

Rapport fra miljørådene om EUs miljøpolitikk i 1. halvår 2010

- Økonomiske problemer påvirker miljøpolitikken, og medfører lavere ambisjoner
- Ny kommissær for klimaspørsmål Connie Hedegaard i det nye generaldirektoratet for klima (DG Climate Action) er aktiv, men kjemper i motbakke
- Økt klimafokus i andre sektorer, blant annet innenfor vannforvaltning, skog og transport
- Ny kommissær for miljø Janez Potocnik med få lovgivningsambisjoner, men mål om omstilling av EUs økonomi gjennom andre virkemidler
- Nye mål for naturmangfold vedtatt, og man vil stanse tap innen 2020
- Nytt Europaparlament med mindre tydelig miljøprofil bant annet for industriutslipp (IED)
- Spansk formannskap sikrer bra resultat på oppløpet med enighet på industriutslipp og tømmerhandel
- Belgisk formannskap prioriterer grønn økonomi, men foreløpig uten klar retning
- EU med store utfordringer i globale forhandlinger, med intern strid om mandater

1. Innledning

EUs miljøpolitikk ble våren 2010 preget av at EU samlet seg etter skuffelsen over klimamøtet i København, et avventende spansk formannskap og en ny Kommisjon med et nytt generaldirektorat for klima (DG Klima). Ikrafttredelsen av Lisboa-traktaten har gitt økt usikkerhet omkring EUs forhandlingskompetanse eksternt, men har ellers hatt liten innvirkning på miljøområdet. EU 2020-strategien som ble vedtatt denne våren integrerer miljø på en positiv måte, selv om det er manglene henvisninger til naturmangfold og mye av den konkrete oppfølgingen gjenstår.

Generelt viser Kommisjonen fremdeles forsiktighet med å legge frem nye, konkrete initiativer. Dette må også sees i sammenheng med finanskrisen og svak økonomisk utvikling i en rekke medlemsland. Miljøpolitikken har derfor vanskelige rammevilkår. Kommisjonen har generelt fokus på kontroll, strømlinjeforming og forenkling av eksisterende regelverk (gjennom såkalte "recasts") og på videreutvikling gjennom komitéarbeid, fremfor å legge frem forslag som innebærer større omveltninger og risiko for tilbakeskritt. Særlig gjelder dette klimaområdet der det er et intenst arbeid i komiteene.

Dette utdypes som del av en gjennomgang av de viktigste temaene fra denne våren nedenfor.

2. Klima

EU samlet seg relativt raskt etter skuffelsen fra København, der både resultatet og EUs marginale rolle i forhandlingene var langt under forventet. Det uformelle miljøvernministermøtet i Sevilla i januar viste likevel at det var ulikt syn på hvordan man skulle svare på det; et flertall ønsket at EU skulle opptre enda mer ambisiøst, mens andre mente EU burde være mer defensiv i sin politikktutvikling. Denne splittelsen vedvarte gjennom 1. halvår og førte til at EU ikke klarte å samle seg om å øke sitt mål om reduserte klimagassutslipp fra 20% til 30% (fra 1990 til 2020).

Kommisjonen la frem en melding i mars om justerte posisjoner i de internasjonale klimaforhandlingene. Hovedbudskapet var at de så for seg en totrinnsprosess der man håper

på å oppnå en del konkrete resultater i Cancun i 2010, mens en juridisk bindende avtale først ville oppnås i 2011 i Sør-Afrika. Kommisjonen klargjorde videre at de kunne tenke seg å videreføre Kyoto-avtalen i en ny periode, men bare om det ble funnet løsninger for overskuddskvoter (AAU) og skogutslipp (LULUCF) på en måte som ikke reduserte avtalens ambisjonsnivå. Kommisjonen varslet også at den ville søke samarbeid med andre land regioner for å etablere pilotprosjekter for sektorvise karbonkreditter under EUs kvotesystem (uavhengig av de internasjonale forhandlingene). Både miljøvernministrene og det europeiske rådet sluttet seg til Kommisjonens forslag.

I slutten av mai la Kommisjonen frem en melding om konsekvensene av å øke målet fra 20% til 30%, samt behovet for ytterligere tiltak mot karbonlekkasje. Et lekket utkast hadde vist at DG Klima argumenterte sterkt for dette, men den endelige meldingen (etter behandling i Kommisjonen som helhet) hadde ingen klar anbefaling. Da Rådet fremdeles er splittet i synet på dette, førte dette til at EU utsatte sin varslede diskusjon om dette til høsten. Samtidig er Kommisjonen bedt om å utrede konsekvensene av å øke målet på medlemslandsnivå. Kommisjonen varslet heller ingen nye tiltak mot karbonlekkasje.

Parallelt med de internasjonale forhandlingene har EU arbeidet med å utvikle sitt eget regelverket, bl.a. regelverket for karbonlekkasje og auksjonering. En ordning for å støtte CCS-prosjekter og innovative fornybar energi-prosjekter under det reviderte kvotedirektivet ble vedtatt etter vanskelige forhandlinger, mens det pr. 1. juli fortsatt ikke var funnet enighet om auksjoneringsforordningen. DG Klima har i tillegg fokus på klimavask av eksisterende sektorregelverk og bærekraftskriterier for biodrivstoff.

Norge bidrar aktivt i alle disse delene av EUs klimapolitikk. I tillegg har det fra norsk side har det vært fortsatt fokus på å få en rask gjennomføring av å inkludere luftfartssektoren inn i kvotesystemet samt å utvikle dialogen omkring skipsfarten. Norge har også prioritert skogsatsningen til EU og blant annet innledet på et skogseminar i EP. EU la våren 2010 frem en grønnbok om skog og klima. Det forventes også nye sektorinitiativer på vann og transport.

3. Industriutslipp og luftforurensning

Kommisjonens forslag til revidert direktiv om industriforurensning (IED) ble fremlagt i 2007. Forslaget hadde som formål å styrke gjennomføringen av eksisterende krav til industriutslipp og å innskjerpe kravene på noen områder. Det spanske formannskapet maktet å vedta direktivet i trilogforhandlinger i juni, basert på blant annet lengre overgangsperioder for store forbrenningsanlegg og fleksibilitet for unntak fra BAT (beste tilgjengelige teknikker). Det vises til egen rapport om dette og til norske innspill. Det nye industriutslippsdirektivet sees av de fleste på som en seier for UK og sør- og østeuropeiske land som fikk gjennom sine sentrale krav om utsettelse. EP fikk til slutt liten innflytelse på regelverket.

Det svekkede kompromisset på industriutslipp og uklare ambisjoner globalt på klimaområdet gjør at Kommisjonen forventes å vente med fremleggelse av forslag til nytt regelverk og mål for luftutslipp (nytt takdirektiv) til våren 2013. Utsettelsen fra Kommisjonen er begrunnet i vanskelige tekniske beregninger, men antas også å skyldes usikkerhet omkring hvorvidt Rådet vil lande på et lavt ambisjonsnivå. Etter lang tids diskusjon ble det eksisterende takdirektivet fra 2001 innlemmet i EØS-avtalen i begynnelsen av desember 2009. For Norge blir det nå viktigst å følge diskusjonene om nye mål under Gøteborgprotokollen (LRTAP-konvensjonen). Det er usikkert hvordan EU vil opptre i disse forhandlingene når de ikke har et utkast eller et klart mandat å basere seg på internt (se nedenfor).

4. Naturmangfold, herunder havmiljø, GMO og skog

Å stanse tap av naturmangfold er den andre store saken på EUs miljøagenda ved siden av klima. 2010 er det internasjonale året for naturmangfold og det skal være partsmøte i biodiversitetskonvensjonen (CBD) i oktober i Nagoya, Japan. Rådet vedtok raskt nye mål for EU i mars 2010 (stanse tapet av naturmangfold innen 2020 mv), og vil måtte fastsette et EU-mandat for de globale forhandlingene i september/oktober. Videre skal en ny strategi vedtas tidlig i 2011. Norge har hatt en god dialog med EU om temaet dette halvåret, særlig gjennom statssekretær Sørensen's besøk i Brussel i juni med møter i institusjonene og foredrag under Green Week, samt oversendelse av norske posisjoner på genressurser i midten av juni. Norge har nylig vedtatt en ny lov på området som gjør oss aktuelle for EU i utarbeidelsen av en ny strategi på området i 2010. Fremmede arter er et tema som det vil være viktig å følge fra norsk side fremover ved siden av de globale forhandlingene.

En av de viktigste begivenhetene på miljøområdet i 2008 var vedtakelsen av havmiljødirektivet. Direktivet forplikter medlemsstatene til å utvikle en havstrategi for deres europeiske farvann. Dette skal innebære en evaluering av nåværende status samt menneskelige innvirkninger, for så å opprette målsetninger. Virkemidler for å nå disse skal være utviklet og iverksatt innen 2016. Pga direktivets saklige og geografiske virkeområde er det usikkert hvordan Norge evt. skal knytte seg til arbeidet. Dette er utfordrende for samarbeidet mellom Norge og EU på det marine området selv om Norge får delta i uformelle arbeidsgrupper og strategimøter. EU fastsatte gjennom komitébeslutning våren 2010 (scrutiny-prosedyre formelt ikke avsluttet enda) kriterier for hva som skal anses som "god miljøstatus" (GES) i havområdene. Norge har fått delta i arbeidet og gitt innspill gjennom arbeidsgrupper selv om vi ikke får delta i selve komiteen. Norge vil fra 01.10.2010 ha en nasjonal ekspert (Inger Johanne Wiese) i marin seksjon i DG Miljø. Dette vil bidra til å holde god faglig dialog.

GMO-saken er som før en vanskelig sak i EU. Det er som kjent stor uenighet mellom landene i denne saken, noen er svært restriktive og vil ikke godkjenne import av genmodifiserte produkter selv om de er godkjent av EFSA (European Food and Safety Agency). Østerrike er blant de landene som styrer saken på miljørådsmøtene og har støtte fra tilstrekkelig mange land til å danne et blokkerende mindretall. Luxembourg og Tyskland er land som har blitt mer restriktive den siste tiden. Høsten 2009 ble det klart at kommisjonen president Barroso ønsker en omlegging av politikken slik at medlemslandene får større kompetanse til å vurdere utsetting nasjonalt. Han vedtok ved årsskiftet 2009-2010 en omorganisering av arbeidet i Kommisjonen slik at DG Sanco nå dekker DG ENVs tidligere ansvar. Tidlig i 2010 ble en genmodifisert potet (Amflora) godkjent for utsetting i EU (se egen rapport). Dette er blitt kritisert fra miljøbevegelsen og enkelte medlemsland slik som Østerrike. Spenningen knytter seg nå til utformingen av nytt regelverk/praktisering av regelverket som etter planen skal legges frem i juli. Miljørådet besluttet ellers den 4.12.2008 å invitere medlemslandene til å samle inn og utveksle informasjon om vurderinger av sosioøkonomiske aspekter ved utsetting av GMO. Slik innsamling og utveksling skulle skje innen januar 2010. Norge har gitt slike innspill innen fristen. Miljørådet ba videre Kommisjonen om å lage en rapport basert på denne informasjonen innen juni 2010. Rapporten er enda ikke fremlagt.

Det ble oppnådd enighet om nytt regelverk for handel med **tømmer** i juni etter trilogforhandlinger. Vedtakelsen må sees på som en seier for det spanske formannskapet, men også for EP og de pågående landene i Rådet (UK, Nederland, Tyskland). Forordningen fikk med seg en del elementer fra EP, og har nå et eksplisitt forbud mot import av ulovlig hugget

tømmer. Se egen rapport om detaljene. Norge har gitt skriftlige innspill som ble behørig lagt merke til og trukket inn i en slutfase av forhandlingene. Forordningen må vurderes nærmere i Norge idet den ansees EØS-relevant.

5. Avfall og kjemikalier

Arbeidet med revisjon av regelverket om elektrisk og elektronisk avfall går langsomt fremover og det er ikke kommet til politisk enighet i Rådet enda. Blant medlemslandene er det stor uenighet om ambisjonsnivået for innsamling og gjenvinning samt virkeområdet. Mange av forslagene fra Kommisjonen er akseptable for Norge siden vi har et høyt innsamlingsnivå, men det viser det seg at punktet som gjelder kontroll med produsenter på europeisk nivå kan være problematisk. Parlamentet synes å støtte Kommisjonen på dette punktet, de hadde sin første lesning i juni. Norge har gitt skriftlige innspill datert 9. September 2009, men disse bør følges opp med nye innspill tidlig høsten 2010.

Kommisjonen har gjennom sin melding av 18. mai 2010 bestemt seg for ikke å foreslå nytt regelverk for organisk avfall.

For direktivet om farlige stoffer i EE-produkter (RoHS) vedtok miljøkomiteen i 1. lesning ikke konkrete forslag om umiddelbare stoffforbud (i motsetning til hva rapportøren ønsket). De legger likevel opp til vurdering av en lang rekke stoffer, og det er fremdeles stor avstand til signalene fra Rådet hvor politisk enighet først ventes høsten 2010. Norge har gitt innspill til de relevante aktørene om at vi ønsker forbud av flere stoffer under dette direktivet, og har en relativt ambisiøs posisjon.

6. Institusjonelle aspekter

Våren 2010 har vært preget av institusjonelle utfordringer, også på miljøområdet.

De nye kommissærene Potocnik (miljø) og Hedegaard (klimate) har begge hadde en krevende start, om enn på ulikt vis. Potocnik har holdt en nokså lav profil med få eller ingen lovgivningsambisjoner, men mer oppmerksomhet rundt grønn økonomi som konsept (resource efficient economy). Det gjenstår å se om han makter å unngå langvarige teoretiske diskusjoner og kan vri konseptet over i konkret handling. Et veikart (roadmap) er først varslet tidlig i 2011. Hans satsning på å fokusere på integrasjon av miljø i andre sektorer riktig og viktig, men samtidig sårbar når hardt settes mot hardt, for eksempel i landbruks- og fiskeripolitikken. Det er uklart om den nye strategien på naturmangfold som skal legges frem ved årsskiftet 2010/2011 vil inneholde konkrete initiativer. Overføringen av GMO-saker til DG SANCO og statusen for DG ENV i sakene er et usikkerhetsmoment som bidrar til å svekke DG miljø internt i Kommisjonen. Enkelte mener at Potocnik noe raskt aksepterer kompromisser og ikke ”står” på sakene sine slik forgjengerne tildels har gjort.

Hedegaard og det nye DG Climate Action har på sin side gått nokså høyt ut. Hun investerte en del politisk i at EU ville gå unilateralt til 30 % reduksjon (1990-2020). Dette fikk hun ikke Rådet med på og dette ”nederlaget” har vel neppe styrket hennes stilling. På den annen side kan hennes klare ønske om 30 % ha vært viktig å kommunisere utad før behandling i kollegiet som en garanti for at hun ”vil noe”, ikke minst overfor EP som fremdeles ser svært positivt på henne. Det er også viktig å minne om at DG Climate Action er under oppbygging og ikke fullt ut operative enda. Dette vil ta tid.

Det nye Europaparlamentet kom på plass etter valg i juni 2009, men har først denne våren truffet vedtak som viser hvordan miljøpolitikken deres vil se ut. Samlet sett er det vel riktig å si at de har holdt en noe lavere miljøprofil, for eksempel for industriutslipp. Særlig er det tydelig at EPP (kristeligkonservative) splittes langs nasjonale linjer i miljøspørsmål og at det oppstår brede kompromisser hvor EPP, ALDE (liberale) og S&D (sosialdemokratene) inngår. EP blir fortsatt viktig å følge og tømmerforordningen viser at de har stor innflytelse på endelig regelverksutforming.

På rådssiden har det spanske formannskapet gjort en god jobb trass i liten fremdrift på klima. Viktig var det å sikre enighet om tømmer og industriutslipp i juni. Det som hemmer formannskapet (Belgia nå) mer generelt, er tvisten med Kommisjonen om kompetanse i internasjonale forhandlinger. Etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft har Kommisjonen med tyngde insistert på å forhandle alene på vegne av EU. Dette motsetter Rådet seg. Under CITES-forhandlingene på tunfisk i mars viste dette seg med all tydelighet med et sent og smalt mandat som ikke bidro til at EU fikk gjennomslag for bla. forbud mot handel med makrellstørje (bluefin tuna). Under kvikksølvforhandlingene i mai klarte EU ikke å vedta et mandat i det hele tatt og man frykter nå at denne situasjonen vil vedvare helt til partsmøtene under biomangfold-konvensjonen i oktober og klimaforhandlingene i november. Muligens må EU-domstolen inn i saken.

7. Videre prioriteringer

Det blir fortsatt svært viktig for Norge å samarbeide videre med EU på klimaområdet, særlig internasjonalt frem mot Cancun i desember 2010. I Norges arbeid med skog og klima (REDD+), samt finansiering av klimatiltak under en ny avtale (høynivågruppen under ledelse av statsminister Stoltenberg), vil det være viktig med støtte fra EU.

Utviklingen av EUs mål og regelverk vil fortsette og det er viktig at Norge gir innspill til disse prosessene i tillegg til arbeidet med å gjennomføre relevant regelverk i EØS-avtalen. Særlig utfordrende vil EUs diskusjon om evt. økt mål bli. Det forventes også en intens diskusjon om reglene for benchmarking/gratisallokering selv om dette skal vedtas i klimakomiteen (komitologi) med tre måneders scrutiny av Rådet og Parlamentet.

Videre må Norge fortsatt styrke samarbeidet med EU på naturmangfold, ikke minste frem mot møtet i CBD i Japan i slutten av oktober. EUs posisjoner vil være en viktig drivkraft i forhandlingene forutsatt at de kan bli enige om et mandat.

Norge vil fortsette å prioritere havmiljø i tråd med departementets strategi. Det er lite bevegelse i arktisk politikk i EU, men dette følges særlig som en del av havmiljøarbeidet.

Utviklingen av EUs regelverk vil fortsette og det er viktig at Norge gir innspill til disse prosessene i tillegg til arbeidet med å gjennomføre relevant regelverk i EØS-avtalen. Norge vil fortsatt kunne bidra aktivt til prosessen for å revidere regelverket for elektroniske og elektriske produkter (RoHS- og WEEE-direktivene) med innspill tidlig høsten 2010.

Miljørådene Henrik H. Eriksen og Knut F. Kroepelien