

Påvirkningsarbeidet overfor EU

Klima- og miljødepartementets strategi 2014

The European Union



Kart: European Commission Audiovisual Service

1. Innledning

Miljøtilstanden i Norge påvirkes i stor grad av grenseoverskridende forurensning fra Europa. Samtidig er de største miljøutfordringene, som tap av biologisk mangfold, global oppvarming og spredning av miljøgifter knyttet til globale prosesser. Det innebærer at norsk klima- og miljøpolitikk er tett sammenvevd med politikktutformingen innenfor EU/EØS-samarbeidet og i det regionale og globale miljø- og klimasamarbeidet. Regjeringen vil bygge sin politikk på forvalteransvaret og føre-var-prinsippet. Klimautfordringene må løses gjennom internasjonalt forpliktende utslippsavtaler. Det er også nødvendig å investere i forskning og utvikling av ny teknologi som kan bidra til å realisere et lavutslippssamfunn. Det har siden inngåelsen av EØS-avtalen vært et politisk ønske om et tett og forpliktende samarbeid med EU i miljøpolitikken, og store deler av EUs regelverk er innlemmet i EØS-avtalen.

Regjeringen har i regjeringsplattformen lagt til grunn noen sentrale føringer for EU/EØS-arbeidet:

1. Føre en proaktiv politikk for å ivareta norske interesser ved å medvirke tidligere i prosesser og politikktutformingene i EU
2. Søke å utdype bilaterale relasjoner med sentrale europeiske land
3. Prioritere deltagelse i uformelle og formelle europeiske fora som EØS-avtalen gir oss adgang til
4. Involvere Stortinget tidlig i avklaringer av viktige EØS-prosesser.

2. Mål for påvirkningsarbeidet

Med utgangspunkt i regjeringsplattformen er det et mål for MDs EU/EØS-arbeid å medvirke i utformingene av EUs miljøpolitikk på et tidlig stadium. Norge ønsker å bidra til en ambisiøs miljøpolitikk i Europa, og til at EU fortsetter som en pådriver i utviklingen av den globale miljø- og klimapolitikken. Det innebærer å følge politikktutviklingen i EU bredt for å fange opp nye initiativ tidlig, delta aktivt i beslutningsprosessene gjennom ulike faser, og i videreutvikling og revidering etter at regelverket er vedtatt.

Norsk miljøforvaltning deltar i om lag hundre av Kommisjonens ekspertgrupper og komiteer der vi fortløpende medvirker i policy- og regelverksutviklingen og spiller inn norske synspunkter. I tillegg til det løpende påvirkningsarbeidet er det viktig å prioritere og løfte fram de sakene vi har viktige nasjonale interesser å ivareta eller fordi vi har mye å bidra med. Ved å delta gjennom hele prosessen opparbeider vi som miljøforvaltning også nyttig kompetanse til å gjennomføre og håndheve regelverket effektivt i norsk rett.

Klima- og miljødepartementet skal medvirke til at politikk- og regelverksutviklingen i EU/EØS har høye miljøkrav og fremmer en bærekraftig utvikling gjennom:

- i. å fange opp nye EU-initiativ tidligst mulig og identifisere norske interesser og posisjoner i saken
- ii. å synliggjøre norske posisjoner og påvirke politikktutformingene i EU i saker som er særlig viktig for norsk miljø- og klimapolitikk
- iii. å sikre en grundig gjennomgang og vurdering av forslag til nye EU-rettsakter og mulige konsekvenser av implementering før eventuell innlemmelse i EØS-avtalen
- iv. å utøve EU/EØS-arbeidet på en åpen og inkluderende måte, ved å sikre at eksterne aktører blir konsultert og informert.
- v. å bidra til rask avklaring av EØS-relevans og akseptabilitet for forslag til nye EU-rettsakter

Klima- og miljødepartementet vil bidra til at EFTA-pilaren er en troverdig samarbeidspartner for EU, og til at det er en effektiv samordning med våre EØS/EFTA-partnere Island og Liechtenstein. Miljøverndepartementet vil bidra til å opprettholde Nordens innflytelse på utviklingen av EUs miljøpolitikk gjennom samarbeidet under Nordisk Ministerråd.

3. Politisk prioriterte EØS-saker i 2014

Finanskrisen preger stadig utviklingen av EUs miljøpolitikk. Arbeidsløsheten øker fortsatt i mange land og det er store politiske og sosiale utfordringer. For å møte finanskrisen vedtok EU i 2010 Europa 2020-strategi for smart, bærekraftig og inkluderende vekst, som et viktig virkemiddel for å øke sysselsetting og konkurransekraft, og samtidig redusere energi- og ressursbruken i EU. Utgangspunktet i strategien er at miljø og naturressurser er grunnlaget for europeisk økonomi og velferdsutvikling, og at behovet for strukturelle endringer og innovasjon gir nye muligheter til å utvikle en mer miljøvennlig og ressurseffektiv økonomi. Strategien skal bidra til å nå flere av EUs mål samtidig, både redusere klimagassutslipp, beskytte økosystemer og skape bærekraftig industri, transport, landbruk og fiskerier.

Europakommisjonen har nylig lagt fram sitt 7. miljøhandlingsprogram "Living well within the limits of our planet". Programmet fastsetter miljøpolitiske mål og en strategi for perioden frem til 2020, samt en visjon fram til 2050. Handlingsprogrammet sees i sammenheng med veikartet for ressurseffektivitet, som er miljødirektoratets (DG Miljø) primære bidrag til Europa 2020-strategien for en kunnskapsbasert, bærekraftig og inkluderende vekst.

Stadig mer av EUs miljø- og klimapolitikk utformes som sektorovergripende pakker med regelverk, slik som klima- og energipakken. Regelverket berører ofte flere departementers ansvarsområder, og det kan være krevende å få avklaring av EØS-relevans og nasjonale posisjoner i tide til å kunne spille inn norske synspunkter til rett tid i beslutningsprosessen. På en rekke andre områder, der påvirkningsarbeidet har klare rammer i vedtatt norsk politikk og der Norge ligger i front, spiller vi inn synspunkter fortløpende i prosessen. Det gjelder til eksempel i regulering av industriforurensning, kjemikalier, avfall, kontroll og tilsyn.

Klima- og miljødepartementet vil prioritere følgende EU/EØS-saker i 2014:

- De internasjonale klimaforhandlingene – samarbeid med EU
- Grønnbok om et energi- og klimarammeverk frem mot 2030
- Utfordringer med lave priser i EUs kvotesystem
- Gjennomgang og revisjon av EUs avfallspolitikk
- Bedre vurdering av verdiene samfunnet får fra naturen

1) De internasjonale klimaforhandlingene – samarbeid med EU

På FNs klimakonferanse i Durban i 2011 ble det besluttet at det skal fremforhandles en ny bred klimaavtale under FNs klimakonvensjon. Den nye avtalen skal være ferdig forhandlet i 2015, og gjelde fra 2020. Målet er å sikre en rettslig bindende avtale, med tallfestete utslippsforpliktelser for alle store utslippsland i tråd med togradersmålet. EU er en pådriver i dette arbeidet, og har vesentlig betydning for de globale forhandlingene. Samtidig med de globale prosessene skal EU gjennomgå sine virkemidler internt frem mot 2030, med sikte på

en ny klima- og energipakke. Sammen med videreutvikling av EUs kvotesystem vil dette få betydning for EUs forpliktelser og ambisjonsnivå i en ny avtale. Det er også etablert en arbeidsplan under Klimakonvensjonen med sikte på å utløse større utslippsreduksjoner før 2020, for å sikre togradersmålet. EU prioriterer arbeidet med større ambisjoner høyt, og har blant annet lagt fram forslag til vedtak om utfasing av klimaskadelige kjølegasser.

Norsk holdning og oppfølging

Norge skal bidra til internasjonalt forpliktende utslippsavtaler, det inkluderer å investere i forskning og utvikling av ny teknologi som kan bidra til å realisere et lavutslippssamfunn. Videre skal Norge være en pådriver i arbeidet for å sette en internasjonal pris på CO₂ og for å skape effektive, fungerende internasjonale karbonmarkeder. For Norge er det svært viktig å være i god dialog med EU og å følge med på EUs internasjonale klimaposisjoner fram til det er enighet om en endelig forpliktende avtale for alle land. I klimaforhandlingene har Norge tett kontakt med EU sentralt og med flere toneangivende land i EU, som Storbritannia, Tyskland og Frankrike. Norge skal sammen med EU arbeide for at avtalen blir så bindende som mulig, og at den sikrer rettslig bindende utslippsforpliktelser for alle store utslippsland i tråd med togradersmålet.

EUs arbeid med utforming av en klima- og energipakke for 2030 og grunnlaget for nye forpliktelser etter 2020, følges nøye. Regjeringen vil føre en ambisiøs nasjonal klimapolitikk med en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050. En ambisiøs politikk nasjonalt må bidra til å redusere utslippene globalt. Samarbeidet med EU er et viktig element. Norge samarbeider også tett med EU om et godt internasjonalt regelverk i den nye avtalen, inkludert regler for etablering av nye markedsmekanismer under Klimakonvensjonen. Videre samarbeider Norge aktivt med EUs medlemsland om å redusere utslipp fra kortlivede klimadrivere innenfor ulike regionale og globale avtaler. Norge støtter også opp om og er aktive i flere internasjonale initiativ for å redusere slike utslipp, herunder arbeidet under den globale koalisjonen The Climate and Clean Air Coalition (CCAC), og samarbeider der tett med flere EU-land.

2) Grønnbok om et energi- og klimarammeverk frem mot 2030

Kommisjonen la 27. mars 2013 frem en Grønnbok om et energi- og klimarammeverk frem mot 2030. Etter at den offisielle konsultasjonsprosessen ble avsluttet fra Kommisjonens side før sommeren, ventes det at Kommisjonen vil legge fram en melding i løpet av året. Det blir deretter en politisk prosess i rådet og parlamentet under det greske formannskapet våren 2014. I grønnboken pekes det på at EUs rammeverk mot 2030 må være tilstrekkelig ambisiøst til å sikre at EU når sine langsiktige klimamål, som skissert i EUs veikart for en lavkarbonøkonomi, EUs veikart for energi og hviteboken for transport. Det mest sentrale spørsmålet i Grønnboken er om målstruktur, om man kun skal ha ett overordnet mål for

utslippsreduksjoner, eller tilleggsmål om fornybar energi og/eller energieffektivisering. Grønnboken diskuterer også virkemidler.

Norsk holdning og oppfølging

Klima- og energipolitikken mot 2030 vil få stor betydning for den videre økonomiske utviklingen i Europa og i Norge. Det er viktig at politikken gir mest mulig kostnadseffektive reduksjoner av klimagassutslipp i tråd med togradersmålet, samtidig som den bør bidra til økonomisk utvikling, konkurransekraft og sysselsetting i Europa. De fleste analyser av hvordan vi best kan nå togradersmålet peker på de samme nøkkelfaktorene som alle må oppfylles; høyere andel fornybar energi, bruk av CCS, økt bruk av bærekraftig bioenergi og høyere energieffektivitet. EUs kvotesystem er ett av hovedvirkemidlene i klimapolitikken i EU og i Norge. Ved å sette et ambisiøst tak for kvotesystemet, vil man legge grunnlaget for en kostnadseffektiv utvikling mot togradersmålet. EUs kvotesystem er ett av hovedvirkemidlene i klimapolitikken i EU og i Norge. Ved å sette et ambisiøst tak for kvotesystemet, vil man legge grunnlaget for en kostnadseffektiv utvikling mot togradersmålet. Samtidig vil ikke kvotesystemet med dagens lave kvotepriser alene være et tilstrekkelig sterkt insentiv til å sikre den nødvendige teknologiutviklingen. I tillegg vil markedssvikt medføre at vi ikke får utløst nok CCS og energieffektivisering. Norge vil ha løpende oppfølging overfor EU, både gjennom bilaterale møter og ved aktiv deltakelse i ulike fora, både for å styrke kvotemarkedet og i diskusjoner om framtidig målstruktur for EU og Europa.

3) utfordringer med lave priser i EUs kvotesystem

Et stort overskudd av kvoter i EUs kvotesystem har ført til lav kvotepris, om lag fem euro per tonn i oktober 2013. Da systemet ble etablert, forventet man til sammenligning en kvotepris på 30 euro per tonn. Kvotesystemet fungerer godt som verktøy for å sikre at utslippsmålene i 2020 blir nådd, men den lave kvoteprisen svekker kvotesystemets insentiver til omstilling og teknologiutvikling. Overskuddet av kvoter har bygd seg opp blant annet som følge av redusert økonomisk aktivitet i Europa.

Europakommisjonen har som et kortsiktig tiltak foreslått å utsette auksjonering av kvoter tidlig i tredje handelsperiode. I tillegg har kommisjonen skissert seks alternative permanente tiltak for å øke kvoteprisen:

- Økning av EUs utslippsmål fra 20 til 30 prosent innen 2020, sammenlignet med 1990
- Permanent sletting av et visst antall kvoter
- Større årlig reduksjon av samlet kvotemengde
- Inkludering av andre sektorer i kvotesystemet

- Ytterligere begrensning i adgangen til å bruke internasjonale kreditter i kvotesystemet
- Prisjusteringsmekanismer

Norsk holdning og oppfølging

Norge vil fortsette å bidra til en ambisiøs europeisk klimapolitikk, og styrke EUs kvotesystem som klimapolitisk virkemiddel. I klimaforliket pekes det på at dagens kvotepris er svært lav, noe som gjør det lite lønnsomt for bedriftene å investere i ny klimavennlig teknologi. Norge vil på denne bakgrunn støtte forslaget om å utsette auksjoneringen av kvoter som et første skritt i retning økte kvotepriser. Når det gjelder permanente tiltak for å øke kvoteprisen, foretrekker Norge sletting av et visst antall kvoter, eventuelt i kombinasjon med en større årlig reduksjon av den samlede kvotemengden. Sletting av kvoter er et raskt og effektivt grep for å øke kvoteprisen, mens gradvis reduksjon av kvotemengden også kan øke kvoteprisen på lengre sikt. Høyere priser er nødvendig for å styrke tilliten til kvotehandel som et virkningsfullt klimapolitisk instrument. Norge følger saken løpende overfor EU, både gjennom bilaterale møter og ved aktiv deltakelse i klimakomiteen under kvotedirektivet.

4) Gjennomgang og revisjon av EUs avfallspolitikk

EUs politikk og regelverk som omhandler avfall gjennomgås og revideres i 2013-2014.

Gjennomgangen knyttes opp mot mål i Kommisjonenens forslag til EUs 7.

miljøhandlingsprogram og i veikartet for et ressurseffektivt Europa om reduksjon i avfallsmengdene. Der er det bestemt at avfall skal behandles som en ressurs (ombruk og materialgjenvinning skal være på høyest mulig nivå), at energiutnyttelse begrenses til ikke-materialgjenvinnbart avfall og at deponering av materialgjenvinnbart og nedbrytbart avfall skal være så godt som eliminert i 2020. I tillegg knyttes gjennomgangen opp mot EUs råvare-initiativ, som blant annet skal sikre Europa trygg og bærekraftig tilgang til råvarer.

Det er ventet en melding etter gjennomgangen av rammedirektivet for avfall tidlig i 2014. En rekke andre direktiver for avfall evalueres. Arbeidet med å definere kriterier for overgangen fra avfall til ressurs fortsetter (de såkalte End-of-Waste-kriteriene). Det er også fokus på matavfall og marin forurensning.

Det foregår nå et større arbeid i EU for å regulere plastavfall. Noen mulige forslag er forbud mot deponering av plast, flere og bedre materialgjenvinningsmål, insentiver for økodesign og økt oppmerksomhet rundt problemstillinger knyttet til gjenvinning og miljøgifter i plast gjennom for eksempel å begrense bruk av farlige stoffer i plastprodukter. Kommisjonen la 4. november fram et forslag til direktiv som skal sikre reduksjon i forbruk av plastbæreposer. Forslaget binder ikke medlemslandene til ambisjoner eller gjennomføring, men økonomiske virkemidler, nasjonale mål og markedsføringsrestriksjoner nevnes i forslaget. Forslaget fra

kommisjonen vil også omfatte en stor del av plastbæreposene som er i vanlig bruk i Norge i dag.

Kommisjonen gjennomfører nå en høring for å innhente synspunkter på tiltak mot marin forsøpling, herunder styrket implementering av eksisterende regelverk. Resultatene skal være del av underlag for vedtak av reduksjonsmål for marin forsøpling i EU.

Norges holdning og oppfølging

Norge vil fortsette å bidra til en ambisiøs avfallspolitikk i Europa. Avfallsregelverket er en del av EØS-avtalen og får direkte virkning på norsk avfallspolitikk. Det er derfor viktig at vi følger gjennomgangen av regelverk og forslag til endringer nøye. Enkelte tema vet vi allerede det er viktig å følge særskilt. Dette gjelder prosessene med å bestemme kriterer for når avfall blir ressurs. Det gjelder også materialgjenvinning der det er særlig viktig å fokusere på regulering av miljøgifter i plastprodukter.

Vi har også interesse av å følge EUs arbeid på marin forsøpling. Dette gjelder både reguleringer og tiltak for forebygging av og opprydding i marin forsøpling. Styrket kunnskap om effekter av mikroplast i havmiljøet og tiltak overfor kilder er særlig aktuelt, dette gjelder også i forhold til miljøgiftproblematikken.

5) Bedre vurdering av verdiene samfunnet får fra naturen

EU legger betydelig vekt på å få frem verdier av økosystemtjenester og behovet for å restaurere natur fordi det er økonomisk lønnsomt. Dette inngår som en del av Europas 2020 strategi for smart og bærekraftig vekst. Økosystemtjenester inngår derfor i EUs biodiversitetsstrategi "The EU Biodiversity Strategy to 2020" som EUs svar på de internasjonale målene for biomangfold (Aichi-målene) som ble vedtatt på partsmøtet for konvensjonen om biologisk mangfold i Japan høsten 2010. Økosystemtjenester er også fokus i en strategi vedtatt av Kommisjonen våren 2013 om grønn infrastruktur "Green Infrastructure (GI) — Enhancing Europe's Natural Capital". Formålet er å fremme nettverk av grønne strukturer og på denne måten bidra til naturlige funksjoner og prosesser. Et eksempel på dette er at det er billigere å ivareta våtmarker og annen vegetasjon for å hindre flom enn å bygge opp nye strukturer for dette.

Norsk holdning og oppfølging

Arbeidet med ulike former for verdsetting av økosystemtjenester og bedre integrering av verdier av økosystemtjenester i relevante beslutninger vil påvirke politikken innen norsk naturforvaltning de kommende årene. Et regjeringsoppnevnt utvalg la i august frem NOU 2013:10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester. Blant mange oppfølgingspunkter legger utvalget stor vekt på at Norge bør lære av og dele erfaringer med

andre land og peker særlig på et par FN arenaer, EU, det europeiske miljøbyrået (EEA) og nordisk samarbeid.

Klima- og miljødepartementet vil følge med i EUs og norsk oppfølging av det internasjonale arbeidet om verdsetting av økosystemtjenester og utvikling av grønn infrastruktur. Viktige prioriteringer fra norsk side er å formidle norsk oppfølging av NOU for økosystemtjenester, trekke på erfaringer i EU og å avstemme norsk politikk med europeisk oppfølging.

Norge deltar i EUs arbeidsgruppe for kartlegging og vurdering av økosystemtjenester med tilhørende pilotprosjekter og forskningsprogrammer. Dette arbeidet er en del av gjennomføringen av EUs biodiversitetsstrategi. Miljødirektoratet er norsk kontakt og representant i kommisjonens arbeidsgruppe. Også Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) deltar i programmene. Det er også relevant å følge opp EUs arbeid med grønn infrastruktur.