



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.1.2009  
KOM(2009) 39 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN  
TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG  
SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Mod en global klimaændringsaftale i København**

{SEK(2009) 101}  
{SEK(2009) 102}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN  
TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG  
SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Mod en global klimaændringsaftale i København**

**1. RESUMÉ**

Blandt EU's vigtigste prioriteringer tæller en vellykket afslutning på de internationale forhandlinger om en klimaaftale i København i slutningen af 2009. Nu hvor klima- og energipakken er vedtaget, bør EU styrke sine forbindelser med tredjelande, såvel inden for rammerne af FN som uden for.

Denne meddelelse indeholder konkrete forslag til, hvordan dette mål kan nås. Den beskriver tre store udfordringer: Mål og tiltag, finansiering og opbygning af et effektivt globalt CO<sub>2</sub>-marked. Meddelelsen er ligeledes en reaktion på Det Europæiske Råds opfordring til Kommissionen på mødet i juni 2008 om at forelægge et forslag til en samlet strategi for en forøgelse af finansierings- og investeringsstrømmene til både emissionsreduktion og tilpasning.

Hvis den gennemsnitlige temperaturstigning på verdensplan skal begrænses til under 2° C over det førindustrielle niveau, bør de udviklede lande som gruppe betraget senest i 2020 tilsammen reducere deres emissioner med 30 % i forhold til 1990-niveaet. EU har vist et godt eksempel med sit løfte om senest i 2020 at reducere sine emissioner med 20 % i forhold til 1990-niveaet, uanset om der indgås en international aftale eller ej. Dette er langt den mest ambitiøse forpligtelse, som noget land eller nogen landegruppe har indgået for perioden efter 2012.

EU er villig til at gå et skridt videre og forpligte sig til en reduktion på 30 %, hvis der indgås en tilstrækkelig ambitiøs og vidtrækkende international aftale, hvorved de øvrige udviklede lande forpligtes til lignende reduktioner, og udviklingslandene forpligtes til at yde et passende bidrag. Udviklingslandene bør til sammen reducere deres emissioner med 15 til 30 % i forhold til "business as usual". Der vil blive brug for langt flere finansielle ressourcer til at støtte udviklingslandenes tiltag. Bidragene til disse ressourcer bør komme fra de enkelte lande selv, fra det globale CO<sub>2</sub>-marked og fra de udviklede lande. Mange af disse investeringer vil få både umiddelbare, men også langsigtede fordele for klimaet og den økonomiske genopretning, og der vil under alle omstændigheder ikke være tale om beløb, der er større end omkostningerne ved ikke at handle.

Der bør og kan etableres et globalt CO<sub>2</sub>-marked ved at kæde de enkelte landes emissionshandelsordninger sammen. Hermed kan der opnås omkostningseffektive emissionsreduktioner. EU bør tage kontakt til andre lande for at sikre, at der senest i 2015 etableres et marked, der omfatter alle OECD-landene, og at dette marked omfatter endnu flere lande, når vi når 2020.

## 2. INDLEDNING

EU's målsætning er at begrænse den gennemsnitlige temperaturstigning på verdensplan til under 2° C i forhold til det førindustrielle niveau. Hvis temperaturen stiger med mere end 2° C, vil det få konsekvenser i form af stigende mangel på fødevarer og vand og flere tilfælde af ekstreme vejrforhold, og det vil true en række enestående økosystemer. Fortsætter de nuværende emissionstendenser, vil grænsen på 2° C allerede være overskredet i 2050. Selv hvis vi holder temperaturstigningen på under 2° C, vil vi skulle gøre en stor indsats for at tilpasse os. I lyset af de seneste forskningsresultater forlanger stadig flere forskere, at atmosfærens indhold af drivhusgasser stabiliseres på et væsentligt lavere niveau end tidligere anbefalet, dvs. helt nede på 350 ppmv CO<sub>2</sub>-ækvivalenter. Det er derfor afgørende, at klimakonferencen i København resulterer i en ambitiøs aftale, som baner vejen for stabilisering på et lavt niveau.

De globale klimasystemers lange reaktionstid betyder, at videnskabelige advarsler må tages alvorligt, da det ellers kan få uoverskuelige og potentielt uhåndterlige konsekvenser med de deraf følgende omkostninger. Samtidig har vi nu chancen for at tackle spørgsmålet om klimaændringer, energisikkerhed og den nuværende økonomiske krise på én gang. Bekæmpelse af klimaændringerne kræver betydelige private og offentlige investeringer, som samtidig kan bidrage til at bane vejen for en lavemissionsøkonomi og skabe nye muligheder for vækst og beskæftigelse og bæredygtig udvikling. På verdensplan har flere regeringer annonceret stort anlagte investeringsprogrammer i tråd med EU's nyligt vedtagne europæiske økonomiske genopretningsplan, som skal fremme en lavemissionsøkonomi, sætte skub i innovation og vækst og øge energisikkerheden. Foranstaltninger, der tager sigte på at bekæmpe den økonomiske krise, kan også bidrage til at holde temperaturstigningen på under 2° C – en chance vi må gribe, mens tid er.

På **internationalt plan** var Bali-handlingsplanen fra 2007 startskuddet til den proces, som på FN's klimakonference i København i december 2009 skal munde ud i en international klimaaftale for perioden efter 2012. Denne aftale skal fastsætte konkrete nye mål og foranstaltninger med henblik på at reducere drivhusgasemissionerne og skabe grundlaget for bæredygtig udvikling ved at styrke landenes kapacitet til at tilpasse sig til de uundgåelige klimaændringer. Samtidig skal den sætte gang i innovation og økonomisk vækst, afhjælpe fattigdommen og give adgang til bæredygtige energiydelser (den "fælles vision"). Efter FN-konferencen i Poznań i december 2008 er der kommet fuld gang i forhandlingerne.

Når det gælder **de enkelte lande**, arbejder både de udviklede lande og udviklingslandene på at styrke deres indsats. Der fastsættes mål og etableres CO<sub>2</sub>-markeder. I december vedtog EU sin ambitiøse klima- og energipakke, som tager sigte på at gennemføre EU's ensidige mål om senest i 2020 at reducere drivhusgasemissionerne med 20 % i forhold til 1990-niveauet og at udvide og forbedre EU's emissionshandelsordning (EU ETS). Den nye regering i USA har sat klimaforandring øverst på dagsordenen. Australien har ligeledes bekendtgjort sine mellemsigtede klimatilsagn, med fokus på emissionshandel. Disse handelsordninger kan udgøre kernen i et virkeligt globalt CO<sub>2</sub>-marked.

## 3. MÅL OG TILTAG

Hvis vi skal have en rimelig chance for at holde temperaturstigningen på under 2° C, skal de samlede drivhusgasemissioner på verdensplan reduceres til under halvdelen af 1990-niveauet senest i 2050. De samlede drivhusgasemissioner eksklusive emissioner fra arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug vil ligeledes skulle toppe før 2020. De udviklede lande skal føre an i bestræbelserne på at nå dette globale mål og vise, at det er muligt og økonomisk

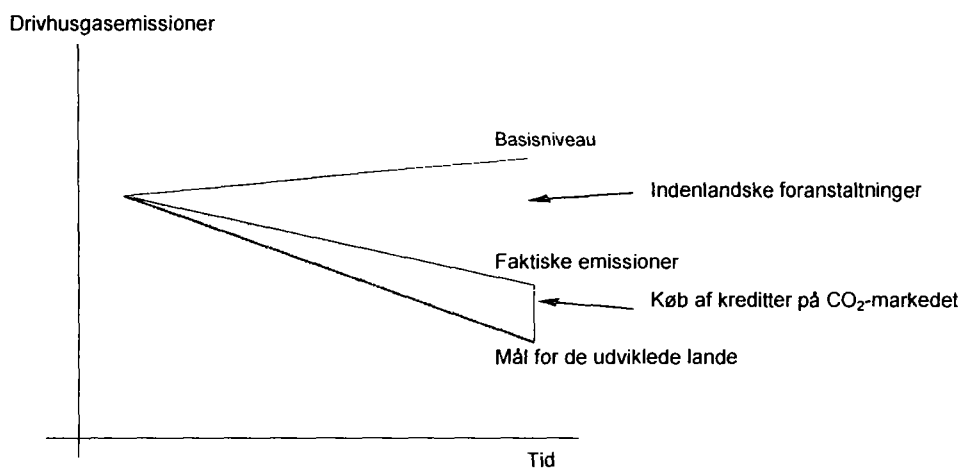
overkommeligt at opnå en lavemissionsøkonomi. Der kræves et stort bidrag fra de udviklede lande, men også fra de mere velstående udviklingslande, idet mange af de sidstnævnte hurtigt er på vej til at komme med i gruppen af lande, der tegner sig for store drivhusgasemissioner. I denne forbindelse skal samarbejdet styrkes betydeligt, således at der kan fremskaffes den nødvendige kapacitet, teknologi og finansiering.

### 3.1. Nye reduktionsmål for de udviklede lande

Københavnaftalen bør fastsætte yderligere reduktionsmål for de udviklede lande, som omfatter alle økonomiske sektorer. EU har vist et godt eksempel med sit ensidige tilsagn om senest i 2020 at reducere sine emissioner med 20 % i forhold til 1990-niveauet. Dette er langt den mest ambitiøse forpligtelse, som noget land eller nogen landegruppe har indgået for perioden efter 2012. EU er villig til at gå et skridt videre og forpligte sig til en reduktion på 30 %, under forudsætning af at der indgås en tilstrækkelig ambitiøs og vidtrækkende international aftale, som forpligter de øvrige udviklede lande til lignende reduktioner, og forpligter de økonomisk mere velstående udviklingslande til at yde et passende bidrag i overensstemmelse med deres ansvar og respektive kapaciteter.

EU har foreslået, at de udviklede lande som gruppe betragtet reducerer deres emissioner med en procentsats, der er i overensstemmelse med 2° C-målet. Som det fremgår af den 4. evalueringsrapport fra Det Mellemlandslige Panel om Klimænderinger (IPCC), kræver dette, at de udviklede lande reducerer deres emissioner med 25-40 % senest i 2020 og 80-95 % i 2050. De udviklede lande burde kunne nå deres reduktionsmål, dels gennem indenlandske tiltag, dels gennem anvendelse af kreditter fra emissionsreduktioner i udviklingslande, som vist i figur 1.

Figur 1: De udviklede landes emissioner



De udviklede landes samlede mål bør fordeles på en sådan måde, at byrdefordelingen bliver retfærdig. Følgende parametre tages i betragtning:

- BNP pr. indbygger: Dette er en indikator for det enkelte lands mulighed for at finansiere sin reduktionsindsats og for at købe kreditter fra projekter til nedbringelse af drivhusgasemissioner fra tredjelande.
- Drivhusgasemissioner pr. BNP-enhed: Dette viser landets eget emissionsreduktionspotentiale.
- Udviklingen i drivhusgasemissioner i perioden 1990-2005: Indikator for allerede gennemførte reduktionstiltag.

- Befolkningsudvikling i perioden 1990-2005: Dette viser forbindelsen mellem befolkningens størrelse og de samlede drivhusgasemissioner.

Det almindeligt anerkendte Kyoto-referenceår, som er 1990, bør anvendes som historisk referencepunkt ved fastsættelsen af yderligere bidrag til den globale reduktionsindsats efter 2012. De udviklede lande bør som gruppe betragtet senest i 2020 reducere deres emissioner med 30 % i forhold til 1990-niveauet. Ved fastsættelsen af de enkelte landes fremtidige emissionsmål kan der anvendes et senere år som referencepunkt for således at drage fordel af mere præcise statistikker. Dette gælder for EU's klima- og energipakke, som anvender 2005 som referenceår. Dette bør dog ikke bruges som en undskyldning for at udhule indsatsen for at nedbringe emissionerne.

De bindende reduktionsforpligtelser bør ikke være begrænset til lande, der har forpligtelser i henhold til Kyoto-protokollen. Københavnaftalen bør mindst fastsætte emissionsmål for de lande, der er opført i Bilag I til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (klimakonventionen), alle OECD-lande og alle nuværende EU-medlemsstater, kandidatlande og potentielle kandidatlande.

Ved fastsættelsen af målene for perioden efter 2012 bør der tages hensyn til eventuelle overskydende emissionsrettigheder fra tiden før 2012 for at sikre, at målet om en reduktion på 30 % nås gennem reelle reduktioner efter 2012. Reglerne vedrørende arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug bør heller ikke udvande de miljømæssige fordele ved 30 %-målet. Overvågning, rapportering og kontrol af reduktionsindsatsen bør forbedres, og der bør foretages regelmæssige fagfællebedømmelser af klimapolitikkerne.

### **3.2. Foranstaltninger til reduktion af de stigende drivhusgasemissioner i udviklingslandene**

Det bliver stadig tydeligere, at klimaændringerne vil få mest alvorlige konsekvenser for udviklingslandene i form af oversvømmelser, tørke og afskovning. Selvom de udviklede lande fortsat bør lede bestræbelserne på at reducere emissionerne, navnlig på kort sigt, er det sandelig også i udviklingslandenes interesse at bidrage til 2° C-målet.

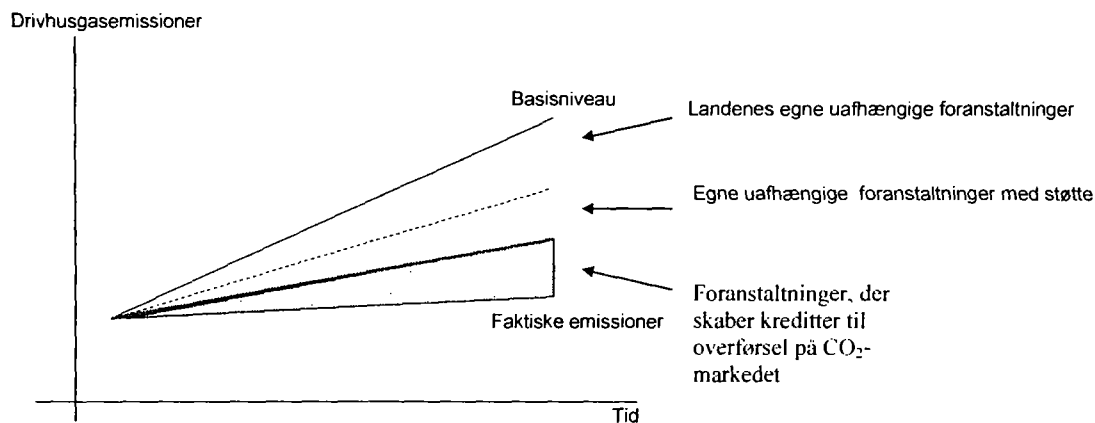
Udviklingslandenes drivhusgasemissioner er desuden hastigt stigende, og hvis de ikke begrænses eller reduceres, vil de udviklede landes indsats for at reducere deres emissioner blive opvejet heraf. Det fremgår af en ny videnskabelig rapport, at udviklingslandene som gruppe betragtet vil være nødt til senest i 2020 at begrænse stigningen i deres drivhusgasemissioner til 15-30 % under basisniveauet ved hjælp af foranstaltninger tilpasset de enkelte lande. Disse skøn omfatter ikke virkningerne af reduktioner, der skyldes overførsel af CO<sub>2</sub>-kreditter til de udviklede lande som vist i figur 2. Foranstaltningerne på dette område bør omfatte en hurtig reduktion af de emissioner, der skyldes rydning af de tropiske skove. Bruttonyrdningen af tropeskovene bør senest i 2020 halveres i forhold til det nuværende tempo, og det globale tab af skovdække bør standses senest i 2050.

Udviklingslandenes forskellige nationale forhold og udviklingsstadier kræver differentierede foranstaltninger og ambitionsniveauer. Dette kan opnås ved at bygge videre på de nationale klimastrategier. I de seneste år har en række udviklingslande, herunder Kina, Indien, Sydafrika og Brasilien, udarbejdet nationale afbødningsstrategier i forbindelse med deres udviklingspolitik. Disse lande og andre mere økonomisk velstillede udviklingslande bør i løbet af året ajourføre deres strategier og anføre deres samlede mål for tiden frem til 2020.

Alle udviklingslandene, undtagen de mindst udviklede, bør som led i Københavnaftalen forpligte sig til inden udgangen af 2011 at vedtage udviklingsstrategier, der sigter mod en økonomi med lavt CO<sub>2</sub>-udslip. Disse strategier bør fastsætte en troværdig metode til begrænsning af landets emissioner ved hjælp af afbødningsforanstaltninger, der er tilpasset

landets forhold, og som omfatter alle de vigtigste drivhusgasudledende sektorer, navnlig energi- og transportsektoren, de væsentligste energiintensive industrier og, hvis dette er en vigtig sektor, land- og skovbruget. Strategierne bør samtidig vise, i hvilket omfang der er brug for støtte til gennemførelsen af de foreslåede foranstaltninger, når landet ikke selv kan påtage sig meromkostningerne. Solide og verificerbare CO<sub>2</sub>-fattige udviklingsstrategier bør være en forudsætning for, at der kan ydes international støtte til afbødningsforanstaltninger. Foruden at bidrage med finansiering vil det være nødvendigt at fremme kapacitetsopbygning i mange udviklingslande, således at de kan udarbejde og gennemføre deres egne CO<sub>2</sub>-fattige udviklingsstrategier.

**Figur 2: Udviklingslandenes emissioner**



For at sikre et tilstrækkeligt højt ambitionsniveau bør drøftelserne om de konkrete strategier, forslag til foranstaltninger og støtte baseres på en uafhængig teknisk analyse. En sektorbaseret tilgang kan anvendes som grundlag for en analyse og udvikling af forskellige afbødningsstrategier, idet der tages hensyn til tekniske oplysninger fra den private sektor. En ny mekanisme for støtte til afbødende foranstaltninger kan være en egnet platform, hvor man på grundlag af en teknisk evaluering kan kæde foreslåede foranstaltninger sammen med passende bilateral og multilateral støtte. Mekanismen bør også bruges til at vurdere, om planens overordnede ambitionsniveau svarer til landets kapacitet til at træffe foranstaltninger, og om den er egnet til at gennemføre den samlede emissionsreduktion i forhold til basisniveauet for den pågældende gruppe af udviklingslande. Om nødvendigt bør mekanismen også anvendes til at undersøge mulighederne for at sætte målene højere.

Foranstaltninger, der er gennemført af udviklingslande, bør opføres i et internationalt register. Registret bør vise, hvilken foranstaltning der er truffet, og hvilken afbødende virkning den har, idet der anvendes gennemskuelige og pålidelige måle-, rapporterings- og kontrolmetoder. FN's klimakonference gennemgår derefter de afbødende foranstaltninger, der er vedtaget for den pågældende gruppe af udviklingslande som helhed, og vil kunne anmode udviklingslandene om at øge deres indsats på dette område og de udviklede lande om at forhøje deres støtte.

### **3.3. Nedbringelse af emissionerne fra den internationale luftfart og søtransport og fluorholdige gasser**

#### *International luftfart og søtransport*

Selvom den internationale luftfart og søtransport er omfattende og hurtigt voksende kilder til drivhusgasemissioner, er begge sektorer hidtil blevet holdt uden for den internationale klimaaftale. Kommissionen mener, at emissionerne fra disse sektorer bør indgå i aftalen.

Klimakonventionen bør som led i Københavnaftalen forpligte disse sektorer til senest i 2020 at reducere deres emissioner til niveauet før 2005 og senest i 2050 til væsentligt under 1990-niveauet. Da den internationale luftfart og søtransport er et globalt anliggende, bør der træffes globale foranstaltninger for at afbøde deres indvirkning på klimaet. Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) og Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) har ansvaret for senest i 2010 at fremme udarbejdelsen og vedtagelsen af sådanne foranstaltninger. Omkostningseffektive emissionsreduktioner vil kunne opnås ved hjælp af markedsbaserede foranstaltninger, herunder emissionshandel. Foranstaltninger, der tager sigte på at reducere luftfartens og søfartens drivhusgasemissioner, bør tage hensyn til de negative konsekvenser, som dette kan få for isolerede regioner, fjerntliggende øer og de mindst udviklede lande (LDC). Hvis ICAO og IMO ikke inden udgangen af 2010 er nået til enighed, vil emissionerne fra den internationale luftfart og søtransport i henhold til Københavnaftalen blive talt med i landenes samlede udledninger for at sikre, at de udviklede lande træffer nogenlunde ens foranstaltninger.

EU har inkluderet CO<sub>2</sub>-emissionerne fra luftfarten i sin emissionshandelsordning. Hvad angår søtransport, arbejdes der i øjeblikket på en undersøgelse af en række markedsbaserede foranstaltninger. Hvis det ikke er muligt at nå til enighed om fælles regler for nedbringelse af drivhusgasemissionerne fra denne sektor, bør EU træffe sine egne foranstaltninger.

#### *Fluorholdige gasser*

Udfasningen af hydrochlorfluorcarbon (HCFC'er) vil i henhold til Montreal-protokollen blive fremskyndet i det kommende årti, hvilket kan føre til en hastig stigning i udledningen hydrofluorcarbon (HFC'er), hvoraf mange er meget kraftigt virkende drivhusgasser. Københavnaftalen bør omfatte en international ordning for reduktion af HFC-emissioner. En sådan ordning vil tilskynde industrien til at øge forskningsindsatsen for at udvikle HFC'er, der har mindre indvirkning på klimaet, og HFC-frie alternativer.

#### **4. FINANSIERING AF CO<sub>2</sub>-FATTIG UDVIKLING OG TILPASNING**

En global Københavnaftale må og skal underbygges af tilstrækkelige finansielle ressourcer for at kunne gennemføres. Navnlig i den nuværende økonomiske situation skal Københavnaftalen sikre, at klimamålene gennemføres så omkostningseffektivt som muligt. Kommissionens analyser viser, at et velfungerende globalt CO<sub>2</sub>-marked i høj grad vil kunne reducere omkostningerne både for de udviklede lande og udviklingslandene, men at investeringerne må øges betydeligt, omfordeles og anvendes optimalt. Den internationale finansielle struktur, som skal støtte klimaindsatsen, skal overholde principperne om god forvaltningsskik og sikre størst mulig effektivitet. Den skal desuden være tilstrækkelig, være underlagt regnskabspligt og sikre lighed, samhørighed og forudsigelighed. Københavnaftalen bør præcisere, at den finansielle støtte skal rettes mod effektive og resultatorienterede afbødnings- og tilpasningsforanstaltninger i udviklingslandene. Potentielle finansieringskilder kunne f.eks. være privat og offentlig finansiering og tilskud og lån som led i internationale, bilaterale og multilaterale foranstaltninger. EU vil bidrage både på fællesskabs- og medlemsstatsniveau. De finansieringsinstrumenter og institutioner, der har til formål at bekæmpe klimaforandring, bør være kohærente og supplere de eksisterende internationale organer og finansielle institutioner, og der bør ved fastlæggelsen af deres opgaver og ansvar tages højde for den aktuelle debat om deres respektive roller og ansvar.

##### **4.1. Finansiering af reduktionsforanstaltninger**

###### *Globalt*

Det vil være nødvendigt med en årlig forhøjelse af investeringerne til reduktionsforanstaltninger. Ifølge de seneste undersøgelser foretaget af Det Fælles Forskningscenter og andre uafhængige organer skønnes det, at de samlede nettoinvesteringer vil beløbe sig til 175 mia. EUR i 2020. Det anslås, at over halvdelen af disse midler skal investeres i udviklingslandene, herunder i skovbruget. Investeringer i energieffektivitet og CO<sub>2</sub>-fattige teknologier vil sætte gang i innovation og vækst og føre til energibesparelser og større energisikkerhed. Investeringer, der tager sigte på at bremse skovrydningen, vil beskytte biodiversiteten og sikre langsigtet bæredygtig udvikling på lokalt plan. Dette skal også ses i forhold til omkostningerne ved ikke at handle (5-20 % af det globale BNP ifølge Stern-rapporten).

#### *Udviklingslandene*

De nationale CO<sub>2</sub>-fattige udviklingsstrategier skal indeholde et skøn over, hvilke yderligere nettoinvesteringsomkostninger der er brug for til afbødende foranstaltninger og vise, hvilke finansierings- gennemførelsesmuligheder der er egnede til at gøre sådanne investeringer virksomme.

Der findes følgende finansieringsmuligheder for udviklingslandene:

- **Internt:** Indtil 2020 forårsager de fleste af de foranstaltninger, der er fastsat inden for rammerne af CO<sub>2</sub>-fattige udviklingsstrategier, kun ubetydelige meromkostninger, og i nogle tilfælde giver de endda nettogevinst på mellemlangt sigt, men de kræver, at der investeres fra starten. Det skønnes f.eks., at over halvdelen af reduktionerne i energisektoren kan opnås ved hjælp af energieffektivitetsforanstaltninger. Det vil hovedsagelig være den private sektor og husholdningerne, der skal finansiere disse foranstaltninger, og regeringerne kan støtte disse tiltag med passende politikker. Disse foranstaltninger vil kunne sætte gang i de indenlandske investeringer og den økonomiske vækst og øge energisikkerheden. Internationale låneprogrammer vil også kunne give adgang til international privatkapital.
- **Eksternt:** De nævnte udviklingsstrategier vil ikke blot skulle omfatte foranstaltninger med lave omkostninger eller kortsigtede nettogevinst, men også foranstaltninger, der overstiger det pågældende udviklingslands egen kapacitet. Den finansielle støtte til meromkostningerne ved sådanne investeringer skal komme fra flere sider, herunder innovative finansieringsmekanismer, der omfatter offentlige midler og indtægter fra de internationale mekanismer for CO<sub>2</sub>-kreditter. Det skønnes, at disse mekanismer vil kunne bidrage med en tredjedel eller mere til de ekstra investeringer, der er brug for i udviklingslandene.

#### **4.2. De uundgåelige klimaændringer – finansiering af tilpasningsforanstaltninger**

Københavnftalen bør fastsætte generelle regler for tilpasningsforanstaltninger, som bør omfatte følgende elementer:

- Alle må tilpasse sig: De mest udsatte og fattigste lande skal have støtte til at tilpasse sig. Kun hvis vi forudser potentielle skadelige virkninger i god tid og tilpasser os i overensstemmelse hermed, kan vi undgå dyre skader.
- En forpligtelse til systematisk at tage højde for tilpasning i de nationale strategier: Dette bør være et ansvar, som udviklingslandene og de udviklede lande er fælles om.
- Udvikling af bedre værktøjer til udarbejdelse og gennemførelse af tilpasningsstrategier, herunder tilpasningsmetoder og -teknologier, kapacitetsopbygning, styrkelse af klimakonventionens rolle, når det gælder



mobilisering af interesseparter, herunder internationale organisationer, og sikring af en mere koordineret tilgang til risikoforvaltning/katastroferisikobegrænsning.

For at samle erfaringerne bør EU anbefale, at der inden for rammerne af klimakonventionen nedsættes et panel af tekniske eksperter. Alle lande bør være forpligtet til at udarbejde omfattende nationale tilpasningsstrategier. Hvis tilpasningspolitikkerne skal være effektive, skal de gå videre end de umiddelbare tilpasningsbehov. I stedet for projekt-baserede strategier bør klimabeskyttelse indgå som en langsigtet strategi i landets mere overordnede planlægnings- og udviklingsstrategi. Det kan være nyttigt at se på de erfaringer, der er gjort på dette område inden for rammerne af den globale klimaalliance (Global Climate Change Alliance (GCCA)). Der bør ydes finansiel og teknisk støtte til de mest sårbare lande, navnlig de mindst udviklede udviklingslande og små østater under udvikling.

Udgifterne til kapacitetsopbygning og prioriterede foranstaltninger i de mest sårbare lande kan i vidt omfang dækkes af den eksisterende tilpasningsfond. Selvom der er meget forskellige skøn over, hvor meget tilpasningsforanstaltningerne vil komme til at koste ekstra, vil tilpasningsfonden dog ikke være tilstrækkelig til at støtte foranstaltninger i alle udviklingslandene. Der vil derfor blive brug for innovative finansieringskilder for at opfylde behovet for tilpasning. Som det også er tilfældet for afbødende foranstaltninger skal finansieringen af tilpasningsforanstaltninger skræddersys til den faktiske investering. Klimakonventionens sekretariat anslår, at udgifterne til tilpasning i alle udviklingslandene fra 2030 vil kunne beløbe sig til 23-54 mia. EUR om året. Mange af de foranstaltninger, der kan træffes i god tid, som f.eks. foranstaltninger til effektivisering af vandforbruget i områder, hvor der kan blive tale om vandmangel, vil dog kunne skabe nettogevinster for økonomien. Man bør undersøge muligheden for at oprette en multilateral forsikringspulje til dækning af tab i forbindelse med klimabetingede naturkatastrofer som supplement til de eksisterende finansieringsmekanismer. Kommissionen er allerede involveret i et pilotprojekt på dette område.

#### **4.3. Finansiering af forskning, teknologisk udvikling og demonstration på verdensplan**

Der bør sættes skub i forskning, udvikling og demonstration af teknologier, der sigter mod lave CO<sub>2</sub>-udledninger og tilpasning i alle de økonomiske sektorer og aktiviteter. Forskningen bør være baseret på de behov, der er fastlagt i de nationale CO<sub>2</sub>-fattige udviklingsstrategier, og de vurderinger, som mekanismen for støtte til afbødende foranstaltninger har foretaget, og kan f.eks. omfatte kapacitetsopbygning, samarbejde inden for forskning og teknologisk udvikling, fjernelse af hindringer for markedsadgang for miljøvenlige varer og tjenester og bedre samordning af den globale forskningsindsats.

Disse aktiviteter kræver yderligere offentlige midler. Globalt set vil det være ønskværdigt med mindst en fordobling af den energirelaterede forskningsindsats inden 2012 og en firedobling af indsatsen i forhold til det nuværende niveau inden 2020 med et markant skift i fokus til lavemissionsteknologier, især vedvarende energikilder. Man bør ligeledes på internationalt plan fremme forskning i virkninger, tilpasning og andre muligheder for at modvirke klimaændringerne. Københavnaftalen bør indeholde en forpligtelse til at styrke forskningen. Kommissionen bør samarbejde med medlemsstaterne for på en sammenhængende måde at fremme det internationale samarbejde inden for forskning og teknologi på klimaområdet, herunder lavemissionsteknologier i alle sektorer.

For at fremskynde udviklingen og sætte gang i anvendelsen af strategisk vigtige lavemissionsteknologier arbejder EU på at gennemføre sin strategiske energiteknologiplan (SET-planen). EU har også planer om som led i Det Europæiske Teknologiiinstitut (EIT) at skabe et af de første videns- og innovationssamfund om bekæmpelse af klimaændringer og

tilpasning, hvilket er i tråd med de mere overordnede mål for EU's politik for forskning og teknologisk udvikling. I den reviderede emissionshandelsordning (EU ETS) er der afsat 300 mio. emissionskvoter til at fremme etableringen af anlæg til demonstration af udskillelse og underjordisk lagring af CO<sub>2</sub> og til udvikling af innovative teknologier baseret på vedvarende energi. Kommissionen arbejder desuden på en meddelelse om finansiering af lavemissionsteknologier.

Endelige er der behov for en større indsats også i form af uddannelse for at fremme forståelsen for klimaets udvikling og følgerne heraf for samfundet, økonomien og økosystemerne.

#### **4.4. Innovative internationale finansieringskilder**

De udviklede lande vil bidrage med offentlige midler og ved anvendelse af CO<sub>2</sub>-kreditmekanismer. De offentlige bidrag skal være sammenlignelige og være baseret på forurenere-betaler-princippet og landets økonomiske formåen. Bidragenes størrelse bør sættes til forhandling og fastsættes i Københavnaftalen.

Der er identificeret to vigtige muligheder for at skabe innovativ finansiering. Den første mulighed er, at de udviklede landes årlige finansielle bidrag fastsættes på grundlag af en fastsat formel. Denne formel kan være baseret på en kombination af forurenere-betaler-princippet (dvs. de samlede tilladte emissioner) og landets finansielle formåen (dvs. BNP pr. indbygger). Den anden mulighed går ud på, at der afsættes en vis procentdel af de udviklede landes tilladte emissioner med henblik på international bortauktionering. Procentdelen kan forhøjes gradvis i overensstemmelse med indkomsten pr. indbygger.

Den første mulighed skaber sikkerhed om, hvilke midler der er til rådighed. Landene kan forhøje deres finansielle bidrag uafhængigt af de andre og fordele midlerne decentralt under anvendelse af de eksisterende bilaterale og multilaterale kanaler. Dette kræver dog pålidelige og gennemsigtige procedurer for overvågning, rapportering og kontrol i forbindelse med de ekstra offentlige midler, der anvendes til klimarelaterede foranstaltninger. For at sikre overholdelse af finansieringsforpligtelserne kunne der tilbageholdes et tilsvarende antal emissionsrettigheder, hvis et land ikke bidrager med det fastsatte beløb. Den anden mulighed tilvejebringer ikke nødvendigvis forudsigelige finansieringsmidler, fordi myndighederne i stedet vil kunne anvende CO<sub>2</sub>-kreditter fra mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM). Denne mulighed vil ligeledes kræve en central forvaltningsstruktur på FN-niveau med henblik på at tilrettelægge auktionerne, fastsætte finansieringsprioriteringer og kanalisere midlerne til afbødnings- og tilpasningsforanstaltningerne.

I EU vil bortauktioneringen af emissionskvoter inden for rammerne af EU ETS kunne skabe betydelige offentlige indtægter. Medlemsstaterne vil kunne anvende nogle af disse indtægter til at opfylde deres internationale finansielle forpligtelser i henhold til den fremtidige klimaaftale, uanset hvilken finansieringsmulighed der vælges.

Begge instrumenter kan kombineres med finansiering fra et globalt instrument, der tager sigte på at inkludere den internationale luftfart og søtransport (f.eks. indtægter fra bortauktionering af kvoter inden for rammerne af en global lofts- og handelsordning for disse to sektorer).

Det bør undersøges, i hvilket omfang udviklingslandene (bortset fra de mindst udviklede udviklingslande og små østater under udvikling) efterhånden kan øge deres bidrag i overensstemmelse med deres finansielle formåen.

#### **4.5. Finansiering af en tidlig indsats**

I årene umiddelbart efter vedtagelsen af den nye klimaaftale er det meget vigtigt at opbygge kapacitet, således at landene råder over den nødvendige institutionelle formåen til at gennemføre effektive reduktions- og tilpasningsforanstaltninger.

En tidlig indsats vil lette vejen for tilpasning og for overgangen til en lavemissionsøkonomi. EU bør undersøge muligheden for at etablere en mekanisme for forhåndstildeling af omfattende midler til de mest sårbare og fattigste udviklingslande. Dette vil være et overgangsinitiativ for perioden fra 2010 og indtil den nye finansielle struktur, som der skal træffes aftale om i København, gennemføres fuldstændigt. Den foreslåede globale klimafinansieringsmekanisme (GCFM) vil på grundlag af udstedelsen af obligationer kunne yde forhåndsfinansiering til prioriterede klimaforanstaltninger. Disse midler vil navnlig gøre det muligt straks at sætte effektivt ind over for presserende tilpasningsbehov, som f.eks. katastroferisikobegrænsning. En del af de midler, der skaffes således, kunne også anvendes til at støtte afbødningsforanstaltninger, navnlig dem, der skaber synergi mellem afbødning og tilpasning, som f.eks. nedbringelse af emissionerne fra afskovning. Den globale klimafinansieringsmekanisme har som mål at skaffe ca. 1 mia. EUR om året i perioden 2010-2014, forudsat at medlemsstaterne giver passende tilsagn om støtte.

#### **4.6. Forvaltning af de internationale midler til klimabeskyttelse**

Da midlerne til afbødning og tilpasning sandsynligvis vil komme fra mange kilder, vil der blive brug for bedre koordinering og samarbejde. Et forum på højt plan om international klimafinansiering bør samle de vigtigste beslutningstagere fra de offentlige og private sektorer og internationale finansielle institutioner. Dette forum bør regelmæssigt gennemgå, hvilke midler der er til rådighed, og hvilke udgifter der skal afholdes, og fremsætte anbefalinger om forbedringer. Forummet bør arbejde tæt sammen med mekanismen for støtte til afbødende foranstaltninger.

### **5. EMISSIONSREDUKTION OG INDTJENING FRA ET GLOBALT CO<sub>2</sub>-MARKED**

#### **5.1. Indenlandske ordninger for begrænsning af og handel med drivhusgasser**

Indenlandske ordninger, der fastsætter loft over og indfører handel med drivhusgasemissioner, er et af de mest lovende værktøjer, som landene råder over, når det gælder reduktion af drivhusgasemissionerne, navnlig i sektorer, der tegner sig for relativt store udledninger. Loftet over emissionerne sikrer, at ordningerne er miljømæssigt effektive, og den fleksibilitet kvotehandelen indebærer, gør dem omkostningseffektive. Indenlandske CO<sub>2</sub>-markeder kan og bør kædes sammen med henblik på at etablere et effektivt globalt marked, som reducerer omkostningerne ved afbødning. Københavnaftalen kan støtte det begyndende CO<sub>2</sub>-marked ved at sætte både globale mål og mål for de enkelte lande.

EU var blandt de første til at etablere en emissionshandelsordning (EU ETS), som er verdens mest omfattende ordning for loft over og handel med emissioner. Interessen for denne ordning er hastigt stigende blandt flere af de øvrige udviklede lande. EU bør parallelt med FN-forhandlingerne arbejde på senest i 2015 at få etableret et velfungerende CO<sub>2</sub>-marked, der omfatter alle OECD-lande, og som senest i 2020 bør udvides til at omfatte de mere avancerede udviklingslande.

EU bør som et vigtigt skridt i retning af dette mål aktivt pleje sine forbindelser med USA's nye regering og lovgivere. Præsident Obama har allerede bekendtgjort, at han har til hensigt at etablere en ambitiøs lofts- og handelsordning ("cap and trade system"). Kommissionen vil forsøge at få nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af EU og USA om udformningen af

CO<sub>2</sub>-markeder. Der bør etableres lignende bilaterale forbindelser med de øvrige udviklede lande og med de økonomisk mere velstående udviklingslande.

Udviklingslandene vil efterhånden skulle bidrage mere og mere til den globale afbødningsindsats og bør derfor også, som tiden går, indføre lofts- og handelsordninger. EU bør bistå interesserede udviklingslande med at samle erfaringer med emissionshandel og navnlig med at opbygge forvaltningsstrukturer og solide indenlandske institutioner og fremme deres kapacitet til at overvåge og rapportere emissioner. Den private sektor og andre interesseparter bør høres i denne forbindelse.

## **5.2. Forbedring af de kompenserende mekanismer inden for rammerne af FN**

Kyoto-protokollens mekanisme for bæredygtig udvikling (CDM) har gjort det muligt for udviklingslandene at deltage i CO<sub>2</sub>-markedet. I sin nuværende form er mekanismen en projekt-baseret kompenserende mekanisme, der giver udviklingslandene mulighed for at sælge kreditter, der repræsenterer emissionsreduktioner opnået ved et bestemt projekt. Disse kreditter kan derefter købes af et udviklet land, der således kan opfylde sit nationale reduktionsmål. CDM-projekter skaffer midler til ren teknologi og opbygger kapacitet til gennemførelse af klimapolitikker i udviklingslandene.

For at sikre, at en stor del af EU's emissionsreduktioner opnås inden for EU, og for at styrke den miljømæssige integritet fastsætter EU ETS på grundlag af kvantitative og kvalitative kriterier loft over, hvor mange CDM-kreditter der må anvendes. CDM-mekanismen bør revideres inden for rammerne af klimakonventionen, således at det kun er de projekter, der reelt resulterer i yderligere reduktioner, og som går videre end lavomkostningsforanstaltninger, der giver ret til kreditter. Desuden bør den projektbaserede CDM-mekanisme udfases for de mere avancerede udviklingslande og meget konkurrencedygtige økonomiske sektorer til fordel for en sektorspecifik mekanisme. En sådan mekanisme kan blive et effektivt værktøj til at fremme udvikling og anvendelsen af CO<sub>2</sub>-fattige teknologier i udviklingslandene og bane vejen for indførelsen af emissionshandelsordninger. EU bør for at sikre en sammenhængende overgang arbejde på at nå til en fælles forståelse med USA og andre lande, der anvender en emissionshandelsordning og dermed skaber efterspørgsel efter kompenserende kreditter.

## **6. KØBENHAVNAFTALEN – ET GRUNDLAG FOR LANGSIGTEDE POLITISKE STRATEGIER**

EU bør bestræbe sig på at sikre, at Københavnaftalen danner grundlaget for et langsigtet internationalt regelværk, der i tråd med den videnskabelige viden hæver det globale ambitionsniveau og forhøjer bidragene fra både de udviklede lande og udviklingslandene. Aftalen bør derfor indeholde en forpligtelse til regelmæssigt at føre tilsyn med de overordnede fremskridt med henblik på at vurdere, om forpligtelserne og foranstaltningerne er tilstrækkelige. Den bør også indeholde en forpligtelse til i 2016 at foretage en grundig gennemgang af aftalen. Denne gennemgang bør danne grundlaget for en nyvurdering af det globale mål og for fastsættelsen af yderligere mellemsigtede forpligtelser, foranstaltninger og finansieringsstrømme i tråd med de seneste videnskabelige resultater. Hvis det i forbindelse med den grundige gennemgang af Københavnaftalen i 2016 viser sig, at de udviklede landes og udviklingslandenes samlede afbødningsforanstaltninger er utilstrækkelige, bør FN's klimakonference fastsætte nye nationale mål for den følgende periode.

## **7. DE NÆSTE SKRIDT OG KONKLUSION**

EU vil i de kommende måneder skulle mobilisere alle de ressourcer, der er til rådighed, for at sikre tætte dialoger og snævert samarbejde med tredjelande. En af de vigtigste udfordringer i

forbindelse med forhandlingerne i 2009 er at sikre, at de udviklede lande yder en tilstrækkelig og sammenlignelig indsats, og at udviklingslandene med støtte fra de udviklede lande yder et meningsfuldt bidrag. Dette er af afgørende betydning for at kunne opnå miljømæssig effektivitet på overordnet plan og løse konkurrencerelaterede problemer. Det bør ved hjælp af de bilaterale kontakter inden for rammerne af klimakonventionsprocessen, det kommende G8-møde, møderne mellem de større økonomier og drøftelser mellem EU og vigtige tredjelande undersøges, hvilke konkrete bidrag til Københavnaftalen der kan forventes fra både de udviklede lande og udviklingslandene. Resultatet af disse drøftelser skulle give de udviklede lande grundlaget for at forpligte sig til tilstrækkeligt ambitiøse reduktionsmål i København og give de økonomisk mere velstående udviklingslande mulighed for at foreslå ambitiøse CO<sub>2</sub>-fattige udviklingsstrategier eller meningsfulde foranstaltninger, der indgår i disse strategier. EU's bidrag bør desuden drøftes på Det Europæiske Råds møde i marts 2009.

Som konklusion foreslås det derfor, at EU:

1. bekræfter sin faste beslutning på at nå frem til en global og ambitiøs international aftale i København i december 2009
2. arbejder sammen med de øvrige udviklede lande med henblik på at nå til enighed om en række emissionsreduktionsmål, der sikrer en sammenlignelig indsats fra parternes side, og som er baseret på kriterierne i denne meddelelse, for senest i 2020 kollektivt at kunne nå målet om en reduktion på 30 % i forhold til 1990
3. arbejder sammen med udviklingslandene, navnlig de økonomisk mere velstående, således at de kan træffe passende foranstaltninger med henblik på senest i 2020 kollektivt at nå målet om en reduktion på 15-30 % i forhold til "business as usual"
4. erkender, at målet om at holde temperaturstigningen på under 2° C kræver betydelige finansielle ressourcer til reduktions- og tilpasningsforanstaltninger, men at sådanne foranstaltninger også vil stimulere innovation og økonomisk vækst og på langt sigt føre til bæredygtig udvikling. Giver udtryk for sin vilje til at yde et væsentligt finansielt bidrag til støtte for udviklingslandenes foranstaltninger, navnlig de mest sårbare og fattige udviklingslande, f.eks. gennem den globale klimafinansieringsmekanisme (GCFM)
5. foreslår et bilateralt samarbejde med USA og de øvrige udviklede lande med henblik på at udveksle erfaringer om udformningen af indenlandske emissionshandelsordninger og inden 2015 at etablere et velfungerende CO<sub>2</sub>-marked, som omfatter alle OECD-lande. Markedet bør senest i 2020 udvides til at omfatte de økonomisk mere velstående udviklingslande.

Kommissionen opfordrer Rådet til at godkende ovennævnte konklusioner og tage hensyn til de retningslinjer, der er beskrevet i denne meddelelse. Kommissionen er rede til at indlede drøftelser med Rådet og til at fremsætte de nødvendige forslag.