

Innsjurt på klima og miljø - halvårsrapport fra EU høsten 2013

Rapport fra miljørådene Ulla Hegg og Jonas Landstad Fjeldheim, Norges delegasjon til EU

20.12.2013

- ETS: «backloading» endelig i boks, men krevende forhandlinger om luftfartens plass i kvotesystemet
- ILUC (biodrivstoff) i praksis satt på vent til 2015
- Politisk enighet om F-gasser og nedfasing av HFK mot 2030
- «Ren luft for Europa» - pakke omsider lagt fram
- EU klar til å ratifisere Nagoya-protokollen om genressurser
- Bred kunnskapsdannelse har beredt grunnen for regulering av plastavfall
- Marin arealplanlegging møter motstand blant landene
- Debatten om invaderende fremmede arter i full gang
- Politisk enighet om miljøkonsekvensutredningsdirektivet – uten skifergass

Klima

På klimaområdet har Europakommisjonens varslede forslag om et nytt **klima- og energirammeverk mot 2030** vært et viktig bakteppe denne høsten. Europaparlamentet har på eget initiativ hatt høringer om saken som har anskueliggjort bredden og kompleksiteten i sakene som dette rammeverket skal bidra til å gi et svar på. Det europeiske råds møter vinteren og våren 2014 vil få som utfordring å stake ut en politisk kurs som forener klimaambisjoner, energiutfordringer og hensynet til konkurransekraft i industrien. En norsk posisjon på 2030-rammeverket ble oversendt EU på slutten av året.

Med **klimapartsmøtet i Warszawa (COP19)** og vedtaket om en fremdriftsplan mot Paris-toppmøtet i 2015 kom de globale klimaforhandlingene sterkere inn på radaren. EUs posisjoner til COP19 representerte en videreføring av EUs pådriverrolle internasjonalt. Kommisjonen la også frem forslag til vedtak om EUs **Kyoto-II ratifikasjon**. EU forblir en viktig samarbeidspartner for Norge med posisjoner som ligger tett opp mot de norske. Tidligere miljøvernminister Solhjell og klimakommissær Hedegaard ledet i fellesskap et klimamøte med utviklingsland under FNs generalforsamling i september, mens Norges sjefsforhandler Aslak Brun hadde samtaler i Brussel kort tid etter sin tiltredelse.

Internt i EU ble «**backloading**» – utsatt salg av 900 millioner kvoter i inneværende handelsperiode – omsider vedtatt da Tyskland kunne gå ut støttende etter valget. Dette forstås som et nødvendig engangstiltak (støttet av Norge) for å bedre balansen i kvotemarkedet, men vedtaket ga lite utslag i et marked preget av lav kvotepris (ca. 4,8 Euro per tonn). Behovet for en mer grunnleggende reform av kvotesystemet blir stadig mer åpenbart. Forhandlingene om **linking av EU ETS** mot Australia – som kunne gitt en positiv impuls til ETS – ble lagt på is etter det australske valget, mens forhandlingene om linking mellom EU og Sveits fortsetter i 2014. I forhandlinger med Kommisjonen ble tekniske spørsmål knyttet til EØS/EFTA-

landenes inntreden i **EUs felles auksjonsplattform** ryddet av veien på en måte som la til rette for innlemmelse av handelsperioden 2013–2020 i EØS-avtalen.

I oktober foreslo Kommisjonen å innskrenke omfanget av **EUs kvotesystem for luftfart** i perioden frem til 2020. Dette ble gjort i lys av at FNs luftfartsorganisasjon (ICAO) i oktober la begrensinger for regionalt virkemiddelbruk i perioden frem til en global markedsbasert mekanisme skal være på plass fra 2020. Kommisjonen har foreslått en såkalt regionalt luftrom-tilnærming fra 2014, noe som innebærer kvoteplikt kun for den delen av flyvninger til og fra EØS-stater som går over europeisk luftrom. Dette var et betydelig skritt ned fra det opprinnelige omfanget under ETS som dekket hele flyvninger til og fra EØS-land, men som EU etter et sterkt press utenfra så seg nødt til å utsette innføringen av tidligere i år. Reaksjoner så langt tyder på at Kommisjonen også får en tøff jobb i å forsvare sitt nedjusterte forslag basert på retten til å regulere i eget luftrom. Tunge medlemsland trekker i retning av dagens midlertidige såkalte «stop the clock»-regime som kun dekker flyvninger innen EØS, mens det i Europaparlamentet er krefter som vil forsvare Kommisjonen. Norsk posisjon er under vurdering.

Det har pågått krevende forhandlinger om en ny regulering av **fluorholdige gasser**. Det ble til slutt enighet et trinnvis nedfasingregime for hydrofluorkarbon (HFK, brukes til kjøling, luftkondisjonering), som medfører at tilgangen på ny gass i markedet vil reduseres med 79 prosent fra 2015-2030. Det settes ingen pris på HFK-kvotene som skal utstedes til importører og produsenter på en måte som vil gi et insentiv til gradvis økt omsetting av alternativer med lavere klimaeffekt, men spørsmålet om et prissystem skal vurderes igjen i 2017. Norge leverte et innspill til Kommisjonen til støtte for regional nedfasing av HFK med synspunkter på foreslått virkemiddelbruk basert på norske erfaringer og forhold. Vedtaket er av betydning for EU (og Norges) ambisjoner om et styrket globalt regime for HFK under Montrealprotokollen.

Litauen klarte ikke å sikre enighet blant landene omkring vekting av indirekte arealbrukskonsekvenser (ILUC) knyttet til **biodrivstoff**. Sentralt i Kommisjonens forslag var fastsetting av et 5 %-tak for første generasjons biodrivstoff samt innføring av ulike multiplikatoreffekter til oppnåelse av transportmålet under fornybardirektivet. Litauens kompromissforslag om et tak på 7 prosent ble blokkert av en «allianse» bestående av henholdsvis de mest og de minste ambisiøse landene; Grensen var for høy for land som ønsker å fremme avanserte biodrivstoff mens den var for lav for land som vil sikre rammebetingelsene for dagens biodrivstoffindustri basert på matvekster. ILUC har også virket splittende i Europaparlamentet med ulike innstillinger fra ulike komiteer. Da det i høst omsider ble oppnådd enighet om en fellesrapport i Europaparlamentet var det ikke flertall for å gi saksordfører mandat til å forhandle med Rådet. Hellas er oppfordret til å fortsette å søke enighet i Rådet, men det er ikke realistisk med noen avklaringer med Europaparlamentet før 2015. EU er gjort kjent med Norges grunnholdning (fra 2010) som tilrår at ILUC-effekter tas hensyn til og som fraråder den «vent og se»-holdningen som nå vil prege biodrivstoffpolitikken i en tid fremover.

Både Rådet og Europaparlamentet rakk en første gjennomgang av forslaget på **skipsfart og klima** som vil innføre CO2-måling og rapporteringsplikt (MRV) for store skip som anløper havner i EU. Signaler så langt tyder på at en enighet til våren ikke vil være umulig, men det forutsetter at det greske formannskapet faktisk velger å prioritere saken. Norge har i tidligere runder bidratt aktivt til EUs tenkning omkring skipsfart og klima og har det foreliggende forslaget til vurdering.

Kommisjonen gjennomførte en konsultasjon tidligere i år om **karbonfangst og -lagring (CCS)**, norsk innspill ved Olje- og energidepartementet), mens det i Europaparlamentet har vært tatt initiativ til en såkalt egen-initiert rapport og høringer. Debatten synes å gå langs velkjente linjer. Det er et stadig fokus på finansiering samtidig som behovet for å rette økt oppmerksomhet på CCS i industrisektoren har blitt noe tydeligere. Det gjenstår å se hva 2030-pakken vil si om CCS, men det er få som tror at det vil romme vesentlige nye forslag og elementer. Delegasjonen har til hensikt å innlede et samarbeid med den Brussel-baserte tenketanken CEPS på nyåret med formål å føre CCS-debatten videre.

Det norske Vitenskapsakademiet og Meteorologisk Institutt lanserte en ny rapport om ekstremvær i Europa på Norway House i desember. Det fant med dette som utgangspunkt sted en påfølgende paneldebatt hvor bl.a. Kommisjonen kommenterte rapporten i lys av EUs nye **klimatilpasningsstrategi** og FMO-kontoret delte sine erfaringer med klimatilpasningsarbeid gjennomført med støtte fra EØS-midlene.

Miljø

Høsten har på **avfallsområdet** vært preget av høringer, workshops og konferanser knyttet til ressurseffektivitet og en sirkulær økonomi, og mer konkret gjennomgang av avfallsregelverket, regulering av plastavfall og plastbæreposforslaget. Resultatene fra denne prosessen er ventet å bli oppsummert i en melding om avfall og ressurseffektivitet som er antatt å komme i mai 2014. Denne meldingen vil ventelig også inneholde forslag til endringer av gjeldende avfallsregelverk og regelverksforslag på nye områder som plastavfall.

Kommisjonens grønnbok om en **uropeisk plastavfallsstrategi** danner grunnlaget for det kommende forslaget til plastavfallsregelverk. Norge spilte inn til høringen av grønnboken. Fra oppsummeringen av høringen fremgår det blant annet, av særlig betydning for Norge, at det er støtte for bedre økodesign av plastprodukter for å legge til rette for resirkulering, gjenbruk, for at produkter skal vare lengre og for å hindre bruken av miljøgifter i plastprodukter.

Saksordfører Vittorio Prodi sin parlamentsrapport om plastavfall fikk overveldende støtte i miljøkomiteen i november. Blant de ambisiøse tiltakene i rapporten som Europaparlamentet ber Kommisjonen regulere er utfasing av deponering av alt resirkulerbart eller materialgjenvinnbart plastmateriale fra 2020 og regulering av produkters design for å hindre negative miljøeffekter av plastprodukter. Rapporten vil bli behandlet i Europaparlamentet i plenum medio januar og bidra inn til Kommisjonsmeldingen som kommer i mai.

Kommisjonen fremmet i begynnelsen av november et forslag om å **reducere forbruket av plastbæreposer**, og forslaget ble presentert på Miljøministerrådsmøtet i desember. Diskusjoner om hvilke poser som skal omfattes og et eventuelt reduksjonsmål har startet. Det er dog neppe mulig for det greske formannskapet å oppnå enighet om forslaget i løpet av neste halvår, men de har som mål å komme så langt i retning av en enighet som mulig.

Hva gjelder Kommisjonens forslag til «**End-of-Waste**»-kriterier for **papir**, valgte Europaparlamentet denne høsten å stemme for å avvise Kommisjonens forordningsforslag av hensyn til resirkuleringsbransjen og miljøbekymringer. Forslaget vil nå revideres av EUs generaldirektorat for miljø og sendes Rådet og Europaparlamentet for ny behandling. Arbeidet med «End-of-Waste»-kriterier har fortsatt også på andre områder denne høsten, og Norge har særlig spilt inn til prosessene knyttet til biologisk nedbrytbart avfall og plastavfall.

Den gjeldende **avfallstransportforordningen** fastsetter krav til transport av avfall innenfor EU/EØS og mellom EU/EØS og tredjeland for å beskytte menneskers helse og miljø. Dagens regelverk inneholder kun en generell beskrivelse av inspeksjonskrav, noe som har resultert i såkalt "port hopping", dvs. at eksportører av ulovlig avfall velger å sende sitt avfall ut av det indre marked gjennom land med mindre strenge kontroller. Kommisjonens forslag til endring for å bøte på dette kom i juli i år. Litauen har ikke klart å oppnå enighet om saken, men det greske formannskapet håper å sikre trilogienighet i sin periode – noe som er oppnåelig da det er vilje til å enes blant landene og i Europaparlamentet og det ikke er særlige kontroversielle saker forbundet med forslaget.

Mens arealplanlegging og støyskjerming er nasjonale tiltak mot **støyforurensning**, så er krav til biler, motorsykler og dekk regulert på fellesskapsnivå. Konflikten mellom bilindustrien og grønne transportorganisasjoner har vært sterk, og den politiske enigheten om endrede støykrav til kjøretøy ble mildere enn Kommisjonen foreslo. Støygrensen for vanlige biler blir redusert, men dette kravet vil først få full virkning om mange år.

I slutten av september bidro Norge til et **seminar om miljøtilsyn** i Europaparlamentet i lys av at Kommisjonen nå forbereder et forslag til regelverk. Arrangementet bidro til å sette fokus på risikobasert tilsyn, bilaterale samarbeid (EØS-midler, Norge-Polen) og andre konkrete problemstillinger av betydning for Norge. Arrangementet bidro også til god kontakt med sentrale beslutningstagere i Kommisjonen, som nå forbereder det som ser ut til å bli et direktiv. Det arbeides i skrivende stund med en konsekvensvurdering, og forslaget er ventet å komme til våren, men kan bli forsinket.

Det spesielle i forslaget om å regulere **marin arealplanlegging og integrert kystsoneforvaltning** er særlig at arealplanlegging underlegges fellesskapsregelverk. I løpet av høsten har forslaget fått hard medfart i rådsarbeidsgruppen, og landene har strøket den delen av forslaget som dreier seg om integrert kystsoneforvaltning. Europaparlamentet har i realiteten gått i andre retning enn landene. Det blir neppe enighet om dette forslaget i 2014.

Kommisjonen har foreslått å revidere **miljøkonsekvensdirektivet** for å effektivisere regelverket om konsekvensutredninger ved å lette administrative byrder og gjøre det lettere å vurdere de potensielle virkninger av store prosjekter, uten å svekke miljøhensyn. To av endringsforslagene som har skapt mest debatt denne høsten er Europaparlamentets forslag om å endre direktivet til også å omfatte alle skifergassprosjekter og Kommisjonens forslag om å unngå duplisering av utredningskrav etter flere EU-rettsakter ("one-stop shop", fugle- og habitatsdirektivet). Det litauiske formannskapet har prioritert saken og siste dag i deres formannskap ble det politisk enighet om endringsforslaget. Utfallet innebærer at referanser til skifergass strykes og at det tas inn bestemmelse om one-stop shop. Kommisjonen vil også publisere en melding om skifergass 30. januar.

Målet med forordningen om **tilgang til og fordeling av fordeler ved bruk av genressurser** er å implementere Nagoya-protokollen i EU og legge til rette for at EU skal kunne ratifisere avtalen. Ikrafttreden av Nagoya-protokollen vil bidra til å oppfylle biomangfoldkonvensjonens målsetning om en rettferdig fordeling av fordeler ved bruk av genressurser, og EUs ratifikasjon er viktig både for å nå tilstrekkelig antall ratifikasjoner og for å ivareta balansen mellom i-land (brukere av genressurser) og u-land (leverandører av genressurser) som protokollen bygger på. At den politiske enigheten om dette ble oppnådd nå i desember var særlig viktig av hensyn til ratifikasjonsprosedyrer, slik at EU rekker å ratifisere før konvensjonsmøtet i Korea i oktober 2014.

Invaderende fremmede arter (brunsnegle, amerikansk mink etc.) er den nest største årsaken til tap av biodiversitet etter tap av dyr og planters leveområder. Fremmede arter bidrar også til trusler mot folks helse, har negative sosiale konsekvenser og økonomiske kostnader i EU på mer enn 12.5 milliarder Euro per år. Diskusjonen om hvilke arter og hvordan systemet skal settes opp begynte tidlig i 2013 og har intensivert utover høsten etter at Kommisjonsforslaget kom i september. Det var også tema på Miljørådsmøtet i desember. Rapportøren i Europaparlamentet, det litauiske og greske formannskapet, de fleste landene (med unntak for Danmark) og Kommisjonen håper og tror på enighet før påske – og det er i skrivende stund rett tidspunkt å påvirke beslutningstagerne. Forslaget er ikke merket EØS-relevant, men regelverket vil få faktisk betydning ettersom disse artene ofte spres via Europa til Norge.

Kommisjonen har meldt at de kommer med et forslag til kriterier for å identifisere **stoffer med hormonforstyrrende egenskaper**. Det har vært hard debatt om dette både internt i Kommisjonen og i vitenskapelige tidsskrifter, og mange har forsøkt å påvirke Kommisjonen som jobber med en konsekvensanalyse. Forslaget til kriterier er nå sterkt forsinket. Det ventes nå at Kommisjonen skal sette i gang en høring om temaet tidlig i 2014 og på denne bakgrunn vurdere eventuelle kriterier.

I desember ble det som ventet oppnådd trilogienighet om **endringene i biocidregelverket**, og Litauens miljøminister fremhever dette som en av høstens viktige resultater. Biocider er kjemikalier brukt for å stanse organismer som er skadelige for menneskers eller dyrs helse eller som kan medføre materiell skade, som insektmiddel eller bunnstoff til båter. Formålet med den gjeldende forordningen er å forbedre det indre marked for biocidprodukter og

samtidig sikre et høyt miljøbeskyttelsesnivå og å beskytte menneskers helse. Regelverket bidro til utilsiktede handelshindringer og det ble derfor endret.

EUs finansielle instrument for å støtte miljø- og klimaprojekter utført av offentlige eller private i 2014–2020, **LIFE**, ble vedtatt etter at det ble enighet om EUs Langtidsbudsjett for 2014–2020. Programmet skal bidra til å skape en plattform for utvikling og erfaringsutveksling av «best practice» og kunnskapsdeling og sette opp tempoet på gjennomføring av miljøregelverk. Programmet er i EU-målestokk ganske lite, men det har vist seg å være effektivt. Programmer utgjør nå 3.1 milliarder Euro, opp fra 2.2 milliarder Euro i forrige periode. Norge har ikke deltatt LIFE.

Kommentarer

Selv om EU ligger an til å nå sine 2020-mål for utslippskutt og fornybar energi er det stadig utfordringer knyttet til virkemiddelutvikling på området. Uten vedtak på ILUC vil biodrivstoff inntil videre styres uten nødvendig korrigerende med tanke på bærekraft og arealbrukskonsekvenser. Det ventes ikke lenger at Kommisjonen vil enes internt og fremme et forslag om bindende bærekraftskriterier for biomasse. Den varslede konsekvensanalysen knyttet til standarder for beregning av utslippsverdier i hele livsløpet til ulike typer fossile drivstoff (jf. oljesand) lar tilsynelatende også vente på seg.

Transport er også et krevende område, det være seg ICAO og luftfart eller kjøretøystandarder i EU. Tyskland fikk på tvers av etablert praksis gjenåpnet en politisk enighet om CO₂-utslippskrav til nye personbiler (95g CO₂/km innen 2020). Tyskland hadde åpenbart et innenrikspolitisk behov for å imøtekomme bilindustrien og det ble vedtatt at 5 prosent av bilparken fikk utsatt frist til 2021. Selv om dette rent klimamessig kanskje ikke var så alvorlig, gikk det ikke upåaktet hen at et stort og ellers miljøvennlig medlemsland «tok seg til rette som klimabremse». Forslaget på skipsfart har kanskje gått litt under radaren så langt, men det kan også henge sammen med at det er nokså «mildt». Her regner man at erfaringene med luftfart har satt sine spor. Shipping er i dag den eneste industri og transportsektor som ikke er underlagt klimavirkemidler i EU, så her vil selv små skritt kunne tas som tegn på handlekraft. Fra transportrådsmøtet i desember var det verdt å merke seg at Kommisjonens ambisiøse forslag om å forplikte landene til å bygge ut omfattende infrastruktur for alternative drivstoff, herunder ladepunkter for el-biler, ble vraket til fordel for et løsere system basert på nasjonale planer og indikative mål.

For øvrig har målet om at 20 prosent av EUs samlede budsjett skal gå til klimarelaterte formål stått seg i enigheten om EUs langtidsbudsjett mot 2020. I dette ligger et potensial for å fremme klimahensyn på andre politikkområder, blant annet kan det se ut som klima vil bli viktig under Horisont 2020, EUs rammeprogram for forskning og innovasjon.

Det har vært åpenbart at Kommisjonen har jobbet på spreng for å ferdigstille og sikre intern aksept for politikkløst denne høsten. Det er betegnende at enighet om forordningen knyttet til fordelene av genressurser (Nagoya), miljøkonsekvensdirektivet og biocidregelverket kom

så sent som i desember. Miljøkommisær Janez Potočniks omfattende luftpakke kom først 18. desember.

Ressurseffektivitet og målet om en mer sirkulær økonomi har vært blant Potočniks andre prioriterte områder som har preget høsten. Det har blitt gjennomført en meget åpen og inkluderende prosess hvor det har vært mulig å spille inn overfor Kommisjonen og Europaparlamentet på mange ulike avfallsproblemstillinger, og Miljødirektoratet har deltatt aktivt fra myndighetshold. Mange norske avfallsaktører og medlemsorganisasjoner har svart på Kommisjonens avfallshøringer eller deltatt på annen måte. 2014 blir et spennende år sett med avfallsøyne, med forslaget som skal presenteres i mai og deretter miljøkonferansen Green Week 2.-5. juni om en grønn, ressurseffektiv, økonomi.