



Orientering af Folketingets Klima-, Energi - og Forsyningsudvalg om forhandlingsresultatet af COP26 i Glasgow den 31. oktober - 13. November 2021.

Dato

19. november 2021

/Forhandlerteam
KEFM, UM, DMI, AAU

Den 26. partskonference (COP26) under FN's rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC) blev afholdt i Glasgow fra den 31. oktober - 13. november 2021 under britisk formandskab.

Under den uformelle overskrift "keeping 1.5 degrees alive", havde Storbritannien på forhånd lanceret et ambitiøst program for årets COP med fokus på hhv. forhandlinger, ambitioner og handlinger. Formålet var overordnet at styrke arbejdet for - på trods af efterårets dystre videnskabelige rapporter om klimaets tilstand - at lukke hullet mellem Parisaftalens mål og egentlige globale ambitioner og handling fra verdens lande og andre aktørers side.

Ambitions- og handlingsspor

Mens herværende notat fokuserer på de væsentligste resultater fra forhandlingsspor, kan det fremhæves, at Danmark spillede en fremtrædende rolle på tværs af de tre spor. Fsva. ambitioner og handlinger demonstreredes danske klimamål og -løsninger blandt andet via en dansk pavillon med State of Green i spidsen, hvor politikere, styrelser, erhvervsliv og civilsamfundet deltog i en række arrangementer med fokus på danske styrkepositioner og indsatser.

Forud for COP26 var statsministeren initiativtager til et åbent brev om behovet for at øge ambitionerne til G20 lederne, der mødtes umiddelbart før COP26. Under COP 26 Leaders Summit den 1.-2. november understregede statsministeren behovet for at øge de globale ambitioner med fokus på bl.a. søfart samt annoncering af 70 mia. USD til den grønne omstilling fra nordiske og britiske pensionskasser. High Ambition Coalition, drevet af de små ø-stater, fremsatte under Leaders Summit med dansk deltagelse en højniveau-erklæring om øgede ambitioner på tværs af forhandlingerne. Denne brugte østaterne også i COP-afslutningen til at lægge et større pres på nogle af de største udledere.

Finansministeren, udenrigsministeren, transportministeren og udviklingsministeren deltog i en række temadage på COP26, hvor der bl.a. fokuseredes på at drive handling på områder som klimatilpasning, finansiering, energi og transport.

Klima-, energi- og forsyningsministeren deltog i COP'ens højniveaudel i den sidste uge. Her var fokus primært på forhandlingsdelen og på energitransition med lanceringen af den dansk-ledede *Beyond Oil and Gas Alliance* (BOGA), som der var stor interesse om. Derudover deltog klima-, energi- og forsyningsministeren bl.a. i et side event om lanceringen af Chinese Energy Transformation Outlook med den kinesiske klimaudsending Xie Zhenhua.

Formanden for Naalakkersuisut Múte B. Egede offentliggjorde på COP26, at den grønlandske regering har besluttet, at det territoriale forbehold for Grønland i Parisaftalen skal ophæves. Naalakkersuisut vil forelægge et beslutningsforslag herom til det grønlandske parlament, Inatsisartut, til foråret 2022.

Generel vurdering af forhandlingerne

Klima-, energi- og forsyningsministeren var sammen med Grenadas klimaminister facilitator på et spor ifm. den politiske sluterklærings (Glasgow Climate Pact) afsnit om reduktioner i den anden uge. Her var der tale om en længere proces, der kulminerede i de sidste dage af COP'en med en aftale om ambitioner og reduktioner, der indeholder betydelige fremskridt og ansporer til en forstærket indsats i kommende år.

Fsva. forhandlingsdelen lykkedes det som noget helt centralt at færdiggøre Parisaftalens regelsæt. Det sikrer, at de globale rammer for den globale klimaindsats nu er på plads. De sidste udestående handlede om reglerne for rapportering af parternes klimaindsats, reglerne for handel med CO₂-kreditter og overførsel fra Kyotosystemet samt om fælles tidsrammer for parternes klimabidrag. Desuden besluttede man, hvordan man skal arbejde med at definere og måle fremdriften mod det globale tilpasningsmål, og man opnåede enighed om første skridt til operationalisering af Santiago Netværket, hvis formål er at katalysere samarbejde og støtte til udviklingslandene til afbødning af de tab og skader.

Fsva. klimafinansiering og mobilisering af 100 mia. USD årligt fra 2020 til udviklingslandenes klimaindsats kom enkelte, relativt små udmeldinger under COP26. Ifølge det mest positive scenarie i donorerens "Delivery Plan" når man med god sikkerhed samlet 97 mia. USD i 2022 og overgår de 100 mia. i 2023. På COP besluttede parterne at drøfte fremgang på målet på teknisk niveau årligt og på minister-niveau hvert andet år frem til 2027. For at fastsætte det nye klimafinansieringsmål gældende efter 2025 besluttede man et arbejdsprogram frem til 2024 med fire, årlige tekniske drøftelser og en årlig højniveau-dialog om emnet.

Op til COP26 havde man fra dansk side haft fokus på præge EU's forhandlingspositioner, således at EU i forhandlingerne kunne indgå i en konstruktiv rolle og med øje for, hvad der efterspørges af udviklingslandene. Den løbende danske indsats blev suppleret med indsatser i relevante ambitiøse koalitioner, herunder Cartagena Dialogen, High Ambition Coalition og San Jose Principles Coalition.

Det britiske COP-formandskab bidrog i høj grad til de positive resultater som et særdeles professionelt og velforberejdet formandskab, der tog styring men samtidig søgte en inkluderende og partsdrevet proces. På baggrund af ovenstående vurderes det samlet, at forhandlingsresultatet var meget tilfredsstillende givet det udgangspunkt, der var for forhandlingerne i COP'ens anden uge på politisk niveau.

Afrapportering på prioriterede forhandlingsområder

Nedenfor beskrives de væsentligste overordnede forhandlingsresultater, herunder sluterklæringen og øvrige dele af de af Danmark prioriterede områder.

Sluterklæring: "Glasgow Climate Pact"

I den afsluttende fase af COP'en var fokus dels på de overordnede sluterklæringer, Glasgow Climate Pact (GCP), der skulle levere det politiske svar på seneste videnskabelige rapporter og dels på at opnå enighed om de sidste knaster i forhandlingerne om færdiggørelse af Parisaftalens regelsæt samt på klimatilpasning og tab og skader.

Klima-, energi- og forsyningsministeren faciliterede sammen med Grenada igennem den anden uge på COP'en forhandlingerne om den del af de overordnede sluterklæringer, kaldet "Glasgow Climate Pact" (GCP), som vedrørte reduktioner. Her blev en central hegnspæl flyttet, da 1,5 graders målsætningen nu entydigt er det mål, som verden arbejder efter. Sluterklæringerne går på det punkt betydeligt længere end det forudgående G20-møde og USA/Kina-erklæringen. Derudover indeholder GCP en stærk reference til den seneste videnskab, som ikke længere betvivles, og fremover skal danne grundlag for den

konkrete handling. Det gøres klart, at det kræver 45 procent reduktion i 2030 ift. 2010, hvis verden skal nå 1.5 graders målsætningen fra Parisaftalen. De seneste rapporter viser, at verden endnu ikke er på rette kurs for at nå dette mål, så derfor er der i erklæringen lagt op til at sikre et kontinuerligt pres, så parterne skal øge deres ambitioner og konkrete indsatser. Denne fremdrift skal bl.a. vurderes ved årlige ministermøder, hvor det første afholdes på COP27.

Derudover nævner erklæringen for første gang de konkrete redskaber, der skal til for at nå i mål, herunder nedrosling af brugen af kul og udfasning af ineffektive fossile subsidier. Henvísningen kunne være stærkere, men det ændrer ikke på, at det nu er knæsat, at COP'en fremover også handler om energitransition.

GCP indeholder også andre tilsagn, der fremgår af nedenstående gennemgang af specifikke emner, herunder et tilsagn om fordobling af støtte til tilpasning og en bedre balance mellem støtte til reduktioner og tilpasning, og der etableres "Glasgow Dialogue", der i de næste to år skal drøfte, hvordan man fremover skal sikre finansielle midler til at adressere tab og skader som følge af klimaforandringer.

Vedtagelse af udestående elementer af Parisaftalens regelsæt

Man har siden vedtagelsen af Parisaftalen på COP21 i 2015 forhandlet om fastlæggelsen af Parisaftalens regelsæt. På COP24 i 2018 vedtog man størstedelen af regelsættet, men de sidste tre udestående elementer blev først vedtaget på COP26. Dermed er rammeværket for Parisaftalen, og dermed den globale ramme for den globale klimaindsats, nu fastlagt. De tre udestående er beskrevet nedenfor.

1) Artikel 6 om markedsmekanismer

Det lykkedes at lande en robust aftale, der samlet set sikrer miljømæssig integritet, stigende ambitioner og bidrager til at opfylde Parisaftalens langsigtede mål. Der var primært tre politiske knaster, der blev drøftet på COP26. Den første omhandlede tilsvarende justering i landenes emissionsopgørelse, så man undgår, at emissionsreduktionen tæller med hos både værtsland og køber, også kaldet dobbelt bogføring. Man landede på et kompromis, hvor værtslandet kan certificere to forskellige slags kreditter: 1) kreditter, der kræver justering hos sælgeren, hvis de bruges til at opfylde købers klimamål under Parisaftalen (klimabidrag, de såkaldte NDC'er, eller klimaneutralitetsmål) og 2) kreditter, som der ikke skal justeres tilsvarende for, som kun kan bruges til at støtte reduktioner i værtslandet. Denne slags kreditter kan ikke bruges af to parter til Parisaftalen, og dermed undgår man dobbeltbogføring.

Den anden knast omhandlede muligheden for og omfang af transition af projekter og kreditter fra Kyoto-protokollens mekanisme (CDM). Her endte man med en begrænset overførsler af kreditter, som er udstedt fra 2013 og frem, og som alene kan bruges til at opfylde parterens første NDC. Overførslen af projekter vil blive underlagt tilsvarende justeringer, hvis de sælges videre til opfyldelsen af andre landes NDC'er eller CORSIA. Danmark arbejdede for så begrænset overførsler så meget som muligt, og det var nødvendigt at tillade en vis mængde af overførsler for at lande en robust aftale. Der er risiko for, at det midlertidigt sænker ambitionsniveauet for nogle lande, men på den lange bane bidrager den overordnede aftale til at løfte klimaindsatsen. Den sidste politiske knast omhandlede midler til tilpasningsindsatser gennem gebyr på handel med kreditter (share of proceeds, eller blot SoP). Her var der primært diskussion om, hvorvidt der skulle indføres obligatorisk SoP i artikel 6.2 for handler mellem to parter, hvilket ikke fremgår eksplicit af Parisaftalen. Man endte med en kraftig opfordring til frivillige bidrag til Tilpasningsfonden og krav om rapportering af landenes bidrag.

2) Artikel 13 om rapporteringskrav og -formater. (Enhanced Transparency Framework)

Efter at man på COP24 blev enige om de overordnede rapporteringskrav for parternes klimaindsats og -finansiering under Parisaftalen, så lykkedes det på COP26 efter lange forhandlinger af meget detaljeret tekst (118 siders tekst og tabeller) at nå til enighed om konkrete rapporteringsformater og -tabeller for

drivhusgasopgørelser, NDC-fremskridt og klimafinansiering. Der blev vedtaget en begrænset fleksibilitet til de udviklingslande, der endnu ikke har tilstrækkelig kapacitet eller data til at levere en fuld rapportering ift. de nye regler. Ligeledes blev man enige om en begrænset fleksibilitet i relation til de lande, hvor man kun kan give FN's evalueringshold adgang til baggrundsoplysninger på grund af nationale fortrolighedshensyn. De vedtagne fælles tabelformater vil bidrage til at øge den transparens, der blev besluttet med Parisaftalen. Som en del af den samlede pakke blev samtidig anerkendt, at de udviklede lande skal yde mere i støtte til kapacitetsopbygning og rapporteringsudgifter til udviklingslandene.

3) Fælles tidsrammer for parternes NDC'er

Parterne enedes om en fælles tidsramme for parternes kommende klimabidrag (NDC'er), hvor alle parter "opfordres" til at antage en femårig tidsramme for NDC'er, der skal indsendes i 2025 og dermed være gældende for 2031-2035, og tilsvarende i 5 års intervaller herefter. EU havde ikke før COP26 en klar holdning til spørgsmålet, men bl.a. gennem en fokuseret dansk indsats fik man i EU's COP26 råds-konklusioner fastlagt støtte til en femårig ramme for alle. Fem år vurderes bedst i overensstemmelse med Parisaftalens femårige ambitionscyklus, hvorfor dette regnes for den mest ambitiøse model. Enkelte andre lande plæderede i forhandlingerne for andre løsninger, bl.a. en kombination af fem og ti år eller individuelt bestemte rammer. Med EU ombord var det muligt at presse en kompromisløsning igennem. Her angives kun én model, men til gengæld er det kun en "opfordring". Således skal en part aktivt fravælge at stå udenfor, hvis der ikke vælges femårige rammer. EU havde på forhånd meldt ud, at en femårig ramme ville være i overensstemmelse med EU's klimalov. Der udestår nu arbejde på praktisk og politisk niveau i Bruxelles med at afstemme de to processer.

Klimafinansiering

Forhandlingerne om klimafinansiering stod inden COP26 i skyggen af udsigten til manglende mobilisering af 100 mia. USD årligt fra 2020-2025 til udviklingslandenes klimaindsats baseret på de seneste tal på mobilisering af ca. 80 mia. USD i 2019. "Delivery Plan" udgivet af donorlandene før COP26 bekræftede i et vist omfang, at donorlandene vil nå og formentlig overstige 100 mia. USD i 2023 og komme tæt på i 2022. Ift. øget klimafinansiering på COP26 gav bl.a. Japan og Australien tilsagn om hhv. 10 mia. USD og 2 mia. AUD frem mod 2025. Forventninger til øget klimafinansiering fra USA materialiserede sig ikke ud over løftet fra UNGA om at nå 11,4 mia. USD i 2024, herunder 3 mia. til klimatilpasning.

Danske prioriteter som øget støtte til de mest sårbare lande blev afspejlet med løftet om at fordoble finansiering til tilpasning globalt sammenlignet med 2019 senest i 2025, som en kollektiv forpligtelse. På dagsordenspunktet om langsigtet klimafinansiering besluttede man at afholde årlige drøftelser om 100 mia. målet frem til 2027 kombineret med højniveaudialoger i 2022, 2024 og 2026. Knyttet hertil skal Standing Committee on Finance (SCF) i 2022 rapportere på fremgang mod 100 mia. målet og fortsat søge at finde en anerkendt definition på klimafinansiering. Om det nye klimafinansieringsmål gældende efter 2025 besluttede man et arbejdsprogram fra 2022-2024. Det indeholder fire årlige tekniske ekspertdialoger, én årlig højniveaudialog, skriftlig høring af privatsektor- og civilsamfundsaktører og årlig afrapportering på fremgang til drøftelse på COP. Endelig beslutning om målet skal træffes i 2024.

Der blev ligeledes fundet tilfredsstillende kompromiser inden for følgende emner: 1) Parisaftalens artikel 9.5 vedr. rapportering om forventet fremtidig klimafinansiering, 2) emner ift. Standing Committee on Finance, herunder imødekomme af den første rapport om udviklingslandenes støttebehov 3) guidance til Den Grønne Klimafond og Den Grønne Miljøfacilitet og 4) review af Tilpasningsfonden. Det planlagte 7. review af den finansielle mekanisme under UNFCCC blev udsat til COP27, grundet uenighed om forankringen af arbejdet under konventionen eller under Parisaftalen.

Det samlede udkom på klimafinansiering vurderes overordnet at være positivt, og ét som langt de fleste lande kan være tilfredse med.

Klimatilpasning

Blandt udviklingslande og civilsamfund er COP26 blevet kritiseret for, at klimatilpasning blev nedprioriteret i Glasgow. I GCP indgår både klimatilpasning og øget finansiering til klimatilpasning dog prominent. En anden central beslutning fra COP26 omhandler iværksættelse af et omfattende toårigt program om det globale mål for klimatilpasning – Global Goal on Adaptation, i Glasgow Climate Pact (GCP) kaldet "Glasgow-Sharm-el-Sheikh work programme". Med arbejdsprogrammet sættes fokus på metoder, indikatorer, data, monitorering og nationale tilpasningsplaner samt at arbejdet skal bygge på IPCC's kommende rapport om klimaeffekter, sårbarhed og tilpasning. I toårs programmet indgår tillige fire workshops, indsendelse af høringer fra parterne, en syntese-rapport herom, en rapport om workshopperne, to årsrapporter og forhandlinger om hele pakken på COP28. Ud over toårs programmet blev der i Glasgow indgået aftaler om "Nairobi arbejdsprogrammet om konsekvenser, sårbarhed og tilpasning til klimaforandringerne", om vurdering af fremskridt i at formulere og implementere nationale tilpasningsplaner (NAP) samt besluttet at forlænge mandatet for "Least Developed Countries Expert Group" (LEG) med 10 år.

Tab og skader

Santiago Netværket (SN), hvis formål er at katalysere samarbejde og støtte til udviklingslandene til afbødning af tab og skader blev nedsat på COP25. I Glasgow blev man enige om en proces for at operationalisere netværket, herunder i forhold til hvilke funktioner det skal varetage mhp. på at katalysere teknisk samarbejde, facilitere rådgivning og støtte. Det endelige organisatoriske set-up for netværket lykkedes det dog ikke at opnå enighed om, men dette skal ske på COP27. Det store spørgsmål omhandlede dog mobilisering af finansiering til tab og skader. Her blev det via GCP besluttet at iværksætte en dialog, kaldet Glasgow Dialogue, hvorunder der skal forhandles om "arrangements" for at mobilisere finansiering til tab og skader. Iværksættelse af denne proces har været afgørende for mange udviklingslande og set som et gennembrud på vejen til etablering af en form for finansieringsmekanisme med forventeligt store penge til tab og skader. Dialogen skal foregå under de to UNFCCC-underorganer og være afsluttet i juni 2024. Ud over etablering af denne proces blev det også besluttet at etablere en finansieringsordning med relativt begrænsede midler under Santiago Netværket til brug for teknisk bistand. Da Glasgow Climate Pact var vedtaget, annoncerede Danmark at ville yde et økonomisk bidrag til denne finansieringsordning.

Videnskaben

Videnskabens rolle for effektiv klimahandling står stærkt i den overordnede rammesætning for beslutningsteksterne, herunder i Glasgow Climate Pact. Det er lykkedes at indskrive IPCC's konklusioner om hvor kraftige CO₂-reduktioner, der skal til for at begrænse opvarmningen til 1,5 grader, nemlig 45% reduktion i 2030 ift. 2010, og udledninger på netto nul i midten af århundredet.

Under dagsordenen om Forskning og Dataindsamling blev de tekniske forhandlinger afsluttet med en tekst, der hilser den seneste IPCC-rapport velkommen. Ligeledes hilses WMO's nye finansieringsmekanisme til dataindsamling (SOFF) velkommen. Danmark er engageret i SOFF, som skal være med til at styrke indsamlingen af vejrobservationer i nogle af verdens mest udsatte lande og sikre, at de bliver mere robuste til at håndtere og tilpasse sig konsekvenserne af klimaforandringer, herunder evnen til at forudsige og varsle ekstremt vejr som er afhængig af meteorologiske observationer, og dermed også forebygge tab og skader. Samtidig vil tilvejebringelsen af nye observationer forbedre de globale vejrmodeller og overvågningen af klimaforandringer. Danmark har på COP26 givet tilsagn om bidrag til SOFF.

I forbindelse med en igangværende evaluering af Klimakonventionens langsigtede målsætning ("Periodic Review") blev blandt andet den seneste IPCC-rapport og DTU UNEP's Emissions Gap rapport præsenteret, og det står klart, at der stadig er et godt stykke vej fra landenes samlede handlingsplaner til en verden hvor temperaturstigningen begrænses til 1,5 grader.

Andre forhandlingsemner

Der opnåedes desuden enighed om beslutningstekster relateret til igangsættelse af første og mere substantielle del af Parisaftalens globale stocktake, proces for drøftelse af organisering og mulig effektivisering af kommende COP'er, om afholdelse af en årlig dialog under UNFCCC med fokus på hav-klimaneksus, samt om nyt mandat til hhv. at bede parter indsende langsigtede emissionsstrategier og til at UNFCCC-sekretariatet udarbejder synteserapport om disse, før COP27.

Ligeledes vedtog man en handlingsplan for ligestilling, en platform for inddragelse af oprindelige folk, Koronivia-arbejdsprogram om landbrugssektoren, UNFCCC's budget, Nairobi arbejdsprogram om tilpasning og beslutning om "Response Measure" som omhandler tilgang, der skal ske ift. de lande (typisk olieproducerende), der rammes af den grønne omstilling mv. Endelig blev det fastlagt, at COP27 afholdes i Egypten, mens COP28 afholdes i de Forenede Arabiske Emirater.