



Klima-, Energi- og
Forsyningsministeriet

Orientering af Folketingets Klima-, Energi - og Forsyningsudvalg om resultatet af COP25 i Madrid den 2.-13. december 2019.

Center

Center for Global
Klimahandling

Team

Globale regler og normer

Dato

19. december 2019

J nr. 2019-4708

/ ANEEJ / JOVFR / SIENG /
TANJE

Den 25. partskonference (COP25) under FN's rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC) blev afholdt i Madrid fra den 2.- 13. december under chilensk formandskab.

Formålet var hovedsageligt at opnå enighed om de sidste udeståender af de regler og retningslinjer, der skulle gøre Parisaftalen funktionsdygtig. På trods af rekordlange forhandlinger, der gik i overtid til den 15. december lykkedes det dog ikke parterne at opnå enighed om en række centrale punkter, herunder om reglerne for markedsmekanismer (artikel 6), om fremdrift i forhandlingerne om rapporteringskrav for klimabidrag (NDC'er), som skal vedtages på COP26 samt om længden på klimabidragenes tidrammer, ligesom man kun i beskedent omfang var i stand til at finde fælles fodslag om en sluterklæring, som beskriver vigtigheden af at øge globale klimaambitioner forud for indmeldelsen af nye eller opdaterede NDC'er i 2020.

Der opnåedes dog enighed om bl.a. en betydelig styrkelse af konventionens mekanisme for tab og skader, (Warsaw International Mechanism for Loss and Damage), fortsættelse af drøftelserne om indsatsen præ2020, guidance til tilpasningsfonden og -komiteen, UNFCCC-budgettet, fremtiden for Action Agendaen, landbrugssektorens bidrag, de seneste videnskabelige rapporter, forsættelsen af "Gender arbejdsprogram" samt "platformen for lokale samfund og oprindelige folk".

På baggrund af ovenstående vurderes det samlet, at resultatet ikke var tilfredsstillende, da det i sidste ende blev mindre ambitiøst end forventet. EU og Danmark havde bl.a. ideelt set gerne set en stærkere reference til vigtigheden af øget klimahandling forud for indmeldelsen af nye eller opdaterede NDC'er i 2020 med baggrund i de seneste videnskabelige rapporter.

Uagtet det blandede overordnede COP-resultat i det formelle forhandlingsspor, så var der betydelig og positiv global interesse for de nye danske klimaambitioner, herunder 70 pct. målet og vedtagelsen af klimaloven og på den baggrund tildelingen af NGO-prisen "Ray of the Day".

Overordnede konklusioner

Nedenfor beskrives de væsentligste overordnede resultater, herunder COP25-beslutningen, samt øvrige dele af de af Danmark prioriterede områder.



COP25-slutklæringerne

Forhandlingerne om COP25-slutklæringerne (1/CP.25, 1/CMP.15 og 1/CMA.2) begyndte for alvor i konferencens anden uge. Det stod allerede tidligt klart, at fronterne ville blive trukket skarpt op med ambitiøse parter og deres ønsker om kraftfuldt sprog om øget handling og klimavidenskabens centrale rolle på den ene side og mindre progressive lande, som på den anden side forsøgte at nedtone henvisninger til dette. Efter lange og svære forhandlinger, med Danmark i en toneangivende rolle inden for EU, enedes parterne om tekster, hvor følgende kan fremhæves; vigtigheden af multilateralisme, anerkendelse af vigtigheden af klimavidenskaben, anerkendelse af vigtigheden af øget klimahandling og gentagelse af anmodning om opdatering af NDC'er i 2020 under hensyntagen til gabet mellem den nuværende indsats og det, der er behov for ift. at nå Parisaftalens temperaturmål. Det besluttedes at afholde to separate dialoger under UNFCCC om hhv. hav og land på juni-sessionen i Bonn, fortsættelse af program for involvering og evaluering af "Global Action Agenda", fortsættelse af drøftelser under program for præ2020-handling samt fortsættelsen af den såkaldte "Gender action plan". Andre punkter refererer til Generalsekretærens klimatopmøde i september 2019 samt nødvendigheden af øget finansiering til udviklingslandenes klimaindsats.

Videnskabsrelaterede emner

På Earth Information Day, 3/12, fremlagde FN's Meteorologi-organisation (IMO) status for verdens klima, og IPCC præsenterede ved to særlige events de to rapporter fra august og september om hhv. klimaændringer og arealanvendelse og om hav og is i et ændret klima. Præsentationerne understregede, at behovet for øgede ambitioner er akut, og at det er essentielt med en velfungerende global indsamling af klimadata for at kunne dokumentere klimaets udvikling.

Hvert femte år evaluerer klimakonventionen sit langsigtede mål og fremdriften mod målet. Der blev opnået enighed om en evaluering, der ser på fremdriften mod det langsigtede mål og udfordringerne og mulighederne for at nå målet i lyset af seneste videnskabelige data.

Rapporteringskrav og -formater

På COP24 blev man enige om de overordnede rapporteringskrav for parternes klimaindsats og -finansiering under Parisaften. Dette indbefattede en indbygget fleksibilitet til udviklingslande, som endnu ikke har data eller kapacitet til at lave rapporteringer på samme niveau som ilandene.

På COP25 fortsatte forhandlingerne om de konkrete rapporteringsformater og-tabeller. Her viste der sig en stigende uenighed om, hvorvidt man skulle tage udgangspunkt i eksisterende rapporteringserfaringer, samt hvorvidt øget fleksibilitet skulle indføres på alle niveauer ud over det, som blev besluttet på COP24. Der kunne dog ikke opnås enighed, da enkelte parter modsatte sig at videreføre det foreløbige udkast til rapporteringskrav til næste session. Dermed blev drøftelserne videreført til helt ny behandling i juni 2020 med henblik på vedtagelse på COP26.



Endelig udskød man behandlingen af status for landenes klimarapporter og drivhusgas-opgørelser til næste session grundet: 1) bilateral konflikt om opgørelser for Krim-halvøen og; 2) ulandenes utilfredshed med ilandenes manglende overholdelse af gældende forpligtelser mht. reduktioner og rapportering.

Det lykkedes dog på COP25 at vedtage nye retningslinjer for ilandenes nationale kommunikationer, der indsendes hvert 4. år (næste gang i 2022).

Tab og skader: Review af Warsaw International Mechanism for Loss and Damage

Som forventet var Tab og Skader et af de emner, som først blev endeligt vedtaget til allersidst. Aftalen indebar en betydelig styrkelse af konventionens mekanisme for tab og skader (*Warsaw International Mechanism for Loss and Damage - WIM*) på en række områder, herunder arbejdet med at facilitere og øge adgangen til støtte og finansiering til de fattigste og mest sårbare lande til at undgå og minimere risikoen for tab og skader som følge af klimaforandringer samt til at adressere disse, når de sker.

Endvidere styrkedes det tekniske arbejde med klimarisikoanalyser, langtidseffekter af klimaforandringerne og arbejdet med ikke-økonomisk kvantificerbare effekter. Til at forstærke arbejdet med støtte og finansiering oprettes en særlig arbejdsgruppe under WIM, og endvidere oprettes et ekspertnetværk til at styrke formidling af teknisk støtte til de mest sårbare lande – *"the Santiago Network"*. Der blev ikke oprettet en ny finansieringsmekanisme for tab og skader eller et særligt vindue under den Grønne Klimafond, som krævet af en række udviklingslande. Men beslutningen åbner for betydeligt øget samarbejde mellem WIM og både den Grønne Klimafond og den stående finansieringskomité. Med beslutningen er der sket en konsolidering af WIM og en styrkelse af hele spørgsmålet om tab og skader som et centralt emne under forhandlingerne fremadrettet.

Markedsmekanismer (Art. 6)

Forhandlingerne om regler for markedsmekanismerne under Parisaftalens artikel 6 forblev uløst på COP25 til trods for intensive forhandlinger i den sidste uge. Man nåede til enighed på en lang række tekniske områder, herunder strukturen for et robust rapporteringssystem. Man var dog ikke i stand til at nå til enighed om de politiske knaster omkring finansiering af tilpasningsindsatser via *"share of proceeds"*, transitionen fra Kyoto-protokollen ift. begrænset overførsel af kreditter og projekter samt behovet for tilsvarende justering i værtslandes emissionsopgørelser, så emissionsreduktionen ikke tæller med hos både sælger og køber.

Mange parter vurderede, at det endelige forslag, der blev fremlagt søndag morgen, var et godt kompromisforslag, der sikrede et langsigtet robust system med en begrænset transitionsperiode alene med mulighed for en mindre overførsel af kreditter samt begrænset undtagelse for tilsvarende justering, hvis det blev besluttet efterfølgende. Der var dog nogle lande, som ikke mente, at aftalen var god nok. Et enkelt land ønskede en større og længerevarende transitionsperiode, mens en gruppe af lande ikke følte, at



finansieringen af tilpasningsindsatser var tilstrækkelig. Dermed blev drøftelserne med baggrund i de fremlagte forslag videreført til behandling på næste session.

Finansiering

Som vanligt spillede finansiering en vigtig rolle, som dog også var overraskende udfordrende. Spørgsmålet om finansiering udfoldede sig i højere grad end på de seneste COP'er, som en direkte modsætning mellem udviklingslandenes krav til mere finansiering og donorlandenes vilje til at imødekomme disse krav. I nogle situationer sås også en uheldig sammenkædning mellem manglende finansiering til udviklingslandene og deres vilje til at støtte en ambitiøs reduktionsagenda.

På spørgsmålet om langsigtet klimafinansiering og sammenkædningen mellem det nye 2025-klimafinansieringsmål og det eksisterende mål om at mobilisere 100 mia. USD årligt i 2020-2025 lykkedes det ikke at vedtage en beslutning, hvorfor punktet er udskudt til COP26. Til gengæld lykkedes det parterne at blive enige om en beslutning vedr. Standing Committee on Finance (SCF).

I beslutningen om guidance vedr. den Grønne Klimafond lykkedes det at finde kompromisser på knasterne om *loss and damage* samt *privileges and immunities*. Den Grønne Klimafond inviteredes til forsat at finansiere udbedring af tab og skader i ulande inden for de eksisterende rammer frem for at opbygge nye strukturer særligt for tab og skader. Spørgsmålet om tildeling af privilegier og immunitet til den Grønne Klimafond, herunder diplomatisk immunitet blev udskudt til COP26.

Fælles tidsrammer

I forhandlingerne om fastsættelse af længden af de fælles tidsrammer for parternes NDC'er efter 2031 lykkedes det ikke at opnå enighed om nogen tekst. Det vil i stedet blive taget op på ny på næste session i 2020. Fastsættelsen af fælles tidsrammer er et af de få udestående områder fra Parisaftalens regelsæt. Forhandlingerne bar præg af en fortsat dyb uenighed mellem parterne om hvilken løsning, der bedst vil kunne understøtte Parisaftalens ambitionsmekanisme og hensigten om et konstant opadskruende ambitionsniveau.

Øvrige forhandlingsspor

Ud over det ovenfor beskrevne opnåedes desuden enighed om bl.a. guidance til tilpasningsfonden og -komiteen, UNFCCC-budgettet, fortsættelse og evaluering af Action Agendaen, landbrugssektorens bidrag, forsættelsen af "Gender arbejdsprogram", "platformen for lokale samfund og oprindelige folk samt ift. et arbejdsprogram om "response measures".

Næste møder

Parterne mødes næste gang til en forhandlingssession på embedsmandsniveau i Bonn i juni 2020. COP26 afholdes under britisk formandskab i Glasgow i november 2020 med forudgående præ-COP i Italien. Da afholdelsen af klimakonferencerne går på tur mellem de regionale grupper forventes COP27 i 2021 afholdt i Afrika.