

BRUSSEL, EU-DELEGASJONEN

Saksbehandlere: Ulla Hegg og Knut Kroepelien, miljøråder
05.07.2013

EU's miljø- og klimapolitikk holder kursen - halvårsrapport våren 2013

- Irsk formannskap med en rekke vedtak våren 2013 – skipsopphugging og 7. miljøhandlingsprogram vedtatt formelt, men uten store nye ambisjoner
- Europaparlamentet støttet å holde tilbake kvoter i ETS (backloading) etter to forsøk, men ikke sikkert at Europakommisjonen får med medlemslandene
- Diskusjonen om EU's klimapolitikk for 2030 i gang
- Kommisjonen med nytt forslag om rapportering av klimagassutslipp fra skipsfarten (MRV – Monitoring, Reporting and Verification) – viktig sak for Norge
- Kommisjonens femårsgjennomgang av kjemikalier regelverket REACH ga ingen kursendring, men nytt miljøhandlingsprogram åpner for en styrking av kjemikaliepolitikken mot 2020
- Miljø- og utviklingssiden med felles melding og vedtak om Rio+20–oppfølging, herunder EU-posisjoner til FN-forhandlingene om et post-2015 rammeverk
- Høsten på klimaområdet vil preges av tvisten om klima og internasjonal luftfart, EU's klimamål for 2030 og forberedelser til COP 19 i Polen
- Høsten på miljøområdet ellers vil preges av Kommisjonens kommende forslag til revidert regelverket på luft og av forberedelsene til revisjonen av avfallspolitikken i 2014

1. Innledning og bakteppe for klima- og miljøpolitikken

EU's miljø- og klimapolitikk ble våren 2013 preget av den vanskelige situasjonen for karbonmarkedet med en kvotepris ned mot fire euro. Den lave prisen endrer de langsiktige incentivstrukturer i økonomien og utsetter i praksis investeringer i overgangen fra kull til andre energibærere. Videre setter den økonomiske krisen stadig sitt preg på debatten og politikktviklingen i EU. Det er varsomhet med å stille ytterligere miljøkrav til et presset næringsliv, og med å pålegge landene administrative byrder. Det kreves stadig mer for å godtgjøre at EU skal gå foran resten av verden.

Dette er ikke tiden for omfattende nye politikktforslag, men det er et fokus på å ta unna saker før 2014-valget i Europaparlamentet og skiftet av Europakommisjonen. Det irske formannskapet har på en profesjonell og effektiv måte sikret en rekke vedtak, uten at de nødvendigvis har vært av det mest ambisiøse slaget.

Spørsmål om proporsjonalitet og subsidiaritet har gjort seg gjeldende denne våren, da deler av miljøpolitikken beveger seg inn mot mer «lokale» utfordringer og virkemidler. Kommisjonen har lagt frem forslag på områder som miljøkonsekvensvurderinger og marin arealplanlegging og integrert kystsoneforvaltning, som har blitt oppfattet som for omfattende og preskriptive. Diskusjoner om en mulig fellesskapspolitikk på bærekraftig arealbruk og jordvern vekker også reaksjoner langs disse linjer – og i land som Nederland og Storbritannia ser man nå kritisk på EU's kompetanse på blant annet miljøområdet (antakelig også trigget av innenrikspolitisk europadebatt i disse landene). Samtidig styrker og viderefører Kommisjonen sitt mer praktiske fokus på landnivået og på gjennomføringen av

EUs eksiterende miljøpolitikk «på bakken». Det synes som det såkalte European Semester (økonomisidens landspesifikke vurderinger) også er i ferd med å etablere seg som en plattform for å påpeke forhold knyttet til landenes profil i spørsmål som grønne skatter og subsidier.

Denne våren har også vært preget av usikkerhet rundt EUs langtidsbudsjett 2014-2020. Det ble oppnådd politisk enighet 27. juni, slik at sektorprogrammene omsider får rammer å jobbe ut fra. Den samlede miljøprofilen ser ut til bli bra. Forpliktelsen om å bruke 20 prosent av budsjettet på klimarelaterte tiltak består, mens miljøprogrammet LIFE+ ser ut til å komme godt ut av det (tre milliarder euro for hele perioden). Et nytt klimaprogram skal etableres, og rammen for naturmangfold skal økes.

Irland oppnådde politisk enighet om reform av EUs felles landbrukspolitik (CAP) med en uttalt miljøprofil. Denne består i hovedsak av at 30 prosent av landbruksstøtten til landene skal gå til miljøformål. Det skal også kunne gis støtte til grønn bygdeutvikling. Miljøorganisasjoner har imidlertid vært kritiske til kompromisset som ble oppnådd, blant annet fordi bestemmelsene om såkalt «cross-compliance» (at CAP-utbetalinger skal kunne gjøres avhengig av etterlevelse av vann- og pestisiderregelverk) ble vannet ut. Vårens enighet om reform av EUs felles fiskeripolitikk forstås som et skritt i en mer bærekraftig retning, med lovregulert krav om gjenoppbygging av bestander samt gradvis innføring av et utkastforbud. Forhandlinger om fiskerisubsidier fortsetter.

Europaparlamentet viste gjennom backloadingdiskusjonene våren 2013 at det ikke er så ambisiøst som før i klimapolitikken. Samtidig er det fortsatt eksempler på at Europaparlamentet vil skjerpe og løfte saker på miljøområdet, jf. skipsopphugging, det syvende miljøhandlingsprogrammet, prioriterte stoffer under vanddirektivet og hormonhermende stoffer.

Nedenfor følger en gjennomgang av de viktigste temaene fra denne våren.

2. Klima

Internt i EU har hovedsaken på klimaområdet også denne høsten vært det betydelige fallet i CO₂-priser under **kvotesystemet ETS** (rundt fire euro per tonn nå, mot 15 euro i 2010). En rekke land vurderer derfor nasjonale tilleggsvirkemidler i kvotepliktig sektor, på samme måte som Norge (CO₂-avgiften). Kommisjonen la i juli 2012 frem forslag om å holde tilbake kvoter fra 2013 til 2019 (backloading) for å bedre balansen mellom etterspørsel og tilbud av kvoter i markedet. Videre ble det i oktober lagt frem en melding om kvotehandelssystemet (ETS) med mulige strukturelle grep. Begge prosessene har støtt på motstand internt i Kommisjonen (DG Enterprise), blant medlemslandene og i Parlamentet (særlig deler av det konservative EPP), med usikkerhet om Kommisjonen vil få støtte til å stramme inn i ETS. Den 3. juli støttet Europaparlamentet backloading i plenum, men det er fremdeles usikkert om medlemslandene vil støtte forslaget. Norge ga innspill med støtte til backloading og permanent sletting av kvoter i oktober 2012. Prosessen med linking av ETS mot Australia går videre basert på et mandat fra medlemslandene. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til det australske valget til høsten. Forhandlingene mellom EU og Sveits om ETS synes å være havnet i en bakevje og kan vanskelig sikre at sveitsiske utslippskilder innlemmes i EUs kvotesystem fra 2014, slik det var ambisjoner om. ETS er innlemmet i EØS-avtalen for

handelsperioden 2013-2020, men forhandlinger om tilgang til den felles auksjoneringsplattformen går videre høsten 2013.

Våren 2013 la Kommisjonen frem en rekke konsultasjonsdokumenter omkring en ny **klima- og energipakke for 2030**, CCS og de internasjonale klimaforhandlingene med høringsfrist denne uken. Innspillene og diskusjonene viser at det er stor avstand mellom medlemslandene, representert ved Danmark på den ene siden som ønsker ambisiøse mål for utslippskutt og fornybar energi, og Polen på den andre som ønsker å avvende de globale forhandlingene.

Målene for demonstrasjon av **karbonfangst- og lagring (CCS)** i EU i 2015 fikk i fjor høst et kraftig skudd for baugen med gjennomføringen av tildeling av økonomisk støtte under kvoteresserven (NER 300) hvor ingen CCS-prosjekter nådde opp. I den neste runden som nå er underveis, er det stor usikkerhet omkring de nederlandske og britiske prosjektene. Høringen om CCS har ikke gitt klare signaler så langt, og diskusjonene om endringer i virkemidler vil fortsette utover høsten. Norge ga innspill til høringen denne uken, men ingen norske prosjekter er inne i denne andre runden av NER 300.

Diskusjonen om utvidede bærekraftskriterier for **biodrivstoff**, med vektning av indirekte arealbrukskonsekvenser (ILUC), går videre under litauisk formannskap med stor avstand mellom medlemslandene og Parlamentet. Kjernen gjelder taket for første-generasjons biodrivstoff basert på matvekster. Det forventes også et forslag om bærekraftskriterier for **biomasse**, men dette har blitt utsatt til høsten. Videre er forslaget om standarder for beregning av utslippsverdier i hele livsløpet til ulike typer fossile drivstoff under **drivstoffkvalitetsdirektivet (FQD)**(stikkord: oljesand) som ikke fikk tilslutning i komiteen under direktivet i 2012. Denne vil fortsatt være gjenstand for en grundigere konsekvensanalyse før saken legges frem for medlemslandene og Parlamentet høsten 2013. Forslaget om nye regler for **F-gasser** går videre til høsten, men her er avstanden mindre og det må forventes vedtak snart om et kvotesystem for nedfasing.

Kommisjonen la forrige uke frem forslag til regelverk for **skipsfart og klima**, begrenset til en rapporteringsplikt. Dette er naturlig nok påvirket av den politiske belastningen om luftfarten. Norge har betydelige interesser i saken ut fra vår kompetanse og posisjon globalt.

Det siste halvåret på **klimasiden internasjonalt** har også vært preget av konflikten med USA og Kina om inkludering av internasjonal luftfart i EUs kvotesystem. Etter betydelig press valgte Kommisjonen i oktober å foreslå å utsette gjennomføringen for internasjonal luftfart i ett år, i påvente av prosessen globalt i den internasjonale luftfartsorganisasjonen ICAO. Oppmerksomheten er nå knyttet til arbeidet i en ad hoc arbeidsgruppe i ICAO, som ser på ulike globale markedsbaserte løsninger. Forberedelsen til COP 19 har ikke startet ordentlig, men det er klart at EU ikke vil kunne ratifisere Kyoto II til november/desember slik som Norge. Russland er nå en svært krevende forhandlingspartner globalt, også for EU. Norge har tett dialog med EU, og forhandlingsleder Harboe var i februar i eget møte med DG Clima i Brussel. Klimakommissær Connie Hedegaard deltok på den internasjonale klimakonferansen som fant sted i Oslo i mars.

Våren 2013 vedtok EU en ny strategi for **klimatilpasning** med vekt på sektorintegrasjon og kompetanseoverføring. Nasjonale planer blir viktig, og Kommisjonen vil etter hvert vurdere rettslig bindende regler også på dette området. Norge har med sin nye klimatilpasningsmelding og betydelig erfaringsgrunnlag et godt utgangspunkt for å delta i oppfølgingen av strategien.

Norge har gjennom innspill og seminarer samt politisk dialog vært aktiv i klimaarbeidet i Brussel også denne våren, blant annet gjennom et seminar om erfaringene med ETS i samarbeid med Fridtjof Nansens Institutt, og et seminar om CCS i samarbeid med CEPS (Centre for European Policy Studies). Vi nyter fortsatt stor anseelse i EU for innsatsen i de globale forhandlingene, særlig knyttet til skog, men også knyttet til finansiering og brobygging mot utviklingslandene. Vår støtte til ETS er også viktig.

3. Kjemikalier og avfall (skipsopphugging)

REACH-gjennomgangen som kom i februar viste at regelverket fungerer etter hensikten, men at det er systemsvakheter knyttet til registrering og vurdering som det må jobbes videre med å rette opp. Revisjonen åpnet ikke for noen kursendring utover at behovet for tilrettelegging av regelverket for små- og mellomstore bedrifter ble trukket frem som en viktig dimensjon. Den fremtidige kjemikaliepolitikken ble derimot et tema i forhandlingene om det nye miljøhandlingsprogrammet. Her kom det inn mer ambisiøse formuleringer om å gjøre mer for å møte utfordringene fra nanomaterialer, hormonhermende stoffer og kombinasjonseffekter av kjemikalier i et 2020-perspektiv. Miljøvernminister Solhjell leverte et innspill med norske synspunkter som utdypet blant annet disse punktene. For øvrig ble landene i våres enige om et veikart for identifisering og vurdering av såkalte Substances of Very High Concern (SVHC), med tanke på innlemmelse på kandidatlisten under REACH innen 2020. Her vil også Norge bidra til økt kunnskap og resultater.

Irland oppnådde enighet om oppdateringen av listen over **prioriterte stoffer under vanddirektivet**, men forslaget ble til slutt svekket i substans. Kun 12 nye stoffer føres opp på listen med krav om overvåking og tiltak for å begrense konsentrasjon i vann fra 2018, mens fristen for oppnåelse av god kjemisk status i vann for disse ble utsatt fra 2021 til 2027. Det lyktes ikke å føre opp de tre kontroversielle legemidlene (to vanlige hormonpreparater og et smertestillende stoff), slik som Kommisjonen og Parlamentet gikk inn for. Derimot legges det opp til at Kommisjonen kommer tilbake med en strategi for farmasøytiske stoffer og vannforurensing. Det legges også opp til bedre koblinger mellom vanddirektivet og regelverket for kjemikalier, pesticider og biocider.

Det ble enighet om EUs gjennomføring av **IMOs Hong Kong-konvensjon om skipsresirkulering**. Kommisjonen gikk opprinnelig inn for en tidlig ratifikasjon til støtte for global ikrafttredelse av konvensjonen og la opp til å gå lenger enn IMO i substans. Parlamentets miljøkomite gikk i tillegg inn for Europeiske tilleggsvirkemidler i form av en avgift. Dette sto seg riktignok ikke i plenum, men i vedtaket ligger en beslutning om at Kommisjonen innen tre år skal utrede mulige finansielle incentivordninger som kan sikre forsvarlig resirkulering av skip. Mange av landene tenderte mot en minimumsgjennomføring og så det som vanskelig for EU å gå foran av konkurransemessige hensyn. Det endelige vedtaket innebærer at EU-fartøy kun skal kunne resirkuleres ved EU-godkjente fasiliteter i og

utenfor Europa. På sikt skal alle skip som anløper EU- havner føre et inventar over farlige stoffer.

4. Andre saker

Irland oppnådde politisk enighet om det **7. miljøhandlingsprogrammet mot 2020**, kun ett år etter at landene ba Kommissjonen fremme et forslag til et slikt program. Her bidro både Rådet og Parlamentet til å løfte forslaget betraktelig. Handlingsprogrammet oppsummerer status og tiltak for et ressurseffektivt lavkarbonsamfunn som ivaretar naturkapital og sikrer helse og velferd. Foruten å løfte kjemikalier peker vedtaket i retning av mulig ny politikktvikling på områder som avfall (kun ikke-nedbrytbare materialer til deponi innen 2020), jordvern, etablering av et mer koherent rammeverk for bærekraftig produksjon og forbruk og etablering av et EU-mål for marint søppel.

Miljøhandlingsprogrammet rommer et mål om «No net land take» (nedbygging av arealer) innen 2050. Her er det koblinger til «grønn infrastruktur», som det nylig ble lagt frem en melding om fra Kommissjonen. Her kan det være interessante impulser å hente for Norge, selv om det er på siden av EØS-samarbeidet.

Miljøhandlingsprogrammet reflekterer ellers det rådende fokuset på gjennomføring av eksisterende politikk. Et aktuelt tema i denne sammenheng er styrking av **miljøtilsyn** i landene. Her ventes et nytt politikkforslag til høsten om tilsynskriterier. Norge har spilt inn til vårens høring og miljøvernminister Solhjell har skrevet et brev til politiske aktører i EU for å peke på gode norske erfaringer som er interessante i denne sammenheng.

5. Kommentar og videre arbeid

Irland leverte som forventet et profesjonelt formannskap, men den økonomiske krisen setter en del miljøpolitiske beslutninger på vent. Danmark fremstår fortsatt som det landet som har størst ambisjoner ved siden av Storbritannia i klimapolitikken. Tyskland har hatt et krevende halvår forut for valget i september. Polen er som før en helt sentral aktør med krevende nasjonale utfordringer i omleggingen fra kull. Frankrike, som skal være vert for COP 21 under klimakonvensjonen i 2015, øker sitt ambisjonsnivå for en klima- og energipakke for EU for 2030.

På klimaområdet er inntrykket fra Brussel ellers fortsatt todelt. På den ene siden er det økende usikkerhet om fremtiden til kvotesystemet (ETS), med svært stor ubalanse i markedet. Parlamentets støtte til backloading vil nå måtte vurderes av medlemslandene. Utsettelsen av kvoteplikt for internasjonale flyvninger pluss stillstanden for karbonfangst- og lagring (CCS) forsterker denne negative tendensen. På den andre siden er det fremdrift på enkeltområder, for eksempel gjennom forslaget for skipsfarten, konstruktive diskusjoner om F-gasser, samt intensjoner om linking med Australia og andre land/økonomier.

Kommissjonens oppstart av prosessen rundt en ny klima- og energipakke for 2030 (grønnebok i mars 2013), samt en gjennomgang av EUs internasjonale klimapolitikk, blir retningsgivende fremover og svært viktig som rammebetingelse også for norsk politikk. Norge er, og bør fortsatt være, en del av denne debatten. Det synes å være stor enighet om et utslippsmål omkring 40 prosent for 2030 og et styrket ETS, mens det er større usikkerhet omkring egne mål for fornybar energi og energieffektivisering. I lys av den norske klimameldingen blir det

særlig viktig for oss å følge det videre EU-arbeidet med CCS og transport (i samarbeid med SD), i tillegg til 2030-pakken og innstrammingene i ETS som nevnt. Ellers er fortsatt samarbeid om de globale forhandlingene sentralt frem mot COP 21 i Paris i 2015.

Første halvår har også vært preget av kunnskapsinnhenting og kontakter i forkant av varslede politikkforslag fra Kommisjonen på luft (høst 2013) og avfall (2014). Norge har levert skriftlig innspill på begge områder, som det blir viktig å følge opp til høsten. Litauen har som mål å få til en enighet om ratifikasjon av FNs Nagoyaprotokoll om genressurser og vil prioritere en beslutning om fremmede invaderende arter, gitt at det kommer forslag fra Kommisjonen i tide. Det skal også være håp om enighet om det reviderte miljøkonsekvensutredningsdirektivet innen året. Kommisjonens «ekspansive» forslag fra i fjor høst er tatt ned på mange punkter i løpet av vårens møtevirksomhet på politisk og teknisk nivå.