

KLIMA-OG ENERGIMINISTERIET,
27. SEPTEMBER, 2011

SAMLENOTAT TIL FOLKETINGETS
EUROPAUDVALG

Miljørådsmøde (klimapunkterne)
den 10. oktober 2011

Indholdsfortegnelse

- 4. Rådskonklusioner: Forberedelse af UNFCCC COP17/CMP7 i Durban, Sydafrika, 28. november – 9. december 2011.**
- vedtagelse af rådskonklusioner

1. Rådskonklusioner: Forberedelse af UNFCCC COP17/CMP7 i Durban, Sydafrika, 28. november – 9. december 2011.

Dok. 12751/1/11

- vedtagelse af rådskonklusioner

Nyt notat

1. Resumé

På rådsmødet (miljø) den 10. oktober 2011 ventes vedtaget rådskonklusioner, der fastlægger EU's forhandlingsposition forud for FN's klimakonference (COP17), der finder sted i Durban, Sydafrika, fra den 28. november til den 9. december 2011.

Konklusionsudkastet skitserer EU's overordnede tilgang og prioriteter i forhold til klimaforhandlingerne ved COP17. Der arbejdes for, at COP17 sikrer operationaliseringen af Cancun-aftalen og at der kommer fremdrift på øvrige områder, herunder spørgsmålet om den retlige karakter af en samlet klimaaf tale, samt en evt. ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen.

Fra dansk side vurderes udkastet til rådskonklusioner generelt at være dækkende, idet de bl.a. understøtter en aktiv rolle for EU i arbejdet med implementeringen og udmøntningen af Cancun-aftalen. Der arbejdes stadig for, at danske prioriteter f.eks. i forhold til vedtagelsen af en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen, samt håndtering af overskydende landekvoter bliver klarere.

2. Baggrund

Det polske formandskab har udarbejdet udkast til rådskonklusioner, der fastlægger EU's mandat til forhandlingerne på COP17 med henblik på vedtagelse på rådsmøde (miljø) den 10. oktober 2011. Med udgangspunkt i udkastet forventes tillige en udveksling af synspunkter på rådsmødet.

3. Formål og indhold

Det polske formandskab har udarbejdet et relativt detaljeret udkast til rådskonklusioner, der sætter rammen for EU's tilgang til forhandlingerne under COP17 i Durban den 28. november til 9. december 2011. Udkastet behandler den overordnede strategiske tilgang til forhandlingerne, samt en række konkrete aspekter relateret til Kyotoprotokollen og Konventionssporet. Der er fortsat en række udeståender i konklusionsudkastet, som må forventes at blive justeret frem mod rådsmødet.

De væsentligste elementer i konklusionsudkastet er følgende:

Fremdriften siden Cancun

I konklusionernes første par afsnit fremhæves de fremskridt, der er gjort med at implementere Cancun-pakken og vigtigheden af fortsat at arbejde hen imod en retligt bindende global aftale. De overordnede forventninger til COP17 trækkes op: COP17 skal sikre operationaliseringen af Cancun-aftalen, samt at der kommer fremdrift på øvrige udestående spørgsmål, herunder spørgsmålet om en evt. ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen, samt den retlige karakter af en samlet klimaaf tale og en tidslinje for indgåelsen af en sådan aftale.

EU's position vedr. en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen

EU's position vedr. en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen er fortsat genstand for drøftelser. De primære drøftelser drejer sig om, hvilket signal man skal sende eksternt i forhold til under hvilke betingelser, EU skal være villig til at acceptere en anden forpligtelsesperiode.

Øvrige elementer under Kyotoprotokollen

Udkastet understreger, at i lyset af de udmeldinger, som en række Annex I lande er kommet med, er det usandsynligt, at en anden forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen vil dække mere end 16% af de globale emissioner. Dette er ikke nok i forhold til at holde den samlede globale temperaturstigning under 2 grader. Derfor understreges nødvendigheden af, at alle store økonomier påtager sig mere ambitiøse reduktionsforpligtelser.

Med udkastet nævnes endvidere vigtigheden af at sikre en fortsættelse af markedsmekanismerne; et rammeværk for opgørelse af udledninger fra skov mm.; og håndtering af overskydende landekvoter.

Globale reduktionsindsatser og review 2013-15

Med konklusionsudkastet understreges EU's prioritering af arbejdet med at få klargjort rammerne for en global aftale, der kan bidrage til de fornødne reduktioner af emissioner i lyset af den fælles vision om, at den samlede temperaturstigning globalt bør være under 2 grader.

Der er tale om at arbejde videre mod dels fastsættelsen af et globalt reduktionsmål for 2050 (hvor EU har et mål om at reducere udledningerne med 80-95 % i 2050 i forhold til 1990 som led i en samlet indsats fra de udviklede lande, og mindst 50% reduktion globalt i forhold til 1990-niveau), dels fastlæggelse af et tidspunkt for, hvornår de globale emissioner skal toppe (det såkaldte "peak year", som EU arbejder for bliver i 2020).

I konklusionsudkastet fremhæves ligeledes vigtigheden af en omstilling til lavemissionssamfund. For EU's eget vedkommende henvises der til Kommissionens meddelelse om en europæisk low-carbon economy roadmap for 2050, ligesom det gentages, at EU er klar til at hæve sin egen målsætning til 30 % som led i en global aftale, forudsat at andre udviklede lande forpligter sig til tilsvarende emissionsreduktioner, og at mere udviklede udviklingslande bidrager i tilstrækkeligt omfang i overensstemmelse med deres ansvar og respektive kapaciteter.

Med udkastet understreges endvidere, at der fortsat består et gap mellem de reduktionstilsagn ("pledges"), der er givet, og 2 graders målet, og at der er behov for en fælles forståelse af kvantificering af dette gap. Lande, der ikke endnu har afgivet noget reduktionstilsagn, opfordres til at gøre dette.

Endelig understreges behovet for, at få afklaret modaliteterne for en revision af ambitionsniveau m.v. i perioden 2013-15 (det såkaldte "review") samt vigtigheden af at både Annex 1- og ikke-annex 1-lande får afleveret deres sjette kommunikationer og den første af de rapporter, der fremover skal afleveres hvert andet år, senest 1. januar 2014.

Øvrige elementer i en Durban-pakke

Udkastet fremhæver ligeledes en række af de elementer, som EU ønsker i en Durban-pakke, herunder at reglerne fra Kyotoprotokollen danner basis for en global aftale; at der opnås enighed om retningslinjer for IAR ("International Assessment and Review") og ICA ("International Consultations and Analysis"); at tilpasningskomitéen bliver gjort operationel; og at de berørte ulande kommer i gang med at udvikle nationale strategier og handlingsplaner for at reducere afskovning mv.

Herudover fremhæves behovet for at færdiggøre designet af teknologimekanismen, vigtigheden af at udvikle nye markedsmekanismer, samt behovet for en indsats for at reducere HFC-gasser og for at få etableret et arbejdsprogram for emissionsreduktioner, tilpasning og fødevarerikkerhed i relation til landbrugssektoren. Endelig gentages behovet for at fastsætte globale reduktionsmål for CO₂-udledningen fra international skibs- og luftfart samt for at hhv. FN's luftfartsorganisation, ICAO, og FN's søfartsorganisation, IMO, udvikler globale virkemidler, som bidrager til at reducere den globale CO₂-udledning, og som sikrer lige konkurrencevilkår.

Der er ikke medtaget afsnit om finansiering i konklusionsudkastet, idet det polske formandskab lægger op til at anvende konklusioner fra ECOFIN herom.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet udtaler sig ikke om rådskonklusioner.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant for rådskonklusioner.

6. Gældende dansk ret

Der er tale om rådskonklusioner, som ikke har umiddelbar retsvirkning i forhold til dansk ret.

7. Konsekvenser

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv konsekvenser for statsfinanserne. En evt. ny global klimaaftale kan være forbundet med væsentlige statsfinansielle konsekvenser for deltagende i-lande, herunder Danmark. Omfanget vil selvsagt afhænge af en sådan aftales nærmere udformning såvel som af en byrdefordeling internt i EU af sådanne konsekvenser.

8. Høring

Sagen blev behandlet i Klima- og Energipolitisk Specialudvalg den 21. september 2011. Følgende bemærkninger blev fremført:

Greenpeace efterspurgte, at Danmark indgår i den gruppe af lande, der ønsker inddragelse af finansieringskonklusionerne i miljørådskonklusionerne. Greenpeace pointerede, at klimafinansieringen er central, og at det burde være miljø- og klimaministre, der forhandler konklusioner om finansiering, da det også vil være dem, der sidder ved bordet i Sydafrika. Greenpeace stillede sig endvidere uforstående overfor, hvorledes provenu fra salg af kvoter kunne bruges på skattelettelser, når dette synes at gå imod bestemmelserne i Klima- og Energipakken fra 2008. Greenpeace pointerede desuden, at Danmark tidligere har holdt fanen højt i forhold til "drivers af deforestation", og at en fortsat stillingtagen til disse områder ville passe fint ind i en forventet ny dansk klimaposition. Endelig nævnte Greenpeace, at det er vigtigt at bevare Kyotoprotokollen også selvom, det ikke er lykkedes at fjerne alle de dårlige dele af aftalen til næste bindingsperiode.

WWF spurgte til, hvilke betingelser Danmark og EU har tænkt sig at stille for at indgå i en anden forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen. I forlængelse heraf nævnte WWF, at EU's målsætninger ikke stemmer overens med IPCCs scenarie om at det globale CO₂-udslip skal toppe i 2015 for at kunne fastholde en 2-graders målsætning. WWF nævnte, at man i Cancun besluttede at skulle diskutere, hvornår CO₂-udledningerne skal toppe i Durban. Endelig spurgte WWF ind til, om finansieringsbegreberne "new and additional" inddrages i konklusionerne om finansiering.

92-gruppen nævnte, at det er nødvendigt med et strategiskifte vedrørende Kyotoprotokollen, da bl.a. EU's betingede tilbud om at gå til 30 % ikke længere er en egentlig forhandlingschip. 92-gruppen vurderede, at USA under ingen omstændigheder kommer med i en aftale, som det ser ud nu, og derfor er det nødvendigt, at EU tager konsekvensen af dette og går selv. 92-gruppen tilsluttede sig endvidere synspunkter om inddragelse af klimafinansiering i miljørådskonklusionerne.

VE supplerede med en opfordring til, at man ser på mulighederne for at lave en selvstændig fortsættelse af Kyotoprotokollen, samt at der er brug for en revideret CDM-mekanisme.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Udkastet til rådskonklusioner har været drøftet i den internationale miljøgruppe og i den ordinære miljøgruppe i Bruxelles. Generelt er der opbakning til udkastet, men der udestår fortsat at nå til enighed om bl.a. spørgsmålet om EU's holdning til en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen og håndtering af overskydende landekvoter fra første forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen, de såkaldte AAU'er.

Kommissionen og en række medlemslande har udtrykt forsigtighed mht. hvor langt EU skal gå i Kyotoprotokol-spørgsmålet på COP17, så længe der ikke ser ud til at være større villighed blandt de øvrige store økonomier til at påtage sig juridisk bindende forpligtelser. Det polske formandskab har indikeret, at man forventer, at spørgsmålet om EU's holdning til en eventuel ny forpligtelsesperiode løses på rådsmødet.

Udsigten til et stort overskud af landekvoter fra Kyotoprotokollens første forpligtelsesperiode har længe været fremhævet af EU som en trussel mod Protokollens miljømæssige integritet. Internt i EU er der blandt lande med overskud af AAU'er – især de nye medlemsstater – et vokalt ønske om at kunne overføre i hvert fald en andel, og i konsekvens heraf en positiv holdning til EU accept af en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen.

Kommissionen har herudover ønsket, at der i rådskonklusionerne medtages tekst om håndtering af transitionsøkonomier. Dette spørgsmål er fortsat uafklaret.

Endelig har nogle medlemslande ønsket selvstændige afsnit om finansiering.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Konklusionsudkastet er godt, men der er fortsat områder, hvor regeringen vil arbejde for at få ændret teksten. Det giver sig udslag i følgende foreløbige holdninger:

Det strategiske sigte for EU

Regeringen støtter en trinvis tilgang fra EU's side hen mod en retligt bindende klimaaftale, der er præget af ambition såvel som realisme. Det indebærer, at regeringen kan støtte, at EU under COP17 arbejder for, at der bliver fastlagt en procesplan og en tidsramme for tilvejebringelse af en retligt bindende aftale.

Ny forpligtelsesperiode under KP'en

Spørgsmålet om en eventuelt ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen skal ses i lyset heraf. Regeringen støtter, at EU kan gå med til en ny forpligtelsesperiode, men det er centralt, at dette fortsat betinges af miljømæssigt forsvarlige regler samt af tilsvarende forpligtelser for andre i-lande samt passende bidrag fra u-landene i overensstemmelse med deres ansvar og respektive kapaciteter. Fra regeringens side vil man arbejde for, at EU får udviklet konkrete modeller for, hvordan

denne position retligt-teknisk kan udformes, herunder forslag til forskellige mellemmodeller for EU's globale forpligtelse.

Mekanismer under KP'en, herunder overskydende landekvoter

Et centralt element i regeringens holdning til en eventuelt ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen er, hvorvidt man får løst nogle af udfordringerne med den miljømæssige integritet, herunder spørgsmålet om overskydende landekvoter. Regeringen lægger særlig vægt på, at overskydende landekvoter ikke udhuler målene i en ny klimaafnede eller i forbindelse med, at der vedtages en ny forpligtelsesperiode for Kyotoprotokollen. Regeringen finder det vigtigt, at der inden for EU opnås enighed om, at den miljømæssige integritet af en international afnede ikke må forringes på grund af overskydende landekvoter.

Regeringen finder, at den mest effektive måde at sikre den miljømæssige integritet på er ved en total annullering af overskydende landekvoter fra første forpligtelsesperiode. Såfremt denne løsning viser sig ikke at kunne samle tilstrækkelig opbakning, vil regeringen prioritere løsninger, der på anden vis sikrer den miljømæssige integritet. Det kunne være ved, at de lande, der måtte få overskydende landekvoter, påtager sig tilsvarende dybere reduktionsmål. Endelig bør det undgås, at der igen i fremtiden skabes nye overskud af landekvoter.

Fælles global ramme for emissionsreduktioner

Regeringen støtter, at EU under COP17 arbejder videre med at få fastsat et globalt reduktionsmål for 2050 og at tidspunktet for, hvornår de globale emissioner skal toppe, fastlægges til senest 2020. Regeringen kan endvidere støtte, at EU gentager sit tilbud om at hæve sin egen målsætning til 30 % som led i en global afnede. Regeringen finder det samtidig naturligt, at man i konklusionerne også fremhæver EU's eget arbejde med low carbon economy 2050 roadmap'en, som et instrument til at realisere EU's egne mellem- og langsigtede ambitioner. Det er regeringens holdning, at EU unilateralt bør øge sit CO₂-reduktionsmål i 2020 fra 20 pct. til 30 pct. i forhold til 1990. Det skal gøres på en måde, som sikrer beskæftigelse, konkurrenceevne og en fair byrdefordeling.

Reduktionsindsatser og review 2013-15

Et centralt resultat fra COP16 i Cancun var, at der blev opnået enighed om at de reduktionstilsagn fra i-lande og u-lande, som blev afgivet i forbindelse med Copenhagen Accord, blev meldt ind i de officielle forhandlinger. Regeringen finder det vigtigt, at EU prioriterer arbejdet med at sikre, at disse reduktionstilsagn bliver kortlagt og gennemført. Regeringen kan støtte, at konklusionsteksten adresserer dette spørgsmål, herunder også, at EU vil arbejde for at få de lande, der endnu ikke måtte have afgivet sådanne tilsagn, til at gøre det.

Derudover hilser regeringen det velkomment, at EU arbejder for at få modaliteterne på plads for et review i 2013-15 af ambitionsniveauet i de indmeldte tilsagn.

Endvidere lægger regeringen vægt på, at der i udmøntningen af MRV-regler (måling og kontrol af emissioner) udvikles en solid og troværdig struktur så vidt muligt baseret på eksisterende regler såvel indenfor Klimakonventionen som Kyotoprotokollen, hvor der især tages udgangspunkt i de såkaldte nationale kommunikationer.

Finansiering

I konklusionsudkastet er der ikke medtaget tekst om finansiering, da det polske formandskab lægger op til særskilt konklusionstekst om klimafinansiering i de kommende ECOFIN-konklusioner. For regeringens holdning hertil henvises til samlenotat forud for ECOFIN rådsmødet d. 4. oktober.

Øvrige elementer i en "Durbanpakke"

Regeringen bakker op om alle tiltag, der implementerer Cancun-aftalen og bringer afklaring om de fortsatte udeståender. Regeringen støtter, at EU på COP17 vil arbejde for at få gjort tilpasningskomitéen operationel, og at der så vidt muligt indtænkes synergier i forhold til eksisterende institutioner.

Med hensyn til REDD+ støtter regeringen, at EU opfordrer de relevante ulande til at få udviklet og implementeret nationale strategier og handlingsplaner, og at det understreges, at lokale samfund og oprindelige folk bør inddrages i denne planlægning og implementering, så deres rettigheder respekteres.

Endvidere kan regeringen støtte, at EU arbejder for at få færdiggjort teknologimekanismen, og at det inden for mekanismen bliver muligt at arbejde netværksbaseret mellem teknologistærke myndigheder og øvrige myndigheder landene imellem.

Herudover støtter regeringen, at konklusionerne afspejler EU's opbakning til resultaterne fra IMO om at etablere et energieffektivitetsdesignindeks for skibe og opfordrer andre parter til at fremme tiltag til at reducere luftfartens udledninger. Desuden støtter regeringen, at der fastsættes globale reduktionsmål for CO₂-udledningen fra international skibs- og luftfart, samt at hhv. FN's luftfartsorganisation, ICAO, og FN's søfartsorganisation, IMO, udvikler globale virkemidler, som bidrager til at reducere den globale CO₂-udledning.

Endelig støtter regeringen EU's prioritering af forhandlingerne om hhv. landbrug og nedbringelse af HFC-gasser gennem en samordning med arbejdet under Montrealprotokollen.

Transitionsøkonomier

Den danske regering finder, at den særstatus, som nogle nye EU-medlemslande har i kraft af bestemmelserne i Klimakonventionen, ikke bør give disse lande særstatus i EU. Disse er, som følge af Københavnskriterierne, per definition markedsøkonomier på linje med de øvrige EU-lande.

11. Tidligere forlæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.