

SAMLENOTAT

Klima-, Energi- og Bygningsmi-
nisteriet
10. oktober 2014

Rådsmøde (miljø) den 28. oktober 2014

Dagsorden	Side
1. Forberedelse af FN's klimakonference COP20/CMP 10, Lima, Peru, 1.-12. december 2014	2
<i>- Vedtagelse af rådskonklusioner</i>	

1. Forberedelse af FN's klimakonference COP20/CMP10, Lima, Peru, 1.-12. december 2014

- Vedtagelse af rådskonklusioner

- Nyt notat

1. Resumé

På rådsmødet den 28. oktober 2014 lægger det italienske formandskab op til vedtagelse af rådskonklusioner til forberedelse af FN's klimakonference i Lima til december. Konklusionsudkastet fokuserer på implementering af beslutninger fra tidligere partskonferencer. Dette gælder især i forhold til beslutningen fra COP17 i Durban om at forhandle en juridisk bindende global klimaafgørelse med virkning for alle parter til vedtagelse i 2015 og ikrafttrædelse i 2020, samt et arbejdsprogram for at øge ambitionsniveauet for reduktioner frem mod 2020 (Durban Platform for øget handling). Der forventes ikke større uenigheder om rådskonklusionerne. Drøftelserne forventes primært at fokusere på vinklingen af EU's budskaber om Durban Platformen for øget handling. Endvidere forventes drøftelser af, hvor stærkt et signal EU skal sende om klimafinansiering.

En vedtagelse af rådskonklusionerne har ikke umiddelbar retsvirkning i forhold til dansk ret.

2. Baggrund

Det italienske formandskab har udarbejdet udkast til rådskonklusioner som forberedelse til FN's klimakonference (COP20/CMP10) der afholdes i Lima, Peru, den 1.-12. december 2014. På COP17 vedtog parterne et arbejdsprogram (Durban Platform for øget handling), der indeholder to konkrete mandater for klimaforhandlingerne frem til 2015: 1) vedtagelse af en global klimaafgørelse med virkning for alle parter senest i 2015 med ikrafttrædelse i 2020 og 2) iværksættelse af et arbejdsprogram fra 2012-2014 om at øge ambitionsniveauet i den globale reduktionsindsats før 2020. Som følge heraf er klimaforhandlingerne frem til COP21, der afholdes i Paris i december 2015, i høj grad centreret om arbejdet med at udforme en ny klimaafgørelse samt øge reduktionsindsatsen frem mod 2020. På COP19 i november 2013 vedtog parterne en køreplan for forhandlingerne frem til 2015 med en række milepæle, og COP20 udgør et vigtigt skridt ift. at nå disse milepæle.

2. Formål og indhold

Formålet med rådskonklusionerne er at fastlægge EU's forhandlingsposition til COP20.

Rådskonklusionerne fremhæver nødvendigheden af hurtig global handling, hvis målsætningen om at holde den globale temperaturstigning på under 2 grader ('2-gradersmålsætningen') skal nås. Der henvises i den forbindelse til de seneste anbefalinger fra FN's klimapanel, IPCC. I forhold til anden forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen understreges, at EU og medlemsstaterne agter at gennemføre ratifikation så hurtigt som muligt i løbet af 2015. I den forbindelse gøres opmærksom på, at EU via eksisterende lovgivning (Klima- og energipakken) allerede implementerer sine forpligtelser under Kyotoprotokollen. Det understreges endvidere, at EU og medlemsstaterne vil overopfylde deres mål i første forpligtelsesperiode (2008-2012) og forventes at ville gøre det samme i anden periode (2013-2020).

Resultat i Lima

For så vidt angår et forhandlingsresultat i Lima understreger rådskonklusionerne, at EU ønsker en balanceret aftalepakke, som styrker implementeringen af tidligere COP-beslutninger

og fremmer forhandlingerne under Durban Platform for øget handling. EU ønsker, at man på COP20 opnår enighed om en proces for fremlæggelse af parternes bidrag til den globale klimaaf tale og rammerne for en efterfølgende analyse af disse i løbet af 2015. I den forbindelse er det en prioritet for EU, at man på COP20 opnår enighed om den information, som parterne skal fremlægge sammen med deres bidrag, og som skal gøre det muligt at vurdere tilstrækkeligheden heraf inden vedtagelse af den globale klimaaf tale. Herudover ønsker EU, at man på COP20 opnår enighed om de elementer, som skal indgå i den globale klimaaf tale. Det er med henblik på at kunne fremlægge en forhandlingstekst i maj 2015, som kan danne grundlag for indgåelse af selve aftalen på COP21. Endelig er det en prioritet for EU, at man på COP20 træffer beslutning om også efter 2015 at fortsætte det tekniske arbejde med at dele erfaringer og information om konkrete politikker og initiativer, f.eks. inden for energi-effektivitet og vedvarende energi, som kan bidrage til at øge det globale ambitionsniveau før 2020. Det følger af beslutningen fra COP17, at mandatet for arbejdsprogrammet for at øge ambitionsniveauet før 2020 udløber med udgangen af 2015.

For så vidt angår den globale klimaaf tale understreges, at aftalen skal være ambitiøs, juridisk bindende og gælde for alle parter. For EU er det afgørende, at aftalens primære fokus er reduktion af udledningen af drivhusgasser. EU anerkender dog samtidig, at aftalen også skal bidrage til at styrke især ulandenes modstandsdygtighed overfor klimaforandringerne. Herudover finder EU, at aftalen bør indeholde en mekanisme, som gør det muligt løbende at vurdere og justere ambitionsniveauet i aftalen. Det er især vigtigt, da parternes bidrag til den globale klimaaf tale ikke forventes at være tilstrækkelige til at nå 2-gradersmålsætningen, hvorfor det skal være muligt for parterne løbende at opjustere ambitionsniveauet efter aftalens ikrafttrædelse. Aftalen bør endvidere indeholde robuste regnskabsregler for rapportering, måling og verifikation af parternes forpligtelser. Der lægges op til, at rådskonklusionerne indeholder reference til konklusioner fra Det Europæiske Råd om EU's 2030 ramme for klima- og energi. I den forbindelse understreges, at EU i overensstemmelse med beslutningen fra COP19 vil fremlægge sit bidrag til den globale klimaaf tale i første kvartal af 2015, og EU opfordrer øvrige parter til at gøre det samme.

For så vidt angår ambitionsniveauet før 2020 understreges nødvendigheden af, at alle parter gør mere for at reducere udledningen af drivhusgasser før 2020. I den forbindelse bekræfter EU, at man er klar til at samarbejde med andre parter, organisationer og den private sektor om initiativer med et stort reduktionspotentiale, der kan bidrage til at øge det globale ambitionsniveau, f.eks. energieffektivitet, vedvarende energi og udfasning af subsidier til fossile brændsler.

Klimafinansiering

Det italienske formandskab forbereder særskilt konklusionstekst om klimafinansiering i kommende ECOFIN-konklusioner. På den baggrund lægger formandskabet op til, at der i miljørådskonklusionerne henvises til ECOFIN-rådets kommende konklusioner.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, ratificeret af Danmark den 21. december 1993.

Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, ratificeret af Danmark den 31. maj 2002.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af rådskonklusionerne har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser. Det kan på nuværende tidspunkt ikke forudses, om udmøntning af Lima-konferencens resultater vil få statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser. Et nyt globalt klimaregime kan således være forbundet med væsentlige statsfinansielle konsekvenser for de parter, der forpligter sig til at deltage i dette regime, herunder Danmark. Omfanget vil selvsagt afhænge af en sådan aftales nærmere udformning, såvel som af en intern byrdefordeling i EU af sådanne konsekvenser.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

En vedtagelse af rådskonklusionerne medfører ingen administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af rådskonklusionerne skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Samlenotatet er sendt i høring i Specialudvalget for Klima-, Energi- og Bygningspolitik. Følgende bemærkninger er fremkommet:

Landbrug og Fødevarer (LF) har udtrykt generel støtte til regeringens holdning og anført, at det er afgørende, at klimapolitikken fastlægges globalt, hvorfor man er positive overfor, at der arbejdes for at fastlægge mål indenfor rammerne af FN's klimakonvention. LF har endvidere anført, at EU's ambitionsniveau må ses i sammenhæng med EU's vigtigste udfordring, der er opretholdelsen af regionens langsigtede konkurrenceevne set i globalt perspektiv. Grøn omstilling må derfor ikke ske på bekostning af virksomhedernes konkurrenceevne, medføre øget risiko for udflagning af produktion eller CO2-lækage. Herudover har LF givet udtryk for, at man er positive overfor vedtagelsen af en global klimaaf tale med virkning for alle parter under FN's klimakonvention senest i 2015 og med ikrafttræden i 2020, samt EU's arbejde for at nå til enighed om elementerne i den globale aftale på COP20. I den forbindelse har LF understreget, at det er væsentligt, at arbejdet med at vedtage en global klimaaf tale i 2015 følges af en indsats for at øge indsatsen for at reducere de globale drivhusgasudledninger frem mod denne aftales ikrafttræden i 2020, for derved at sikre at alle lande bidrager til reduktionsindsatsen.

Dansk Industri (DI) har udtrykt støtte til bestræbelserne på at realisere en global klimaaf tale i Paris i 2015. DI har i den forbindelse anført, at det er afgørende, at de store økonomier ser sig i stand til at deltage i en ny global aftale. DI har erklæret sig enig i, at man på COP20 dels skal søge at opnå enighed om de elementer, der skal indgå i en global klimaaf tale, dels med fordel kan erfaringsudveksle om konkrete initiativer, f.eks. energieffektivisering. DI har op-

lyst, at man støtter EU-Kommissionens forslag til et 40 procent ledende klimamål i 2030 suppleret af mål for vedvarende energi på 27 procent og for energieffektivisering på 30 procent. De har i den forbindelse anført, at EU's egen indsats bør indrettes omkostningseffektivt med hensyntagen til klimaet, forsyningssikkerheden og konkurrenceevnen. Derfor bør EU's kvotesystem være en hjørnesten i indsatsen frem mod 2030, og blandt andet indeholde tilstrækkelige foranstaltninger over for CO2-lækage mv. så længe den internationale indsats er uens. DI har erklæret sig helt enig i, at robuste regnskabsregler for rapportering, måling og verifikation er et vigtigt element i en international indsats. DI har herudover anført, at det er fornuftigt, at regeringen støtter op om vedtagelse af de beskrevne forslag til rådskonklusioner. DI har noteret, at regeringen ikke umiddelbart finder grundlag for at kunne forudse effekten på de statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser. DI har anført, at man forstår denne melding sådan, at der her også tænkes på, hvordan EU selv byrdefordeler i en kommende 2030 indsats på det ikke-kvotebelagte område. DI har endvidere noteret sig, at regeringen potentielt vurderer en mulighed for "væsentlige statsfinansielle konsekvenser for de ilande, der deltager i dette regime, herunder Danmark". DI har i den forbindelse anført, at det er passende at gøre opmærksom på, at tilsvarende potentielle økonomiske effekter naturligvis vil kunne berøre erhvervslivet ud over det rent administrative. Endelig har DI anført, at regeringens vurdering af, at beskyttelsesniveauet i Danmark ikke påvirkes af rådskonklusionerne må være af teknisk karakter i forhold til disses juridiske status. DI har i den forbindelse anført, at beskyttelsesniveauet i Danmark i sagens natur vel nødvendigvis må afhænge nøje af om, de store økonomier vil tiltræde en ambitiøs global klimaftale.

Verdens Skove (VS) har udtrykt tilfredshed med regeringens høje ambitionsniveau for klimaforhandlingerne, men har efterlyst fokus på skovrelaterede klimaprojekter, i særdeleshed REDD+ mekanismen. VS har som begrundelse anført, at denne mekanisme har potentiale til at bidrage betydeligt til at reducere udledningerne af drivhusgasser samt yderligere fordele som lokal udvikling og beskyttelse af biodiversitet. Dette vil især være tilfældet, mekanismen udformes rigtigt, og der tages et politisk ansvar ved at sikre sociale og miljømæssige sikkerhedsforanstaltninger. VS har herudover anført, at man ser sikring af oprindelige folks rettigheder og hensynet til biodiversitet i REDD+ gennem et stærkt 'safeguards information system (SIS)' som et helt centralt emne område på COP20. VS har i den forbindelse henvist, dels til to partsindlæg om emnet, dels fra 'The REDD+ Safeguards Working Group', dels fra EU. VS har i den forbindelse anført, at man støtter op om EU's partsindlæg og håber, at Danmark vil være med til at holde fokus på og aktivt arbejde for, at REDD+-processen bliver bæredygtig på lang sigt.

92-gruppen er fremkommet med følgende bemærkninger:

Timing for forhandling af udkast til forhandlingstekst:

92-gruppen har anført, at det virker som en meget defensiv målsætning, at der skal forelægge udkast til forhandlingstekst til den nye aftale senest i 2015. 92-gruppen har anført, at EU ved at sætte en konkret deadline i maj 2015 kan risikere at medvirke til at forsinke processen, da en sådan bagkant meget let kan ende med de facto at diktere arbejdets færdiggørelse.

Elementer i den globale klimaftale:

92-gruppen har anført, at reduktionsindsatsen skal være et helt grundlæggende element i 2015-aftalen, men at dette ikke er tilstrækkeligt, hvorfor finansiering og tilpasning også skal være elementer i aftalen. Herudover har 92-gruppen anført, at 'Loss and Damage' (adressering af tab og skade som følge af klimaforandringer) er et vigtigt element, som EU bør tage seriøst, da nogle af de udfordringer, som klimaforandringerne medfører, ikke kan håndteres

gennem klimatilpasning. 92-gruppen finder det positivt, at EU anerkender behovet for en mekanisme, der faciliterer en løbende opjustering af ambitionsniveauet i den globale aftale, samt at det er helt afgørende, at aftalen indeholder den form for fleksibilitet. 92-gruppen har i den forbindelse anført, at forpligtelsesperioderne i aftalen ikke bliver længere end fem år. 92-gruppen har noteret sig, at EU fortsat forsøger at sikre en prominent plads for markedsmekanismer i den globale klimaaftale og har i den forbindelse anført, at Danmark bør udfordre de øvrige EU-lande på den position, bl.a. fordi adgangen til internationale kreditter kan risikere at underminere reduktionsindsatsen på den hjemlige bane.

Klimafinansiering:

92-gruppen har anført, at det er nødvendigt, at EU spiller en meget mere positiv og proaktiv rolle på finansieringsområdet, da man uden konkrete finansieringsløfter næppe vil få udviklingslandene til at forpligte sig, ligesom man ikke vil kunne foretage de nødvendige reduktioner før 2020 uden tilstrækkelig klimafinansiering. 92-gruppen har endvidere anført, at det i rådskonklusionerne ikke er tilstrækkeligt med en generisk henvisning til EU's fortsatte tilslutning til målet om at mobilisere 100 milliarder USD i 2020. 92-gruppen har i den forbindelse bemærket, at ilandene ved COP15 lovede, at de 100 milliarder ville være nye og additionelle midler ift. den eksisterende udviklingsbistand. Endelig har 92-gruppen anført, at det er helt afgørende, at EU ift. klimafinansiering kan spille en positiv rolle i Lima. 92-gruppen opfordrer på den baggrund til, at miljørådet vedtager selvstændige konklusioner om klimafinansiering, hvis de konklusioner, der vedtages af ECOFIN, ikke adresser de punkter, 92-gruppen har rejst.

Parternes bidrag til den globale klimaaftale ('INDCs'):

92-gruppen finder det problematisk, at EU alene lægger op til, at parternes bidrag skal adressere reduktionsindsatser. 92-gruppen har i den forbindelse anført, at for ilandene er reduktionsforpligtelser og levering af klimafinansiering de to søjler, som tilsammen udgør deres 'fair share'. Hvis EU ikke adresserer finansiering i sit bidrag til den globale klimaaftale, vil det ikke være muligt, at vurdere, om EU's bidrag til den globale indsats er tilstrækkelig eller retfærdig. 92-gruppen har herudover anført, at finansiering for særligt de fattige lande også er en forudsætning for at kunne nå deres reduktionsmål, hvorfor aftalens samlede ambitionsniveau således vil stige, hvis finansiering bliver en del af parternes bidrag. Endelig har 92-gruppen anført, at det vil være forhandlingsmæssigt problematisk, at EU insisterer på, at parternes bidrag kun skal omfatte reduktioner, da en lang række udviklingslande, herunder BASIC-landene, ønsker at bidragene også omfatter finansiering.

Reduktionsindsatsen før 2020:

92-gruppen har anført, at det er behov for en ny struktur i arbejdet med ambitionsniveauet før 2020, som kan facilitere konkrete resultater, f.eks. målsætninger for indsatsen op til 2020. 92-gruppen opfordrer til, at man fra dansk side prøver at tænke kreativt ift., hvad man få inkluderet i en COP-beslutning i Lima, som kan konkretisere og forbedre reduktionsindsatsen. Endelig har 92-gruppen anført, at det er vigtigt, at knytte diskussion om indsatsen før 2020 sammen med spørgsmålet om implementering, bl.a. gennem Den Grønne Klimafond og Klimateknologisentret, da det uden yderligere støtte til udviklingslandene vil blive svært at sikre de nødvendige reduktioner op til 2020.

9. Forhandlingsituationen

Udkastet har været drøftet i Rådets arbejdsgruppe for miljø. Disse drøftelser har vist, at der ikke er store uenigheder om udkastet. Drøftelserne er primært fokuseret på vinklingen af EU's budskaber ift. forhandlingerne om Durban Platform for øget handling. Dette gælder både den

globale klimaaf tale og ambitionsniveauet før 2020. Dog forventes uenighed om, hvor stærkt et signal EU skal sende om klimafinansiering i miljøråds konklusionerne, herunder om der alene bør inkluderes en reference til ECOFIN-rådets konklusioner, eller om miljøråds konklusionerne skal indeholde selvstændige budskaber om klimafinansiering.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen kan generelt støtte vedtagelse af rådskonklusionerne, idet regeringen i forhandlingerne lægger vægt på, at resultatet på COP20 bør være en balanceret aftalepakke, som styrker implementeringen af tidligere COP-beslutninger og fremmer forhandlingerne under Durban Platform for øget handling.

I forhold til en global klimaaf tale lægger regeringen vægt på, at EU på COP20 skal arbejde for vedtagelse af en proces for fremlæggelse af parternes bidrag til den globale klimaaf tale og rammerne for en efterfølgende analyse af disse i løbet af 2015. Regeringen støtter i den forbindelse, at EU arbejder for en beslutning på COP20, der fastsætter den information, som parterne skal fremlægge sammen med deres bidrag, og som skal gøre det muligt at vurdere tilstrækkeligheden heraf. Herudover støtter regeringen, at man på COP20 enes om de elementer, som skal indgå i den globale klimaaf tale.

I forhold til reduktionsindsatsen frem mod 2020 lægger regeringen vægt på, at den nuværende indsats skal styrkes bl.a. gennem et øget fokus på og samarbejde om initiativer med et stort reduktionspotentiale (f.eks. energieffektivitet, vedvarende energi og udfasning af subsidier til fossile brændsler). Regeringen støtter således, at EU på COP20 arbejder for vedtagelse af en beslutning om fortsættelse af det tekniske arbejde med at dele erfaringer og information om konkrete politikker og initiativer.

I forhold til klimafinansiering er det regeringens holdning, at der i rådskonklusionerne bør være en henvisning til ECOFIN-rådets tilsagn om EU's fortsatte tilslutning til de udviklede landes mål om at mobilisere 100 mia. USD årligt fra 2020 fra en række forskellige kilder til klimafinansiering i udviklingslandene. Det bemærkes, at det er i regi af ECOFIN, at EU's position om klimafinansiering fastlægges.

Det er endvidere regeringens holdning, at EU i rådskonklusionerne bør understrege, at den globale klimaaf tale skal fremme en udvikling mod lav-emission og modstandsdygtighed, og at alle lande bør øge bestræbelserne på at integrere klimadagsordenen bredt i politikker samt skabe bedre rammebetingelser for investeringer i lav-emissionsløsninger.

Endelig er det regeringens holdning, at EU i rådskonklusionerne bør anerkende den begyndende ressourcemobilisering af Den Grønne Fond.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketinget.