

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget
(Alm. del - bilag 1611)
miljøministerråd
(Offentligt)

MPU, Alm. del - bilag 1547 (Løbenr. 24987)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg

og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EU-sekr.	17. august 2001

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Rapport fra den genoptagne sjette partskonference (COP6-bis) under FN's klima-konvention den 16-27. juli 2001 i Bonn.

Den sjette partskonference under FN's klima-konvention (COP6), der brød sammen i november 2000 i Haag, blev genoptaget den 16-27. juli 2001 i Bonn. Udenrigsministeriets og Miljø- og Energiministeriets koordinerede rapport herfra, der vil blive sendt til Folketingets Udenrigsudvalg af udviklingsministeren og til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg samt til Folketingets Energipolitiske Udvalg af miljø- og energiministeren, vedlægges til Eu valgets orientering.

Afrapportering fra møderne i Bonn fra d. 16. – 27. juli 2001 på den genoptagne sjette partskonference under FN's Rammekonvention for Klimaændringer (COP6-bis) og i Klimakonventionens hjælpeorganer

Den 10. august 2001

Generelt

Den sjette partskonference under FN's rammekonvention for klimaforandring (COP6) endte som bekendt uden resultat i Haag i november 2000, og forhandlingerne blev derfor genoptaget den 16-27. juli 2001 i Bonn.

Samtidig afholdt Klimakonventionens to hjælpeorganer - Hjelpeorganet for Implementering (SBI) og Hjelpeorganet for Videnskabelig og Teknologisk Rådgivning (SBSTA) – deres 14. ordinære møder. Formålet var indgåelse af en aftale, der lever op til målene i Buenos Aires handlingsplanen fra 1998 om de nødvendige præciseringer af Kyoto-protokollen fra 1997 samt en opstramning i implementeringen af selve Klimakonventionen fra 1992.

Over 4.600 repræsentanter fra 181 regeringer deltog i konferencen. Hertil kom flere hundrede NGO-repræsentanter og pressefolk.

Konferencen bar fra starten præg af, at Bush Administrationen på forhånd havde tilkendegivet, at USA ikke ønskede at indgå en aftale i Bonn. Japans deltagelse var derfor afgørende, men meldingerne fra Japan tvetydige. På den ene side var Japan indstillet på at lave en aftale, som kunne sikre ratifikation og ikrafttræden senest i 2002. På den anden side forblev Japan langt hen af vejen ved tanken om, at USA skulle deltage i en aftale, hvis den skulle opnå Japans tilslutning.

Imod stort set alles forventning lykkedes det alligevel i Bonn at opnå en politisk aftale som grundlag for ratifikation af Kyoto-protokollen, bl.a. med Japans tilslutning. Med politiske øjne er der tale om en historisk aftale, der anses for at have 'reddet' Kyoto-protokollen. Den iranske formand for udviklingslandene - G77/Kina - kaldte yderligere aftalen en triumf for multilateralisme over unilateralisme, med en implicit henvisning til USA's politik på er er desuden generel enighed om, at EU spillede en afgørende rolle for resultatet, og aftalen viser, at EU kan have afgørende indflydelse, når man optræder samlet i internationale forhandlinger.

Bonn-aftalen opretholder Kyoto-protokollens miljømæssige integritet. På grund af den ændrede forhandlingssituation efter USA's tilkendegivelse om ikke at ville deltage, er der dog sket klare og nødvendige, indrømmelser til specielt Japan. Ikke mindst for så vidt angår CO₂-optag i skove mv. ('sinks'). Ud fra Bonn-aftalens sinksregler er Kyoto-protokollens mål om reduktion af drivhusgasser med 5% i 2008-12 i forhold 0 således mindsket til en reel reduktion på ca. 3 % (hvis USA deltager) eller ca. 2% (uden amerikansk deltagelse). Dette resultat kan isoleret set betragtes som en skuffelse. Sinksreglerne er dog gennemskuelige og forudsigelige, ligesom reglerne på de andre områder understøtter protokollens miljømæssige integritet (jf. nedenfor). Dette understøttes bl.a. af den positive modtagelse Bonn-aftalen har fået blandt grønne NGO'er.

Bonn-aftalen skal udmøntes i juridisk tekst. En del af dette arbejde blev færdiggjort i Bonn, nemlig for så vidt angår finansiering til udviklingslandene, mens arbejdet vedr. sinks, mekanismer og reglerne om overholdelse af Kyoto-protokollens bestemmelser fortsætter på COP7 i Marrakech i oktober/november 2001.

For at Kyoto-protokollen kan træde i kraft skal 55 lande, som tilsammen repræsenterer mindst 55% af industrilandenenes CO₂-udledninger af drivhusgasser i 1990, ratificere protokollen. Det er i sidste ende en national politisk beslutning i hvilket omfang Bonn-aftalen udgør et tilstrækkelig grundlag for ratifikation af protokollen, eller om endelig udmøntning i juridiske tekster er nødvendig, og derfor må afvente COP7.

Forhandlingerne i Bonn

I de første tre dage af konferencen foregik forhandlinger på embedsmandsniveau. Forhandlingerne fortsatte på ministerniveau fra onsdag den 19. juli til mandag d. 23. juli. Miljø- og Energiministeren var dansk forhandlingsleder.

Forhandlinger på embedsmandsniveau d. 16-18. juli

Mandag d. 16. juli blev den sjette partskonference officielt åbnet af formand Jan Pronk, og forhandlingerne startede om finansiering, teknologioverførsel, kapacitetsopbygning, tilpasning til klimaforandringerne, virkningerne af modforanstaltningerne (dvs. afbødning af de negative økonomiske og sociale konsekvenser for udviklingslandene af industrilandes politikker til imødegåelse af klimaforandring), Kyoto-mekanismerne og CO₂-optag i skove mv. <>

Allerede den første dag blev der gjort store fremskridt i forhandlingerne om udviklingslandenes særlige problemer. Fremskridtene skete på de 'bløde' områder såsom teknologioverførsel, kapacitetsopbygning og retningslinier for The Global Environment Facility (GEF'en), mens der fortsat var langt mellem parterne i spørgsmålet om finansiering. Tirsdag og onsdag blev der forhandlet videre om CO2-optag i skove mv. og fi andlingerne om Kyoto-mekanismerne og overholdelsessystemet gik igang.

Canada, Australien og Japan fremsatte et forslag til præcisering af reglerne for CO2-optaget i skove mv. Forslaget ville betyde, at der var fri adgang til at medregne optaget i landbrugsjord og projekter i udviklingslandene, og forslaget lagde op til at loftet for de forskellige lande skulle fastlægges ved en politisk forhandling – en model der i realiteten ville betyde en genforhandling af reduktionsforpligtelserne fra Kyoto-protokollen. EU foreslog i modsætning h at beregne loftet ud fra landenes reduktionsforpligtelser og at fastsætte et separat loft for henholdsvis hjemlige skove mv. og sinks i projektmekanismerne. EU's forslag ville resultere i et markant mindre volumen på sinks.

Generelt var de første tre dages forhandlinger præget af, at en række parter, herunder også udviklingslandene i finansieringsspørgsmålet vendte tilbage til tidligere positioner for at skabe den bedst tænkelige udgangsposition for de videre forhandlinger på ministerniveau. Den overordnede forhandlingssituation blev yderligere kompliceret af at den japanske premierminister Koizumi fra japansk fjernsyn blev citeret for at have udtalt, at der ikke ville blive opnået nogen aftale i Bonn.

Ministersegmentet d. 19-23. juli

Torsdag d. 19. juli startede med afrapportering fra de fire forhandlingsgrupper, og om eftermiddagen blev forhandlingerne indledt med et uformelt plenarmøde på ministerniveau. På mødet understregede formand Jan Pronk igen, at han sigtede mod en balanceret 'pakkeløsning', der kunne sikre den tilstrækkelige politiske opbakning til at Kyoto-protokollen kan træde i kraft senest i 2002. Pronk indkaldte til et udvidet bureau møde n, hvor der blev opnået enighed om at udarbejde et 'strømlinet' forhandlingspapir som grundlag for de videre forhandlinger. I alt 35 lande deltog i mødet. Kommissionen, Belgien, Tyskland, Holland, Finland og England repræsenterede EU.

Fredag d. 20. juli startede med EU koordinering på ministerniveau. Det belgiske formandskab konkluderede på baggrund af koordineringen, at EU for det første hurtigst muligt skulle indlede bilaterale forhandlinger med G77/Kina. Der var her tilslutning til et dansk forslag om at nedsætte en fælles EU/G77 arbejdsgruppe. For det andet skulle EU fortsætte dialogen med Paraplygruppen (USA, Australien, Canada, Japan, Rusland m.fl.) - ikke mindst for at f&arin g; Japan i tale så hurtigt som muligt. Japan havde meddelt EU, at de ikke ønskede at mødes bilateralt med EU.

Pronk oplyste på plenarmødet om formiddagen, at han ville føre de videre forhandlinger i en speciel gruppe – kaldet 'The Group'. Gruppen bestod, som det udvidede bureau, af 35 lande, og EU havde fem pladser. Dog var der mulighed for rotation.

Forhandlingerne startede om eftermiddagen om de fire hovedemner:

1. Finansiering;
1. Mekanismer;
1. CO2-optag i skove og marker mv. ('sinks'); og
1. overholdelsessystemet (compliance).

Ud af EU's fem pladser havde Formandsskabet og Kommissionen hver én. Forhandlingerne foregik i cirka i 2 timers intervaller og skiftede i ovennævnte emnerækkefølge. EU besluttede, at Danmark sammen med Italien og Holland repræsenterede Fællesskabet på finansiering, og den danske Miljø- og energiminister var den primære EU-forhandler.

Under de første forhandlinger om finansiering blev der ikke opnået store fremskridt. USA holdt lav profil og fokuserede primært på separationen mellem Konventionen og Protokollen. Desuden var det fortsat et åbent spørgsmål, om hele G77 ønskede en aftale, da Saudi-Arabien talte med stor stemme. Pronk konkluderede dog efterfølgende, at der var enighed om ressourcer til en tilpasningsfond og etablering af en speciel klimafond.

I de efterfølgende forhandlingerne om Kyoto-mekanismerne, CO₂-optag i skove mv. og om overholdelsessystemet blev der opnået endnu mindre fremskridt. Ikke desto mindre konkluderede Pronk, at der fortsat var optimisme, og at parterne ville kunne finde en kompromisløsning i løbet af de to resterende dage.

De afgørende forhandlinger

Lørdag d. 21. juli om aftenen fremlagde Pronk det kompromisforslag, der senere blev fundamentet for Bonn-aftalen. Kompromisforslaget var positivt set med EU's og Danmarks øjne. Forslaget indeholdte bl.a. en begrænsning af volumen på sinks og udelukkede atomkraft fra projektmekanismerne.

Pronk konsulterede natten til søndag bilateralt med de store grupperinger i forhandlingerne. EU kunne acceptere forslaget med den forudsætning at ingen andre lande genåbnede dele af kompromiset. G77/Kina og Paraplygruppen kunne imidlertid ikke umiddelbart acceptere kompromiset i den foreliggende form.

Pronk holdt bilaterale konsultationer med repræsentanter fra de forskellige grupper i løbet af lørdag nat og søndagen. EU forhandlede i løbet af søndagen med andre industrilande samt bilateralt med G77/Kina om afgivelse af en erklæring om industrilandenenes finansiering. Og der blev til sidst opnået enighed om en aftale, jf. nedenfor. Dermed var der lagt pres på Paraplygruppen.

Søndag aften præsenterede Pronk resultaterne af de bilaterale konsultationer. Som en overraskelse for mange meddelte Pronk nu, at alle lande kunne acceptere forslaget som det lå for så vidt angik sinks, mekanismer og finansiering, men at enkelte parter stadig havde problemer med reglerne for overholdelse. Det stod klart, at der her blev tænkt på Rusland og specielt Japan, der ikke ønskede en juridisk bindende aftale.

Søndag aften og hele natten igennem til mandag formiddag blev der under Pronks ledelse arbejdet på at finde et kompromisforslag. Kommissionen, Belgien, Tyskland, England og Danmark repræsenterede EU. Den endelige aftale blev indgået mandag d. 23 juli kl.10.00 om formiddagen.

Bonn-aftalen

Den politiske aftale er inddelt i de fire ovenfor nævnte hovedafsnit: Finansiering, mekanismerne, CO₂-optag i skove mv. samt regler om overholdelse af Kyoto-protokollens bestemmelser.

Finansiering

Aftalen fastslår, at der er behov for finansiering til udviklingslandenes implementering af konventionen, og at denne finansiering skal være ny og additional i forhold til eksisterende multi- og bilateral finansiering, herunder bidrag til 'Global Environment Facility (GEF). Det noteres, at flere af de industrialiserede lande har udtrykt villighed hertil gennem en politisk erklæring. Under ministersegmentets afsluttende del afgav EU, Canada, Island, Norge, New Z og Schweiz en sådan fælles erklæring, inklusiv en udtrykt villighed til fra 2005 at bidrage med USD 410 mio. pr. år.

For så vidt angår oprettelse af nye fonde under konventionen til at kanalisere finansieringen, besluttedes det i aftalen at etablere en speciel klimafond ('Special Climate Change Fund') til at finansiere aktiviteter, der supplerer eksisterende multi- og bilateral finansiering, herunder aktiviteter til afbødning af de negative økonomiske og sociale konsekvenser for udviklingslandene af industrilandenenes politikker til imødegåelse af klimaforandringerne opfordres til at bidrage til denne fond. Endvidere besluttedes det at etablere en fond for

de mindst udviklede lande og at udvikle et arbejdsprogram for disse lande. Endelig blev det besluttet at nedsætte en ekspertgruppe for teknologioverførsel.

Under Kyoto-protokollen vil der endvidere blive etableret en tilpasningsfond ('Adaptation Fund') til at finansiere projekter og programmer i udviklingslandene, der relaterer sig til tilpasning til klimaforandringer. Denne fond vil blive finansieret ved en afgift på den rene udviklingsmekanisme samt ved frivillige bidrag.

Industrilandene anmodes under Kyoto-protokollen om årligt at rapportere om deres indsats for at minimere de negative økonomiske og sociale konsekvenser for udviklingslandene af industrilandenenes politikker til imødegåelse af klimaforandringer. Industrilandene opfordres desuden til at prioritere og gennemføre en række politikker til samme formål.

Mekanismer

Hovedelementerne i Bonn-aftalen for så vidt angår mekanismerne er følgende:

- Brugen af mekanismerne skal *supplere* de hjemlige politikker og virkemidler, der skal udgøre en signifikant del af indsatsen. Parterne skal rapportere om denne forpligtelse.
- Der er en 2% afgift på Clean Development Mechanism (CDM) (ingen på Joint Implementation eller emissionshandel). Penge til CDM må ikke tages fra andre normale bistandsmidler.
- Industrilande skal afstå fra at lave A-kraftprojekter i JI eller CDM. Det er dog i sidste ende op til modtagelandet for JI/CDM-projekter at definere, hvornår et projekt bidrager til bæredygtig udvikling, hvilket er udgangspunktet for sådanne projekter.
- Der er i begrænset omfang sinks i CDM (1% af partens 1990 emissioner)
- For at undgå misbrug af emissionshandelen ('oversalg') skal en part tilbageholde 90% af de tilladte emissioner eller 100 % af seneste godkendte emissions tal.
- Før at parter kan deltage i mekanismerne, skal de have ratificeret Kyoto-protokollen, opfyldt artikel 5 (om nationale overvågningssystemer) og artikel 7 (nationale emissionsoversigter), samt reglerne for overholdelse.

Der er udestående problemer, som ikke er dækket ind af den politiske tekst, f.eks. spørgsmålet om, hvorvidt kreditter opnået fra en mekanisme kan ombyttes til kreditter fra en anden mekanisme. Der var ikke i Bonn tid til at løse de mange udestående tekniske problemer, så færdiggørelsen af den juridiske tekst er derfor udskudt til COP7.

CO₂-optag i skove mv. (sinks)

Aftalen giver industrilandene mulighed for at få godskrevet CO₂-optag på følgende områder:

- Hjemlige CO₂-dræn, dvs. skove, marker og græsningsarealer, samt CO₂-optag ved genetablering af vegetation af anden art end skove. Disse nye aktiviteter supplerer muligheden for CO₂-optag ved skovrejsning, der allerede er indeholdt i Kyoto-protokollen.
- CO₂-optag ved skovrejsningsprojekter i udviklingslande, via CDM. Aftalen lægger et loft over bidraget fra CO₂-optag via projekter i udviklingslandene på 1% af hvert industrilands drivhusgasudslip i 1990.

Optag i eksisterende skove er underlagt et loft for hvert land, der stort set svarer til, at et land kan få kredit for 15% af det optag, der forventes, dog højst 3% af 1990-udslippene. Et par lande (Canada og Japan) har fået en større samlet ramme, der begrundes med specielle 'nationale omstændigheder', dvs. rent politisk begrundede undtagelser fra den generelle regel. Årsagen er, at landene er vigtige for at få tilstrækkelig til protokollen så den kan træde i kraft. Som nævnt kræves ratifikation fra industrilande med et samlet CO₂-udslip i 1990 svarende til 55% af 1990-udslippet.

Optag i marker, græsningssarealer og ved revegetation er ikke underlagt et loft, men begrænses af, at der kun fås kredit for en forøgelse af optaget i forhold til optaget i 1990.

Kreditterne for eksisterende skove kan stort set opnås uden yderligere tiltag fra landenes side, dvs. det er gratis kreditter, der reelt svarer til, at Kyoto-målene er blevet svækket med ca. 2%. De samlede mulige kreditter for CO₂-optag udgør ca. 3%, hvis USA forudsættes at tilslutte sig protokollen, eller 2% uden USA, svarende til at industrilandenes samlede reduktionsforpligtelse på 5,2% af 1990-udslippene er udhulet med 2 til 3%.

Overholdelsessystemet (compliance)

Hovedelementerne i den politiske aftale om overholdelse er følgende:

- Et tidligt advarselssystem for potentiel manglende overholdelse.
- Konsekvenser for manglende måloverholdelse i form af fradrag fra næste forpligtelsesperiode til en rentesats på 1,3, udviklingen af en handlingsplan og fratagelse af retten til at overføre emissionsreduktioner.
- Et meget begrænset appelsystem til protokollens øverste politiske organ COP/MOP (partskonference efter protokollens ikrafttrædelse).
- Principper bl.a. om retfærdig proces, fælles men forskellige forpligtelser m.v. reflekteret i præamblen, opbygningen mv.
- Et overholdelsessystem, der er politisk bindende, men ikke juridisk bindende med det samme, idet beslutningen om behovet for et juridisk bindende system er udskudt til en beslutning efter protokollens ikrafttræden.

Udover hovedelementerne i den politiske aftale er der en del mindre udeståender, primært af teknisk karakter. Det har ikke været muligt tidsmæssigt at løse alle udeståender, og den endelige udmøntning af den politiske aftale i juridisk tekst er derfor udskudt til COP 7.

De afsluttende forhandlinger på embedsmandsniveau d. 23-26 juli

Den politiske aftale skulle gennem konferencens afsluttende del fra mandag d. 23. juli til fredag d. 27. juli udmøntes i egentlig lovtekst. De afsluttende forhandlinger blev imidlertid forsinket pga. Ruslands problemer med sine rettigheder til at opnå kreditter for CO₂-optaget i skove mv. Problemerne skyldes ikke utilfredshed med den politiske aftale, men det forhold, at udregningen af Ruslands krediteringsret tilsyneladende er baseret på et forkert grundlag.

Den juridiske udmøntning af Bonn-aftalen forventes formelt vedtaget under den syvende partskonference, COP7, som afholdes i Marrakech, Marokko fra d. 29 oktober til d. 9. november 2001.

Andre møder

Sideløbende med ministersegmentet førte Miljø- og Energiministeren en række bilaterale konsultationer. Ministeren havde blandt andet konstruktive drøftelser med den brasilianske minister og en uformel samtale med den nye franske miljøminister. Desuden havde ministeren en samtale med den ukrainske miljøminister om planlægningen af Kiev i 2003.