

SAMLENOTAT

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet

2. oktober 2012

Rådsmøde (miljø) den 25. oktober 2012

1. Rådskonklusioner: Forberedelse af FN's klimakonference COP18/CMP8, Doha, Qatar, d. 26. november – d. 7. december 2012

- vedtagelse af rådskonklusioner

1. Resumé

På rådsmødet den 25. oktober 2012 lægger det cypriotiske formandskab op til vedtagelse af rådskonklusioner til forberedelse af FN's klimakonference i Doha til november/december. Konklusionsudkastet fokuserer særligt på de udestående spørgsmål i relation til indgåelsen af en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen, som EU gav foreløbigt tilsagn om på COP17 i Durban til gengæld for en beslutning om, at der skal forhandles om en ny global aftale, der skal indgås senest i 2015, have juridisk virkning for alle og gælde senest fra 2020. Herudover understreger konklusionsudkastet vigtigheden af at få implementeret beslutningerne fra COP17. De største uenigheder om rådskonklusionerne forventes at koncentrere sig om spørgsmål relateret til en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen, især en EU-holdning til overførsel og brug af AAU'er fra første til anden forpligtelsesperiode.

2. Baggrund

Det cypriotiske formandskab har udarbejdet et udkast til rådskonklusioner som forberedelse til FN's klimakonference (COP18/CMP8) i Doha, Qatar, som afholdes 26. november - 7. december 2012. COP17 leverede flere væsentlige fremskridt på en række områder, bl.a. blev der truffet beslutning om operationalisering af Den Grønne Fond, Teknologimekanismen og Tilpasningskomitéen. Herudover gav EU sit tilsagn om at ville indgå i en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen, hvilket blev gengældt af en beslutning om at parterne dels vil indgå en ny global aftale senest i 2015, der skal have juridisk virkning for alle og gælde senest fra 2020, dels et arbejdsprogram for at øge ambitionsniveauet for reduktioner frem mod 2020. Som en del af aftalen fra COP17 enedes parterne endvidere om, at forhandlingssporene for hhv. Kyotoprotokollen (AWG-KP) og Konventionen (AWG-LCA) skal afsluttes på COP18.

På trods af de nævnte fremskridt er der fortsat en række uafklarede spørgsmål i forhandlingerne. Det skal blandt andet afklares, hvilke elementer en ny global aftale skal indeholde og hvilket indhold arbejdsprogrammet for øget ambitionsindsats skal have, ligesom flere regler fortsat mangler at blive udviklet. Endvidere udestår visse spørgsmål før en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen kan træde i kraft, bl.a. længden af forpligtelsesperioden, hvor EU arbejder for en 8-årig forpligtelsesperiode, og håndteringen af de overskydende landkvoter fra første forpligtelsesperiode.

3. Formål og indhold

Generelt

Det primære formål med rådskonklusionerne er at få fastlagt EU's forhandlingsposition til COP18, herunder i forhold til udestående spørgsmål, især håndtering af overskydende landekvoter. Konklusionerne indeholder en henvisning til de beslutninger, der blev truffet på COP17 i Durban, herunder at forhandlingssporene for hhv. Kyotoprotokollen (AWG-KP) og Konventionen (AWG-LCA) skal afsluttes på COP18, samt at der skal forhandles om en samlet juridisk bindende klimaafnåte med forpligtelser for alle parter til vedtagelse i 2015 og ikrafttrædelse senest i 2020 (Durban Platform for øget aktion - ADP). Det understreges, at et resultat på COP18 i EU's optik skal fremstå balanceret i forhold til alle elementer i den aftale, parterne enedes om på COP17 i Durban, hvilket vil sige at forhandlingssporene for hhv. Kyotoprotokollen og Konventionen skal afsluttes på COP18 ligesom der skal ske fremdrift i forhandlingerne om en samlet klimaafnåte. Yderligere understreges vigtigheden af at lukke hullet mellem 2 gradersmålsætningen og de reduktionstilsagn, der allerede er fremlagt. Herudover fremhæves behovet for at opnå enighed om konkrete reduktionsmål for udledninger fra international skibs- og luftfart. Det cypriotiske formandskab lægger op til særskilt konklusionstekst om klimafinansiering i de kommende ECOFIN-konklusioner, hvorfor miljørådskonklusionerne understreger vigtigheden af at fortsætte støtte til tilpasnings- og reduktionsindsatser i de fattigste og mest udsatte ulande. De indeholder endvidere en henvisning, dels til ECOFIN-rådets konklusioner fra februar 2012 om opfølgning på COP17 i Durban og maj 2012 om opstartsfinansiering, dels til ECOFIN-rådets fortsatte fokus på klimafinansiering i perioden frem mod 2020.

Durban Platformen for øget aktion

For så vidt angår Durban Platformen for øget aktion (ADP) fremgår det af konklusionsudkastet, at EU ønsker, at forhandlingerne under ADP'en kommer godt i gang i Doha, således at man i overensstemmelse med mandatet fra Durban senest i 2015 kan vedtage en juridisk bindende global klimaafnåte med forpligtelser for alle parter. Det understreges, at en fremtidig global aftale skal gælde for alle parter, men at der skal være en vis grad af fleksibilitet i forhold til graden af forpligtelser afspejlende parternes formåen på baggrund af moderne økonomiske forhold. EU ønsker endvidere, at man i Doha opnår enighed om en arbejdsplan for forhandlingerne under ADP'en indeholdende en række milepæle for forhandlingerne frem mod 2015. I forhold til den globale reduktionsindsats for perioden frem mod 2020 understreges vigtigheden af, at denne indsats dels bringes videre, eksempelvis ved at få lande, der endnu ikke har fremlagt reduktionstilsagn, til at gøre dette, dels ved at den nuværende reduktionsindsats suppleres med komplementære initiativer, eksempelvis i form af udfasning af fossile brændsler, benyttelse af vedvarende energi samt energieffektiviseringstiltag.

En ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen, herunder længden og håndtering af overskydende landekvoter – AAU'er

I forhold til spørgsmålet om en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen understreges, at EU er villig til at påtage sig en ny forpligtelsesperiode, men at dette sker som en del af et balanceret resultat på COP18 indeholdende alle elementer fra den aftale, parterne enedes om på COP17 i Durban. Endvidere understreges, at EU ønsker en 8-årig forpligtelsesperiode, som vil sikre parallelitet med en ny global aftale, der skal træde i kraft senest i 2020. For at undgå, at Kyotolandenes ambitionsniveau i en anden forpligtelsesperiode låses fast på det nuværende niveau, ønsker EU endvidere, at en 8-årig forpligtelsesperiode kombineres med en simplificeret proces for opjustering af en parts ambitionsniveau, f.eks. i forbindelse med det på COP15 aftalte og på COP16 bekræftede "review" af den hidtidige indsats i 2013-2015. I forhold til spørgsmålet om håndtering af overskydende landekvoter under Kyotoprotokollen har formandskabet lagt op til, at EU kommer nærmere en position. Det foreslås således, at EU bliver enige om, hvilke overordnede principper, man ønsker skal gælde for en international løsning. Dette blandt andet for at sikre, at EU på COP18 kan agere i

forhold til forslag fremlagt i forhandlingerne af andre parter. Formandskabet lægger op til en løsning med fuld overførsel af landekvoter, men med en streng begrænsning, både på eget brug og på salg til andre parter.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger ingen udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

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. Det kan på nuværende tidspunkt ikke forudses, om udmøntning af Durbankonferencens resultater vil have konsekvenser for statsfinanser og samfundsøkonomi. Et eventuelt nyt globalt klimaregime kan dog være forbundet med væsentlige statsfinansielle konsekvenser for de i-lande, der deltager 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.

8. Høring

Sagen blev forelagt for Klima-, Energi- og Bygningspolitisk Specialudvalg den 28. september 2012. Følgende bemærkninger fremkom:

WWF anførte, at regeringen bør arbejde for en 5-årig forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen, da det vil sikre et tilstrækkeligt højt ambitionsniveau samt er et væsentligt krav fra EU's allierede blandt de progressive ulande. Endvidere anførtes, at vigtigheden af klimafinansiering i perioden efter 2012 og spørgsmålet om opskalering af klimafinansiering i perioden frem mod 2020 bør reflekteres i rådskonklusionerne. Herudover efterlystes mere klarhed i forhold til, hvordan regeringen forestiller sig et balanceret resultat på COP18, herunder i forhold til en mulig afslutning på COP18 af forhandlingerne under konventionssporet, hvor der fortsat er en række udeståender, som skal håndteres. Endelig ønskedes oplyst, om regeringen støtter EU's ønske om på COP18 at få vedtaget retningslinjer for en ny markedsmekanisme.

Det Økologiske Råd efterlyste en henvisning til at vigtigheden af at fastsætte reduktionsmål for udledninger fra international skibsfart.

Landbrug og Fødevarer ønskede oplyst, om regeringen støtter, at man på COP18 arbejder videre med et arbejdsprogram for landbrug.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er forventningen, at de største uenigheder vil samle sig om afsnittene vedrørende en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen, herunder særligt spørgsmålet om en EU position vedr. spørgsmålet om overførsel af overskydende landekvoter.

For så vidt angår AAU'erne kom man på embedsmandsniveau langt med en model internt i EU under COP17 i Durban, men de efterfølgende politiske drøftelser under dansk EU formandskab ifm. drøftelsen af EU's rådskonklusioner til opfølgning på Durbankonferencen viste, at der fortsat er stor politisk uenighed om

modellen. Det cypriske formandskabs forslag til en model i rådskonklusionerne ligger ret tæt op ad den model, det danske EU formandskab tog udgangspunkt i efter drøftelserne på embedsmandsniveau i Durban, men en række lande vil formentlig fortsat ønske at ændre modellen i en retning, der tillader størst mulig overførsel og brug af AAU'erne. Andre lande vil derimod holde på en forholdsvis stram model med maksimal begrænsning på både overførsel og brug af AAU'ere.

Endvidere forventes en række drøftelser i forhold til spørgsmålet om, hvor klart EU skal signalere, at en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen er en del af et samlet kompromis fra COP17 i Durban, som indebærer, dels at der skal forhandles om en ny global aftale, der skal indgås senest i 2015, have juridisk virkning for alle og gælde senest fra 2020 (ADP'en), dels at forhandlingerne under konventionssporet (LCA'en) skal afsluttes på COP18 i Doha. Det må forventes, at en del medlemslande vil lægge afgørende vægt på, at det af rådskonklusionerne fremgår, at en beslutning i Doha skal reflektere og være balanceret i forhold til den aftale, partnerne enedes om på COP17 i Durban.

10. Regeringens generelle holdning

Det er generelt regeringens holdning, at et resultat på COP18 i Doha bør være balanceret og reflektere alle elementer i beslutningen fra COP17 i Durban. Det betyder, at en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen for EU og en række andre ilande skal modsvares af fremdrift i forhandlingerne under ADP'en samt at forhandlingerne under konventionssporet (LCA'en) skal afsluttes på COP18.

I forhold til forhandlingerne om en samlet juridisk bindende aftale fra 2020 er det regeringens holdning, at EU skal gå efter en toleddet ambitiøs strategi med fokus, dels på forhandlingerne fremadrettet, herunder milepæle for forhandlingerne frem mod 2015, dels på substans, dvs. hvilke elementer en ny aftale bør indeholde, herunder tydeliggøre EU's holdning til karakteren af det fremtidige juridiske instrument og at det skal afspejle moderne økonomiske realiteter.

I forhold til reduktionsindsatsen frem mod 2020 er det regeringens holdning, at de nuværende reduktionstilsgagn for perioden bringes videre og suppleres med yderligere og nye tiltag med henblik på globalt set at øge ambitionsniveauet for reduktionsindsatserne.

I forhold til en ny forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen er det fortsat regeringens holdning, at længden af en forpligtelsesperiode bør være 8 år, da det vil sikre parallelitet med en ny global aftale, der skal træde i kraft senest i 2020. For at undgå at Kyotolandenes ambitionsniveau i en anden forpligtelsesperiode låses fast på det nuværende niveau, er det regeringens holdning, at det skal være mere simpelt at opjustere ambitionsniveauet undervejs i forpligtelsesperioden, f.eks. i forbindelse med det på COP15 aftalte og på COP16 bekræftede "review" af den hidtidige indsats i 2013-2015.

I forhold til AAU-spørgsmålet er den danske regerings holdning fortsat, at der principielt bør ske en fuld annullering af alle overskydende landekvoter af hensyn til den miljømæssige integritet. I lyset af den model, der blev drøftet i Durban og på rådsmødet i marts under Danmarks EU formandskab, vil regeringen dog kunne arbejde for, at der skabes fremskridt på rådsmødet i oktober med henblik på at få udmøntet de der opregnede principper i de afgørende, konkrete elementer i en løsning. Disse elementer bør bygges på de oplæg til en løsning, der uformelt blev drøftet intenst i EU under COP17 og under dansk EU formandskab, men uden at man dog nåede til endelig enighed.

I forhold til klimafinansiering er det regeringens holdning, at der i rådskonklusionerne bør være en henvisning til vigtigheden af at fortsætte klimafinansiering i perioden efter 2012 med henvisning til ECOFIN rådets ar-

bejde med klimafinansiering. Den danske regering arbejder i regi af ECOFIN for, at EU kan sende et signal om, at medlemsstaterne fortsat vil levere klimafinansiering efter 2012. Regeringen finder endvidere, at ECOFIN bør videreudvikle EU's position i forhold til øvrige finansierings spørgsmål, herunder spørgsmålet om opskalering frem mod 2020.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketinget.