

**SAMLENOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUD-
VALG**

Klima- og energiministeriet
20. februar 2009
Ref: perso/ansam
Side 1

Rådsmøde (Miljø) den 2. marts 2009

**1. Kommissionens meddelelse: Mod en samlet aftale om klimaforandringer i Kø-
benhavn**

Dok. COM (2009) 39/3

Vedtagelse af rådskonklusioner

1. Kommissionens meddelelse: Mod en global aftale om klimaforandringer i København
COM (2009) 39/3

Vedtagelse af rådskonklusioner

Nyt notat

1. Resumé

Kommissionens meddelelse, Towards a comprehensive climate agreement in Copenhagen” beskriver tre hovedudfordringer: mål og handlinger, finansiering og opbygningen af et globalt carbonmarkjed. På baggrund af meddelelsen har formandskabet fremlagt udkast til rådskonklusioner, der skal udgøre input til Det Europæiske Råd. Konklusionsteksten bekræfter EU’s reduktionsmålsætninger og refererer til anbefalingerne fra IPCC om reduktioner for hhv. udviklede lande og udviklingslande og globalt. Der lægges op til at mindst udviklede lande skal udvikle ”low carbon strategies”, at der etableres en koordinationsmekanisme til sikring af støtte til målelige, rapportérbare og verificerbare politikker. Konklusionerne omtaler målsætning om at reducere emissioner fra afskovning med mindst 50% og fremhæver fordele ved et globalt carbon marked, men peger på behov for forbedret CDM mekanisme. Betydningen af tilpasningsaktiviteter ikke mindst i de mindst udviklede lande og støtte til finansiering heraf understreges, idet der refereres til UNFCCCs vurderinger af det samlede finansieringsbehov. Fremme af tilpasningsfonden foreslås og der foreslås en multilateral forsikringsordning. Betydningen af tilstrækkelig, forusigelig og rettidig støtte til finansiering af en Københavnsaftale understreges meget stærkt. Der refereres til Kommissionens vurdering af de samlede omkostninger, og EU’s villighed til at undersøge praktiske muligheder for finansiering betones. Der peges på både bilaterale og multilaterale finansieringskilder indenfor og udenfor UNFCCC og på behovet for koordination af samlet finansieringsindsats. Der er behov for forskning og udvikling af ”low carbon teknologier” og for at bryde barrierer for overførsel af disse teknologier til udviklingslande. Konklusionerne peger på behov for rapporterings og verifikationsmekanisme og for løbende reviews af processen, herunder et generelt review i 2016.

Sagen har været forlagt Klima- og energipolitisk specialudvalg, hvor der navnlig er fremkommet bemærkninger fra Greenpeace, WWF, NOAH og Det Økologiske Råd, og hvor Rederiforeningen og Danske Maritime har kommenteret fremtidig regulering af emissioner fra søfarten.

Regeringen ønsker generelt, at EU med disse konklusioner gives et klart signal til de internationale forhandlingsparter om at EU ønsker en ambitiøs aftale i København ikke mindst hvad angår finansiering. Regeringen lægger vægt på sammenhængen mellem finansiering og udviklingslandenes reduktionsindsatser og på betoning af sund og effektiv institutionel styring samt på behovet for finansiering af tilpasning. Danmark lægger vægt på, at en fremtidig klimaafnate indeholder et bindende reduktionsmål for international skibsfarts CO2 udledning, og at fremtidige regler som første prioritet fastsættes i FN’s

maritime organisation IMO. Danmark kan støtte formandskabets tekst, men ønsker dog opstramninger med hensyn til referencen til Bali-actionplan, med hensyn til omtalen af tilpasningsfonden og med hensyn til beskrivelsen af en sammenhængende finansiel arkitektur særligt sammenhængen mellem finansiering og graden og graden og karakteren af udviklingslandenes reduktionsindsats.

2. Baggrund

Kommissionens fremlagde den 28. januar meddelelsen : ”Towards a comprehensive climate change agreement i Copenhagen”. Meddelelsen indeholder bud på EU’s holdning til en række af de mest centrale spørgsmål i forbindelse med forhandlingerne om en ny global klimaaf tale. De tre hovedudfordringer meddelelsen beskriver er mål og handlinger, finansiering og opbygningen af et globalt carbon marked. Under disse overskrifter fremlægges bud på EU’s holdning til reduktionsmål for hhv. udviklede lande og udviklingslande og på hvordan udledninger fra hhv. luftfart, søfart samt industrielle flourgasser skal håndteres. Der gives endvidere bud på håndtering af finansieringsdiskussionen ift. hhv. emissionsreduktioner og tilpasning. Der gives også i meddelelsen bud på hvordan et globalt carbon marked kan etableres og på forbedring af CDM mekanismen.

På baggrund af meddelelsen vil Det Europæiske Råd den 19.-20. marts vedtage konklusioner med fokus på spørgsmålet om finansiering. Konklusionsteksten fra Rådet (miljø) vil være input til DER konklusionerne sammen med bidrag fra Rådet (ECOFIN) som vedtages den 10. marts. Endvidere vil der blive vedtaget konklusioner i GAERC omkring udvikling og klima den 15. marts 2009.

3. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlag er ikke relevant for rådskonklusioner.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant for rådskonklusioner.

5. Formål og indhold

Det tjekkiske formandskab fremlagde samme dag et første bud på rådskonklusioner baseret på Kommissionens meddelelse.

I konklusionsteksten bekræftes EU's vilje til at nå en global aftale i København og anerkender de fremskridt der er sket i forbindelse med Bali Action Plan og i Poznan. Teksten bekræfter EU’s forpligtelse som fastslået i klima- og energipakken om at reducere drivhusgasudslippet med 20% og at gå videre til 30% reduktion som led i en global aftale, hvis andre udviklede lande påtager sig lignende mål og hvis de mest udviklede udviklingslande bidrager efter kapacitet.

Konklusionsteksten refererer til det videnskabelige grundlag som fremlagt af IPCC herunder 2° målsætningen og behovet for at reducere drivhusgasudledninger med mindst 50% i

2050 og anerkender på den baggrund behovet for at de udviklede lande reducerer udledningerne med mellem 80 og 95% i 2050 og med mellem 25 og 40% i 2020 sammenlignet med 1990 samt at antallet af lande der påtager sig reduktionsforpligtelser skal udvides.

Konklusionerne understreger at reduktionsbyrderne skal fordeles retfærdigt blandt de udviklede lande og at bruttonationalprodukt, drivhusgasudledninger i forhold til bruttonationalprodukt, udviklingen i drivhusgasemissioner mellem 1990 og 2005 samt udviklingen i befolkningsstørrelse skal danne grundlag for fordelingen. Der udtrykkes bekymring for de hastigt stigende udledning fra visse udviklingslande og peges på IPCC's vurderinger af, at denne udvikling bør i 2020 være begrænset med 15-30%.

Det foreslås, at alle udviklingslande undtagen de mindst udviklede lande skal vedtage "low carbon development" – strategier (strategiplaner for en lav-CO₂ udvikling), som for de fattigste udviklingslande skal kunne finansieres med støtte fra de udviklede lande. Der skal etableres en koordinationsmekanisme og et register over nationale reduktionsinitiativer i udviklingslandene med henblik på at de MRV-baserede (målelige, rapporterbare og verificerbare) politikker og reduktionsindsatser, der lægges op til i lav-CO₂ strategiplanerne, matches med støtte og finansiering fra de udviklede lande. Betydningen af afskovning understreges, og det foreslås, at der tages initiativ til at reducere udledninger betinget af afskovning med mindst 50% i 2020, og at reduktion af det globale skovdække stoppes i 2030.

Konklusionerne fremhæver fordelene ved et carbon marked og hilser etablering af carbon marked i flere OECD lande velkommen. Man er indstillet på at etablere samarbejde med USA og med andre OECD lande for at udveksle erfaringer. Det vurderes at der vil være et stigende behov for indsatser i udviklingslande og foreslås derfor at der etableres sektor specifikke kreditreringsmekanismer og gradvis implementering af "cap and trade" systemer, og det anføres, at man vil være parat til at hjælpe udviklingslande bl.a. ved kapacitetsopbygning.

I overgangen til et globalt carbon marked vil der ifølge konklusionsudkastet være behov for CDM mekanismen, men det understreges, at CDM mekanismen skal forbedres, og at den på længere sigt skal udnyttes til at sikre overgang til "cap and trade" systemer, ikke mindst for de økonomisk udviklede udviklingslande.

Konklusionerne understreger meget stærkt behovet for tilpasning og gentager forslaget om at en kommende aftale i København skal skabe en ramme for tilpasningsaktiviteter baseret på tre elementer: Erkendelse af behovet for tilpasningsaktiviteter især i de fattigste og mest udsatte lande, en forpligtelse til at integrere klimatilpasning i nationale udviklingspolitikker og bedre adgang til redskaber til at sikre tilpasning. For at støtte disse elementer foreslås det, at UNFCCC får mandat til at gennemføre vurderinger af klimaforandringerne konsekvenser og af behovet for tilpasning, at der fortsat gives støtte til identificering og integration af tilpasningsaktiviteter i nationale udviklingsplaner og fortsat støtte til registrering af tilpasningsinitiativer.

Der refereres i konklusionerne til UNFCCCs vurderinger af finansieringsbehovet til tilpasning i størrelsesordenen 23-54 mia. euro om året i 2030 i udviklingslandene, og anfø-

rer at offentlig støtte til tilpasningsaktiviteter bør forøges til 5 mia. euro i 2013 og 10 mia. euro i 2020 som supplement til private investeringer.

Poznan-konferencens beslutning om at fremme Kyoto-protokollens tilpasningsfond hilses velkommen, og det skønnes at fonden vil være i stand til at dække prioriteret tilpasningsprojekter i de mest udsatte land, men at den vil være utilstrækkelig til at dække tilpasningsudgifter i alle udviklingslande. Der foreslås en multilateral forsikringsordning til at dække tab i forbindelse med klimarelaterede naturkatastrofer.

Med hensyn til finansiel støtte refereres Kommissionens vurdering af at de nødvendige investeringerne til at fastholde 2-graders målsætninger er i størrelsesordenen 175 mia. euro om året i 2020, og det konstateres, at halvdelen af disse investeringer skal foretages i udviklingslandene.

Det understreges, at tilstrækkelig, forudsigelig og rettidig finansiel støtte til gennemførelsen af en global aftale der indgås i København vil være af afgørende betydning, og at den finansielle arkitektur må inkorporere forskellige leveringsmekanismer som kan lede til målbare, rapporterbare og verificerbare emissionsreduktioner og modvirkning af klimaforandringernes negative effekter.

Konklusionerne bekræfter EU's villighed til at undersøge praktiske midler til at finansiere bekæmpelse af klimaforandring, tilpasning, teknologistøtte og kapacitetsopbygning, og foreslår at der fokuseres på generering af støtte fra individuelle parter baseret på en aftalt skala, på en markedsbaseret tilgang hvor parterne bortauktionerer udledningsrettigheder ud fra en fordeling der baserer sig på en lignende skala, og som en tredje option en kombination af disse to tilgange.

Det anerkendes at der er behov for særlige finansielle støtte mekanismer til reduktion af emissioner fra afskovning, og at sådanne mekanismer må overholde håndfaste kriterier for sparede emissioner, fremme af bæredygtig skovdrift mm.

Det anerkendes, at der vil være behov for finansiering fra såvel bilaterale som multilaterale kanaler indenfor og udenfor UNFCCC, og at det er vigtigt med koordination af den samlede støtte til bekæmpelse af klimaforandring og tilpasning, og det foreslås derfor at der etableres et "high level forum" med offentlige og private beslutningstagere, som kan vurdere og eventuelt forbedre den finansielle arkitektur.

Det understreges at der er behov for forbedret forskning, udvikling og demonstration af "low carbon" teknologier, og understreger at en global aftale i København bør indeholde en klar forpligtelse til at yde finansiering til forskning og udvikling, således at den globale energirelaterede forskning og udvikling fordobles i 2012 og firedobles i 2020.

Det anerkendes, at en række barrierer hæmmer udvikling og overførsel af teknologier til tilpasning og bekæmpelse af klimaforandringer i mange udviklingslande og understreger behovet for at øge hjælpen hertil og peger på værdien af nationale og regionale "centers of excellence".

Det understreges at der er behov for globale rapporterings og verifikationsmekanismer til at vurdere indsatsen mod klimaforandringer og EU støtter etablering af en uafhængig review proces for både udviklede lande og udviklingslande. Det foreslås, at udviklingslande i 2012 udfører årlige emissionsundersøgelser.

Afslutningsvis lægger konklusionsteksten op til periodiske reviews af den overordnede proces som en integreret del af en Københavneraftale, herunder et generelt review i 2016.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet udtaler sig ikke om rådskonklusioner.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Der er tale om rådskonklusioner, som ikke har umiddelbar retsvirkning i forhold til dansk lov. Det kan ikke forudses på nuværende tidspunkt om vedtagelse og udmøntning af konklusionerne kan nødvendiggøre tilpasninger i dansk lovgivning.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien og beskyttelsesniveauet

Konklusionerne har ikke umiddelbart konsekvenser for statsfinanserne, men det må forventes at få konsekvenser, når konklusionerne vedtages og de foreslåede foranstaltninger gennemføres. En nærmere vurdering af konsekvenser for statsfinanserne og samfundsøkonomien vil blive foretaget i forbindelse med gennemførelse af de konkrete foranstaltninger.

9. Høring

Konklusionerne har ikke været sendt i høring.

Sagen har den 16. februar 2009 været drøftet i Klima- og energipolitisk specialudvalg.

Greenpeace finder det helt generelt vigtigt at EU melder klart ud med ambitiøse mål for emissionsreduktioner, tilpasning og reduktioner af emissioner fra skov og for finansiering af indsatsen for at nå disse mål. I den forbindelse henviser *Greenpeace* til forslag om at de rige lande skal levere 40 mia. euro om året til teknologisk udvikling, 30 mia. euro om året til at stoppe afskovning og 40 mia. euro om året til tilpasningsindsatser i udviklingslandene. *Greenpeace* fandt på den baggrund ikke udkastet til rådskonklusioner tilstrækkeligt ambitiøst. Det blev også fremhævet som en mangel, at konklusionerne ikke refererer til de nyeste videnskabelige udsagn, der tyder på, at reduktionsmål på mellem 25 og 40% i 2020 er alt for lidt ambitiøse og at udslip bør toppe senest i 2020.

Greenpeace gør endvidere opmærksom på, at konklusionerne fokuserer på finansieringsbehovet i 2020, men at det også er vigtigt, at der er finansiering til indsatsen mellem 2013 og 2020. Endvidere bør det understreges, at finansieringen skal være additionel til eksisterende støtte.

Greenpeace påpeger, at udslip fra F-gasser, HCFCer og HFCer ikke er omfattet af konklusionsteksten og afleverede tekstbidrag herom. HFCer bør udfases, ligesom det er besluttet for HCFCer.

Det Økologiske Råd er enig med Greenpeace i at ambitionsniveauet er for lavt, og at det er vigtigt at inddrage nyeste videnskabelige udsagn. EU bør stramme målsætning til 40% reduktion i 2020. DØR er enig i at CDM mekanismen skal strammes op, og mener ikke at det på nuværende tidspunkt kan sikres, at dobbelttælling undgås.

NOAH støtter ligeledes Greenpeace synspunkt om, at konklusionerne er for lidt ambitiøse, og understregede også vigtigheden af at nyeste videnskabelige udsagn inddrages. Ifølge nyeste viden fra IPCC burde de rige lande reducere med 60% i 2020.

NOAH, støttet af Greenpeace, påpeger, at der er behov for direkte teknologistøtte til udviklingslandene. NOAH fremførte, at støtte via CDM projekter primært tjener til at lette de rige lande for reduktionsforpligtelser. Et globalt carbon marked virker ifølge NOAH for langsomt og indeholder forkerte incitamenter.

Dansk Industri finder, at konklusionsteksten er et ambitiøst udspil fra EU, når man sammenligner med udmeldinger fra andre parter blandt annex I landene.

WWF støtter synspunkter fra Greenpeace og Det økologiske Råd men understreger herudover at det er vigtigt at konklusionerne afspejler en vilje blandt EU landene til selv at påtage sig forpligtelser. Det er endvidere vigtigt med klare signaler om teknologi, på dette punkt bør konklusionsteksten strammes op.

WWF ønsker reference til pr. capita udledninger ligesom i Rådets konklusioner forud for Poznan. Endvidere bør det understreges, at finansiering af klimaaftalen kommer oveni udviklingsbistanden.

Konklusionerne er ifølge WWF for svage med hensyn til målsætninger for skovområdet. Traditionelle danske mærkesager som oprindelige folks rettigheder bør afspejles. Endelig mener WWF, at et "review" af en kommende global aftale i 2016 er for sent og bør rykkes frem til 2014, så den kan respondere hurtigt på IPCC's 5. vurderingsrapport, som udkommer i 2014.

Rederiforeningen og Danske Maritime understregede betydningen af et en international regulering af søfarten sker gennem IMO og kommer til at omfatte alle landes skibe, og at IMO får den nødvendige tid til at udforme reglerne.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Helt overordnet ser Danmark som kommende COP-vært gerne, at EU med disse konklusioner og ikke mindst med de konklusioner, der senere skal vedtages af stats- og regeringscheferne, at EU lægger sig på en ambitiøs, konkret og afbalanceret linje med sigte på, hvad der kan bidrage til at lukke en ambitiøs global aftale i København.

Regeringen lægger stor vægt på, at der med konklusionerne gives et klart signal til de internationale forhandlingsparter om EU's position på væsentlige spørgsmål op til forhandlingerne i København. Det gælder ikke mindst forhandlingerne om finansiering.

Regeringen lægger i den forbindelse vægt på, for det første at der fokuseres på sammenhængen mellem finansiering og graden og karakteren af udviklingslandenes reduktionsindsatser og i den forbindelse lægges op til at krav om måling, rapportering og verifikation (MRV), for det andet at konklusionerne opridser forskellige mulige konkrete kilder til generering af finansiering af reduktionsindsatser i udviklingslandene og teknologi i lyset af Bali-køreplanens mål og principper, og samtidig betoner behovet for sund og effektiv institutionel styring af støttemidler, for det tredje at EU klart markerer, at man er indstillet på at tilgodese behov for finansiering af tilpasning og øget modstandskraft ift. konsekvenserne af klimaforandringer i de fattigste og mest sårbare udviklingslande. Endeligt som det fjerde, at konklusionerne fremhæver behov for at styrke og udvikle carbonmarkedet, herunder navnlig reform af at Clean Development Mechanism (CDM) bl.a. med henblik på at opnå miljømæssig integritet og mere smidig implementering, således at carbonkreditter, der begrænser i-landenes egen reduktionsindsats, bedre afspejler reelle ekstra reduktioner i udviklingslandene.

Danmark lægger vægt på at der i en fremtidig global klimaaftale under UNFCCC skal indgå et samlet bindende reduktionsmål for international skibsfarts CO₂-udledning, som tager afsæt i EU's 2 grader målsætning og lægger vægt på de ni principper for fremtidig regulering i IMO, herunder for det centrale princip om lige vilkår skal gælde for skibe uanset flag. Danmark lægger ligeledes vægt på, samt at fremtidig regulering som første prioritet udvikles og fastsættes i IMO, hvor et markedsbaseret instrument bør tage afsæt i det danske forslag om en international fond baseret på en brændstofafgift.

Danmark kan med udgangspunkt i disse overordnede synspunkter støtte den tekst som formandskabet har fremlagt og vil under forhandlingerne arbejde for at fastholde det ambitionsniveau, som formandskabet har lagt op til. På enkelte punkter ser regeringen dog gerne opstramninger/ præciseringer. Det gælder klarere angivelse af sammenhængen mellem finansiel støtte og udviklingslandenes reduktionsindsatser, balancen mellem i-landenes og u-landenes reduktionsforpligtelser og referencen til Bali Action Plan, som vurderes at være af stor betydning for forhandlingsparter blandt udviklingslandene, betydningen og ambitionerne for så vidt angår tilpasningsfonden bør understreges yderligere, behovet for at en sammenhængende finansiel arkitektur implementerer sine indsatser gennem en flerhed af kanaler bl.a. Adaptation Fund, et reformeret og optimeret GEF samt CDM-boardet som en integreret del af en fremtidig aftale, og endelig, at arkitekturen skal sikre stærk sammenhæng mellem mekanismerne under UNFCCC samt synergier med indsatser uden for UNFCCC.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Udkastet har været drøftet på arbejdsgruppeniveau og der er indkommet en række bemærkninger fra medlemsstaterne, der fortsat er under behandling i arbejdsgruppen.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.