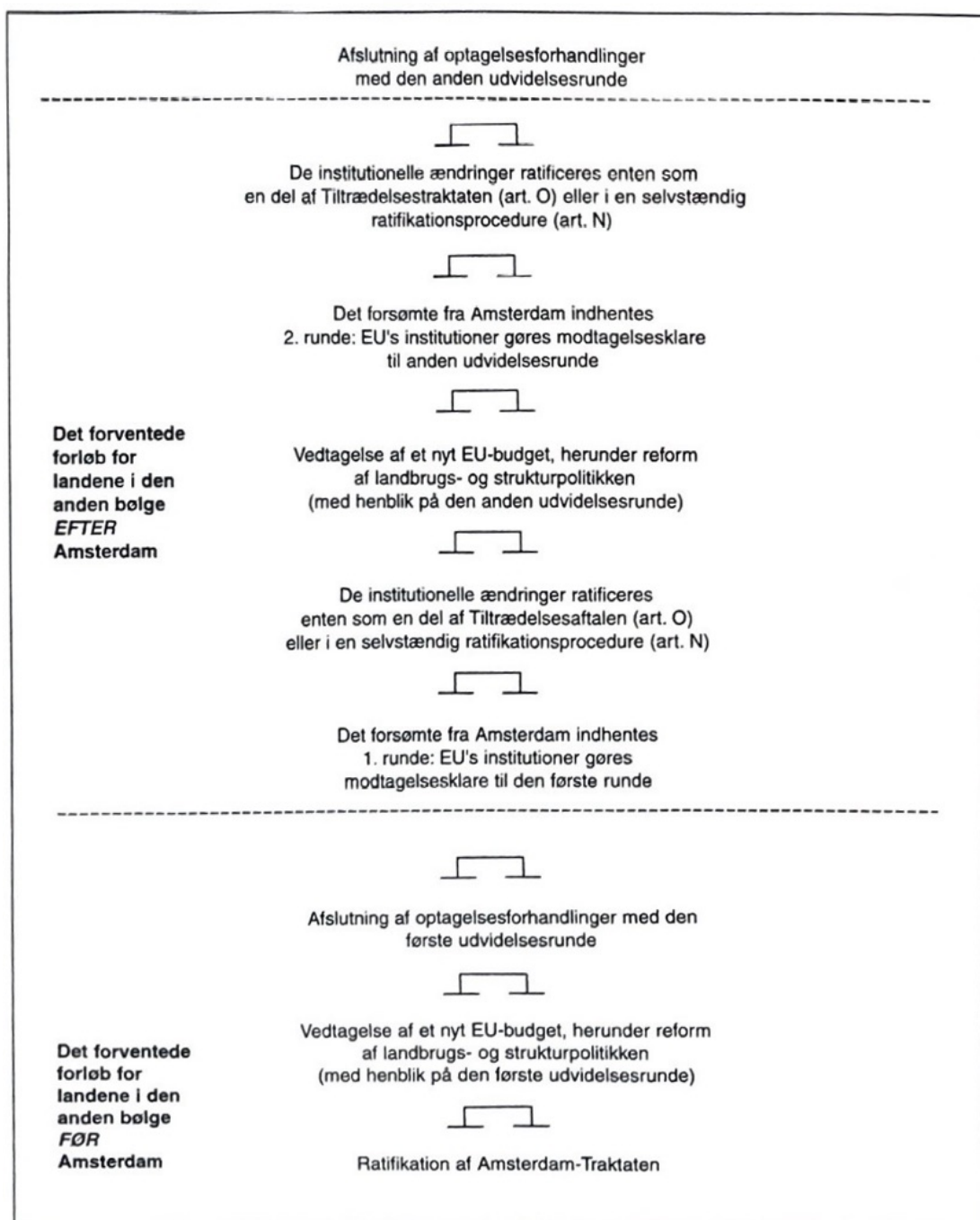
Den anden komplikation går på, at udvidelsen kommer til at foregå i bølger. Selvom der næppe var nogle regeringschefer eller politiske iagttagere, som gjorde sig illusioner om et 'bunkebryllup', hvor samtlige ansøgerlande blev optaget i én stor udvidelsesrunde, fremstod en forhandlingsåbning med *samtlig*e ansøgerlande (seks måneder efter regeringskonferencen) stadig som et realistisk scenario (*regatta-optionen*). Efter Amsterdam-Traktatens vedtagelse er det slående, hvordan tilslutningen til en sådan samlet forhandlingsstart er faldet mærkbart. Da Europa-Kommissionen den 16. juli 1997 i Dagsorden 2000 foreslog, at EU kun skulle åbne optagelsesforhandlinger med de seks mest egnede kandidatlande (Polen, Ungarn, Tjekkiet, Slovenien, Estland og Cypern), vandt dette forslag stor støtte blandt medlemsstaterne. Afgørende var det her, at Frankrig, Finland og Østrig, som indtil Amsterdam havde plæderet for en samlet

forhandlingsstart nu kunne tilslutte sig Kommissionens forslag.

Det samme gjorde sig gældende for Tyskland, som i hvert fald op til Amsterdam-Traktaten, syntes at være på vej væk fra den lille forhandlingsåbning (Friis & Holm, 1997). Da

Amsterdam ikke havde gjort institutionerne modtagelsesklare var det åbenbart blevet for risikabelt at åbne forhandlingerne med alle.

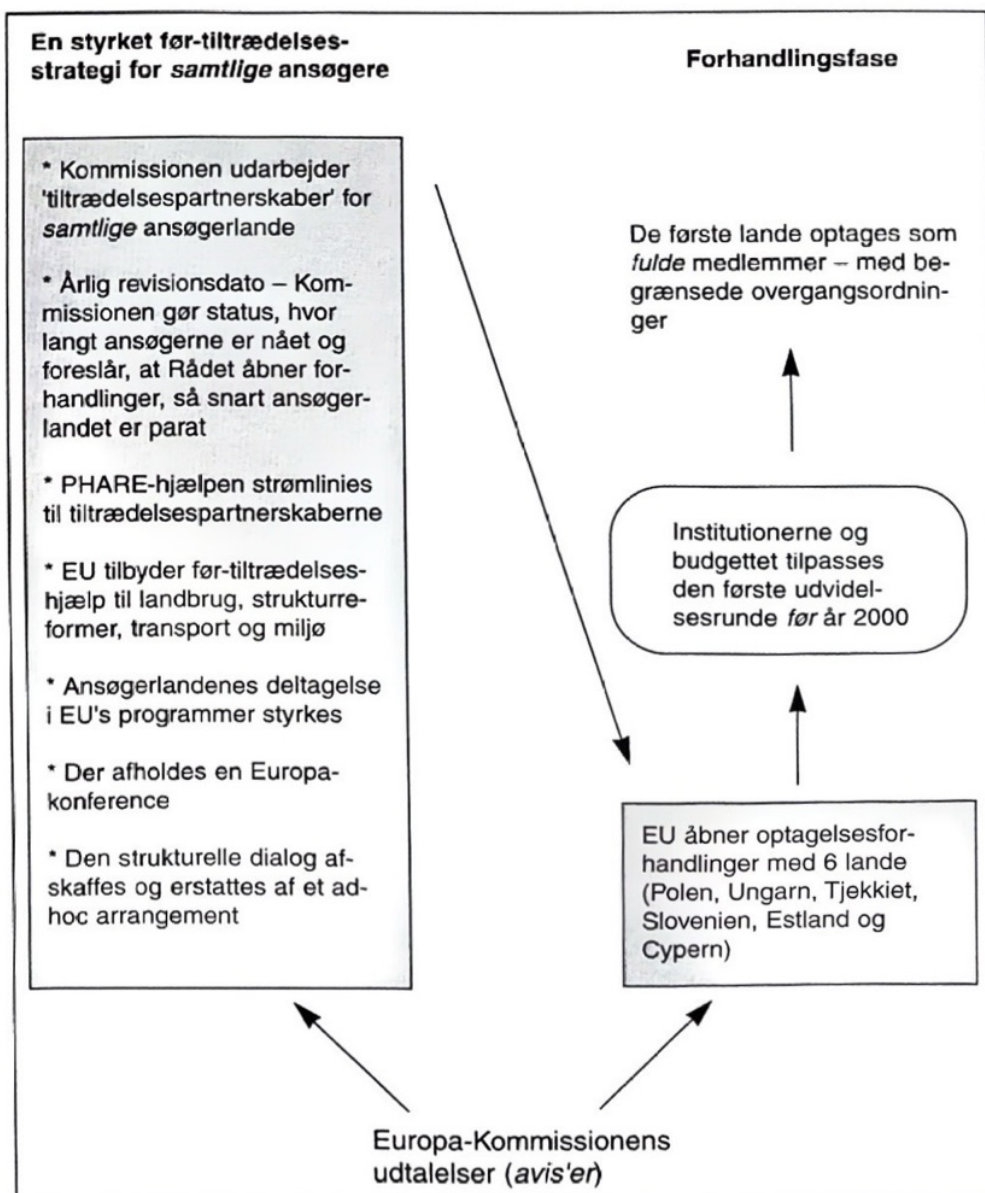
Umiddelbart kunne beslutningen om at åbne optagelsesforhandlinger med få ses som et positivt, overbliksskabende initiativ: EU for-



Figur 2: EU's hækkeløb mod den anden udvidelsesrunde

søger ikke at gabe over mere, end unionen kan klare og starter i det små. Netop fordi Amsterdam-Traktaten ikke var i stand til at 'geare' EU's institutioner til udvidelsen, forekommer det modsatte imidlertid mere sandsynligt: en 'lille' forhandlingsåbning vil få en negativ effekt på udvidelsesprocessen, da de 'frasorterede' lande vil få svækket deres medlem

skabsperspektiv. Problemet er, at deres vej mod EU-målet er blevet længere efter Amsterdam. Hvor lang deres vej er blevet, vil i høj grad afhænge af medlemsstaternes fortolkning af traktatens udvidelsesprotokol. Figur 2 forsøger med hjælp fra atletikkens verden at give et realistisk bud på dette.



Figur 3: Europa-Kommissionens Dagsorden 2000

Som det fremgår af figuren, virker det sandsynligt at 'anden-bølge-landenes' vej mod EU-målet efter Amsterdam er blevet forlænget med fem hække. Hvor landene *før* Amsterdam-Traktaten realistisk kunne forvente, at deres optagelse var betinget af ratifikationen af Amsterdam-Traktaten, vedtagelsen af et nyt budget og afslutningen af optagelsesforhandlingerne, er det et andet billede, der træder frem *efter* Amsterdam. Nu er landene også afhængige af, at EU's institutioner gøres modtagelsesklare til den første udvidelsesrunde – en klargøring, som efterfølgende skal ratificeres. Da den anden optagelsesbølge efter Amsterdam-Traktaten i endnu ringere grad end før kan forventes afsluttet inden for den næste budgetperiode (1999-2006), vil det for det tredje også være nødvendigt med endnu en budgetjustering. Eftersom Amsterdam-Traktaten, som tidligere beskrevet, opererer med to regeringskonferencer – én til at forberede den første runde bestående af fem og én yderligere, når antallet af medlemmer overstiger 20 – vil landene for det fjerde også skulle afvente endnu en regeringskonference; en conference, som for det femte igen skal ratificeres. Først når EU har lagt disse fem hække bag sig, vil 'anden-bølge-landene' være i stand til at afslutte deres optagelsesforhandlinger.

Som allerede antydnet kan det ikke udelukkes, at nogle ansøgerlande – i lyset af dette forlængede hækkeløb – begynder at tvivle på oprigtigheden bag EU's medlemskabslofte. Dette styrkes kun af, at størstedelen af de 'frasorterede' lande har udtrykt skepsis over for det grundlag, de (indtil videre) er blevet 'frasorteret' på, nemlig Europa-Kommissionens Dagsorden 2000. Letland og Litauen har således direkte sat spørgsmålstegn ved, om frasorteringen er sket på baggrund af objektive kriterier, eller om processen snarere har været styret af politiske overvejelser (*hvem ønsker EU at optage?*) (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.9.1997). Som det fremgår af figur 3, har Europa-Kommissionen dog i høj grad været opmærksom på denne problematik:

forslaget om kun at åbne forhandlingerne med få er koblet til en forbedret *før-tiltrædelsesstrategi*, for de lande som ikke kommer med i første runde. Vigtigst er her, at Kommissionen hvert år vil vurdere, hvor langt de 'frasorterede lande' er kommet. Hvis et ansøgerland – efter at det har fulgt det 'træningsprogram', som Kommissionen har udarbejdet for det (*Tiltrædelsespartnerskab*) – fremstår som 'optagelsesklart', vil EU kunne åbne forhandlingerne med det. Netop denne rullende forhandlingsstart må formodes at kunne opveje en del af de 'frasorterede' landes skuffelse, dvs. imødegå svækkelsen af deres medlemskabsperspektiv. Beslutningen om at afholde en Europa-konference vil muligvis have samme effekt. I skrivende stund står det imidlertid ikke klart, hvordan denne conference – hvor *samtliche* ansøgerlande skal deltage – kommer til at løbe af stablen.

En del af omkostningerne ved det forlængede hækkeløb kan således imødegås ved at tilbyde 'anden-bølge-landene' en forbedret *før-tiltrædelsesstrategi*. Fjerne samtlige risici for processen kan strategien derimod ikke. Netop ved at lægge op til, at EU skal igennem to regeringskonferencer, for at samtlige lande kan blive optaget, har EU i hvert fald teoretisk åbnet for den mulighed, at den første udvidelsesbølge bliver den sidste! Problemet er i al sin enkelthed, at det ikke virker overvejende sandsynligt, at EU-landene vil kunne gennemføre de mest smertefulde institutionelle ændringer, f.eks. gå væk fra princippet om, at alle medlemmer har mindst én kommissær, for at kunne optage de ansøgerlande, som for størstedelen af medlemmerne befinder sig i den nedre del af ønskelisten. Selvom det er yderst vanskeligt at vurdere, hvilke konsekvenser et sådan midlertidigt 'udvidelsestop' kan få, er der umiddelbart et 'worst-case-scenario', der presser sig på: ansøgerlandene og deres befolkningerne opgiver EU-kursen og slår i stedet ind på en national kurs. Konsekvensen af dette kan være et tilbageslag i demokratiseringsprocessen – et tilbageslag,

som kan føre til, at etniske mindretalskonflikter blusser op samt at dele af befolkningerne 'stemmer med fødderne', dvs. forsøger at emigrere til 'Vesten'.

Konklusionen på denne artikel er derfor, at Amsterdam-Traktaten vanskeligt kan betegnes som den grundsten, der har lagt fundamentet for 'Det åbne Europa'. I stedet for at gøre Unionens institutioner *modtagelsesklare* udskød stats- og regeringslederne de vigtigste institutionelle ændringer. Da det rent faktisk lykkedes at afslutte regeringskonferencen og dermed gøre Unionen *forhandlingsklar*, er det imidlertid lige så misvisende at betegne Amsterdam som en egentlig katastrofe. Dette styrkes også kun af, at der i princippet stadig er tale om en åben proces, hvor en del af de uheldige konsekvenser ved Amsterdam-Traktaten kan imødegås. Altafgørende vil det her være, hvis medlemsstaterne kunne blive enige om at vedtage de nødvendige institutionelle ændringer på én, gennemgribende regeringskonference, frem for at afholde to konferencer. På den måde vil EU ikke alene kunne forhindre, at nogle lande kommer til at vente på to regeringskonferencer, før de kan blive medlemmer. Mindst lige så afgørende er det, at EU undgår at befinde sig i en permanent forfatningskamp i de næste årtier – en forfatningskamp, som let kan komme til at overskygge mange af de andre problemer, som EU står over for ved overgangen til det næste årtusind (arbejdsløshed, forurening, forholdet til Nordafrika, Europas internationale konkurrenceevne).

Noter

1. Tak til Kristian Kjeldsen, Søren Toft, Marlene Wind og kolleger på DUPI, især Jess Pilegaard.

Litteratur

Agenda 2000 (1997): 'Styrkelse og udvidelse af Unionen', Europa-Kommissionen: Kom (97), 2000 endl. udgave

- Aktuelt* (1997), 'Den danske vej – også i Europa', 25.8.1997
- Amsterdam-traktaten* (1997), ved Peter Biering & Klavs A. Holm, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Cameron, F. (1995): 'Keynote Article: The European Union and the Fourth Enlargement', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33. Annual Review, august, pp. 17-34
- Det Europæiske Råd i Amsterdam* (1997), Formandskabet Konklusioner, SN 150/97
- Draft Treaty Amsterdam* (1997), 12. juli, CONF/4000/97, Bruxelles
- DUPI (1997): *Europæisk Stabilitet*. København: DUPI
- Europa-Kommissionen (1995), 'Intergovernmental Conference: Commission Report for the Reflection Group', Bruxelles
- Friis, L. (1998, kommende), 'And Then They Were 15 – The EU EFTA-Enlargement', *Cooperation & Conflict*, Marts
- Friis, L. (1997a): *When Europe Negotiates. From Europe Agreements to Eastern Enlargement?*, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Friis, L. (1997b): 'Fleksibel integration – Stort ståhej om ingenting?', *Udenrigs*, No. 3 pp. 30-38
- Friis, L. & Heurlin, B. (1998, kommende), 'Tyskland og EU', B. Hansen og C. Jensen (red.) *International Politik*, Kbh.: Akademisk Forlag
- Friis, L. & Holm, U. (1997): 'Den fransk-tyske akse', *Udenrigs*, No. 2, pp. 38-50
- Friis, L. (1994), 'EU's udvidelse og det tyske magtparadoks', *Udenrigs*, No. 2, p. 12-21
- Grabbe, H. & Hughes, K. (1997): *Eastward Enlargement of the European Union*, London: RIIA
- Nentwich, M. & Falkner, G. (1997): 'The Treaty of Amsterdam: Towards a new Institutional Balance', Vienna: *European Integration Online Papers (EIOP)*, Vol. 1, No. 015, 25.8
- Obradovic, D. (1996), 'Policy Legitimacy and the European Union', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 2, p.191-221
- Refleksionsgruppen (1995), 'Statusrapport for Refleksionsgruppen for Regeringskonferencen i 1996', SN 509/95
- Scharpf, F. (1988), 'The Joint-Decision Making Trap', *Public Administration*, Vol. 66, p. 229-78
- Wallace, H. (1996), 'Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance', i H. Wallace og W. Wallace, *Policy-Making in the EU*, Oxford: Oxford University Press, pp. 3-37
- Wessels, W. (1997): 'Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren erweiterten und föderalen Union?', *Integration*, 20. jg., 3/97, pp. 117-135

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 miljösagen. 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 udvalgs møder, 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 »miljøgarantien«, blev til ved regeringskonferencen i 1985 på dansk foranledning. Den politiske baggrund for miljøgarantien 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 renskravene i den danske Vandmiljøplan, et investeringsbehov i renselanlæg 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.«

Amsterdamtraktaten og beskæftigelsen

Henrik Hofman, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Amsterdammødet og Amsterdamtraktaten tog fat på et vigtigt emne, som hidtil har været et stedbarn i EU-sammenhæng, nemlig beskæftigelsesudviklingen.

Det historisk høje arbejdsløshedsniveau i EU har i sig selv gjort det nødvendigt med en forbedret indsats overfor beskæftigelsen. Jeg tror dog også, det har haft en betydning for gennembruddet i Amsterdam, at de senere års analysearbejde har vist, at løsningen på EU's beskæftigelsesproblemer primært skal findes internt i EU. Det er efterhånden erkendt hos mange beslutningstagere, at EU's problemer i 1990'erne ikke har været konkurrencen fra tredjelande, men derimod interne strukturelle og konjunkturale problemer. EU's problemer er således en »hjemmelavet krise« med såvel strukturelle som konjunkturale rødder.

1. Analyserne før Amsterdam

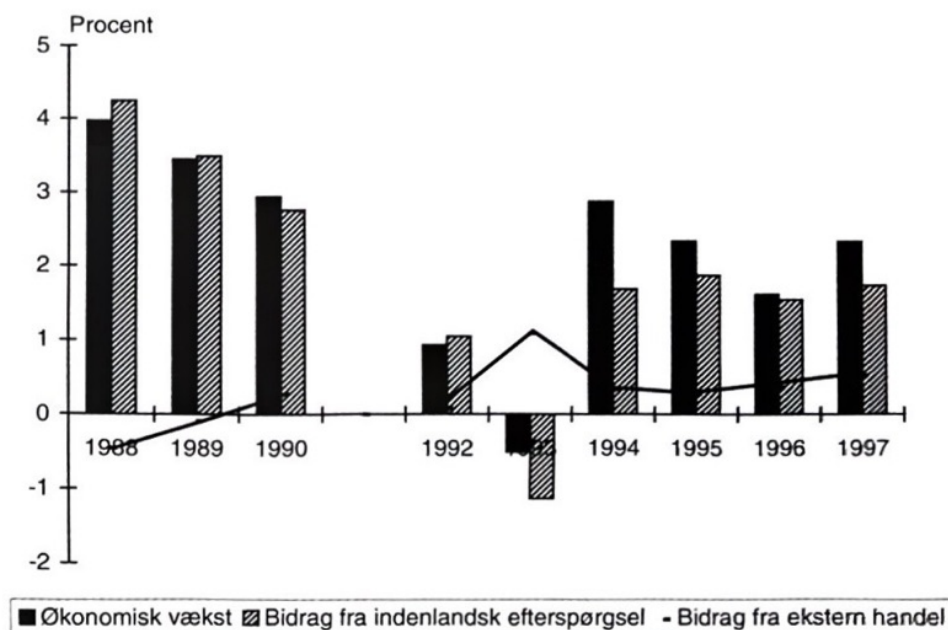
Indledningvis vil jeg kort redegøre for, hvorfor EU's beskæftigelseskrise er »hjemmelavet«. For at forstå dette er det nødvendigt, at man ser på Europa og dermed EU som én økonomisk enhed. For at kunne gøre det skal man opstille et europæisk nationalregnskab, hvilket relativt let kan gøres med udgangspunkt i de databaser, der i dag er til rådighed.¹ Europa er en økonomisk enhed, da handel med lande udenfor Europa kun udgør 7-8 procent af det europæiske BNP. Det er derfor væsentligt at fokusere på den interne vesteuropæiske efterspørgsel – 93 procent af Vesteuropas BNP.

BNP-væksten toppede i Europa i 1988. Derefter gik det markant tilbage og kulminerede i negativ forstand med minusvækst i 1993. Hovedårsagen til faldet i BNP-væksten var et fald i den interne europæiske efterspørgsel. Det var ikke udenrigshandlen som forværrede beskæftigelsessituationen. Nettoeksporten gav i 1993 et betydeligt positivt bidrag til BNP-udviklingen. Det er vist i figur 1, hvor man dels kan se den europæiske BNP-vækst, dels vækstbidragene (procentpoint) fra henholdsvis indenlandsk efterspørgsel og fra udenrigshandlen. I 1990'erne har der i alle årene været et positivt vækstbidrag i Europa fra handlen med tredjelande.

Når man analyserer på underkomponenterne i det indenlandske europæiske vækstbidrag kan man konstatere, at især vækstbidraget fra de faste investeringer faldt drastisk frem til 1993. I 1993 var det negative vækstbidrag fra investeringsudviklingen på ikke mindre end -1.2 procentpoint.

Den negative udvikling i 1993 i investeringerne sammenholdt med et begrænset vækstbidrag fra investeringer i de andre år i 1990'erne har samlet betydet, at vækstbidraget fra investeringer i perioden 1992 til 1997 i gennemsnit kun har været på 0,1 procentpoint om året. Det er en historisk lav europæisk investeringsindsats, som man i nyere tid kun finder lige så dårlig i perioden med de to udbudschok i 1970'erne, se figur 2.

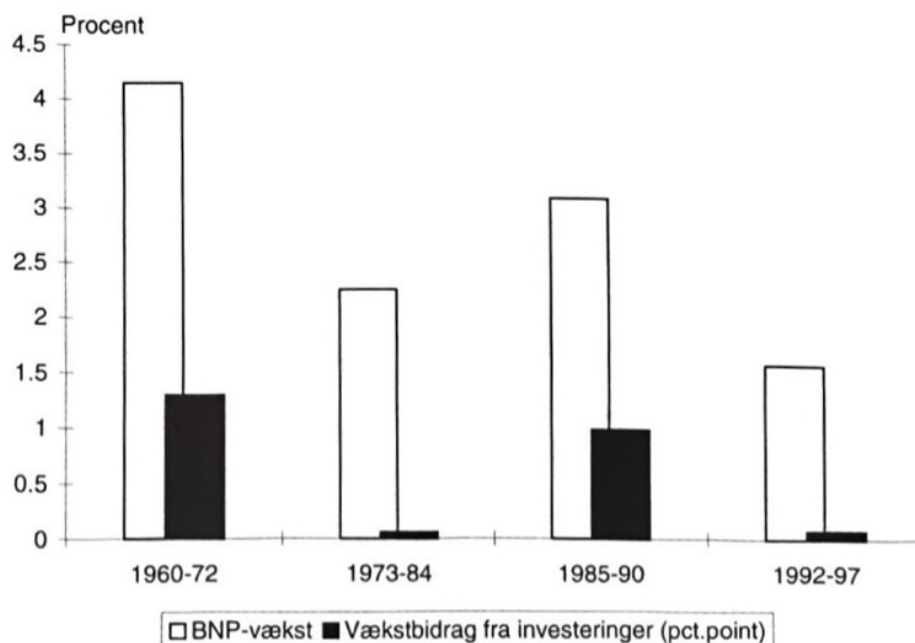
Figur 1: Europæisk BNP-vækst og bidragene hertil fra henholdsvis indenlandsk og udenlandsk efterspørgsel



Anm: Som følge af den tyske genforening er det ikke muligt at beregne vækstbidrag for 1991. Afvigelser mellem summen af bidrag fra indenlandsk og udenlandsk vækst og BNP-væksten er lagerinvesteringer, som ikke er afbildet i figuren.

Kilde: OECD-databank og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Figur 2. Europæisk BNP-vækst og vækstbidrag fra investeringer, 1960-97



Kilde: OECD-databank og egne beregninger

Det var den første vigtige erkendelse – fokus skal primært sættes på det europæiske samarbejde – ikke på truslerne udefra. Den anden vigtige erkendelse der efter min mening er sket rent analytisk før Amsterdam, er, at der rundt omkring i de økonomiske ministerier, i Centralbankerne og i interesseorganisationerne er sket en arbejdsmarkedspolitisk nyorientering. Nyorienteringen består ganske enkelt i erkendelsen af, at strukturledigheden ikke er en fast og uforanderlig størrelse. Det er sket som følge af såvel teoretisk arbejde som i kraft af empiriske erfaringer.

Bl.a. EU-kommissionen har bidraget til denne nyorientering. Det gjorde de blandt i *European Economy* (1995), hvor de påviste, dels at usikkerheden på fastlæggelse af et eksakt mål for strukturledigheden er meget stor, dels, at konjunkturpolitikken – og ikke mindst investerings- og dermed kapacitetsudviklingen – kan have væsentlig indflydelse på *udviklingen* i strukturledigheden. Endeligt er det blevet påpeget, at et skift i arbejdsmarkedspolitikken fra en passiv til en aktiv indsats i kombination med en rimelig konjunkturudvikling ligeledes kan reducere det strukturelle niveau.

Empirisk har bl.a. Danmark været et åbenlyst eksempel på, at den strukturelle del af ledigheden kan påvirkes. Vi skal således ikke mere end tre år tilbage før man kan finde Finansregørelser, hvor det blev skrevet at det strukturelle ledighedsniveau i Danmark lå på over 10 procent. I dag er den faktiske ledighed på omkring 8 procent. Den udvikling har Danmark kunnet gennemgå uden at vi har oplevet store løft i inflationen. Det kan tilskrives kombination af en god konjunkturudvikling samt væsentlige ændringer i arbejdsmarkedspolitikken, herunder opstramninger af rådighedsforpligtigelserne overfor de ledige, et øget flaskehalsberedskab og en større indsats på uddannelsesområdet.

Efter min mening var det en erkendelse af disse to forhold – strukturledigheden kan re-

duceres og Europa er langt hen ad vejen en lukket økonomi – som bidrog til at bane vejen for Amsterdam-gennembruddet. I det næste afsnit gennemgås kortfattet Amsterdamresultatet. Endelig diskuteres afslutningsvist perspektiverne for beskæftigelsessamarbejdet efter Amsterdam.

2. Gennembruddet i Amsterdam

Beskæftigelsesgennembruddet på EU-topmødet i Amsterdam består i flere beslutninger på en gang. Det er Vækst-og Stabilitetspagten, resolutionen om en jobpagt for EU, beslutningen om at holde et ekstraordinært topmøde i november måned 1997 alene om den europæiske arbejdsløshedssituation, beslutningen om at se på valutakurspolitikken overfor lande udenfor ØMU'en samt beslutningen om at indføre et beskæftigelseskapitel i traktaten.

Valutakursbeslutningen er meget teknisk orienteret. Punktet er imidlertid afgørende, da det direkte griber ind i noget af hjerteblodet omkring ØMU'en, nemlig om kompetencefordelingen i penge- og valutakurspolitikken. Penge- og valutakurspolitik er som vandforbundne kar. Er der fra politisk side sat mål for valutakurspolitikken så må pengepolitikken, og typisk ØMU-renten tilpasses til dette. Og påvirkes ØMU-renten påvirkes også beskæftigelsen.

EU-topmødet i Amsterdam har desuden angivet nogle vigtige retningslinier for det fremtidige samarbejde, bl.a. at man ikke vil gå på kompromis med budgetdisciplin og målsætningen om at fastholde lav inflation. EU's stats- og regeringschefer har dog også slået fast, at budgetdisciplin og lav inflation ikke er tilstrækkelige betingelser for et fremtidigt godt samarbejde. Beskæftigelsen skal samtidig udvikle sig positivt.

Resolutionen om vækst og beskæftigelse – *jobpagten* – indeholder udover beslutningen om et beskæftigelses-topmøde en del tekst, som på første hånd ikke binder så meget, men

som på længere sigt kan vise sig at få en hel del betydning for beskæftigelsen.

Beskæftigelsen i EU skal ikke øges her og nu ved at bruge mange flere penge. Betingelser for både vækst og beskæftigelse skal derimod styrkes gennem tankerne om et mere fleksibelt arbejdsmarked via livslang uddannelse, d.v.s. en stærkere prioritering af at udvikle en veluddannet, velkvalificeret og smidig arbejdsstyrke.

EU-topmødet opfordrede arbejdsmarkedets parter til at bidrage til ændringer på arbejdsmarkedet, som altså ikke blot består i dereguleringstankegangen af arbejdsmarkedet, men derimod i at satse på aktiv arbejdsmarkeds politik. Målet med lavinflation skal således tackles ved en flerstrengt strategi.

Der ligger her en stor udfordring for den europæiske arbejderbevægelse. En væsentlig betingelse i den økonomiske politik, som altså ikke blev anfægtet af EU's stats- og regeringschefer er betingelsen om at holde inflationen lav. Det findes der mange metoder til. Udover et fleksibelt arbejdsmarked, hvor flaskehalse så vidt muligt tackles før de bliver et problem, kan man også pege på midler som reduceret

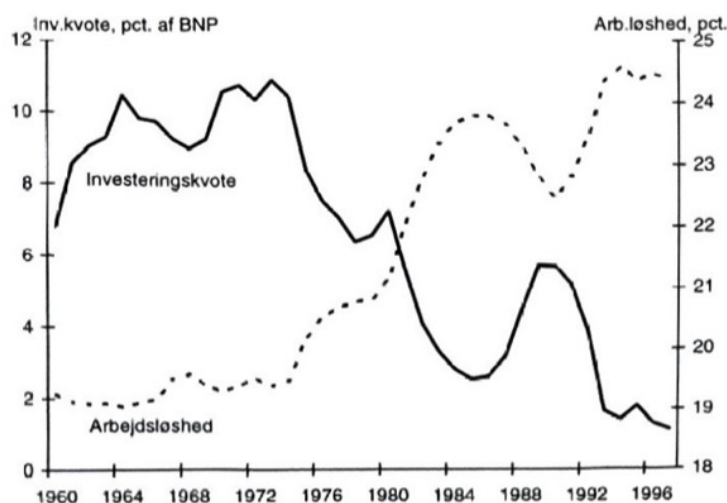
statsstøtte, åbenhed i udenrigshandlen – herunder udvidelse mod Østeuropa – og større konkurrence på varemærkederne.

EU-topmødet besluttede samtidigt, at alle eksisterende EU-fællesskabspolitikker skal gennemgås for at sikre, at de så godt som muligt er rettet mod jobskabelse og økonomisk vækst.

Denne beslutning bør udnyttes til, at man også sætter strukturfondene under en beskæftigelsesmæssig lup. Her ligger en stor del af EU's fælles midler, nemlig på årsbasis mere end 200 milliarder kroner. Det bør være muligt at øge investeringsomfanget og dermed beskæftigelsen, ved at ændre i de meget høje støtteprocenter.²

EU har i dag samlet set et historisk lavt investeringsniveau. Derfor skal alle midler tages i brug for at øge investeringsraterne. Med den nuværende lave investeringsindsats bliver det vanskeligt at opnå betydelige reduktioner i den europæiske arbejdsløshed. I figuren er vist den i øvrigt ganske nære sammenhæng mellem investeringsomfang og udvikling i arbejdsløsheden.

Figur 3: Udvikling i investeringer og arbejdsløshed i Europa



Kilde: OECD-databank og egne beregninger

Kausaliteten i figuren er ikke entydig, den kan i princippet godt gå begge veje, men uanset det, så er det i relation til det rekordhøje arbejdsløshedsniveau og det rekordlave investeringsniveau vigtigt at ingen områder fredes i de kommende år. Heller ikke strukturfondene, som lægger beslag på ½ procent af EU-landenes BNP.

På investeringssiden er der et bidrag fra EU-topmødet i Amsterdam med opfordringen til Den Europæiske Investeringsbank om at undersøge, om det er muligt at fremme fælles-europæiske investeringsprojekter. Det kan f.eks. være i sundhed, bymiljø, miljøbeskyttelse eller infrastruktur.

På Amsterdammødet fik den Europæiske Investeringsbank ikke flere penge at arbejde med. Men den er klart blevet opfordret til at finde dem. Det skal gerne ske ved deltagelse med den private sektor. En mulighed kan være at arbejde videre med ideen om EU-obligationer. Det vil være en finansiering, der ikke belaster de offentlige kasser, som inddrager risikovillig privat kapital og som netop synes at være en god ide, da der er tale om grænseoverskridende finansiering.

Der kan siges at være behov for at »aktivere« det private opsparringsoverskud i Europa. Vores beregninger viser således, at der i Europa er et stort opsparringsoverskud i den private sektor. Det er på 5 procent af det europæiske BNP, hvilket er et opsparringsoverskud på 2.500 mia. kroner. Det private opsparringsoverskud er i dag på samme niveau som i 1984-85, d.v.s. før den periode frem til 1990, hvor der i Europa blev skabt 10 millioner nye jobs. 70 procent af det private opsparringsoverskud findes i Tyskland, Frankrig, Italien og Spanien.

3. Efter Amsterdam

Generelt er det altså af EU's stats- og regeringschefer blevet besluttet, at beskæftigelsespolitikken skal sættes mere i fokus end hidtil

i EU-samarbejdet. Det meste af arbejdet skal imidlertid ske i de enkelte medlemslande, men nogen koordination af indsatsen og opfølgning på indsatsen kan ske i EU. Traktatens nye kapitel om beskæftigelsen er en af de nye væsentlige samarbejdsveje, herunder beslutningen om at oprette et beskæftigelsesudvalg.

Beskæftigelseskapitlet i traktaten siger, at Stats- og regeringscheferne hvert år skal overveje beskæftigelsessituationen i Fællesskabet. Det betyder, at beskæftigelsen i EU bør blive et hovedpunkt på mindst hvert andet EU-topmøde. Beskæftigelsen skal behandles efter en procedure, hvor det nye beskæftigelsesudvalg inddrages, og hvor Europaparlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget skal høres. Stats- og regeringscheferne har med beskæftigelseskapitlet så at sige sat sig selv i gabestokken.

Det helt afgørende spørgsmål efter Amsterdam bliver imidlertid: Hvordan kan samarbejdet blive mere konkret, d.v.s. hvordan kan man føre muligheder i beskæftigelseskapitlet ud i livet?

Meget tyder på, at en af metoderne til at iværksætte beskæftigelseskapitlet på i de kommende år bliver via *benchmarks* – sigtemærker i den økonomiske politik. Det er et nyt EU-ord, som dækker over, at man sætter sig nogle præcise mål for udviklingen i beskæftigelse og arbejdsløshed. Det er så disse mål, som stats- og regeringscheferne årligt skal holdes op imod, når de sættes i den beskæftigelsesmæssige gabestok.

4. Det virker med præcise målsætninger

Såvel Det indre Marked som ØMU-processen kan ses som tegn på, at hvis man opstiller præcise målsætninger, så viser det sig, at så kan EU-landene også godt opfylde dem.

Italien er måske det mest tydelige eksempel på, hvad man faktisk kan opnå nationalt, hvis man virkelig prioriterer det. I mange år var

det mere reglen end undtagelsen, at Italien havde et underskud på de offentlige finanser på over 10 procent af BNP. Det blev imidlertid ændret, da Italien bestemte sig for at blive medlem af ØMU'en. Særligt i kraft af en stram finanspolitik har Italien i dag bragt sig meget tæt på konvergenskriteriet om maksimalt tre procent i underskud. Også med hensyn til inflationen har Italien i dag bragt sig i en gunstig situation i forhold til ØMU-deltagelse.

Nu skal disse erfaringer med konkrete og også detaljerede målsætninger overføres til arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesområdet. EU-kommissionen har allerede spillet ud. Men mange andre aktører er inde på de samme ideer, bl.a. Europaparlamentet og formandskabet i Luxembourg. Via benchmarks lægges der indirekte op til betydelige reformer på de europæiske arbejdsmarkeder.

Fællesnævneren for de målsætninger der rumsterer i kulissen og officielt i Kommissionens udspil fra oktober, 1997 er følgende:

- Langtidsledighed og ungdomsledighed skal allerøverst på dagsordenen.
- Landene skal forpligtige sig til, at de unge arbejdsløse skal aktiveres i arbejde, uddannelse eller efteruddannelse inden de har været ledige i seks måneder.
- Langtidsarbejdsløshed skal afskaffes. Alle arbejdsløse skal aktiveres i arbejde, uddannelse, efteruddannelse eller anden beskæftigelsesforanstaltning inden de har været ledige i 12 måneder.
- EU's beskæftigelsesgrad skal øges fra de nuværende godt 60 procent til 65 procent indenfor ca. 5 år.

5. Argumenter for og imod

Der er argumenter, som taler både for og imod talmæssigt meget konkrete målsætninger for udviklingen på arbejdsmarkedet. Instinktivt vil nogle måske være *imod*, fordi man traditionelt opfatter arbejdsmarkedspolitikken som et nationalt anliggende. Imod kan også

tale, at vi ved, at arbejdsmarkederne i EU er meget forskelligt indrettet. Det kan umiddelbart tale for, at ensartede målsætninger ikke er vejen frem.

Der er imidlertid endnu flere argumenter, som taler for, at EU-samarbejdet – givet den politiske vilje reelt er til stede – nu tager skridtet til at konkretisere beskæftigelsesstrategien fra f.eks. Essen-topmødet i 1994. Her blev der bl.a. peget på forbedringer af arbejdsmarkedets funktionsmåde gennem investeringer i uddannelse, en fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet, reduktion af de ikke-lønmæssige omkostninger m.v.

Beskæftigelsesstrategien fra Essen fokuserer imidlertid næsten kun på midlerne. Det er vigtigt, at disse midler kombineres med nogle konkrete indsatsområder, d.v.s. målsætninger. Det vil kunne ske med benchmarks.

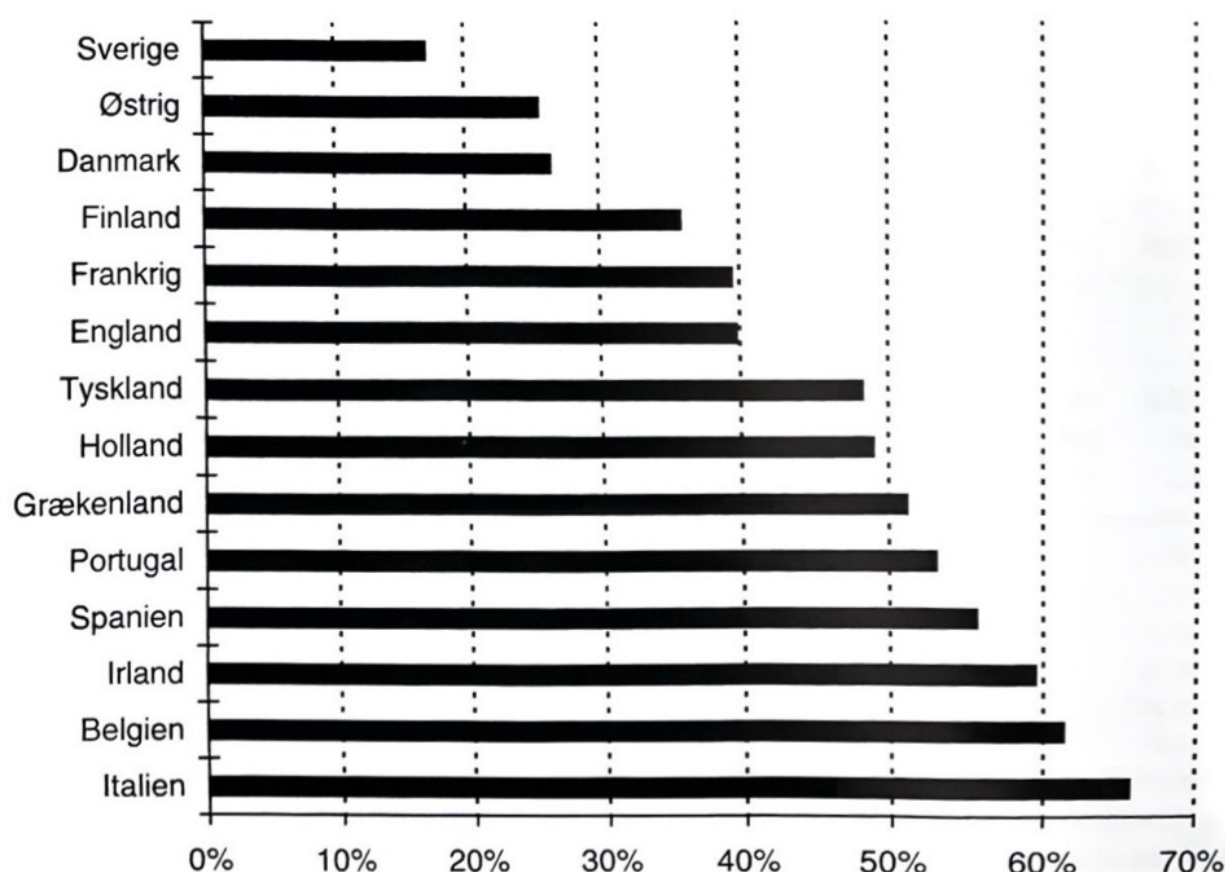
Et andet argument som taler for at være positiv overfor konkrete målsætninger er, at det der lægges op til i EU-samarbejdet ligger meget tæt op af den nordiske arbejdsmarkedspolitik. På flere felter er der nærmest tale om, at det øvrige EU skal overtage den nordiske arbejdsmarkedspolitik. Det er altså ikke lønspredning og deregulering der lægges op til, men derimod en aktiv frem for en passiv arbejdsmarkedspolitik med vægt på pligter og rettigheder. En politik hvor vi også godt ved, at det har været nødvendigt med stramninger i rådighedsforpligtigelserne.

De reformer der indirekte er på tale stiller altså ikke mange nye krav til de nordiske arbejdsmarkeder. Derimod vil der være tale om store reformudfordringer for arbejdsmarkedspolitikken i flere af de mellem- og syd-europæiske lande. Det kan man vise ved nogle få eksempler.

6. Langtidsledighed

Som nævnt er de europæiske arbejdsmarkeder temmelig forskellige i deres struktur. I figur 4

Figur 4: Langtidsarbejdsløse (12 måneder eller mere) i % af alle arbejdsløse, 1996



Kilde: OECD, Employment Outlook, 1997

er vist en af benchmark størrelserne, nemlig langtidsledigheden. I de nordiske lande er andelen af de arbejdsløse, som er ledige mere end 12 måneder, forholdsvis lille sammenlignet med de fleste øvrige EU-lande.

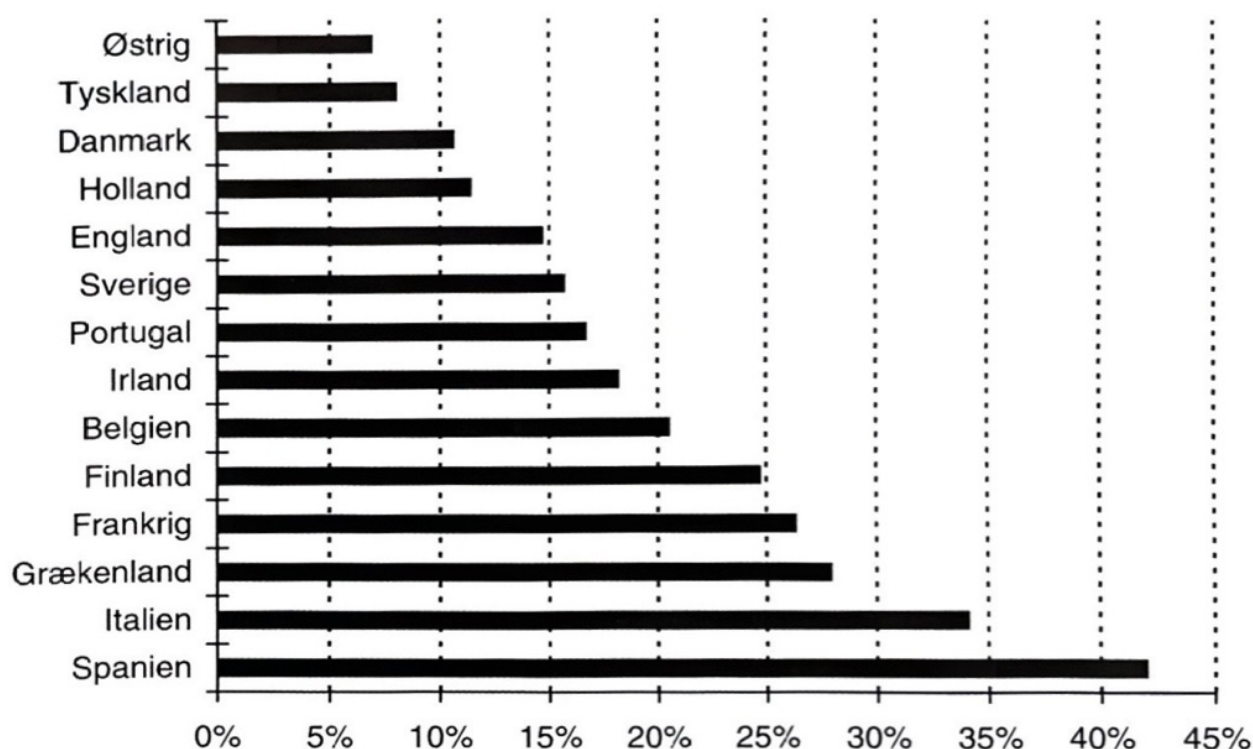
En målsætning om en betydelig reduktion i EU's langtidsledighed vil altså især sætte lande som Spanien, Irland, Belgien og Italien i gabestokken. Der vil skulle ske reformer i deres arbejdsmarkedspolitik.

I Belgien må man f.eks. nok gøre op med reglen om, at der ikke er nogen tidsmæssig øvre grænse for i hvor mange år, man kan modtage

arbejdsløshedsunderstøttelse. I princippet kan man her modtage understøttelse uendeligt. Det påvirker sandsynligvis deres tal, hvor over 60 procent af de arbejdsløse er langtidsarbejdsløse.

I 1995 var der alene blandt de »gamle« 12 EU-lande 8.3 millioner langtidsarbejdsløse i EU. I de fire store kontinentaleuropæiske lande – Tyskland, Spanien, Frankrig og Italien – var det samlede antal langtidsledige på næsten 6.5 millioner personer. Det er altså især fra disse fire lande, at de store bidrag til reduktioner i EU's langtidsarbejdsløshed skal komme.

Figur 5: Arbejdsløshedsprocent for unge mellem 15 og 24 år, 1996



Kilde: OECD, Employment Outlook, 1997

7. Ungdomsledighed

Det andet store benchmark område – ungdomsledigheden – vil ligeledes få den effekt, når det jævnlige tages op til eftersyn på topmøderne, at udvalgte lande vil komme i gabetoppen. I figur 5 er vist arbejdsløshedsprocenten for unge mellem 15 og 24 år i EU-landene. Der er meget store forskelle på EU-landene. Derfor må der nødvendigvis også blive forskel på, hvor meget de forskellige lande har behov for at reformere deres arbejdsmarkedspolitik.

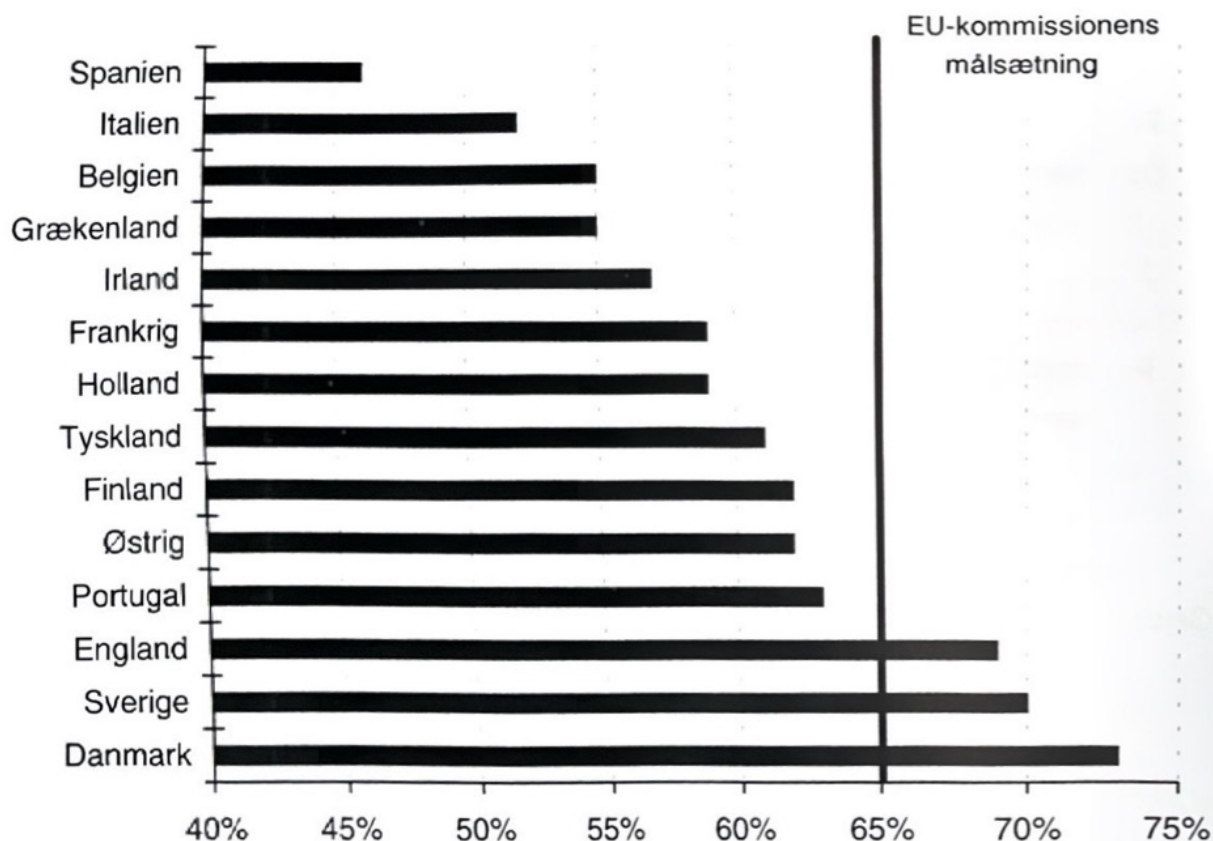
Danmark ligger igen fornemt placeret, hvorimod lande som Frankrig, Italien og Spanien har meget at rette op på. Sættes ungdomsledigheden øverst på den europæiske dagsorden vil det indirekte kunne medføre krav om betydelig ændringer i den italienske og spanske

arbejdsmarkedspolitik. F.eks. vil samspillet mellem opsigelsesregler og indkomstoverførelserne kunne komme i fokus.

8. Beskæftigelsesgraden

Et tredje område, hvor de europæiske arbejdsmarkeder adskiller sig fra hinanden er med hensyn til, hvor mange der er i arbejde i EU-landene. I dag er ca. 60 procent af EU's befolkning i den erhvervsdygtige alder i beskæftigelse. Det er denne beskæftigelsesgrad, som Kommissionen foreslår skal op på 65 procent. Det er en ambitiøs målsætning. EU-landene skal tilbage til tiden med fuld beskæftigelse i starten af 1970'erne for at finde en tilsvarende høj beskæftigelsesgrad. I figur 6 er vist de forskellige EU-landes beskæftigelsesgrad i 1997. Igen ligger Danmark i toppen med en beskæftigelsesgrad på over 70 procent.

Figur 6: EU-landenes beskæftigelsesgrad, 1997



Kilde: OECD-databank og AE

En væsentlig forklaring på den forskellige beskæftigelsesgrad blandt EU-landene er forskelle i kvindernes erhvervsfrekvens. For at øge beskæftigelsesgraden er det således også vigtigt for en række EU-lande, at udbygge de offentlige/private serviceydelser, især er det vigtigt med en bedre dagsinstitutionsdækning i flere lande for at kunne øge kvindernes erhvervsfrekvens. Generelt er den lave beskæftigelsesgrad naturligvis også et spejlbillede af den høje ledighed i de fleste EU-lande.

9. Vil benchmarks virke?

Maastricht-kravene har tydeligt påvirket indretningen af EU-landenes økonomiske politik. Derfor kan man påstå, at eksakte kriterier for arbejdsmarkedet også må kunne få succes.

EU-landene kan tilsyneladende meget, når blot de forpligter sig selv.

Man kan dog argumentere for, at årsagen til at Maastricht-kriterierne har haft så stor effekt skyldes, at der var en stor gulerod for enden af processen, nemlig medlemskab af ØMU'en. Ved arbejdsmarkeds-kriterier er der ikke den samme gulerod. Det er rigtigt, men også kun delvist rigtigt.

Det er gentagne gange blevet påvist såvel teoretisk som i empiriske undersøgelser, at når den fælles mønt indføres så reduceres fleksibiliteten i EU, fordi muligheder for tilpasninger gennem devalueringer og revalueringer forsvinder. I krisetider er der derfor en risiko for,

at arbejdsløsheden uden valutakursfleksibiliteten vil stige ekstraordinært meget, og eventuelt sætte sig permanente spor, fordi en del af arbejdsstyrken langvarigt mister kontakten til arbejdsmarkedet. Det er derfor alfa og omega for en valutaunions succes, at fjernelsen af valutakursfleksibiliteten erstattes af en anden form for fleksibilitet. Det sætter naturligt arbejdsmarkedets funktionsmåde allerøverst på ØMU-landenes dagsorden.

Hvis arbejdsmarkedet fungerer dårligt med en høj langtidsledighed og høje arbejdsløshedsprocenter for de unge – som jo skal være fornyelsen af arbejdsstyrken, da det er dem, der bringer ny viden med sig – så er det en tidsindstillet bombe under ØMU'en. Derfor må der være mange parter i det økonomiske politiske spil, som vil lægge vægt på benchmark-processen.

Det må være i arbejdsmarkedsparternes interesse at få sat fokus på langtidsledighed og ungdomsledighed. Det må ligeledes være en succesparameter for stats- og regeringscheferne, der har udpeget ledigheden, som EU's største problem. Og endeligt må centralbankerne også være stærkt optaget af, hvordan arbejdsmarkedet udvikler sig. Sker der væsentlige forbedringer i den aktive arbejdsmarkedspolitik, som reducerer strukturledigheden, så er det oplagt, at centralbankerne bør kvittere med en mindre restriktiv pengepolitik.

Alle de væsentlige parter i det økonomisk politiske spil bør altså være interesseret i, at benchmarks i forhold til arbejdsmarkedet ikke bare bliver varm luft.

10. Efter beskæftigelsestopmødet og før ØMU'en

Benchmarks på arbejdsmarkedets område kan blive et konkret og nyt skridt i EU-samarbejdet. Det kan ses som en praktisk udnyttelse af de rammer for samarbejdet, der er opstået efter beskæftigelseskapitlet kom ind i traktaten efter Amsterdam.

Benchmarks for arbejdsmarkedet gør det imidlertid ikke alene. Strukturforbedringer på arbejdsmarkedet er ikke nogen mirakelløsning i forhold til EU's arbejdsløshedsproblemer. Skal der virkelig opnås succes i relation til arbejdsløsheden er det afgørende, at konjunkturerne samtidigt udvikler sig gunstigt. Her har Centralbankerne en nøglerolle, da de styrer pengepolitikken og dermed renten. Det er vigtigt, at de kvitterer for ændringer i EU-landenes arbejdsmarkedspolitik fra passiv til aktiv indgriben med at føre en mindre restriktiv pengepolitik.

EU's problem i starten af 1990'erne kan bl.a. tilskrives en stram pengepolitik. Betydningen af pengepolitikken kan f.eks. illustreres af beregninger på AE's internationale model HEIMDAL som viser, at hvis centralbankerne i Europa strammer pengepolitikken svarende til en stigning i realrenten (den korte) på et procentpoint, så giver det et tab efter fire år på 1,8 millioner arbejdspladser.

I den aktuelle situation med over 18 millioner arbejdsløse i EU er det vigtigt at pengepolitikken ikke bliver for stram i de kommende år. Det vil en intensiveret fokus på arbejdsløshedskriterier kunne bidrage til at undgå.

Med fri kapitalbevægelser og faste valutakurser bliver et dårligt fungerende arbejdsmarked i f.eks. Italien indirekte også et problem for os. Det påvirker nemlig rammerne for den økonomiske politik i EU, herunder pengepolitikken.

Endeligt kan man pege på, at konkrete arbejdsløshedskriterier også vil kunne gøre noget andet væsentligt, nemlig få bragt EUDiskussionen om ledigheden ned på et realistisk plan.

Det er ikke realistisk, at EU topstyret fra Bruxelles skal udsende direktiver, som landene hver især skal gennemføre. Dertil er vi alt for forskellige. EU og Bruxelles er et samar-

bejdsforum – ikke en kommandocentral. Det, der er behov for, er, at EU-samarbejdet benyttes til at vi stiller kritiske og konkrete krav til hinanden – også på arbejdsmarkedsområdet. Derfor er benchmarks, der skal forfølges individuelt i de forskellige EU-lande, et godt skridt frem.

Noter

1. Opstilling af et europæisk nationalregnskab:

Ved beregning af vækstbidragene til Europas BNP-vækst er der benyttet data fra OECD Economic Outlook nr. 61, 1997. OECD opstiller også et europæisk nationalregnskab. Når man sammenligner AE's beregninger med OECD's kan man finde mindre afvigelser. Årsagen til disse afvigelser er, at vi benytter en anden måde at veje landene sammen på. OECD bruger faste 1991 købekraftskorrigerede BNP vægte. Det har imidlertid den effekt, at et land som Tyrkiet giver et relativt stort bidrag til udviklingen i OECD-Europa. Ved vores beregninger af aggregaterne for Europa har vi brugt løbende nominelle vægte i fælles valuta baseret på andelen fra året før. Vi bruger også variabel specifikke vægte, når vi beregner de forskellige aggregater. I vores beregninger har vi desuden ikke medtaget Tyrkiet ved beregninger over det europæiske nationalregnskab.

2. **Strukturfondene:** I rapporten Danmark, EU og Østeuropa viser vi hvordan nedsatte støtteprocenter i strukturfondene, dels kan bidrage til at finansiere udvidelsen, dels markant vil kunne øge det samlede investeringsniveau i Europa.

Kilder

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1996): »Europe as an Entity – possibilities and limits in economic policy«, København

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1997): »Danmark, EU og Østeuropa – udvidelsen er ikke dyr og koster ikke arbejdspladser«, København

EU-kommissionen (1995): »The composition of unemployment from an economic perspective«, European Economy no 59, Bruxelles

EU-kommissionen (1997): »Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998«, Kom (97) 497, Bruxelles

Landsorganisationen i Danmark og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1997): »Fra idé til virkelighed – på vej mod højere beskæftigelse i Europa«, København

OECD (1997): Databanken til Economic Outlook nr. 61, juni 1997, Paris

OECD (1997): »Employment Outlook – 1997«, Paris

Udenrigsministeriet: »Amsterdam-traktaten«, Europaudvalget Alm. del – bilag 1520, København

Om EUs miljøgaranti

Hjalte Rasmussen, professor dr. jur., Københavns Universitet

1. Lidt om, hvad en miljøgaranti er og ikke er

Miljøgarantien er det populære danske navn på den bestemmelse, som kom ind i EF-traktaten som en ny artikel 100A, stk. 4, i forbindelse med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt i 1986. Det er reglen om, at medlemsstaterne under visse betingelser kan undtage sig at omsætte et totalharmoniseringsdirektiv til national ret. Den vigtigste betingelse er, at den medlemsstat, som går enegang, gør det for at beskytte miljøet på et højere niveau nationalt, end harmoniseringen lægger op til for alles vedkommende.¹ Der findes mig bekendt ikke andre EU-regler, omkring hvilke der har udviklet sig myter, misforståelser og vrangforestillinger i et omfang svarende til netop artikel 100A, stk. 4. To af de åbenbare misforståelser gemmer sig i selve navnet 'miljøgarantien'. Artikel 100A, stk. 4 handler nemlig for det første ikke kun om miljøbeskyttelse, men tillige om beskyttelse af arbejdsmiljøet, folkesundheden, dyrs liv og sundhed, nationale skatte af kunstnerisk, historisk og arkitektonisk værdi samt en række yderligere, ikke-økonomiske værdier.²

For det andet har den vrangforestilling bidt sig fast, at garantier i almindelighed og 'miljøgarantien' i særdeleshed gør det ud for ta'selv-borde: sættes nogen til at kontrollere, om den indrømmede mulighed for at gå miljøbeskyttelsesmæssig enegang misbruges, opfattes artikel 100A, stk. 4, ikke som en *rigtig garanti*. Og fordi hverken miljøgarantien i Maastricht-traktaten og dens efterfølger i Amsterdam-traktaten kan anvendes på for eksem-

pel transport og landbrug, men kun på det indre marked, anser enkelte kommentatorer den ikke for en rigtig garanti.³

Selvfølgelig er garantier i almindelighed ikke grænseløse. En garanti ophører ikke med at være en garanti i juridisk forstand, blot fordi nogen sættes til at kontrollere, om misbrug af 'garantien' er under opsejling. Det er så indlysende, at enhver misforståelse burde være udelukket. Tag for eksempel – til sammenligning – den garanti, som følger med en ny bil. Med den i hånden forestiller ingen sig vel, at bilkøberen kan forhindre sælgeren i at undersøge, om den mangel, som køberen påberåber sig, og som han vil have sælgeren til at udbedre gratis for køberen, er omfattet af garantien. Garantien dækker naturligvis kun mangler, som fulgte med den ny bil (fabrikationsfejl). Ingen garanti omfatter fejl eller mangler, som skyldes køberens dårlige vedligeholdelse af sin ny bil eller lignende. Og selvfølgelig skal man læse i kontrakten for at finde ud af, om garantien omfatter alle dele af den bil, man er ved at købe, eller om visse dele er undtaget. Tilsvarende: en miljøgaranti holder kun så langt miljøhensyn kan begrunde undtagelser fra en i øvrigt vedtagen, fælles regel på det politikområde, hvor garantien er sat i kraft.

2. Opgaven i det følgende

I det følgende skal jeg efter opfordring af Økonomi&Politiks redaktion fortolke Amsterdamtraktatens 'miljøgaranti' i artikel 100A og sammenligne dens kvalitet, som garanti be-

tragtet, med kvaliteten af dens forgængere i henholdsvis TEF⁴ og TEU.⁵

Lidt forenklet er opgaven i det følgende derfor at besvare spørgsmålet, om medlemsstaternes frihed til at gå enegang hjemme for at forbedre beskyttelsen af miljøværdier er større efter Amsterdam?⁶ Eller om den er den samme eller mindre?

Svaret på disse spørgsmål er let at give: garantien er entydigt forbedret. De internationale miljøorganisationer gik derfor galt i byen, da de for nylig kritiserede Amsterdam-traktatens miljøgaranti stærkt.⁷ Den var efter deres mening for svag og uanvendelig. Miljøgarantien er tværtimod stærk og anvendelig. Herhjemme har nogle af fortidens mest inkarnerede kritikere af den gamle miljøgaranti i øvrigt glemt denne kritik, efter at Amsterdam-traktaten blev vedtaget. Man kunne få den tanke, at glemsomheden skyldes, at kritikerne uden den ikke ville kunne kritisere Amsterdam-traktatens miljøgaranti for ikke at være en forbedring af retstilstanden.⁸

Teknisk er opgaven i det følgende at sammenligne artikel 100A(H), hvor H'et står for de 'hidtidige miljøgarantier' i TEF og TEU med artikel 100A(N), hvor N'et står for de 'nye' regler, som findes i Amsterdam-traktaten.

3. Hvorfor diskutere 'før og nu'?

Det er nødvendigt at føre en før-og-nu diskussion, fordi mindst to indbyrdes aldeles uforenelige fortolkningsskoler efter 1986 stredes om, hvem som havde ret i opfattelsen af, hvad artikel 100A(H) bestemmer.⁹ Hvad uenigheden mellem skolerne nærmere gik ud på, forstod debatdeltagerne vel selv. Det er dog næppe gået klart op for mange andre, hvad striden egentlig drejede sig om.

Et eftersyn af, hvad før-skolerne var uenige om, er nødvendigt af den enkle grund, at den ene skole forfægtede en opfattelse, der gjorde undtagelsesmulighederne efter artikel 100A

(H) så omfattende, at artikel 100A(N) kan forekomme som et miljøbeskyttelsesmæssigt tilbageskridt, dersom skolen havde haft ret. Det har den dog ikke, hvilket jeg skal begrunde nærmere i det følgende. Skolens opfattelse var i korthed fortalt, at medlemsstaterne stort set altid kunne gå miljøbeskyttelsesmæssig enegang, blot de efterlevede visse lette procedurekrav.¹⁰ Denne skoles fortalere findes/fandtes her i landet navnlig i og omkring den danske regering. Denne skole kalder jeg i det følgende for 'maksimumskolen'.¹¹

Den anden skole anså miljøgarantien i artikel 100A(H) for en minimumsgaranti, som kun under strikte betingelser åbnede mulighed for en medlemsstat for at bibeholde miljøbeskyttelsesregler. Under alle omstændigheder kunne en stat kun unddrage sig at implementere harmoniseringsdirektivet, dersom det var for at bibeholde en miljøbeskyttelsesregel, som staten *havde sat i kraft internt før* tidspunktet for vedtagelsen af en ny artikel 100A(H)-lovharmonisering.¹² Da man ikke kan følge med i de følgende analyser uden at have alle reglerne for øje, gengiver jeg nu begge regelsæt ord for ord.

4. De nye og de gamle regler in extenso

Artikel 100A(H) har følgende ordlyd:

»Stk. 1. Uanset artikel 100 og medmindre andet er bestemt i denne Traktat, finder følgende bestemmelser anvendelse med henblik på virkeliggørelsen af de i artikel 8 A [om oprettelse af det indre marked] fastsatte mål. Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, i samarbejde med Europa-Parlamentet og efter høring af Det økonomiske og sociale Udvalg, vedtager de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af Medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.

»Stk. 2. Stk. 1 finder ikke anvendelse på fiskale bestemmelser, bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer og bestemmelser vedrørende ansattes rettigheder og interesser.

»Stk. 3. Kommissionens forslag i henhold til stk. 1 inden for sundhed, sikkerhed, miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse skal bygge på et højt beskyttelsesniveau.

»Stk. 4. Når en Medlemsstat, efter at Rådet med kvalificeret flertal har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at anvende nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 36, eller som vedrører beskyttelse af arbejdsmiljøet eller miljøbeskyttelse, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser.

»Kommissionen bekræfter de pågældende bestemmelser efter at have konstateret, at de ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem Medlemsstaterne.

»Uanset den i artiklerne 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.

»Stk. 5. 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.«

Amsterdamtraktatens artikel 100A bestemmer i stk. 4-stk. 9 følgende:

»Stk. 4. Når en medlemsstat, efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at opretholde nationale bestemmelser, som er be-

grundet 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.

»Stk. 5. Når med forbehold af stk. 4 en medlemsstat endvidere, 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 er opstået efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, giver den Kommissionen meddelelse om de påtænkte bestemmelser og om grundene til deres indførelse.

»Stk. 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, at de ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og at de ikke 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.

»Stk. 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 forestå en tilpasning af denne foranstaltning.

»Stk. 7a. 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.

»Stk. 8. Uanset den i artiklerne 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.

»Stk. 9. 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.«

5. Fra artikel 100 til artikel 100A.

Artikel 100A(H)s tilblivelse som retsregel fulgte et usædvanligt forløb. I dét ligger koden gemt til forståelsen af, hvorfor maksimum- og minimumskolerne kunne blive så grundigt uenige om artikel 100A(H).

Forløberen for artikel 100A(H) var Romtraktatens artikel 100, som hjemlede og hjemler harmonisering af medlemsstaternes love og andre bestemmelser, der 'direkte indvirker på fællesmarkedets oprettelse eller funktion'. Siden 1960'erne var imidlertid meget harmoniseringsarbejde gået i stå, fordi lovharmoniseringer ifølge artikel 100 kræver enstemmighed. Vetoreglens berettigelse var naturligvis, at uforudsete lovharmoniseringer har det med at gøre ondt i suveræniteten.

Prisen for en effektiv veto blev imidlertid ofte et splintret marked eller et laveste-fællesnævner marked, som spærrede for de europæiske virksomheders muligheder for at indhøste stordriftsfordele. Dette forhold førte i anden runde til, at EF-landenes internationale kon-

kurrenceevne på de globale markeder for varer og tjenesteydelser, hvor USA og Japan står stærkt, udviklede sig utilfredsstillende.

I erkendelse heraf voksede en handelspolitisk argumentation sig stærk med sigte på at fjerne eller dog begrænse enstemmighedsreglen i artikel 100. Denne udvikling tog fart omkring midten af 1980'erne. Imidlertid, selv om denne argumentation økonomisk var uimodsigelig, vedblev modstanden i medlemsstatskredsen mod at begrænse vetoretten til det sidste med at være nærmest uoverstigelig.

Modviljen mod at begrænse vetoreglen var i og for sig forståelig nok, fordi indførelsen af regler om flertalsvedtagelser er lig med indførelse af muligheden for at tabe afstemninger om vedtagelsen af nye harmoniseringsregler. Samtidig er det notorisk, at ømheden i suveræniteten føles særdeles akut af medlemsstater, som bliver stemt ned i EUs Råd, og som alligevel skal rejse hjem og gennemføre de uønskede regler. Des vigtigere den enkelte sag er internt-politisk for en stat, des alvorligere føles tabet. Derfor vedblev en hel del EU-lande med at afvise enhver tanke om at begrænse enstemmighedsreglen i artikel 100.

Det var situationen, da sagen kom op på stats- og regeringschefernes bord i Det Europæiske Råd. Rådet måtte dog hurtigt erkende, at forlig under sædvanlige EU-diplomatiske forhandlingsvilkår ikke ville kunne indgås. Da hele EFA-projektets succes eller fiasko stod og faldt med opnåelsen af enighed om en artikel 100A(H), besluttede stats- og regeringscheferne sig da for at gå utraditionelt til værks: de sendte alle deres hjælpere, inklusive EU-juristerne, uden for døren. Idéen var, at politikerne derefter i enrum skulle enes om en formulering af en undtagelsesregel, som alle *politisk* kunne leve med. Det lykkedes.

Det bør imidlertid på den baggrund ikke undre, at artikel 100A(H), stk. 4, straks efter Rådsmødets afslutning voldte endog betydeli-

ge *juridiske* fortolkningsproblemer. Nogle mødedeltagere gik nemlig til pressen for at kundgøre, at enheden på det indre marked havde sejret. De omtalte artikel 100A(H) som en minimumsløsning. Andre, og blandt dem den danske regering, argumenterede, at miljøhensynene havde vundet en nærmest definitiv sejr over markedshensynene, og lancerede derfor et maksimalt beskyttelsesomfang. Hvad går så henholdsvis maksimums- og minimumsfortolkningerne nærmere ud på?

6. Maksimum- og minimumversionerne

Minimumversionen tillader kun, som omtalt ovenfor, at en medlemsstat bibeholder en eksisterende strengere beskyttelsesregel og kun, dersom staten har stemt imod lovharmoniseringen under sagens behandling i Rådet. Kravene til nødvendigheden af at gå enegang anses for at være strenge. Kommissionen skal ifølge denne opfattelse i hvert enkelt tilfælde foretage en tilbundsgående undersøgelse af, om en undtagelse fra den fælles disciplin nu også bør tillades. Endelig skal den fremlægge en fyldestgørende begrundelse for sin afgørelse, hvad enten denne går staten imod eller ikke.

Maksimumversionen af artikel 100A(H)-fortolkningen lægger derimod få eller ingen reelt mærkbare bindinger på medlemsstater, som af den ene eller den anden grund vil gå national, miljøbeskyttelsesmæssig enegang. Ifølge denne version har en medlemsstat, for det første, ret til at bryde ud af den fælles regeldisciplin ved at beslutte at lade en eksisterende højbeskyttelsesregel forblive i kraft, hvis medlemsstaten i Rådet har stemt forgæves imod vedtagelsen af en beskyttelsesregel på et lavere-end-ideelt beskyttelsesniveau. Herom er alle som anført enige.

Enigheden ophører, når fortalere for maksimumversionen gør gældende, at en medlemsstat har ret til at gå enegang, uden at den i Rådet har stemt imod den harmoniseringsregel, som den nu ikke ville implementere. For

det tredje er det mere end tvivlsomt, når tilhængerne af maksimumversionen antager, at en medlemsstats regering på ethvert tidspunkt efter vedtagelsen af et nyt totalharmoniseringsdirektiv har lov til at trække sig ud af den fælles disciplin for at indføre en strengere miljøbeskyttelse. Det skulle for at tage et sådant skridt angiveligt være uden betydning, hvordan medlemsstaten i sin tid havde stemt i Rådet. Ydermere skulle nye nationale beskyttelsesregler ifølge maksimumversionen kunne bibeholdes eller indføres, blot der kunne henvises til visse videnskabelige undersøgelser, som mere eller mindre præcist afdækkede et behov for at stille strengere miljø- eller sundhedskrav til et eller andet produkt, til en arbejdsdag, et arbejdsmiljø eller lignende.

Forsvarerne for denne opfattelse hæftede sig ved, at der i artikel 100A(H) stk 4, står, at medlemsstaterne har lov til 'at anvende' strengere nationale bestemmelser. 'Anvende' slører, om man blot har lov til at bibeholde en eksisterende regel eller tillige til at indføre en ny, strengere beskyttelsesregel. Dette var formentlig en fuldt bevidst kamuflering fra Det Europæiske Råds side. Imidlertid viser artikel 100A(H)s tilblivelseshistorie efter min mening uimodsigeligt, at undtagelsesreglen skulle kompensere for tab af retten til at nedlægge veto mod at skulle nedtrappe et eksisterende nationalt beskyttelsesniveau. Derfor hjemler artikel 100A(H), stk. 4, kun at opretholde en eksisterende regel.

De store frihedsgrader rakte ifølge maksimumversionen for det fjerde ind i området for bevisførelsen for, hvor stærkt behovet var for at gå national enegang. Tærsklen for enegang antoges at ligge kendeligt under et krav om, at enegang for eksempel skulle udgøre et miljømæssigt særdeles påtrængende eller ligefrem uomgængeligt skridt. Videnskabeligt mindre tungtvejende antagelser om, at miljøet eller menneskers sundhed i en eller anden form befandt sig i en fare- eller (måske endda

blot) risikozone, var ifølge maksimumversionen tilstrækkeligt til at retfærdiggøre en medlemsstats anvendelse af artikel 100A(H), stk. 4. Til støtte for denne synsmåde fremførtes i reglen, at artikel 100A(H), stk. 4, benytter udtrykket, at 'Kommissionen *bekræfter*' meddelelsen om, at eksisterende strengere regler ønskes anvendt. Den omstændighed, at 'bekræfter' står i nutid formidler sprogligt et indtryk af noget med pligt og automatik. Desuagtet står man her formentlig foran endnu et eksempel på, at Det Europæiske Råd valgte at udtrykke sig tvetydigt for at åbne mulighed for, at alle regeringerne – også de mest grønne medlemsstaters regeringer – kunne rejse hjem med en *politisk* sejr.

Dernæst var det i tiden før PCP-dommen for det femte en del af maksimumversionens tankegods, at den nationale særregel først skulle ophæves, dersom Kommissionen sagde nej til at bekræfte¹³ – hvad enten nej'et kom før eller efter implementeringsfristens udløb. PCP-dommens underkendte dog berettigelsen af denne opfattelse.¹⁴

Den ny artikel 100A(N), stk. 6, om Kommissionens 6 måneders sagsbehandlingsfrist ændrer formentlig denne retstilstand. For fremtiden må eksisterende regler antagelig kunne opretholdes i afventen af Kommissionens bekræftelse. De må kunne opretholdes efter udløbet af implementeringsfristen, i hvert fald dersom medlemsstaten ikke har forsinket starttidspunktet for forelæggelsessagen unødigt. Udløber 6-månedersfristen, uden at Kommissionen har reageret, anses den eksisterende regel for stiltiende bekræftet og kan anvendes fortsat.

For det sjette er det ubestridt, at enhver medlemsstat har ret til at lade eksisterende regler forblive i kraft, indtil udløbet af implementeringsfristen for omsætning af den vedtagne fællesskabsretlige regulering til national ret, hvilket ofte drejer sig om fra 18 til 24 måneder. Inden for dette tidsrum skal en med-

lemsstat, som vil gå enegang, give Kommissionen meddelelse herom i henhold til stk. 4. Den meddelelse skal gives så betids, at Kommissionen råder over de 6 måneder, som den ifølge artikel 100A(N), stk. 6, har til at behandle den nationale anmodning om enegang. En medlemsstat, som ønsker fortsat at anvende en eksisterende regel, bør derfor hurtigst muligt give Kommissionen sin meddelelse herom, således at der er bedst mulig sandsynlighed for, at sagen er afsluttet med en bekræftelse eller det modsatte, inden implementeringsfristen udløber.

Går Kommissionens afgørelse staten imod, kan denne indbringe sagen for EF-domstolen i henhold til hasteproceduren i artikel 100A(H), stk. 4, 3. led, henholdsvis i artikel 100A(N), stk. 8. Sagsanlæg vil ikke automatisk have suspensiv virkning. Medlemsstaten kan dog anmode Domstolen om at give tilladelse til, at den eksisterende regel anvendes, indtil dommen falder.

Skønt fronterne således var trukket skarpt op på en række punkter, blev striden mellem minimum- og maksimumskolerne ikke autoritativt bilagt i tiden mellem vedtagelsen i 1986 af artikel 100A(H), stk. 4, og Amsterdamtraktatens nye artikel 100A(N). Maastricht-regeringskonferencen gik uden om problemet.

Det sidste kan man undre sig over en passant, fordi usikkerheden om reglens anvendelsesområde reelt havde paralyseret brugen i praksis af mulighederne for at gå enegang for at beskytte miljøverdier. Selv miljømæssige avantgardestater som Danmark veg stort set uden om at benytte stk. 4 til formål, der ikke var ret sikker dækning for i såvel maksimum- som minimumsskolernes fortolkning af miljøgarantien. I løbet af en tiårsperiode efter 1986 anvendte den danske regering kun miljøgarantien tre gange, nemlig for at bevare strengere beskyttelsesregler vedrørende PCP, creosot samt tilsætningsstofferne nitrat, nitrit og sulfitter.¹⁵ De øvrige EU-miljøavantgardelan-

de har også været tilbageholdende, idet disse kun har påberåbt sig artikel 100A(H), stk. 4, i ialt 7 tilfælde. Det er Holland, Tyskland og Sverige, som tegner sig for disse 7 tilfælde. Den omtalte tilbageholdenhed blev ofte udlagt som et udtryk for, at regeringerne ikke ville fremprovokere en principiel konflikt om, hvad stk. 4 egentlig kunne bruges til. Ifølge denne opfattelse ville mange undgå en principalsag af frygt for at blive orienteret af Domstolen om, at maksimumskolen var præget af ønsketænkning.

I samme periode begrænsede EF-domstolen sig imidlertid til at tilkendegive sin opfattelse med hensyn til den godkendelsesproceduren.¹⁶ Domstolens generaladvokat i PCP-sagen, La Pergola, tog derimod ret utvetydigt parti for minimumversionen.¹⁷ Det samme standpunkt har EU-kommissionen indtaget og argumenteret for blandt andet i sit indlæg i PCP-sagen; i øvrigt i overensstemmelse med synspunkterne hos alle førende forfattere uden for Danmarks grænser. Herhjemme har en almindeligt anerkendt lærebog lagt sig på en fortolkning, som er beslægtet med maksimumfortolkningen.¹⁸

Man må efter min opfattelse konkludere, at artikel 100A(H), da den blev vedtaget, kun afgav sikker hjemmel for en minimumfortolkning¹⁹. Dette udgangspunkt kan have ændret sig i tråd med, at miljøhensynene mod slutningen af 1980'erne og navnlig i begyndelsen af 1990'erne – ikke mindst i forbindelse med ikrafttrædelsen af Maastricht-traktaten – udviklede sig til et stedse mere tungtvejende juridisk hensyn. Er denne opfattelse rigtig, kan vægtningen undervejs meget vel have flyttet sig lidt til fordel for maksimumfortolkningen. Når Domstolen for eksempel i PCP-dommen ikke kom ind på spørgsmålene om indholdet af de materielle betingelser for at anvende artikel 100A(H), stk. 4, skal forklaringen muligvis søges i, at dommerne ikke kunne enes om at stå sammen om enten den ene eller den anden version af artikel 100A

(H), stk. 4. Domstolen kundgjorde ifølge denne tænkemåde, som erkendt blot er spekulationer, derfor kun en snæver fortolkning af et procedurekrav.

I øvrigt gik PCP-dommens retsopfattelse den danske regerings maksimumfortolkning imod på to væsentlige punkter. Det ene var, at nationale særregler ikke kan bibeholdes i kraft autonomt, men kun efter en anmodning, som bekræftes af Kommissionen. Det andet var, at Kommissionen skal foretage en sædvanlig, grundig sagsbehandling af anmodninger om at gå enegang, hvorfor der langt fra er tale om, at kommissionsbekræftelsen er en ren formalitet. Det var efter min mening forudsigeligt, at kærnen i sagerne kom til at dreje om bevisernes styrke, det vil sige om Kommissionens og i sidste ende om dommernes bevisbedømmelse.

7. Amsterdamtraktatens håndfaste forbedringer af 'miljøgarantien'

Amsterdamtraktaten indfører væsentlige nye muligheder for statslig enegang med sigte på en maksimal beskyttelse af miljøværdier. De muligheder eksisterede ikke, før vedtagelsen af artikel 100A(N). Herved tilvejebringer Amsterdamtraktaten på langt de fleste vigtige punkter en bemærkelsesværdig fortolkningsmæssig klarhed. Ved at gennemføre en række ændringer af artikel 100A(H) ophæver artikel 100A(N) de fleste af de gamle usikkerheder og erstatter dem med klare standpunkttagender, som stort set overalt knæsetter princippet om maksimal medlemsstatslig miljøbeskyttelse. På samme tid bygges gærder op omkring misbrugsmulighederne, som bør begrænses mest muligt. I det følgende sammenlignes artikel 100A(H)s gamle og artikel 100A(N)s nye regler én for én.

(1) Artikel 100A(H), stk. 4, tillader som ovenfor anført medlemsstaterne at 'anvende' strengere miljøbeskyttelsesregler. Mens 'anvende' som sagt er uheldigt tvetydigt, løser Amsterdamtraktaten enhver tvivl. Det gør den ved

at fastslå, at medlemsstaterne dels som tidligere kan 'opretholde' allerede eksisterende nationale bestemmelser; og dels hjemler en ny ret til at 'indføre' nye beskyttelsesregler, artikel 100A(N), stk. 5. En ny beskyttelsesregel er én, som søges vedtaget efter, at en totalharmonisering er gennemført.

(2) Hvad specielt de eksisterende regler angår, er kredsen af hensyn, som de nationale foranstaltninger kan tilgodese, uforandrede efter indførelsen af artikel 100A(N), stk. 4. Disse omfatter stadig beskyttelsen af miljøet, arbejdsmiljøet og de i artikel 36 TEF nævnte værdier. Det er utvivlsomt, at medlemsstaterne herved har ret til at varetage sundhedspolitiske hensyn.

Adgangen til at indføre nye nationale beskyttelsesregler er derimod lidt snævrere i én henseende og tilsyneladende, men formentlig kun tilsyneladende, lidt snævrere i en anden henseende. For det første, på linie med PCP-dommens resultat vedrørende eksisterende nationale regler, får medlemsstaterne ikke lov til at sætte en ny særregel i kraft på egen hånd. Det kan først ske, efter at Kommissionen eller Domstolen har givet grønt lys derfor.

For det andet får medlemsstaterne udtrykkeligt kun lov til at bryde ud af den fælles disciplin til varetage af hensyn til miljøet og arbejdsmiljøet, jf. artikel 100A(N), stk. 5. Det nye stk. 5 gentager nemlig ikke stk. 4's henvisning til adgangen til at varetage de i artikel 36 (TEF) omtalte hensyn. Denne tavshed kunne efterlade indtrykket af, at sundhedspolitiske hensyn kun kan tages for så vidt eksisterende nationale beskyttelsesregler angår. Tavsheden afskærer dog efter min mening ikke, at medlemsstaterne ensidigt kan træffe foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed efter gennemførelsen af en totalharmonisering.

Medlemsstaterne vil i hvert fald i fremtiden kunne gå enegang til varetage af et sund-

hedspolitisk formål, dersom dette har tilknytning til miljø- og arbejdsmiljøpolitiske tiltag. Sådanne initiativer kan tages, selv om det sundhedspolitiske hensyn er det dominerende hensyn i en given reguleringssituation, og hensynet til miljø mm derfor kun udgør en sagligt set underordnet bevæggrund for den agerende stat.

Jeg bygger til dels denne argumentation om det sundhedspolitiske fortsatte store betydning på dommen i Burhønsesagen fra 1988.²⁰ I den dom godkendte Domstolen, at Rådet massivt havde varetage dyresundhedspolitiske hensyn med hjemmel i art 43 TEF, hvis eksistensberettigelse er at tillade EF at føre effektiv landbrugspolitik. Dyresundhed og effektiv landbrugsproduktion var i hvert fald midt i 1980'erne – om noget – uforenelige størrelser. Det var tilsyneladende tilstrækkelig motivation for Domstolen til at godkende brugen af artikel 43, at de dyr, hvis sundhed og velfærd Rådet ville forbedre, regelmæssigt indgik i landbrugsproduktion.

Nogle vil måske heroverfor indvende, at Burhønsesagen argumentet er svagt, fordi Domstolen i reglen har fortolket EFs hjemmelsbestemmelser vidt og traktaternes undtagelser til fordel for medlemsstaternes individuelle handlemuligheder smalt. Jeg vil desuagtet ikke tillægge en sådan indvending større vægt. Det skyldes, at EF-domstolens tendens til smal fortolkning af undtagelser netop ikke har gjort sig gældende i domspraksis på sundheds- og miljøområderne. Domstolens lydhørhed over for miljø- og sundhedsargumenter fremgår blandt andet af den nedenfor omtalte Sandoz-sag.²¹

Den lige forfægtede opfattelse af det sundhedspolitiske fortsatte centrale placering bestyrkes desuden af, at artikel 100A(N), stk. 6, 3.led, kun tillader Kommissionen at forlænge varigheden af sin kontrolprocedure fra seks måneder til et år, dersom 'der ikke foreligger risiko for menneskers sundhed'. Denne udtalelse kan næppe forstås på anden måde, end at

dens forfattere havde i tankerne, at nye foranstaltninger kan vedtages for helt eller delvist at varetage sundhedspolitiske hensyn.

I øvrigt følger det af artikel 100A(N), stk. 7a, at en medlemsstat, som rejser et specifikt problem vedrørende folkesundheden på et område, der har været omfattet af tidligere harmoniseringsforanstaltninger, kan underrette Kommissionen om sine bekymringer. Kommissionen skal derefter omgående undersøge, om situationen kræver, at den foreslår Rådet at vedtage passende foranstaltninger. Endelig kan enhver medlemsstat med hjemmel i beskyttelsesklausuler i harmoniseringsdirektiver for eksempel indføre midlertidige markedsføringsforbud, hvis der opstår mistanke om akut sundheds- eller sikkerhedsrisiko ved et produkt (jf. artikel 100A(N), stk. 9).

(3) Artikel 100A(H), stk. 4, kunne kun anvendes af medlemsstater, som tabte afstemninger om vedtagelsen af forslag til nye totalharmoniseringsdirektiver i Rådet. Forklaringen er som ovenfor nævnt den simple, at det kun er medlemsstater, som har tabt en afstemning, som rimeligvis kan siges at lide den type suverænitetstab, som indførelsen af stk. 4 skulle kompensere for.

Heroverfor står, at Amsterdamtraktaten klart ikke gør det til en betingelse for at kunne opretholde en eksisterende, strengere miljøbeskyttelsesregel med hjemmel i artikel 100A(N), stk. 4, at en stat har tabt en afstemning. Det ville i øvrigt heller ikke være logisk fortsat at operere med et sådant kvalifikationskriterium, når der indføres en hjemmel til at gå enegang ved at indføre nye beskyttelsesregler, det vil sige vedtage beskyttelsesregler efter gennemførelsen – efter vedtagelse i enighed – af en totalharmoniseringsregel, artikel 100(N), stk. 5.

Man kan sammenfatte dette ved at sige, at fokus i artikel 100A(N) er flyttet fra behovet

for at kompensere for suverænitetstab til behovet for at beskytte miljøværdier. Artikel 100A(N), stk. 5, udgør derfor utvivlsomt en klar forbedring af situationen for medlemsstater med ambition om at ligge i EUs miljømæssige førstedivision.

(4) I dét perspektiv er det tillige en klar forbedring, at miljøgarantien efter ikrafttrædelsen af Amsterdamtraktaten kan anvendes, såvel hvor Rådet harmoniserer, som hvor Kommissionen udsteder nye regler, jf. artikel 100A(N), stk. 4 (eksisterende regler) og 5 (nye regler). Kommissionen hævdede ellers tidligere, at artikel 100A(H), stk. 4, ikke kunne anvendes, når det var dén, som udstedte nye regler. I perioden 1994-1996 blev 75% af direktiverne om miljø og indre marked vedtaget som kommissionsdirektiver.²²

(5) PCP-dommen viste, at der i ikke brugen af ordet 'bekræfte' lå, at Kommissionens kontrolprocedure var en quasi-automatisk formalitet. Samme kontrolprocedure gælder nu ifølge artikel 100A(N), stk. 6, for undtagelser fra såvel eksisterende som nye, nationale beskyttelsesregler.

Ifølge dommen var det Kommissionens pligt at foretage en sædvanlig, ordentlig administrativ undersøgelse af det af den agerende medlemsstat fremlagte bevismateriale. Efter sin gennemgang af en artikel 100A(H)-sag skal Kommissionen være i stand til at formulere én efter almindelige regler acceptabel begrundelse, såvel dersom den forkaster som godtager medlemsstatens argumentation. Kommissionen skal herved blandt andet sikre sig, at medlemsstaten ikke bag en pæn miljøfacade kamuflerer 'et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning i samhandelen mellem medlemsstaterne'. Det er velkendt latin.

(6) Det nye stk. 4 vedrørende bevarelsen af eksisterende, strengere nationale beskyttelsesregler er tavs om det såkaldt medlemsstats-

specifikke. En miljø- eller sundhedsrisiko er 'medlemsstatsspecifik', dersom den er mere truende for miljøet eller borgerne i én medlemsstat end for miljøet eller borgerne i andre medlemsstater. Efter 1986 så man med mellemrum det synspunkt fremført, at artikel 100A(H), stk. 4, kun hjemlede enegang over for ricisi, som kunne siges at være medlemsstatsspecifikke. Frankrig argumenterede blandt andet herfor i PCP-sagen. Kommissionen imødekom dog ikke Frankrig på dette punkt under sagen, selv om det i reglen er blevet antaget, at stærke kredse i Kommissionen gik ind for kravet om medlemsstatsspecificitet.

Imidlertid, da Domstolen ikke tog parti for det franske synspunkt i sin PCP-dom, er det nok rettest at antage, at Kommissionen ikke vil kunne komme igennem i praksis med et sådant krav, i hvert fald ikke for så vidt de eksisterende nationale særregler angår.²³

Traktatfædrene har derimod for så vidt angår nationale særregler, som ønskes indført, efter at en harmonisering er gennemført, traktatfæstet Kommissionens gammelkendte forkærlighed for kravet om, at nationale særregler skal tjene nationale særbehov, jf artikel 100A(N), stk. 5.

Det er dog et spørgsmål, som jeg nu vil se lidt nærmere på, om betingelsen om det medlemsstatsspecifikke, trods omtalen i stk. 5, kan antages at komme til at spille en større rolle i forbindelse med Kommissionens og Domstolens fremtidige bevisbedømmelser. Jeg vil straks oplyse om min konklusion, som er, at det i hvert fald i de fleste praktisk vigtige tilfælde vil vise sig uhyre vanskeligt at tillægge særbehovsbetingelsen en isoleret betydning i disse sager. Med 'isoleret' mener jeg isoleret i forhold til, om medlemsstaten i øvrigt har fremlagt en overbevisende begrundelse for at kunne gå enegang.

En isoleret bevisbedømmelse er i hvert fald vanskelig eller umulig, hvor der – som for eksempel i PCP-sagen – er tale om et produkt, som notorisk er farligt for såvel menneskers sundhed som for miljøet. En lovgivende myndighed, for eksempel Folketinget eller Bundestag kan bestemme, at en befolkning skal leve med en vis miljø- eller sundhedsfare. I modsætning hertil vil en domstol eller et bureaukrati som Kommissionen have uhyre svært ved at sige: jo, dette produkt er godt nok særdeles farligt for mennesker og miljø, men da det ikke er farligere for tyskere end for for eksempel belgiere eller danskere, skal I leve med faren, skønt Bundestag eller den tyske regering mener det modsatte.

Det kom derfor ikke som en stor overraskelse, at Kommissionen efter Domstolens annullation af dens første PCP-afgørelse godkendte den tyske særregel påny, uden at der tilsyneladende var fremlagt oplysninger, som klart tydede på, at PCP var farligere for sundhed og miljø i Tyskland end i andre medlemsstater. I lighed hermed har Kommissionen godkendt en dansk anmodning om at bevare særregler for så vidt angår PCP, hvor det eneste medlemsstatsspecifikke angiveligt var hensynet til det danske grundvand.²⁴ Da der findes grundvand i alle medlemsstater, må man kunne slutte, at Kommissionen opererer med en yderst lav tærskel for kravene til bevis for, at et givet hensyn er medlemsstatsspecifikt.

Sagen forholder sig derimod antagelig anderledes, dersom en medlemsstat vil aflåse sit marked for produkter, som ikke eller næsten ikke repræsenterer en videnskabeligt set rimeligt velunderbygget sundheds- eller miljørisiko.

Det var en situation som denne, som forelå til pådømmelse i Sandoz-sagen fra 1983, som handlede om et hollandsk forbud mod import og markedsføring af slik, som producenten havde tilsat A-og D-vitaminer.²⁵ Jeg bemærker for en ordens skyld, at denne sag ikke

drejede sig om, at Holland ikke ville gennemføre et harmoniseringsdirektiv. Sagens kerne var, at slik med tilsatte vitaminer lovligt blev produceret og solgt til forbrugerne i Belgien og Tyskland, hvorfra importen til Holland fandt sted. Det fulgte derfor angiveligt af Cassis-doktrinen, at Holland ikke lovligt kunne gennemtvinge et import- og markedsføringsforbud, medmindre konsumtion af vitaminer påviseligt repræsenterede en sundhedsfare for mennesker i almindelighed.²⁶

I Sandoz-dommen lagde EF-domstolen til grund, at A-og D- vitaminer ikke i sig selv har sundhedsskadelige egenskaber, tværtimod. Lægevidenskaben var imidlertid allerede dengang opmærksom på, at stærkt overdreven konsumtion af disse vitaminer repræsenterede en sundhedsrisiko. Det var dog helt uvist, hvor grænseværdierne befandt sig.

Samtidig stod det klart, at menneskers indtag af såvel naturlige som kunstigt tilsatte vitaminer varierer ganske betragteligt fra land til land. Sagen kom derfor som noget centralt til at handle om, hvorvidt de hollandske myndigheder kunne bevise, at de hollandske spisevaner var således indrettede, at hollændere ad mange andre kanaler end via slikkeri indtog usædvanlige, og derfor potentielt sundhedsfarlige, store mængder vitaminer. Da en sådan medlemsstatsspecifik faktor var for hånden, fik Holland lov til at opretholde sit import- og markedsføringsforbud, som ville have været uhjemlet, dersom det var indført af en medlemsstat med andre spisevaner.

Den vægt, hvormed betingelsen om det medlemsstatsspecifikke for fremtiden kan antages at ville spille ind som en selvstændig faktor i bevisafvejelsen, forholder sig således formentlig omvendt proportionalt til det omhandlede produkts almindelige ufarlighed.

(7) Gennemgangen kan nu vende sig til den nye bestemmelse i artikel 100A(N), stk. 6, om, at strengere miljøforanstaltninger ikke må

'udgøre en hindring for det indre markeds funktion' (herefter: ikke-hindringsformlen).

Der er her, for det første, tale om en regel, som under ingen omstændigheder kan antages at betyde, hvad man ved første øjekast kunne forledes til at tro, at den betyder. Ved man ikke bedre, forleder bestemmelsens ordlyd nemlig let læseren til at tro, at indførelsen af enhver ny, strengere regel må være forbudt, fordi enhver undtagelse fra en fælles regeldisciplin per definition skaber en hindring for samhandelen. En medlemsstat kan simpelthen ikke for sit markeds vedkommende bryde ud af en lovharmonisering uden at oprette en hindring for den del af det indre marked, som denne harmonisering angår. Gennemgangen af PCP-sagen illustrerede levende vedrørende det indre PCP-marked, at enhver nok så lille, men dog mærkbar stramning af produktionskravene til et produkt, er egnet til ikke blot at hindre men ligefrem at ophæve det indre marked.

Ikke-hindringsformlen må derfor betyde noget andet end dens tilsyneladende pålydende. Dette 'andet' får man formentlig bedst tag i ved at tage udgangspunkt i den forhandlingssituation, hvori formen blev til. Ifølge dens kendte forhistorie var der tale om særdeles langtrukne og til tider lidt tilspidsede diskussioner på Det Europæiske Råds møde i Amsterdam mellem de miljøprogressive medlemsstater og medlemsstater, som lagde vægten på et åbent muligt, indre marked. De førstnævnte havde, efter sigende anført af ikke mindst den danske regering, størst fremgang og pressede de her diskuterende ændringer af artikel 100A(N), stk. 4-5, igennem.²⁷

Det forekommer på den baggrund overvejende sandsynligt, at ikke-hindringsformlen var en pris, som miljøforkæmperne måtte betale for at få alle deres allerede dokumenterede, åbenbare gevinster sikkert i hus. Anvendelsen af ordvalget 'det indre markeds funktion' bestyrker denne antagelse. Det skyldes, at

ordet 'funktion' markerer, at der er tale om hindringer i en eller anden form for kvantitativ og/eller kvalitativ særklasse.

Der er et tydeligt meningsspring fra 'begrænsning af samhandelen' med hensyn til et produkt til 'hindring af det indre markeds funktion'. Det er herved karakteristisk, at artikel 100A(N), stk. 5, som står lige forud for ikke-hindringsformlen, benytter sig af ordvalget 'begrænsningerne af samhandelen', hvilket viser at traktatforfatterne var helt opmærksomme på den meningsmæssige forskel mellem denne formel og hindring-af-funktionsformlen.

Hvad kunne man forestille sig ville udgøre en hindring i en sådan særklasse? Man kunne tænke på den situation, at EU havde gennemført omfattende lovharmoniseringer af medlemsstaternes regler om den maksimale forekomst af for eksempel bly i benzin, i alle mulige metallegeringer og mange, mange andre varer. Jeg påstår ikke, at en sådan situation er for hånden, men anskuer den blot hypotetisk. Hvis i en sådan situation ikke én men flere, og ikke mindst hvis der er tale om flere store medlemsstater vil indføre nationale totalforbud mod forekomsten af bly i enhver vare, som aktuelt og i fremtiden markedsføres på deres territorier, vil ikke blot samhandelen med de pågældende produkter blive påvirket negativt. Der ville tillige over en bred front blive sat en stopper for det indre markeds funktion. Det samme ville være tilfældet under markedsstrukturer karakteriseret ved, at der kun findes én producent af en bestemt vare, som produceres i netop den medlemsstat, som vil indføre totalforbuddet. Det er med stor sikkerhed situationer af disse størrelsesordener, som forfatterne til ikke-hindringsformlen havde i tankerne, da de nedskrev den.

Forstår man ikkehindringsformlen på dén måde, maner den på samme tid medlemsstaterne til moderation og etablerer en passende balancegang mellem medlemsstaternes behov

for at kunne gå miljøbeskyttelsesmæssig enegang og fællesskabets stærke interesse i at beskytte det indre markeds funktion.

Sammenfatning

Alt i alt vil gode anmodninger om at gå miljøbeskyttelsesmæssig enegang efter indførelsen af Amsterdamtraktaten have gode udsigter til at blive godkendt af Kommissionen og Domstolen. Enegang medfører naturligvis indførelsen af nye tekniske handelshindringer, men der er en meget stærk formodning imod, at de udgør hindringer for det indre markeds funktion.

Noter

1. Jeg skal på dette sted gøre opmærksom på, at jeg for nylig offentliggjorde en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen med titlen 'Amsterdamtraktatens stærke miljøgaranti', UfR 1997, B.....Nærværende artikel er et i forhold til UfR-artiklen væsentligt omarbejdet essay om miljøgarantien. Omarbejdelse skyldes især, at de to tidsskrifter har forskellige faglige profiler. Alligevel er det uundgåeligt, at der i nærværende artikel forekommer nogle få gentagelser af ting, som jeg sagde i artiklen i UfR. Hvor det sker, er det med tilladelse fra UfR's redaktion.
2. Efter denne præcisering benytter jeg for nemheds skyld i det følgende den indarbejdede betegnelse 'miljøgarantien'.
3. Således for eksempel EP-medlem Ulla Sandbæk i Pol. 5/10-97: 'Miljøgarantien er ikke en garanti'. Miljøgarantien finder heller ikke anvendelse, når EU vedtager regler med hjemmel i artikel 130S om EU's miljølovgivning. I stedet gælder her artikel 130T, hvorefter artikel 130S-harmoniseringer 'ikke er til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger'. Denne totale handlefrihed er mulig, fordi artikel 130S-harmoniseringer kun indeholder mindstekrav til miljøreguleringen i medlemsstaterne. Artikel 100A-harmoniseringer er derimod totalharmoniseringer, i hvert fald i alle de tilfælde, som denne artikel handler om.

4. Traktaten om Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, således som denne blev ændret ved EFA (Den Europæiske Fælles Akt) fra 1986.
5. Traktaten om Europæisk Union, også kaldet Maastricht-traktaten, fra 1993.
6. Miljøgarantien er, i sin stærkt forbedrede udformning, kun ét af Amsterdam-traktatens mange forstærkninger af EU mange indsatser til fordel for beskyttelse af miljø mm. Ifølge mit mandat er det ikke min opgave at omtale disse andre, vigtige regler og principper. Det er kommenteret i den ovenfor i fodnote nr 1 ovenfor omtalte artikel i UfR, hvortil jeg kan henvises.
7. Ifølge Politiken af 14. september 1997.
8. Jens-Peter Bonde er én af dem. Indtil for nylig var han en kendt agitator for den skole, der mente, at den gamle garanti var så smal, at den i virkeligheden ikke duede til noget som helst nyttigt. Denne forhold dokumenterede Gert Petersen i Pol. 5/7-97. Gert Petersen meldte i øvrigt klart ud: selv om man politisk lige siden 1986 havde kunnet ønske sig en maksimumudgave af rækkevidden af artikel 100A, stk. 4 (TEF), var der i den juridiske virkelighed efter EFA kun plads til en minimumsgaranti. I et indlæg (Pol. 29.6.) vendte J-P Bonde imidlertid på en tallerken og kritiserede Amsterdam-ændringerne, idet han imod bedre vidende angav, at det var en maksimumgaranti, som havde været gældende siden 1986. Derefter kastede Niels I. Meyer definitivt grus i maskineriet ved at tilslutte sig J-P Bondes opfattelse, dog uden at skelne mellem hans før/nu meninger (Pol. 20/7-97).
9. Se hertil blandt andet fodnote 8 ovenfor.
10. Se for eksempel Vesterdorf, Pol. 25/7-97.
11. Denne skole forfægtede 'maksimumversionen' af artikel 100A(H)-fortolkningerne.
12. Den skole kalder jeg i det følgende for minimumskolen, hvortil svarer 'minimumversionen' af artikel 100A(H)-fortolkningerne.
13. Artikel 100A(H), stk. 4, 2. led.
14. Sag 41/93, Frankrig mod Kommissionen, Saml. 1994, s. I-1824.
15. Kommissionen har, da dette blev skrevet, kun godkendt Danmarks brug af miljøgarantien vedrørende PCP; de to andre godkendelsesser verserer med andre ord endnu.
16. Jf. ovenfor.
17. Sag 41/93, Frankrig mod Kommissionen, Saml. 1994, s. I-1824.
18. Gulmann m.fl., EU-ret, 3. udg., s. 369 f.
19. Samme resultat har jeg argumenteret for i min bog EU-ret i Kontekst (2. udg. s. 201 ff).
20. Sag 131/86, UK mod Rådet, Saml. 1988, s. 905.
21. Men tillige af dommene i sager som for eksempel Den danske Flaskepant-sag, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Saml. 1988, s. 4627 (miljø); sag C- 2/90, Kommissionen mod Belgien, Saml. 1992, s. I-443 (miljø, diskriminerende regel ikke tilsidesat).
22. Sven Auken, Pol. 21/9-97.
23. Det er i den forbindelse et kuriosum, at den danske regering i to af de hidtidige tre miljøgarantisager efter artikel 100A(H), stk. 4, har valgt at begrunde anvendelse af miljøgarantien blandt andet under henvisning til særlige nationale forhold. Det var i de konkrete tilfælde hensynet til beskyttelsen af det danske grundvand. Oplysningerne gives i Udenrigsministeriets svar af 5. september 1997 til medlemmerne af Folketingets Europaudvalg.
24. Jf. oplysninger i fodnote 24 ovenfor.
25. Se sag 174/82, Saml. 1983, s. 2445; se også for eksempel Sag 130/80, Kelderman, Saml. 1981, s. 527 (ingen sundhedsfare).
26. Cassis-sagen er sag 120/78, Saml. 1979, s. 649.
27. For eksempel Rostrup og Voigt, Berl.Tid., 19/6-97.

Økonomisk kronik, 1. halvår 1997

Henrik Fænøe, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

1. Sammenfatning

Den økonomiske udvikling i Danmark og de fleste andre lande forløber i store træk i overensstemmelse med forventningerne, og de problemer man kunne frygte med hensyn til inflation – og for Danmarks vedkommende betalingsbalanceproblemer – lader ikke til at blive en realitet. Den økonomiske situation, såvel i Danmark som internationalt, må betegnes som positiv.

Efterårets turbulens på de globale aktiemarkeder og valutakrisen i Asien er foruroligende, men der er ingen grund til at tro, at dette skulle få betydelige konsekvenser for den makroøkonomiske udvikling på globalt plan, selvom det selvfølgelig påvirker flere asiatiske lande ganske kraftigt, især på kort sigt.

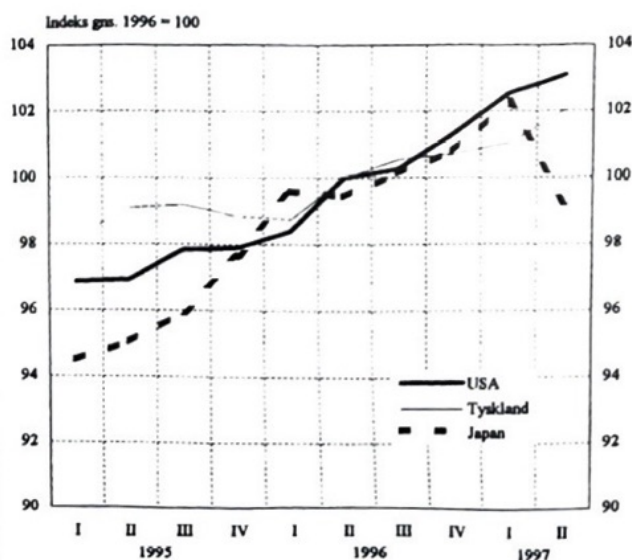
Der er ikke nogen dramatiske ændringer i forventningerne til væksten for i år i forhold til forårets økonomiske kronik. De væsentligste er at væksten i USA er opjusteret noget, selvom forventningerne allerede var høje, samt at væksten i Japan er blevet nedjusteret, selvom forventningerne i forvejen var relativt lave.

Der er ikke sket afgørende ændringer i forventningerne til udviklingen i dansk økonomi, omend betalingsbalancen nok bliver lidt svagere i år end hidtil antaget. Til gengæld er der bred enighed om, at der i 1998 igen vil være et komfortabelt overskud.

2. Den internationale konjunktursituation

I USA er den høje vækst fra 4. kvartal 1996 fortsat igennem 1. halvår 1997, jf. figur 1. Selvom væksten var lidt lavere i 2. kvartal end i 1. kvartal, må væksten fortsat siges at være pæn, og forventningerne til vækstraten for i år er opjusteret fra 3,4 til 3,7 pct. Dette er en særdeles høj vækstrate for en udviklet økonomi, og en historisk set overraskende høj vækstrate i betragtning af, at USA har været præget af høj vækst i mange år.

Figur 1: BNP/BNi USA, (BNP), Japan (BNi) og Tyskland (BNP)

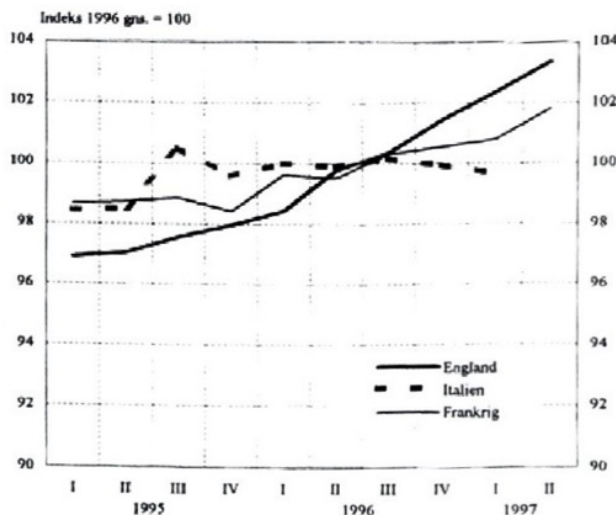


Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser

Det er endnu mere bemærkelsesværdigt, at inflationen i USA er faldet igennem 1. halvår 1997 på trods af den stærke vækst, jf. figur 3. Medvirkende årsag hertil er dog stigningen i dollarkursen, der gør de importerede varer billigere i USA.

Mens væksten har overrasket svagt positivt i USA, så har væksten i Japan ikke levet op til forventningerne. Efter en pæn vækst i 1. kvartal, faldt aktiviteten stærkt igen i 2. kvartal, jf. figur 1, og aktivitetsniveauet nåede således ned på samme niveau, som i foråret 1996. Det er både den indenlandske efterspørgsel og eksporten, der udvikler sig svagt i Japan. Den svage indenlandske efterspørgsel skyldes et betydeligt fald i investeringerne, og en svag udvikling i privatforbruget.

Figur 2: BNP England, Frankrig og Italien



Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser

Det kan derfor heller ikke overraske, at vækstforventningerne for Japan i år er blevet nedjusteret fra 1,7 pct. i foråret til nu 1,1 pct., jf. tabel 1.

Tabel 1. Konsensusforventninger til væksten i BNP/BNI i 1997 og 1998, for de store OECD lande.

	1997		1998	
USA	3,7	(3,4)	2,6	(2,1)
Japan	1,1	(1,7)	1,6	(2,4)
Tyskland	2,5	(2,3)	2,9	(2,6)
Frankrig	2,2	(2,3)	2,9	(2,7)
Italien	1,3	(1,2)	2,2	(2,1)
England	3,5	(3,3)	2,5	(2,6)

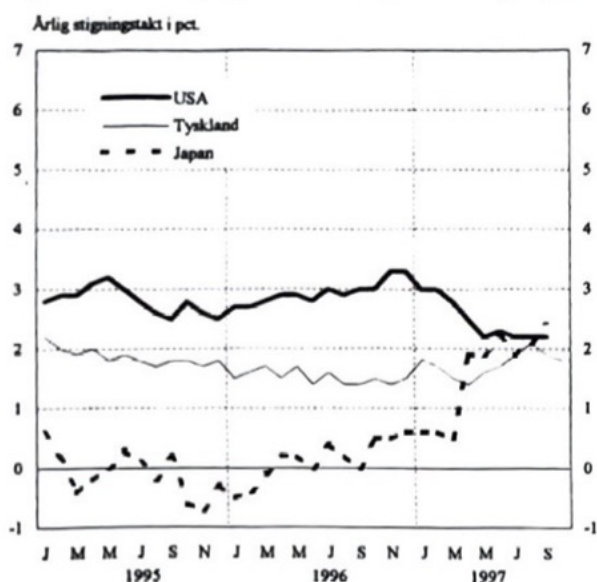
Kilde: Consensus Forecast, 10. november 1997.

Anm.: Hver måned foretager Consensus Forecast en rundspørge til over 200 fremtrædende prognoseproducenter og indsamler oplysninger om disses forventninger til væksten, inflationen og en række andre økonomiske nøgletal. På basis heraf beregnes de gennemsnitlige forventninger, som gengivet ovenfor. Tallene i parentes er forventningerne fra forårets kronik.

Som ventet i forårets økonomiske kronik er den økonomiske aktivitet i Tyskland begyndt at stige hurtigere end hidtil, omend det først er i 2. kvartal at tendensen til fornyet vækst er tydelig, jf. figur 1. Selvom der også er en vis fremgang i den indenlandske efterspørgsel, så er det primært en stærk vækst i eksporten, der driver væksten i den samlede økonomi, og det er således især den eksporttunge industri, som nyder godt af opsvinget. Privatforbruget er begyndt at stige igen, mens investeringerne, især inden for byggeriet, fortsat er på et lavt niveau.

Da arbejdsløsheden i Tyskland, som følge af de senere års svage vækst, nu befinder sig på et højt niveau, er der umiddelbart ingen fare for, at fornyet vækst i Tyskland skulle medføre accelererende inflation. Den forøgelse i prisstigningstakten, der kan ses over sommeren i år, må således snarere tilskrives svækkelsen af D-marken, der har medført at importerede varer er blevet dyrere.

Figur 3. Forbrugerpriser USA, Tyskland og Japan



Bortset fra Danmark og England og enkelte andre europæiske lande, der har været præget af pæn vækst i flere år, så minder situationen i Tyskland og de fleste andre lande i dag meget om situationen i 1994, hvor det var et markant opsving i eksporten, der var med til at sætte gang i væksten. Svækkelsen af D-marken, og dermed de fleste andre europæiske valutaer, vil kun medvirke til yderligere at forstærke dette opsving.

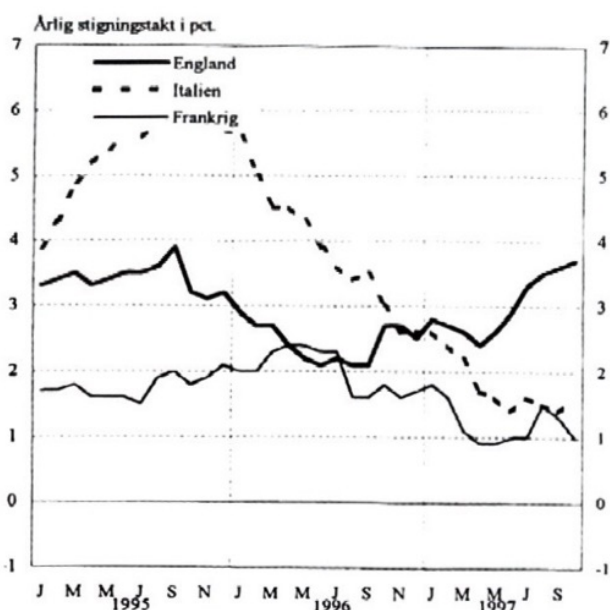
Der er derfor god grund til at se relativt lyst på den økonomiske udvikling i Europa, og dette er en vigtig årsag til at faren for betalingsbalanceunderskud i Danmark er reduceret. Vores nærmeste samhandelspartnere Tyskland og Sverige, må forventes at udvise stadig højere vækst de næste par år, og dermed give dansk eksportindustri mulighed for at »finansiere« den stigende import, der er fulgt i kølvandet på forbrugs- og investeringsopsvinget i Danmark.

Forventningerne til væksten i Tyskland i år er svagt opjusteret til 2,5 pct. sammenholdt med forventningerne i foråret, jf. tabel 1, og for 1998 er vækstforventningerne opjusteret fra 2,6 pct. til knapt 3 pct., jf. tabel 1.

Efter en behersket vækst i 1. kvartal begyndte aktiviteten at stige stærkere i 2. kvartal i Frankrig, jf. figur 2. Her forventes stadig en vækst i overkanten af 2 pct. i år. Til næste år forventes en vækst på knap 3 pct., så den økonomiske udvikling i Frankrig forekommer således helt synkroniseret med Tysklands.

Værre ser det ud for Italien, hvor aktiviteten fortsatte med at stagnere i 1. halvår i år, og hvor der således ikke har været egentlig økonomisk vækst siden 2. kvartal 1995, jf. figur 2. I år forventes en vækst på 1,3 pct., mens vækstforventningerne for 1998 er på 2,2 pct., jf. tabel 1.

Figur 4. Forbrugerpriser
England, Italien og Frankrig



I England fortsatte væksten med ufortrøden styrke igennem 1. halvår 1997, jf. figur 2. For året som helhed forventes nu en vækst på 3,5 pct. og en vis afmatning i væksttempoet i 1998 til godt 2,5 pct., jf. tabel 1.

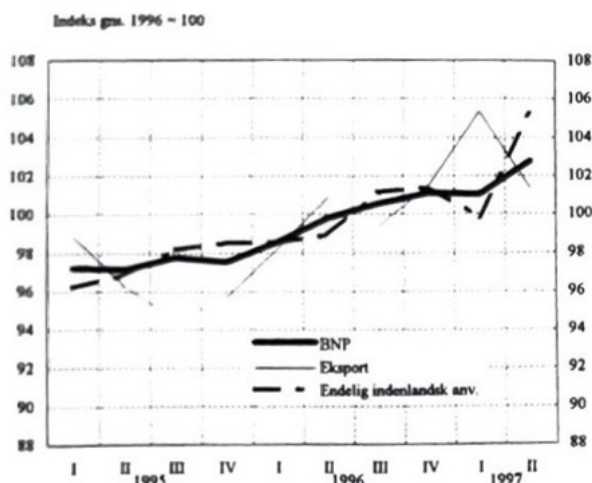
Efteråret har været præget af en del turbulens på de finansielle markeder ikke mindst i Fjernøsten, hvor en række landes aktiemarkeder er faldet dramatisk og de pågældende landes valutaer er blevet devalueret betydeligt i forhold til den amerikanske dollar, hvortil de tidligere har været knyttet. For flere af disse landes vedkommende har der været tale om grundlæggende makroøkonomiske ubalancer, primært forårsaget af bindingen til den amerikanske dollar, der har medført mulighed for billig finansiering pga. det lave renteniveau i USA, hvilket har bidraget til en oppustning af disse landes ejendomsmarkeder og aktivitet i almindelighed.

Det er svært på nuværende tidspunkt at afgøre, hvor grundlæggende problemerne er, men der er ikke nogen tvivl om, at devalueringerne af de pågældende landes valutaer umiddelbart styrker deres eksportindustrier dramatisk, hvilket bidrager til at sætte fornyet gang i væksten. På den anden side kan et kollaps i ejendomsmarkederne, kombineret med en betydelig stigning i værdien af udenlandslån opgjort i landets egen valuta, som følge af devalueringerne, medføre en afdæmpning af den indenlandske efterspørgsel, der vil trække vækstraten ned. Selvom samhandelen ikke mindst mellem Fjernøsten og USA efterhånden har et betydeligt omfang, så er der næppe grund til at frygte, at problemerne i Asien skulle give nævneværdige problemer for det igangværende opsving i Europa.

3. Danmarks økonomiske situation

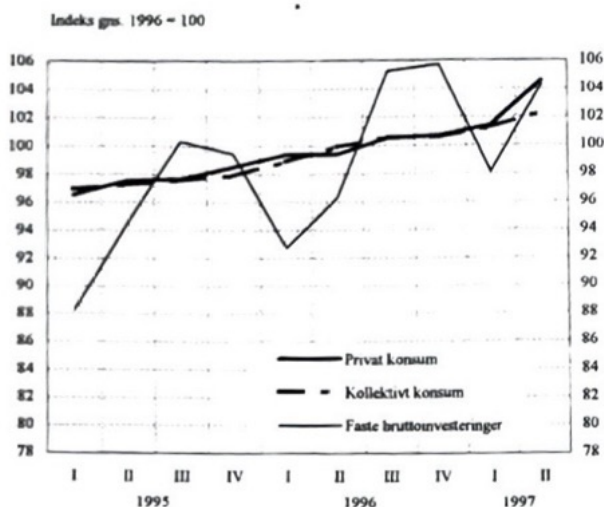
I Danmark er væksten accelereret yderligere i 1. halvår 1997, jf. figur 5. Dette er resultatet af betydelige udsving i de to kvartaler og en noget ejendommelig siksak udvikling for både eksporten og den indenlandske efterspørgsel, jf. figur 5. Efter en markant stigning i 1. kvartal faldt eksporten i 2. kvartal tilbage til et niveau svarende til 4. kvartal 1996, mens omvendt den indenlandske efterspørgsel lagde ud med at falde i 1. kvartal, hvorefter den nærmest er eksploderet i 2. kvartal, hvilket har medført en betydelig aktivitetsstigning. Det er en markant vækst i det private forbrug i 2. kvartal, efter en behersket vækst i 1. kvartal, der er den vigtigste årsag til den betydelige aktivitetsstigning for 1. halvår som helhed, jf. figur 6. Derimod lagde investeringerne ud med et betydeligt fald i 1. kvartal, med en genopretning til et niveau svagt under niveauet for 2. halvår 1996 i 2. kvartal, jf. figur 6. Det kollektive konsum er fortsat med en jævn støt stigende tendens.

Figur 5: BNP, endelig indenlandsk anvendelse samt eksport



Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980 priser

Figur 6: Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter

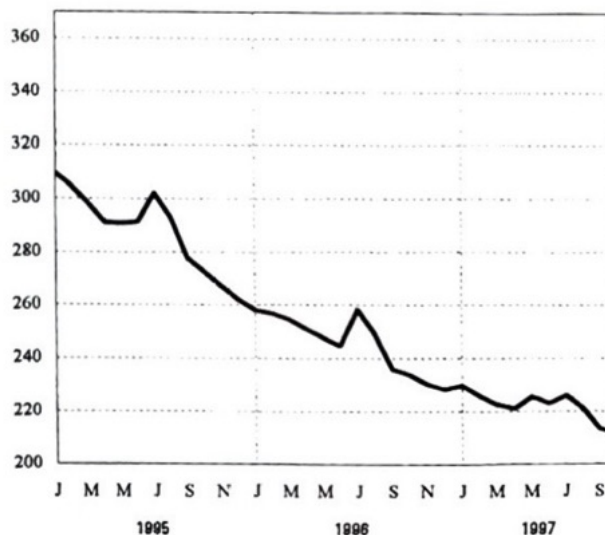


Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980 priser

De seneste indikatorer tyder på en vis afmatning i privatforbruget, mens der omvendt er tegn på acceleration i eksporten, og der er der-

for næppe grund til at forvente at udviklingen igennem 1. halvår 1997 skulle være udtryk for en ny varig tendens i hverken privatforbruget eller eksporten.

Figur 7: Arbejdsløshed. Antal ledige i 1.000

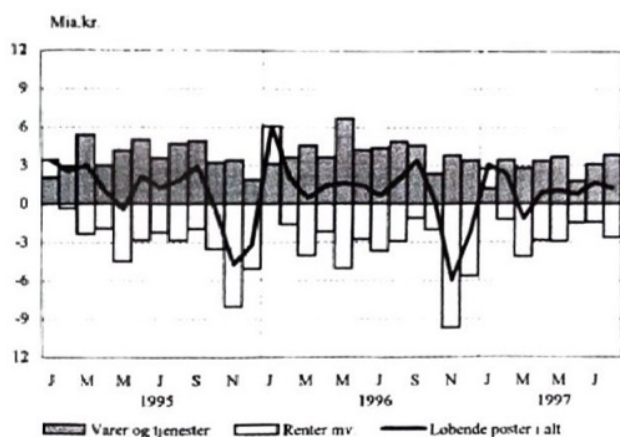


Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980 priser

De fleste prognoser for dansk økonomi har ikke ændret sig afgørende siden i foråret, og med visse variationer er der stort set enighed om at væksten både i år og til næste år bliver på 3 pct. Dette er en pæn vækst uden at være faretruende høj, og dette er årsagen til at prognoserne for »balancevariablene« også fortsat er optimistiske.

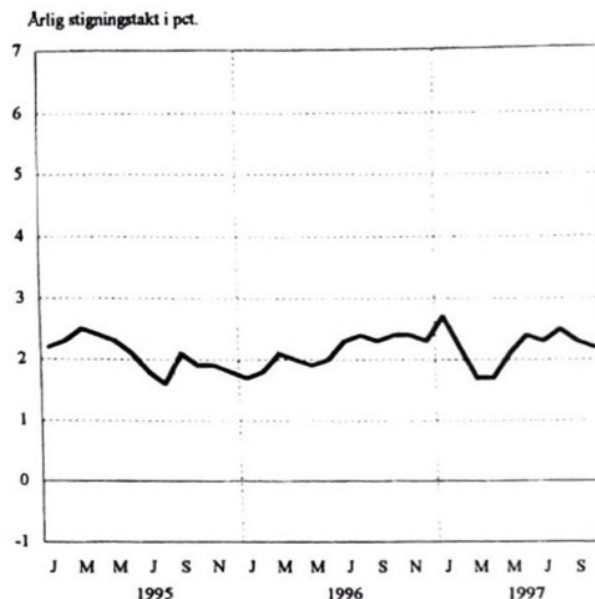
Arbejdsløsheden har stabiliseret sig på et niveau omkring 220, og dette forventes også blive gennemsnittet for i år, mens der til næste år forventes en ledighed i overkanten af 200.000. Der er således udsigt til et fortsat, omend behersket fald i ledigheden, hvilket medfører, at prisstigningstakten ifølge prognoserne vil vedblive med at være i niveauet 2,5 pct., hvor den også ligger nu, jf. figur 9.

Figur 8: Betalingsbalance



Betalingsbalanceoverskuddet har været faretruende lavt i løbet af foråret, men ifølge prognoserne kan der forventes et overskud på mellem 0 og 10 mia. kr. i år og til næste år et overskud på ca. 10 mia. kr. Der er således håb om, at betalingsbalanceoverskuddet kan blive opretholdt.

Figur 9: Forbrugerpriser Danmark



Med en fortsat pæn vækst, faldende ledighed, lav inflation og overskud på betalingsbalancen samt offentlige finanser, der er i bedring, er det svært ikke at se relativt positivt på udviklingen i dansk økonomi.

Tabel 2: Skøn for den økonomiske udvikling i 1997.

	Niveau 1996 mia. kr.	ØM ¹ Okt.	AE ² Sept.	DDB ³ Sept.	UNI ⁴ Sept.
Bruttonationalprodukt	1013,9	3,3	3,2	3,0	3,2
Indenlandsk efterspørgsel, i alt	969,4	4,5		3,4	
Heraf:					
Privatforbrug	544,0	4,1	3,0	3,5	2,9
Offentligt forbrug	255,3	2,1	2,0	2,6	2,5
Offentlige investeringer	22,3	÷3,5	÷7,6	÷2,1	0,0
Faste erhvervsinvesteringer	112,9	8,5	9,0	4,9	4,3
Boligbyggeri	33,7	6,0	6,6	6,9	8,0
Lagerinvesteringer	1,3	0,5	÷0,1	0,5	0,3
Udenrigshandel:					
Eksport	350,8	3,9	4,6	6,4	4,3
Import	306,3	6,8	4,3	7,3	4,7
Betalingsbalancens løbende poster, mia. kr.	16,6	5,8	9,0	6,1	7,2
Vækst i forbrugerpriser, pct.	2,1	2,3	2,3	2,3	2,2
Arbejdsløse, 1000 pers.	245,6	222	219,0	218	-
Offentlig saldo	÷14,5	0,5	0,7	0,5	0,5

Anm.:

Lagerinvesteringer er angivet i pct. af BNP året før.

For AE udgør faste erhvervsinv., private maskininvesteringer.

1. Økonomiministeriet, Økonomisk Oversigt, Oktober 1997
2. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Kvartalsprognose 17. september 1997
3. Den Danske Bank, Den Danske Økonomi, september 1997
4. Unibank, Økonomisk perspektiv - Danmark, september 1997

Tabel 3: Skøn for den økonomiske udvikling i 1998.

	Niveau 1996 mia. kr.	ØM ¹ Okt.	AE ² Sept.	DDB ³ Sept.	UNI ⁴ Sept.
Bruttonationalprodukt	1013,9	2,8	3,2	3,4	3,0
Indenlandsk efterspørgsel, i alt	969,4	2,2		3,2	
Heraf:					
Privatforbrug	544,0	2,5	3,2	3,3	2,7
Offentligt forbrug	255,3	0,8	1,3	2,4	1,5
Offentlige investeringer	22,3	÷13,0	÷7,5	÷2,7	÷5,0
Faste erhvervsinvesteringer	112,9	4,3	7,2	5,0	5,3
Boligbyggeri	33,7	3,5	4,7	5,4	7,0
Lagerinvesteringer	1,3	0,2	0,0	0,5	0,0
Udenrigshandel:					
Eksport	350,8	5,1	4,5	6,9	5,0
Import	306,3	3,6	3,9	7,0	4,6
Betalingsbalancens løbende poster, mia. kr.	16,6	10,3	12	9,0	11
Vækst i forbrugerpriser, pct.	2,1	2,6	2,6	2,5	2,5
Arbejdsløse, 1000 pers.	245,6	210	203	208	-
Offentlig saldo	÷14,5	1,5	0,9	0,7	0,9

Anm.:

Lagerinvesteringer er angivet i pct. af BNP året før.

For AE udgør faste erhvervsinv., private maskininvesteringer.

1. Økonomiministeriet, Økonomisk Oversigt, Oktober 1997
2. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Kvartalsprognose 17. september 1997
3. Den Danske Bank, Den Danske Økonomi, september 1997
4. Unibank, Økonomisk perspektiv – Danmark, september 1997

Anmeldelser

Hans Mouritzen: External Danger and Democracy

Old Nordic Lessons and New European Challenges, Aldershot: Dartmouth, 1997, 173 s.

Bogen tager udgangspunkt i spørgsmålet:

»Should national EU policy be formulated in a foreign policy way, essentially, so that 'democratic luxury' is sacrificed and political parties, government departments, interest organizations, and perhaps even the press restrain themselves in the name of the 'national interest'? Or should each be allowed to pursue their own parochial interest?» (s. ix).

Mere teoretisk drejer bogen sig om at teste en tese – af Mouritzen udnævnt til teori – om, at de fleste lande faktisk følger 'the foreign policy way' og taler med én stemme, når de er udsat for fare eller andre store udfordringer. Tesen er, at

»(t)he more manifest the external danger to a regime's values (including its autonomy) the more self-control will be mobilized through curtailment of its subunits' autonomy« (p. 11).

Den bagvedliggende ide er, at begrænsningen af underenhedernes autonomi er en ekstra magtresource i form af øget selvkontrol, der kan mobiliseres i farens stund. Konkret udsondrer Mouritzen fire indikationer på øget selvkontrol: 1) en centralisering af den politiske beslutningsproces, 2) centralisering af den bureaukratiske proces, 3) øget opinionsstøtte, 4) øget kontrol med pressen. En anden præcisering er, at den grundlæggende enhed er »regimet«, ikke regeringen eller staten, hvilket – som det vil blive påvist nedenfor – skaber en vis uklarhed i analysen. Endelig specificeres truslens udgangspunkt til at være en »unipol« (den dominerende kraft i en konkret system), hvadenten det er en dominerende stormagt (Tyskland/Sovjetunionen) eller en gruppering som EU.

Som sædvanlig (har man lyst til at sige) er Mouritzen sig de metodologiske aspekter af analysen yderst bevidst. Efter at have udviklet sin tese, afprøves den først på en række cases med »klassiske« sikkerhedstrusler for dernæst at blive testet på cases, hvor »faren« ikke er en militær trussel, men en såkaldt autonomitrussel fra EU's side. Det er således en krævende afprøvning, som tesen bliver underkastet, og denne kompliceres yderligere ved, at der blandt sikkerhedscases'ne inddrages nogle, der på forhånd kunne anses for at være »svære« eller afvigende.

De klassiske cases er først »Danmark 1933«, dvs. den danske reaktion på den tyske trussel efter 1933. Mouritzen kan her fremvise et næsten paradigmatisk eksempel på, at et regime reagerer på en ydre trussel ved at stramme den interne kontrol; ikke mindst den informelle pressekontrol peger i den retning. Også casen »Danmark 1940« synes at passe til teorien. Men her begynder tvivlen dog at melde sig. Selvkontrollen fra 1940 holdt jo ikke; i 1943 brød den sammen efter en yderligere stramning af den tyske skrue, og der opstod en dyb splittelse mellem det gamle regime, befolkningen og modstandsbevægelsen. Det kan tyde på, at selvkontrollen har grænser, hvis den ikke producerer de tilsluttede resultater, eller hvis presset bliver for stort. De øvrige klassiske cases er Sverige 1940 og Finland 1944(-89).

So far, so good. Nu kommer de svære cases: Tjcechoslovakiet 1938 (post-München), Frankrig 1940 (Vichy) og Sverige i 1980'erne (ubådskrisen). I følge Mouritzens analyse er de første to cases i overensstemmelse med tesen om den øgede selvkontrol i farens stund, mens den svenske case ikke er det. Den tjekkiske case er umiddelbart overraskende, idet det jo tydeligvis kun var en del af det politiske system, der reagerede på den tyske trussel ved at slutte rækkerne. Men her kommer Mouritzens regime-begreb ind i billedet. De grupper, der skilte sig ud, havde nemlig allerede gjort det i for-

vejen og kan derfor ikke siges at have været en del af regimet i 1938 (!). Her demonstreres en begrænsning i teorien: den siger kun noget om de »loyale« dele af systemet, dvs. de enheder, der i forvejen er disponeret for selvkontrol i en krisesituation. Samtidig kan der opstå en forskningsmæssig fristelse til at bortdefinere de grupper, der ikke opfører sig loyalt, som »ikke-regime«-grupper, der falder uden for teorien.

Den svenske case passer ikke, fordi den sovjetiske ubådstrussel ikke førte til indenrigspolitisk enhed i Sverige, men tværtimod skærpede forholdet mellem regeringen og Moderaterne. Mouritsen (bort)forklarer dette med et særligt idiosynkratisk træk, nemlig det personlige modsætningsforhold mellem Olof Palme og Carl Bildt. Som konkret forklaring kan dette være plausibelt nok, men det er ikke meget til at invalidere en teori, der efter Mouritzens påstand er en af de bedst underbyggede samfundsvidenskabelige teorier overhovedet.

Den hårdeste test af teorien kommer, når Mouritzen derpå skifter den magtpolitiske unipol med EU. Faren er nu den begrænsning af traditionel autonomi, som et EU-medlemskab naturligt indebærer, og som – uanset at faren er »inviteret« og selvpådraget – antages at udløse en tilsvarende reaktion som den magtpolitiske trussel. De cases, som undersøges, er Finland 1992, Sverige 1990 (i begge tilfælde beslutningen om at søge om medlemskab) samt Danmark 1990, dvs. den danske reaktion på tysk genforening og politisk union i EU. Disse cases lever kun delvis op til forventningerne; især fører EU-udfordringen som bekendt ikke til en samling, men tværtimod til splittelse i opinionen i de nordiske lande. Mouritzen diskuterer en række forklaringer herpå og arbejder sig herigennem frem til nogle hjælpemypoteser, som dog heller ikke rigtig virker.

Spørgsmålet er da også, om ikke den grundlæggende problemdefinition er stillet skævt op. Det, som de svenske og finske regimer handlede på grundlag af, var næppe EU's udfordring af deres autonomi (så kunne de jo bare have valgt at holde sig udenfor). Det, som drev værket og skabte enhed i den politiske elite, var ønsket om øget velfærd, sikkerhed og status gennem EU-medlemskabet; heroverfor hæftede væsentlige dele af opinionen sig imidlertid i stedet ved det forventede autonomitab og stemte imod. Problemet var altså manglende enighed mellem det politiske system og opinionen om,

hvilke regimeværdier EU-udfordringen aktualiserede; dermed var der også en manglende basis for øget national selvkontrol. (En tilsvarende mekanisme kender vi fra dansk NATO-politik i 1980'erne.) Problemet med de »inviterede« eller »selvpådragne« farer er, at de ikke på samme måde som de utvetydige udefrakommende sikkerhedstrusler skaber instinktiv enighed om, hvilke regimeværdier der bør prioriteres. Derfor er Mouritzens forsøg på at parallelisere mellem de to situationer ikke særlig vellykket.

I en af sine mange udviklinger af teorien kommer Mouritzen ind på en frugtbar linje, som dog ikke føres særlig langt. Det er hans skelnen mellem offensive og defensive EU-strategier. Den defensive strategi lægger vægt på at bevare den nationale enhed og beskytte autonomien, mens den offensive strategi lægger mere vægt på at sikre specifikke nationale eller sektorinteresser i EU; derimod lægger den ikke så meget vægt på selvkontrollen, fordi denne allerede vil være undergravet. Den defensive stil, der svarer til den traditionelle »foreign policy way«, er den normale i dansk EU-politik, men Mouritzen lægger op til, at en mere offensiv, mindre kontrolleret og koordineret approach i højere grad kunne sikre danske interesser. Dermed har han også besvaret sit indledende spørgsmål, om EU-politikken skal føres som udenrigs- eller som indenrigspolitik til fordel for sidstnævnte synspunkt.

Mouritzens bog har betydelige teoretiske ambitioner, en høj grad af metodologisk sofistikation og rummer en række tænksomme teoretisk-empiriske analyser. Men helt vellykket er bogen ikke i sit forsøg på at formulere en teori, der omspænder såvel klassiske sikkerhedstrusler mod den mindre nationalstat som moderne autonomi-udfordringer til den. En ekstra gennemskrivning ville kunne have fået bogens mange interessante pointer til at fremstå klarere, end tilfældet er.

Nikolaj Petersen, professor,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Jens Peter Christensen:

»Ministeransvar«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1997, 620 sider inklusive engelsk »summary«. Afhandlingen

blev forsvaret d. 9. juni 1997 for den juridiske doktorgrad ved Århus Universitet.

Tamil-sagen vil uden tvivl for eftertiden stå som en skelsættende begivenhed. Den førte til et regerings-skifte og en rigsretsdom. Den rystede tilliden til justitsvæsenet og satte en debat om politikere og embedsmænd i gang, som endnu ikke er slut.

Men det vil næppe heller blive glemt, at tamil-sagen blot var én sag – omend den mest dramatiske – af en række såkaldte skandalesager, der har fokuseret på ministres og embedsmænds embedsførelse. Ordet »ansvar« er poppet op i mediernes talrige gange. Men hvad betyder det egentlig i denne forbindelse?

Det har ikke altid været let at svare på, fordi der ikke hidtil har eksisteret en samlet monografi om ministeransvaret.

Man kan på denne baggrund roligt sige, at Jens Peter Christensen (vistnok omkring tiden for Tamil-rapportens offentliggørelse) valgte et vigtigt og aktuelt emne for sin afhandling, der uanset titlen også undersøger normerne for embedsmænds samspil med ministrene. Hovedvægten ligger dog på ministeransvaret. Her undersøges navnlig fire problemfelter: 1) Ministeransvarets begrundelse og form, 2) ministeransvarets materielle normgrundlag og rækkevidde, 3) det ansvarssystem, hvorigennem ministeransvaret gøres gældende, 4) det undersøgelsessystem, der skal være til stede for at der kan fremskaffes et beslutningsgrundlag af tilstrækkelig kvalitet til, at ministeransvaret i praksis kan gøres gældende (s. 21).

Afhandlingen gør et godt og grundigt arbejde indenfor alle fire felter, når det drejer sig om at beskrive og skabe oversigt over de nuværende forhold. Det er tilmed en velskrevet afhandling, som til tider ligefrem er morsom. Jens Peter Christensen tørre jyske humor slår velanbragt og velgørende igennem flere steder. Det er lidt af en kunst at fastholde sagligheden og alligevel give plads til lunheden. Men først og fremmest har Christensen fortjenstfuldt foretaget en nyttig undersøgelse, der skaber overblik og systematik over dette vigtige emneområde.

Ifølge nogle reaktioner på afhandlingen har forfatteren en tendens til at drage sine konklusioner lidt

vel håndfast. For denne læser er det svært at forstå denne opfattelse.

Jeg ser i al fald ikke muligheder for at gå i rette med forfatterens retsdogmatiske tolkninger. Tværtimod finder jeg, at forfatteren gennem det meste er velgørende klar i sine konklusioner.

Jeg kan heller ikke være mere enig med forfatteren, når han argumenterer godt og overbevisende for Rigsrettens afskaffelse. Det er han ganske vist ikke den første, der har gjort, men han gør det bedre, grundigere og mere systematisk. Blandt de momenter afhandlingen fremdrager imod Rigsretten, vil jeg gerne fremhæve, at ifølge afhandlingen tyder alt foreliggende på, at de politisk udpegede dommere i Rigsretten i betydelig grad stemmer efter partibogen.

For denne læser har afhandlingen dog en enkelt svaghed, når det drejer sig om forfatterens forsøg på at vurdere det nuværende system og drage konklusioner med hensyn til institutionelle ændringer. Inden jeg går videre, vil jeg understrege, at det følgende jo kun vedrører aspekter af bogen, som ganske vist er vigtige, men som absolut ikke tegner afhandlingen i sin storartede helhed.

Når vi kommer til spørgsmålet om undersøgelsessystemet og der skal drages nogle – indrømmet – vanskelige konklusioner, synes jeg, at forfatteren bliver mere uklar og usikker. Her synes forfatteren i nogen grad at være fanget ind af ønsket om et effektivt undersøgelsessystem uden helt at kunne nå frem til en præcisering af de hensyn, der her bør tages, og hvordan det mere konkret skal være. Der er i al fald ikke noget væsentligt, der afgørende bryder med, hvad vi allerede kender, og som går ud over de mere udredningsprægede diskussioner, som forfatteren længe har været draget ind i via forskellige udvalg og arbejdsgrupper. Måske kan flittig deltagelse i den slags føre til, at det til sidst kniber med at lette på fantasiens vinger?

Forfatteren har den forhåndsantagelse, at der er brug for et effektivt undersøgelsessystem, der er i stand til at tilvejebringe det fornødne beslutningsgrundlag for Folketingets stillingtagen til, om rigsretssag skal rejses, og/eller om et politisk ansvar skal gøres gældende. Til det kan jo siges, at også, og især, for det politiske ministeransvars vedkommende spiller rene partipolitiske hensyn under alle omstændigheder uundgåeligt med – hvad der i den

forbindelse heller ikke er noget at indvende imod, idet det politiske ansvar kan gøres gældende »retligt ubundet«.

Christensen påviser, at Folketinget i bedømmelsen af det politiske ministeransvar i stigende grad har anvendt retlige standarder. Det politiske ansvar er blevet retliggjort.

Folketingets medlemmer legitimerer altså i vid udstrækning deres vurdering af en ministers ansvar med retlige henvisninger. Det kan trække sagen i langdrag og medfører ofte et betydelig ressourceforbrug.

Christensen er inde på, at dette både økonomisk og politisk er omkostningsfuldt i kraft af de ressourcer og den opmærksomhed, som herved bindes. (s.536) For det parlamentariske livs gnidningsfrie funktion kan en hurtig afklaring måske være nok så vigtig som en, der bygger på detaljerede undersøgelser. Men Christensen er alligevel ikke særligt kritisk overfor Folketinget på dette punkt. For han ser også med Max Sørensen nogle gode virkninger, nemlig at der anlægges mere »rimelige« vurderinger af ministrenes embedsførelse på denne måde.

Spørgsmålet er, om ikke Christensen her henfalder til denne sentimentale hensynstagen til personer, som så ofte griber mange veluddannede så længe det drejer sig om samfundets elite – her ministre. Cykeltyve og bedragere bør absolut behandles med den størst mulige retfærdighed af det bedst mulige justitsvæsen, men for mig er det ret så ligegyldigt, om ministre, som er folkets og demokratiets hjælpere, behandles »retfærdigt«, så længe det drejer sig om parlamentets afgørelse af, om de må forblive på deres post eller ej. Her er det efter min opfattelse underordnet, om tvivlen kommer »den anklagede« til gode. Det drejer sig jo om politisk tillid. Det er efter min opfattelse kedeligt, hvis spørgsmålet, om en minister nyder tilstrækkelig politisk støtte, ender i langtrukne undersøgelser og juridiske spidsfindigheder, som i længere tid trækker opmærksomhed og tidsforbrug væk fra de opgaver, som politikerne både er mere egnede til, og som vi fremfor alt ikke har andre til at udføre legitimt, nemlig prioriteringen af det offentliges indsats.

Hvis Folketingets flertal ikke længere kan acceptere en minister, kan man jo mene, at landets interesse i velfungerende politiske processer går forud for ministerens person. Det er ikke nødvendigvis et

stort ærestab at træde tilbage fra en ministerpost for at få den politiske proces til at glide bedre. Der er faktisk – som Christensen også viser det – en del ministre, der har gjort det. Jeg synes, det som regel har været ganske flot i overensstemmelse med klassisk borgerdyd, hvis en minister ikke har været optaget af, om et krav om afgang var rimeligt efter en retlig målestok, men har lagt vægt på at personspørgsmål ikke skal stå i vejen for det politiske beslutningsmaskineri.

Christensen kunne efter min opfattelse udmærket her have understreget de tænkelige skadevirkninger af retliggørelsen af det politiske ministeransvar stærkere. Det kunne have været nævnt, at sådanne langvarige undersøgelser muligvis også sætter sit præg på medierne og hele den parlamentariske kultur ved at flytte vægten over på jagt på fodfejl til skade for den mere holdningsprægede debat. Ud over at det trækker tiden fra det, som politikerne er bedst til, så kan det også have skadevirkninger på vælgerens interesse for og forståelse af politik. Vælgerne kan få svært ved at forstå, hvornår en diskussion er politisk, og hvornår den er retlig.

Politikere er vel desuden typisk rygende uegnede og inhabile til at vurdere deres politiske venner eller modstandere ved hjælp af retlige målestokke?

Nok toner Christensen klart ud med den konklusion, at en parlamentarisk kommission eller et folketingsudvalg ikke er et egnet organ til at forestå en sådan undersøgelse. Ingen Stavad-udvalg, tak. Men hans overvejelser synes i virkeligheden iøvrigt ikke at tage hensyn til de skadevirkninger på det parlamentariske liv, som langvarige undersøgelser også i al fald delvist ifølge ham selv kan medføre.

Denne lave prioritering af hensynet til den parlamentariske proces kan jo have noget at gøre med, at afhandlingen vel er en fuldstændiggørelse af Christensens forvandling fra politolog til retsvidenskabsmand. Men det er på den anden side denne læsers opfattelse, at Jens Peter Christensen inden for sine selv påførte perspektivbegrænsninger til gengæld har gennemført et både vigtigt og fremragende arbejde, som mange år frem vil stå som det uomgængelige referenceværk indenfor sit emne. Der er grund til at være imponeret, der er grund til at ønske tillykke, og der er grund til at være forfatteren taknemmelig for hans gode arbejde.

Tim Knudsen,
professor ved Institut for Statskundskab, KU.

Bertel Ståhle: Universiteten och forskarna – från stagnation till förnyelse. Universitetsforskare, forskarutbildning och forskarrekrytering i Norden.

Nord 1996:39. København: Nordisk Ministerråd, 1997. 581 sider. (Distribueres via Svensk-Norsk Bogimport.)

I sin nye og omfattende bog går Bertel Ståhle, som er en af de personer i Norden, der har det største overblik over den forskningspolitiske udvikling i de nordiske lande, tæt på universiteternes og de videregående uddannelsers udvikling i Norden med særligt sigte på universitetssektorens forskningsside i de seneste 20 år. Bogen indeholder en guldgrube af faktuelle oplysninger, hvoraf mange ikke har været tilgængelige tidligere og slet ikke fremstillet samlet.

En lang række temaer tages op til diskussion. De væsentligste er universitetssektorens ekspansion, universitetsforskernes rekruttering og aldersfordeling, stillingsstruktur og karriereforløb, kønsprofil, forskeruddannelse (herunder overgangsfrekvenser, gennemstrømning, studietider mv.) samt forskningens finansieringsmønster. En kort anmeldelse kan på ingen måde introducere og kommentere alle temaer, hvilket ellers ville være berettiget. Kun enkelte af de temaer, der er særligt relevante i dansk sammenhæng, præsenteres nedenfor.

Bogen påviser, at der både er ligheder og forskelle i universitetssektorens struktur og udvikling i de nordiske lande. Et lighedstræk er udviklingen fra elite- til masseuniversiteter. Ekspansionen er i landene foregået nogenlunde parallelt med stærk studentertilvækst fra slutningen af 1950'erne og frem til midten af 1970'erne og herefter afmatning/stagnation frem til midten af 1980'erne. Fra slutningen af 1980'erne og fremefter har universiteterne igen befundet sig i en periode med stærk studentertilvækst. Et andet lighedstræk er, at den faste stab af videnskabeligt ansatte er vokset væsentligt langsommere end studentertilvæksten. I Danmark er antallet af studerende i perioden 1985-1993 således øget med 32%, mens den faste lærer-/forskerstab kun er øget med 5%. Hvad angår vækst i studentertallet ligger Danmark på linie med Sverige og Finland, mens disse lande ligger på et noget højere niveau hvad angår vækst i den faste stab. For alle landene gælder, at den del af arbejdstiden, som den faste stab anvender til forskning er øget i samme

periode. Bogens materiale udgør hermed implicit et grundlag for vigtige diskussioner om udviklingen i produktivitet, uddannelseskvalitet samt forskningsbaseret undervisning.

Markante forskelle de nordiske lande imellem ses derimod f.eks. i den faglige profil på de forskningsårsværk, der udføres i universitetssektorerne. I Danmark og Norge domineres universitetsforskningens disciplinprofil af naturvidenskab, i Finland af de tekniske videnskaber, og i Sverige af sundhedsvidenskaberne. I Finland og Norge er også samfundsvidenskaberne relativt set stærke, mens det for Danmarks vedkommende er humaniora og i Sverige landbrugsforskningen. For en samfundsforsker er det særligt deprimerende at se, hvor svagt samfundsforskningen står i Danmark, og det både i universitetssektoren og i sektorforskningen. Samfundsforskning lagde således i 1993 kun beslag på 9% af de samlede forskningsårsværk i de to sektorer i Danmark, mens det tilsvarende tal for Finland er 13%, Sverige 14% og Norge 21%. Desværre synes der at være stor permanens i det enkelte lands profil.

Markante forskelle landene imellem ses også i relation til stillingsstrukturer specielt i relation til professorpolitikken. Professorernes antal – målt såvel absolut som relativt i forhold til såvel det samlede antal af videnskabeligt ansatte som antallet af indbyggere – er således meget lavere i Danmark end i de øvrige lande. Frem til 1960 fulgte udviklingen i antallet af professorer i Danmark de øvrige lande. Herefter øgedes tilvæksten af professorer stærkt i de andre lande, mens tilvæksten i Danmark frem til 1980 var langt mere begrænset. Fra 1985 og frem endog faldt antallet af professorer i Danmark, mens tilvæksten fortsatte i de andre lande.

For Danmarks vedkommende gør der sig det særlige forhold gældende, at de på finansloven fastsatte årsværksrammer for professorater i en årrække end ikke har været udnyttet. Bogen angiver nogle mulige årsager hertil, bl.a. generel ressourceknaphed, nedprioritering af professoransættelser i forhold til f.eks. adjunktansættelser, ansættelse af eksterne undervisere eller andet samt den mindre tiltalende årsag, at universiteterne har valgt ikke at genbesætte professorater p.g.a. fravær af kvalificerede ansøgere fra egen institution. Det er sikkert rigtigt, at flere årsager spiller sammen. Til bogens kunne tilføjes, at den egalitære kultur, der har præget dan-

ske universiteter i en lang årrække efter studenteroprøret, synes at have dannet grundlag for den holdning, at professorer var der ikke specielt behov for. I de seneste år synes både holdninger og udvikling heldigvis ændret, men omfanget heraf fanger bogen ikke op, jfr. nedenfor.

Bogens primære styrke er, at den med et kvantespring forøger vidensgrundlaget for den danske forskningspolitiske debat om universitetssektoren. Og det er der stort behov for. Herudover bidrager bogen til at skabe et udsyn i forhold til diskussionen om universitetssektoren, et udsyn der enten ofte mangler i den lokale andedam, eller er meget ensidigt amerikansk.

To svagheder har bogen imidlertid også. For det første er det ærgerligt, at den langt overvejende del af talmaterialet i en bog, der er afsluttet efteråret 1996 og udkommer i 1997, stopper i 1993. Dette er ikke forfatterens skyld, men afspejler den langsommelighed statistikproduktionen har specielt på det forskningspolitiske område. Med de forandringer der i disse år sker i universitetssektoren, og med den samtidigt forøgede dynamik i forskningspolitikken, er dette et alvorligt problem. Nogle af de mønstre bogen beskriver kan være forældede, men hvilke og hvor meget, vides ikke. Der kan kun opfordres til, at bogens analyser følges op, så snart nyere talmateriale foreligger.

For det andet er det en svaghed, at bogen altovervejende forbliver på det beskrivende plan. Der tilbydes kun undtagelsesvist forklaringer, og der forsøges slet ikke gået bag om forklaringerne og udviklet mere teoretiske forestillinger, f.eks. om relationerne og dynamikken mellem på den ene side den statslige politik og styringsudformning og på den anden universiteternes strategi og praksis. Vi mangler således i dansk sammenhæng stadig en egentlig (universitets)forskningspolitisk policyanalyse. Med Bertel Ståhles bog er grundlaget for at udarbejde en sådan imidlertid væsentligt forbedret.

Hanne Foss Hansen, lektor, lic.merc.
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Hanne Kathrine Krogstrup: Brugerinddragelse og organisatorisk læring i den sociale sektor

Århus: Forlaget Systime 1997. 223 sider

Hanne Kathrine Krogstrups afhandling handler om brugerinddragelse og kvalitetsudvikling inden for socialsektoren. Ambitionen er at udvikle en evaluering- og kvalitetsvurderingsmodel, som kan bidrage til organisatorisk læring gennem udfordringen af eksisterende organisatoriske handlingsnormer. På baggrund af en række overvejelser om karakteren af sociale problemer, evalueringsforskningens udviklingsretning, brugerrollen og hvad organisatorisk læring er for noget udvikler forfatteren den såkaldte BIKVA-model. Denne model giver et bud på, hvordan man kan gå til værks, når brugerne ønskes inddraget i kvalitetsvurderinger i den sociale sektor. Modelkonstruktionen tager afsæt i en antagelse om, at der eksisterer et asymmetrisk dominansrelation mellem brugere og offentlige aktører. Derfor er evaluators primære opgave at træde ind som brugernes talerør i dialogen med de offentlige aktører. BIKVA-modellens første fase er afholdelsen af gruppeinterview med udvalgte brugere. Herefter tematiserer evaluator brugernes synspunkter og konfronterer de offentlige aktører, i særlig grad frontarbejderne, med brugernes vurdering af kvaliteten. I anden fase anmodes frontarbejderne om i et gruppeinterview at begrunde, hvad de mener er årsagen til brugernes kvalitetsoplevelser. Udsagnene fra dette gruppeinterview fremlægges for brugerne og for forvaltningsledelsen. Herefter laves der gruppeinterview med forvaltningsledelsen, eventuelt med politikerne, og endnu en gang med brugerne. Denne evalueringsproces kan i princippet fortsætte i det uendelige. Hovedtanken er at bruge brugernes kvalitetsvurdering som middel til igangsættelsen af en selvransagelsesproces blandt de offentlige aktører omkring deres egen rolle. En sådan selvransagelse er i følge Hanne Kathrine Krogstrup en betingelse for organisatorisk læring. Og det er det, der er bogens hovedambition: at sætte de offentlige aktører – det være sig såvel frontarbejdere som ledere og politikere – i gang med en organisatorisk læreproces, der kan føre til en forbedring af kvaliteten i den offentlige opgaveløsning i socialsektoren.

Hanne Kathrine Krogstrups afhandling tager fat i nogle meget spændende og yderst aktuelle problemstillinger: hvordan måler man kvalitet, når

graden af kvalitet ikke kan kvantificeres; hvordan evaluerer man, når der er konkurrerende målsætninger på spil; hvordan sker organisatorisk læring og forandring; og hvordan kan man bidrage til at sætte en sådan lærings- og forandringsproces i gang?

Det er alt sammen vigtige spørgsmål, men det er også at slå et meget stort brød op. Det sætter sit præg på afhandlingen i den forstand, at det ikke altid er klart, hvornår der tales om hvad? Eksempelvis er der en tendens til, at de to sidestillede ambitioner om at udvikle en evalueringsmetode og ønsket om at igangsætte læreprocesser for de offentlige aktører til stadighed blandes sammen. Det er godt nok en del af pointen, at forskeren i evalueringsprocesser både uomgængeligt gør og bør gøre en forskel i evalueringsprocessen. Men når det ikke gøres klart, hvad forskellen mellem evaluering og læreprocesser er og hvornår der tales om hvad, så bliver det svært at holde fast i argumentationsgangene. Man får en fornemmelse af, at forskningsobjektet hele tiden forskyder sig. Et andet eksempel på konsekvenserne af, at der slås et meget stort brød op er en meget overfladisk og yderst uklar begrebsanvendelse. Det betyder blandt andet, at et for bogen helt centralt argument om dialog som middel til dobbeltsløjft læring, dvs. læring der rykker ved de offentlige aktørers implicite normer og regler, forbliver en påstand. Man står nemlig tilbage med en usikkerhed omkring, hvorvidt dialog er et tilstrækkeligt middel. Denne usikkerhed skyldes i sidste ende en meget overfladisk afgrænsning

af institutionsbegrebet, der baserer sig på en henvisning til så forskelligartede teoretikere som Foucault, Habermas, Berger og Luckmann og Giddens. Vi står simpelthen tilbage uden et teoretisk udgangspunkt, der siger noget bare tilnærmelsesvist præcist om, hvad der skal til for at bryde eksisterende meningshorisonter, vaner og normer. Endelig er der i afhandlingen en vis uklarhed omkring forskerens rolle. Hvad er egentlig – om noget – det særegne ved en forsker i forhold til en konsulent eller en ildsjæl? I afhandlingen lægges der på en gang op til en meget passiv og en meget aktiv forskerrolle: passiv i den forstand at forskeren ikke skal trække sin teoretiske forforståelse ned over hovedet på aktørerne, men opfatte sig selv som medium for formulering og formidling af aktørernes selvforståelse; aktiv fordi forskeren (evaluator) faktisk er kerneaktøren i BIKVA-modellen. Det, der lægges op til, er kort fortalt en engageret reformator frem for en distanceret analytiker. Er det virkelig en brugbar karakteristik af en evalueringsforsker?

Når dette er sagt skal bogen roses for sit klare handlingsperspektiv og sin aktualitet. Det er forfriskende. Det er bare synd, at det ikke i større grad end tilfældet er, hviler på et teoretisk velfunderet grundlag.

Eva Sørensen, lektorvikar, cand.scient. pol. og Ph.D., Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter.