

Redegørelse fra Miljøstyrelsen

Nr. 1 1988

Det europæiske miljøsamarbejde

Miljøstyrelsen

Det europæiske miljøsamarbejde

Redegørelsen indeholder en oversigt og en gennemgang af det organiserede europæiske samarbejde om bekæmpelse af grænseoverskridende forurening, hvori Danmark deltager. For de enkelte samarbejdsorganer, aftaler eller konventioner gennemgås: formål, virkemåde, resultater og den danske politik. I et særligt kapitel diskuteres Danmarks muligheder og begrænsninger i dette samarbejde.

Miljøstyrelsen

Strandgade 29, 1401 København K, tlf. 01 57 83 10

Pris kr. 90,- inkl. 22% moms

ISSN nr. 0900-6788

ISBN nr. 87-503-7148-7

Redegørelse fra Miljøstyrelsen

1985

Nr. 1 : Miljøstyrelsens handlingsplan 1985-1990

Nr. 2 : Sløjfning af olietanke

1986

Nr. 1 : Anvendelse af overskudshalm

1987

Nr. 1 : Affaldsredegørelse

Nr. 2 : Danish Waste Policy

Nr. 3 : Atomkraftværker nær Danmark

Nr. 4 : Pant

Nr. 5 : Kviksølvredegørelse

1988

Nr. 1 : Det europæiske miljø samarbejde

Indhold

1.	Indledning	side 5
2.	Grænseoverskridende forurening i Europa	6
2.1	Det brede perspektiv	6
2.2	Hvad er forurening?	8
2.3	Luftforurening	9
2.4	Vand- og havforurening	13
2.5	Atomsikkerhed	18
3.	Europæisk samarbejde mod grænseoverskridende forurening	20
3.1	Indledning	20
3.2	Miljøsamarbejdet i EF	20
3.3	Nordisk samarbejde	25
3.4	Miljøsamarbejdet i OECD	29
3.5	Opfølgning af konferencen om sikkerhed og samarbejde i Europa (CSCE)	29
3.6	Samarbejde om miljøbeskyttelse indenfor ECE	31
3.7	Europarådet	33
3.8	NATO-CCMS	34
3.9	Paris-konventionen	35
3.10	Oslo-konventionen	39
3.11	London-konventionen	41
3.12	MARPOL-konventionen	44
3.13	Helsingfors-konventionen	46
3.14	Nordsø-konferencen	48
3.15	Bekæmpelse af havforurening med olie, kemikalier o.lign.	51
3.16	Geneve-konventionen	53
3.17	Wien-konventionen	57
3.18	Den nordiske miljøbeskyttelseskonvention	58
3.19	Øresunds-kommissionen	60
3.20	Flensborg Fjord-kommissionen	61
3.21	Bilateralt miljøsamarbejde med Østlandene	62
3.22	Aftaler om varsling og informationsudveksling ved atomulykker	64

**Redegørelse fra Miljøstyrelsen
Nr. 1 1988**

Det europæiske miljøsamarbejde

**Danmarks muligheder i samarbejdet
mod den grænseoverskridende
forurening i Europa**

**Miljøministeriet
Miljøstyrelsen**

3.23	Internationale aftaler om strålingsbeskyttelse	64
4.	Teknisk og videnskabeligt samarbejde	66
4.1	Renere teknologi	66
4.2	Videnskabeligt samarbejde	69
5.	Forudsætninger og muligheder	74
5.1	Politiske og økonomiske rammer	74
5.2	Mulighederne i EF	75
5.3	Prioritering af indsatsen	78
5.4	Politisk vitalisering af samarbejdet	81
5.5	En forebyggende miljøpolitik	82
5.6	Miljøministeriets opgaver og ressourcer	84
	Bilag	87
	Regeringens redegørelse til Folketinget af 23. december 1987 om det europæiske miljø samarbejde	87
	Registreringsblad	100

1. Indledning

Dagsorden 28 blev vedtaget enstemmigt af Folketinget den 10. februar 1987.

Dagsordenen har følgende ordlyd:

»Folketinget opfordrer regeringen til at forbedre indsatsen mod den grænseoverskridende forurening i Europa ved

1. at arbejde for, at samtlige relevante nationer i Øst- og Vesteuropa inddrages i konventionerne, ved at fremlægge selvstændige forslag herom og ved at fastholde, at EF-landene også fremover bevarer deres selvstændige forhandlingsfrihed i konventionerne, så den såkaldte klubstrategi kan fremmes yderligere,
 2. at afsætte ressourcer til, at den danske politik på luft- og havforureningsområdet kan fremlægges som veldokumenterede forslag, gerne forberedt i et nordisk samarbejde og med andre ligesindede nationer,
 3. at udarbejde en plan for, hvordan man nationalt såvel som internationalt kan samordne den forskningsmæssige, den tekniske og den politiske indsats mod den grænseoverskridende forurening inden den 1. januar 1988, idet man overalt søger at fastholde princippet om, at forurenere betaler, og
 4. ved løbende at orientere miljø- og planlægningsudvalget om møderne i konventionerne og resultatet heraf.
- Tinget går herefter over til næste sag på dagsordenen.«

Redegørelsen om Danmarks muligheder i samarbejdet mod den grænseoverskridende forurening i Europa er udarbejdet som en opfølgning af dagsordenens punkt 3. Redegørelsen indeholder først en gennemgang af forureningsproblemerne i Europa, dernæst en gennemgang af de samarbejdsorganer og konventioner, hvor det europæiske samarbejde om forureningsbekæmpelse udspiller sig, og af den danske politik i dette samarbejde.

Endelig er sidste afsnit en diskussion af forudsætninger og muligheder i det internationale arbejde mod grænseoverskridende forurening i Europa.

Den egentlige plan for den fremtidige indsats findes i regeringens redegørelse til Folketinget.

Redegørelsen beskæftiger sig kun med forureningsbekæmpelse og kun med det europæiske samarbejde herom. Denne afgrænsning har været nødvendig af praktiske grunde og afspejler begrænsninger, som kan læses ud af teksten til dagsorden 28.

De væsentlige problemer omkring Europas rolle i miljøproblemerne i udviklingslandene er således ikke behandlet, ligesom det europæiske og globale naturbeskyttelsesarbejde heller ikke er med.

Redegørelsen er udarbejdet af en arbejdsgruppe med repræsentanter for Miljøstyrelsen og Miljøministeriets departement.

2. Grænseoverskridende forurening i Europa

2.1 Det brede perspektiv

I april 1987 offentliggjorde Verdenskommissionen for miljø og udvikling (Brundtlandkommissionen) sin rapport. Den indeholder en lang række anbefalinger og principper for hvilke ændringer, som er nødvendige for at udviklingen i alle verdens dele kan gøres mere bæredygtig. Med bæredygtig udvikling menes en udvikling, som tilfredsstiller nuværende behov uden at ødelægge mulighederne for at tilfredsstille fremtidige generationers behov. Det drejer sig med andre ord om at udvikle økonomien, erhvervslivet o.s.v. i overensstemmelse med det naturgrundlag, som de enkelte verdensdele, lande eller regioner bygger på.

Udgangspunktet for kommissionens overvejelser har selvsagt været den udviklingskrise, man i de senere år har oplevet i store dele af den tredje verden f.eks. i Afrika. Det påvises i rapporten, hvordan denne udviklingskrise faktisk er en miljøkrise. Kortsigtede udviklingsprojekter, gældsbyrder, befolkningstilvækst og en uheldig indre politisk struktur fører til overudnyttelse af naturgrundlaget med ørkendannelse, afskovning og sammenbrud i den økologiske balance til følge. Mange mennesker lider sult og død under disse forhold, og kommissionen påviser sammenhængen mellem de industrialiserede landes politik og miljøødelæggelserne i den tredje verden.

Rapporten har imidlertid også bud til de industrialiserede landes interne politik og til det samarbejde, som drives mellem de industrialiserede lande indbyrdes f.eks. i Europa.

Mens den tredje verden således lider af fattigdommens miljø- og udviklingsproblemer, lider de industrialiserede lande af rigdommens miljø- og udviklingsproblemer, nemlig de som er knyttet til industrialiseringen. De industrialiserede lande har imidlertid netop på grund af denne velstand også midlerne til at løse miljøproblemerne uden at hente hjælp udefra.

Rapporten påviser, at de industrialiserede lande langt fra har tilrettelagt deres udvikling, så den er bæredygtig på lang sigt. Rapporten anviser også, hvilke politiske ændringer, der er behov for, hvis det skal lykkes landene i f.eks. Europa at tilrettelægge en bæredygtig udvikling.

De vigtigste elementer i en sådan omlægning er følgende:

- omlægning af landbrugspolitikken således at overproduktion undgås og landbrugets forbrug af kunstgødning og kemikalier skæres ned,
- omlægning af energipolitikken således at energiforbruget generelt skæres ned og renere energikilder tages i brug i øget omfang f.eks. vedvarende energikilder,

- tilrettelæggelse af industriproduktionen således at affald og energiforbrug minimeres, og således at der skabes et øget pres for udvikling af renere teknologier,
- de globale fællesgoder (havene, rummet, Antarktis) forvaltes efter princippet om bæredygtig udvikling og ligelig fordeling mellem nationerne,
- institutionelle ændringer gennemføres med det formål at opløse sektoriseringen i administration og politik. Beslutninger vedr. økonomi og økologi bør således integreres og i princippet træffes samme sted,
- fred, sikkerhed og afspænding sikres.

Verdenskommissionens idé har således været at se udvikling og miljø i sammenhæng og anvise løsningsprincipper af mere strukturel karakter, end de løsninger, som man for tiden arbejder med i de fleste europæiske lande og i samarbejdet mellem landene i Europa. Kommissionens forslag overvejes nu i mange samarbejdsorganer og særligt i FN. Også på nationalt plan har en række lande sat overvejelser igang, som tager sigte på at følge kommissionens anbefalinger op.

Traditionelt har det europæiske miljøsamarbejde været drevet som en sektorpolitik i samarbejdsorganer med mere generel politisk og først og fremmest økonomisk hovedmålsætning (EF, OECD, ECE, Nordisk samarbejde). Ud af disse generelle rammer har udviklet sig et mere specifikt og målrettet miljøsamarbejde om løsningen af spørgsmål, som har vist sig at udgøre problemer i miljøet. Ud fra disse forudsætninger er det naturligt, at det særligt er de grænseoverskridende forureningsmedier – luft og vand – som har påkaldt sig den internationale opmærksomhed. Gennem forureningen af luft og vand og gennem spredningen af forureningen til mange lande og dermed spredning af forurenings effekter, opstår det internationale interessefællesskab, som bringer disse problemer på den politiske dagsorden i det internationale samarbejde, på trods af de modsætninger, som ellers skiller landene.

Der har imidlertid været en tendens i Europa til at søge disse problemer løst ud fra en relativt snæver teknisk synsvinkel, som primært har satset på at angribe de enkelte typer af forurening enkeltvis, og på at klare problemerne ved rensning. Det kan meget vel have været den bedst mulige strategi under hensyntagen til de politiske muligheder og den forhåndenværende viden.

En fremtidig strategi bør imidlertid angribe forureningsproblemerne på bredere basis, som foreslået af Verdenskommissionen.

Forureningen af luft og vand vil imidlertid også i fremtiden være den måde, vi bliver præsenteret for de grænseoverskridende forureningsproblemer på. Der kan derfor være grund til kort at præsentere de mest centrale af disse forureningsfænomener, som de fremtræder idag.

2.2 Hvad er forurening?

Mange af de stoffer som vi opfatter som forureninger (f.eks. svovldioxid, kvælstofoxider, tungmetaller) er ganske almindelige kemiske stoffer, som findes i vand, jord eller luft og som indgår i en række naturlige kredsløb.

Andre stoffer har vi måske selv fremstillet til et specielt brug (f.eks. bekæmpelsesmidler) eller de opstår som et biprodukt ved tekniske processer (f.eks. dioxiner).

Nogle stoffer er under visse omstændigheder skadelige og under andre omstændigheder harmløse eller direkte uundværlige. Et typisk eksempel er ozon, der er en meget reaktiv form for ilt. Den ozon, der dannes i stratosfæren, beskytter os mod ultraviolet stråling fra solen, og vi er bekymrede for, at det såkaldte ozonlag skal blive nedbrudt. Den ozon, der findes i lav højde, er dannet på en anden måde, men det er kemisk set nøjagtigt det samme stof. Hernede er det imidlertid skadeligt og formentlig en væsentlig årsag til den såkaldte skovdød.

Med »forurening« mener vi normalt menneskeskabt forurening. Man må imidlertid se i øjnene, at naturen ikke i sig selv er »ren«. Vulkanudbrud, skovbrande og sandstorme bidrager også til forureningen med en række kendte stoffer sammen med vore menneskelige aktiviteter.

Forekomsten af et givet stof er derfor først forurening, når det optræder på utilsigtede steder og i ubekvemme mængder og derved får uønskede virkninger, f.eks. belastning af menneskeligt helbred eller velbefindende, nedbrydning af materialer, skader på dyr og vegetation, eller forringelse af mulighederne for menneskelig udnyttelse af naturens ressourcer.

De stoffer, der slippes ud fra en kilde, spredes i omgivelserne. Et givet udslip kan således give forurening mange forskellige steder afhængig af spredningen, der igen afhænger af vind eller vandstrømme og af geografiske forhold.

Omvendt vil forureningen et givet sted kunne stamme fra mange forskellige kilder.

Forurening måles derfor både som udslip (emission) fra en eller en samling af kilder (f.eks. svovldioxidudslippet fra danske kraftværker) – og som et forureningsniveau (immission) et givet sted (f.eks. luftens indhold af svovldioxid i København). Endelig taler man om afsætning (deposition) et givet sted (f.eks. svovlafsætningen på svenske skovområder).

Hvis man vil vurdere, hvor meget en given kilde belaster det samlede miljø, er udslippet det bedste mål. Vil man derimod vurdere den samlede miljøbelastning et givet sted, er det forureningsniveauet eller afsætningen, der er afgørende.

Jo dårligere spredningsforholdene er – jo snævrere sammenhæng er der mellem udslip (emission) og forureningsniveau (immission). Et kloakudløb i bunden af en fjord gør således mere lokal skade end et tilsvarende udløb 200 m fra kysten, hvor der måske tilmed er kraftig strøm. Og bilforureningen føles stærkere i et lukket gaderum end på en åben landevej, selvom trafiktætheden er den samme.

Afgørende er også stoffernes omsætningstid i naturen. Stoffer, der hurtigt nedbrydes eller afsættes, vil ikke kunne transporteres så langt omkring som mere stabile stoffer.

Det er endvidere af stor betydning for bedømmelsen af både forureningseffekter og af indgreb herimod, at forurening ofte spreder sig gennem de forskellige forureningsmedier. Således giver luftforurening direkte skader på mennesker, dyr, planter og materialer, men afsættes også på jord og i vand og giver anledning til skader der.

Indgreb overfor luftforurening kan således begrundes med skader i alle forureningsmedier. Tilsvarende bør indgrebene afpasses således, at restriktioner mod udledninger til luften ikke omgås ved at udlede de pågældende stoffer til jord eller vand i stedet.

2.3 Luftforurening

Generelt

En lang række forskellige stoffer kan give anledning til luftforurening. De udsendes fra mange kilder og har mange forskellige virkninger.

Nogle virkninger er lokale og øjeblikkelige, andre optræder måske først efter mange år og måske langt fra kilden.

Kilderne kan groft inddeles i:

- Transportmidler – altdominerende biler
- Opvarmning – såvel villafyr som fjernvarmeanlæg
- Elektricitetsproduktion
- Affaldsforbrænding
- Industri.

En opgørelse over de udslip, der sker fra de forskellige kilder, afspejler kun delvis den miljømæssige belastning fra vore forskellige aktiviteter. Overskudsvarme fra el-produktion anvendes således ofte til opvarmningsformål (kraftvarmeværker). Elektriske tog giver stort set ikke nogen luftforurening, men det gør produktionen af den nødvendige elektricitet o.s.v.

Det er endvidere nødvendigt at skelne mellem emission (udslip) af forurening f.eks. målt i tons om året og immission (forureningskoncentration i luften) f.eks. målt i mikrogram pr. m² samt deposition (afsætning på jord eller vand) f.eks. målt i kg pr. ha. Da luftforurening udbredes med vinden og afsættes såvel tørt som ved udvaskning med regn, vil der ikke være nogen snæver sammenhæng mellem emission og immission et givet sted. Sammenhængen bliver mest markant, når udslippene sker i lav højde og eventuelt i lukkede gaderum, som det er typisk ved forurening fra biler. Selv om store kilder med høje skorstene, f.eks. kraftværker, selvfølgelig belaster nærområdet, vil størstedelen af forureningen blive ført langt væk og være væsentligt forrynnet, før den rammer jorden og afsættes.

Et lands vejr og klima samt kildernes placering vil derfor være af stor betydning for sammenhængen mellem forureningsudslip og forureningsbelastning. Danmark har i denne henseende en særlig stilling. Landet er opdelt af store vandområder, der i sig selv giver en

»fortynding« af udslippene. De største byer, og dermed de største forureningskilder, er fortrinsvis placeret langs kysterne – endda overvejende på østkysterne. Dette i forbindelse med en overvejende vind fra vest betyder, at en stor del af forureningen blæser ud af landet. Hvad angår svovlforureningen vil der således kun afsættes ca. halvt så meget svovl i Danmark, som der udsendes. Noget tilsvarende gælder for forureningen med kvælstofforbindelser.

Al forurening, der udsendes i atmosfæren, vil selvfølgelig før eller siden afsættes igen. Danmark vil derfor »eksportere« forurening – overvejende i østlig retning – d.v.s. til Sverige og Sovjetunionen. Endvidere vil en del forurening afsættes på vandområder. En væsentlig del af kvælstofforureningen af de danske farvande kommer således via luften.

Hvor langt omkring luftforurening kan transporteres afhænger af den såkaldte »levetid«, der angiver hvor længe forureningen befinder sig i luften. Typiske forureninger som svovl- og kvælstofforbindelser har levetider på nogle døgn og kan transporteres et par tusind kilometer. Kuldioxid og f.eks. chlorfluorcarboner har levetider på flere år og transporteres over hele kloden.

Skema 1.

	Emission fra Danmark	Samlet deposition i Danmark	Import/export
SO ₂ -S (1980)	218.500	140.000 (50.000)	78.000 i exp.
NO _x -N (1983)	7.000	25.200 (4.400)	44.800 i exp.
NH ₃ -N (1980)	113.000	52.000	61.000 i exp.
Cd (1980)	5	13 (1)	8 i exp.

Tallene i parentes angiver deposition fra kilder i DK.

Alle værdier er opgivet i tons pr. år.

Deposition er opgivet for landområdet, 43.000 km².

I skema 1 er der givet en talmæssig oversigt over en række luftforureninger i relation til det danske landområde.

For havområders vedkommende er der kun gennemført målinger i begrænset omfang. Foreliggende opgørelser bygger derfor på beregninger samt på få målinger for kystnære stationer.

Depositionen af kvælstofforbindelser til havene »omkring« Danmark estimeres til 1.14 ton pr. km² om året eller for Kattegat og bæltterne (38.000 × 1.14) = 43.000 tons årligt. Depositionen af kvælstof i Østersøen og i Nordsøen er formentlig i gennemsnit omkring 1 ton pr. km² om året. Tilførslen af fosfor fra atmosfæren er 100 gange lavere, omkring 10 kg pr. km² om året.

Luftbåren tilførsel af tungmetaller, især bly, er meget betydelig.

Selv om der kun foreligger meget få målinger af atmosfærisk tilførsel af persistente organiske stoffer, må man formode, at denne tilførsel er stor i sammenligning med andre udledninger.

I det følgende behandles de enkelte forureninger hver for sig med særligt henblik på danske forhold.

Svovlforbindelser

Svovlforurening skyldes i alt væsentligt brug af fossile brændsler, d.v.s. kul, olie og gasprodukter. De er af organisk oprindelse og indeholder derfor svovl. Ved afbrændingen brænder svovlet med og bliver til gasarten svovldioxid. Noget af svovldioxiden afsættes umiddelbart, noget vil i løbet af nogle dage omdannes til sulfat, der sætter sig på partikler, der derefter regnes ned som »sur nedbør«.

De forskellige brændsler har meget varierende svovlindhold – kul op til ca. 10%, gas ned til næsten 0. Der er i lovgivningen sat regler for hvor meget svovl, der må være i de anvendte brændsler. På større anlæg kan man installere udstyr, der renser røggassen for svovldioxid. Det samlede danske svovludslip forventes halveret inden år 1995.

I byområder vil en trediedel til en fjerdedel af den svovlforurening, der findes i luften, komme fra lave kilder – typisk små varme anlæg. Tilsvarende bidrag fås fra højere kilder d.v.s. fjernvarmeanlæg, kraftværker m.v., mens resten skyldes langtransport fra udlandet. Der har i de senere år været et markant fald i forureningen med svovldioxid i København – bl.a. på grund af overgang til fjernvarme.

I byerne vil svovlforureningen i det væsentlige give anledning til nedbrydning af materialer – bl.a. sandstensornamenter på historiske bygninger.

I landdistrikter kommer svovlforureningen i det væsentlige fra langtransport. Der er dog sjældent skadevirkninger i Danmark, fordi jorden indeholder meget kalk, der neutraliserer den sure nedbør. Anderledes forholder det sig f.eks. i Sverige, hvor svovlforureningen fra Danmark bidrager mærkbart til forsurening af søer og vandløb.

Kvælstofforbindelser

Den største del af luftforureningen med kvælstofforbindelser skyldes anvendelsen af fossilt brændsel. De har et naturligt indhold af kvælstof, som brænder til kvælstofoxider, men nok så væsentligt er det, at en del af forbrændingsluftens kvælstof (luft består af ca. 80% kvælstof) »brænder« til kvælstofoxider.

I byområder kommer størstedelen af forureningen fra biltrafik, og koncentrationen kan nå op på niveauer, hvor der kan optræde gener for udsatte befolkningsgrupper – f.eks. astmatikere. Langtidsvirkninger kan heller ikke udelukkes. Indførelse af katalysatorer på biler vil betyde en væsentlig nedsættelse af byforureningen.

Den langtransporterede kvælstofforurening kommer i høj grad fra kraftværkerne. Den kan reduceres bl.a. med såkaldte lav-NO_x brændere.

I landdistrikter bidrager kvælstofforureningen til forsureningen. Dens gødende effekt kan endvidere forrykke næringsstofbalancen og dermed på længere sigt skade vegetationen. Kvælstofafsætning på havområder bidrager til eutrofieringen.

Et uafklaret punkt er luftforureningen med kvælstofforbindelsen ammoniak, der bl.a. kommer fra gødningsanvendelse. Udslippet formodes at være ca. det halve af udslippet af kvælstofoxider, men ammoniakens skæbne i atmosfæren bør studeres nærmere.

Kulmonoxid og Kuldioxid

Ved forbrænding af fossilt brændsel samt andet brændsel som træ og halm dannes der en række forbindelser mellem kulstof og ilt. Ved ufuldstændig forbrænding dannes kulmonoxid (CO), der er en giftig luftart. En væsentlig kilde er biltrafik, og indførelse af katalysatorer vil betyde en kraftig reduktion i udslippet, idet kulmonoxiden omdannes til kuldioxid.

Ved normal forbrænding dannes kuldioxid (CO₂), der er en ugiftig forbindelse. Den har imidlertid helt andre virkninger, idet det er den væsentligste af de såkaldte »drivhusgasser«. Med det stigende forbrug af fossile brændsler er atmosfærens indhold af kuldioxid steget jævnt, og det vil sandsynligvis være fordoblet i næste århundrede. Det vil kunne forrykke jordens energibalance, således at der vil kunne komme temperaturstigninger på et par grader, ændringer i nedbørsforholdene og en generel stigning i havenes vandstand. Disse effekter er endnu uafklarede, men vurderes med stigende interesse.

Kulbrinter

Ved ufuldstændig forbrænding af motorbenzin udslippes en lang række kulbrinter, hvoraf flere vides at være kræftfremkaldende, selv om den konkrete risiko endnu ikke kendes. Endvidere dannes forbindelser som måske ikke er direkte sundhedsskadelige, men dog generende ved at give dårlig lugt eller svie i øjnene. Disse forhold vil afhjælpes ved indførelse af katalysatorer på biler.

Kulbrinter udsendes endvidere fra forskellige kemiske industrier og ved brug af opløsningsmidler.

I de senere år har der været stigende opmærksomhed omkring de såkaldte dioxiner, der dannes ved forbrænding af klorholdige produkter, f.eks. i forbrændingsanlæg.

Fotokemiske oxidanter

Når kvælstofoxider og kulbrinter udsættes for sollys, kan de reagere og danne »fotokemiske oxidanter«, hvoraf den vigtigste er ozon – en meget reaktiv form for ilt. Ozon var i særdeleshed tidligere et stort problem i den såkaldte »Los Angeles Smog«. Med de koncentrationer, der forekommer i Europa, vil der mest være tale om skader på vegetation, og man mener nu, at ozon er en af de væsentligste årsager til »skovdøden«.

Chlorfluorcarboner (CFC)

Ozon spiller imidlertid også en helt anden rolle i form af et tyndt lag i en højde af 20-35 km over jorden. Denne ozon, der kemisk er identisk med ozonen ved jordoverfladen, kan ikke undværes. Dels fordi den skærmer jorden mod for kraftig ultraviolet stråling fra solen, dels fordi den er af betydning for jordens energibalance.

CFC, der bl.a. anvendes til fremstilling af skumplast, i køleanlæg og som drivmiddel i spraydåser, kan bevirke en nedbrydning af ozonlaget. Dette vil bl.a. medføre en stigning i antallet af hudkræfttilfælde. Desuden er CFC i sig selv en gasart, som medvirker til den førmentalte »drivhuseffekt«.

Tungmetaller

Selvom størstedelen af luftforureningen udsendes som gasser, er der også forurening, der udsendes som partikler eller bundet til partikler f.eks. sod eller askepartikler. Det gælder typisk for tungmetaller. Mest omtalt er bly, der i alt væsentligt kommer fra anvendelsen af blyadditiver i motorbenzin. Med indførelsen af grænser for blyindholdet i benzin og introduktionen af blyfri benzin, er der sket et markant fald i blyforureningen.

2.4 Vand- og havforurening

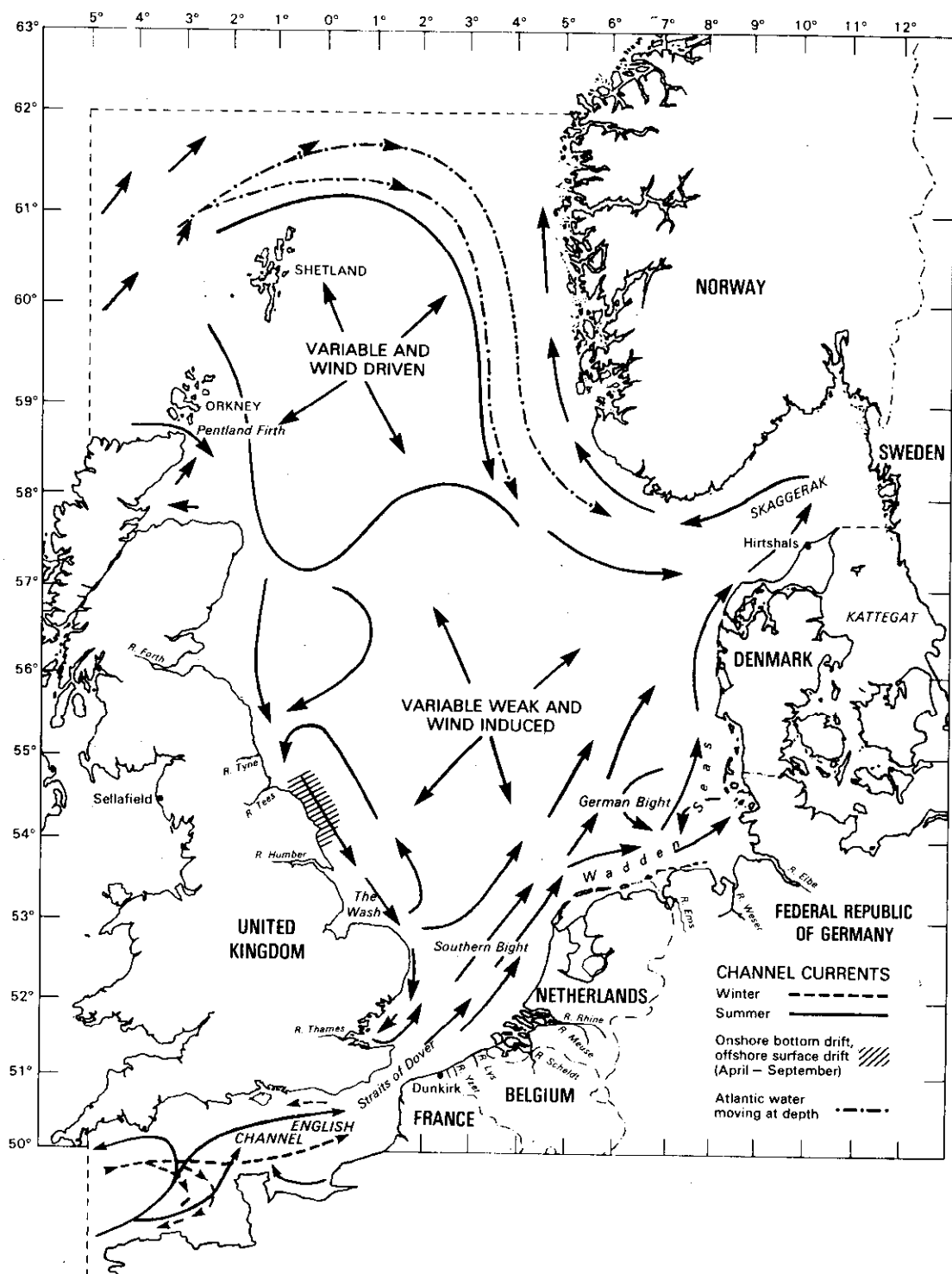
De havområder, som omgiver Danmark, er indbyrdes forbundet gennem et kompliceret strømningsmønster. Meget forenklet kan de omgivende havområder og -strømme dog beskrives som tilhørende Østersøen eller Nordsøen.

Østersøområdet generelt

Østersøen er et lukket havområde, kun forbundet med verdenshavene via Bælterne og Øresund. Nettovandtilførslen fra floderne omkring Østersøen er af størrelsesordenen 500 km³ årligt, og da fordampningstabet er ret lille, forlader en tilsvarende mængde Østersøen årligt via de danske farvande. Den gennemsnitlige opholdstid for vandet i Østersøen er ca. 35 år. En begrænset indstrømning af salt Skagerrakvand forhindrer Østersøen i at blive til en ferskvandssø.

I de danske farvande, især Bælterne og Kattegat, er strømforholdene komplicerede, idet strømmene afhænger dels af vandstandsforskellen mellem Østersøen og Skagerrak, dels af vægtfyldeforskellen mellem Skagerrakvand (saltholdigt) og Østersøvand (brak), og af vindstuvninger i Kattegat.

Vandstandsforskellen afhænger først og fremmest af hele vindsystemet over Nordsøen og Østersøen: vestenvind presser vand fra Nordsøen ind i Skagerrak og presser vandet i Østersøen østover, således at vandstanden falder fra nord til syd gennem Bælthavet, og Kattegatvand strømmer ind til Østersøen (sydgående strøm). Østenvind bevirker en udstrømning af vand fra Østersøen (nordgående strøm). Groft taget får man nordgående overfladestrøm ved alle vindretninger undtagen vestenvind over styrke 3. På grund af forskellen i saltholdighed mellem Østersøen og Nordsøen findes der altid en tunge af tungt, saltholdigt Nordsøvand som løber langs bunden ind mod Østersøen. Tungens udstrækning afhænger af ovennævnte vejr- og hydrografiske forhold.



Figur 1: Overfladestrømme i Nordsøen.

Nordsøen generelt

Vandtransporterne i de forskellige dele af Nordsøen varierer stærkt. Når dette endvidere ses i sammenhæng med hvilke kilder, der nærer områdets forskellige havstrømme, bliver slutresultatet ikke overraskende, at de miljømæssige forhold i Nordsøen varierer stærkt fra område til område.

På grund af klodens rotation vil havstrømmene i Nordsøen under de fleste vejr situationer gå mod syd langs den engelske kyst, mod øst langs den belgiske, hollandske og tyske kyst og mod nord langs den danske vestkyst (figur 1). Af denne grund bliver kilderne fra land af stor betydning for forholdene langs kysterne, idet belastningen på grund af cirkulationsmønstret holdes mere eller mindre ufortyndet inde i kystzonen.

I den nordlige del af Nordsøen strømmer meget store vandmængder ind øst for Shetlandsøerne samt mellem Orkney- og Shetlandsøerne. Der tilføres herved Nordsøen en vandmængde i løbet af et år, der svarer til hele Nordsøens volumen. Størstedelen af dette atlantiske vand forlader dog hurtigt Nordsøen igen med den Norske Kyststrøm, idet dog en del af det tager turen ind i Skagerrakhvirvlen. Selv om kvælstofbidraget med denne indstrømning på årlig basis formentlig er lige så stort som hele Nordsøpuljen, kan det lades ude af betragtning, da det er et forholdsvis kort besøg, der hovedsagelig berører den nordlige og den dybe del af Nordsøen.

Forholdene i Skagerrak er yderst komplicerede, idet Jyllandsstrømmen, Atlanterhavsvandet og Den Baltiske Strøm blandes i Skagerrakhvirvlen. Vandudveksling imellem Skagerrak og Kattegat er en størrelsesorden mere end nettotransporten, der fører knap 500 km³ ud af Østersøområdet.

De vigtigste grænseoverskridende forureningsproblemer

I det følgende vil de vigtigste grænseoverskridende forureningsproblemer, nemlig næringssalte, radioaktive stoffer, olie samt metaller og svært nedbrydelige organiske stoffer, kort blive beskrevet.

Næringssalte

Tilførslerne af næringssalte til Nordsøen har bevirket, at koncentrationen af næringssalte i kystområderne fra Holland til det nordlige Danmark er fordoblet indenfor den sidste snes år. Kilderne til disse næringssalte findes i Belgien, Holland, Forbundsrepublikken Tyskland, DDR, Tjekkioslovakiet foruden i begrænset målestok Danmark. Tilførslerne via floderne er i størrelsesordenen 850.000 tons kvælstof og 90.000 tons fosfor om året.

Mængden af næringssalte er styrende for planteplanktonets vækst, og som følge af de forøgede tilførsler af næringssalte er der konstateret eutrofieringsproblemer langs hele den jyske vestkyst. Problemerne har både negative effekter for miljøforholdene i Nordsøen, og de har skadet turismen på grund af kraftige algeskumdannelser langs badestrandene.

I de indre danske farvande er problemerne af samme karakter, men bedre belyst. Problemerne er her relateret til kilder placeret i Danmark og i Sverige foruden transporten med havstrømmene fra Skagerrak. Fra Østersøen modtages et bidrag i størrelsesordenen 120-160.000 tons kvælstof årligt, men kun en mindre del af dette er bio-

Dumpning af radioaktive stoffer

logisk tilgængeligt. Belastningen fra land til de indre farvande er i størrelsesordenen 130.000 tons kvælstof og 14.000 tons fosfor årligt og skal tilskrives danske og svenske udledninger. Hovedparten af dette er umiddelbart biologisk tilgængeligt.

Dumpning af lav- og mellemradioaktivt materiale har fundet sted i det NØ-Atlantiske område siden 1950. En række forskellige pladser har været anvendt, men fra 1971 og indtil 1982 – hvor London-konventionen gennemførte et tidsbegrænset stop – er der benyttet en plads i Atlanterhavet, ca. lige langt fra Irland, Storbritannien, Frankrig og Spanien. Størsteparten af affaldet stammer fra Storbritannien, resten kommer fra Belgien, Holland og Schweiz og en række andre Vesteuropæiske lande.

Affaldet er normalt indkapslet og indkapslingen gennemtæres først efter en årrække. Det begrænsede undersøgelsesprogram, som er gennemført, kan derfor ikke forventes at vise eventuelle skader på miljøet som følge af dumpningerne.

Teoretiske vurderinger viser, at de allerede foretagne dumpninger i løbet af titusinde år vil medføre en samlet strålingsdosis til verdens befolkning svarende til ét års naturlig baggrundstråling af ca. 15 mill. mennesker. På grund af ufuldstændigt kendskab til forholdene i dybhavet – strømme, biologi m.v. – er der stor usikkerhed på sådanne vurderinger.

En anden – lige så svært kvantificerbar effekt – er den påvirkning, som kendskabet til »at der dumpes radioaktivt affald, der hvor der fiskes« og »at fiskene måske er forurenede« har via den offentlige opinion.

Radioaktive udledninger

Hovedkilden til forekomsten af radioaktive stoffer, der kan tilskrives menneskelig aktivitet i Nordsøen, er Sellafield atomoparbedsningsanlægget beliggende på Storbritanniens vestkyst ud mod Det irske Hav. Herudover findes radioaktive stoffer i mindre målestok hidrørende fra det franske atomoparbedsningsanlæg beliggende ved Cap la Hague i det nordvestlige Frankrig.

Udledningerne fra Sellafield er blevet kraftigt reduceret siden midten af 1970'erne og forventes yderligere reduceret fra 1990, når nye spildevandsrensplaner tages i brug.

Udledningernes betydning for forholdene langs den danske Nordsøkyst og for forholdene i de indre farvande illustreres af, at dosisafgivelse fra de menneskeskabte udledninger udgør mindre end 1/2 promille af dosis fra naturlig baggrundsstråling. Mange af de radioaktive stoffer er imidlertid så potentielt miljøfarlige, at udviklingen nøje bør følges.

Der har ikke været konstateret problemer i forbindelse med radioaktive udledninger til Østersøområdet. Det skal dog bemærkes, at udslippene fra det engelske oparbejdningsanlæg Sellafield har kunnet spores helt ind i Østersøen, hvilket skyldes den meget følsomme målemetodik, som er udviklet.

Olie

Olieforurening af havet stammer fra utallige kilder, men i relation til grænseoverskridende forurening, er det især ulykker, hvori skibe eller platforme er involveret samt udledninger fra skibe, både operationelle som ulovlige, der er relevante.

Aktiviteten indenfor off-shore-området er størst i Nordsøen, hvor muligheden for en større ulykke, eventuelt et blow-out, er en kon-

*Persistente organiske
stoffer i Østersø-
området*

stant trussel. Risikoen for skibssulykker er derimod størst i Østersøområdet. Omfanget af en ulykke vil afhænge af stedet, tidspunkt på året, oliemængden og arten m.v. Det er ofte vanskeligt at opgøre skadeomfanget, og det er endnu sværere at sætte penge på, specielt når det drejer sig om pattedyr, fisk, fugle og planter.

Udledninger fra skibe vil i sagens natur ofte være grænseoverskridende, både når det drejer sig om operationelle og ulovlige. Der findes ingen eksakte målinger af, hvilke mængder der er tale om. Effekterne er dog tydelige, specielt hvad angår oliedræbte havfugle. Der har gennem de senere år været konstateret et stadig stigende antal oliedræbte fugle langs Nordsøens kyster. Hovedparten har kunnet føres tilbage til udledninger fra skibe. En af årsagerne hertil er en stigende anvendelse af olie af en ringe kvalitet, med deraf følgende voksende slammængder.

De »klassiske« persistent organiske stoffer, DDT og PCB blev forbudt i alle Østersølandene i 1970'erne, men for PCB'ernes vedkommende er der stadigvæk en stor pulje af stoffet i eksisterende produkter og udstyr, således at en tilførsel til miljøet fortsat finder sted selv om produktion, import og salg er ophørt.

De persistente stoffer udgør en trussel såvel mod miljøet som mod den menneskelige sundhed, idet de ophober sig gennem fødekæderne og når toksiske niveauer i de højtstående led i kæden såsom mennesker, sæler, rovfugle og marsvin. Skader på nervesystem og forplantning er veldokumenterede.

Tilførslen sker formentlig først og fremmest fra luften (fjerntransport), med floder som den sekundære kilde.

Monitering i Østersøområdet har påvist den forventede nedgang i DDT-koncentrationer i såvel havvandet som i havdyr, men for PCBs vedkommende er billedet mere broget. Dog ser det ud til, at niveauerne i organismer har været faldende siden 1980.

Da niveauerne i fisk i de danske farvande er lavere end i den åbne Østersø, kunne man formode, at der sker en netto-eksport af DDT og PCB fra Østersøen gennem de danske farvande. Koncentrationerne i havvandet er imidlertid så lave, at der ikke kan træffes sikre konklusioner herfra.

I 1986 afslørede et svensk undersøgelsesprogram tilstedeværelsen af dioxiner i krabber og jomfruhummere i Kattegat og Skagerrak. I visse tilfælde er koncentrationerne i hepatopaneas (det »mørke kød« i krabber) så høje, at en enkelt krabbe ville udgøre en måneds tilladelig dioxinmængde, ifølge de svenske retningslinier for levnedsmidler. Undersøgelserne har hidtil godtgjort, at måske en tredjedel af forureningen kan stamme fra papirfabrikker med klorblegerier, mens resten må tilskrives almindelige spildevandsudledninger og bidrag fra luften (her kan Danmark også tænkes at have en andel). Dioxinforurening i havet er et nyt fænomen, og man ved meget lidt om niveauer og grænseoverskridende transporter.

*Tungmetaller i
Nordsøen*

Tungmetalbelastningen af Nordsøen er for tiden ved at blive kortlagt for metallerne på Pariskonventionens grå liste (d.v.s. arsen, bly, kobber, chrom, nikkel og zink). Hidtil har arbejdet omhandlet de sortlistede tungmetaller d.v.s. kviksølv og cadmium. Tilførslerne sker dels via floder dels via atmosfæren.

Indholdet i organismene af cadmium og kviksølv er lavt. For

cadmiums vedkommende er indholdet i muslinger aftagende fra syd mod nord, hvilket indikerer en transport af cadmium fra syd. Dette støttes af andre undersøgelser af tungmetalindholdet i havbundsmaterialerne som viser, at der finder en nettotransport sted i nordgående retning. For den danske del af Vadehavets vedkommende er det påvist, at 60-90% af tungmetalindholdet hidrører fra kilder syd for Danmark.

Den grænseoverskridende transport af tungmetaller er beskrevet for kviksølv, cadmium, bly og zink, mens der ikke er konstateret en tilsvarende transport for kobber, nikkel, chrom og arsen.

Selv om den grænseoverskridende tilførsel af tungmetaller ikke idag ser ud til at være problematisk, idet indholdet af tungmetaller i muslinger og havbundsmateriale er relativt lavt, så er der tale om så potentielt miljøfarlige stoffer, at udviklingen nøje bør følges.

Kilderne til disse langtransporterede tungmetaller skal søges i Belgien, Holland, Forbundsrepublikken Tyskland, DDR, Tjekkoslaviet, Schweiz og Frankrig.

Som det tidligere er beskrevet, tilføres havet forurenende stoffer fra mange kilder: atmosfæren, via floder, gennem direkte udledninger og ved dumpning og afbrænding af affald til havs.

Af den samlede mængdemæssige belastning af Nordsøen med tungmetallerne cadmium, kviksølv og bly stammer således mellem 20 og 30% fra dumpninger. Hovedparten af denne belastning kommer fra de såkaldte klappinger.

Direkte observerede miljøeffekter af dumpninger er fåtallige. Den forøgede frekvens af sår sygdomme hos fladfisk omkring dumpningsområdet for titandioxidaaffald er dog ét eksempel. Der er dog ingen tvivl om, at tilførslerne af tungmetaller, persistente organiske stoffer og andre miljøgifte via dumpninger generelt medvirker til en almen forringelse af havets »sundhedstilstand«.

Dumpningerne foretages, bortset fra de fleste klappinger, langt væk fra egne kyststrækninger og på steder, hvor havstrømme vil fortynde forureningen og fordele den over et større område. Dumpning står således som et symbol for udnyttelse af havet, som grænseoverskridende skraldespand, og har alene af den grund stor betydning.

Dette forhold gælder i lige så høj grad afbrænding af kemikalieaffald til havs, som mængdemæssigt kun giver små bidrag af forurenende stoffer i form af metaller og omdannede eller uforbrændte organiske halogenforbindelser i røggassen, som ikke er underkastet nogen form for rensning.

2.5 Atomsikkerhed

Forureningskilder

I sikkerhedsmæssig henseende er det i alt væsentligt driften af atomkraftanlæg, som i praksis har givet anledning til beredskabsmæssige tiltag.

I følge en opgørelse foretaget i august 1986 findes der i Europa ialt ca. 200 atomkraftanlæg i drift, hvortil kommer ca. 100 anlæg, som er under etablering.

Af disse værker er Barsebäckværket, beliggende 20 km fra Sjælland, det værk som ligger nærmest dansk område.

Den nærmeste kreds af værker herudover er Ringhals i Sverige, fire vesttyske værker samt Greifwaldværket i DDR. De nævnte værker ligger i en afstand af fra ca. 60 km til ca. 150 km fra nærmeste danske landområde.

Af disse værker har hidtil alene Barsebäckværket givet anledning til udformning af en dansk beredskabsplan.

På baggrund af erfaringerne fra Tjernobyli-ulykken i april 1986, er en beredskabsplan for hele landet under etablering.

Af andre nukleare anlæg og aktiviteter, som i en ulykkessituation vil kunne give anledning til spredning af radioaktive stoffer kan nævnes: anlæg for berigning og fremstilling af reaktorbrændsel, anlæg for deponering af atomaffald, atomdrevne satellitter, forsøgsreaktorer (f.eks. Risø), transporter af brugt reaktorbrændsel m.v.

Skadevirkninger

Såfremt der i forbindelse med en ulykke sker et radioaktivt udslip, vil strålingen i hovedsagen kunne berøre befolkningen på to måder. En-ten ved at man gennem ophold i det forurenede område modtager direkte stråling eller indånder forurenede luft – eller ved at man indtager forurenede fødevarer fra området.

Med hensyn til strålingsudsættelsen fra levnedsmidler drejer det sig i første omgang om bladgrønt og frugt dyrket på friland, som kan være direkte forurenede med radioaktive stoffer, der er afsat på overfladen, samt om mælk forurenede med radioaktivt jod, som dyrene har optaget fra græsset. På længere sigt drejer det sig om andre og mere langlivede radioaktive stoffer (især cæsium og strontium), hvoraf nogle kan optages gennem planternes rødder. Herigennem kan foder til husdyr samt kød og andre levnedsmidler blive forurenede.

De sundhedsmæssige virkninger af strålingen fra de radioaktive stoffer er meget afhængig af størrelsen af den stråledosis, som den enkelte person modtager. Ved den samlede vurdering af risikoen fra en strålekilde vil antallet af stråleudsatte personer også være af betydning.

Størstedelen af befolkningens strålebelastning skyldes den naturlige baggrundsstråling. Hertil kommer bestrålingen fra de menneskeskabte strålekilder, bl.a. røntgenanlæg.

De skadelige virkninger af stråling kan vise sig som sygdom hos den bestrålede person (somatisk skade), eller som arvemæssige ændringer hos den bestråledes efterkommere (genetisk skade).

Somatiske skader kan optræde som »tidlige skader« eller som »se-ne skader«. Skader, som viser sig indenfor 2 måneder efter en bestråling, kaldes »tidlige skader«. Tidlige skader optræder kun, hvis stråledosis er mindst 500-1000 gange større (»tærskeldosis«) end den årlige dosis fra den naturlige baggrundsstråling. Symptomerne afhænger i øvrigt af stråledosisens størrelse, varighed og fordeling i kroppen. De mildeste former for tidlige skader er forbigående kvalme, diarré og opkastninger. Meget store stråledoser kan medføre døden i løbet af dage eller uger.

For somatiske senskader er det karakteristisk, at de først viser sig

lang tid – op til mange år – efter bestrålingen. Kræft anses for at være den mest betydende type af sene skader. Strålefremkaldte kræftsygdomme kan ikke skelnes fra kræftsygdomme opstået af andre årsager.

Sene skader antages at kunne fremkaldes også af små stråledoser, men det gælder generelt, at sandsynligheden for sene skader stiger med strålingsdosis. Ved en så stor strålingsdosis som tærskeldosis for tidlige skader regner man med, at der kan indtræde 50-100 kræftdødsfald blandt 10.000 bestrålede personer. Tilsvarende antages den naturlige baggrundsstråling at fremkalde ét kræftdødsfald pr. år pr. 50.000 personer.

Genetiske skader antages ligeledes at kunne fremkaldes af små stråledoser, og det gælder også, at sandsynligheden for genetiske skader stiger med stråledosen. Antallet af genetiske skader antages at være af samme størrelsesorden som antallet af strålefremkaldte kræftskader. Halvdelen af de genetiske skader vil vise sig blandt børn og børnebørn af bestrålede forældre, men den anden halvdel vil være fordelt over alle efterfølgende generationer.

3. Europæisk samarbejde mod grænseoverskridende forurening

3.1 Indledning

Samarbejdet om bekæmpelse af den grænseoverskridende forurening er organiseret på kryds og på tværs gennem Europa. I det følgende beskrives dette samarbejde, som det finder sted inden for rammerne af de forskellige samarbejdsorganer, konventioner eller andre typer aftaler.

For de enkelte samarbejdsorganer gennemgås deres tilblivelse, formål, indhold og organisatoriske struktur. Endvidere beskrives de vigtigste resultater af samarbejdet, den danske politik i samarbejdet og de vigtigste fremtidsplaner. Gennemgangen må nødvendigvis blive kortfattet. Formålet er dels at gøre status dels at identificere nogle problemer i det europæiske miljøsamarbejde og Danmarks rolle i dette. Dette skulle være muligt, ikke mindst når de organisatoriske forhold sammenholdes med de tidligere beskrevne forureningsmæssige forhold.

Først gennemgås de politisk-/økonomiske samarbejdsorganisationer, dernæst de specifikke, multilaterale miljøkonventioner og endelig gennemgås en række bilaterale samarbejdsaftaler.

3.2 Miljøsamarbejdet i EF

EF-samarbejdet omfatter foruden Danmark landene Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Spanien, Frankrig, Irland, Italien, Luxembourg, Holland, Grækenland, Portugal og Storbritannien.

Miljøsamarbejdet indenfor EF foregår ligesom EF's andre akti-

viteter indenfor rammerne af traktaten om det Europæiske Økonomiske Fællesskab – den såkaldte Romtraktat.

Traktaten indeholder overordnede bestemmelser for samarbejdet, herunder:

- regler, der angiver Fællesskabets formål og de generelle principper,
- regler, der forbyder eller påbyder visse handlinger, og som er rettet til medlemsstaterne eller til borgerne,
- regler vedr. de forskellige institutioners kompetence – d.v.s. Rådet, Kommissionen, Europa-Parlamentet og EF-domstolen.

Før gennemførelsen af EF-pakken indeholdt traktaten ikke selvstændige regler om miljøpolitikken. Dette skyldtes for det første, at der på tidspunktet for traktatens oprettelse ikke fandtes en egentlig miljøpolitik og for det andet, at vægten blev lagt på EF som et økonomisk fællesskab, hvor etableringen af et indre marked var det helt dominerende mål.

Miljøpolitikken har således ikke haft nogen selvstændig ramme. De miljøbestemmelser, der hidtil er gennemført, har derfor hjemmel i almene artikler i traktaten, primært artikel 100, som handler om at samordne og tilnærme (harmonisere) medlemslandenes lovgivninger, og artikel 235, som blot slår fast, at retsakter, der ikke har hjemmel andre steder i traktaten, kan gennemføres af Rådet med enstemmighed efter indhentet udtalelse fra Parlamentet.

Beslutningsprocessen i EF

Rådet, som består af en repræsentant fra hvert lands regering, er EF's centrale besluttende myndighed, og det er således her retsakter vedtages. I forbindelse med beslutninger på det miljøpolitiske område består Rådet oftest af miljøministrene fra de 12 lande.

Kommissionen, som består af ialt 17 medlemmer udpeget af medlemslandenes regeringer, har til opgave at sørge for, at traktatens bestemmelser gennemføres. Det er således også Kommissionens opgave at indlede undersøgelse og evt. anlægge sag mod medlemslande, som ikke overholder EF-retsakterne. Det påhviler herudover Kommissionen at forberede Rådets beslutninger, idet Kommissionen har »lovgivningsinitiativet«. I praksis er Kommissionen derfor med til at afgøre, hvilke retsakter der bliver gennemført, og i hvor høj grad bestemte områder bliver fællesskabsregulerede.

Parlamentet har ingen selvstændige beføjelser, men skal høres i forbindelse med Rådets behandling af forslag. Parlamentets udtalelse er ikke bindende for Rådet. I forbindelse med EF-pakken er der etableret en ny samarbejdsprocedure, som indebærer, at Parlamentet skal høres to gange. Det gælder de tilfælde, hvor Rådet (også ifølge EF-pakken) kan vedtage beslutninger med kvalificeret flertal. Første høring skal finde sted, når Kommissionen har fremlagt et forslag for Rådet. Anden høring finder sted, når Rådet har færdigbehandlet forslaget og har opnået »en fælles holdning«. Hvis Parlamentet i forbindelse med den anden høring forkaster forslaget, kan Rådet kun vedtage det med enstemmighed.

Miljøpolitikken

EF's politiske målsætninger på miljøområdet har været beskrevet i de såkaldte miljøhandlingsprogrammer. I øjeblikket arbejdes der ud fra det 4. miljøhandlingsprogram, der i foråret 1987 ved en resolution blev vedtaget som en fælles målsætning, og som dækker årene 1987-1992.

Fjerde miljøhandlingsprogram indeholder en række generelle miljøpolitiske målsætninger, som går ud på at opprioritere miljøhensyn ikke blot indenfor de miljøpolitiske rammer, men også som led i politikken på andre områder. Programmet indeholder metoder til forebyggelse af og kontrol med forurening, foranstaltninger som kan iværksættes på en række konkrete områder, og principper for forvaltning af miljøressourcer. En styrkelse af forskningen på miljøområdet og en styrkelse af samarbejdet med tredjelande er også vigtige målsætninger.

Fjerde miljøhandlingsprogram indeholder principper, der på visse områder går videre end den hidtidige miljøpolitik i Fællesskabet, og som er i god overensstemmelse med dansk miljøpolitik. Forebyggelse af forurening prioriteres højt, og i den forbindelse angives det, at begrænsning ved kilden er vigtig, og at dette bl.a. skal ske ved bekæmpelse af forurening fra både punktvis og diffuse kilder.

Med gennemførelsen af EF-pakken er de miljøpolitiske målsætninger blevet en del af selve traktaten. Miljøbestemmelserne udgøres af artikel 130 R-T. Artikel 130 R beskriver formålet med Fællesskabets virke på miljøområdet og slår fast, at Fællesskabet kun skal handle på miljøområdet, når fælles aktioner opfylder målene om miljøbeskyttelse bedre end aktioner på nationalt plan. I artiklens stk. 5 hedder det, at en miljøregulering på fællesskabsplan ikke i sig selv betyder, at kompetencen til at forhandle miljøaftaler med lande uden for EF overgår til Fællesskabet. Artikel 130 S fastslår princippet om enstemmighed, idet Rådet på visse betingelser kan fastsætte, hvad der skal afgøres med kvalificeret flertal.

Artikel 130 T bekræfter medlemslandenes ret til at indføre strengere bestemmelser, forudsat at de er forenelige med traktaten iøvrigt.

Udover de særlige miljøbestemmelser indeholder pakken den såkaldte miljøgaranti, artikel 100 A stk. 4. Artikel 100 A omhandler det indre marked og giver mulighed for, at landene med kvalificeret flertal kan vedtage foranstaltninger, der tjener til at fremme etableringen af det indre marked.

Artikel 100 A stk. 3 fastslår, at forslag indenfor sundhed, sikkerhed, miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse skal bygge på et højt beskyttelsesniveau. Stk. 4 udgør selve miljøgarantien, idet det her er bestemt, at vigtige behov, der kan henvises til artikel 36, eller som kan begrundes i beskyttelse af arbejdsmiljøet eller miljøbeskyttelse, tillader landene at anvende nationale bestemmelser efter forudgående meddelelse til Kommissionen.

Status på miljøområdet

Fællesskabets arbejde på det miljøpolitiske område har ført til en række konkrete retsakter, men det har også ført til, at miljøpolitikken er

blevet en mere betydningsfuld del af det politiske liv i nogle af de syd-europæiske lande.

De vigtigste konkrete resultater skal kort beskrives for områderne: luftforurening, vandforurening og kemikalieområdet.

Luftforurening

Rådet vedtog i 1984 et rammedirektiv på luftområdet – direktiv om luftforurening fra store industrianlæg. Rammedirektivet er kun i begrænset omfang blevet fulgt op. I forbindelse med bekæmpelse af forureningen med svovl vedtog Fællesskabet i foråret 1987 et direktiv om svovl i gasolie, som begrænser svovlindholdet til mellem 0,2% og 0,3%.

For tiden forhandles et direktivforslag om begrænsning af emission fra store fyringsanlæg.

Forslaget om de store fyringsanlæg har været drøftet indgående, men har ikke kunnet samle enighed. Der arbejdes i øjeblikket på at finde et kompromis, som kan vedtages i løbet af 1988. En vedtagelse af et direktiv, der begrænser emissionen fra store fyringsanlæg, vil få stor betydning for den europæiske luftforurening, specielt hvad angår luftens indhold af svovl.

På bilområdet har man længe drøftet de såkaldte Luxembourg-forslag, der drejer sig om emission fra personbiler, og forslag om begrænsning af emissionerne fra dieseldrevne personbiler. På minister-rådsmødet i juli 1987 blev hjemmelen for disse forslag ændret til artikel 100 A, således at de kunne vedtages ved kvalificeret flertal, og således at de lande, der finder forslagene krav for lempelige, har mulighed for at fastsætte strengere nationale krav – under henvisning til art. 100 A stk. 4. Luxembourg-forslagene er efter den 2. høring i Parlamentet vedtaget af Rådet med kvalificeret flertal på mødet den 3. december 1987. Det sidste forslag drøftedes på rådsmødet den 3. december, hvor man fastlagde en fælles holdning dertil. Dette forslag er derefter sendt til 2. høring i Parlamentet.

Vandforurening

På vandområdet består en del af arbejdet i opfølgning af rammedirektivet om det akvatiske miljø fra 1976.

For at fylde rammedirektivet ud skal der udformes særlige direktiver for de stoffer, der er opført på hhv. liste I og liste II i bilaget til dette direktiv. Det gælder især de farlige og tungt nedbrydelige stoffer på liste I.

For at fremme processen med at regulere disse stoffer vedtog man i 1986 et nyt rammedirektiv for liste I stofferne. Herudover er der indtil videre vedtaget 5 liste I direktiver om henholdsvis kviksølv, cadmium, bly, PCB og PCT, samt for nylig HCB og HCBd. Der arbejdes på det første liste II direktiv, som omhandler chrom.

På havområdet er der på fællesskabsplan vedtaget et informationssystem i forbindelse med udledning af carbonhydrider og andre farlige stoffer. På rådsmødet den 3. december vedtog man at udvide systemet, således at det nu også omfatter visse indre vandområder. Der er endvidere fra kommissionens side fremsat forslag til direktiv om dumpning og havafbrænding. Et sådant direktiv har imidlertid ikke fået tilslutning i Rådet. En række lande er af den opfattelse, at spørgsmålet om dumpning og havafbrænding udelukkende bør drøftes indenfor konventionerne. Andre lande, heriblandt Danmark, mener, at det er rimeligt at diskutere spørgsmålet indenfor Fællesskabet, men at det foreliggende forslag til direktiv er uacceptabelt, bl.a. fordi

fristerne med hensyn til stop for dumpning og afbrænding ligger for langt ude i fremtiden.

Kemikalieområdet er et af de områder, der er kraftigst reguleret på fællesskabsplan. I 1967 blev der vedtaget et direktiv om mærkning af kemiske stoffer. Dette direktiv er senere blevet udvidet hvad angår antallet af omfattede stoffer. Den nyeste udvidelse (8. tilpasning) er netop foretaget i sommeren 1987.

En del af forhandlingerne om mærkning af stoffer drejer sig om de kræftfremkaldende stoffer. I EF er man indtil nu blevet enige om at mærke 51 stoffer. 4-miljøhandlingsprogram indeholder en plan, som forudsiger, at Fællesskabet inden udgangen af 1989 har mærket 200 stoffer.

Rådet vedtog i 1976 et direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes bestemmelser om markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater. De vigtigste af disse stoffer er PCB/PCT, benzen og asbest. Direktivet er siden 1976 blevet ændret. Ændringerne gælder bilaget til direktivet og har primært bestået af en udvidelse af antallet af omfattede stoffer. Der arbejdes i øjeblikket i kommissionsregie med den 8. ændring, som – hvis den gennemføres – vil udvide antallet af stoffer til ca. 20.

I 1982 vedtog Fællesskabet et direktiv om risikoen for større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter – det såkaldte Seveso-direktiv. Direktivet har til formål at forebygge større uheld ved at pålægge medlemsstaterne pligt til at kræve anmeldelse af farlige virksomheder og at føre tilsyn med disse virksomheder.

Der er nedsat en komité af eksperter, som har til opgave løbende at justere direktivet.

Indenfor kemikalieområdet skal det endelig nævnes, at Fællesskabet i 1980 og efterfølgende i 1982 vedtog bestemmelser om, at Fællesskabet skal begrænse emissionen af CFC ved at begrænse forbruget til aerosoler. Disse bestemmelser vil blive revideret i lyset af de nyligt afsluttede protokol-forhandlinger indenfor Wien-konventionen (se afsnit 3.17).

Den danske holdning

Det har været et princip for Danmark, at miljøproblemer kun bør løses i fællesskabsregie i det omfang, det fører til bedre løsninger, end der kan opnås nationalt. EF-samarbejdet er blevet opfattet som en del af det internationale miljøsamarbejde, og har i visse sammenhænge ikke været prioriteret så højt som det arbejde, der foregår indenfor konventionerne.

Dette skyldes bl.a., at Danmark i mange tilfælde har et højere ambitionsniveau, og mere vidtgående synspunkter på det miljømæssige område end flertallet af lande indenfor stort set alle områder. På luftområdet har Danmark hele tiden støttet kommissionens forslag om store fyringsanlæg i sin mest vidtgående form, og Danmark har ikke støttet bilforslagene, fordi de efter dansk opfattelse er for lempelige. På vandområdet har Danmark i forbindelse med de konkrete direktiver argumenteret for strenge kvalitetsmålsætninger og grænseværdier. På kemikalieområdet har Danmark presset på for at få flere stoffer mærket som kræftfremkaldende, og de stoffer, som allerede idag

er mærkede, er blevet det hovedsageligt på dansk initiativ. I forbindelse med CFC-protokollen har Danmark været fortalende for vidtgående reduktionskrav, og det er den danske opfattelse, at landene i forbindelse med opfølgningen skal påtage sig ensartede forpligtelser.

Hvad angår indholdet i de hidtidige beslutninger, har det således været den danske holdning, at man skulle tilstræbe et højt beskyttelsesniveau, og at alle lande må bidrage hertil.

Med hensyn til hvilke områder, der bør reguleres af Fællesskabet, har Danmark hidtil argumenteret for en tilbageholdende linie, hovedsageligt udfra kompetencemæssige betragtninger. På de områder, hvor der eksisterer fællesskabsregulering, har Fællesskabet opnået en vis kompetence, hvilket betyder, at medlemslandene ikke uden videre kan indgå aftaler med 3. lande. Det er imidlertid slået fast af Rådets og kommissionens juridiske tjenester, at på områder, hvor Fællesskabet har vedtaget minimumsbestemmelser, kan landene indgå aftaler, der fastlægger strengere regler end fællesskabsreglerne, hvis der også i disse sammenhænge er tale om minimumsbestemmelser.

Med gennemførelsen af EF-pakken er der tale om en ny situation. For det første fordi der med de nye miljøbestemmelser udstikkes klare linjer for miljøpolitikken indenfor Fællesskabet, og for det andet fordi artikel 130 R klart beskriver de kompetencemæssige forhold. Det er på den baggrund nødvendigt at revurdere mulighederne indenfor EF.

3.3 Nordisk samarbejde

Grundlag og formål

Det officielle nordiske samarbejde finder sted inden for rammerne af den såkaldte Helsingforsaftale af 1962 med senere ændringer, herunder særligt ændringerne i 1972, hvor man oprettede Nordisk Ministerråd og 1974, hvor aftalen blev suppleret med tre artikler om miljøsamarbejdet. Det aftalemæssige grundlag omfatter således den oprindelige artikel 1, hvori det hedder at: »De kontraherende parter skal bestræbe sig på at bevare og yderligere udvikle samarbejdet mellem landene på det retslige, det kulturelle, det sociale og det økonomiske område såvel som i spørgsmål vedrørende samfærdslen og miljøbeskyttelsen,« og endvidere artikel 30, 31 og 32 med følgende ordlyd:

»Artikel 30

De kontraherende parter skal ved udformningen og gennemførelsen af national lovgivning i størst muligt omfang ligestille de øvrige kontraherende parters miljøbeskyttelsesinteresser med deres egne.

Artikel 31

De kontraherende parter skal tilstræbe harmonisering af deres miljøbeskyttelsesregler med henblik på at opnå den størst mulige overensstemmelse for så vidt angår normer og retningslinier for udtømmning af forurening, anvendelse af miljøgifte samt andre miljøforstyrrelser.

Artikel 32

De kontraherende parter skal tilstræbe samordning for så vidt angår udvælgelse af naturværns- og friluftsområder samt fredning og andre foranstaltninger til beskyttelse af vækster og dyr.«

Helsingforsaftalen om det nordiske samarbejde er indgået mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Gennem ændringer i aftalen i 1983 har de selvstyrende områder – Grønland, Færøerne og Åland – fået en selvstændig stilling også i det nordiske samarbejde, indenfor rammerne af henholdsvis den danske og finske delegation.

Struktur og beslutningsproces

Det nordiske samarbejdsapparat består af Nordisk Råd, som oprettedes i 1952, og som nu er et samarbejdsorgan for parlamentarikerne, og af Nordisk Ministerråd, som er regeringernes samarbejdsorgan.

Ministerrådet træder sammen enten som ministrene for nordisk samarbejde eller som fagministerråd på stort set alle ministerområder. Samarbejdsministrene er de nordiske budgetministre, og de behandler i øvrigt en række tværgående spørgsmål. Samarbejdsministrene er imidlertid ikke noget overministerråd med egentlige koordineringsbeføjelser på de enkelte ministerområder. Her er det de enkelte fagministerråd, der bestemmer. Også de nordiske statsministre og udenrigsministre mødes, men formelt set ikke som ministerråd.

Ministerrådet træffer beslutninger ved enstemmighed. I praksis vil der endvidere blive truffet en del beslutninger på miljøområdet, hvor ét land (ofte Island) reserverer sin stilling. I så fald gennemfører de øvrige lande beslutningen for sig. Beslutningerne er bindende for de deltagende lande, men kan indeholde forbehold for senere godkendelse eller ratifikation. Ministerrådet har embedsmandskomiteer til at forberede sine møder og beslutninger. Embedsmandskomiteerne nedsætter typisk en række arbejdsgrupper og/eller projektgrupper til at udarbejde beslutningsgrundlag på specifikke områder.

Ministerrådet kan tage ethvert spørgsmål op til diskussion og beslutning. Ministerrådet lader sig endvidere vejlede af Nordisk Råd, som vedtager rekommendationer rettet til ministerrådet eller de nationale regeringer. Nordisk Råd modtager endvidere beretninger fra ministerrådet, redegørelser for ministerrådets arbejde med tidligere rekommendationer og forslag fra ministerrådet til fællesnordiske foranstaltninger. Der føres således en løbende politisk dialog mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd på stort set alle samfundsområder.

Nordisk miljøpolitik

Miljøsamarbejdet bygger idag på de nævnte artikler i Helsingforsaftalen og på det arbejdsprogram, som miljøministrene vedtog i 1983 efter forelæggelse for og debat i Nordisk Råd.

Arbejdsprogrammet dækker idag alle vigtige emneområder på forureningsområdet og en stor del af fredningsområdet.

Samarbejdet drives dels i projektform, dels som koordination mellem de nordiske miljømyndigheders indsats nationalt og i internationale samarbejdsorganer eller konventioner. Særligt dette sidste om det internationale samarbejde har i de senere år i stigende grad karakteriseret samarbejdet. De højest prioriterede samarbejdsområder er derfor også de grænseoverskridende forureningsproblemer på luft- og vandområdet.

På luftområdet har de nordiske lande samarbejdet i en længere

årrække om det, der senere er blevet Genevekonventionen om grænseoverskridende luftforurening samt det tilhørende overvågningssystem EMEP.

På havområdet har de nordiske lande ligeledes haft et tæt samarbejde, som bl.a. førte til skabelse af Oslokonventionen og spillede en fremtrædende rolle ved skabelse af Pariskonventionen.

På begge områder er samarbejdet fortsat intensivt, og der udarbejdes specifikke handlingsplaner, som danner det fælles grundlag for national, nordisk og international indsats.

Ministerrådet arbejder yderligere med at etablere eller gennemføre handlingsplaner vedr. reduktion af anvendelsen af CFC (beskyttelse af ozonlaget), og begrænsning af flystøj.

Handlingsplanerne har ikke en fast form eller model, men bearbejdes og afpasses efter situationen, som et dynamisk arbejdsredskab for ministrene og embedsmændene i det nationale og ikke mindst det internationale arbejde med de pågældende spørgsmål.

Resultater

Gennem det nordiske samarbejde er der opnået en lang række små og store resultater gennem tiden. Et af de vigtigste er indgåelsen af den nordiske miljøbeskyttelseskonvention, som nærmere omtales andetsteds i redegørelsen. Andre resultater er opnået gennem beslutninger i Nordisk Ministerråd om gennemførelse af en fælles politik. Der er således truffet beslutninger om beskyttelse af truede dyr og planter, blyfri benzin og krav til udstødning fra biler, fællesnordiske støjmodeller, reduktion af anvendelsen af CFC for at beskytte ozonlaget, mål for reduktion af flystøj samt en række aftaler om fælles politik internationalt.

De tætte nordiske relationer har endvidere været forudsætningen for hurtig indgåelse af aftaler om varsling og informationsudveksling på atomområdet og for indgåelse af bilaterale aftaler, f.eks. Øresunds-aftalen og samarbejdet mellem Danmark og Sverige om indgreb mod forureningen af Kattegat.

De fleste resultater er imidlertid opnået gennem direkte samarbejde mellem landenes myndigheder, ved fælles projekter eller ved at tage ved lære af hinanden, når en ny regulering på miljøområdet udformes.

Fremtidig udvikling

Ministerrådet drøfter for tiden et nyt arbejdsprogram, som vil blive mere principielt og langsigtet end de forrige. Udgangspunktet er Brundtlandkommissionens overvejelser. Programmet vil derfor lægge hovedvægten på integrering af miljøbeskyttelsen i de forskellige relevante sektorer f.eks. industri og landbrug og på det internationale samarbejde om løsning af miljøproblemerne. Samtidig vil samarbejdsapparatet blive udbygget og effektiviseret, og den politiske styring via Ministerrådet vil blive intensiveret.

Dansk politik

Den danske politik i det nordiske miljøsamarbejde har været præget af fire hovedsynspunkter. For det første har man arbejdet for at bevare den høje grad af ensartethed og fællessyn på miljøpolitikken i de nordiske lande. Dette er dels sket gennem en uddybet indsats på selve miljøpolitikens område dels gennem det nordiske samarbejde generelt.

For det andet har man udnyttet det nordiske samarbejde til at løse miljøproblemer mellem de nordiske lande, f.eks. på hav- og luftområdet og vedr. sikkerhed ved atomanlæg.

For det tredje har man udnyttet mulighederne for at samarbejde videnskabeligt og i videst muligt omfang udveksle information om miljøproblemer med de øvrige nordiske lande. Dette har både fremmet den nordiske integration og betydet besparelser i ressourceforbruget på udredningssiden.

Endelig har man for det fjerde fra dansk side søgt at udnytte Norden som platform i bredere internationale sammenhænge for at opnå de bedst mulige aftaler, f.eks. på luft- og havforureningsområdet. I dette arbejde har man ofte kunnet udnytte den situation, at Norden er mere ambitiøs på miljøområdet end mange andre lande f.eks. i EF til at presse disse lande i en mere miljøvenlig retning. Arbejdet ad denne linie har imidlertid samtidig måttet ske ud fra den erkendelse, at brede løsninger, hvor mange lande i Europa er med, ofte er bedre ud fra en miljømæssig betragtning end avancerede løsninger kun gennemført af få lande f.eks. de nordiske.

Forholdet til EF

Forholdet mellem Norden og EF er under debat i disse år, særligt efter gennemførelsen af EF-pakken og de deraf følgende øgede ambitioner vedrørende gennemførelsen af det indre marked i EF i 1992.

De nordiske lande udfolder derfor hver for sig store anstrengelser for at markere interesse for samarbejdet med EF, og både på politisk og administrativt plan forsøger man fra dansk side at hjælpe dette samarbejde på vej.

På miljøområdet har både Sverige, Norge og Finland regelmæssig kontakt med EF-kommissionen. Gennem de nordiske arbejdsgrupper udveksles information og afstemmes synspunkter vedrørende miljøarbejdet i EF.

Mulighederne for at påvirke EF-arbejdet er størst i den fase, hvor Kommissionen udarbejder sine forslag, men påvirkning er også aktuell under forhandlingsfasen i rådsregie. Når først beslutningen i EF er truffet, vil de nordiske lande ofte være henvist til at tilpasse sig beslutningen af handelspolitiske grunde.

For Danmarks vedkommende vil en nordisk fælles opfattelse, som ikke har kunnet gennemføres i EF, kunne anvendes som baggrund for enten at trække sig ud af et givet direktiv (art. 100 A, stk. 4) eller for aftaler om skærpelse af EF-minimumsregler gennemført efter art. 130 R-T.

For at undgå konflikter mellem forpligtende EF-regler og nordiske forpligtelser er det ofte hensigtsmæssigt, at de nordiske lande formulerer sig, før EF gør det, og at de nordiske lande formulerer sig i form af fælles målsætninger, som senere vil kunne tilpasses gennemførte EF-retsakter.

3.4 Miljøsamarbejdet i OECD

Medlemmer af OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) er landene i Vesteuropa, USA, Canada, Japan, Australien, New Zealand og Jugoslavien. Samarbejdet dækker et bredt felt af samfundslivet, men er primært økonomisk orienteret. De deltagende lande har da også i første omgang fælles interesser i den verdensøkonomiske udvikling, men samarbejdet er efterhånden udbygget med bl.a. miljøproblemerne. Organisationen har oprettet et miljødirektorat til at organisere samarbejdet, som for den politiske del ledes af miljøkomiteen.

På miljøkomiteens arbejdsprogram for 1988 står følgende emner, som bliver behandlet i undergrupper eller i projektform med henblik på senere beslutninger i form af rekommandationer til landene, vedtaget af OECD-rådet:

- Integration af miljøpolitik med andre politikker.
- Økonomiske teknikker og instrumenter.
- Forvaltning af naturlige ressourcer.
- Styrkelse af miljøsamarbejde i udviklingslande.
- Forvaltning af farligt affald.
- Kontrol af mere betydende luftforurening.
- Klimatiske ændringer.
- Støjbekæmpelse.
- Kemiske data.
- Vurdering af kemikalier.
- Integreret kontrol med farlige stoffer.
- Eksisterende kemikalier.
- Ulykker hvor farlige stoffer er involveret.
- Miljømæssige aspekter af bioteknologi.
- Vurdering af energi-/miljøpolitik og information og rapportering af miljøforhold.

Rekommandationerne fra OECD er kun i undtagelsestilfælde bindende for landene. Det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at konstatere, i hvilken grad rekommandationerne faktisk følges op i landene.

Værdien af OECD's miljøarbejde ligger imidlertid næppe så meget i selve rekommandationerne som i den proces, der går forud. Fra dansk side har man særligt interesseret sig for OECD-arbejdet, fordi man gennem dette har kunnet hente faglig viden og viden om, hvordan andre vestlige lande ser på og forsøger at løse miljøproblemerne.

Der finder endvidere drøftelser sted i OECD af de vestlige landes holdninger til samarbejdet på globalt plan eller på bredere basis i Europa.

3.5 Opfølgning af konferencen om sikkerhed og samarbejde i Europa (CSCE)

Som afslutning på konferencen om sikkerhed og samarbejde i Europa (CSCE) fra 1973 til 1975 enedes de deltagende stater om den såkaldte Helsingfors-slutakt, hvori der gives en række gensidige politiske til-

sagn om at efterleve visse principper for staternes indbyrdes forhold og fremme sikkerheden og samarbejdet i Europa.

I konferencen deltog 33 europæiske stater samt USA og Canada, og disse 35 stater har siden 1975 videreført en multilateral forhandlingsproces for at sikre virkeliggørelsen af Helsingfors-slutaktens bestemmelser og udbygge det indbyrdes samarbejde.

I denne opfølgningsproces har de vigtigste begivenheder været de såkaldte CSCE-opfølgningsmøder i Beograd i 1977-78, i Madrid i 1980-83 og opfølgningsmødet i Wien, der er påbegyndt den 4. november 1986 og påregnes at vare ca. 2 år.

Som nævnt er Helsingfors-slutakten en politisk hensigtserklæring. Mange af de spørgsmål, der er genstand for behandling i slutakten, er traditionelle emner for internationalt samarbejde, og den henviser i vidt omfang til andre internationale dokumenter, herunder FN-pagten og FN's menneskerettighedskonventioner.

Slutakten er inddelt i 3 hovedafsnit, populært kaldet »kurve«:

Kurv 1 drejer sig om spørgsmål vedrørende sikkerhed i Europa.

Kurv 2 omfatter samarbejde på de økonomiske, videnskabelige og teknologiske områder samt vedrørende energi og miljø.

Kurv 3 angår samarbejdet på det humanitære område samt bestemmelser om fremme af friere bevægelse af information og ideer tværs over landegrænserne.

Fra dansk side har man altid set CSCE-processen i en generel øst-vestsammenhæng. Slutakten blev i sin tid karakteriseret som en dagsorden for øst-vestforholdet i det næste århundrede, og er derfor at anse som et langsigtet foretagende.

Efter afslutningen af Helsingfors-konferencen nedsatte udenrigsministeren i 1975 et interministerielt udvalg vedrørende opfølgningen af konferencen. Udvalget, hvori deltager repræsentanter for ministerier og styrelsen, hvis ansvarsområder berøres af Helsingfors-slutakten, har afgivet beretninger til udenrigsministeren i 1977, 1980 og 1986. Udvalget har i sin seneste beretning gennemgået slutdokumentet fra CSCE-opfølgningsmødet i Madrid 1980-83 og konstateret, at Danmark allerede efterlever de i Helsingfors-slutakten og andre CSCE-dokumenter indeholdte bestemmelser. Udvalget har på denne baggrund måttet konstatere, at der kun er plads for begrænsede nye konkrete opfølgningsskridt fra dansk side.

Der er under opfølgningsmødet i Wien fremsat forskellige forslag indenfor miljøområdet. Blandt andet er der fremsat et fælles forslag fra de 5 nordiske lande vedrørende opfølgning og styrkelse af arbejdet indenfor ECE-konventionen om langtrækkende grænseoverskridende luftforurening.

Fra bulgarsk side er der foreslået etablering af et »økologisk forum«, medens Østrig har fremlagt et forslag om bekæmpelse af luftforurening og skovdød.

På foranledning af Finland er der endvidere fremsat et fælles nordisk forslag om yderligere udvikling indenfor miljøbeskyttelsesområdet baseret på et high-levelmøde med forberedende ekspertmøder, et forslag om fremme af beskyttelse af havmiljøet mod forurening og forslag vedrørende beskyttelse af ozonlaget.

De nordiske forslag afspejler således de holdninger, de nordiske

lande indtager indenfor konventionen om langtrækkende grænseoverskridende luftforurening og i havkonventionerne.

CSCE-opfølgningsprocessen, der som nævnt er en fortløbende proces, må for så vidt angår miljøspørgsmålene, først og fremmest betragtes som en mulighed for at give tilskyndelser til opprioritering og intensivering af arbejdet indenfor eksisterende konventioner m.v.

3.6 Samarbejde om miljøbeskyttelse indenfor ECE

Miljøsamarbejde indenfor ECE (FN's økonomiske kommission for Europa) er skabt gennem 30 års diskussioner, forhandlinger og samarbejde. Det omfatter idag navnlig ECE-regeringernes bestræbelser for at implementere de miljømæssige dele af slutakten fra konferencen vedrørende sikkerhed og samarbejde i Europa (CSCE) og fra slutdokumentet fra Madrid-mødet mellem repræsentanter for staterne, der deltog i CSCE. I ECE-arbejdet deltager alle europæiske lande samt USA og Canada.

Luftforurening

Det vigtigste resultat af samarbejdet på dette område var undertegnelsen i 1979 af konventionen vedrørende langtrækkende grænseoverskridende luftforurening (Geneve-konventionen), der er beskrevet andetsteds. Konventionen har sit eget styrende organ (eksekutivkomiteen).

Vandforvaltning

Forhindringen af vandforurening og rationel brug af vand er hjørnestene i integreret vandforvaltning. ECE's arbejde med disse problemer forvaltedes af komiteen vedrørende vandproblemer, der nu er slået sammen med miljøkomiteen. Komiteen har undersøgt kritiske industrielle sektorer (kemisk industri, energianlæg) med henblik på at analysere faktorer, der kan bidrage til reduktion af vandbåren forurening, herunder recirkulering af procesvand. Dette arbejde har resulteret i et sæt rekommandationer til ECE-regeringerne vedrørende rationel brug af vand i industrielle processer.

Grundvand er af vital betydning som primærkilde for drikkevand. Grundvandsforurening og grundvandsødelæggelse indebærer derfor alvorlige risici, og et sæt retningslinier vedrørende grundvandsforvaltninger er for tiden under udarbejdelse.

ECE lægger stor vægt på anvendelsen af avanceret teknologi, som kan forbedre spildevandsrensning og proceseffektivitet i spildevandsbehandlingsanlæg. Retningslinier for spildevandsadministration er under forberedelse.

For så vidt angår samarbejde om kontrol med og forebyggelse af grænseoverskridende vandforurening, har komiteen tilrådt principper om harmonisk udvikling, brug og bevarelse af overfladevand og grundvand.

I 1987 har ECE påbegyndt arbejdet vedrørende problemerne med hensyn til ansvar i tilfælde af grænseoverskridende vandfor-

urening og regulering af oversvømmelser. I første omgang studerer man Rhinen.

Naturlige ressourcer

Der er i ECE's medlemslande en stigende erkendelse af nødvendigheden af omhyggelig husholdning med naturlige ressourcer. ECE-programmet på dette område fokuserer på indvinding, genbrug og udnyttelse af restprodukter bl.a. fra industrielle produktionsprocesser, udvikling af produkter, der kan lette genvinding og genbrug, og mulighederne for at »strække« knappe forekomster af råmaterialer. Der er specielt opmærksomhed på teknologiske metoder, som forhindrer fremkomsten af farlige stoffer. Der samles et kompendium vedrørende mindre forurenende teknologi med henblik på at forbedre udbredelsen af teknisk og ledelsesmæssig information herom, og med henblik på at etablere en international databank vedrørende mindre forurenende teknologi.

Et vigtigt miljøproblem, som har påkaldt sig speciel opmærksomhed, er behandlingen af farligt affald, hvor man har arbejdet med alle dele af forløbet fra affaldet opstår, til det endelig disponeres.

Vurdering af virkninger på miljøet

ECE er forum for udarbejdelsen af retningslinier og principper vedrørende vurdering af virkninger på miljøet (VVM). En undersøgelse af anvendelsen af VVM på større projekter indenfor anlægsarbejde, vandkraft, dæmninger til kontrol af oversvømmelse, reservoirer, motorveje og vejnet er for nylig blevet gennemført. Det arbejde, der i øjeblikket foregår, dækker sådanne emner som kriterier for bestemmelse af projekters miljømæssige betydning, risikoanalyse i forbindelse med VVM, drøftelser af analyser efter at projekter er gennemført og praktisk anvendelse af VVM i forbindelse med specielle aktiviteter, især olie- og gasaktiviteter og faciliteter for sport og turisme. Endvidere er der øget opmærksomhed på VVM i forbindelse med grænseoverskridende spørgsmål.

Langsigtet strategi

Gennem udvikling og påfølgende gennemførelse af en langsigtet strategi for miljøbeskyttelse og rationel brug af naturlige ressourcer i ECE-medlemslandene for perioden op til år 2000 og derefter, håber regeringerne, at man i den tidlige del af det næste århundrede kan have skabt betingelserne for, at økonomisk vækst og social udvikling kan ske på en miljømæssig set bæredygtig måde. Strategien vil etablere en serie af opnåelige mellem- og langtidsmålsætninger med henblik på at stimulere og vejlede i det yderligere ECE-arbejde indenfor miljøbeskyttelse og danne ramme for udviklingen af fremtidige arbejdsprogrammer indenfor ECE. Den første del af strategien har bl.a. omfatter udarbejdelse og offentliggørelse af en enstemmigt accepteret redegørelse om den løbende udvikling og politik på miljøområdet i ECE-regionen.

Arbejdet med strategien har taget udgangspunkt i den fælles for-

ståelse hos regeringerne, at forvaltning af miljøet, herunder bæredygtig udnyttelse af naturlige ressourcer, er en integreret del af økonomisk og social udvikling. Det understreger også, at fortsatte og senere opstående problemer indenfor miljøforvaltning, såvel som nye videnskabelige, teknologiske og institutionelle muligheder, med fordel kan dyrkes i et tættere og mere koncentreret samarbejde mellem ECE's medlemslande.

Dansk politik

Den danske indsats inden for ECE's miljøkomité og komiteen for vandproblemer har været forholdsvis begrænset. Danmark deltog dog i sin tid aktivt i det forberedende arbejde med Geneve-konventionen, som blev forberedt ved specialmøder i miljøkomiteen.

Derimod har Danmark af ressourcemæssige grunde ikke kunnet deltage i dele af arbejdsprogrammet, der omfattede vurdering af virkninger på miljøet, hvor der har været afholdt en række ekspertmøder omhandlende emner som risikoanalyse i forbindelse med vurdering af virkninger på miljøet, analyse af udførte projekters virkning på miljøet baseret på »case studies«, vurdering af virkninger på miljøet i forbindelse med grænseoverskridende problemer og identifikation af specielle problemer vedrørende virkninger på miljøet, som kræver yderligere studier.

Ligeledes af ressourcemæssige grunde har Danmark ikke kunnet deltage i arbejdsgruppen vedrørende luftforureningsproblemer, men man har dog været med til at diskutere programmerne – ikke mindst under hensyn til, at denne gruppe efterhånden hovedsagelig arbejder for eksekutivorganet for konventionen vedrørende langtrækkende grænseoverskridende luftforurening.

Inden for området »mindre forurenende og forureningsfri teknologi« har Danmark deltaget i aktiviteterne. Det er imidlertid en udbredt opfattelse – specielt blandt de vestlige lande – at denne aktivitet ligger på et utilfredsstillende niveau. Østlandene prioriterer denne aktivitet højt, men samtidig må man konstatere, at Østlandenes deltagelse er meget beskeden. Danmark har derfor indtil videre valgt at afvente eventuelle ændringer i arbejdsformen for denne arbejdsgruppe.

Spørgsmålet om beskyttelse af flora og fauna og deres omgivelser inden for ECE har lav prioritet fra dansk side, idet man finder, at denne aktivitet bør koncentrerer under Europarådet. Det må dog forventes, at der på et tidspunkt bliver vedtaget en deklaration vedrørende flora og fauna (men altså ikke nogen konvention). Når dette emne – til trods for prioriteringen i Europarådet – opretholdes, skyldes det et stærkt pres fra Østlandene, som ikke er medlemmer af Europarådet.

3.7 Europarådet

Europarådet blev oprettet i 1949 og er således den ældste europæiske samarbejdsorganisation.

Rådet har 21 vesteuropæiske lande som medlemmer, og dets hovedformål er bevarelse af det pluralistiske demokrati, beskyttelse af menneskerettighederne og opretholdelse af retsstatsprincippet.

Europarådet styres af en ministerkomité og en parlamentarisk forsamling, og det har et vidt forgrenet sekretariat til sin rådighed. Rådet har endvidere et stort kontaktnet til frivillige organisationer, som over løbende indflydelse på rådets arbejde.

Organisationens væsentligste arbejdsopgaver idag ligger på det kulturelle område, på undervisningsområdet og på det juridiske område i snæver forstand, det sidste ikke mindst på grund af opgaverne i forbindelse med Den europæiske Menneskeretskonvention.

Af særlig interesse for Miljøministeriet er Europarådets arbejde med naturfredningsspørgsmål. Den europæiske naturfredningskonvention (Bern-konventionen), som trådte i kraft i 1982, er således blevet til i Europarådets regie. Europarådet har endvidere stået fadder til Strassbourg-konventionen om beskyttelse af Europas floder og konventionen om vaskemidler (detergenter). Europarådet har gennemført en række ministerkonferencer om planlægning og naturfredning.

Rådet har i de senere år forsøgt at etablere et samarbejde også på forureningsområdet. Det er sket i forbindelse med omstruktureringer af rådets arbejde, og har foreløbig ført til, at der er oprettet en styringskomité på miljøområdet. Baggrunden for dette er primært, at Europarådets sekretariat ser samarbejdet på forureningsområdet som en mulighed for at bringe organisationen ud af det dødvande, den befinder sig i idag.

Dansk politik

Den danske holdning til Europarådets arbejde er stadig, at man prioriterer arbejdet med naturbeskyttelse højt, bl.a. fordi rådet har tradition for at arbejde med disse spørgsmål, som derfor ikke tages op af andre organer. Arbejdet med forureningsproblemer prioriteres lavt i Europarådets regie og bør generelt holdes ude af denne organisation, fordi dette i høj grad vil blive dublering af arbejdet i andre organer, hvor de »vestlige demokratier« samarbejder.

Spørgsmålet om Europarådets arbejde med miljøspørgsmål vil være under drøftelse i de kommende år.

3.8 NATO - CCMS

Medlemmer af NATO (North Atlantic Treaty Organization) er Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Forbundsrepublikken Tyskland, Grækenland, Island, Italien, Luxembourg, Holland, Norge, Portugal, Spanien, Tyrkiet, Storbritannien og USA. NATO startede sit miljøsamarbejde i november 1969 ved dannelsen af CCMS (Committee on the Challenges of Modern Society). Ideen blev fremsat af daværende præsident Nixon, og formålet var at tilføje forsvarsalliancen en ny social dimension.

CCMS's hovedopgave er at formidle udveksling af teknisk og videnskabelig information og viden om den praktiske anvendelse heraf til gavn for alle medlemslandene. CCMS udfører eller finansierer ikke selv forsknings- og udviklingsprojekter. Projekterne gennemføres decentralt i medlemslandene, og CCMS deltager i planlægningen og afviklingen af projekterne og til slut i formidlingen af resul-

taterne og i opfølgningen. Landene deltager i de projekter, hvor man har interesse, og resultaterne stilles til rådighed for alle.

Projekterne skal stimulere til handling på nationalt og internationalt plan og har derfor ofte både et udviklingsmoment og er anvendelsesorienterede.

CCMS har gennemført projekter på et bredt emnemæssigt område f.eks. begrænsning af luftforurening og støj, bekæmpelse af olieforurening, skovbrande, integreret skadedyrsbekæmpelse, overvågning af havforurening, undervisning om miljøspørgsmål, disponering af spildevandsslam og af giftigt eller farligt affald samt behandling af forurenede jord.

Projektarbejdet og resultaterne drøftes i CCMS og giver i mange tilfælde anledning til rekommandationer rettet til medlemslandene. NATO's ministerråd godkender rapporter og rekommandationer, som kan anvendes af medlemslandene på frivillig basis. CCMS vejledes endvidere af NATO's parlamentariske forsamling.

Fra dansk side har man deltaget i flere projekter og på forskellig vis haft glæde af resultaterne, som ofte ligger på et højt fagligt niveau. Danmarks deltagelse i CCMS og i projekterne er dog selektiv og sporadisk, og arbejdet er generelt set lavt prioriteret.

3.9 Paris-konventionen

(Konventionen af 4. juni 1974 om forhindring af landbaseret havforurening)

Formål og tilblivelse

På foranledning af den franske regering afholdtes i slutningen af 1972 en diplomatkonference, som skulle forberede en regional konvention til forhindring af havforurening som følge af udledninger af farlige stoffer fra kilder på landjorden, floder eller rørledninger. Konventionen blev åbnet for undertegnelsen den 4. juni 1974 i Paris.

Danmark afleverede den 1. marts 1976 som første land sit ratifikationsinstrument hos den franske regering. Konventionen trådte i kraft den 6. maj 1978 efter indleveringen af det 7. ratifikationsinstrument.

Konventionen omfatter Nordsøatlanten til og med Kattegat i øst, Gibraltarstrædet i syd samt Det nordlige Ishav i nord. Foruden Danmark har følgende ratificeret eller tiltrådt konventionen: Det europæiske økonomiske Fællesskab, Sverige, Frankrig, Norge, Holland, Storbritannien, Portugal, Spanien, Island, Forbundsrepublikken Tyskland, Belgien og Irland. Finland har status som observatør.

I erkendelse af behovet for at arbejde med havforurening med alle kilder set i sammenhæng, er der i 1986 færdiggjort en tillægsprotokol, hvorefter Paris-konventionen også omfatter luftbåren havforurening. Protokollen er allerede undertegnet af de kontraherende parter og påregnes ratificeret eller godkendt af de fleste inden udgangen af 1987. Protokollen træder i kraft, når alle har ratificeret eller godkendt den.

Konventionens indhold

De kontraherende parter er forpligtet til at tage ethvert skridt til at forhindre forurening af havet, som i denne forbindelse også omfatter floderne ind til ferskvandsgrænsen. Forurening er i Paris-konventionen defineret som et fænomen, der er karakteriseret ved: »den direkte eller indirekte menneskeskabte tilførsel af stoffer eller energi til havmiljøet, som forårsager så skadelige virkninger,

- at den menneskelige sundhed bringes i fare,
- at levende ressourcer og marine økosystemer skades,
- at rekreative værdier forringes, eller
- at der lægges hindringer i vejen for anden retmæssig anvendelse af havet.«

Paris-konventionen består af 29 artikler samt 2 bilag foruden tillægsprotokollatet. Bilag A indplacerer stofferne i liste 1, 2 og 3 under hen-syntagen til stoffernes nedbrydelighed, giftvirkning eller andre skadelige egenskaber samt tilbøjelighed til bioakkumulation. Bilag B behandler voldgiftsproceduren ved tvistigheder.

De kontraherende parter påtager sig, at

- eliminere forureningen af havområdet med de stoffer, der er opført på liste 1,
- stærkt begrænse forureningen af havområdet med de stoffer, der er opført på liste 2 samt
- forebygge og efter omstændighederne eliminere landbaseret havforurening med de radioaktive stoffer, der er opført på liste 3.

De gældende kriterier for vurdering og placering på konventionens stoflister er gengivet i kommissionens 7. årsrapport for perioden juni 1984 til juni 1985. Det følger heraf, at det ved placering af stofferne på liste 1 og 2 må forventes eller være sandsynligt, at de når havet fra den landbaserede kilde. Desuden vurderes, om der sker en væsentlig eksponering af miljøet, og endelig om stoffet iøvrigt besidder egenskaber (f.eks. graden af nedbrydelighed, giftighed og øvrig mulig skadevirkning), som der må tages hensyn til ved en vurdering af farligheden for miljøet.

For tiden omfatter liste 1 kviksølv, cadmium, organiske halogenforbindelser, svært nedbrydelige syntetiske materialer som kan flyde, forblive svævende, synke eller på anden vis lægge hindringer i vejen for den retmæssige anvendelse af havet, samt svært nedbrydelige olier og carbonhydrider af mineralsk oprindelse.

Liste 2 omfatter organiske forbindelser af fosfor, silicium og tin. Elementært fosfor, flygtige olier og carbonhydrider af mineralsk oprindelse. Tungmetallerne arsen, bly, chrom, nikkel, kobber og zink. Endvidere er stoffer, der har smagsafgivende eller lugtvirkende effekt på menneskeføde fra havet medtaget.

Stofferne på liste 2 må ikke udledes til havet uden godkendelse af den enkelte kontraherende stats ressortmyndighed. Disse tilladelser skal med mellemrum tages op til fornyet vurdering.

Liste 3 omfatter radioaktive stoffer, herunder også radioaktivt affald.

De kontraherende parter skal nå disse mål gennem vedtagelse af programmer og forholdsregler, der skal indeholde efter omstændighederne egnede særlige bestemmelser om eller normer for miljøets kvalitet, udledninger til havområdet og sammensætningen og anvendelsen af stoffer og produkter. Programmerne skal indeholde tidsfrister for deres gennemførelse.

Kommissionens struktur

Paris-konventionen omfatter de samme havområder som Oslo-dumpningskonventionen. De 2 konventioner opererer derfor et fælles overvågningsprogram og deler sekretariat.

Paris-kommissionen er det permanente beslutningsdygtige organ, der består af repræsentanter for hver af de kontraherende parter. Kommissionen afholder møder med regelmæssige mellemrum (normalt 1 gang årligt). Den tekniske arbejdsgruppe og den fælles overvågningsgruppe er stående videnskabelige grupper. Det forberedende arbejde udføres ofte i midlertidige eller permanente arbejdsgrupper med særligt definerede opgaver. Overvågningsgruppen og arbejdsgrupperne rapporterer til kommissionen via den tekniske arbejdsgruppe, som har en vurderende og rådgivende funktion.

I beslutningsproceduren iagttages consensus som et hovedprincip. Herudover har konventionen en ordning med, at et eller flere lande kan reservere sig overfor en bestemt beslutning, som i så fald ikke kommer til at gælde for de pågældende lande. Ordningen tillader, at der træffes beslutninger, som trods eventuelle reservationer kommer til at gælde de lande, som gerne ser den pågældende beslutning gennemført.

Væsentligste resultater

Resultaterne opnås gennem vedtagelse af anbefalinger eller forholdsregler og programmer rettet mod kilderne til forureningen. Kommissionen publicerer hvert år en fyldig redegørelse for sin virksomhed i det forgangne år. Endvidere foregår der en modningsproces ved, at problemerne holdes på kommissionens dagsorden. Herigennem kan den internationale forståelse for miljøproblemerne højnes, og mere langsigtede løsninger forberedes.

Et aktuelt eksempel på en sådan international modning findes på næringssaltområdet. I 1985 introducerede Danmark problemerne med næringssalte i kommissionen og fremhævede behovet for foranstaltninger. Kommissionen fandt dengang ikke anledning til handling. I 1986, efter fortsat dansk pres, nedsatte kommissionen en arbejdsgruppe til at belyse problemets omfang og mulige afhjælpning. I 1987 fremsatte Danmark specifikke forslag til foranstaltninger som henvistes til videre behandling i arbejdsgruppen. Under forberedelsen af 2. Nordsøkonference blev det klart, at sagen i mellemtiden var modnet så meget, at indholdsmæssigt parallelle forslag pludseligt kunne vinde gehør.

Kommissionen har igennem fælles retningslinier for overvågningen af havområdet tilvejebragt det fælles grundlag, som er nødvendigt for at få gennemført en kortlægning af forureningstilstanden.

På samme tid gennemføres fælles rapporteringsprocedurer for indberetningen af udledninger af forurenende stoffer.

Ved starten af kommissionens arbejde var udledningerne af forurenende stoffer kun kendt i et begrænset omfang. Med henblik på at oparbejde sammenlignelige opgørelser fra land til land har kommissionen udarbejdet nøje retningslinier herfor. Selvom der således idag foreligger gode oversigter over belastningssituationen, kan der ikke generelt gives sikre tal for udviklingen i belastningssituationen for alle stoffer. En lignende betragtning gør sig gældende for vurderingen af udviklingen af vandkvaliteten i havområdet.

Paris-kommissionen har vedtaget en række anbefalinger eller forholdsregler og programmer for de stoffer, der er opført på konventionens liste 1 (f.eks. kviksølv, cadmium, svært nedbrydelige organiske forbindelser og olie).

Kommissionens arbejde bliver udmøntet i konkrete resultater i den udstrækning, medlemslandene lever op til de vedtagelser, de har medvirket til. Beslutningerne er udformet som anbefalinger og vejledninger. På olieområdet f.eks. benytter Miljøstyrelsen anbefalingerne som administrationsgrundlag. For EF-landenes vedkommende er beslutningerne i Paris-kommissionen i mange tilfælde gennemført i form af direktiver, som binder landene. Eksempler på dette er direktiverne om kviksølv, cadmium, titandioxid samt PCB og beslægtede stoffer.

Fremtidig strategi

Kommissionen arbejder med problembeskrivelse, gennemførelse af foranstaltninger og vurdering af foranstaltningernes effekt.

Indsatsen mod stofferne på konventionens liste 1 har været betydelig og vil fremover fortsat være stor. En særlig indsats forudses rettet mod de svært nedbrydelige organiske forbindelser (f.eks. klorerede forbindelser).

En skærpet indsats mod tungmetallerne på konventionens liste 2 forudses ligeledes, idet tilførslerne af tungmetaller (f.eks. chrom, kobber, bly, nikkel og zink) søges kortlagt, samtidig med at stofferne optages i de kontraherende parters overvågningsprogrammer.

Oslo- og Paris-kommissionens gruppe af formænd og viceformænd har i 1987 anbefalet, at følgende 3 områder tildeles første prioritet i de nærmeste års arbejde:

- udledninger af tungmetaller
- udledninger af svært nedbrydelige forbindelser
- næringssalte.

Udover denne traditionelle «stof til stof»-indsats, har kommissionen som supplement i 1987 vedtaget at arbejde med store spildevandsmængder indeholdende en mængde forskellige stoffer, der tilsammen kan udgøre en miljørisiko. Arbejdets mål er opnåelse af en reduktion af spildevandsmængden pr. produceret enhed («waste stream»-metoden). I tilknytning hertil søges informationsudvekslingen fremmet vedrørende renere teknologi.

Dansk politik

Konventionen udnyttes som redskab til forebyggelse og afhjælpning af forurening af havet (særligt Nordsøen), herunder forurening, der er forårsaget af den grænsoverskridende transport af forurenende stoffer. På grund af Nordsøens cirkulationsmønster vil tilførslerne fra Centraleuropa også komme ind i de danske farvande og, alt efter hvilke stoffer der er tale om, give anledning til forurening.

Næringssaltene er ikke medtaget på Paris-kommissionens stofliste. Danmark har derfor søgt at få dem optaget, for på denne måde at legitimere kommissionens arbejde med disse stoffer.

Danmarks indsats forstærkes ved koordinering med de øvrige nordiske lande, der stort set har en fælles vurdering af miljøproblemerne. Som eksempel kan her nævnes det fællesnordiske arbejde på det radioaktive område og på næringssaltområdet.

Relationer til EF

EF er kontraherende part til Paris-konventionen. Der er i konventionsteksten derfor indsat en bestemmelse om, at EF inden for rammerne af sin kompetence er berettiget til et antal stemmer svarende til antallet af dets kontraherende parter til konventionen. EF kan ikke benytte sin stemmeret i de tilfælde, hvor medlemsstaterne benytter deres, og omvendt.

Der har i forbindelse med Paris-kommissionens arbejde været ført en debat om kompetencefordelingen mellem EF som sådan og de enkelte medlemsstater, som også er kontrahenter til konventionen. Denne debat vil formentlig stilne af, efter at EF-pakken er trådt i kraft, og de nye bestemmelser begynder at blive anvendt i praksis.

3.10 Oslo-konventionen

(Konvention af 15. februar 1972 til forhindring af havforurening ved dumpning fra skibe og luftfartøjer).

Formål og tilblivelse

Konventionen, som trådte i kraft 7. april 1974, har til formål at forhindre havforurening ved dumpning.

Konventionen blev ændret i Oslo den 2. marts 1983, således at den også regulerer havafbrænding (Bilag IV: Regler om afbrænding på havet). Dette afbrændingsbilag er endnu ikke trådt i kraft, men vil træde i kraft, når alle lande har godkendt det.

Geografisk og emnemæssig afgrænsning

Konventionen er regional og omfatter dumpning og havafbrænding. Den dækker det åbne hav og det ydre territorialfarvand fra Gibraltar i syd til Barentshavet i nord, og dermed det samme havområde som Pariskonventionen. Oslokonventionen dækker dog kun havområderne uden for basislinierne.

Alle 13 kontraherende parter til konventionen har ratificeret den. De kontraherende parter er:

Belgien, Danmark, Finland, Forbundsrepublikken Tyskland, Frankrig, Holland, Irland, Island, Norge, Portugal, Spanien, Storbritannien og Sverige.

Alle kontraherende parter bortset fra Belgien og Spanien har ratificeret afbrændingsbilaget.

Arbejdsform og organer

Det øverste, besluttende organ er kommissionsmøderne, som afholdes årligt. Ændring af konventionen sker på en konference indkaldt af depositarregeringen (Norges) efter anmodning fra 2/3 flertal af kommissionen.

Beslutning om at ændre konventionens bilag skal vedtages enstemmigt af kommissionen, og ændringerne træder først i kraft efter enstemmig godkendelse af de kontraherende parters regeringer.

De mere teknisk-videnskabelige forslag til ændring af konventionens bilag vil normalt blive behandlet i den teknisk-videnskabelige arbejdsgruppe (SACSA) inden forelæggelse for kommissionen, hvorimod forslag til mere juridisk-administrative ændringer normalt vil blive udarbejdet og forelagt kommissionen af en eller flere af de kontraherende parter, eller drøftet i en ad hoc-arbejdsgruppe nedsat til formålet.

Der er oprettet et fælles sekretariat for Oslo-konventionen og Pariskonventionen.

Væsentligste resultater

Udarbejdelsen af afbrændingsbilaget, som indeholder en bestemmelse om, at parterne inden 1990 skal aftale et ophør for havafbrænding, må formentlig anses for det væsentligste resultat, som kommissionen har opnået. Bestemmelsen betyder, at samtlige kontraherende parter anerkender, at havafbrænding er en midlertidig løsning.

Herudover har kommissionen fastsat regler, som regulerer dumpning generelt samt udarbejdet detaljerede retningslinier for klapning.

Konventionen anses for mere restriktiv og vidtgående end den globale dumpningskonvention, London-konventionen, og resultater opnået i Oslo-konventionens regie forsøges ofte brugt som »løftestang« i London-konventionsregie.

Fremtidsplaner

De nordiske lande anser dumpning og havafbrænding for uacceptable bortskaffelsesmetoder og har på denne baggrund på kommissionsmødet i 1987 fremlagt forslag om, at dumpning og havafbrænding ophører med udgangen af 1991.

Skulle dette forslag blive realiseret, vil Oslo-konventionen stort set have overflødiggjort sig selv.

I den mellemliggende periode er der forslag fremme om:

- 1) at udvide konventionens geografiske dækningsområde til også at gælde indre farvande, d.v.s. farvandene inden for basislinierne,
- 2) at konventionen fortolkes således, at den også regulerer dumpning – herunder efterladelse – af boreplatforme og skibe. I modsat fald vil man fra bl.a. nordisk side foreslå at ændre konventionen, så disse aktiviteter bliver omfattet.

Dansk politik

Danmark har igennem årene arbejdet for, at dumpning og havafbrænding – indtil det endelig afvikles – reguleres stramt. Således har man fra dansk side foreslået, at bly flyttes fra den »grå« liste til den »sorte« liste – forbudslisten.

På tilsvarende måde har man fra dansk side afvist at overføre stoffer fra den »sorte« liste til den »grå« liste. I de tilfælde, hvor videnskabelige argumenter har talt for en sådan »nedlistning«, har man fra dansk side tilkendegivet, at man ikke agter at ændre den nationale lovgivning, men fortsat ønsker forbud mod at dumpe stofferne.

Relationer til EF

EF er ikke medlem af konventionen, men har observatørstatus på kommissionsmøderne. Man har ikke fra EF's side forsøgt at koordinere medlemsstaternes synspunkter – ej heller har man indkaldt til EF-møder og lignende i forbindelse med kommissionsmødernes afholdelse. EF-kommissionen deltager normalt altid i møderne, men holder »en lav profil«.

3.11 London-konventionen

(Konvention af 29. december 1972 om forhindring af havforurening ved dumpning af affald og andre stoffer).

Formål og tilblivelse

Konventionen, som undertegnedes i London den 29. december 1972, har til formål at forhindre havforurening ved dumpning.

Geografisk og emnemæssig afgrænsning

Konventionen er global og er i dag tiltrådt af lidt mere end 60 lande. Konventionen omfatter dumpning, herunder klappinger samt havafbrænding af kemikalieaffald.

Arbejdsform og -organer

Det øverste besluttende forum er de konsultative møder, som afholdes med 1-2 års mellemrum. Beslutninger om ændringer af konventionen eller dennes bilag kan vedtages med to trediedels flertal af de tilstedeværende. Normalt har beslutningerne form af resolutioner.

Ændringsforslagene vil normalt være behandlet i den videnska-

belige arbejdsgruppe (Scientific Group on Dumping), inden de forelægges et konsultativt møde som forslag. Dette gælder dog ikke spørgsmål om dumpning af radioaktive materialer. Den videnskabelige arbejdsgruppe mødes normalt hvert forår. Der har dog desuden været nedsat forskellige arbejdsgrupper efter behov, f.eks. om: dumpning af lav- og mellemradioaktivt affald, klapninger og havafbrænding af kemikalieaffald.

Sekretariatsfunktionen varetages af FN's søfartsorganisation (IMO), som ligger i London, hvor de fleste møder afholdes.

Væsentligste resultater

Konventionen har gennem årene arbejdet med en lang række problemer. Sammenfattende falder disse i tre grupper:

- a) regulering af dumpning generelt – herunder detaljerede retningslinier for klapninger,
- b) regulering af havafbrænding af kemikalieaffald samt
- c) regulering af og midlertidigt, tids-ubegrænset stop for dumpning af lav- og mellemradioaktivt materiale.

Konventionen har desuden dannet udgangspunkt for en række af de regionale havkonventioner, som efterfølgende er blevet etableret.

Fremtidsplaner

Det er besluttet at undersøge, om det eksisterende bilagssystem kan erstattes med et mere smidigt og videnskabeligt system. Indplaceringen af stoffer og stofgrupper på de to bilag har udelukkende været baseret på toksicitet, persistens og bioakkumulerbarhed. Alt lige fra farlighedsprofiler til modelbaserede systemer uden egentlige stoffister har indledningsvis været bragt frem til diskussion.

Danmark har indvilget i at deltage i arbejdet, men har fastslået, at selv om det gamle system kunne være besværligt at arbejde med, har det tjent sit formål, nemlig at kontrollere og reducere dumpninger af farligt affald. Et nyt system skal indeholde dette element, idet Danmark ønsker at arbejde hen imod et totalt stop for dumpning af industriaffald.

Spørgsmålet om at kontrollere effekter i forbindelse med klapninger vil også fremover være et vigtigt emne for arbejdet i London-konventionen (som for Oslo-kommissionen). Udveksling af information om tekniske metoder inden for alternative behandlings- og deponeringsmetoder for klappmateriale er et vigtigt element heri.

I forbindelse med det midlertidige stop for dumpning af lav- og mellemradioaktivt materiale er der nedsat en arbejdsgruppe, som skal gennemgå en lang række spørgsmål, med henblik på at træffe en endelig beslutning om dumpning af disse stoffer.

Regulering af deponering af højradioaktivt materiale i havbunden har været diskuteret i en årrække. Der er enighed om, at London-konventionen er det rette forum for regulering af sådanne aktiviteter. En række af lande, hvortil Danmark hører, mener at konventionen kan fortolkes således, at deponering under havbunden allerede er

omfattet af dumpningsbegrebet og dermed forbudt, når det drejer sig om højradoaktivt materiale. Andre lande mener, at der skal en konventionsændring til, før aktiviteten er omfattet. En snarlig løsning af denne strid kan ikke forventes.

Dansk politik

Danmark har igennem årene arbejdet for, at dumpning og havafbrænding skulle reguleres stramt med det sigte, at disse aktiviteter skulle bringes til ophør i takt med udviklingen af landbaserede løsninger. Den danske politik vil fortsat være, at havafbrænding og dumpning af industriaffald og kloakslam gradvist skal reduceres for på et tidspunkt at ophøre helt.

Danmark har på det sidste Oslokommissionsmøde fremlagt forslag i fællesskab med de øvrige nordiske lande om, at dumpning og havafbrænding skal ophøre med udgangen af 1991. Ingen af forslagene opnåede tilstrækkelig støtte.

Et stop for havafbrænding i Londonkonventionen kan først forventes at have mulighed for at blive gennemført, når Oslokommissionen har fastsat en dato for ophør. Uformelle sonderinger tyder på, at f.eks. USA i så fald vil opgive sine planer om havafbrænding.

Det er derfor vigtigt, at arbejdet både inden for Londonkonventionen og Oslokommissionen parallelt drives fremad, således at arbejdet i de to konventioner gensidigt kan befordre hinanden.

Arbejdet med et stop for dumpning er mindre detaljeret og konkretiseret, men umiddelbart vil en gennemførelse af et forbud mod dumpning af industriaffald inden for Oslokommissionen synes at være en forudsætning for et tilsvarende forbud inden for Londonkonventionen.

Med hensyn til klapninger vil Danmark arbejde for, at denne aktivitet fortsat reguleres stramt, og at retningslinierne eventuelt ændres i takt med ny viden.

Med hensyn til dumpning af lav- og mellemradioaktivt materiale vil Danmark arbejde for, at det midlertidige stop gøres permanent.

Endelig vil Danmark arbejde for, at deponering af højradoaktivt materiale i havbunden ikke vil kunne finde sted – i givet fald ved at støtte forslag således, at konventionen eksplicit ændres til at omfatte denne aktivitet.

Det danske arbejde i Londonkonventionen har altid været baseret på et tæt nordisk samarbejde, som i de seneste år er blevet yderligere styrket og formaliseret. I det omfang støtte fra andre ligesindede lande har kunnet opnås, har arbejdet været udvidet til at omfatte denne kreds, ligesom en samlet nordisk støtte til forslag stillet af andre lande har været en brugbar fremgangsmåde. I visse tilfælde vil selvstændige danske forslag eventuelt være den eneste mulighed, men fælles forslag fremsat af en bredere kreds af deltagerlande – inklusive de øvrige nordiske – har utvivlsomt større gennemslagskraft.

Relationer til EF

Fællesskabet deltager som observatør i de konsultative møder og i den videnskabelige arbejdsgruppe, men blander sig ikke i debatten. I forbindelse med diskussionerne omkring stoppet for de radioaktive dumpninger prøvede hollænderne (formandsskab på det tidspunkt) dog at »presse« de øvrige lande for at optræde samlet og mere moderat, end Danmark ønskede.

3.12 MARPOL-konventionen

Miljøministeriet og Industriministeriet deltager i arbejdet med FN's konvention om forurening fra skibe. Konventionens sekretariat, som ligger i London, er Den internationale Søfartsorganisation, IMO.

På forureningsområdet omfatter samarbejdet især to konventioner:

- Den internationale konvention til forebyggelse af forurening af havet med olie 1954, som ændret i 1962 og 1969 (OILPOL), og
- Den internationale konvention til forebyggelse af forurening fra skibe 1973, med tilhørende protokol af 1978 (MARPOL).

Medens OILPOL-konventionen, som navnet antyder, alene omhandler forurening med olie, dækker MARPOL-konventionen tillige skadelige flydende stoffer, der transporteres i bulk og i emballeret form, kloakspildevand samt fast affald. De detaljerede regler findes i en række bilag til konventionen.

Af disse bilag er det første (om olie) og det andet (om skadelige flydende stoffer i bulk) trådt i kraft. Det tredje (om skadelige flydende stoffer i emballeret form) og femte (om fast affald) vil formentlig kunne træde i kraft i løbet af et par år. Derimod kan man ikke på nuværende tidspunkt sige noget om, hvornår bilag 4 om kloakspildevand vil træde i kraft. De tre bilag, som ikke er i kraft i dag, er frivillige, d.v.s. at de kontraherende parter i MARPOL-konventionen kan erklære, at de ikke tilslutter sig disse bilag.

Opdelingen mellem Industriministeriet og Miljøministeriet er meget kort beskrevet således, at Industriministeriet, ved Søfartsstyrelsen, tager sig af tekniske spørgsmål om bord på skibet, herunder godkendelsen af udstyr, medens Miljøministeriet, ved Miljøstyrelsen, tager sig af alt, hvad der kunne blive ledt ud af skibet.

På internationalt plan er Miljøstyrelsen delegationsleder i Den maritime miljøbeskyttelseskommité (MEPC), og styrelsen deltager normalt i den nedsatte underkommité om skadelige flydende stoffer.

I Helsingfors-kommissionens regie er der til arbejdet med forebyggelse af forurening fra skibe nedsat en komité, MC, Maritime Committee. Efter ikraftsættelsen af MARPOL-konventionens bilag 2 følger Helsingfors-konventionen denne konvention inden for såvel bilag 1 som bilag 2 (se afsnittet om Helsingfors-konventionen).

Væsentligste resultater

De væsentligste resultater af arbejdet i IMO er, at der er tilvejebragt ensartede verdensomspændende regler om transport af olie og skadelige flydende stoffer, som omfatter mere end, hvad vi normalt forstår ved »kemikalier«, idet for eksempel også vegetabiliske og animalske olier er omfattet af denne regulering. Reglerne medfører, at udtømning af olierester fra skibets maskinrum m.v. ikke må finde sted mindre end 12 sømil fra nærmeste kyst, og at olietankskibe skal være mindst 50 sømil fra nærmeste kyst, før de må lukke olierester ud fra lasten. I særlige havområder (for eksempel Østersøområdet) er kravene yderligere skærpet. Således må der slet ikke ske udtømning fra lastsiden, og fra maskinsiden må der kun ske udtømning af vand med indtil 15 ppm olie i Østersøområdet.

For udtømning af skadelige flydende stoffer gælder, at udtømning af de farligste stoffer først må finde sted efter, at skibets tanke er blevet rensat i havn. Herefter skal skibet blandt andet være mindst 12 sømil fra nærmeste kyst og på mindst 25 m vand. Kravene til rensning af tankene er strengere jo farligere stoffet er. I særlige havområder, d.v.s. Østersøområdet og Sortehavsområdet, bliver der stillet krav om rensning i flere tilfælde end normalt, og i nogle tilfælde tillige om en bedre rensning, mens udtømningsbetingelserne er de samme.

Fremtidigt arbejde

Der er enighed i IMO om, at der ikke bør tages større initiativer til gennemførelse af nye regler, før der gennem en årrække har været mulighed for at gennemføre allerede vedtagne regler i praksis. Med dette som udgangspunkt bør man formentlig lægge vægt på udbygningen af modtagefaciliteter og på at opmuntre til brug af disse faciliteter, særligt inden for de »særlige områder«. Man bør især lægge vægt på udbygningen af princippet om »ikke yderligere betaling« for brugen af modtagefaciliteter, når skibet har betalt havnepenge.

Herudover bør man sørge for hurtigst muligt at sætte de resterende bilag til MARPOL-konventionen i kraft samt på at få så mange søfartsnationer som muligt til at tilslutte sig konventionen med alle dens bilag. Danmark har sammen med de øvrige vesteuropæiske søfartsnationer forpligtet sig til at kontrollere skibe stikprøvevis og til at holde skibe tilbage, som ikke lever op til kravene i bl.a. MARPOL-konventionen. Dette sker i havnene ved den kontrol, som Søfartsstyrelsen udfører delvis på Miljøstyrelsens vegne.

Perioden uden nye initiativer bør være så kort som mulig, og derefter bør der formentlig tages fat på udledninger til luften fra skibe og på regulering af indholdet af giftige stoffer i skibsbundmaling.

På søen må det forventes, at en kontrol gennemført ved hyppige overflyvninger med fly, udrustet med avanceret elektronisk overvågningsudstyr, vil medvirke til en reduktion i antallet af ulovlige olieforureninger. Hidtil har Danmark ikke praktiseret flyovervågning med miljømæssigt formål. Danmark har dog i november 1987 besluttet at indlede forsøgsmæssig flyovervågning af danske farvande.

3.13 Helsingfors-konventionen

Konventionen af 22. marts 1974 om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet, Helsingfors-konventionen, trådte i kraft den 3. maj 1980, efter at det 7. Østersøland havde ratificeret den.

Konventionen har til formål at beskytte Østersøen mod alle former for forurening, d.v.s. mod dumpning og forurening fra landbaserede kilder, skibe, olieplatforme og fly.

Konventionen dækker hele Østersøområdet op til Skagen, inklusive bælterne og Kattegat.

Østersølandene (eller de kontraherende parter: Danmark, Sverige, Finland, DDR, Forbundsrepublikken Tyskland, Polen og USSR) arbejder løbende på at udvikle og intensivere samarbejdet. Der er nedsat arbejdsgrupper, der fremkommer med forslag til begrænsning af forureningen. Een gang om året mødes de kontraherende parter i konventionens styrende organ, Helsingfors-kommissionen, og tager stilling til, om de fremkomne forslag kan vedtages. Kommissionen arbejder efter eenstemmighedsprincippet.

Arbejdsgrupper

Der findes tre permanente, større arbejdsgrupper (komiteer): 1) Den teknisk-videnskabelige komité, 2) bekæmpelseskomiteen og 3) den maritime komité.

Den teknisk-videnskabelige komité

Den teknisk-videnskabelige komité (STC) beskæftiger sig først og fremmest med forslag til nedbringelse af de landbaserede forureningskilder omkring Østersøen og med det videnskabelige samarbejde om overvågning og vurdering af Østersøens tilstand (det Baltiske Monitoringsprogram, BMP). Komiteen mødes een gang årligt, men har desuden nedsat en række arbejdsgrupper til varetagelse af særlige emner:

- Arbejdsgruppen vedr. udledninger af skadelige stoffer (WGS)
- Ekspertgruppen vedr. luftbåren forurening (EGAP)
- Ekspertgruppen vedr. den anden femårsevaluering (GESPA)
- Arbejdsgruppen vedr. radioaktive stoffer (MORS)
- Ekspertgruppen vedr. monitorering (GEM).

Komiteens arbejdsområde er således meget stort. En række problemstoffer og problemindustrier er udtaget til særlig behandling (som »projekter«) og efter »lead country«-princippet, hvor et land (i visse tilfælde to lande) indsamler oplysninger om problemet og fremlægger en rapport med eventuelt handlingsforslag. I tidens løb har man således bearbejdet eller bearbejder stadig følgende problemer:

Landbaseret olieforurening – Finland

Papir- og papirmasseindustrien – Sverige (tidligere også Finland)

DDT – Polen

PCB og PCT – Danmark

Bly – Vesttyskland

Cadmium – Sverige

Kobber – Østtyskland

Kviksølv – Sovjetunionen
»Nye forurenende stoffer« - Danmark
Byspildevand – Sverige
Landbrugets udledninger – Danmark
Belastningsopgørelse for Østersøen – Sovjetunionen
Industriudledninger – Finland.

Desuden er følgende nævnt som mulige emner for fremtidige projekter:

Udledninger fra dambrug og havbrug, udledninger fra jern og stålindustrien.

De væsentligste resultater af STC's arbejde er nedfældet i en række anbefalinger vedr. begrænsning af udledninger af en række farlige stoffer til Østersøen, som enstemmigt er tiltrådt af Helsingforskommissionen. Desuden er der i kommissionens skriftserie udkommet en række rapporter udarbejdet bl.a. i forbindelse med STC's arbejde.

Bekæmpelseskomiteen

Bekæmpelseskomiteen (CC), ekspertgruppen til operativ bekæmpelse af havforurening, rapporterer direkte til plenum. Der holdes snæver kontakt til Bonn-aftalens tilsvarende arbejdsgruppe. Det har været Danmarks mål at effektivisere bekæmpelsesarbejdet i samtlige bekæmpelsesaftaler og undgå dobbelt arbejde inden for disse. Danmark har således spillet en koordinerende rolle mellem Bonn- og Københavns-aftalerne og Helsingfors-konventionen (se afsnit 3.15).

Det operative samarbejde mellem de kontraherende parter er blevet styrket væsentligt i de senere år. Adskillige øvelser har været afholdt, og en bekæmpelseshåndbog reflekterer nu samtlige operative bestemmelser og direktiver, der bringes i anvendelse i forbindelse med bekæmpelsesoperationer inden for det geografiske område.

Den Maritime Komité

Den Maritime Komité (MC) behandler forurening fra skibe. Som nævnt i oversigten over arbejdet i MARPOL-konventionen er grundlaget efter de seneste ændringer af Helsingfors-konventionen det samme for de to regelsæt. De tre frivillige bilag, som er nævnt under MARPOL, er ikke trådt i kraft, men Helsingfors-konventionen har i Bilag IV, regel 6-8 regler, som i det væsentlige er overensstemmende med MARPOL-konventionens regler (regler om olie og skadelige flydende stoffer i bulk).

Selv om arbejdet i MC og IMO (MARPOL-konventionens MEPC), som følge af det samme regelgrundlag, i væsentlig grad er sammenfaldende, er MC stadig et vigtigt forum for drøftelsen af regionale havforureningsaspekter. Østersøområdet er et »særligt havområde«, hvor kravene til udledninger fra skibe er væsentlig skærpede. Drøftelserne af regionale aspekter i MC er derfor af betydning både for de enkelte lande og for IMO, da man herved sikrer sig, at spørgsmål, som er af overvejende regional interesse, vil blive fremført med den fornødne vægt i IMO's arbejde, ligesom erfaringerne fra »særlige havområder« herved kan blive koordineret inden det videre arbejde i IMO.

Fremtid

Ikke mindst de nordiske lande har gennem de senere år følt, at der er behov for at gøre status og drøfte samarbejdet om Østersøens forurening i et politisk forum. På forslag fra de nordiske lande har kommissionen derfor vedtaget, at møderne i 1988 og 1993 skal afholdes på ministerniveau. Arbejdet med at forberede mødet i 1988 er gået i gang bl.a. med forhandling af udkast til deklaration og rekommandationer, som omfatter en række centrale emner f.eks. regler om brug af »bedst tilgængelige teknologi«, forskning og udvikling i forbindelse med anvendelse af renere teknologi og intensivering af arbejdet med at reducere udledningen af olie, tungmetaller, næringssalte og persistente organiske stoffer. Det forventes også, at mødet vil tage fat på en opstramning af reglerne om udledninger fra skibe, herunder behandle spørgsmålet om oprettelse af forsvarlige og gratis modtagefaciliteter i land for olierester.

Kommissionen har ikke hidtil anvendt megen energi på at kontrollere, om de vedtagne anbefalinger virkelig efterleves i praksis af alle Østersølandene. Dette problem samt spørgsmålet om prioritering af indsatsen er vanskeligt at tage fat på, idet de nemt kan opfattes som mistillidserklæringer til kommissionens hidtidige arbejde og således hæmme den tillidsskabende indsats i forholdet mellem øst og vest, som især Sverige og Finland driver i kommissionen. Det er på den anden side klart, at man på langt sigt må have en både teknisk og politisk diskussion om opfølgningen, og at et centralt middel til at kunne gennemføre en sådan diskussion er fælles udarbejdede og af alle accepterede data om forureningssituationen i Østersøen.

Mødet i 1993 er ment som et møde, hvor ministrene skal drøfte opfølgningen af de rekommandationer, som man vedtager på mødet i 1988 med henblik på endnu en gang at stramme samarbejdet op.

Relationerne til EF

Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland orienterer løbende Helsingfors-kommissionen om arbejdet i EF. EF er ikke medlem af Helsingfors-kommissionen.

3.14 Nordsø-konferencen

»Den 2. internationale ministerkonference om beskyttelse af Nordsøen« blev afholdt i London den 24.-25. november 1987.

Den første Nordsø-konference blev afholdt i Bremen i 1984 på vesttysk initiativ, og selv om det dengang udtrykkeligt blev sagt, at konferencen ikke skulle blive til et fast tilbagevendende fænomen, har både den 1. og den 2. Nordsø-konference tiltrukket sig så megen offentlig og politisk opmærksomhed, at Holland har meldt sig som værtsland til en 3. konference, som skal afholdes tidligt i 1990, og Danmark har tilbudt at være vært for en efterfølgende (4.) konference, som skal afholdes i 1994/95.

For at forberede den 2. Nordsø-konference blev der nedsat to arbejdsgrupper – en teknisk-videnskabelig arbejdsgruppe (STWG) og en mere politisk-orienteret arbejdsgruppe (PWG).

Arbejdsgrupperne har været sammensat af repræsentanter for de 8 Nordsølande (Norge, Sverige, Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Holland, Belgien, Frankrig og Storbritannien) samt EF-Kommissionen, Oslo- og Paris-kommissionerne, ICES (Det internationale havundersøgelsesråd) og IMO (Den internationale maritime organisation).

STWG fik til opgave:

- 1) at udarbejde en videnskabelig rapport over Nordsøens miljømæssige status og eventuelle problemer,
- 2) at forberede en rapport til den politiske arbejdsgruppe om de forskellige landes efterlevelse af den 1. Nordsø-konferences slutdokument, »Bremen-deklarationen«.

STWG's arbejde blev afsluttet på dens 6. møde i juni 1987.

PWG fik til opgave at vurdere STWG's rapporter med henblik på at henlede ministrenes opmærksomhed på de fremskridt eller manglende fremskridt, der var sket siden Bremen-konferencen i 1984 samt udarbejde forslag til nye områder som ministrene på den 2. Nordsø-konference ifølge PWG's opfattelse burde behandle.

PWG-gruppen afsluttede sit arbejde på dens 5. møde den 3. september 1987. De afsluttende forberedelser til den 2. Nordsø-konference blev foretaget i en arbejdsgruppe af højtstående embedsmænd (»IMSO«) på et møde medio september 1987.

På grundlag af PWG's arbejde blev der på IMSO-mødet drøftet et udkast til ministererklæring samt en redegørelse vedr. implementering af Bremen-erklæringen.

Sidstnævnte redegørelse har form af en kort gennemgang af de mange punkter i Bremen-erklæringen med konstateringer af de fremskridt, der er gjort, og af de områder, hvor der tilbagestår uløste problemer.

Redegørelsen konstaterer, at der er sket meget siden 1984, men at fremskridtet har været ujævnt, og at erklæringen ikke er implementeret fuldt ud. Man finder, at der er et fortsat behov for yderligere skridt til at nedsætte udledningerne af farlige stoffer til Nordsøen såvel fra land som via atmosfæren, til at fremme anvendelsen af ikke-forurenende teknologier, til at beskytte de særligt sårbare områder af Nordsøen, til at nedsætte udledninger fra skibe og offshore-installationer, til at håndhæve allerede vedtagne regler, og til at opbygge en bedre videnskabelig basis for vurderinger af Nordsøens tilstand.

Konferencens forløb og resultater

Danmark har under konferencens forberedelse arbejdet for at fastslå nødvendigheden af indgreb mod næringssaltudledninger og behovet for yderligere nedskæringer i udledninger af toksiske eller persistente stoffer fra landbaserede kilder. Danmarks synspunkter om dumpning, havafbrænding og radioaktive udledninger har været fremhævet svarende til linien i London-, Oslo- og Paris-konventionerne – d.v.s. at disse former for forurening hurtigst muligt bør bringes til ophør. Herudover har Danmark støttet bestræbelserne på at gøre Nordsøen til et »særligt havområde« under MARPOL, og i samarbejde med

de andre Vadehavslande (Forbundsrepublikken Tyskland og Holland) har man fremlagt en række forslag med særlig henblik på bedring af miljøforholdene i Vadehavet.

Den store offentlige interesse for konferencen og for Nordsøens forureningsproblemer kulminerede kort før konferencen med 2 debatter i Folketinget om henholdsvis havafbrænding og Nordsøkonferencen. Debatterne resulterede i 2 dagsordener, vedtaget af et overvældende flertal, som forlangte at Danmark skulle fastholde en markant profil og stille vidtrækkende krav ved konferencen. Dagsordenernes krav var skarpere end den hidtil gældende nordiske linie på flere områder (landbaserede udledninger, dumpninger og afbrænding, og radioaktive udledninger).

Under konferencen kom Danmark flere gange til at stå alene med disse synspunkter, og det er svært at vurdere, om der blev opnået mere, end man kunne have forventet, såfremt den nordiske enighed var blevet fastholdt. Det blev desuden påpeget fra flere sider, at de danske krav i visse tilfælde slet ikke lod sig opfylde inden for rammerne af et moderne industrisamfund.

Ministererklæringen indeholder en række indledende principerklæringer, og herefter peges på 10 hovedemner, hvorom der er enighed om en yderligere indsats til beskyttelsen af Nordsøen.

Disse 10 emner er:

1. Udledninger af farlige stoffer via floder
2. Udledninger af næringssalte
3. Forurening af havet via luften
4. Dumpning og afbrænding
5. Skibsbaseret forurening
6. Forurening fra offshore-industrien
7. Radioaktiv forurening
8. Beskyttelse af Vadehavet
9. Flyovervågning
10. Videnskabelige undersøgelser.

For de første 2 emner opstiller man en målsætning om en halvering (over de næste 10 år) af de nuværende udledninger af farlige stoffer og næringssalte. Der er endvidere aftalt en forstærket indsats til reduktion af emissioner til luften og fra offshore-installationer (pkt. 3 og 6) og en forbedret indsats på flyovervågningsområdet, til beskyttelse af Vadehavet og med henblik på forøgelse af det videnskabelige kendskab til Nordsøen (pkt. 8, 9 og 10). I forbindelse med Nordsøkonferencen indgik Danmark en aftale med Forbundsrepublikken Tyskland, Holland og Belgien om fælles flyovervågning.

Dumpning af farligt affald skal ifølge erklæringens pkt. 4 principielt ophøre den 1. januar 1989 og senest den 31. december 1989. Tidsfristen er indrømmet for at give visse lande mulighed for at indrette alternative bortskaffelsesordninger. Aftalen omfatter ikke ufarligt materiale af naturlig oprindelse og andet materiale, hvorom det over for Oslo-kommissionen kan godtgøres, at affaldet ikke skader havmiljøet.

Havafbrænding skal inden udgangen af 1990 reduceres med 65% og helt bringes til ophør inden udgangen af 1994.

Det er aftalt, at Nordsø-landene i fællesskab skal søge »særligt område« status for Nordsøen for så vidt angår MARPOL's bilag V (skibsaffald), og der er også indgået aftale om anvendelse af den bedst tilgængelige teknologi for at minimere forurening fra radioaktive udledninger. Danmark havde forlangt ophør af alle radioaktive udledninger og fastholdt dette som sit principielle mål.

3.15 **Bekæmpelse af havforurening med olie, kemikalier o. lign.**

Danmark indgår i en række aftaler om beredskabssamarbejde med nabolandene i tilfælde af akut forurening af havet med olie eller kemikalier.

For Østersøens vedkommende er dette organiseret inden for rammerne af Helsingfors-konventionen, som er omtalt tidligere.

For Nordsøens vedkommende samarbejder landene inden for den såkaldte Bonn-aftale og de nordiske lande samarbejder inden for rammerne af Københavns-aftalen.

Endvidere har Danmark et bilateralt operativt samarbejde med Forbundsrepublikken Tyskland og er ved at etablere et tilsvarende samarbejde med DDR.

Bonn-aftalen

Bonn-aftalen (Overenskomst af 9. juni 1969 om bekæmpelse af olieforurening af Nordsøen) blev til efter Torrey Canyon tankskibsulykken i 1967.

Bonn-aftalen dækker Nordsøen og den engelske kanal og er underskrevet af samtlige Nordsølande (Danmark, Sverige, Norge, Storbritannien, Frankrig, Belgien, Holland og Forbundsrepublikken Tyskland).

Bonn-aftalen indeholder rapporterings- og vurderingspligt for de kontraherende parter af omfattende olieforureninger inden for aftalens geografiske område.

Endvidere indeholder den forpligtelser til at yde assistance de kontraherende parter imellem.

Det er inden for Bonn-aftalen lykkedes at skabe et effektivt og systemiseret samarbejde, for så vidt angår bekæmpelse af olieforureningen i Nordsøen. Det operative samarbejde har manifesteret sig i udarbejdelse af en håndbog, der indeholder alle retningslinierne for gennemførelse af multinationale bekæmpelsesoperationer.

Den nuværende Bonn-aftale vil blive erstattet af en udvidet Bonn-aftale, der blev underskrevet i 1983, men som endnu ikke er trådt i kraft. Denne nye Bonn-aftale vil ud over bekæmpelse af olieforurening omhandle bekæmpelse af kemikalieforurening af havet.

Den danske politik i aftalen har til stadighed været en restriktiv holdning over for anvendelse af kemiske midler til oliebekæmpelse og en løbende effektivisering af samarbejdet.

EF vil indtræde som kontraherende part, når den nye Bonn-aftale træder i kraft. For øjeblikket har Kommissionen observatørstatus og deltager i såvel arbejdsgruppemøder som plenummøder. Samarbejdet med Kommissionen er derfor allerede etableret og fungerer tilfredsstillende.

Københavns-aftalen

Københavns-aftalen (Nordisk overenskomst af 16. september

1971 om samarbejde vedrørende foranstaltninger mod olieforurening af havet) er indgået mellem fire nordiske lande som afløser for en ældre overenskomst fra 1967.

Københavns-aftalen blev ligeledes til under indtryk af følgerne fra Torrey Canyon skibssulykken, og under hensyntagen til Bonn-aftalens bestemmelser.

Aftalen har ikke nogen egentlig geografisk afgrænsning, men taler alene om olieforureninger, der kan true en af de kontraherende stater. Aftalen indholder også kun bestemmelser vedrørende bekæmpelse af olieforurening.

Københavns-aftalen har været foregangs-aftalen for såvel Bonn-aftalen som Helsingfors-konventionen, for så vidt angår det operative samarbejde.

Herudover har Københavns-aftalen fungeret som koordinationsled mellem de to konventioner.

Spørgsmålet om at udvide Københavns-aftalen til også at omfatte bekæmpelse af andre skadelige stoffer end olie, har været drøftet adskillige gange, men aftalen vil formentlig fortsat kun omhandle olie også under hensyntagen til, at såvel den nye Bonn-aftale som Helsingfors-konventionen omfatter andre skadelige stoffer end olie, og at disse to konventioners geografiske virkeområder støder op til hinanden.

Danmark har, som eneste kontraherende part, der samtidig er medlem af EF, været koordinationsled mellem udviklingen inden for EF's område og de aktiviteter, der har været iværksat inden for Københavns-aftalens område.

I 1983 indgik Danmark en bilateral aftale med Forbundsrepublikken Tyskland om bekæmpelse af olieforurening i Østersøen og i Helgolands-bugten. Denne aftale, der er af ren operationel karakter, er i overensstemmelse med henholdsvis Bonn-aftalens og Helsingfors-konventionens bestemmelser, men går noget videre, for så vidt angår de operative direktiver henset til, at der her er tale om bekæmpelse i særligt sårbare havområder.

En tilsvarende aftale mellem Danmark og DDR er under udarbejdelse.

Endelig indgår Danmark i en ekspertgruppe nedsat af EF-Kommissionen som led i EF's reaktion på Amoco Cadiz-tankskibssulykken i 1978.

Ekspertgruppen rådgiver Kommissionen om, hvilke studier og pilotprojekter Kommissionen skal give finansiell støtte til samt indhold og form af et informationssystem, som Kommissionen har oprettet. Dette informationssystem indeholder bl.a. oplysninger om alt bekæmpelsesmateriel inden for medlemslandene, oplysninger om de enkelte landes beredskabsplaner, samt oplysninger om forskellige stoffers opførsel i havmiljøet.

Informationssystemet om olie er nu operativt, mens det tilsvarende system for kemikalier forventes operativt inden for den nærmeste fremtid.

Aftale med Forbundsrepublikken

EF-ekspertgruppe

3.16 Geneve-konventionen

(Konvention om langtransporteret grænseoverskridende luftforurening af 13. november 1979).

Baggrund

Helsingforsaftalens slutakt i 1975 indeholdt bl.a. et fra sovjetisk side fremsat forslag om at afholde europæiske konferencer om samarbejdet vedrørende miljø, energi og transport.

På denne baggrund besluttede de nordiske miljøministre i 1976 at foreslå en europæisk konvention med det sigte at nedbringe luftforureningen specielt af svovlforbindelser. De nordiske lande etablerede en arbejdsgruppe, der i 1978 kunne forelægge FN's økonomiske kommission for Europa et udkast til en europæisk konvention om nedbringelse af langtrækkende grænseoverskridende luftforurening.

Efter lange forhandlinger i ECE underskrev 34 lande samt EF-Kommissionen i november måned 1979 konventionen. Samtidig blev der underskrevet en resolution om – indtil konventionen var ratificeret – at implementere konventionen på interimbasis, først og fremmest med hensyn til svovlforbindelser.

Det første møde i det midlertidige eksekutivorgan for konventionen fandt sted i 1980. Her blev der nedsat en arbejdsgruppe, der skulle belyse effekterne af svovlforureningen. I 1981 afholdtes det andet møde i det midlertidige eksekutivorgan, og aktiviteten med hensyn til gennemførelsen af arbejdsgruppens program blev optrappet.

I 1982 afholdtes en ministerkonference i Stockholm vedrørende forureningen af miljøet. Konferencen var en opfølgning og en intensivering af arbejdet med ECE-konventionen, der på daværende tidspunkt endnu ikke var ratificeret af et tilstrækkeligt antal lande til, at den kunne træde i kraft.

Efter at Østrig som det 24. land havde ratificeret ECE-konventionen, trådte denne i kraft den 16. marts 1983, og det første møde i eksekutivorganet afholdtes i juni samme år. Konventionen er hermed ratificeret/tiltrådt af alle de underskrivende parter, med undtagelse af Vatikanet, Rumænien og San Marino.

Konventionens indhold

Konventionen er en rammekonvention, der skal udfyldes med mere operative bestemmelser senere.

Udover præambulære bemærkninger, indeholder konventionen en artikel, der definerer begreberne luftforurening og langtrækkende grænseoverskridende luftforurening, efterfulgt af fire artikler omhandlende konventionens fundamentale principper, herunder hensigtserklæring om beskyttelse af mennesker og miljø mod luftforurening, bestræbelser for at begrænse og så langt som muligt gradvist reducere og forhindre luftforurening, udveksling af information, konsultation, forskningsresultater og målinger under hensyntagen til, hvad der foregår nationalt, informationsudveksling og en forpligtelse til, på begæring af en anden part, at deltage i konsultationer vedrørende grænseoverskridende luftforurening.

Efterfølgende artikler handler om udvikling af bedst mulig politik og strategi, styringssystemer og kontrolforanstaltninger i det omfang, de er forenelige med balanceret udvikling. De næste artikler omhandler forskningsaktivitet, udveksling af information og ønskeligheden af helhjertet indsats i forskningsprogrammet.

Dernæst følger artikler, der beskriver eksekutivorganet og dets forpligtelser, en artikel der fastslår at ECE's eksekutivsekretær har ansvaret for indkaldelse til og forberedelse af eksekutivorganets møder m.m. Den følgende artikel indeholder regler for, hvorledes rammekonventionen kan gøres operativ ved tilføjelse af protokoller eller annexer til konventionen. Resten af artiklerne indeholder formelle bestemmelser om fremgangsmåde i tilfælde af uenighed mellem to eller flere parter, ratificerings- og tiltrædelsesbetingelser og bestemmelser om ikrafttrædelse og mulighed for at udtræde af konventionen.

I henhold til konventionens artikel 12 er der efterfølgende udarbejdet og tiltrådt to protokoller, der omtales i det følgende.

Protokol om finansiering af EMEP

Protokol vedrørende den langsigtede finansiering af samarbejdsprogrammet for monitoring og evaluering af langtrækkende overførsel af luftforureninger i Europa (EMEP).

På norsk initiativ påbegyndtes et europæisk monitorings- og evalueringsprogram (EMEP) indenfor ECE. Efter underskrivelsen af konventionen blev programmet henlagt under eksekutivorganet.

På eksekutivorganets andet møde i september 1984 vedtoges en protokol til fastlæggelse af finansieringen af EMEP, der hidtil var blevet finansieret på frivillig basis bl.a. af Danmark. I henhold til protokollen etableres der en fond for finansieringen af programmet, og der er i et bilag til protokollen anført de procentvise bidrag fra de enkelte lande.

De største bidragydere er Sovjetunionen, Forbundsrepublikken Tyskland og Frankrig, der bidrager med 20,78%, 15,73% og 11,99% af budgettet. Det danske bidrag er fastlagt til 1,38%, og der er på finansloven optaget en post til finansieringen (konto 53.07). Protokollen er underskrevet og ratificeret/tiltrådt af 22 lande. Den reelle tilslutning er større, da enkelte af ratifikationerne er sket uden forudgående underskrift. De lande, der hverken har underskrevet eller ratificeret, er foruden de tre lande, der ikke har ratificeret konventionen, Grækenland, Polen, Portugal og Spanien.

Programmet gennemføres ved målinger på ca. 80 målestationer i størstedelen af de europæiske lande, og resultaterne koordineres for de kemiske undersøgelser vedkommende af Norsk Institutt for Luftforskning, mens de meteorologiske beregninger varetages dels af Det norske Meteorologiske Institut dels det Hydrometeorologiske Institut i Moskva.

De penge, der i henhold til protokollen indgår til fonden, anvendes til finansiering af koordinationsinstitutterne, mens de enkelte lande selv bærer udgifterne til de nationale målestationer. Danmark har tre målestationer i programmet, hvoraf en er placeret på Færøerne, mens de to andre ligger ved Tange og Kelsnor. Den praktiske gennemførelse af programmet og deltagelsen i styringsgruppen for EMEP varetages af Miljøstyrelsens Luftforureningslaboratorium.

Svovlprotokol

Protokol vedrørende reduktion af svovlemissioner eller disses grænseoverskridende strømme med mindst 30%.

I efteråret 1982 tog de nordiske lande et nyt initiativ baseret på resultatet af de ekspertkonferencer, der blev holdt forud for ministerkonferencen i Stockholm i juni 1982. Der blev forberedt et forslag til videreførelse af ECE-konventionen omhandlende 30% reduktion af svovludsendelserne i tidsrummet 1983-1993 baseret på emissionerne i 1980.

På det første møde i eksekutivorganet for konventionen, der blev afholdt i juni 1983 og hvor adskillige ministre – herunder den danske miljøminister – deltog, fremsattes forslaget. Forslaget blev støttet af Canada, Forbundsrepublikken Tyskland, Schweiz og Østrig, og der blev nedsat en arbejdsgruppe som skulle forberede en protokol.

På eksekutivorganets tredje møde i Helsingfors i juli 1985 forelå forslag til en protokol. Protokollen blev underskrevet af 21 lande. 16 af disse har nu ratificeret protokollen, således at den trådte i kraft den 2. september 1987.

Ud over de tre lande, der ikke har ratificeret selve konventionen, har følgende lande endnu ikke underskrevet protokollen: Grækenland, Island, Irland, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien og USA. EF-Kommissionen har heller ikke kunnet underskrive som følge af, at flere medlemslande ikke har tiltrådt protokollen.

Organisation

Som det fremgår af det foregående, styres konventionsarbejdet i henhold til konventionens artikel 10 af et eksekutivorgan (forvaltningsorgan).

Ekskutivorganet holder møde en gang om året. Ved disse møder orienteres man om relevante begivenheder fra det årlige møde i FN's økonomiske kommission for Europa. Endvidere orienteres man om – og tager i fornødent omfang beslutninger vedrørende – igangværende aktiviteter såvel i de underliggende grupper som i andre tilsvarende komiteer i ECE's regie. Arbejdsplanen for det kommende år bliver diskuteret og vedtaget, og man godkender budgettet for EMEP.

Der er i de forløbne år opbygget en struktur af formelle arbejdsgrupper og lignende organer, ligesom der finder mere uformelle møder sted mellem eksperter udpeget af regeringerne.

Følgende grupper er i øjeblikket etableret:

EMEP

Styringsgruppen for EMEP, der mødes en gang om året. Gruppen forbereder udkast til arbejdsplan for EMEP og overvåger arbejdet i de tre koordinationscentre i Oslo og Moskva. Formandskabet mødes to gange om året, herunder et møde samtidig som styringsgruppen.

Effekter

Arbejdsgruppen vedrørende effekter. Gruppen forbereder udkast til arbejdsplan vedrørende projekter for terrestriske og akvatiske miljøer, materialer, sundhed og sigtbarhed i atmosfæren. Gruppen godkender endvidere de teknisk-videnskabelige rapporter vedrørende effekter før oversendelsen til eksekutivorganet. Endelig overvåger gruppen fremskridtene indenfor tre effektorienterede måleprogrammer, nemlig for skove, der har koordinationscentre i Hamborg og Bratislava, for floder og søer, hvor der er koordinationscenter i Oslo samt for påvirkning af materialer, hvor der er center i Stockholm. Gruppen mødes en gang årligt.

<i>Program</i>	»Programme tasks forces«. Disse grupper planlægger og gennemfører aktiviteter indenfor de tre effektorienterede måleprogrammer. Hver af disse tre grupper har møder en til to gange om året.
<i>Cost benefit</i>	Ekspertgruppen vedrørende costs benefit-analyser. Denne gruppe forbereder udkast til arbejdsplan og godkender tekniske rapporter vedrørende costs benefit-analyser. Gruppen mødes en gang om året.
<i>Kvælstof</i>	Ad hoc-arbejdsgruppe vedrørende kvælstofoxider. Gruppen, der blev etableret på eksekutivorganets tredje møde i juli 1985 har haft 6 møder i 1985-87. Gruppen har afgivet foreløbige rapporter til det fjerde møde i eksekutivorganet i november 1986 og til eksekutivorganet i november 1987. Gruppens opgave er at søge at nå frem til et forslag til protokol vedrørende reduktion af kvælstofilter.
<i>Luftforurening</i>	Arbejdsgruppen vedrørende luftforureningsproblemer. Denne gruppe hører under ECE's miljøkomité. Imidlertid består dens arbejde for tiden hovedsagelig i arbejde for eksekutivorganet for så vidt angår teknologi for kontrol af emissioner. Gruppen forbereder udkast til arbejdsplaner og godkender tekniske rapporter før oversendelsen til eksekutivorganet.
<i>Dokumentation</i>	Grupper af regeringsudpegede eksperter. Disse grupper er blevet en vigtig del i forberedelsen af den videnskabelige og tekniske dokumentation. Selvom de er udpeget af deres respektive regeringer, er der ikke tale om formelle organer, men de mødes i deres egenskab af individuelle eksperter. Som følge af FN's økonomiske situation, der ikke levner tilstrækkelige midler for sekretariatsarbejde og konsulenter, er arbejdet i disse grupper af fundamental betydning med henblik på at skaffe baggrundsmateriale for eksekutivorganet. Som det fremgår, er der tale om en kompliceret struktur, og der foreligger da også for tiden et forslag om at forenkle organisationen, ikke mindst på grund af de begrænsede nationale ressourcer, der står til rådighed for deltagelsen i internationalt samarbejde. På eksekutivorganets 4. møde er der fra norsk side forelagt et forslag til ny struktur, hvor man etablerer to faste grupper og supplerer disse med ad hoc-grupper til drøftelse af specielle problemer. Et styringsorgan for monitoring skal koordinere og overvåge operationelle aktiviteter indenfor de fire internationale programmer for vurdering og monitoring af luftforureningsovervågning (EMEP) og effekter (skove, floder, søer, materialer). Endvidere skal gruppen godkende tekniske rapporter fra de tre internationale koordinationscentre, og endelig skal gruppen forberede rapporter og udkast til arbejdsplan for eksekutivorganet, for så vidt angår monitoring. En programkomité skal gennemføre aktiviteter, godkende tekniske og videnskabelige rapporter og forberede udkast til arbejdsplan indenfor områderne strategi og politik for luftforureningskontrol, effekter af luftforurening, kontrolteknologi og luftforureningskontrol, integrerede vurderingsmodeller herunder costs benefit-analyser samt informationsudveksling. Det norske forslag blev vel modtaget på mødet, og parterne i konventionen har indtil 31. maj 1987 kunnet indgive eventuelle bemærkninger til det foreliggende forslag. Spørgsmålet blev drøftet på eksekutivorganets 5. møde i november 1987, men endelig stillingtagen blev udskudt til 6. møde.

Dansk politik

Danmark har arbejdet aktivt for, at de to protokoller om henholdsvis reduktion af svovludsendelser med mindst 30% og finansiering af det europæiske monitorings- og evalueringsprogram gennemføres, og Danmark har hidtil bidraget økonomisk til EMEP-programmets gennemførelse ved ydelse af frivillige bidrag svarende til de kommende obligatoriske bidrag, når protokollen er trådt i kraft.

Danmark har også – i overensstemmelse med intentionerne i handlingsplanen for reduktion af kvælstofilter – været aktiv i bestræbelserne for at få en protokoltekst færdiggjort for på denne måde at drage de politiske konklusioner af de videnskabelige diskussioner om kvælstof.

Sammen med de nordiske lande har Danmark medvirket til fremme og udbygning af samarbejdet om EMEP-programmet. På grundlag af midler stillet til rådighed af Nordisk Ministerråd er der gennemført udviklingsarbejde i nordisk regie med henblik på udarbejdelse af anvendelige analysemetoder, der kunne bruges ved de udvidelser af programmet, der fra tid til anden har fundet sted.

Også på anden måde har Danmark været aktiv under arbejdet i denne konvention. Danmark har således deltaget i udarbejdelsen af den af Nordisk Ministerråd støttede redegørelse for kritiske belastninger med SO₂ og NO_x, som har dannet grundlag for det videre arbejde i Genevekonventionens regie med disse to forureningskomponenter. Danmark deltager endvidere i visse arbejdsgrupper inden for konventionens arbejdsprogram, bl.a. det internationale samarbejdsprogram vedrørende vurderingen og monitorering af forurening af floder og søer, hvor Miljøstyrelsens Ferskvandslaboratorium har været aktiv samt i det internationale samarbejdsprogram vedrørende vurdering og monitorering af luftforureningens effekt på skove, hvor Statens Forstlige Forsøgsvæsen deltager som dansk »focal point«.

3.17 Wien-konventionen

I en årrække har man inden for UNEP arbejdet med problemerne omkring nedbrydelsen af ozonlaget og særligt med at fremskaffe den fornødne dokumentation til bedømmelse af, om der er behov for indgreb. Dette førte i 1985 til undertegnelsen af Wien-konventionen til beskyttelse af ozonlaget. Lidt over 20 lande og EF undertegnede, og en del af disse har senere ratificeret. Konventionen er dog ikke trådt i kraft endnu.

Konventionen fastlægger i artikel 2, 3 og 4 målsætninger om, at landene skal samarbejde om at klarlægge de processer, der fører til en nedbrydning af ozonlaget, og at landene skal bistå hinanden i at modvirke denne nedbrydning.

Landene forpligter sig til at forske i de ozonnedbrydende processer og i foranstaltninger, som kan modvirke denne nedbrydning.

Konventionens artikel 6 fastslår, at der med undertegnelse af konventionen er etableret et forum, som skal arbejde videre med problemerne.

Efter undertegnelse af konventionen gik man i gang med at udarbejde en protokol som fastlægger nærmere retningslinier for be-

grænsningen af ozonnedbrydning med stoffer, først og fremmest de såkaldte CFC'er.

Arbejdet med at udforme en protokol brød sammen i slutningen af 1985, men blev senere genoptaget. I september 1987 lykkedes det, efter et grundigt forarbejde i arbejdsgrupper, at nå frem til et protokolforslag, som blev undertegnet af en lang række lande i Montreal.

Hovedindholdet i protokollen er følgende:

- Landene skal fastfryse forbruget af CFC indenfor et år – fra en dato, som fastsættes afhængigt af protokollens ikrafttræden.
- Forbruget skal herefter reduceres med 20%, når forbruget i 1986 sammenlignes med forbruget i perioden 1. juli 1993 til 1. juli 1994.
- Endelig skal forbruget være reduceret med 50%, når forbruget i 1986 sammenlignes med forbruget i perioden 1. juli 1998 til 1. juli 1999.

Der fastsættes endvidere retningslinier for begrænsning af produktionen – dog i en lidt mildere takt, og der fastsættes regler for fastfrysning af forbrug og produktion af de såkaldte haloner på 1986-niveauet. Halonerne betragtes som mindst lige så skadelige for ozonlaget som CFC'erne.

Protokollen forventes at træde i kraft fra 1989, og det skal inden da, både på nationalt plan og indenfor EF, klarlægges, hvordan den skal følges op.

I EF har man endnu ikke taget hul på denne diskussion, men et forslag fra Kommissionen ventes i begyndelsen af 1988. Fra dansk side har man markeret, at det politiske udgangspunkt bør være en minimumsregulering suppleret med nationale foranstaltninger, og at hvert enkelt EF-land skal opfylde protokollens bestemmelser.

På nordisk plan har man aftalt, at målsætningen på lang sigt er total ophør med anvendelsen af CFC. På kort sigt vil de nordiske lande forsøge at reducere hurtigere end protokollen, særlig i første fase, hvor man stræber efter en reduktion i anvendelsen af CFC på 25% i 1991.

Sideløbende med disse reduktionsplaner arbejdes der indenfor Wien-konventionen, Montreal-protokollen og forskningsprogrammerne i EF og i Norden på at klarlægge, hvilke stoffer der påvirker ozonlaget, og i hvilket omfang. Resultaterne af dette forskningsarbejde skal danne baggrund for kommende reguleringer indenfor Wien-konventionen til beskyttelse af ozonlaget.

3.18 Den nordiske miljøbeskyttelseskonvention

Konventionen blev undertegnet den 19. februar 1975 og trådte i kraft den 5. oktober 1976. Konventionen er indgået mellem Danmark, Norge, Sverige og Finland, idet Island på grund af sin særlige geografiske placering ikke fandt det relevant at deltage.

Konventionen skaber en ordening, hvorved de nordiske landes domstole og administrative myndigheder i forbindelse med behandlingen af sager om miljøskadelig virksomhed skal side stille den for-

styrrelse, en sådan virksomhed medfører eller kan medføre i en anden kontraherende stat, med forstyrrelse i hjemlandet. Konventionen er således et centralt led i opfyldelsen af Helsingforsaftalens art. 30 (se afsnit 3.3).

Ved miljøskadelig virksomhed menes i konventionen: »Udledning af fast eller flydende affald, gasarter eller andre stoffer fra jordbunden, bygninger eller anlæg i vandløb, søer eller havet samt anvendelse af jordbunden, havbunden, bygninger eller anlæg på andre måder, som medfører eller kan medføre forstyrrelser af omgivelserne ved vandforurening eller anden form for påvirkning af vandforholdene, sandflugt, luftforurening, støj, rystelser, temperaturforandring, ioniserende stråling, lys og lignende«. Miljøskadelig virksomhed, som reguleres af særskilt overenskomst mellem to eller flere af de kontraherende stater, holdes uden for konventionen.

Konventionen indeholder endvidere en række bestemmelser om, hvordan information om sagerne udveksles mellem myndighederne, procedure for løsning af sager, hvor myndighederne ikke kan blive enige samt andre bestemmelser.

Konventionen er sat i kraft i Danmark ved Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 487 af 1. oktober 1976. Konventionen bygger på den forudsætning, at de nordiske landes miljøregler udvikles nogenlunde ensartet, men der er ikke i selve konventionen indbygget nogen institutionel struktur til at sikre dette. Sådanne bestemmelser findes imidlertid i Helsingfors-aftalen (Nordiske Råd og Nordisk Ministerråd).

Der er ved forskellige lejligheder foretaget vurderinger af konventionens anvendelse i praksis. Det fremgår heraf, at konventionen anvendes ganske ofte. Det gælder særligt artikel 5, hvorved de kontraherende lande er forpligtet til at informere myndigheder eller offentlighed i de andre lande om sager, som kan få miljømæssige følger for disse lande. Danmark orienterer således Sverige regelmæssigt om off-shore aktiviteter i Kattegat og Østersøen, og Sverige har for nylig inddraget danske myndigheder i en sag om ralsugning i Øresunds sydlige dele.

Der har endvidere været tilfælde, hvor beslutninger om tilladelse til forurenende virksomhed i et land er blevet påklaget af myndighederne i et andet land (artikel 4). Et eksempel herpå er Naturvårdsverkets klage over tilladelsen til udbygningen af kulkraftværket på Amager.

Konventionens mere tekniske dele om procedure ved løsning af miljøkonflikter mellem landene har ikke direkte været anvendt i praksis, men en helt parallel procedure blev i sin tid anvendt i den dansk-svenske kommission om Barsebäck.

Fra dansk side finder man konventionen væsentlig, idet den udtrykker et overordnet princip for samarbejdet mellem de nordiske lande. Konventionen sikrer, at de nordiske hensyn inddrages på et tidligt tidspunkt i sagsbehandlingen, og den benyttes ganske ofte som en kommunikationskanal mellem myndighederne særligt i grænse-regionerne.

3.19 Øresunds-kommissionen

(Overenskomst af 5. april 1974 mellem Danmark og Sverige om beskyttelse af Øresund mod forurening)

Formål og tilblivelse

Aftalen trådte i kraft den 9. april 1974, efter at regeringerne i Danmark og Sverige havde godkendt den.

Aftalen omfatter vandområdet imellem linierne Gilbjerg hoved – Kullen og Stevns fyr – Falsterbo pynt.

Danmark og Sverige skal i henhold til aftalen gennemføre effektive foranstaltninger for at formindske den forurening af Øresund, der finder sted gennem direkte eller indirekte udledning. Forurening er ikke nærmere defineret. Aftalen indeholder i stedet en række specificerede mål til rensningen af spildevand. Kommissionen skal herudover løbende undersøge behovet for yderligere foranstaltninger.

Aftalens indhold

Omfanget af foranstaltninger skal bedømmes med udgangspunkt i, hvad der er teknisk muligt, og med hensyntagen til såvel almene som private interesser. Aftalen definerer foreløbige minimumskrav til spildevandsudledninger, som skal være gennemført i perioden 1974-79.

I henhold til minimumskravene skal spildevandet fra kommunale rensningsanlæg renses bedre, end hvad der kan opnås med mekanisk rensning. Til vandområder med dårlig vandfornyelse skal spildevandets indhold af iltforbrugende organisk materiale og fosfor fra samlede bebyggelser reduceres med henholdsvis mindst 90% og 90%, subsidiært til 0,5 mg totalfosfor pr. liter. For industrielt spildevand sigtes på at nå samme mål.

Herudover forpligter landene sig til efter omstændighederne at gennemføre rensningsforanstaltninger i takt med befolkningstilvæksten og stigningen i den industrielle produktion. Landbrugets udledninger skal overvåges og holdes under kontrol.

Kommissionens struktur

Kommissionen består af 6 medlemmer samt stedfortrædere for disse, således at hver regering udpeger 3 medlemmer. Det ene medlem i hvert af landenes delegationer skal repræsentere de berørte kommuner. Kommissionen råder ikke over et permanent formandskab eller sekretariat, dette går på skift mellem landene.

Væsentligste resultater

Kommissionen har beskrevet forureningstilstanden med næringssalte, tungmetaller og svært nedbrydelige organiske forbindelser i sine løbende redegørelser og særlige rapporter. Kommissionen har i forbindelse hermed leveret indstillinger til myndighederne på begge sider af Øresund.

I den forløbne periode er de kommunale rensningsanlæg blevet udbygget i henhold til overenskomstens minimumskrav. Spildevandet fra industrielle anlæg er ligeledes blevet reguleret. Konkret har indsatsen resulteret i en halvering af udledningen af fosfor og organisk stof i perioden 1974-87.

Fremtidig strategi

Kommissionen har i 1984 konstateret eutrofieringsproblemer i Øresund, og en nærmere vurdering har vist, at kvælstof er den begrænsende faktor for algernes vækst. Samtidig er kvælstofindholdet i Øresund øget. Det anbefales på denne baggrund, at tilførslerne af kvælstof til Øresund reduceres. Redskaberne til forfølgelsen af dette mål er for Danmarks vedkommende recipientkvalitetsplanlægningen for den danske del af Øresund og vandmiljøplanen samt for Sveriges vedkommende anbefalingerne, som arbejdsgruppen for Øresund – Kattegat – Skagerrak har lagt frem.

I den dansk-svenske redegørelse af juli 1987 om Kattegat er det foreslået, at Øresunds-aftalen udvides til også at omfatte Kattegat. Den konstaterede forurening i Kattegat og Øresund har mange fælles træk, for eksempel næringssaltforureningen, ligesom de to havområder igennem vandudvekslingen i et vist omfang bidrager til hinandens forurening.

Dansk politik

Igennem overenskomsten er der sikret en åben kanal til myndighederne på den svenske side af Øresund. Den løbende kortlægning af forureningsforholdene er sammen med hensynet til forpligtelserne i forhold til overenskomsten i det væsentlige styrende for den anvendte strategi.

Den danske politik udformes på baggrund af en vekselvirkning mellem forureningssituationen i Øresund og de forpligtelser, der påhviler os efter overenskomsten. Dette har resulteret i en kortlægning af de tilbageværende forureningsproblemer, efter den udbygning af de kommunale rensningsanlæg, der har været forudset i overenskomsten. I fortsættelsen vil det fremdeles være dansk politik at kortlægge, identificere og arbejde for en afhjælpning af de konstaterede problemer.

Øresund opfattes fra dansk side som et bilateralt anliggende uden relationer til EF. Synspunktet anerkendes de facto af kommissionen.

3.20 Flensborg Fjord-kommissionen

Tilblivelse

I 1971 etableredes Fælleskomiteen for Flensborg Fjord. Deltagerne blev fra tysk side byen og kredsene Flensborg, fra dansk side Sønderjyllands Amtskommune og danske kommuner i fjordens opland.

Fælleskomiteen gennemførte i årene 1972 – 74 en større undersøgelse af forureningstilstanden i fjorden. I forbindelse med undersøgelsens afrapportering blev Fælleskomiteen nedlagt og Flensborg Fjord-kommissionen stiftet. Kommissionen fik til formål at opstille

en fælles målsætning for vandkvaliteten, at udarbejde forslag til art og prioritering af tekniske foranstaltninger og at fastlægge og gennemføre et fælles kontrolprogram.

Resultater

Der foreligger en række undersøgelser, der belyser fjordens tilstand og behovet for foranstaltninger. Som konsekvens heraf har byen Flensborg, der er den største udleder til fjorden, besluttet at gennemføre fjernelse af kvælstof og fosfor på sit rensningsanlæg. På indeværende tidspunkt er der bygget et pilotanlæg, som er under afprøvelse. Finansieringen af ombygningen er sikret.

Fremtidig status

Det drøftes for tiden mellem de implicerede politisk valgte instanser, om samarbejdet fremover fortsat skal ske inden for rammerne af en kommission, eller om det ville være enklere, at parterne arbejdede direkte. Der er dog enighed om, at den af kommissionen nedsatte teknikergruppe, der varetager de løbende undersøgelser og drøfter de nødvendige foranstaltninger, fortsat skal bestå.

3.21 Bilateralt miljø samarbejde med Østlandene

Danmark-Sovjet

Den dansk-sovjetiske miljø samarbejdsgruppe blev oprettet efter beslutning i den blandede kommission Danmark – USSR vedrørende økonomisk og teknisk samarbejde. Der anføres herom i protokollen for mødet i 1975 følgende:

»I forbindelse med planerne om et nærmere samarbejde mellem Danmark og USSR på miljø beskyttelsesområdet var det kommissionens opfattelse, at det var hensigtsmæssigt, at også de handelsmæssige og økonomiske aspekter af dette samarbejde blev tillagt stor vægt.«

Det første møde i samarbejdsgruppen blev afholdt i 1976, hvor man aftalte en række hovedemner, som man har arbejdet med siden.

Disse er følgende:

- Forurening af Østersøen.
- Forholdene i floder og mindre vandløb.
- Støjproblemer i bymæssige og industrielle områder.
- Spildevandsbehandling og behandling af fast affald.
- Udvikling af hygiejniske kriterier og standarder inden for miljø beskyttelsesområdet.
- Studier af fugle.

Der er fra sovjetisk side i stigende grad fokuseret på natur beskyttelsesspørgsmål, såsom fuglestudier, samarbejde mellem de to landes zoologiske haver og lignende, mens mere teknisk betonedede områder som spildevandsbehandling og affaldsbortskaffelse – områder, hvor danske firmaer har interesse og avanceret viden – har måttet nedprioriteres.

På denne baggrund har samarbejdet i stigende grad bestået i at

etablere kontakter mellem relevante institutioner i Sovjetunionen og Danmark, der har udtrykt interesse for at få formidlet og formaliseret samarbejdet gennem gruppens arbejde.

På det politiske plan har samarbejdet dannet baggrund for den danske miljøministers besøg i Sovjet, og det har været med til at bane vejen for forhandlingerne om en bilateral aftale om varsling og informationsudveksling i tilfælde af atomulykker.

Den 26. juli 1985 undertegnedes i Berlin en aftale om samarbejdet på miljøbeskyttelsesområdet mellem Kongeriget Danmarks Miljøministerium og Den tyske Demokratiske Republiks Ministerium for Miljøbeskyttelse og Vandforvaltning.

På grundlag af aftalen har embedsmænd fra de to ministerier aftalt en arbejdsplan for samarbejdet frem til og med 1988.

Følgende temaer er indeholdt i arbejdsplanen:

- 1) Muligheder for at undgå, indsamle og udnytte industrielt og kommunalt affald.
- 2) Metoder og teknologi til nedbringelse af emissionen af luftforurenende stoffer, især emissionen af SO_2 og NO_x .
- 3) Metoder og udstyr til kontrol af luftens renhed.
- 4) Luftforureningens virkning på vegetation og jord samt emissions-skader i skovbruget.
- 5) Metoder og problemer ved efterbehandling af udgravede arealer.
- 6) Beskyttelse af grundvandet mod forurening.
- 7) Vandforvaltningsmæssige aspekter ved vanding af landbrugsarealer.
- 8) Status for udviklingen af metoder til biologisk fosfatfjernelse og kombineret slamstabilisering, -koncentration og -afvanding.

Aftalen har endvidere dannet udgangspunktet for møder mellem de to ministre, hvor en række centrale miljøproblemer af interesse for de to lande har været drøftet. Blandt disse emner har været vandforurening (Østersøen og Nordsøen), atomsikkerhed og luftforurening. Også danske firmaer er involveret i samarbejdet, og Miljøstyrelsen har på bedst mulige måde søgt at inddrage firmaerne i ekspertdrøftelserne, hvor man har følt, der har været mulighed for både at fremme danske miljøinteresser og tilgodese kommercielle hensyn.

Det bilaterale samarbejde kan generelt anvendes mere systematisk til at forberede og opfølge initiativer og beslutninger i konventionerne. DDR's udledninger af næringssalte, tungmetaller m.v. til Østersøen og Nordsøen bør således fortsat tages op både i konventionerne og i de bilaterale forhandlinger. Tilsvarende gælder luftforureningen.

Også andre østlande end Sovjet og DDR er interessante i denne sammenhæng. Danmark har været meget interesseret i at opnå en bilateral aftale med Polen om varsling og informationsudveksling ved atomulykker og har mødt en forekommende holdning. Tilsvarende bør man fra dansk side overveje et nærmere samarbejde med Polen i miljøspørgsmål.

3.22 Aftaler om varsling og informationsudveksling ved atomulykker

På baggrund af Tjernobyl-ulykken blev der i september 1986 afholdt en multilateral ministerkonference indenfor IAEA (FN's internationale atomenergikommission).

Konferencen resulterede i vedtagelsen af to konventioner. En konvention om bistand i tilfælde af atomuheld og en konvention om hurtig varsling af atomuheld.

Den sidstnævnte konvention forpligter de underskrivende stater til, i tilfælde af et uheld på et atomanlæg enten via IAEA eller direkte, at give varsel til de lande, som vil kunne blive berørt af uheldet.

Med henblik på bl.a. at sikre, at der altid sker direkte underretning til danske myndigheder om uheld på de nærmestliggende atomanlæg i nabolandene blev der på dansk initiativ i 1986 taget kontakt til en række nabolande med henblik på indgåelse af bilaterale aftaler om varsling i tilfælde af atomulykker og om forhåndsinformation vedrørende reaktorsikkerhed.

Som et resultat heraf er der indgået bilaterale aftaler med Sverige, Finland, DDR, Forbundsrepublikken Tyskland, Sovjetunionen, Storbritannien og Polen.

Udover som nævnt at sikre, at der altid sker direkte underretning i tilfælde af et uheld, som vil kunne berøre dansk område, betyder aftalerne, at man også vil modtage underretning, såfremt der i en nabo-stat konstateres usædvanligt forøgede strålingsniveauer, som ikke stammer fra et atomuheld i den pågældende nabostat.

Det følger endvidere af aftalerne, at der skal udveksles information om de atomkraftanlæg m.v., som er beliggende i de pågældende stater. I aftalerne er det endvidere fastslået, at de pågældende oplysninger vil kunne uddybes gennem bilaterale konsultationer.

Til udbygning og supplerung af IAEA-konventionen om hurtig varsling og de nævnte bilaterale aftaler har EF-kommissionen i maj måned 1987 fremlagt et forslag til rådsbeslutning om et informationssystem på fællesskabsplan i tilfælde af en atomkraftulykke m.v.

Da forslaget har et videre anvendelsesområde og indeholder et andet informationskriterium end IAEA-konventionens, og således på forskellige punkter udbygger det eksisterende aftalegrundlag, har man fra dansk side indtaget en positiv holdning til forslaget.

3.23 Internationale aftaler om strålingsbeskyttelse

Arbejdstagere og befolkning

Til beskyttelse af arbejdstagere og befolkningen i almindelighed er der i Danmark såvel som i de fleste øvrige lande fastsat regelsæt vedrørende strålingsbeskyttelse. Disse regler er baseret på anbefalinger fra den Internationale Kommission for Strålingsbeskyttelse (ICRP).

Kommissionen, som blev oprettet i 1928, er sammensat af en række personer med særlig indsigt i strålebeskyttelsesspørgsmål.

Som grundlæggende strålebeskyttelsesprincipper har ICRP anbefalet at:

- ingen virksomhed bør finde sted, medmindre fordelene ved virksomheden mere end opvejer dens ulemper,
- enhver bestråling skal holdes så lav som rimeligt opnåeligt under hensyntagen til økonomiske og samfundsmæssige faktorer og
- strålingsdosis til enkeltpersoner ikke må overskride de af kommissionen anbefalede grænseværdier gældende for de respektive omstændigheder.

ICRP har på den baggrund anbefalet et sæt grænseværdier for henholdsvis arbejdstagere og befolkningen i almindelighed.

I henhold til Euratom-traktaten er der inden for EF med udgangspunkt i de ovennævnte principper i et direktiv fra 1984 (84/467) fastsat bindende grundlæggende normer for beskyttelse af såvel arbejdstagere som befolkningen.

Atomkraftanlæg

Uanset en vis ensartethed med hensyn til sikkerhedstekniske regler og emissionsnormfastsættelser for atomkraftanlæg må det konstateres, at der ikke på dette område internationalt set gælder bindende ensartede regler.

Inden for IAEA er der udgivet en serie anbefalinger vedrørende sikkerhedsstandarder, som imidlertid ikke er bindende for medlemslandene.

Inden for Euratom-traktatens rammer er der etableret en høringsprocedure, hvorefter EF-kommissionen forinden idriftsættelsen af et atomkraftværk modtager en række oplysninger fra den pågældende medlemsstat, med henblik på at vurdere, hvorvidt driften af anlægget må antages at medføre en radioaktiv kontaminering af en anden medlemsstats territorium.

På baggrund af oplysningerne og efter høring af et ekspertudvalg (nedsat i henhold til Euratom-traktatens art. 31) afgiver kommissionen herefter en udtalelse rettet til den pågældende medlemsstat.

Med henblik på at udbygge det internationale samarbejde vedrørende nuklear sikkerhed har man fra dansk side, senest i forbindelse med IAEA's generalkonference i september 1987, betonet vigtigheden af, at der udvikles grundlæggende sikkerhedsprincipper og normer, som alle lande forpligter sig til at overholde på frivillig basis. Disse normer vil herefter kunne ajourføres i lyset af den teknologiske udvikling.

Endelig kan det nævnes, at miljøministeren den 2. juni 1986 på den danske regerings vegne og under henvisning til folketingsbeslutningen fra samme år vedrørende atomkraftværket Barsebäck, har rettet henvendelse til den svenske regering med anmodning om lukning af dette værk.

Denne anmodning er siden flere gange gentaget over for den svenske miljø- og energiminister.

4. Teknologisk og videnskabeligt samarbejde

4.1 Renere teknologi

Renere teknologi som begreb

I Danmark anvender vi begrebet »renere teknologi« ud fra den betragtning, at industriproduktionen aldrig bliver helt »ren«. Den danske anvendelse af begrebet dækker produktionsteknologier, omlægning af råvarevalg og ændring i produktudformning, alt sammen med det formål at formindske spildet og/eller at gøre produktion og produkter renere. Det omfatter således alle led i produktkredsløbet, mens rensningsteknologier, uanset hvor avancerede disse måtte være, ikke er omfattet af begrebet.

I de forskellige lande og internationale organisationer anvendes en række forskellige begreber, som ikke dækker helt det samme område som den danske betegnelse. De hyppigst anvendte begreber er »low and non-waste technology«, rene teknologier, miljøvenlig teknologi, mindre forurenende teknologi, ressourcebesparende teknologi etc. Mangfoldigheden af begreber vanskeliggør forståelse og samarbejde internationalt, men udtrykker nye og interessante tendenser i miljøbeskyttelsespolitikken.

Danmarks indsats til fremme af renere teknologi

Der har i forbindelse med den miljøstøttelov, der fungerede fra 1981-86, været mulighed for at give støtte til »ny og mindre forurenende teknologi«. Der var her tale om teknologi, der ikke før har været anvendt ved fremstilling af et givet produkt eller om anvendelse af en mere avanceret rensningsteknologi. I alt 18 projekter fik støtte til et samlet beløb på 16,3 mio. kr., men der var alene tale om indførelse af avanceret rensningsteknologi og som sådan ikke renere teknologi anvendt i selve produktionsprocessen.

I 1984 blev genanvendelsesloven udvidet til også at omfatte mindre forurenende teknologi. I udvælgelsen af projekter blev der i praksis anvendt samme afgrænsning, som nu ligger til grund for renere teknologi-begrebet. Fra oktober 1984 til juli 1986 blev der givet støtte til 14 projekter til et samlet beløb af ca. 12 mio. kr.

Et særligt udviklingsprogram for renere teknologi til en samlet udgiftsramme på 50 mio. kr. er iværksat for årene 1987-89. Der er hermed sket en opprioritering af den forebyggende indsats i miljøbeskyttelsesarbejdet. Udviklingsprogrammet er udformet således, at der lægges vægt på to hovedelementer: Videnopbygning og -formidling samt gennemførelse af konkrete projekter med renere teknologi.

Der er behov for en systematisk indsamling og behandling af eksisterende inden- og udenlandske data. Det er tanken at placere denne viden i et computer-informationssystem, som skal komme både virksomheder og miljømyndigheder til gavn.

Efter afslutning af udviklingsprogrammet må det vurderes, hvor-

ledes en målrettet indsats til fremme af renere teknologier kan videreføres.

Danmark må anses for at være blandt de lande, der gør mest for at udvikle og implementere renere teknologi. Andre lande, der også er langt fremme eller længere, er Holland, Forbundsrepublikken Tyskland, Japan og USA.

I disse lande ses samme udviklingstendenser som i Danmark, hvor man forsøger at samle viden om renere teknologier og opbygge informationssystemer. Endvidere er der i flere af disse lande etableret centre, som særligt arbejder med miljøteknologi.

Teknologiudveksling

De forskellige internationale organisationer, som er beskrevet ovenfor, arbejder næsten alle med problemstillinger omkring renere teknologi.

Et af de væsentligste problemer i ECE's arbejde for teknologiudveksling på miljøområdet er østlandenes mangel på avanceret teknologi. Samtidig er der generelt vanskeligheder ved at overføre miljøteknisk know-how fra vest til øst. Teknologien er i markedsøkonomierne hyppigt patenterede opfindelser, der ejes af virksomheder. I planøkonomierne er den anderledes tilgængelig, hvorfor østlandene mener, at den omkostningsløst skal stilles til rådighed. Ydermere er eksport af avanceret teknologi til østlandene begrænset af strategiske hensyn. Den generelle vurdering af ECE's indsats er, at udbyttet er lille. Et eksempel herpå er den begrænsede anvendelse af ECE's kompendier om renere teknologier.

Også i EF er der for stor afstand mellem udviklingsniveauet i medlemslandene til, at man kan enes om en fælles strategi. Præferencerne i de lande, der er førende på det miljøteknologiske område, er vidt forskellige fra de lande i EF, som endnu ikke har formuleret en sammenhængende miljøpolitik. Dette forhold vanskeliggør samarbejdet om implementering af renere teknologi i EF.

Hvad angår OECD's arbejde, kan det konstateres, at de få ressourcer, der er afsat til analyser af udbredelse af renere teknologi, næppe har større effekt.

Der er således en begrænset interesse internationalt for samarbejde om renere teknologi som sådan, hvilket afspejles i de beskedne ressourcer, som afsættes til dette samarbejde. Emnet er så politisk og økonomisk belastet, at der i realiteten kun samarbejdes mellem lande på samme udviklingsniveau teknologisk og økonomisk set. Og mellem disse lande sker samarbejdet på kommercielle vilkår eller som direkte videnskabeligt/industrielt samarbejde f.eks. via Eureka-projekterne, eller EF's forskningsprogrammer.

Udviklingsperspektiver – national politik

Den teknologiske udvikling i retning af renere teknologier foregår sjældent af sig selv, medmindre der er tale om økonomisk rentable løsninger. Der er mange eksempler på renere teknologier, som ikke er blevet anvendt, fordi virksomhederne ikke kunne se deres egen interesse i sådanne foranstaltninger. Efterspørgsel eller behov for ind-

førelsen af renere teknologier må derfor ofte skabes af den generelle miljøregulering i samfundet og af særlige krav til virksomheder om begrænsning af forureningen.

Det offentlige må derfor gribe styrende ind for at fremme udviklingen. Anvendes lovregulering, er det vigtigt, at emissionsgrænser og reduktionsmål formuleres klart, og at disse introduceres trinvis for at give industrien tid til at udvikle og indføre renere teknologier. Ved lovregulering som styringsmiddel er det ydermere afgørende, hvorledes denne regulering håndhæves. Virksomheder må ikke kunne se en økonomisk fordel i at omgå reguleringerne, fordi kontrol og tilsyn mangler.

Endvidere kan økonomiske styringsmidler f.eks. afgifter og tilskud fremme udviklingen, hvilket den danske erfaring fra energiområdet tydeligt viser. Markedsmekanismen anvendes på denne måde til at påvirke virksomhedernes handlinger.

En således skitseret aktiv politik kan støttes af en affaldsreduktionspolitik, hvor man gennem lovregulering og økonomiske styringsmidler fremmer en begrænsning af affaldet.

Det er således et vigtigt element i en samlet indsats til fremme af renere teknologi, at man i de enkelte lande iværksætter bedre miljøreguleringer og i særdeleshed forbedrer håndhævelsen af reguleringen.

Udviklingsperspektiver - international politik

Den internationale politik til fremme af renere teknologier må bygge på de samme principper som den nationale politik. Udviklingen går ikke af sig selv, og det internationale samarbejde bør derfor udnyttes til en harmonisering landene imellem af de mange forskellige emissionsgrænser og -standarder, således at industrierne bliver stillet overfor ensartede krav i de forskellige lande. Endvidere bør de internationale aftaler udnyttes til fastsættelse af nye fælles krav, der er så strenge, at de indeholder et incitament til udvikling og anvendelse af renere teknologi.

Man kan ofte vælge en klubstrategi, hvor lande med fælles udviklingsniveau danner samarbejdsgrupper. Det vil være nærliggende for Danmark at indgå et tættere samarbejde med Holland, Forbundsrepublikken Tyskland, de nordiske lande, Schweiz og Østrig, således at der kan planlægges fælles strategier og udveksles resultater.

Det vil endvidere være nærliggende at gøre samarbejde om miljøteknologi til en fast bestanddel i internationale miljøaftaler, hvor dette forekommer relevant.

Der kunne formuleres internationale aftaler, der forhindrer eksport af teknologi, som ikke opfylder kravene om miljøvenlig teknologi til nationalt brug. Ligeledes kunne internationale organisationer tage flere initiativer til at forhindre eller regulere eksport af produkter, som i medlemslandene ikke er tilladt af miljøhensyn. Et eksempel på dette er de såkaldte »London-guidelines«, som regulerer eksport og import af farlige kemikalier, herunder pesticider, samt den tilsvarende EF-forordning, som blev vedtaget på rådsmødet den 3. december 1987.

En vigtig forudsætning for den danske politik på dette område

bør imidlertid stadig være »forureneren betaler«-princippet. Konsekvensen af dette princip er, at prismekanismen anvendes i videst muligt omfang til at regulere forureningen. Meget forurenende produkter og produktionsprocesser må pålægges de fulde omkostninger ved forureningen og får derved samtidig et incitament til udvikling af renere teknologi, så disse omkostninger undgås. En anden konsekvens er, at forureningsbegrænsende eller renere teknologi ikke bør stilles gratis til rådighed for østlandene eller andre lande, som teknologisk er mindre udviklede. Det er vigtigere, at disse lande selv udvikler og implementerer renere teknologi evt. i samarbejde med mere avancerede lande og så vidt muligt køber færdige løsninger på kommercielle vilkår. Dermed sikres, at de enkelte lande får mulighed for selv at komme ind i et positivt udviklingsforløb på teknologisiden uden at prismekanismen sættes ud af kraft. Det er bl.a. dette synspunkt, som har ligget bag den danske holdning i forhandlingerne i Genevekonventionen om en NO_x-protokol. Protokoludkastet indeholder efter særligt ønske fra østlandene en artikel om teknologisk samarbejde, herunder teknologiudveksling.

Samtidig ønsker vi, at aftalen om NO_x skal anvendes som drivkraft også i vor egen hjemlige teknologiske udvikling, så den kan komme helt på højde med de mest avancerede lande. Dette synspunkt afspejles i Folketingets dagsorden 12 af 5. november 1987.

4.2 Videnskabeligt samarbejde

Indledning

Det videnskabelige samarbejde foregår nationalt og internationalt gennem informelle kontakter og gennem formaliserede samarbejdsorganer. Selv om der nedenstående »kun« er redegjort for de formelle samarbejdsorganer, må man ikke undervurdere betydningen af de informelle kontakter, der både nationalt og internationalt er af afgørende betydning for forskningens trivsel og udvikling i det hele taget.

Det nationale miljøforskningssystem

Det formaliserede forskningssamarbejde på miljøområdet i Danmark finder sted gennem Forskningsrådenes udvalg for miljø- og omgivelserforskning (FUMO). Udvalget, der er en reorganisering af det tidligere Forskningsrådenes Forureningsudvalg, består af repræsentanter for de mest relevante forskningsråd og ministerier. Udvalget har til opgave at sikre kontakten mellem organer, der har opgaver inden for miljøforskningsområdet med henblik på at drøfte større forsknings- og udviklingsinitiativer, at afdække fremtidige forskningsbehov samt at formidle viden om forskningsaktiviteter. Endvidere fungerer udvalget som referencegruppe for de danske repræsentanter i EF's rådgivende komité inden for miljø- og omgivelserforskning.

Udover Forskningsrådenes udvalg for miljø- og omgivelserforskning findes en række formelle, men oftest tidsbegrænsede udvalg, der beskæftiger sig med specifikke sektorer inden for miljøforskningsområdet. Som eksempler herpå kan nævnes Miljøstyrelsens rådgivende havforskningsudvalg, der har til formål at være styrelsen behjælpelig

med opstillingen og styringen af et kommende havforskningsprogram samt NPO-styringsgruppen som har tilsvarende funktioner i forbindelse med det særlige NPO-forskningsprogram.

Endelig skal det nævnes, at Miljøministeriet er ved at nedsætte et miljøforskningsråd med medlemmer fra såvel miljøforskning som miljøadministration. Ministeriets miljøforskningsråd skal bl.a. arbejde for at sikre kontakten mellem sektorforskning, universitetsforskning og brugerinteresser iøvrigt. Endvidere skal rådet vurdere behovet for og evt. iværksætte kortlægnings- og evalueringsarbejder af dansk miljøforskning.

International miljøforskning

Danmarks deltagelse i det formaliserede forskningssamarbejde på miljøområdet i Europa er centreret om samarbejdet i Nordisk Ministerråd samt inden for De europæiske Fællesskaber (EF). Hertil kommer samarbejdet inden for COST og EUREKA.

Nordisk Ministerråd

Som tidligere omtalt under afsnittet om det nordiske samarbejde, er der under Nordisk Ministerråd nedsat en embedsmandskomité for miljøspørgsmål. Under denne komité er der nedsat en arbejdsgruppe for miljøforskning, hvis opgave det er, at medvirke til samordning af myndighedernes forsknings- og udviklingsaktiviteter på miljøområdet. Forskningsgruppen består af repræsentanter for de myndigheder og institutioner i de nordiske lande, som arbejder med at tilfredsstille miljømyndighedernes behov for forskning og udvikling. Foruden denne samordning har forskningsgruppen taget initiativ til en række udredninger og seminarer om centrale emner i miljøpolitikken. Det er på denne måde lykkedes at samle sagkundskab fra hele Norden til belysning af komplicerede problemstillinger, ligesom enkelte forskere uden for det nordiske område har været inviteret til at bidrage. Foruden disse mere konkrete initiativer, diskuterer gruppen behovet for nye initiativer gennem identifikation af de kommende års miljøproblemer.

Den nordiske miljøforskningsgruppe vil kunne få en central stilling i den udvikling, som i øjeblikket er i gang henimod en nærmere tilknytning mellem de nordiske lande og EF's forskningsprogrammer på miljøområdet.

Miljøforskning i EF

Den overordnede planlægning af forskningssamarbejdet inden for EF finder sted gennem vedtagelsen af et »Rammeprogram for fællesskabets forskning og teknologiske udvikling«. I efteråret 1987 har rådet vedtaget det andet program, der løber fra 1987-91. Tendenserne i det nye rammeprogram er en betydelig større vægtning af de teknologiske forsknings- og udviklingsaktiviteter, der skal bidrage til at fremme den europæiske industris konkurrenceevne. Miljøområdet har imidlertid bevaret sin position i programmet stort set uændret.

Formålet med EF's forsknings- og udviklingsaktiviteter er at til-

vejebringe de faglige forudsætninger for gennemførelse af eller som støtte til EF's politik på de enkelte sektorer. De enkelte forskningsprogrammer gennemføres ved

- forskning og udvikling ved Det fælles Forskningscenter,
- kontraktforskning,
- samordnede aktioner og
- demonstrationsprojekter.

Udgifterne til Det fælles Forskningscenter, hvortil er knyttet fire forskningsanlæg, finansieres fuldstændigt af EF.

Kontraktforskningen udføres af universiteter, læreanstalter, forskningscentre m.fl. i medlemslandene efter aftale med kommissionen om fordeling af udgifterne.

De samordnede aktioner har til formål at koordinere forsknings- og udviklingsindsatsen i medlemslandene på områder der kan bidrage til Fællesskabets udvikling. Deltagerne finansierer selv forskningsindsatsen, mens kommissionen afholder udgifterne til møder, seminarer m.v. med henblik på koordinering af indsatsen.

Demonstrationsprojekter er bindeled mellem forsknings- og udviklingsaktiviteterne og en eventuel industriel udnyttelse. Forskningsprogrammet på miljøbeskyttelsesområdet har i overensstemmelse med ovenstående og under henvisning til det 4. miljøhandlingsprogram til formål at fremme en langsigtet forskningsindsats vedrørende væsentlige miljøproblemer med henblik på udarbejdelsen af en forebyggende miljøpolitik. Programmet omfatter såvel en forskningsindsats i de forurenende stoffers økologiske virkninger og transportveje, som en formindskelse af forureningen ved hjælp af »rene« teknologier og avancerede rensningsteknologier.

Til gennemførelse af programmet på miljøområdet er afsat ca. 450 mill. kr., hvoraf 75% anvendes til kontraktforskning, mens resten anvendes til samordning af forskningsindsatsen og administration af programmet. For at opnå kontrakt er det nødvendigt, at institutter fra mere end ét EF-land samarbejder om løsningen af den konkrete forskningsopgave. Til at rådgive kommissionen ved gennemførelse af forskningsprogrammet er der nedsat en komité med repræsentanter fra samtlige EF-lande. Det er denne forvaltnings- og koordineringskomité's opgave at bistå kommissionen ved forskningsprogrammets opstilling og gennemførelse, herunder at sikre koordineringen med de forskningsaktiviteter, der foregår i de enkelte medlemslande.

EF's miljøforskningsprogram hører til en af de vigtigste indsatsområder på forskningsområdet og er samtidig det internationale forskningsprogram, som giver relativt mest udbytte for Danmark. Dette udbytte ville formentlig kunne forbedres væsentligt, hvis der fra dansk side sættes mere på at påvirke planlægningen af forskningsprogrammerne under forhandlingerne herom med EF-kommissionen.

Det er samtidig vigtigt at konstatere den åbenhed, som præger EF's forskningsprogrammer i henseende til at samarbejde med lande uden for EF. En sådan åbenhed demonstreres bl.a. overfor de nordiske lande, særligt Norge og Sverige.

COST

Det europæiske samarbejde inden for videnskab og teknologi – COST (Coopération européenne dans la domain de la recherche scientifique et technique) – blev startet i begyndelsen af 1970'erne og omfatter idag 19 europæiske lande, hvoraf de 7 lande er uden for fællesmarkedet. COST er ikke en egentlig international mellemstatslig organisation, men en interesseorganisation med det formål at fremme det europæiske forskningsarbejde. Den overordnede koordinering af samarbejdet sker i et embedsmandsudvalg med repræsentanter fra samtlige deltagerlande, mens koordineringen af den videnskabelige indsats inden for de aftalte forskningsområder sker i en forvaltningskomité, der normalt består af to forskerrepræsentanter fra hvert deltagerland.

Gennem COST-samarbejdet har tredjelande mulighed for at deltage i visse af EF's forskningsaktiviteter. COST-samarbejdet er opdelt i fire forskellige kategorier, der strækker sig fra, at COST-stater, der ikke er medlem af EF, inviteres til at deltage i et EF-forskningsprogram, til at alle interesserede COST-lande kan deltage, mens EF ikke deltager i samarbejdet.

Inden for miljøbeskyttelsesområdet er der samarbejde om seks forskningsområder:

- luftforurenende stoffers fysisk-kemiske adfærd,
- luftforureningens indflydelse på land- og vandøkosystemer,
- forurenende organiske mikrostoffer i vandmiljøet,
- bentisk kystøkologi (havbundsøkologi ved kysterne),
- behandling og anvendelse af slam,
- indeklima forskning.

De nævnte forskningsområder er alle tæt knyttet til EF's miljøforskningsprogram og gennemføres som COST-kategori II, d.v.s. som samordnet aktion (jfr. ovenstående under EF) med deltagelse af tredjelande.

Fra dansk side har man ikke hidtil været særlig aktiv på miljøområdet i COST-samarbejdet. Det skyldes primært, at man af ressourcemæssige grunde har prioriteret EF's forskningsprogram, og at COST-samarbejdet for hovedpartens vedkommende drives af forskningsrådene.

EUREKA

EUREKA er en ramme for fremme af samarbejde om projekter inden for forskellige højteknologiområder. Samarbejdet omfatter 19 europæiske lande samt EF-kommissionen. Formålet med EUREKA er at forbedre det europæiske erhvervslivs konkurrenceevne inden for den civile anvendelse af højteknologi – herunder anvendelse af højteknologi inden for miljøbeskyttelsesområdet.

Gennem EUREKA ydes assistance i forbindelse med udveksling af information om områder af interesse for samarbejde mellem virksomheder eller forskningsinstitutioner i forskellige lande, som enten søger partnere for samarbejde om konkrete projekter, eller udtrykker interesse for samarbejde indenfor et bestemt fagligt område. Sådan-

ne tilkendegivelser cirkuleres af EUREKA-sekretariatet til medlemslandene. For at kunne opnå EUREKA-status skal en række kriterier være opfyldt, herunder at projektet skal være et samarbejdsprojekt mellem mindst to parter i mere end et EUREKA-land, ligesom der skal være tale om en betydelig egenfinansiering af projektet. EUREKA-status bliver opnået efter aftale mellem regeringerne for de deltagende parter, mens den formelle notifikation af et projekt sker i forbindelse med en EUREKA-ministerkonference.

Inden for miljøområdet er det særligt EUROTRAC – eksperiment til at efterspore miljømæssigt betydningsfulde bestanddele i troposfæren – samt EUROMAR – udvikling og anvendelse af moderne teknologier til brug ved udforskningen af miljømæssige sammenhænge i europæiske havområder – der påkalder sig interesse.

Ved igangsættelsen af EUREKA-projekter har det i en række tilfælde vist sig vanskeligt at opnå en tilstrækkelig interesse fra industriens side til, at det finansielle grundlag har kunnet tilvejebringes. Dette er bl.a. tilfældet på miljøområdet. Dermed er der skabt usikkerhed om mulighederne for at gennemføre de pågældende projekter under EUREKA, og dermed har myndighedernes interesse været faldende.

Dansk politik

Fra dansk side deltager man i det internationale miljøforskningssamarbejde ud fra en række motiver. Dels fremmer samarbejdet opnåelse af specifikke mål, dels sparer det ressourcer, og dels højner det kvaliteten af den hjemlige forskning. Det er derfor naturligt i dansk interesse at fremme og præge det internationale miljøforskningssamarbejde mest muligt.

Generelt set er dette samarbejde vel udbygget i Europa, og der kan konstateres en stor grad af åbenhed i eksisterende organisationer overfor lande uden for disse organisationer. Samarbejdet på tværs af øst-vestskellet i Europa er dog endnu dårligt udbygget på det formelle plan, hvor det så at sige kun er organiseret i ECE.

Set fra et dansk synspunkt mangler det europæiske forskningssamarbejde ikke struktur, kontaktmuligheder eller ideer. Det danske udbytte af forskningssystemet er imidlertid afhængigt af de ressourcer, man sætter ind i samarbejdet, og disse ressourcer er stærkt begrænsede. I flere organisationer tillader ressourceindsatsen således kun lige at følge med i organisationernes indsats på det generelle plan.

På trods af dette har Danmark formentlig en nettogevinst af deltagelsen i det internationale miljøforskningssamarbejde, ikke mindst i EF. For at udnytte ressourcerne bedst muligt vil en tilnærmelse mellem EF's forskningsprogram og de nordiske lande være positiv, og man bør fra dansk side også på forskningsområdet udnytte rollen som brobygger mellem Norden og EF.

Emnemæssigt bør den danske indsats bygge på et bredt spektrum af problemstillinger med henblik på at få nye og nødvendige impulser til brug i den miljøpolitiske regulering. Interessen bør særligt rettes mod projekter, som det af ressourcemæssige eller andre grunde er vanskeligt at gennemføre alene, eller projekter hvis problemstillinger er af global karakter eller er forudsætninger for, at arbejdet i inter-

nationale aftaler kan udvikle sig. Som eksempler kan nævnes klimaforskning (drivhuseffekten) og remote sensing (fjernbetjente overvågningsmetoder/teknologier).

5. Forudsætninger og muligheder

5.1 Politiske og økonomiske rammer

Samarbejdet på miljøområdet er tættest mellem de lande, som i forvejen har et tæt samarbejde, og resultaterne i form af gennemførte reguleringer på et rimeligt højt miljømæssigt niveau er størst mellem disse lande (Norden, EF, Vesteuropa). Tilsvarende er de lande, som i forvejen er meget forskellige også tilbageholdende på miljøområdet (f.eks. øst-vest).

Der går således skel gennem Europa mellem øst og vest, mellem syd og nord og mellem landene i nord og landene i syd indbyrdes. Konstateringen af, at forureningen ikke kender landegrænser, er ikke altid i stand til at overbevise om, at samarbejde betaler sig på tværs af disse skel.

På den anden side er der skabt løsninger på tværs i Europa. Genève-konventionen om luftforurening og Helsingfors-konventionen om Østersøens forurening viser, at f.eks. øst og vest kan samarbejde om konkrete miljøproblemer. Men erfaringen viser, at også disse aftaler er underkastet de generelle politisk/økonomiske rammebetingelser, og at man ikke har løst miljøproblemerne, blot fordi man har underskrevet en aftale.

Det er derfor vigtigt også ud fra en miljømæssig betragtning, at dialogen og samarbejdet mellem øst og vest stadig udbygges. Denne dialog føres i ECE og i opfølgingsmødet til CSCE. Den føres tillige i de bilaterale kontakter med østlandene og i de konventioner, hvor disse lande er med sammen med Danmark.

Som et led i denne dialog arbejdes der med forskellige miljøkonferencer i Europa, dels et »high level«-møde i ECE, dels en opfølgingskonference i Oslo 1990 om Brundtland-kommissionens rapport og endelig en »20-år efter 1972«-konference i Stockholm i 1992. Fra dansk side har vi tilsluttet os ideen med disse møder og vil deltage aktivt i forberedelserne sammen med de nordiske lande og andre interesserede.

Skellet mellem nord og syd manifesteres bl.a. i EF-samarbejdet, således som det er omtalt andetsteds i denne redegørelse.

Fremtidige løsninger i EF må bygges op under hensyn til disse forskelle i interesser, f.eks. efter den model man valgte, da man gennemførte to sammenhængende forordninger om henholdsvis skovbrand (de sydlige landes problem) og sur regn (de nordlige landes problem).

Samtidig forekommer det vigtigt, at der sker en generel udjævning af de økonomiske og politiske forskelle mellem EF-landene, således at det ikke bliver sådanne forskelle, der blokerer for miljøpolitiske løsninger på et højt beskyttelsesniveau.

EF-samarbejdet indeholder muligheden for at leve op til anbefalingerne fra Brundtland-kommissionen om, at den økonomiske udvikling skal kobles direkte med en forbedring af den miljømæssige standard. På lang sigt vil også strukturændringer, f.eks. på landbrugsområdet, kunne medvirke i et sådant kompleks af løsninger.

Danmarks muligheder for at påvirke rammebetingelserne for samarbejde i Europa består desuden i at udnytte mulighederne som bindeled mellem EF og Norden. De nordiske lande arbejder alle målbevidst på at følge med i og påvirke EF's udvikling ikke mindst på miljøområdet, og Danmark bør spille en rolle i dette arbejde.

Endelig spiller arbejdet i de regionale samarbejdsaftaler en stor rolle, idet man gennem dette samarbejde viser, at konkrete resultater kan opnås og derved skaber tillid til samarbejdets værdi.

5.2 Mulighederne i EF

Gennemførelsen af den europæiske fællesakt har givet EF en ny miljøpolitisk profil. Miljøbestemmelserne i art. 130 R-T markerer således en række afgørende målsætninger for det fortsatte samarbejde. I art. 130 R, stk. 2, hedder det, at Fællesskabets foranstaltninger på miljøområdet skal bygge på principperne om forebyggende indgreb om udbedring af miljøskader fortrinsvis ved kilden, og om at forureneren betaler. Dette er principper, der harmonerer med den danske miljøpolitik og som vil indebære et højt beskyttelsesniveau.

Det hedder videre, at »kravene med hensyn til miljøbeskyttelse er en vigtig bestanddel af Fællesskabets politik på andre områder«. Dette indbærer, at miljøpolitikken ikke længere skal opfattes som et isoleret politikområde, men at miljøhensyn skal indarbejdes i eksempelvis landbrugs- og industripolitikken.

I art. 130 R, stk. 4, udtrykkes betingelserne for fællesskabsaktioner på miljøområdet, nemlig at sådanne aktioner forudsætter, at de miljømæssige mål kan gennemføres bedre i fællesskab end på nationalt plan.

Art. 130 R, stk. 5, fastslår, at Fællesskabet skal samarbejde med tredje-lande og med andre internationale organisationer i overensstemmelse med traktaten, men at dette ikke berører medlemsstaternes kompetence til selvstændigt at forhandle i internationale organer og indgå i internationale aftaler.

Art. 130 T slår fast, at de foranstaltninger, der træffes på Fællesskabsplan ikke er til hinder for, at medlemsstaterne gennemfører strengere bestemmelser, hvis de iøvrigt er forenelige med traktaten.

Med disse bestemmelser er den hidtidige dynamik i Fællesskabet blevet tilført en ny dimension. Dannelse af det indre marked, harmonisering og integration, som er de overordnede mål for det økonomisk-politiske samarbejde, må nu suppleres med en øget indsats på miljøområdet.

Det konkrete indhold i bestemmelserne imødekommer en del af den kritik og skepsis, der er blevet fremført i Danmark med hensyn til at føre miljøpolitik i EF.

De kommende år må vise, hvordan Fællesskabet bruger de nye

bestemmelser. Det er i dansk interesse aktivt at forsøge at præge udviklingen i Fællesskabets miljøpolitik.

Som nævnt tidligere i redegørelsen er det den danske holdning, at EF skal inddrages i miljøspørgsmål i de tilfælde, hvor det fører til en bedre løsning af miljøproblemerne end nationale foranstaltninger. Dette synspunkt bekræftes i art. 130 R.

Et punkt, der hidtil har givet anledning til kritik i Danmark, angår styrken af de resultater, der kan opnås i EF. I art. 130 R er der som nævnt slået nogle principper fast, som fører i den rigtige retning. Hertil kommer, at langt den overvejende del af Fællesskabets regulering gennemføres som minimumsregler, hvilket betyder, at de enkelte medlemslande i princippet kan gennemføre videregående nationale foranstaltninger.

Kompetenceproblemet

Et andet område, som fra dansk side har været forbundet med usikkerhed og skepsis, er spørgsmålet om Fællesskabets kompetence i relation til samarbejdet med tredje-lande.

Det er et generelt ønske fra kommissionen, at Fællesskabet i større omfang skal tegne samarbejdet med tredje-lande.

Fællesskabet er part i en række konventioner, hvor også flere af medlemslandene er kontraherende parter, f.eks. Paris-konventionen om landbaseret forurening, Barcelona-konventionen om beskyttelse af Middelhavet, Geneve-konventionen om grænseoverskridende luftforurening og Wien-konventionen om beskyttelse af ozonlaget.

Kommissionen har herudover stillet forslag om, at Fællesskabet skal være kontraherende part i Oslo- og London-konventionerne om dumpning af affald i havet og i protokollen om begrænsning af SO₂-udslippene med 30%. En betingelse for en dansk tilslutning til disse forslag er, at der gennemføres de fornødne fælles retsregler indenfor Fællesskabet på de berørte områder, og at der således skabes en fællesskabsholdning på et for Danmark acceptabelt højt miljømæssigt niveau. De foreløbige drøftelser om kommissionens forslag til direktiv om dumpning og afbrænding viser, at gennemførelsen af fællesskabsregler på dette område ikke er umiddelbart forestående.

I de nye bestemmelser angives det eksplicit, at medlemsstaterne har kompetence til at forhandle og indgå aftaler indenfor internationale organer, når traktaten iøvrigt respekteres.

De nye miljøbestemmelser har således skabt klarere grænser mellem Fællesskabets og medlemslandenes kompetence. Der vil naturligvis stadig være tale om, at Fællesskabet opnår kompetence, når der gennemføres nye fælles bestemmelser. Dette må medlemslandene respektere.

Reguleringen af de ozonnedbrydende stoffer, herunder CFC, er eksempel på et område, hvor der indenfor Fællesskabet eksisterer minimumsbestemmelser, og hvor medlemslandene derfor har kompetence til at gennemføre en strengere regulering. Da der på dette område er tale om en regulering af forbrug af CFC'er, kan selve reguleringsmetoden imidlertid berøre områder, hvor Fællesskabet har enekompetence.

Nord-Syd – problemet

Et af de problemer, der til stadighed præger Fællesskabets arbejde, og som betyder, at det ind imellem kan være vanskeligt at opnå de optimale løsninger på miljøområdet, er de store økonomiske og kulturelle forskelle, der trods alt findes mellem de tolv lande.

På det miljøpolitiske område er der ofte uenighed mellem landene. Det skyldes, at miljøpolitikken har meget forskellig status og tradition i de enkelte lande. Danmark er i EF-sammenhæng foregangsland, når det gælder en offensiv og vidtgående miljøpolitik, mens specielt nogle af de sydeuropæiske lande tillægger andre politiske områder højere prioritet. For lande som Spanien, Portugal, Grækenland og Italien har samfundsmæssige problemer med manglende beskæftigelse, teknologiudvikling og manglende vandforsyning umiddelbart større prioritet end miljøproblemerne.

Denne konflikt mellem den økonomiske udvikling og de politiske prioriteringer i de »nordeuropæiske« lande og de »sydeuropæiske« lande er naturligvis ikke løst ved de nye miljøbestemmelser. En løsning af denne konflikt vil være langvarig.

De intentioner, der er indeholdt i miljøbestemmelserne om at integrere miljøpolitikken med politikken indenfor andre områder, kan imidlertid fremme en løsning af denne konflikt. Hvis miljøhensynerne bliver indbygget i Fællesskabets landbrugspolitik og industripolitik, vil de også til en vis grad være indbygget i den økonomiske udvikling, som det sydlige Europa skal gennemgå i de kommende år.

Danmarks fremtidige holdning til EF-samarbejdet

Integrering af miljøpolitikken med andre dele af Fællesskabets politik rummer store muligheder for miljøpolitikken fremover, og den fremtidige danske indsats i EF må vurderes på dette grundlag.

EF-systemet rummer også på det institutionelle plan nogle miljøpolitiske muligheder.

Fra dansk side kan EF-samarbejdet bruges til at påvirke de andre lande i Europa i en miljømæssig fornuftig retning.

Det har på flere områder vist sig, at Danmark har rollen som »lokomotiv« for miljømæssige initiativer i EF. På kemikalieområdet er det i høj grad på dansk initiativ, at der er indført mærkning af 51 kræftfremkaldende stoffer. Danmark har herudover selv benyttet den såkaldte sikkerhedsklausul og mærket yderligere 23 stoffer som kræftfremkaldende. Danmark arbejder iøvrigt for, at der også i EF-regie gennemføres mærkning af organiske opløsningsmidler med advarsel mod hjerneskader.

På vandområdet har Danmark for det første presset på for at få kommissionen til at fremsætte forslag til opfølgning af 76-direktivet. Danmark har herudover arbejdet for, at der indenfor Fællesskabet etableres en bredere vandpolitik. I den sammenhæng har man fra dansk side præsenteret vandmiljøhandlingsplanen og opfordret til, at der i de andre lande tages tilsvarende initiativer til at nedbringe forureningen af vandmiljøet.

Sidst, men ikke mindst skal det fremhæves, at EF-samarbejdet er et bindende og forpligtende samarbejde.

EF-systemet indeholder lovmæssige instrumenter, som består af

en række fast etablerede arbejdsprocedurer og beslutningssystemer. I EF-retten eksisterer der en række veldefinerede retskilder i form af direktiver, forordninger, resolutioner o.s.v., og der er et kontrol- og sanktionssystem, der gør det vanskeligt for medlemslandene at omgå vedtagne miljøforanstaltninger.

De nye miljøbestemmelser, EF-samarbejdets forpligtende karakter og mulighederne for, at miljøpolitikken kan blive en generel del af Fællesskabets politik betyder, at EF-samarbejdet på miljøområdet vil få stigende betydning. Det er en vigtig opgave for Danmark at sikre, at de muligheder der nu er i EF for at gennemføre en effektiv miljøpolitik udnyttes.

5.3 Prioritering af indsatsen

Det internationale samarbejde om forurenings- og andre miljøspørgsmål har undergået en hektisk udvikling gennem de sidste 20 år.

Ethvert samarbejdsorgan med respekt for sig selv har idag et miljøprogram, og der er skabt en række specialkonventioner og aftaler på miljøområdet. Det stiller landene overfor vanskelige valg. Ingen lande har ubegrænsede ressourcer til miljøbeskyttelsesarbejdet og slet ikke til de internationale aspekter af dette.

Man må derfor prioritere indsatsen til de organer og aftaler, hvor de bedste resultater synes at kunne opnås. Endvidere bør der tages hensyn til, at ressourcerne ikke bør spredes for meget. Samtidig indgår miljøpolitikken naturligvis i et større udenrigspolitisk billede, som stiller visse vilkår for prioriteringen af indsatsen.

Prioritering generelt

Den danske forureningspolitik har klart prioriteret arbejdet i EF, i Norden og i en række specialkonventioner på luft- og vandområdet. Denne prioritering er resultatet af en kompliceret proces, hvor det ikke altid er de miljømæssige argumenter, som har været afgørende. Alligevel kan man generelt sige, at den danske indsats internationalt i høj grad er bestemt ud fra hensynet til, hvad vi kan forvente at opnå for det hjemlige miljø.

EF-samarbejde

Gennem EF-samarbejdet forfølger Danmark en række vigtige økonomiske og politiske mål. EF-samarbejdet er retligt bindende og landene må spille med på alle policy-områder. Det ligger i samarbejdets dynamik, at det fordybes og bliver bredere med tiden. Ikke mindst EF-pakken med de nye miljøbestemmelser er et skridt i denne retning. Samtidig er EF-landene – alle eller et udsnit af dem – væsentlige samarbejdspartnere i en række specialkonventioner. Samarbejdet med EF-landene udspiller sig derfor ofte på to fronter, og begge bør bearbejdes samtidig. Der er således en éntydig tendens til, at EF-samarbejdet bliver stadig vigtigere og mere ressourcekrævende.

Det nordiske samarbejde

Det nordiske samarbejde er højt prioriteret både af faglige og politiske grunde og som følge af en lang samarbejds tradition. I de senere år har det nordiske samarbejde udviklet sig i retning af en udbygning af de politiske konsultationer og i retning af en mere intens koordinering i internationale fora. Disse tendenser er delvis en følge af en

øget international aktivitet på miljøområdet, herunder udviklingen i EF. Også det nordiske samarbejde er derfor blevet mere ressourcekrævende i de senere år, og der er tegn på, at den udvikling vil fortsætte fremover.

Specialkonventionerne er højt prioriteret som forum for specifikke løsninger af en række forureningsproblemer, hvor landekredsen typisk ikke er sammenfaldende med de mere generelle samarbejdsorganer.

Havkonventionerne er for manges vedkommende indgået i 1970'erne, hvor den politiske stemning var positiv til et udbygget samarbejde på dette område. Idag, hvor havmiljøet er truet af nye problemer, f.eks. i form af eutrofiering, kan denne samarbejdsstruktur vise sig meget værdifuld, hvis den udnyttes rigtigt.

En tilsvarende udvikling kan ses på luftområdet, hvor der for alvor er kommet gang i samarbejdet i forbindelse med konstateringen af omfattende forureningsskader.

Ud fra en vurdering af miljøtilstanden og den grænseoverskridende forurenings bidrag til denne, er der en klar tendens til, at arbejdet i specialkonventionerne bliver vigtigere, og at dette samarbejde må udbygges og vitaliseres på en række områder.

Tilsvarende har det været dansk politik at nedprioritere en række generelle samarbejdsorganer for så vidt angår det forureningsmæssige arbejde, fordi arbejdet i disse organer overlapper andet internationalt arbejde og for ikke at sprede ressourcerne for meget. Det gælder f.eks. Europarådet og NATO's miljøkomité.

Andre organer indtager en mellemprioritet, således at de spiller en rolle på visse særlige områder, medens den generelle prioritering er lav. En sådan selektiv udnyttelse gælder f.eks. OECD, som hovedsagelig anvendes til udveksling af information og ajourføring af vor viden om fremskridt i de øvrige vestlande.

Også ECE udnyttes fra dansk side selektivt. Danmark deltager som nævnt aktivt i gennemførelsen af konventionen om langtrækende grænseoverskridende luftforurening, og Danmark har indenfor konventionens arbejdsprogram af ressourcemæssige grunde koncentreret sig om de primære forureningsspørgsmål, der kan danne grundlag for videreudvikling af SO₂-protokollen efter 1993 og den kommende protokol for kvælstofilter. Derimod har det ikke været muligt at deltage i en række af de arbejdsgrupper, der ser på videnskabelig og teknisk viden, omkostningseffektivitet og samarbejdsprogrammet vedrørende luftforureningens effekter på materialer, herunder historiske og kulturelle monumenter.

Deltagelse i arbejdet i komiteen for miljø- og vandproblemer har dog en vis generel interesse, fordi ECE er det eneste af de mange internationale samarbejdsorganer i Europa, som Danmark deltager i, der dækker hele den europæiske region. Denne interesse har bl.a. manifesteret sig i, at Danmark har indtaget formandsposten i miljøkomiteen fra 1985 til 1987, og ved at Danmark er formand for de ad-hoc-møder, der drøfter den langsigtede miljøstrategi i ECE-regionen frem til år 2000.

Der synes ikke i dag at være tungtvejende grunde til radikale ændringer i disse prioriteringer. Både på luft- og på vandområdet er der dog behov for et udbygget samarbejde med en række østlande, med

henblik på at få disse lande til at gribe ind overfor deres relativt store eksport af forurening til andre lande, bl.a. i Vesteuropa. Dette kan ske gennem inddragelse af østlandene i relevante konkrete miljøaftaler, f.eks. Geneve-konventionen og Paris-konventionen. Det kan imidlertid også ske gennem en øget indsats i ECE-arbejdet. Således vil man gennem komiteen for miljø- og vandproblemer kunne påvirke østlandene gennem arbejdet med retningslinier for vurdering af virkninger på miljøet og implementeringen af renere teknologi. Gennem vandkomiteen vil Danmark kunne fremføre synspunkter på landbaseret havforurening, som ikke kan formidles via Paris-konventionen, så længe en række medlemmer af denne konvention modsætter sig optagelsen af DDR og Tjekkoslaviet som medlemmer. Et udbygget samarbejde med østlandene må i videst muligt omfang ske i samarbejde med andre vestlande og ses som et led i en langsigtet udenrigspolitisk indsats til fremme af sikkerhed og samarbejde i Europa.

Norden og EF-samarbejdet

Gennemførelsen af EF-pakken med den nye miljøhjemmel, det 4. miljøhandlingsprogram og de signaler, som er udsendt fra EF-institutionerne i kompetencespørgsmålet tilsiger, at man fra dansk side bør satse yderligere på at anvende EF-samarbejdet positivt i miljøpolitikken.

Samtidig bør man formentlig anvende det nordiske samarbejde både til at gennemføre en høj miljøstandard i Norden og som platform for indsatsen i bredere europæisk sammenhæng. Samarbejde mellem EF og EFTA er vigtigt i denne sammenhæng. De nordiske lande må kobles ind i den udvikling, som EF er igang med omkring det indre marked og i skabelsen af en mere sammenhængende miljøpolitik. Set fra et dansk synspunkt burde det nordiske samarbejde derfor styrkes både fagligt og politisk, for at kunne markere sig i denne udvikling. Det er dog vigtigt, at dette sker under hensyn til, at de to typer samarbejde har vidt forskellig karakter. Den danske miljøpolitik i nordisk sammenhæng bør, som hidtil, satse på fælles udredninger, undersøgelser og videnskabeligt arbejde. De politiske konklusioner bør drages i form af fælles målsætninger eller strategier og dannelse af alliancer i bredere internationale forhandlinger. Konklusionerne bør i mindre grad have karakter af bindende aftaler, som isolerer Norden i forhold til et bredere Europa.

I EF bør politikken gå ud på at opnå det bedst mulige fælles niveau fastsat i form af minimumsbestemmelser, som giver Danmark en vis frihed til evt. at aftale skærpede bestemmelser med andre lande. Samtidig må der også i EF arbejdes målrettet på den teknisk/videnskabelige side for at fremme erkendelsen af miljøproblemerne.

EF og konventionerne på hav- og luftområdet

Forholdet mellem EF og en række af de regionale luft- og havkonventioner bør løbende overvejes. Det kan ikke forventes at lande, som f.eks. går ind for dumpning af affald i havet, vil have forskellig holdning afhængig af, om de forhandler i EF eller i London-/Oslo-kon-

ventionen. Men mulighederne for at øve indflydelse og pres på disse lande over en dobbelt front bør udnyttes.

Det er en logisk konsekvens af den danske politik i kompetence-spørgsmålet, at vi søger at forhandle på et frit grundlag i de konventioner, hvor EF og vi selv er medlemmer, og at vi derefter forhandler i EF om de nødvendige gennemførelsesretsakter. Disse retsakter bør have hjemmel i art. 130 R-T i den ændrede Rom-traktat, hvorved de bliver minimumsbestemmelser. Et uddybet EF-samarbejde vil imidlertid kræve forhandlinger og konsultationer mellem EF-landene før og under et forhandlingsforløb i konventionsregie. Realiteten er derfor, at man fra dansk side må være indstillet på at forhandle dobbelt i mange konventioner.

En selvstændig holdning i konventionerne vil ofte kunne støttes på en fælles nordisk politik. Men det forekommer væsentligt, at denne front udvides, så den også kommer til at omfatte andre europæiske lande, f.eks. nogle af de EF-lande, som vi ofte ligger på linie med. En sådan alliance vil også have bedre muligheder for at sikre opfølgningen i EF, bl.a. ved at sikre, at Danmark ikke isoleres med sin holdning.

Den danske holdning til spørgsmålet om EF-medlemskab af konventioner, hvor EF ikke idag er medlem, bør bygge på en vurdering af, om der som grundlag for EF-medlemsskabet af den pågældende konvention kan skabes enighed i Fællesskabet om en politik, der tilgodeser de danske miljøinteresser. Kan en sådan enighed skabes, evt. i form af minimumsregler som giver landene en vis frihed til at gå videre, vil Fællesskabets deltagelse både være svær at afvise, i mindre grad begrænse den danske handelfrihed, og give øgede muligheder for at den pågældende politik faktisk gennemføres.

5.4 Politisk vitalisering af samarbejdet

Analysen af det etablerede europæiske forureningsarbejde afslører, at det har en række svagheder.

En svaghed er, at man ofte arbejder for lidt med kilderne og med de samfundsmæssige forhold, som skaber forureningen. Årsagerne til dette er både politiske og økonomiske interesseforskelle mellem de deltagende lande og den manglende tradition for forebyggelse i 1970'ernes forureningspolitik, som samarbejdet udspringer af.

En anden svaghed er, at der ofte arbejdes med meget specifikke problemer, uden at indsatsen prioriteres ud fra en samlet bedømmelse af miljøtilstanden eller det «trusselbillede», man står overfor. Denne svaghed er en konsekvens af, at den politiske styring har været svag og ad-hoc-præget.

Der er et stort behov for, at disse svagheder rettes op, og i første omgang for, at der udstikkes en samlet strategi for de internationale samfunds behandling af forureningsspørgsmålet. De første forsøg på at udforme en sådan strategi er gjort i rapporten fra Verdenskommissionen for miljø- og udvikling (Brundtlandkommissionen). Der arbejdes endvidere i ECE (og på globalt plan i UNEP) for at udforme en miljøstrategi, som regeringerne vil kunne blive enige om, og de fleste samarbejdsorganer har igangsat et arbejde, med at vurdere behovet for policyændringer i lyset af Brundtlandkommissionens anbefalinger.

Dette arbejde bør støttes fra dansk side, og målet må være, at de planlagte konferencer i 1990 (Oslo), ECE-high-levelmødet og 1992 («20-år efter Stockholm») bliver forum for forpligtende vedtagelse af en samlet strategi for tilrettelæggelsen af en bæredygtig udvikling også i Europa. Det bemærkes, at der i denne proces vil være behov for, at man også fra dansk side tager en række elementer i den anvendte strategi op til kritisk vurdering.

Undervejs i dette langsigtede forløb kan der imidlertid gøres meget. Nordsøkonferencerne i 1984 og 1987 (og formentlig 1989) er eksempler på initiativer med det formål at skabe en politisk overbygning på en række samarbejdsorganer, som normalt arbejder på embedsmandsniveau (Paris- og Oslo-kommissionerne). Disse konferencer har været en succes ud fra den synsvinkel, at de har rettet focus mod Nordsøens miljø som sådan og sat de politiske beslutningstagere i dette focus.

Et tilsvarende initiativ er taget af de nordiske lande, som deltager i Helsingfors-kommissionen, og ministermøder vil blive afholdt i 1988 og 1993.

På luftområdet har der været afholdt adskillige ministermøder i de seneste år, hvilket har medvirket til at opretholde fremdriften i etableringen af aftaler på dette område.

I denne sammenhæng skal der peges på nødvendigheden af, at investeringer fra dansk side i den internationale politiske proces bygger på og følges op af investeringer i det faglige og administrative arbejde.

Gennem det faglige arbejde etableres det nødvendige beslutningsgrundlag i form af kortlægninger, redegørelser for tilstanden i miljøet m.v. Gennem den politiske proces tages der stilling til problemerne, de prioriteres og byrderne ved løsningerne fordeles mellem landene. Indflydelse og resultater opnås kun gennem en afbalanceret indsats på begge niveauer.

Fra dansk side bør man derfor holde fast ved og udvikle den politiske interesse for det internationale miljøarbejde, ihvertfald indtil man har opnået tilfredsstillende løsninger på de mest centrale grænseoverskridende forureningsproblemer. Samtidig bør man sikre, at den faglige side ikke sakker bagud, men oprustes til at møde den politiske udfordring.

5.5 En forebyggende miljøpolitik

Brundtlandkommissionen bygger sine overvejelser og anbefalinger på indgreb mod miljøproblemerne ved kilderne. Det er ikke nogen ny idé, men det er næppe tilfældigt, at disse synspunkter præsenteres med særlig vægt netop i disse år. Det internationale samarbejde om bekæmpelse af forurening afslører nemlig et stigende behov for samarbejde om løsningen af en række bagvedliggende problemer som betingelse for løsningen af de egentlige forureningsproblemer.

Arbejdet i Paris-kommissionen er et eksempel på dette. Kilderne til forurening af havet med f.eks. tungmetaller, næringssalte og stabile organiske forbindelser har vist sig at være mere komplekse end først antaget, og man bevæger sig derfor i retning af egentlige brancheanalyser for at kunne gribe ind på bedst mulig måde. Der har

endvidere været behov for at supplere Paris-konventionen, der oprindeligt kun dækkede landbaseret havforurening, med bestemmelser om luftbåren havforurening. Med denne ændring kan konventionen nu tage højde for samspillet mellem de to medier.

Også på anden måde viser behovet for en bredere miljøpolitisk diskussion sig. På dagsorden i de internationale samarbejdsorganer står en række emner, som nok er grænseoverskridende af karakter, men som ikke direkte er knyttet til forureningen af luft og vand. Det er f.eks. transport og bortskaffelse af giftigt og farligt affald, regulering af kemikalier, herunder pesticider eller andre miljøfarlige produkter, vurdering af risici ved forskellige typer industrianlæg eller atomanlæg samt aftaler om sikkerhedsforanstaltninger og varsling i tilfælde af ulykker.

Endvidere drøfter man i det internationale samarbejde en lang række andre miljøpolitiske emner, som ikke er grænseoverskridende i sin karakter, men hvor man føler det vigtigt at udveksle viden om miljømæssige og tekniske spørgsmål.

En sådan bred miljøpolitisk diskussion er vigtig, fordi mange af de miljøproblemer, som ikke i sig selv er grænseoverskridende, før eller senere kan manifestere sig som grænseoverskridende forurening af luft og vand. I disse drøftelser ligger således også forudsætningerne for en øget satsning på en forebyggende miljøpolitik. Sådanne drøftelser føres først og fremmest i de generelle samarbejdsorganer, men de er på vej også i konventionerne.

Konventionerne er således i stigende grad optaget af aspekter omkring renere teknologi, særligt i form af udveksling af information mellem landene og ved tilrettelæggelse af aftaler om regulering. Sidebøende med, at man i konventionerne drøfter tilstanden i miljøet og deraf følgende krav til reduktion af emissionerne af forskellige stoffer, drøfter man også, hvilke emissionsniveauer kilderne i industri og landbrug vil kunne overholde. Er disse niveauer ikke tilfredsstillende ud fra en miljømæssig vurdering, er der behov for at indbygge et udviklingselement i aftalen til udvikling af renere teknologi på længere sigt. Et sådant behov har vist sig i de fleste konventioner, og der er da også på en række områder indgået aftaler, som forudsætter anvendelse af renere teknologi på længere sigt.

Mens tendensen til at se mere sammenhængende på miljøpolitikken og ønsket om mere forebyggelse kan konstateres i de fleste samarbejdsorganer, er det formentlig de organer, som arbejder over et bredt policy-felt, der har de bedste muligheder for at lykkes med denne angrebsmåde.

De brede organer har således muligheden for at tilrettelægge en samlet politik, hvor indgreb mod forureningen afstemmes med erhvervspolitikken (f.eks. i landbrug og industri) og hvor handelspolitik, konkurrencevilkår og sociale forhold ligeledes indgår i billedet. Et eksempel på dette findes i EF's arbejde med landbrugsstrukturen og skabelsen af det indre marked. Også det nordiske samarbejde, og i mindre grad ECE og OECD, indeholder disse muligheder for tværgående vurderinger. De brede organer har med andre ord muligheden for at leve op til Brundtlandkommissionens anbefaling af, at miljøbeskyttelsen integreres i de sektorer, som giver anledning til miljøproblemerne og ikke mindst i den økonomiske styring.

Disse muligheder har de relativt snævre miljøkonventioner ikke. De er koncentreret om en bestemt type forurening eller om forurening i et bestemt afgrænset (hav)område, og vil derfor oftere være henvist til »den mindste fællesnævners metode« for at opnå enighed. På den anden side er konventionernes arbejde koncentreret om miljøopgaverne, og der er ikke så stor risiko for, at sociale eller økonomiske problemer kommer til at lede opmærksomheden bort fra det væsentlige.

Den danske politik både internationalt og nationalt må bygge på at se spørgsmålet om forureningskilder og -medier i tæt sammenhæng. En forebyggende miljøpolitik forudsætter indgreb ved kilderne, mens det på den anden side er nødvendigt at overvåge luft, vand og jord med henblik på at bedømme, om den forebyggende indsats virker efter hensigten. Derfor må den danske politik støtte udviklingen af monitoringsarbejdet og belastningsopgørelserne inden for de organisationer og konventioner, hvor vi arbejder. Samtidig må den danske politik støtte udviklingen mod en kildeorienteret regulering, herunder tendenserne til at satse på krav, som fører til udvikling af renere teknologi. Udgangspunktet bør her være, at ingen udledninger må renses dårligere end ved anvendelsen af bedst tilgængelig teknologi, uanset forholdene i det omgivende miljø. Det bemærkes, at begrebet »tilgængelighed« efter den almindelige forståelse omfatter både tekniske og økonomiske forhold.

Med udgangspunkt i miljøtilstanden og opgørelsen af de samlede belastninger bør der med dette som baggrund stilles yderligere krav og indbygges incitamenter til udvikling af renere teknologi i aftalerne. Dette kan gøres f.eks. ved at aftale krav, som bliver strengere og strengere over en årrække, eller ved at aftale at andre typer styringsmidler (f.eks. afgifter) bringes i anvendelse parallelt i aftalelandene. Det kan også gøres gennem fælles forsknings- og udviklingsprojekter evt. i samarbejde med industri og landbrug eller andre interesserede parter.

Som led i dette bør man fra dansk side fremme arbejdet med systematiske brancheanalyser som baggrund for de internationale aftaler om krav til udledningerne.

Man bør generelt fra dansk side satse på, at de brede organer vi deltager i, udnytter mulighederne for at integrere miljøpolitikken i politikken for alle de sektorer, hvor årsagerne til miljøproblemerne findes.

5.6 Miljøministeriets opgaver og ressourcer

Opgaver

De opgaver, som Miljøministeriet løser på det internationale område, er knyttet til de samarbejdsorganer, konventioner og aftaler, som er gennemgået i afsnit 3.

Opgaverne omfatter bl.a.:

- forberedelse af og deltagelse i møder i EF, herunder møder og samarbejde med kommissionen, møder i Rådets miljøgruppe, rådsmøder, domstolsbehandlinger samt deltagelse i arbejdet med at forberede den danske holdning i EF-sager via EF-specialudvalget for miljøspørgsmål (departementet er formand og sekretær), EF-udvalget m.v.,
- forberedelse af og deltagelse i konventionsmøder på luft- og vandområdet samt deltagelse i arbejdsgrupper o.lign.,
- forberedelse af og deltagelse i arbejdet i andre samarbejdsorganer og bilaterale drøftelser på embedsmands- eller/og ministerplan,
- opfølgning af internationale beslutninger både i national lovgivning og i fremtidigt internationalt samarbejde.

Det følger af Miljøministeriets struktur, at arbejdet med de enkelte organisationer eller aftaler sker i et samspil, hvor Miljøstyrelsen i hovedsagen løser de faglige og administrative opgaver, mens departementet primært involveres, når ministeren skal deltage, eller der er behov for at indhente forhandlingsmandat fra politisk hold.

På EF-området er der en fast procedure for forberedelse af forhandlingsmandat for den danske delegation. Ved drøftelser i kommissionsregie deltager som regel Miljøstyrelsens fagkontorer, mens arbejdet i rådsregie involverer såvel det koordinerende kontor i Miljøstyrelsen, fagkontorerne, miljøattachéen i Bruxelles og ministeren.

Dansk forhandlingsmandat til møder i både råds- og kommissionsregie foreberedes af Miljøstyrelsen og drøftes i EF-specialudvalget for miljøspørgsmål eller andre specialudvalg. Derefter går sagen i EF-udvalget og godkendes endelig i regeringens fællesmarkedsudvalg. I forbindelse med rådsmøder sker der endelig en forelæggelse for Folketingets markedsudvalg, som i forbindelse med behandlingen af sagen hører Folketingets miljø- og planlægningsudvalg.

På konventionsområdet er der fastlagt en procedure, hvor Miljøstyrelsens deltagelse i kommissionsmøder og andre vigtige møder sker på baggrund af et mandat godkendt af ministeren. Miljøstyrelsen afrapporterer efter sådanne møder til ministeren om mødets forløb, og ministeren giver på denne baggrund Folketingets miljø- og planlægningsudvalg en orientering, som det er ønsket i dagsorden 28.

Samarbejdet i andre samarbejdsfora dækkes som beskrevet i den generelle arbejdsdeling mellem Miljøstyrelsen og departementet. Tilsvarende gælder opfølgningen af internationale aftaler, herunder EF-retsakter.

I de fleste internationale spørgsmål trækker Miljøministeriet endvidere på ressourcer i Udenrigsministeriet og i EF-spørgsmål endvidere på ekspertise i Justitsministeriet. Udenrigsministeriet medvirker således i forhandlingsforløbet i EF og i en række andre samarbejdsorganer og medvirker særligt til løsning af EF-retlige problemer. Justitsministeriet medvirker gennem EF-specialudvalget for juridiske spørgsmål også til behandlingen af EF-retlige spørgsmål.

Miljøministeriet løser også andre internationale opgaver end disse, f.eks. i relation til naturbeskyttelse, planlægning og systemeksport eller eksportfremme. Disse opgaver er ikke direkte relevante for arbejdet med den grænseoverskridende forurening i Europa, men

der er naturligvis sammenhænge, som gør koordinering på tværs af disse opdelinger, og dermed på tværs af styrelserne, nødvendig. Dette behov vil være stigende, når man skal videre med en mere sammenhængende og kildeorienteret strategi.

Ressourcer

Der har ved forskellige lejligheder været foretaget opgørelse over resourceforbruget i Miljøministeriet til det internationale arbejde.

I nedenstående skema er der vist en opgørelse over personaleforbruget i årene 1975, 1981 og 1987 i Miljøstyrelsen (uden laboratorierne).

Res- sour- se År	AC-mandår totalt = 100%	Kontor- personale mandår	Internationale opgaver:		
			AC-mandår	%	Kontor- personale skøn:
1975	47	63	12	25%	-
1981	128	113	16	12%	13
1987	178	146	26	15%	22

Ved fortolkningen af disse tal må der tages hensyn til, at 1987 er et år, hvor Danmark har formandskabet i EF og der derfor ekstraordinært er tilført 1 ½ AC (¾ i departementet og ¾ i Miljøstyrelsen) til disse opgaver.

Det skal endvidere bemærkes, at Miljøministeriet og Miljøstyrelsen gennemløb en kraftig udvikling i årene fra 1975 til 1981. Dette fremgår af opgørelsen over den samlede personaleressource til rådighed. Den mest relevante sammenligning er således mellem 1981 og 1987, hvor ressourcerne til internationalt arbejde for Miljøstyrelsens vedkommende udviklede sig lidt hurtigere end ressourcerne til styrelsens øvrige opgaver. I denne periode blev der således tilført det internationale arbejde i Miljøstyrelsen 10 AC, og AC-ressourcen udgør nu ca. 15% af det samlede AC-ressourceforbrug.

For kontorpersonalet er opgørelsen foretaget ud fra den forudsætning, at der anvendes kontorpersonele (herunder studenter) forholdsvis i samme målestok til det internationale som til andre opgaver i Miljøstyrelsen.

En del af det internationale arbejde sker ved rejsevirkksomhed. I 1986 anvendte Miljøstyrelsen således ca. 1.8 mill. kr. til rejser (ekskl. EF-rejser, som for hoveddelens vedkommende betales af Fællesskabet). Til disse rejser blev der anvendt ca. 4 mandår. Et tilsvarende antal mandår blev anvendt på EF-rejser. Rejseaktiviteterne har været noget større i 1987 bl.a. på grund af det danske EF-formandskab.

Bilag

Regeringens redegørelse til Folketinget af 23. december 1987 om det europæiske miljø samarbejde

Indledning

Folketinget vedtog enstemmigt dagsorden 28 om en forbedret indsats mod den grænseoverskridende forurening i Europa ved debatten den 10. februar 1987. Folketinget markerede på denne måde støtte til de bestræbelser, som allerede er i gang fra dansk side for at forbedre indsatsen mod den grænseoverskridende forurening i Europa. Debatten indeholdt også kritik af indsatsen. Regeringen har opfattet kritikken som positiv og konstruktiv og som udtryk for ønsket om, at der skal arbejdes endnu mere målbevidst og anvendes en del flere kræfter på at opnå resultater, som gavner ikke mindst det danske miljø.

Siden debatten i februar 1987 er der sket flere væsentlige ting, som på forskellig vis påvirker Danmarks stilling og muligheder for at drive international miljøpolitik. En af disse begivenheder er ikrafttræden af EF-pakken pr. 1. juli 1987. Pakken giver en række muligheder i EF-samarbejdet på miljøområdet.

En anden væsentlig begivenhed har været offentliggørelsen af rapporten fra Verdenskommissionen om miljø og udvikling, den såkaldte Brundtlandkommission, og ikke mindst den debat, rapporten har givet anledning til i en række internationale samarbejdsorganer. Rapportens anbefalinger om, hvordan en bæredygtig samfundsudvikling tilrettelægges, må give anledning til ændringer i vores politik fremover. Folketinget har tidligere haft lejlighed til at debattere de bistandspolitiske aspekter af en bæredygtig udvikling. Men også her i Danmark og i Europa bør vores politik tilrettelægges, således at udviklingen bliver mere bæredygtig. Øget internationalt samarbejde er et væsentligt middel i denne proces.

Status for arbejdet med dagsorden 28

Dagsordenen indeholder 4 punkter, som har dannet udgangspunkt for det internationale miljø samarbejde siden vedtagelsen, og som er søgt indarbejdet i de følgende dele af redegørelsen.

Punkt 1

Punkt 1 i dagsordenen indeholder en række direktiver vedrørende det internationale arbejde. Regeringen har allerede stillet forslag i Paris-kommissionen om en henvendelse til DDR og Tjekkoslovakiet om at blive medlem. Regeringen har endvidere taget forslaget op på Nordsø-konferencen.

Med hensyn til at fastholde forhandlingsfriheden i forhold til EF, giver EF-pakken nye muligheder. Den nye miljøartikel indeholder som bekendt en bestemmelse om, at EF's miljødirektiver i fremtiden skal udformes som minimumsdirektiver. Dermed har vi også muligheden for at gennemføre strengere nationale regler. Samtidig er der udsendt klare signaler fra EF-institutionerne, som bekræfter de enkelte medlemsstaters muligheder for inden for traktatens rammer frit at indgå samarbejde med lande udenfor EF vedrørende spørgsmål, som er reguleret i minimumsdirektiver.

Punkt 2

Punkt 2 omtaler de ressourcemæssige forhold og samarbejdet med andre ligesindede nationer. Ressourceanvendelsen til det internationale arbejde bliver vurderet løbende. Hidtil er det sket ved omprioriteringer, som har betydet en udvidelse af kapaciteten på dette område. Opfølgning af vandmiljøhandlingsplanen styrker Danmarks videnskabelige kompetence, og denne styrkelse vil komme det internationale arbejde til gode. Det nordiske samarbejde både på luft- og havområdet er blevet oprustet i de senere år. Dette har allerede givet mulighed for nordiske forslag, og flere vil følge.

Punkt 3

Dagsordenens punkt 3 behandler det internationale arbejde på lidt længere sigt. Folketinget udtrykker her ønske om, at der udarbejdes en plan for indsatsen mod den grænseoverskridende forurening. Det nævnes særligt, at det er de forskningsmæssige, de tekniske og de politiske aspekter af samarbejdet, som har interesse. Resten af redegørelsen er helliget denne del af dagsordenen.

Punkt 4

Endelig behandler dagsordenens punkt 4 spørgsmålet om løbende orientering af miljø- og planlægningsudvalget om møderne i konventionerne og resultaterne deraf. Praksis siden vedtagelsen af dagsordenen har været, at udvalget har fået et særligt referat af møderne i konventionernes kommissioner og andre vigtige møder. Udvalget har på denne måde mulighed for at følge udviklingen uden at drukne i tekniske detaljer.

Baggrunden for redegørelsen

Redegørelsen er ikke en fast køreplan for alle aspekter af den danske indsats i det europæiske miljø samarbejde. Dertil er miljø samarbejdet alt for omfattende og dynamisk. Redegørelsen indeholder derimod en relativt kortfattet gennemgang af de vigtigste initiativer og retningslinier for, hvordan samarbejdet skal drives i årene fremover. Den konkrete udformning af forslag og strategi må blive til efter forholdene – efter den viden vi får om miljøet og efter de politiske muligheder hos os selv og i udlandet. Redegørelsen bygger på det baggrundsmateriale, som er indeholdt i Miljøstyrelsens redegørelse for Danmarks muligheder i samarbejdet mod den grænseoverskridende forurening i Europa, som er fremsendt til Folketingets miljø- og planlægningsudvalg.

Rammebetingelser for dansk miljøpolitik

Danmarks muligheder for at opnå resultater i det europæiske miljø samarbejde er meget afhængige af de generelle økonomiske og politiske samarbejdsforhold. Det gælder både forholdet mellem øst og vest, forholdene indenfor EF og forholdene mellem EF og andre grupper af lande. Der eksisterer en række skel i Europa idag, som blokerer for miljøpolitiske løsninger, der ville komme os alle til gode. Derfor er det så vigtigt, at det generelle samarbejds klima stadig forbedres.

En dansk udenrigspolitik, som fremmer sikkerhed og afspænding i Europa, er således vigtig også ud fra en miljøpolitisk synsvinkel. Derfor bør dialogen i opfølgningskonferencen til den europæiske konference om sikkerhed og samarbejde i Europa styrkes, og der vil

blive arbejdet for at opnå enighed om en række miljømæssige emner inden for den såkaldte kurv 2. Regeringen er klar til at udnytte de forbedrede samarbejdsmuligheder, når de opstår. Det viser de seneste års udbygning af samarbejdet med Østeuropa via konventionerne og de bilaterale aftaler og med Sydeuropa bl.a. gennem udvidelsen af EF. Gennem det udbyggede samarbejde på miljøområdet vil Danmark endvidere yde sit bidrag til forbedringen af samarbejdsklimaet.

Regeringen prioriterer både forberedelsen af og deltagelsen i de kommende års miljøkonferencer for alle lande i Europa, nemlig »high-level« konferencen i ECE, opfølgingskonferencen i Norge i 1990 om Brundtlandkommissionens anbefalinger og den konference, som forventes afholdt i 1992 til markering af »20 år efter Stockholm«-konferencen.

Regeringen vil fortsat medvirke selektivt i ECE-arbejdet på miljøområdet og dermed særligt vælge områder, hvor Danmark har muligheder for at fortsætte dialogen med østlandene om de miljøproblemer, som påvirker os mest. Også i UNEP's arbejde vil regeringen deltage selektivt og dermed fremme en global dialog om miljøproblemerne, som vi har set det i aftalerne om beskyttelse af ozonlaget.

Udviklingen i EF påvirker også rammebetingelserne, og det er således vigtigt at arbejde for udjævning af særligt de økonomiske og sociale forskelle mellem medlemslandene og styrke samarbejdet mellem EF og landegrupper udenfor, f.eks. EFTA-landene og Østlandene. Det var således starten på en betydningsfuld udvikling, da miljøministre fra EF og EFTA-landene mødtes i Noordwijk i Holland i oktober 1987.

En forebyggende miljøpolitik

Naturens ressourcer kan udnyttes, uden at den økologiske balance skades uopretteligt. Regeringen stræber derfor efter at fastlægge en samlet politik for vore samfundsmæssige aktiviteter, som er bæredygtig også på lang sigt. For at nå dette er der et stort behov for, at der også internationalt drøftes miljøpolitik på en bredere basis end hidtil. Der må samarbejdes om udvikling og ibrugtagning af renere teknologi, krav til produkter og krav til produktionsprocesserne i landbrug og industri.

Dansk miljøpolitik vil derfor støtte den udvikling, som allerede er i gang i en række konventioner og samarbejdsorganer, hen imod bredere miljøpolitiske drøftelser. Fra dansk side vil der også blive satset på at skabe det datagrundlag om miljøtilstanden, belastningen af miljøet og teknologiens muligheder for at nedbringe belastningerne, som er nødvendigt for at føre disse drøftelser på et meningsfuldt grundlag.

Grundlaget for den danske politik bør være, at alle udledninger renses ved anvendelsen af bedst tilgængelige teknologi tilpasset til forholdene i recipienten. Med dette som udgangspunkt må der på baggrund af viden om miljøtilstanden og belastningen af recipienten stilles yderligere krav og indbygges incitamenter til udvikling af renere teknologi. De internationale aftaler på hav- og luftområdet må således efterhånden udbygges med strengere krav, effektivisering af monitorings- og belastningsundersøgelser og samarbejde om renere teknologi.

Inden for rammerne af de samarbejdsorganisationer, som har et bredere arbejdsområde, skal der arbejdes for en øget integration af miljøhensynet i de enkelte erhvervssektorer, f.eks. landbrug og industri i EF-samarbejdet.

Vand- og havforurening

I det følgende fremlægges en række mere konkrete planer og retningslinier for de vigtigste grænseoverskridende problemer.

Med udgangspunkt i den danske vandmiljøhandlingsplan har regeringen i EF anmodet om initiativer til begrænsning af vandområdernes belastning med næringsstoffer. Under det danske formandskab har Rådet besluttet, at bekæmpelse af forureningen fra punktkilder og diffuse kilder skal prioriteres højt. Kommissionen har tilkendegivet, at den vil tage Fællesskabets vandpolitik op til revurdering i foråret 1988. Det må forventes, at spørgsmålet om næringssalte og den hidtidige regulering ved et listesystem for de stoffer, der udledes til vandmiljøet, vil blive taget op i denne forbindelse. Emnekredsen landbrug og miljø bliver sat på dagsordenen på det førstkommende rådsmøde for miljøministre i 1988, og det må også her forventes, at vandmiljøet bliver taget op.

En nordisk havmiljøplan skal gøres færdig og bruges som et redskab for fællesnordiske initiativer i havkonventionerne, og som baggrund for en øget harmonisering af de nordiske landes egen indsats mod havforurening, hvor dette er ønskeligt.

Planen skal indeholde og tage stilling til alle de væsentlige havmiljøproblemer, der knytter sig til f.eks. næringssalte, tungmetaller, persistente stoffer, radioaktive stoffer, dumpning og havafbrænding.

Planen vil blive fremlagt til politisk diskussion bl.a. i Nordisk Råd i løbet af 1988.

Næringssalte

Arbejdet med næringssalte er et af de højest prioriterede emner på havforureningsområdet. Hovedmålet for vort internationale arbejde med næringssalte er, at få andre lande til at reducere deres udledninger af næringssalte så meget at de danske reduktioner, der følger af vandmiljøplanen, får den ønskede miljøforbedrende virkning. Indsatsen skal også gælde de lande, som via floder og luften medvirker til belastningen af Nordsøen, Østersøen og de indre danske farvande.

Det betyder, at Nordsølandene generelt skal halvere deres udledninger, og at lidt større reduktioner er nødvendige omkring Østersøen og Kattegat.

Nordsø-konferencen

De vigtigste initiativer på næringssaltområdet er følgende:

Vedtagelsen af målsætningen om 50% reduktion af de landbaserede udledninger over 10 år med udgangspunkt i 1985-niveauet skal følges op i Paris-kommissionen og på den 3. Nordsø-konference.

Paris-kommissionen

Næringssaltgruppen skal følge Nordsø-konferencens vedtagelser op og fortsætte arbejdet med henblik på optagelse af næringssaltene på konventionens bilag II. Endvidere skal monitoring og belastningsopgørelser udbygges, og det skal drøftes, hvordan omlægninger i landbrugssektoren kan medvirke til løsning af næringssaltproblemet, og hvordan både industri og landbrug kan tage den bedst tilgængelige teknologi i anvendelse.

Helsingfors-kommissionen

Rekommandationerne om begrænsning af næringssaltudslippene fra landbrug, industri og rensningsanlæg skal strammes op med bl.a. tidsterminer for gennemførelsen og med kontrolforanstaltninger.

Øresunds-aftalen

Aftalen udvides til også at omfatte Kattegat. Danmark og Sverige gennemfører de krav til begrænsning af udledningerne, som er foreslået i den dansk-svenske udredning om Kattegat. For Danmarks vedkommende vil det sige gennemførelse af vandmiljøplanen.

Moniteringsarbejdet

Moniteringsarbejdet i både Paris- og Oslo-kommissionen og Helsingfors-kommissionen styrkes ved de foranstaltninger, som vandmiljøplanen indeholder.

Det videnskabelige samarbejde

Det videnskabelige samarbejde udbygges gennem den styrkelse af forskningsindsatsen, som gennemføres ved vandmiljøplanen. Såvel planlægningen som gennemførelsen og resultatudnyttelsen vil blive koordineret med det internationale samarbejde.

EF

Aftalerne på Nordsø-konferencen og i Paris-kommissionen senere hen skal omsættes til de nødvendige bindende minimumsregler for EF-landene. Danmark har allerede efterlyst et initiativ fra kommissionen til regulering af landbrugets forurening med kvælstof. Næringssaltproblemerne skal endvidere indgå i drøftelserne om en omlægning af EF's landbrugspolitik.

Luftbåren havforurening

Skærpelse af kravene til biludstødning, gennemførelse af en kvælstofprotokol under Geneve-konventionen, gennemførelse af direktivforslaget om store fyringsanlæg i EF samt regler om begrænsning af ammoniakfordampningen er alle væsentlige forudsætninger for reduktion af havområdernes belastning med kvælstof.

Skadelige organiske forbindelser, metaller m.v.

Med udgangspunkt i den nordiske havmiljøplan vil arbejdet med disse stoffer blive tilrettelagt efter en strategi, som indebærer internationale aftaler om branchevise krav til begrænsninger af udslippene til luft og vand. En række brancher drøftes allerede internationalt, fordi de er hovedkilder til forurening med bestemte typer af stoffer. Der er f.eks. træforædlingsindustrien (klorerede forbindelser, metaller), kloralkaliindustrien (kviksølv) og affaldsforbrændingsanlæg (metaller, dioxiner).

Kravene til udslippene skal bygge på anvendelse af den miljømæssigt set bedst tilgængelige teknologi i produktionsprocessen suppleret med den bedste tilgængelige rensningsteknologi. De skal samtidig opfylde rimelige krav til miljøkvaliteten for de pågældende recipienter. Endvidere skal der gennemføres aftaler, som sikrer, at renere teknologi udvikles og tages i anvendelse på længere sigt, f.eks. ved at en bestemt produktionsteknologi helt forbydes (f.eks. kviksølvbaseret klorproduktion), ved at anvendelsen af miljøfarlige produkter begrænses, eller ved at kravene strammes over et længere tidsrum. Strategien vil blive iværksat parallelt i Helsingfors- og Paris-konventionerne.

Radioaktive udledninger og dumpninger

Det er dansk politik, at bortskaffelse af radioaktivt materiale skal ske på land og må løses af de lande, der har problemet. Danmark er imod enhver form for dumpning eller udledning af radioaktivt materiale.

London-konventionen indeholder et forbud mod dumpning af højradoaktivt affald, idet dette affald er opført på konventionens bilag I (forbudslisten). Derimod er det muligt - under opfyldelse af visse betingelser - at dumpe lav- og mellemradioaktivt affald.

Dumpning og havafbrænding

I 1985 lykkedes det Danmark og en række andre lande i London-konventionen af få vedtaget et midlertidigt stop for dumpning af lav- og mellemradioaktivt affald. Danmark vil arbejde aktivt på, at dette midlertidige stop for dumpning af radioaktivt materiale bliver gjort permanent, og tillige omfatter dumpning i havbunden af radioaktivt materiale.

Med dette som udgangspunkt må det erkendes, at en række lande omkring Danmark anvender nuklear teknologi, hvis udledninger udgør en potentiel fare bl.a. for havmiljøet. Fra dansk side må udviklingen af løsninger på dette affaldsproblem følges nøje med henblik på at fastholde atomkraftlandene på deres forpligtelse til at minimere og eliminere disse udledninger.

Det er den danske regerings opfattelse, at bortskaffelse af affald skal ske på land under kontrol og ved brug af den bedst tilgængelige teknologi. Intet land bør fremstille produkter, hvis fremstillingen eller produkterne resulterer i affald, som ikke kan deponeres forsvarligt på land. Danmark bortskaffer ikke affald på havet – hverken ved dumpning eller ved havafbrænding.

Vedrørende havafbrænding er regeringens politik fastlagt i dagsorden 16 af 10. november 1987, hvorefter regeringen har fremlagt forslag på Nordsø-konferencen om stop for nye tilladelser til afbrænding af affald fra lande uden for Nordsø-området og de såkaldte paraplytilladelser. Regeringen vil endvidere i overensstemmelse med dagsordenen fremsætte forslag i London-konventionen i marts 1988 om et globalt forbud mod havafbrændinger.

Danmark vil supplere denne indsats med information om landbaserede alternativer med grundlag i den teknologi, vi fra dansk side råder over.

Vedrørende dumpning er regeringens politik fortsat, at der bør gennemføres et dumpningsforbud fra den 31. december 1989, som dækker Nordsøen.

På Nordsø-konferencen den 24.-25. november 1987 blev der gjort væsentlige fremskridt i spørgsmålet om ophør både vedrørende dumpning og havafbrænding.

I EF-regie har regeringen under formandsskabet genoptaget diskussionerne om dumpning og havafbrænding, og på rådsmødet den 3. december 1987 tilsluttede Rådet sig de fremskridt, der blev opnået på Nordsø-konferencen. Rådet forpligtede sig til at videreføre Fællesskabets aktioner på basis af nye forslag fra kommissionen.

Forurening fra skibe

Forslag om at gøre Nordsøen til »særligt område« i MARPOL-konventionens forstand vil blive søgt fremmet. I samarbejde med andre Nordsø-lande er der indgået aftale om, at flyovervågning vil blive etableret til kontrol med skibenes ulovlige udledninger af f.eks. olie. I samarbejde med de nordiske lande vil en udredning om luftforureningen fra skibe blive gennemført, og på længere sigt vil spørgsmålet blive taget op i MARPOL sammen med spørgsmålet om forurening fra skibenes bundmaling.

Olieberedskab

Arbejdet inden for de etablerede aftaler om operativt samarbejde med nabolandene opretholdes. Som anført ovenfor vil der blive etableret flyovervågning af de danske farvande til styrkelse af kontrol og beredskab.

Moniteringen og belastningsopgørelserne skal forbedres og styrkes særligt i Nordsøen. Det vil kræve omlægninger i det fælles monitoringsprogram for Oslo- og Paris-kommissionen. Monitoreringen skal give informationer om miljøtilstanden i de regionale havområder med regelmæssige tidsintervaller (f.eks. 5-årige opgørelser), og den skal kunne danne baggrund for politiske beslutninger.

Endvidere skal monitoreringen indeholde belysning af nye stoffer i miljøet, langtransport og specielt vurdering af eutrofieringen. Der er endelig behov for bedre risikobedømmelser af forskellige typer stoffer og udslip i havmiljøet. En styrket indsats på disse felter vil blive drøftet med de nordiske lande og i Oslo- og Paris-kommissionene, bl.a. på baggrund af den styrkelse, som det danske monitoringsarbejde får gennem vandmiljøplanen.

Det er dansk politik, at Paris-kommissionen skal udvides med DDR og Tjekkosllovakiet på grund af disse landes belastning af Nordsøen via de store europæiske floder. Danmark har derfor på Paris-kommissionens årsmøde i 1987 fremsat et forslag herom. Den franske regering, som er depositarland, har i efteråret 1987 bedt de enkelte kontraherende lande om at tage stilling til, om de to lande skal opfordres til at blive parter i konventionen. Viser det sig, at modstanden er for stor i de andre lande, vil regeringen forsøge at påvirke særligt DDR gennem det bilaterale samarbejde og øvrige østlande gennem arbejdet i ECE's komité for miljø- og vandproblemer.

Luftforurening

På luftområdet er de vigtigste opgaver at få etableret en international aftale om reduktion af kvælstofilteudslippene, suppleret af aftalen om reduktion af svovludslippene med en aftale om reduktioner efter 1993, og gennemførelse af strengere krav til udslippene fra biler.

Arbejdet med en international aftale om kvælstofilteudslippene er i fuld gang i Geneve-konventionen. Fra dansk side arbejder regeringen for, at aftalen i videst muligt omfang skal afspejle det ambitionsniveau, som Folketinget har vedtaget med målsætningen om en reduktion på ikke under 50% i år 2005 (D-12) og i planerne om skærpede krav til udslip fra biler.

Forhandlingerne er i gang, og der er mange modstridende interesser, herunder også divergerende synspunkter mellem de nordiske lande. Aftalen kommer derfor næppe til at afspejle det danske ambitionsniveau, og Danmark må være villig til at gå på kompromis. Således vil aftalen formentlig blive en 2-trins aftale med fastfrysning af udslipsniveauet i første fase og reduktioner i anden fase. Dette vil give dansk industri tid til at udvikle den nødvendige teknologi til gennemførelse af senere reduktioner.

Aftalen vil endvidere komme til at bygge på princippet om, at belastningen skal reduceres mest der, hvor naturen er mest følsom (princippet om »kritiske belastninger«). Denne tankegang, som Danmark har været med til at udvikle på det tekniske plan sammen med de øvrige nordiske lande, og som i princippet er accepteret af alle, betyder i praksis, at Norge og Finland kan reducere mindre, mens Danmark, Sverige og de midteuropæiske lande skal reducere mere.

På svovlområdet findes der ikke internationale aftaler om kon-

krete reduktionsmål efter 1993. Det er uacceptabelt. Målsætningen for næste trin er 50% reduktioner i forhold til udslipsniveauet i 1980, så hurtigt som muligt efter 1993. Danmark vil sammen med de andre nordiske lande og efter forhandling med vore EF-partnere fremsætte et forslag i Geneve-konventionen herom i efteråret 1988. Initiativet har allerede været nævnt på mødet i november 1987.

Aftalerne på bredere europæisk basis om såvel kvælstofilter som svovludslip skal endvidere gennemføres i EF. Under det danske formandsskab i efteråret 1987 udfoldede regeringen store anstrengelser for at finde en løsning på direktivforslaget om de store fyringsanlæg. Det lykkedes ikke, men der er håb om, at forarbejdet vil kunne bære frugt i 1988. Regeringen vil presse på for at opnå en løsning, navnlig fordi det uden et direktiv i EF er vanskeligt at opnå en bred tilslutning til videregående krav i Geneve-konventionen for svovldioxid og kvælstofilter.

Reduktioner af især kvælstofudslippene er vigtige for Danmark, ikke mindst fordi de luftbårne kvælstofforbindelser er medvirkende til havforureningen. Når der således efterlyses initiativer fra EF's side over for landbrugets kvælstofforurening, gælder det ikke kun udledningerne direkte til vandløbene og havet, men også eksempelvis ammoniakfordampningen. Regeringen vil endvidere følge arbejdet i Paris-kommissionens arbejdsgruppe for luftbåren havforurening, idet regeringen som udgangspunkt har, at denne gruppe så vidt muligt skal levere data og argumenter til den regulering, som aftales i Geneve-konventionen, hvor næsten alle europæiske lande er med.

Mønstret for, hvordan kravene til bilernes udslip skal være i fremtiden, er ved at falde på plads. EF har valgt den løsning, som fremgår af det såkaldte Luxemborg-kompromis, og regeringen vil derfor inden april 1988 tage stilling til mulighederne for en samlet indførelse af krav for personbiler fra 1. oktober 1989, der svarer til de krav, der gælder i USA.

Også andre europæiske lande, herunder Norge og Sverige, har gennem samarbejdet i den såkaldte »Stockholm-gruppe« aftalt at gennemføre sådanne krav, i de fleste tilfælde gældende fra 1989-modellerne.

Såvel danske som andre europæiske landes motorkøretøjer krydser imidlertid grænserne uden hensyn til nationale udslipskrav. Derfor er der fortsat et behov for samarbejde både i Stockholm-gruppen og i EF om den praktiske gennemførelse, og på længere sigt om en tilnærmelse mellem de to sæt krav. Der er endvidere behov for samarbejde om tekniske spørgsmål i forbindelse med den kommende regulering af tunge køretøjers forurening.

Regeringen vil endvidere sammen med de øvrige nordiske lande tage fat på en mere omfattende diskussion af trafikens miljømæssige effekter. I 1988 vil Nordisk Ministerråd afholde en konference om trafikstruktur og miljø, og en lignende konference overvejes inden for OECD.

Aftalen i Montreal om reduktion af udslippene af en række stoffer, som skader ozonlaget, var et stort skridt fremad på dette felt. Aftalen indebærer, at anvendelsen af CFC (chlorfluorcarboner) skal reduceres med 50% senest i 1998/99. En af de vigtigste opgaver i årene fremover er at sikre, at aftalen gennemføres på bedst mulig måde i EF.

Biludstedning

Ozonlag og klimaspørgsmål

Regeringen har allerede under det danske formandsskab meddelt kommissionen, at Danmark forventer et forslag tidligt i 1988, således at Fællesskabet kan ratificere aftalen på baggrund af en fælles holdning til gennemførelsen hurtigst muligt i 1988.

De nordiske miljøministre finder, at Norden bør gå foran ved gennemførelsen af Montreal-protokollen. De har derfor vedtaget en CFC-handlingsplan, der indeholder en hensigtserklæring med hensyn til en hurtigere reduktionstakt end Montreal-protokollens bindende mindstemål. Regeringen vil forsøge at leve op til denne hensigtserklæring ved at fremskynde den teknologiske udvikling, som er nødvendig for at finde erstatningsstoffer og fremme genanvendelse. Det fremgår endvidere af hensigtserklæringen, at de nordiske lande samtidig er enige om, at på lang sigt er målet, at anvendelsen af CFC helt skal ophøre. Samtidig med gennemførelsen af Montreal-protokollen er det vigtigt fortsat at deltage i og bidrage til det videnskabelige arbejde, som finder sted inden for Wien-konventionen, idet fremtidige beslutninger skal træffes på videnskabeligt grundlag. Også på dette felt samarbejder de nordiske eksperter, og der gennemføres projekter via EF's fælles forskningsprogram.

CFC nedbryder ozonlaget og dermed påvirkes jordens klima. Også andre stoffer i atmosfæren (f.eks. CO₂) påvirker klimaet og medvirker til den såkaldte »drivhuseffekt«. Danmark deltager i drøftelserne og det internationale forskningsarbejde om disse problemer.

Monitering og forskning

Sideløbende med alle disse vigtige arbejdsområder vil vi fra dansk side støtte og udvikle det tekniske samarbejde om kortlægning af udslippene, redegørelse for spredning af forurening og studiet af effekter på miljøet, som gennemføres i Geneve-konventionen og det dertil hørende overvågningsprogram EMEP. Dette arbejde er uhyre centralt, fordi det danner et fælles og af alle parter accepteret grundlag for de internationale aftaler i Europa. Det er også derfor, at de nordiske lande i mange år har gennemført og finansieret udviklingsarbejde med direkte relevans for arbejdet i Geneve-konvention og EMEP.

Nordisk Ministerråd har i efteråret 1987 truffet beslutning om endnu et 3-årigt projektprogram i forlængelse af dette arbejde. I forbindelse med drøftelserne af dette program, især med Nordisk Råd, har der vist sig et ønske om en egentlig nordisk handlingsplan på luftområdet indeholdende fælles målsætninger og koordineret nordisk indsats i årene fremover. Dette vil blive overvejet i Nordisk Ministerråd i forbindelse med en kommende revision af den nu vedtagne plan på luftområdet, idet regeringen ser dette som et led i opfølgningen af Folketingets dagsorden 9 af 5. november 1987.

Endelig tegner der sig på lang sigt allerede nu omridset af en række problemer ud over de hidtil omtalte. Luften forurenes med tungmetaller, kulbrinter, dioxiner m.v. Derfor medvirker Danmark både i et omfattende forskningsarbejde og i den overvågning af miljøet, som er nødvendig for at følge udviklingen og kunne tage initiativer internationalt, da vi ikke kan løse problemerne alene gennem nationale foranstaltninger. Dette samarbejde sker både på nordisk plan, i EF's forskningsprogrammer, via det såkaldte EUREKA-program, direkte mellem videnskabelige institutioner og mellem virksomhederne.

Renere teknologi

Samarbejde om forskning og udvikling af renere teknologi eller udveksling af eksisterende teknologi drøftes ofte i forbindelse med de europæiske aftaler på forureningsområdet. Mange af aftalerne indeholder som følge heraf formuleringer om forskningsmæssigt og teknologisk samarbejde. Den danske holdning til disse problemstillinger er, at vi gerne ser, at der indbygges incitamenter til udvikling af renere teknologi i aftalerne, og at der efterfølgende samarbejdes om opfyldelsen af disse krav. Det betyder, at aftalerne ikke altid kun bør afspejle den bedste tilgængelige teknologi på det tidspunkt, hvor aftalerne indgås, men at der bør indbygges stramninger i kravene, som over en længere tidshorisont fører til udvikling af ny og renere teknologi.

Derfor bør sigtet være, at aftalerne udbygges med teknologisk samarbejde, og de bør indeholde fælles forskningsprojekter, tekniske konsultationer mellem myndigheder og fremme af teknologiudveksling på kommercielle vilkår og direkte industriel kontakt mellem landene.

Det er denne holdning, regeringen har givet udtryk for i Genevekonventionen, og denne holdning ligger bag vort samarbejde i EF og Norden samt vore bilaterale kontakter med en række Østlande.

Atomsikkerhed

I lyset af Tjernobyl-ulykken er der inden for IAEA etableret en international aftale om varsling og informationsudveksling i tilfælde af atomulykker.

Med henblik på at supplere og udbygge denne har Danmark indgået bilaterale varslings- og informationsaftaler med 7 nabolande.

Den væsentligste opgave på dette felt er derfor inden for IAEA-konventionen og de bilaterale aftaler at fastlægge arbejdsrutiner både for den løbende informationsudveksling og for det nærmere indhold af de oplysninger, som skal meddeles i en ulykkessituation.

Med hensyn til udvikling og fastlæggelse af fælles grundlæggende sikkerhedsprincipper og -normer, vil der fortsat blive arbejdet med sådanne principper både inden for IAEA, men også i øvrige internationale organisationer.

Afsluttende bemærkninger

Det er regeringens vurdering, at der i årene fremover er gode muligheder for, at der i det europæiske miljøsamarbejde gennemføres en række af de væsentlige foranstaltninger, som vi fra dansk side arbejder for. Det gælder særligt begrænsninger i udslippene af næringssalte og vigtige initiativer på luftforureningsområdet.

Den danske europæiske miljøpolitik vil primært bygge på de eksisterende samarbejdsfora, herunder især EF, Norden og en række specialkonventioner på luft- og vandområdet.

EF-samarbejdet vil med sine nye elementer på miljøområdet blive udnyttet til, dels at søge at hæve miljøbeskyttelsesniveauet inden for Fællesskabet, dels til at bearbejde de lande, som Danmark samarbej-

der med i de regionale konventioner. Regeringen vil fortsat bruge muligheden for at føre selvstændige forhandlinger i relation til tredjelande.

Det nordiske samarbejde vil blive udnyttet som faglig basis og som en platform for politiske og faglige initiativer, særligt i konventionerne.

Der synes ikke i dag at være tungtvejende grunde til at overveje nye konventioner eller samarbejdsorganer. Ændres denne situation, f.eks. under arbejdet med at følge anbefalingerne i rapporten fra Brundtlandkommissionen op, vil regeringen imidlertid indgå i en fordomsfri diskussion herom.

I specialkonventionerne vil den politiske vitalisering, som er begyndt gennem ministermøder i Helsingfors-konventionen og gennem Nordsø-konferencerne blive søgt fastholdt. Formålet skal være at give konventionsarbejdet en reel politisk prioritering og styring og forhåbentlig således fremme de konkrete resultater af arbejdet. Danmark har derfor tilbudt at være vært for en fjerde Nordsø-konference efter konferencen i Holland i 1990.

Regeringen vil endelig i henhold til dagsorden 28 løbende holde Folketingets miljø- og planlægningsudvalg orienteret om arbejdet i konventionerne og i de generelle samarbejdsorganer.

Registreringsblad

Udgiver: Miljøstyrelsen, Strandgade 29, 1401 København K.

Serietitel, nr.: Redegørelse fra Miljøstyrelsen, nr. 1 1988

Udgivelsesår: 1988

Titel: Det europæiske miljøsamarbejde

Undertitel:

Danmarks muligheder i samarbejdet mod den grænseoverskridende forurening i Europa

Engelsk titel: European Environmental Cooperation

Forfatter(e) og/eller udførende institution(er):

Miljøstyrelsen

Resumé:

Redegørelsen indeholder en oversigt og en gennemgang af det organiserede europæiske samarbejde om bekæmpelse af grænseoverskridende forurening, hvori Danmark deltager. For de enkelte samarbejdsorganer, aftaler eller konventioner gennemgås: formål, virkemåde, resultater og den danske politik. I et særligt kapitel diskuteres Danmarks muligheder og begrænsninger i dette samarbejde.

Som bilag er optrykt regeringens redegørelse til Folketinget af 23. december 1987 om det europæiske miljøsamarbejde. Regeringsredegørelsen er en opfølgning af Folketingets dagsorden 28 af 10. februar 1987.

Standardiserede emneord (efter MDS-liste):

grænseoverskridende forurening, international aftale, miljøpolitik

Frie emneord:

Europa, EF, konventioner, OECD, Norden

ISBN: 87-503-7148-7

ISSN: 0900-6788

Pris: 90,- (inkl. 22% moms)

Format: A5

Sideantal: 100 s.

Md./år for redaktionens afslutning: januar 1988

Oplag: 1.300

Andre oplysninger:

Tryk: Bianco Luno A/S, København