

NOTAT

6. marts 2019

EUROPA-PARLAMENTET ER STADIG EU'S GRØNNE DUKS

Kontakt:

Seniorforsker, Maja Kluger Dionigi

+45 30 59 55 87

mkr@thinkeuropa.dk

RESUME *Europa-Parlamentet lever op til sit ry om at være EU's grønneste institution. Det viser en ny gennemgang, Tænketanken EUROPA har foretaget, af ti klimasager, som det nuværende parlament har behandlet. Kun i 1 pct. af tilfældene foreslår parlamentet forud for trilogforhandlingerne direkte at forringe Kommissionens forslag. 12 pct. af ændringsforslagene handler om at styrke klimambitionerne, mens langt de fleste – 87 pct. – er neutrale. Omkring halvdelen af de forslag, som handler om at hæve klimaambitionerne, vedtages enten helt eller delvist.*

Nyere forskning viser dog, at Europa-Parlamentet vedtager færre miljøambitiøse ændringsforslag end tidligere, og parlamentets rolle karakteriseres som værende gået fra klimaforkæmper til klimafortaler. Det skyldes bl.a., at Parlamentet modererer sine krav forud for trilogforhandlingerne, at miljø- og industriudvalget har styrket koordinationen og at parlamentets miljøudvalg ikke længere alene NGO'ernes højborg, men lobbyadressat for alle interessenter, der ønsker at påvirke EU's lovgivning. Hertil kommer, at Visegrad-landene er begyndt at arbejde mere aktivt imod en ambitiøs klima- og miljøpolitik, samt at nye, klimaskeptiske partier er blevet valgt ind i parlamentet og at vækst og arbejdspladser under den økonomiske krise var topprioritet.

Klima og miljø er et af de områder, som EU bør prioritere højest, hvis det står til danskerne. En måling foretaget af YouGov for Tænketanken EUROPA viser, at halvdelen af danskerne ser EU som afgørende for en løsning på klimaudfordringen.

HOVEDKONKLUSIONER:

- En gennemgang af ti af de tolv klimasager, det nuværende parlament har beskæftiget sig med siden 2014, viser, at Europa-Parlamentet er med til at styrke EU's klimalovgivning.
- I otte ud af de ti sager har Europa-Parlamentet udelukkende stillet neutrale ændringsforslag eller ændringsforslag, der hæver ambitionerne i Kommissionens udspil.
- I alt har Europa-Parlamentet stillet 290 ændringsforslag til de 10 sager. Heraf har langt de fleste – 87 pct. – været neutrale ift. klimaambitionerne, 12 pct. har villet styrke dem, mens blot 1 pct. har handlet om at sænke dem.
- Knap halvdelen af de forslag, hvor Europa-Parlamentets ønsker at hæve klimaambitionerne, bliver medtaget i den endelige lovgivning.
- Parlamentet lever således op til sit ry om at være EU's "grønne" institution, men forskning viser dog, at parlamentet ikke er lige så aktivt som før.
- Det skyldes bl.a. en stigning af brugen af triloger, hvor EP modererer sine krav for at lande et kompromis med Rådet tidligt, et øget samarbejde mellem EP's miljø- og industriudvalg og øget lobbyisme fra industrien.
- Af andre faktorer kan nævnes Visegrad-landenes modstand, fremgangen hos klimaskeptiske partier ved EP-valget i 2014 samt den økonomiske og finansielle krise.
- Der tegner sig et billede af et parlament, der sjældent forringer Kommissionens klimaforslag, men som heller ikke så ofte som tidligere foreslår mere ambitiøse løsninger.

Flere nylige målinger viser, at den grønne dagsorden ligger øverst på danskernes liste over vigtigste politikområder lige nu.¹ Den seneste Eurobarometer fra december 2018 bekræfter, at klimaet er en kerneprioritet for danskerne. Her får klimaforandringer en anden plads (efter immigration) i danskernes vurdering af EU's vigtigste problemstillinger. For hele EU28 ligger klima på en femteplads.²

Danskerne er også klar over, at klimaforandringer er grænseoverskridende og derfor kræver fælles, grænseoverskridende løsninger. En repræsentativ måling med 2.028 respondenter, som YouGov har gennemført for Tænketanken EUROPA i januar 2019, viser, at 54 pct. de adspurgte mener, at EU har afgørende betydning for at løse klimaudfordringen. Dette talte statsminister Lars Løkke Rasmussen også for i sin tale til Europa-Parlamentet (EP) d. 28. november 2018, hvor han gav sit bud på Europas fremtid. Her nævnte han, at EU skal arbejde tættere sammen for at bekæmpe klimaforandringer.³ Det faldt i god jord hos et flertal af europaparlamentarikerne.

EP bliver ofte portrætteret som den grønneste af EU's institutioner, fordi parlamentet gennem tiden har presset på for højere EU-standarder og mere ambitiøse mål på miljø- og klimaområdet. I forskningskredse er EP blevet skildret som en miljøforkæmper⁴, miljøinteressenternes vogter⁵ og de grønne organisationers naturlige alliancepartner⁶. Nyere forskning viser dog, at EP har skruet ned for sine miljømæssige ambitioner over tid ved at fremsætte færre ambitiøse ændringsforslag.⁷ En grundig gennemgang af de klimasager, det nuværende har beskæftiget sig med siden 2014 viser, at EP stadig er med til at styrke EU's klimalovgivning. Andelen af EP's ændringsforslag, der styrker de klimamæssige standarder og mål i Kommissionens forslag er dog ikke stor. Der tegner sig et billede af et parlament,

¹ Ny måling: Miljø og klima er vigtigere for vælgerne end flygtninge og udlændinge, Information, 12. februar 2019.

² Standard Eurobarometer 90, Europa Kommissionen, december 2018, <http://ec.europa.eu/commission/office/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2215>

³ Statsministerens tale i Europa-Parlamentet 28. november 2018, Statsministeriet, http://www.stm.dk/p_14759.html.

⁴ Burns, C. (2005) The European Parliament: The EU's Environmental Champion?. i Andrew Jordan, red., Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions & Processes, 2.udg., London: Earthscan, pp. 87-106.

⁵ Weale et al. (2000) Environmental governance in Europe, Oxford: Oxford University Press.

⁶ Greenwood, Jeremy (2011), Interest Representation in the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 158.

⁷ Burns, C. (2018) In the Eye of the storm? The European Parliament, the environment and the EU crisis, unpublished paper; Burns, C. (2017) The European Parliament and climate change: a constrained leader? i Rüdiger, K.W. Wurzel, Hames Connelly, and Duncan Liefferink, red., The European Union in International Climate Change Politics. Still taking a lead? London: Routledge; pp. 52-65; Burns, C. og Carter, N. (2010) Is Co-decision Good for the Environment? An Analysis of the European Parliament's Green Credentials, Political Studies, 58(1): 123-42; Dionigi, M. K. (2017) Lobbying in the European Parliament: The Battle for Influence, London: Palgrave Macmillan, Chapter 4,

der sjældent forringer Kommissionens klimaforslag, men som heller ikke ofte foreslår mere ambitiøse løsninger.

Parlamentet styrker klimalovgivningen

Det nuværende parlament har været med til at styrke EU's lovgivning på klimaområdet. En gennemgang af ti ud af i alt tolv klimasager, som EP's miljøudvalg har været ansvarlig for siden 2014, viser, at EP sjældent foreslår at udvande Kommissionens forslag, når det kommer til den klimamæssige ambition (f.eks. ved at foreslå lavere standarder).^{8,9} En gennemgang viser, at langt de fleste ændringsforslag hverken svækker eller forringer Kommissionens forslag, da de ikke berører klimamæssige standarder eller mål. 87 pct. af EP's 290 vedtagne ændringsforslag er neutrale, mens 12 pct. styrker Kommissionens forslag i en mere klimaambitiøs retning, mens 1 pct. forringer dem.

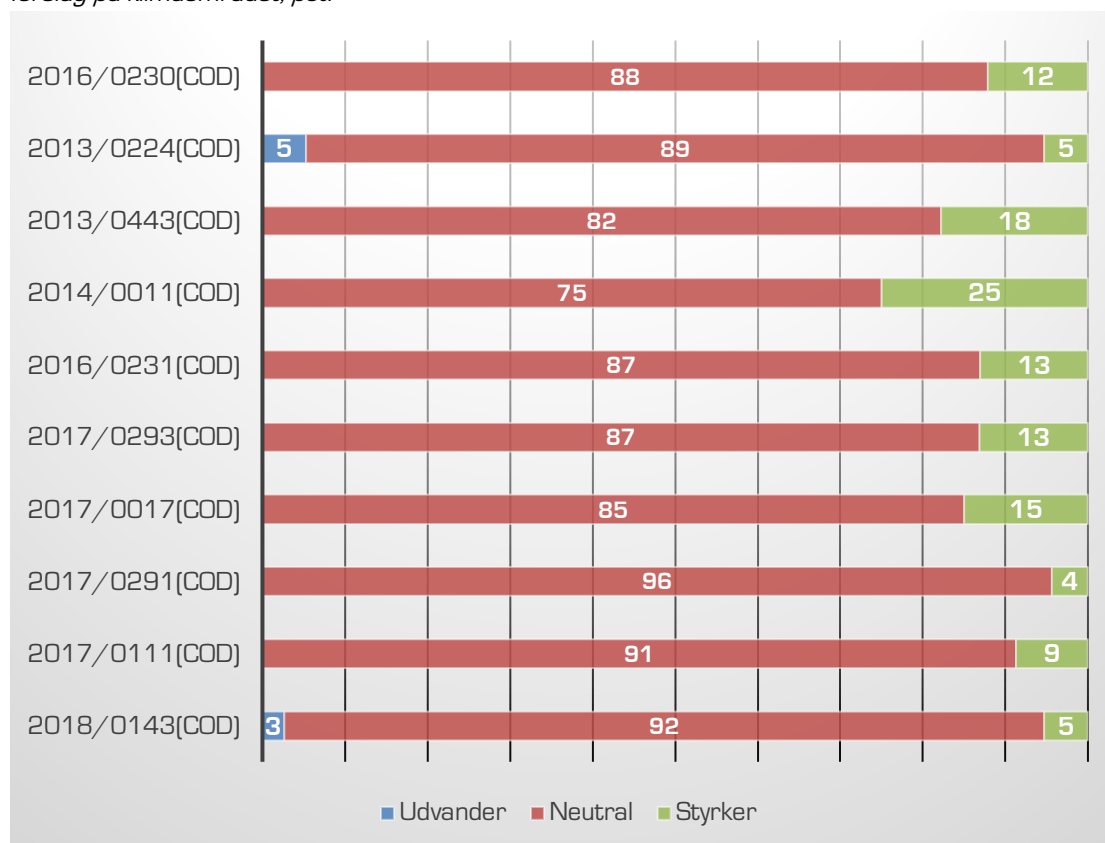
Figur 1 viser fordelingen på de ti sager, ændringsforslagene er stillet til.

⁸ De ti sager er: (1) 2016/0230 om medtagelse af drivhusgassemissioner og optag fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug i klima- og energirammen for 2030, (2) 2013/0224 (COD) om overvågning rapportering og verifikation af CO₂-emissioner fra søtransport, (3) 2013/0443 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer, (4) 2014/0011(COD) om oprettelse og virkemåde af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, (5) 2016/0231(COD) om bindende årlige reduktioner af drivhus gasemissioner fra medlemslandene fra 2021 til 2030 for en modstandsdygtig energiunion og for at opfylde forpligtelserne i henhold til Parisaftalen, (6) 2017/0293(COD) om fastsættelse af præstationsnormer for nye personbiler og nye lette erhvervskøretøjs emissioner inden for Unionens integrerede tilgang til nedbringelse af CO₂-emissionerne fra personbiler og lette erhvervskøretøjer, (7) 2017/0017 (COD) om ændring af direktiv 2003/87/EF for at videreføre de nuværende begrænsninger af anvendelsesområdet for luftfartsaktiviteter og forberede gennemførelsen af en global markedsbaseret foranstaltning fra 2021, (8) 2017/0291 (COD) om ændring af direktiv 2009/33/EF om fremme af renere og mere energieffektive køretøjer til vejtransport, (9) 2017/0111(COD) om overvågning og indberetning af nye tunge køretøjs CO₂-emissioner og brændstofforbrug og (10) 2018/0143 (COD) om fastsættelse af præstationsnormer for nye tunge køretøjs CO₂-emissioner.

⁹ To sager er ikke med i analysen, da de har været for tekniske til at afgøre, hvilket retning ændringsforslagene har trukket i. Det gælder (1) 2015/0148(COD) om ændring af direktiv 2003/87/EF for yderligere at fremme omkostningseffektive emissionsreduktioner og lavemissionsinvesteringer samt (2) 2014/0268(COD) om krav vedrørende emissionsgrænser for og typegodkendelse af forbrændingsmotorer til mobile ikke-vejgående maskiner.

Figur 1: EP styrker Kommissionens klimaforslag

Andelen af ændringsforslag hvor EP enten udvander, styrker eller er neutral ift. Kommissionens lovforslag på klimaområdet, pct.



Note: N= 290 ændringsforslag. Kilde: Tænketanken EUROPA.

Tænketanken EUROPA har analyseret EP's holdning på de ti sager forud for trilogforhandlingerne med Rådet og Kommissionen, dvs. EP's forhandlingsposition inden de uformelle inter-institutionelle forhandlinger går i gang. Det gælder enten EP's fællesholdning vedtaget af plenum ved første behandling (otte sager) eller miljøudvalgets vedtagne udvalgsrapport (2 sager), som kan findes i parlamentets lovgivningsdatabase.

Alle EP's vedtagne ændringsforslag forud trilogforhandlingerne er kodet efter, om de forringer, er neutrale eller styrker Kommissionsforslag på klimaområdet. Tabel 1 specificerer de tre kategorier og kommer med eksempler fra de ti sager. Kun ændringsforslag til artikler er kodet – ikke betragtninger og appendiks.

Table 1: Klassificering af EP's ændringsforslag

Klassificering	Indhold	Eksempler
Styrkelse	Strammer målene, standarderne, forslagens anvendelsesområde og/eller tidsperspektivet. Kan foreslå nye politikinstrumenter og sanktioner.	Indførelse af et bindende langsigtet mål for reduktion af drivhusgasemissioner fra medlemslandene mellem 2031-50 (2016/0231 (COD)). Udvider forslagens til anvendelsesområde fra skibe over 500 bruttotons til skibe over 400 bruttotons (2013/0224(COD)). Inkluderer metan i definitionen af ozonprækursorer (2013/0443(COD)). Indfører et langsigtet emissionsreduktionsmål for medlemslandene(2016/0231(COD)).
Neutral	Ingen mærkbar negativ eller positiv indvirkning på klimaet. Relaterer sig ikke til klimastandarder og mål.	Indskrænker de afsnit, hvor Kommissionen kan vedtage gennemførelsesretsakter (2013/0443(COD)). Tilføjer en formulering om, at det er nødvendigt med et overvågnings- og rapporteringssystem, der gør det nemt for transportvirksomheder at bruge (2017/011(COD)).
Forringelse	EP svækker Kommissionens forslag ved enten at nedsætte mål og standarder, indføre undtagelser og/eller indskrænke forslagens anvendelsesområde.	Lavere afgift for fabrikanter ved emissionsoverskridelse (2018/0143 (COD)). Indskrænkning af de typer af emissioner reguleret af forordningen (2013/0224 (COD)).

Kilde: Tænketanken EUROPA.

I otte ud af de ti sager foreslår EP overordnet at styrke Kommissionens forslag ved at foreslå højere standarder eller mål. Det gælder f.eks. forslag om, at alle indtægter fra handel med CO₂-kvoter blandt medlemslandene skal bruges til at håndtere klimaforandringer i EU.

Der er mange forskellige typer af ændringsforslag i EP's rapporter alt afhængig af, hvad de forskellige artikler i Kommissionens forslag referer til. Langt størstedelen af artiklerne indeholder ikke informationer om standarder og mål. De omhandler andre aspekter, som f.eks. Europa-Kommissionens rolle i implementeringsfasen. Disse ændringsforslag siger derfor ikke noget direkte om EP's holdning til klimastandarder og mål, tidsperspektiver, politikinstrumenter eller sanktioner. Andre

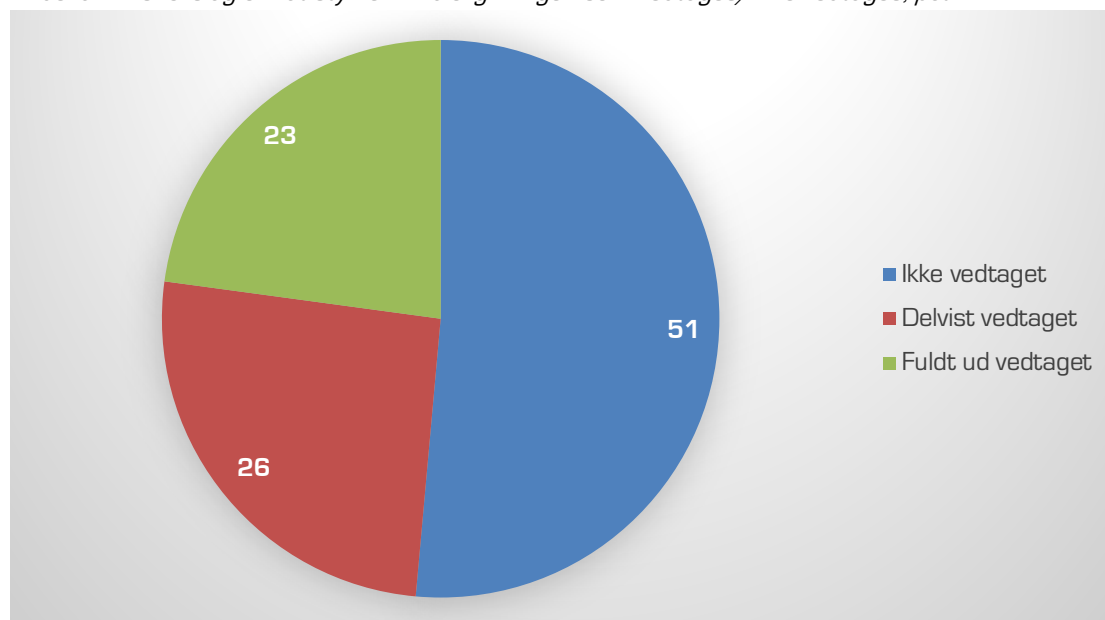
gange er et ændringsforslag kodet som neutralt, fordi det ikke ændrer på et forslagens klimaambition.

I to af de ti sager indeholder EP's forhandlingsposition enkelte ændringsforslag (henholdsvis ét og to), der lægger op til at svække Kommissionens forslag. Den ene sag drejer sig om fastsættelse af præstationsnormer for nye tunge køretøjers CO₂-emissioner (2018/0143 (COD)), hvor EP foreslog en mindre afgift for emissionsoverskridelse for fabrikanter, end den Kommissionen lagde op til. Den anden sag drejer sig om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-emissioner fra søtransport (2013/0224 (COD)), hvor Kommissionen foreslog, at forordningen skal omfatte alle emissioner fra forbrænding af brændstof, mens EP ønskede at indskrænke det til CO₂ og NO_x-emissioner.

Ser man nærmere på de 12 pct. af ændringsforslagene, der styrker Kommissionens forslag, bliver knap halvdelen (49 pct.) medtaget i den endelig lovgivningstekst forhandlet på plads mellem EP, Rådet og Kommissionen. 51 pct. af EP's forslag til at styrke klimaambitionerne går ikke igennem.

Figur 2. Halvdelen af EP's forslag til at styrke klimalovgivning vedtages

Andel af EP's forslag om at styrke klimalovgivningen som vedtages/ikke vedtages, pct.



Note: Fire af de ti sager er udelukket fra analysen, da de endnu ikke er færdigbehandlet. **Kilde:** Tænk tanken EUROPA.

Fra klimaforkæmper til klimafortaler

EP har over tid nedskaleret sine ambitioner på miljø- og klimaområdet ved at foreslå mindre vidtgående ændringsforslag over tid – særligt efter udvidelsen i

2004. Dog har EP efter 2004-udvidelsen haft større succes med at få sine ændringsforslag godtaget af Rådet.¹⁰ Forskning på området viser, at EP er gået fra at være en aktiv miljø- og klimaforkæmper til at blive en mere pragmatisk¹¹ miljøfortaler¹², der dog stadig foreslår at styrke EU's miljø- og klimalovgivning, men i mindre grad end tidligere. Det skyldes en kombination af tre faktorer:

- En stigning i brugen af triloger, hvor EP modererer sine krav for at lande et kompromis med Rådet tidligt
- Et større samarbejde mellem EP's miljø- og industriudvalg
- Øget lobbyisme fra industrigrupper.

For det første har brugen af trilogramøder på stort set alle lovforslag gjort det nemmere for EP at forudse, hvilke ændringsforslag Rådet bakker op om. Denne indsigt har fået parlamentet til at moderere sine krav for hurtigere at kunne finde frem til en fællesløsning med Rådet. EP blev medlovgiver på miljøområdet og EU's interne klimapolitik med Amsterdamtraktaten i 1999. Det var dog først ved det parlament, som sad i perioden 2009-2014, at størstedelen (ca. 80 pct.) af miljøudvalgets sager blev forhandlet på plads tidligt i lovgivningsprocessen og ved brug af trilogramforhandlinger.¹³

Det er veldokumenteret, at brugen af triloger under den fælles beslutningsprocedure involverer særlige normer og arbejdsprocedurer. Her gælder normer om lovgivningsmæssig ansvarlighed og samarbejdsvilje, der har fået EP til at moderere sine miljø- og klimakrav og stille færre radikale ændringsforslag.¹⁴ Der er desuden over tid kommet et tættere samarbejde mellem EP's miljø- og industriudvalg. Det

¹⁰ Burns, C., Carter, N.T., Davis, G., & Worsfold, N.T. (2013) Still Saving the Earth? The European Parliament's environmental record, *Environmental Politics*, 22(6): 935-954; Burns, C. & Carter, N. (2010) Is co-decision good for the environment? An analysis of the European Parliament's green credentials, *Political Studies* 58(1): 123-142

¹¹ Rasmussen, M.K. (2014) Is the European Parliament still a policy entrepreneur for environmental interests?, *Interest Groups & Advocacy*, 1(2): 239-259

¹² Burns, C. (2018) In the Eye of the storm? The European Parliament, the environment and the EU crisis, unpublished paper; Burns, C. (2017) The European Parliament and climate change: a constrained leader? i Rüdiger, K.W. Wurzel, Hames Connelly, and Duncan Liefferink, red., *The European Union in International Climate Change Politics. Still taking a lead?* London: Routledge; pp. 52-65

¹³ Dionigi, M.K. og Koop, C. (2017) Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency, and possible democratic deficit. Report for the European Economic and Social Committee. European Economic and Social Committee, CES/CSS/13/2016 23284

¹⁴ Burns, C., Carter, N.T., Davis, G., og Worsfold, N.T. (2013) Still Saving the Earth? The European Parliament's environmental record. *Environmental Politics*, 22(6): 935-954; Ripoll Servent, A. (2015) *Institutional and Policy Change in the European Parliament*. New York: Palgrave Macmillan.

har betydet, at miljøudvalget også har været nødt til at nedtone sine grønne holdninger internt i parlamentet for at få industriudvalget med om bord.

Den stigende horisontale politikkoordinering mellem EP's miljø- og industriudvalg skal ses i samspil med en general forandring af EU's miljø- og klimadiskurs. Indtil slutningen af 1990'erne var EU's miljø- og klimapolitik primært drevet frem af et meningsfællesskab bestående af EP's miljøudvalg, Kommissionens DG for miljø og Rådets miljøråd. Det gjorde det muligt for EP's miljøudvalg og Kommissionens miljø DG at agere som talerør for miljøorganisationer.¹⁵

Siden 2000 har EP i stigende grad været påvirket af EU's fokus på Lissabonstrategien (nu Europa2020-strategien) og på at skabe en konkurrencedygtig økonomi.¹⁶ I denne optik bliver miljø- og klimapolitik tænkt ind i en større sammenhæng, der også handler om at tage hensyn til de konkurrencemæssige og økonomiske konsekvenser af klima- og miljøpolitikken. Europa2020-strategien har ført til overlap mellem politikdomæner og et større samarbejde mellem Kommissionens DG'er, EP's udvalg og Rådets arbejdsgrupper. Endelig har den stigende lobbyisme fra industrigrupper i takt med at EP's magt er steget gjort, at miljøudvalget (og andre EP-udvalg) ikke længere er ngo'ernes højborg, men lobbyadressat for alle interesser, der ønsker at påvirke EU's lovgivning.¹⁷

På trods af at EP stiller færre radikale ændringsforslag på miljø- og klimaområdet end tidligere, søger parlamentet generelt at styrke Kommissionens lovforslag og ønsker ofte at gå længere end Rådet. Det er sjældent, at EP direkte foreslår at udvande Kommissionens forslag på klimaområdet. Det er tankevækkende taget i betragtning af en række udviklinger, herunder Visegrad-landenes (Polen, Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn) skepsis over for strengere miljø- og klimalovgivning, stigningen af miljøskeptiske partier ved EP-valgene i både 2009 og 2014 samt den økonomiske og finansielle krise.

Visegrad-landene siden markeret sig tydeligere mht. EU's miljø- og klimapolitik. De samarbejder i dag sammen for at svække og nedtone EU's ambitioner på miljø- og klimaområdet, mens de i starten af deres EU-medlemskab var mere tilbageholdende på området.¹⁸ Ny forskning viser, at Polen, Ungarn, Tjekkiet og Slovakiet

¹⁵ Dionigi, M. K. (2017) Lobbying in the European Parliament: The Battle for Influence, London: Palgrave Macmillan, Chapter 4

¹⁶ Burns, C. og Carter, N. (2010) Is Co-decision Good for the Environment? An Analysis of the European Parliament's Green Credentials, Political Studies, 58(1): 123-42;

¹⁷ Dionigi, M. K. (2017) Lobbying in the European Parliament: The Battle for Influence, London: Palgrave Macmillan, Chapter 4

¹⁸ Jankowska, K. (2017) Poland's clash over energy and climate policy: green economy or grey status quo. i Rüdiger Wurzel, James Connelly, and Duncan Liefferink, red., The European Union in

holder regelmæssige møder for at koordinere deres positioner og forsvare deres interesser sammen på rådsmøderne.¹⁹

Både det nuværende og foregående parlament så en bølge af populistiske og miljøskeptiske partier fra den yderste højrefløj blive valgt ind i EP, men disse har tilsyneladende ikke haft held til at udvande Kommissionens miljø- og klimaambitioner. Samtidig har EU gennemgået en omfattende økonomisk og finansiel krise, der netop kunne blive brugt som argument for ikke at pålægge industrien omkostningsfulde klimapolitikker. Krisen har ikke ført til politikafvikling eller en direkte svækkelse af indholdet af EU's klimalovgivning, men den har heller ikke ført til en højere miljøambition hos Kommissionen.²⁰

Visegrad-landene, de klimaskeptiske partier i EP og den økonomiske krise har således ikke haft markant indflydelse på EP's klimaposition. EP styrker stadig EU's klimalovgivning, om end i mindre grad, og foreslår sjældent at udvande klimaambitionen i Kommissionens lovforslag.

International Climate Change Politics. Still taking a Lead?, London: Routledge, pp. 145-158;
Skjærseth, J.B. (2018) Implementing EU climate and energy policies in Poland: policy feedback and reform, *Environmental Politics* 27(3): 498-518.

¹⁹ Wurzel, R., Liefferink, D., and Di Lullo, M. (forthcoming) The Council, European Council and Member States: Changing Environmental Leadership Dynamics in the European Union. *Environmental Politics*

²⁰ Gravey, V. A og Moore, B. (2019) Full Steam Ahead or Dead in the Water, i Charlotte Burns, Paul Tobin og Sebastian Sewerin, red., *The Impact of the Economic Crisis on European Environmental Policy*, pp. 19-43, Oxford: Oxford University Press.