

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

## Forsigtighedsprincippet i EU

Folketingets *Miljø- og Planlægningsudvalg* holder et møde med Det Europæiske Miljøagentur onsdag den 22. marts 2000 om forsigtighedsprincippet. Info-noten er primært udarbejdet til Miljø- og Planlægningsudvalgets medlemmer i et forsøg på at klargøre elementerne i dette vanskelige princip.

### 1. Indledning

I løbet af de seneste år har forsigtighedsprincippet stået i centrum i en række miljø-, sundheds- og forbrugerbeskyttelsessager. Nogle af de mest kendte eksempler er historien om kogalskaben, der tilsyneladende ingen ende vil tage, sagen om de forbudte amerikanske hormonbøffer, reformen af EU's GMO-direktiv (90/220) og udviklingen af de multilaterale handelsaftaler i WTO under forhandlingerne i Seattle, m.v.

Selv om forsigtighedsprincippet altså efterhånden er blevet et væsentligt element i EU's lovgivning og et internationalt anerkendt princip, har der alligevel hersket nogen usikkerhed om hvad forsigtighedsprincippet præcist indebærer i praksis. Særligt sagen i 1998 ved WTO's tvistbilægningssystem mellem USA/Canada og EU om EU's forbud mod import af hormonbøffer fra de to lande, har udstillet denne usikkerhed.

Europa-Kommissionen har bl.a. som et bidrag til en afklaring af forsigtighedsprincippets betydning, offentliggjort en rapport den 2. februar 2000. *Formålet med rapporten er samtidig at give et første konkret bud på hvordan EU i fremtiden skal anvende forsigtighedsprincippet.*

## 2. Forsigtighedsprincippet i EU-Traktaten

Forsigtighedsprincippet er oprindeligt udviklet med henblik på beskyttelse af miljøet. Det dukkede første gang op i international lovgivning i 1987 i OECD's ministererklæring fra den anden internationale konference om beskyttelse af Nordsøen og blev for alvor anerkendt i forbindelse med FN's konference om miljø og udvikling i 1992 i Rio de Janeiro, hvor det blev skrevet ind i Rio-erklæringen. Siden er forsigtighedsprincippet også blevet anerkendt som væsentligt princip inden for sundheds- og forbrugerbeskyttelsen i EU og WTO.

*Forsigtighedsprincippet blev i EU-traktaterne nævnt første gang i Maastricht-traktaten. Det hedder således i art. 174 stk. 2:*

2. Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Fællesskabet. Den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler. (egne understregninger)

Der findes her ingen egentlig definition på forsigtighedsprincippet. Alligevel er der i faglitteraturen gjort adskillige forsøg på at indkredse begrebet nærmere og gøre princippet mere operationelt. Manglende definition i traktaterne har bl.a. betydet, at forsigtighedsprincippet har været åben for vidt forskellige fortolkninger.

Nogle har set det som et **generelt princip**, som ikke vedrører faktiske og specifikke miljø- og sundhedsproblemer, men som kan bruges i forbindelse med generel miljøplanlægning, mens andre mener, at forsigtighedsprincippet er til for at begrunde **konkrete** tiltag, når der endnu ikke findes tilstrækkelige videnskabelige beviser. **Atter andre har sagt, at forsigtighedsprincippet blot flytter bevisbyrden, så den ikke ligger hos de miljøkontrollerende (offentlige) myndigheder men hos virksomhederne.**

## 3. Forsigtighedsprincippet og WTO ("hormonsagen")

Forsigtighedsprincippet er ikke nævnt eksplicit i nogen af de grundlæggende WTO-aftaler. Alligevel findes væsentlige elementer af forsigtighedsprincippet i **art. 5, stk. 7** i den såkaldte SPS-aftale, som er WTO's aftale om sundhed og plantesundhed. Det hedder her: *"Når det videnskabelige grundlag er utilstrækkeligt, kan medlemmerne foreløbigt vedtage sundheds- eller plantesundhedsforanstaltninger på basis af de disponible, nye oplysninger, herunder oplysninger fra de kompetente internationale organisationer og oplysninger, der stammer fra sundheds- eller plantesundhedsforanstaltninger, som andre medlemmer anvender. Under sådanne omstændigheder skal medlemmerne søge at indhente sådanne yderligere oplysninger, som er nødvendige, for at der kan foretages en mere objektiv risikoanalyse og herefter en undersøgelse af sundheds- og plantesundhedsforanstaltningerne inden for en rimelig tidsfrist".*

SPS-aftalen giver således WTO{{PU2}}s medlemsstater mulighed for *midlertidigt* at vedtage foranstaltninger, der vedrører sundhed og plantesundhed selvom der ikke foreligger tilstrækkeligt med videnskabelige beviser. Beskyttelsesniveauet må godt være højere end niveauet i eksisterende internationale standarder (fra f.eks. Codex Alimentarius). Et medlemsland skal blot sørge for at igangsætte indsamlingen af nye videnskabelige oplysninger, så snart der kan foretages en mere objektiv risikoanalyse samt en egentlig videnskabelig undersøgelse.

Dette skal desuden ske inden for hvad der kaldes en rimelig frist. Denne rimelige frist skal ifølge WTO{{PU2}}s appelorgan defineres i hvert enkelt tilfælde og afhænger bl.a. af behovet for at indhente supplerende oplysninger.

Forsigtighedsprincippet var også i spil, da EU overfor et WTO-panel skulle begrunde sit forbud mod import af hormonbøffer fra USA. EU henviste i den forbindelse *ikke* til art. 5, stk. 7 i SPS-aftalen, men hævdede, at forsigtighedsprincippet kan betragtes som en del af "Customary international law" og dermed skal tages i betragtning i forbindelse med den risikovurdering, som SPS-aftalens art. 5.1 og 5.2 kræver foretaget i forbindelse med indførelsen af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger. *USA og Canada afviste, at forsigtighedsprincippet udgør et anerkendt princip i international lovgivning.* De to lande mente snarere, at man kan tale om en forsigtigheds approach, hvis indhold kan variere afhængig af sammenhængen. Hverken WTO-panelet eller WTO{{PU2}}s appelorgan tog eksplicit stilling til dette spørgsmål, men afviste dog begge, at forsigtighedsprincippet kan sætte kravet om en risikovurdering i 5.1 og 5.2 ud af kraft {{SPA}} heller ikke selv om forsigtighedsprincippet skulle kunne betragtes som en del af "customary international law".

EU har på den baggrund meddelt, at man for at imødekomme WTO{{PU2}}s krav om en risikovurdering af de seks forbudte væksthormoner har iværksat en række forskningsprojekter, som forventes afsluttet i løbet af 2000.

#### 4. Forsigtighedsprincippet ved EF-domstolen

Også EF-Domstolen har haft lejlighed til at udtale sig om forsigtighedsprincippet. Det er sket i en række afgørelser fra såvel EF-Domstolen som Retten i første instans. *Domstolen gør det i disse domme klart, at forsigtighedsprincippet ikke kun finder anvendelse inden for miljøpolitikken, men gælder for alle EU{{PU2}}s politikker, hvis der er risiko for menneskers sundhed.*

EF-domstolen fastslog bl.a. i den vigtige sag om Europa-Kommissionens forbud mod import af oksekød fra Storbritannien på grund af BSE, at forbuddet var berettiget, idet fællesskabsinstitutionerne må kunne træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko forbundet med det BSE-smittede kvæg. Domstolens

begrundelse var, at beskyttelse af menneskers sundhed ifølge TEF art. 174, stk. 1 er en del af EU's mål 1 på miljøområdet. **Samtidig er forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats to af miljøpolitikkenes principper, så disse finder anvendelse på alle politikker, der sigter på at beskytte menneskers sundhed.** Endeligt fremhæver domstolen at TEF art 6 fastslår, at miljøbeskyttelse skal integreres i EU's øvrige politikker.

## 5. Europa-Kommissionen ønsker globale regler

Europa-Kommissionen ønsker, at der udvikles internationale retningslinier for anvendelsen af forsigtighedsprincippet, så man undgår, at princippet anvendes som skjult protektionisme. Europa-Kommissionen forsøger derfor i sin rapport fra 2. februar at opstille et sæt retningslinier for anvendelsen af forsigtighedsprincippet, der tager højde for afgørelsen i WTO om det amerikanske hormonkød - samt for EF-domstolens retspraksis.

Disse retningslinier skal ses som et første forsøg på at skabe enighed mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne om en fælles forståelse af forsigtighedsprincippet, så man kan komme videre med en international fastlæggelse af forsigtighedsprincippet i WTO og Codex Alimentarius .

Ifølge Kommissionen er det første man skal gøre, når forsigtighedsprincippet anvendes,

- at identificere **potentielle** negative følger af et fænomen
- man skal dernæst foretage en risikovurdering baseret på pålidelige videnskabelige data. Risikovurderingen skal ikke alene baseres på kvantitative videnskabelige data, men kan godt suppleres med kvalitative data.
- Viser der sig herefter en vis usikkerhed med hensyn til de videnskabelige data, kan man træffe beslutning om at anvende forsigtighedsprincippet i forbindelse med selve risikohåndteringen.

Det vil, ifølge Kommissionen, dog altid være en **politisk beslutning** om man skal anvende forsigtighedsprincippet - afhængig af hvilket risikoniveau man som samfund er villig til at acceptere.

Anvendelsen af forsigtighedsprincippet kræver, ifølge Kommissionen, desuden at de valgte foranstaltninger overholder en række andre generelle principper.

Foranstaltningerne skal være **proportionale** og stå i et rimeligt forhold til det ønskede beskyttelsesniveau. Selv om et totalforbud i nogle tilfælde er den eneste mulighed, kan det i andre tilfælde være for drastisk en løsning i forhold til den potentielle risiko.

Foranstaltningen skal desuden være **ikke-diskriminerende**, hvilket indebærer, at sammenlignelige situationer ikke må behandles forskelligt. Det betyder også, at forskellige situationer ikke må behandles ens.

Samtidigt skal foranstaltningerne **stemme overens** med andre foranstaltninger, der er truffet i lignende situationer eller ved brug af lignende metoder.

Man skal endvidere foretage en nøje **afvejning af de mest sandsynlige fordele og ulemper** ved de valgte foranstaltninger eller ved eventuelt ikke at handle.

En sådan vurdering af fordele og ulemper kan såvel omfatte en egentlig cost-benefit undersøgelse samt ikke-økonomiske hensyn såsom sundhedshensyn.

Endeligt er det vigtigt løbende at **følge udviklingen i de videnskabelige data**, der er relevante i forhold til de valgte foranstaltninger. **Ifølge Kommissionen kan man opretholde sine foranstaltninger, så længe de videnskabelige data er utilstrækkelige eller unøjagtige og så længe risikoen vurderes at være så høj, at samfundet ikke kan leve med den.**

SPS-aftalens krav om, at risikovurderingen og eventuelle undersøgelser skal være gennemført inden for **en rimelig tidsfrist**, indebærer ifølge Kommissionen ikke en **bestemt** tidsfrist. Det afgørende er snarere, hvornår man har udviklet relevante videnskabelige data, der giver anledning til at træffe andre foranstaltninger.

## 6. Danmarks brug af miljøgarantien (nitrat, nitrit og sulfid)

Som bekendt afviste Kommissionen i sin afgørelse af 26. oktober 1999 Danmarks brug af miljøgarantien med hensyn til anvendelsen af tilsætningsstofferne nitrat, nitrit og sulfid i "diversedirektivet". Danmark ønskede, at opretholde de gældende nationale regler for tilsætning af nitrat, nitrit og sulfid, der giver betydelig lavere mængde end "diversedirektivet". Nitrat og nitrit omdannes til de kræftfremkaldende nitrosaminer og sulfid har andre sundhedsskadelige effekter.

Fra dansk side er man overbevist om, at den videnskabelige rådgivning er på vores side, men det har **SPA** for at sige det kort **SPA** været svært at komme i dialog med Kommissionen om fortolkningen af den videnskabelige rådgivning.

Heldigvis har Kommissionen nu lanceret en mere præcis fortolkning af forsigtighedsprincippet, og det forekommer at de høje værdier af nitrat, nitrit og sulfid i "diversedirektivet", er på potentiel kollisionskurs med Kommissionens nye retningslinjer for forsigtighedsprincippet. Lad os på den baggrund håbe, at der derfor kommer en forsinket dialog i gang med Kommissionen.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen/Niels Hoffmeyer