



Referat fra COP28 i Dubai, de Forenede Arabiske Emirater, d. 30. november – 13. december 2023

Center

Center for international klima og energi

Kontor

Internationalt kontor

Dato

29. december 2023

J nr. 2023 - 6157

/ EMFRM

Afreportering fra prioriterede forhandlingsområder

Den 28. partskonference (COP28) under FN's rammekonvention om klimaforandringer (UNFCCC) blev afholdt i Dubai fra d. 30. november – 13. december 2023 under emiratisk formandskab. Danmark var repræsenteret i de politiske forhandlinger ved Minister for udviklingssamarbejde og global klimapolitik. Danmark har op til COP28 præget EU's forhandlingspositioner, så EU har kunnet indgå i en aktiv og konstruktiv rolle i forhandlingerne. Nedenfor beskrives de væsentligste overordnede forhandlingsresultater på Danmarks prioriterede forhandlingsemner.

Det globale stocktake

Efter to års forberedende arbejde blev man på COP28 enige om en beslutningstekst på det første globale stocktake (GST) siden vedtagelsen af Parisaftalen. Ministeren for udviklingssamarbejde og global klimapolitik var sammen med sin sydafrikanske ministerkollega Barbara Creecy blevet bedt om at facilitere forhandlinger om GST, med særligt fokus på tværgående og principielle emner, samt på emner om internationalt samarbejde og det fremadrettede arbejde om implementering af GST. COP28-formandskabet udarbejdede på baggrund af konsultationerne et udkast til aftaletekst, hvor de havde forsøgt at præsentere kompromiserne på de udestående paragraffer, herunder mht. sprog på energiomstilling.

EU og en lang række ligesindede progressive lande, herunder østaterne, var yderst utilfredse med det nye udkast til beslutningstekst. Specielt fandt man formuleringerne om energitransition og reduktion af fossile brændsler alt for svage. Teksten indeholdt kun en svag opfordring til Parterne om, at de "kunne" blandt andet reducere forbrug og produktion af fossile brændsler.

På baggrund af yderligere konsultationer med formandskabet, og et massivt pres fra den såkaldte High Ambition Coalition (en koalition af lande, der arbejder for højt ambitionsniveau i COP-processerne), lykkedes det at få en styrket og endelig aftale på plads. Beslutningen indeholder 196 paragraffer om status på, hvor langt vi er fra at nå Parisaftalens målsætninger, samt opfordringer til Parterne om det videre arbejde på reduktionsindsatser, tilpasning, finansiering, tab og skader, internationalt samarbejde, udarbejdelse af nationale klimabidrag (NDC'er) osv.

Aftalen lægger større vægt på om 1,5 graders målsætningen og det hastende behov for handling og støtte. IPCCs seneste rapport fremhæves, herunder behovet



for at de globale emissioner peaker senest i 2025, hvis man skal begrænse temperaturstigningen til 1,5 grader. Det understreges også, at der desuden er behov for at reducere de globale drivhusgasser med 43 % i 2023 og 60 % i 2035 for at holde sig indenfor 1,5 graders målet. Beslutningsteksten understreger med større styrke behovet for reduktion af emissioner og beder i den forbindelse Parterne om at bidrage til globale indsatser om at tredoble andelen af vedvarende energi og fordoble energieffektiviteten globalt frem mod 2030, fremskynde nedfasningen af kulkraft (unabated) og omstille sig væk fra fossile brændstoffer i energisystemer. Parterne bliver også bedt om at accelerere udbygningen af teknologier som atomkraft og karbonfangst, -brug og -lagring, ligesom det også anerkendes, at overgangsbrændsler har en rolle at spille i omstillingen af energisektoren, og væsentligt reducere emissioner fra metan inden 2030.

Beslutningen opfordrer for første gang alle Parter (og ikke kun udviklede lande), til at præsentere NDC'er, som indeholder reduktionsmål der dækker hele økonomien og alle drivhusgasser og sektorer. Desuden opfordres til, at det beskrives, hvordan NDC'erne er på linje med 1,5 graders målet. De overordnede målsætninger fra aftalen på det globale tilpasningsmål, samt aftalerne på tab og skader og på finansiering er inkluderet i GST beslutningen.

For at sikre hensigtsmæssig implementering af GST har man inkluderet en beslutning om at etablere en dialog om implementering af udkommet af aftalen, samt en årlig GST-dialog specifikt rettet mod vidensdeling om, hvordan GST informerer forberedelserne af den næste runde af NDC'er efter 2030. Man har desuden lanceret et "Road map to mission 1.5" som skal indeholde aktiviteter, som skal være med til at øge det internationale samarbejds miljø for at sikre højere ambitioner i næste runde NDC'er.

Tab og skader

COP28 indledtes med vedtagelsen af beslutning om nye finansieringsarrangementer og en fond til tab og skader allerede under åbningsplenaren d. 30. november. Det er ikke tidligere set, at en beslutning om et COP-emne træffes under åbningen af en COP. Beslutningen blev truffet på baggrund af anbefalinger fra den Transitionskomité, som blev nedsat på COP27 og som Danmark har været et aktivt medlem af. Dertil kommer, at der allerede inden for 24 timer blev givet tilsagn om bidrag til den nye fond på over 500 mio. USD, og samlet over 650 mio. USD inden udgangen af COP28. Danmark gav tilsagn om et bidrag til tab og skader på 350 mio.kr., hvoraf 175 mio. kr. går til den nye fond. På denne baggrund blev tab og skader efterfølgende et langt mindre dominerende emne på COP28 end hvad der har været tilfældet på COP26 og COP27.

Dertil kommer, at det på COP28 lykkedes at opnå en beslutning om den endelige aktivering af Santiago Netværket om tab og skader med valg af UNDRR/UNOPS som vært for Netværkets sekretariat. Dermed forventes det danske tilsagn fra COP26 om et bidrag på 8 mio. USD til Netværkets fond for teknisk rådgivning at



kunne udbetales i 2024. Det blev også på COP28 besluttet at videreføre arbejdet med konkrete emner som langsomt opståede skader og ikke-økonomiske tab, som den Internationale Warszawa Mekanisme (WIMs) Eksekutivkomité står i spidsen for og som Danmark i kraft af sit medformandskab for Eksekutivkomitéen har bidraget til.

Klimatilpasning og det globale tilpasningsmål

På COP28 blev man enige om en beslutning, der etablerer et såkaldt rammeværk for Parisaftalens globale tilpasningsmål (GGA). Etableringen af rammeværket for GGA er kulminationen af et 2-årigt arbejdsprogram fra COP26 i Glasgow. Formålet med rammeværket er, at konkretisere og gøre det globale tilpasningsmål operationeliserbart mhp. at kunne monitorere og styrke tilpasningshandling lokalt, nationalt og globalt. COP28-beslutningen om rammeværket for GGA sætter globale mål for, hvad vi skal nå i 2030; herunder at sikre universel adgang til vand, bedre fødevarer-systemer og produktion, klimaresiliente sundhedssystemer og i det hele taget en klarere kobling mellem klimatilpasning, fattigdomsudryddelse og bæredygtig udvikling. Tilpasningsforhandlingerne på COP28 var præget af et strategisk spil, hvor fremdrift på tilpasning blev taget gidsel af særligt den arabiske gruppe anført af Saudi Arabien og Kina, for at holde især reduktionsdagsordenen og det globale stocktake hen. Finansiering til tilpasning var en af de største knaster i forhandlingerne og det forventes, at der vil være et yderligere pres på kvantificerbare mål for tilpasningsfinansiering frem mod og til COP29.

Arbejdsprogram for øgede reduktioner før 2030 (Mitigation Work Programme)

På COP26 i Glasgow blev det vedtaget at oprette et arbejdsprogram for at styrke ambitioner og implementering inden for reduktion af drivhusgasser i dette årti. Mandatet for *Mitigation Work Programme* (MWP) blev vedtaget på COP27 i Sharm el-Sheikh, og de første globale dialoger blev afholdt i år med fokus på løsninger og udfordringer inden for den grønne omstilling i hhv. energi- og transportsektoren.

Mens selve dialogerne har ført til konstruktive drøftelser på teknisk niveau, har arbejdsprogrammet været anderledes kontroversielt i forhandlingssammenhæng. På Bonn-sessionen i juni var MWP det centrale stridspunkt, der forhindrede vedtagelse af dagsordenen indtil kort før sessionens afslutning, og på COP28 var der ligeledes stærk modstand mod et substantielt udkomme fra gruppen af ligesindede udviklingslande og den arabiske gruppe. De nævnte grupper henviste særligt til bestemmelsen i MWP-mandatet om, at arbejdsprogrammet ikke må være præskriptivt eller opsætte nye mål. Omvendt argumenterede EU sammen med en bred gruppe af udviklede og udviklingslande for, at COP28-beslutningen burde indeholde de vigtigste budskaber fra de globale dialoger, som beskrevet i den årlige MWP-rapport, og at beslutningen burde sikre et stærkt link til GST-beslutningen med henblik på opfølgning herpå i MWP-regi i de kommende år.

Uenigheden om den overordnede ramme for MWP-beslutningen betød, at det tog lang tid at komme i gang med egentlige tekstforhandlinger i Dubai. I sidste ende tog



COP-formandskabet over og udførte konsultationer med forhandlingsgrupperne. På trods af EU's og andre gruppers klare utilfredshed med manglende substans ift. videnskabens konklusioner og konkrete løsninger, blev det endelige resultat primært en procesbeslutning.

Arbejdsprogram for retfærdig omstilling

På COP27 besluttede man at etablere et arbejdsprogram for retfærdig omstilling, som skal igangsættes umiddelbart efter COP28, hvorfor man på COP28 skulle enes om rammerne for arbejdsprogrammet. Fokus under årets forhandlinger var særligt, hvad der forstås med 'retfærdig omstilling'. For EU var fokus på omstillingen fra højemissions- til lavemissionssamfund, hvor landene i den proces skal sikre, at ingen af deres nationale arbejdstagere eller marginaliserede grupper bliver efterladt. Den endelige beslutningstekst reflekterer blandt andet også dette, hvorfor arbejdstagerrettigheder ('labour rights') for første gang nogensinde er skrevet ind i en UNFCCC-beslutning. Arbejdsprogrammet løber til 2026 med mulighed for forlængelse og vil bestå af to årlige globale dialoger og desuden indgå som fast dagsordenspunkt på de årlige forhandlingssessioner.

Klimafinansiering

På klimafinansieringsdagsordenen fyldte især spørgsmålet om finansiering til klimatilpasning i regi af fastsættelsen af det globale tilpasningsmål (GGA) samt det nye klimafinansieringsmål, som efter 2025 erstatter målet om at udviklede lande skal mobilisere USD 100 mia. årligt til udviklingslandenes klimaindsats. Data har vist, at de udviklede lande ikke leverede den fulde målsætning i hverken 2020 eller 2021. OECD orienterede inden COP28, at efter deres vurdering var det højst sandsynligt, at målsætningen blev nået i 2022 og dermed med stor sikkerhed i 2023.

Til trods for en proaktiv og konstruktiv tilgang fra EU's side i at finde sprog på tilpasningsfinansiering, blev parterne i slutspillet alene enige om at bekræfte eksisterende forpligtelser. Dette resultat må nødvendigvis ses i sammenhæng med forhandlingerne om det nye mål, idet enhver ny finansieringsforpligtelse efter 2025 vil foruddiskontere det endelige mål, som først konkluderes på COP29 i 2024. I det lys vurderes det, at mange udviklingslande ser mulighederne for et ambitiøst resultat på klimafinansiering som mere gunstige i sammenhæng med forhandlingerne om det nye mål, som derfor på COP28 blot bestod af en procesbeslutning, som styrker og fokuserer arbejdsprogrammet for det sidste år af forhandlingsprocessen.

Ifølge den overordnede målsætning fra Parisaftalen om at vende globale finansieringsstrømme mod grønne investeringer (artikel 2.1c) blev parterne enige om at fortsætte de globale dialoger, der har været afholdt i 2023 herom. EU havde ønske om et særskilt dagsordenspunkt for at sikre fremdrift på dagsordenen, men det gør det muligt at arbejde videre med dagsordenen frem mod COP29.



Øvrige emner

Klimavidenskaben

Videnskabens rolle som grundlag for effektiv klimahandling står stærkt i beslutningsteksterne, herunder med henvisning til IPCC's konklusioner om behov for 45% reduktion i 2030 ift. 2010, og udledninger på netto nul i midten af århundredet for at begrænse opvarmningen til 1,5 grader. Seneste udvikling viser, at drivhusgasniveauet i atmosfæren aldrig har været målt højere og at 2023 ser ud til at blive det varmeste år.

Rapportering og transparens

Under rapportering ulmer uenigheder relateret til Annex-opdelingen, der definerer udviklede lande som OECD-lande anno 1992 og udviklingslande som øvrige lande. Det har gennem en 18-årig periode ikke været muligt at drøfte hvilke oplysninger, der skal inkluderes i udviklingslandenes rapportering som følge af indsigelser fra Brasilien. Til trods for fremdrift, gik forhandlingerne igen i hårdknude, idet udviklingslandene ønsker konklusioner, der kritiserer emissionsreduktionsindsatsen i de udviklede lande og modsat ikke ønsker at inkludere en synteserapport for udviklingslandenes rapportering tilsvarende den for de udviklede lande.

Markedsmekanismer (Parisaftalens Artikel 6)

Der blev ikke opnået enighed om beslutningsteksterne for udmøntning af de nye regler for markedsmekanismer under Parisaftalen. Flere parter inkl. EU kunne ikke acceptere beslutningsforslagene, som potentielt kunne åbne for klimaprojekter uden reel CO₂-reduktion og ville åbne for muligheden for dobbeltbrug. For ikke-markedsmekanismerne under Parisaftalens artikel 6.8 blev der vedtaget et arbejdsprogram for den fortsatte udvikling af denne mekanisme.

Menneskerettigheder, ligestilling og oprindelige folk

På COP28 endte forhandlingerne om ligestilling og køn med at blive en intens kamp, da Rusland blokerede for stort set alt. Man endte med en kort beslutningstekst, der med nød og næppe giver mandat til at arbejde for en ny gender action plan, der skal vedtages på COP29. Generelt var der stor modstand mod progressivt sprog på menneskerettigheder, oprindelige folks rettigheder og ligestilling. Beslutningen på det globale stocktake lykkedes dog med at inkludere referencer til køns-responsiv handling og ligestilling, inddragelse af unge og oprindelige folk, samt reference til at stater skal tage menneskerettigheder i betragtning i deres klimahandling.

Danmarks deltagelse uden for de formelle forhandlingsspor

Ud over ovenstående redegørelse om væsentlige resultater i forhandlingerne, var Danmark også repræsenteret i det uformelle handlingsspor uden for forhandlingerne. Med den største danske virksomhedsdelegation nogensinde med mere end 30 danske virksomheder, erhvervsorganisationer, pensionselskaber, NGO'er og fagforeninger, var Danmark velrepræsenteret og vært for mere end 40 events om grønne danske løsninger på den danske pavillon v. State of Green.



Ifm. COP28 afholdte Beyond Oil and Gas Alliance (**BOGA**) sit årlige ministermøde med deltagelse af medlemslandene og USA's tidligere vicepræsident Al Gore. Derudover afholdte BOGA to pressekonferencer. Ifm. første pressekonference annonceredes alliancens nye medlemmer, herunder den nye, subnationale co-chair Quebec, samt modtagere af BOGA-fondens midler. Ifm. anden pressekonference offentliggjordes BOGA's COP28-erklæring, som havde til formål at skabe momentum om at inkludere sproget om udfasning af fossile brændsler i COP28-slutserklæringen.

Global Offshore Wind Alliance (**GOWA**) afholdt et højniveauevent den 5. december, med deltagelse af ministre, regeringsrepræsentanter og privatsektor. Eventet fungerede som platform til at fremhæve havvindens bidrag til målet om tredobling af VE i 2030 og til annoncering af Brasilien, Californien, EU-Kommissionen og Panama som nye medlemmer, hvilket bringer det samlede antal offentlige og private medlemmer op på 30. Derudover afholdtes to lukkede rundbordsdrøftelser om hhv. mobilisering af finansiering og udbygning af havvind i Asien-Stillehavsregionen.

Accelerating Partnership for Renewables in Africa, (**APRA**), som bl.a. er etableret af Danmark, som en del af statsministerens FN champions rolle med fokus på energi i Afrika, havde flere events: Dels et højniveau-event med deltagelse af statsministeren, kansler Scholz og præsident Ruto m.fl., hvor dansk finansiering til teknisk assistance via Energistyrelsen og til investeringer via den Afrikanske Udviklingsbank blev annonceret. Dels en minister event, med deltagelse af ministre fra partnerskabslandene (Kenya, Etiopien, Namibia, Rwanda, Sierra Leone, Zimbabwe), samt deltagelse af finansieringsinstitutioner, f.eks. den Afrikanske Udviklingsbank, Bezos, IFU, EIFU og CIP. På sidstnævnte blev en APRA-erklæring underskrevet; erklæringen faststår partnerskabets rolle med fokus på at støtte til etableringen af befordrende rammebetingelser, mobilisere investeringer og finansiering, og engagere private sektor i en ambitiøs udrulning af vedvarende energi i Afrika.

Under COP28 blev den dansk-initierede alliance Group of Negative Emitters (**GONE**) prælanceret, som arbejder for at flere lande sætter negative emissionsmål og for at udvikle understøttende politiske rammer og tekniske værktøjer. Sammen med Danmark er Panama og Finland de grundlæggende medlemmer, som underskrev et Joint Statement til prælanceringen. Fremadrettet vil der arbejdes for at få flere ambitiøse medlemmer med i alliancen mhp. at opnå filantropisk støtte og for at opbygge et sekretariat. Alliancen forventes formelt lanceret til UNGA eller COP29.

Storbritannien overdrog ceremonielt rollen som co-chair for **NDC-Partnerskabet** til Danmark ifm. COP28, om end Danmark først officielt overtager rollen den 1. januar 2024. Danmark er co-chair for en toårig periode, og har i 2024 Rwanda som co-chair. Desuden blev en ny dansk bevilling til NDC-Partnerskabet på 70 mio. DKK lanceret ved Partnerskabets årlige forum, der afholdes i forbindelse med COP28.



Danmark sammen med bl.a. USA lancerede initiativet Blended Finance for Energy Transition (**BFET**), hvor en række lande stiller offentlig kapital som sikkerhed for, at private aktører kan investere i den grønne omstilling. Danmark og USA bidrager hver især med ca. 100 millioner kroner, igennem en udbudsrunde drevet af USAID og USA's særlige klimarepræsentant, John Kerrys, kontor. Udover BFET har Danmark også lanceret Investment Mobilization Collaboration Arrangement (**IMCA**), som er et nyt samarbejde mellem Finland, Danmark, Sverige og US. Det har til formål at rejse flere milliarder dollars i privat kapital til klimainvesteringer – inden 2026.

Sammen med USA, Norge og Frankrig afholdt Danmark et højniveauarrangement "Green Shipping Challenge: Leading the Global Energy Transition". Statsministeren præsenterede her et nyt initiativ, som har fokus på at styrke samarbejdet med udviklingslandene om at implementere International Maritime Organization, IMO's nye klimastrategi for international skibsfart. Det danske initiativ består af et bidrag på 20 mio. kr. til IMO-fonde målrettet kapacitetsopbygning og teknisk samarbejde, der skal bidrage til at styrke udviklingslandenes muligheder for at indgå i den grønne omstilling af skibsfarten.

Tilsammen spiller alliancerne og initiativerne en nøglerolle i de kommende år for at få lande til at levere mere ambitiøse NDC'er ifm. opdateringen i 2025 for perioden efter 2030, som vil være i fokus frem mod COP30 i Brasilien under dansk EU-formandskab.