



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.9.2009
KOM(2009) 475 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Flere internationale midler til klimafinansiering: Et europæisk koncept for en aftale i
København**

{SEK(2009) 1172}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Flere internationale midler til klimafinansiering: Et europæisk koncept for en aftale i
København**

1. RESUMÉ

EU har fastsat verdens mest ambitiøse mål for bekæmpelse af klimaforandringer, og der findes allerede bindende mekanismer, som garanterer en ensidig nedskæring af drivhusgasemissionerne på 20 % frem til 2020 i forhold til 1990-niveauerne. EU er fast besluttet på at øge dette til en 30 % nedskæring, hvis der nås en rimelig og ambitiøs global aftale i København, dvs. hvis andre udviklede lande giver tilsagn om lignende reduktioner, og hvis de økonomisk mere udviklede udviklingslande bidrager på passende vis i overensstemmelse med deres respektive forpligtelser og evner. Men det er ikke tilstrækkeligt med en enegang fra EU's side. En virksom aftale i København forudsætter:

- at alle udviklede lande foretager ambitiøse nedskæringer – og mange af dem må øge deres nuværende tilsagn
- hensigtsmæssige afbødningsforanstaltninger i udviklingslandene, navnlig i de økonomisk mere udviklede udviklingslande, og
- et effektivt globalt system, som giver de rette incitamenter til at investere i en lavemissionsøkonomi.

Ved topmødet i L'Aquila i juli anerkendte De Større Økonomiers Forum (MEF), som bl.a. har deltagelse af vigtige udviklingslande, det videnskabelige standpunkt, at den gennemsnitlige globale temperatur ikke bør stige med mere end 2 °C. Udfordringen i København bliver at omsætte dette mål til konkrete emissionsbegrænsningsmål. Forskningen viser, at det frem til 2050 betyder en nedskæring i de globale emissioner på mindst 50 % i forhold til 1990, og at de globale emissioner skal have nået deres højdepunkt i 2020. Ifølge forskningen indebærer det også, at de udviklede lande skal have skåret 25-40 % af emissionerne frem til 2020 og mindst 80 % frem til 2050.

En vigtig forudsætning for at nå frem til en klimaaftale i København er, at finansieringen er på plads. FN-forhandlingerne er tæt på at være fastlåst. De udviklede lande forventer, at udviklingslandene, herunder navnlig de økonomisk mere udviklede udviklingslande, leverer et bidrag til den samlede indsats. Udviklingslandene vil på deres side se en klar stillingtagen til finansieringen af afbødning og tilpasning. Der er nu mindre end 90 dage til mødet i København, og der er behov for, at EU tager initiativet igen, så man kan komme videre i forhandlingerne.

Med denne meddelelse forsøges det at opbløde den fastlåste forhandlingssituation ved at forelægge et koncept for klimafinansieringen. I marts 2009 gjorde Det Europæiske Råd det klart, at EU er villig til at yde et rimeligt bidrag til den globale finansiering. EU bør nu gå et skridt videre og beskrive, hvordan de sandsynlige finansieringskilder ser ud, hvordan et rimeligt bidrag fastlægges, og hvordan finansieringen organiseres. Der er dog ingen af tallene i denne meddelelse, der skal forstås som formelle forslag om EU-forpligtelser. Tallene bør ses som en indikation af den størrelsesorden af støtte, der sandsynligvis bliver brug for, hvis man når frem til en ambitiøs aftale i København, hvori der indgår universelle bidrag fra udviklede

og mere økonomisk udviklede udviklingslande, og hvor der er et globalt CO₂-marked, som udnyttes fuldt ud.

Europa-Parlamentet og Rådet opfordres til at overveje følgende vigtige punkter:

- Kommissionen skønner, at det samlede finansieringsbehov til tilpasnings- og afbødningsforanstaltninger i udviklingslande vil være omkring 100 mia. EUR årligt i 2020. Indenlandsk støtte (offentlig og privat) i udviklingslandene, det globale CO₂-marked og supplerende internationale offentlige midler bør alle inddrages for at opfylde dette finansieringsbehov. Indenlandske private og offentlige midler kunne bidrage med 20-40 %, CO₂-markedet med op til ca. 40 % og internationale offentlige midler med resten. Jo mere ambitiøse mål den overordnede aftale fastsætter for afbødning, jo mere finansiel støtte bliver der brug for fra udviklede lande til udviklingslande. Samtidig vil mere ambitiøse og mere udbredte systemer med emissionslofter og emissionshandel også generere flere ressourcer til afbødningsforanstaltninger i udviklingslande.
- Det internationale CO₂-marked vil, hvis det organiseres på rette måde, skabe en øget pengestrøm til udviklingslande og kan potentielt indbringe så meget som 38 mia. EUR årligt i 2020. Københavnsaftalen skal fastlægge en ny sektorspecifik mekanisme for CO₂-kreditter, og mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM) bør samtidig fokuseres på de mindst udviklede lande. EU bør sørge for incitamenter, som fremmer denne overgang, inden for rammerne af EU-emissionshandelssystemet.
- På grundlag af Kommissionens skøn kan det antages, at der årligt skal stilles international offentlig finansiering på mellem 22 og 50 mia. EUR til rådighed frem til 2020. Fra 2013 bør bidrag fra offentlige midler fordeles efter evnen til at betale og ansvaret for emissioner, og de bør også omfatte mere økonomisk udviklede udviklingslande. Ud fra disse forudsætninger kan EU's andel sættes til at ligge på mellem ca. 10 % og ca. 30 % afhængigt af, hvilken vægtning de to kriterier gives. I tilfælde af et ambitiøst resultat i København kunne et rimeligt bidrag fra EU derfor ligge på mellem 2 og 15 mia. EUR årligt i 2020 alt efter størrelsen på den aftalte globale finansiering og vægtningen af fordelingskriterierne.
- Tilpasningsstøtte bør prioritere de mest sårbare og fattigste udviklingslande.
- Den internationale luftfart og søtransporten kan være en vigtig kilde til innovativ finansiering. Mulighederne bør undersøges nærmere.
- Forvaltningen af den kommende internationale finansarkitektur bør være decentral og følge bottom-up-princippet. Den skal også være gennemsigtig, tillade en effektiv overvågning og bør overholde aftalte standarder for støtteeffektivitet. Et nyt højniveauforum om international klimafinansiering bør overvåge og jævnligt kontrollere, om der er mangler eller ubalance i finansieringen af afbødnings- og tilpasningsforanstaltninger.
- Alle lande, undtagen de mindst udviklede lande, bør udarbejde lavemissionsvækstplaner frem til 2011, som indeholder troværdige mellem- og langsigtede mål, og udarbejde årlige emissionsregnskaber. EU bør forelægge sin egen lavemissionsvækstplan for perioden frem til 2050 senest i 2011.
- Mellem 2010 og 2012 bliver der – hvis der kommer en aftale i stand i København - brug for hurtig opstartsfinansiering på ca. 5-7 mia. EUR årligt til tilpasning, afbødning, forskning og kapacitetsopbygning i udviklingslande. Med henblik herpå og ud fra ovenstående forudsætninger bør EU overveje et umiddelbart bidrag på 0,5-2,1 mia. EUR årligt fra 2010. Både EU-budgettet og de nationale budgetter bør være rede til at bidrage til disse midler.

- For perioden efter 2012 og som led i forslagspakken vedrørende de kommende finansielle rammer vil Kommissionen fremsætte et forslag om et samlet EU-bidrag, herunder også forslag om, hvorvidt finansieringen af et sådant bidrag fra 2013 skal ske via budgettet, eller om der skal oprettes en separat klimafond som led i forslagene til de finansielle rammer for perioden efter 2013, eller om der bør anvendes en kombination af disse to muligheder. Hvis finansieringen skal ske over EU-budgettet, må der også fremsættes forslag til en midlertidig løsning for 2013, som er omfattet af de nuværende finansielle rammer. Direkte bidrag fra de enkelte medlemsstater kunne også være en vigtig kilde til EU-støtte som led i den samlede EU-indsats. Kommissionen foretrækker klart, at finansieringen sker via EU-budgettet, idet Europa-Parlamentet så også kan deltage fuldt ud i processen.
- Hvis finansieringen ikke sker via EU-budgettet, bør fordelingen af bidrag i EU ske efter samme fordelingsprincipper som på internationalt plan under hensyntagen til de særlige forhold, der gør sig gældende i medlemsstaterne.

Størrelsen af de internationale offentlige bidrag er betydelig, men bør ikke overdrives. Størrelsen af et eventuelt bidrag fra de offentlige finanser i EU vil f.eks. være væsentligt mindre end de enkelte landes sandsynlige budgetindtægter fra auktioner. Det er desuden generelt set langt billigere at bekæmpe klimaforandringer end at håndtere konsekvenserne af klimaforandringer.

2. GENERERING AF TILSTRÆKKELIGE PENGESTRØMME

Det samlede finansieringsbehov til tilpasnings- og afbødningsforanstaltninger anslås til omkring 100 mia. EUR årligt i 2020¹. Denne sum antages ofte fejlagtigt at være det nødvendige bidrag fra de udviklede landes offentlige midler. Der er en række forskellige kilder, som kan forventes at yde et bidrag:

- indenlandsk finansiering (offentlig og privat)
- pengestrømme som følge af CO₂-markedet
- internationale offentlige finansmidler.

Det er indlysende, at yderligere udvikling og udvidelse af CO₂-markedet er en forudsætning for at sikre de nødvendige ressourcer. Det nuværende CO₂-marked skønnes at have udløst pengestrømme på ca. 4,5 mia. EUR til udviklingslande i 2008; i denne forbindelse kom 75 % af efterspørgslen fra den private sektor i EU på grund af EU's emissionshandelssystem². Det bør være den vigtigste kilde til den private sektors klimafinansiering til støtte for afbødningsforanstaltninger i udviklingslande. Herved kan de offentlige midler bruges til at fokusere på kort-, mellem- og langsigtet tilpasning, kapacitetsopbygning og teknologiforskning, -udvikling og -demonstration og på at hjælpe med at frigøre investeringer fra den private sektor, f.eks. ved at dække finansieringsbehovet for nye teknologier i deres første udbredelsesfase.

Jo flere midler CO₂-markedet kan tilvejebringe, jo mindre vil behovet for offentlig støtte være. Det er grunden til, at et velfungerende CO₂-marked med ambitiøse mål er så vigtigt, og til, at mere økonomisk udviklede udviklingslande bør følge tendensen i OECD og indføre systemer med emissionslofter og emissionshandel.

¹ Se afsnit 2 i arbejdsdokumentet.

² Tilpasset fra: The World Bank, State and trends of the carbon market 2009 http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINALb.pdf.

2.1. Mobilisering af indenlandsk finansiering

Indenlandsk privat finansiering vil udgøre en stor del af de nødvendige investeringer, ikke kun i udviklede lande, men også i udviklingslande. Set som helhed bør gruppen af udviklingslande begrænse væksten i deres emissioner til 15–30 % under det niveau, der kan forventes i henhold til de nuværende tendenser frem til 2020. En stor del af de nødvendige investeringer er allerede kommercielt levedygtige, idet den ekstra investering genvindes via en lavere energiregning. F.eks. kan billige energieffektivitetsforanstaltninger levere to tredjedele af de potentielle emissionsreduktioner i energisektoren³. De private investeringer i energisektoren kan stimuleres ved at skabe de rette politiske rammer, herunder ved hjælp af emissionshandelssystemer for de vigtigste emissionssektorer, nationale forskrifter og finansielle incitamenter. Mange udviklingslande er allerede ved at indføre energieffektivitetsstandarder, som helt overspringer gamle emissionstunge teknologier. Der er andre innovative instrumenter, som kan anspore til private investeringer i udviklingslande. F.eks. fremmer EU's direktiv om vedvarende energikilder⁴ investeringer i ny infrastruktur til vedvarende energikilder i Nordafrika.

Herudover vil mange udviklingslande, herunder navnlig de økonomisk mere udviklede lande, have tilstrækkelige egne ressourcer til at stimulere de nødvendige indenlandske investeringer. Brasilien har f.eks. allerede meddelt, at landet vil dække en væsentlig del af omkostningerne til at mindske emissionerne fra skovrydning.

En stor del af midlerne til tilpasningsforanstaltninger kan også komme fra private husholdninger og virksomheder, da foranstaltningerne er i deres egen økonomiske interesse. Ved at minimere deres risikoeksponering sikrer de, at deres private aktiver, f.eks. bygninger, i tiltagende grad er klimasikrede. De fattigste lande, herunder de mindst udviklede lande, sammen med de fattigste dele af befolkningerne i udviklingslande vil dog ikke have tilstrækkelige midler til at investere i tilpasningsforanstaltninger for at bekæmpe klimaforandringerne negative virkninger. De vil i stort omfang være afhængige af offentlig bistand, både fra indenlandske og internationale kilder.

2.2. Bedst mulig udnyttelse af CO₂-markedet

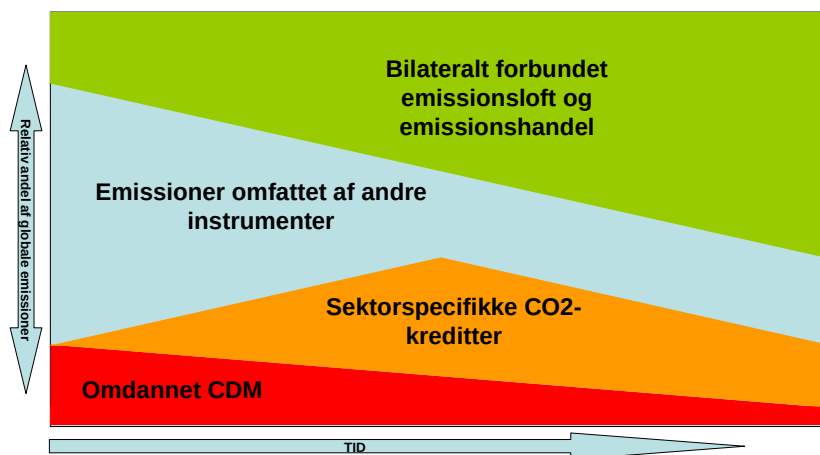
Det internationale CO₂-marked har vist sig at være et effektivt middel til at frigøre midler i den private sektor til investeringer i udviklingslande, hvilket samtidig giver de udviklede lande mulighed for at nå deres emissionsreduktionsmål på en omkostningseffektiv måde. De fleste midler er naturligvis kommet de udviklingslande til gode, som har et væsentligt emissionsreduktionspotentiale. For at sikre en dynamisk udvikling af det internationale CO₂-marked (jf. fig. 1) er det nødvendigt med en gennemgribende reform af mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM) og at fokusere på de mindst udviklede lande. Herudover bør den sektorspecifikke mekanisme for CO₂-kreditter indføres i mere økonomisk udviklede udviklingslande og yderst konkurrencedygtige økonomiske sektorer efter 2012⁵.

³ Se dokument SEK(2009) 101.

⁴ Direktiv 2009/28/EF.

⁵ Se afsnit 4 i arbejdsdokumentet.

Fig. 1: Gradvis udvikling af det globale CO₂-marked



Ved at gå væk fra en projektbaseret tilgang kan og bør denne nye sektorspecifikke mekanisme medføre en betydelig opjustering af investeringer i lavemissionsteknologier i udviklingslande, og der kan samtidig tages hensyn til udviklingslandes kapacitet til selv at iværksætte foranstaltninger inden for disse sektorer. Drivkraften bag disse investeringer er en robust CO₂-pris i OECD-landene på mellemlang sigt.

Denne type investeringer fungerer som en erstatning for emissionsreduktioner i udviklede lande (det såkaldte 'off-setting'). Køb af offset-kreditter kan således ikke modregnes i den offentlige finansielle støtte, som udviklede lande giver tilsagn om ud over deres reduktionsmål, da dette i praksis ville betyde, at de modregnes to gange.

Det vil dog være nyttigt at udpege og indberette offset-kreditter som særskilte pengestrømme til udviklingslande. Denne anerkendelse af pengestrømme fra offset-kreditter må nødvendigvis baseres på en vurdering af de samlede nettostrømme (i tons) ind eller ud af et land og på de gennemsnitlige markedspriser. Det ville være ønskeligt at basere vurderingen på bestående indberetningsmekanismer for finansielle overførsler til udviklingslande, f.eks. OECD's DAC-indberetning, i stedet for at fastlægge nye uafhængige indberetningskrav.

Det internationale CO₂-marked har en række fordele. Oprettes der et CO₂-marked med et reduktionsmål på 30 % for gruppen af udviklede lande, vil det nedbringe de globale udgifter til afbødningsforanstaltninger med ca. en fjerdedel frem til 2020. Det vil samtidig generere pengestrømme til udviklingslandene på ca. 38 mia. EUR årligt⁶. Herudover vil efterspørgslen efter offset-kreditter skabe en multiplikatoreffekt, idet der frigøres væsentlig mere CO₂-finansiering til investeringer i udvikling af lavemissionsteknologier.

Den potentielle størrelse af de pengestrømme, der kan mobiliseres af CO₂-markedet, afhænger af en række vigtige strukturelle dele af Københavnsaftalen. For at fremme et robust CO₂-

⁶ Se afsnit 3 i arbejdsdokumentet.

marked, som frembringer tilstrækkelige midler i de kommende år, må forhandlingsparterne lægge et højt ambitionsniveau for dagen, når det gælder de udviklede landes emissionsreduktionsmål, og tage hensyn til eller afskaffe de overskydende tildelte emissionsenheder (AAU) fra den første tilsagnsperiode og fastlægge ambitiøse startniveauer for emissionsreduktionsruterne for perioden 2013-2020⁷. Ellers vil udbud/efterspørgselsbalancen for alle bilag I-lande ikke føre frem til en CO₂-pris. I perioden 2008 til 2012 er CO₂-prisen og pengestrømmene til udviklingslande hovedsagelig resultatet af EU's indsats – dvs. fastlæggelse af et robust emissionsloft for perioden 2008-2020 og ikke-ankendelse af AAU'er i EU's emissionshandelssystem. Det er derfor absolut afgørende for det fremspirende OECD-dækkende CO₂-marked at bryde forbindelsen mellem systemer med indbyrdes forbundne emissionslofter og emissionshandel og overskydende AAU'er.

2.3. Fastlæggelse af størrelsen af den internationale offentlige støtte

Jo færre midler der kan tilvejebringes via CO₂-markedet, jo flere offentlige midler skal der bruges til afbødningsforanstaltninger. Da det på nuværende tidspunkt dog ikke er muligt at forudsige størrelsen på CO₂-markedet med sikkerhed, kan ekstrabehovet for offentlige midler heller ikke fastlægges endnu. Det er faktisk en af de vigtigste grunde til, at der er behov for en jævnlig kontrol udført af det foreslåede højniveauforum om international klimafinansiering (jf. afsnit 4).

Beløbet for offentlige midler til afbødningsforanstaltninger vil sandsynligvis stige gradvis og vil selvfølgelig afhænge af ambitionsniveauet for aktioner i udviklingslande. Umiddelbart efter aftalen i København vil midlerne først og fremmest skulle fokuseres på kapacitetsopbygning for at styrke de institutionelle og lovgivningsmæssige kapaciteter i udviklingslande og på udvalgte pilotprojekter. Fra 2013 er det sandsynligt, at behovet for offentlig finansiering stiger i takt med gennemførelsen af et øget antal sunde afbødningshandlingsplaner. Der vil også skulle stilles betydelige offentlige midler til rådighed for at stimulere den private sektors investeringer i forskning, udvikling og demonstration, hovedsagelig via offentlige/private partnerskaber og joint ventures mellem udviklede lande og udviklingslande.

En mere detaljeret oversigt over behovene er vist i tabel 1:

- Ekstraomkostninger for udviklingslande i sektorerne energi og industri, som ikke kan dækkes af CO₂-markedet, anslås af Kommissionen til ca. 33 mia. EUR årligt i 2020⁸. Dette beløb udgøres dog først og fremmest af langsigtede billige energieffektivitetsforanstaltninger, hvoraf de fleste bør finansieres nationalt, hovedsagelig fra private kilder i udviklingslande. Kun en lille del af disse ekstraomkostninger, 10-20 %, vil skulle finansieres af internationale offentlige midler i 2020 med fokus på de fattige udviklingslande (3-6 mia. EUR).
- Ekstraomkostninger for at nedbringe andre emissioner end CO₂ fra landbruget og for at nedbringe CO₂-emissioner fra skovrydning og skovødelæggelse (REDD) anslås af Kommissionen til ca. 23 mia. EUR årligt⁹. Offentlig finansiering vil være det fremherskende incitament til at nedbringe emissionerne fra skovrydning og skovødelæggelse frem til 2020. Da det meste af afbødningspotentialet findes i fattige udviklingslande, kan det forventes, at internationale offentlige midler skal dække en større del af ekstraomkostningerne end i energisektoren, dvs. 30-60 % (7-14 mia. EUR). Med

⁷ Se afsnit 7 i arbejdsdokumentet.

⁸ Se afsnit 3 i arbejdsdokumentet.

⁹ Se afsnit 3 i arbejdsdokumentet.

henblik herpå har Kommissionen i en tidligere meddelelse foreslået oprettelsen af Global Forest Carbon Mechanism (en global mekanisme for CO₂ fra skove)¹⁰.

- For disse sektorer som helhed kan det antages, at de globale overførsler af offentlige midler i 2020 til afbødningsforanstaltninger vil være på ca. 10-20 mia. EUR årligt i 2020, og ca. en tredjedel af dette beløb i 2013. Hvor meget af disse pengestrømme, der faktisk vil blive realiseret, afhænger dog i meget væsentlig grad af, at der findes lavemissionsvækstplaner af god kvalitet for udviklingslande og - i tilknytning hertil – at der er udarbejdet forslag til afbødningsforanstaltninger.
- Som beskrevet i det foregående afsnit er der på baggrund af de nuværende emissionsreduktionstilsagn fra de udviklede lande dog en reel risiko for meget lavere CO₂-pengestrømme. Hvis de udviklede lande ikke udligner forskellen mellem deres nuværende afbødningstilsagn og det forskningsunderbyggede krav, vil der opstå et pres for at få dem til at finansiere yderligere reduktioner i udviklingslande. Yderligere analyser viser, at for at kompensere for reduktionstab, som opstår ved at nedsætte målet for de udviklede lande fra -30 % til de nuværende laveste tilsagn på omkring -10 % i forhold til 1990-niveauet¹¹, vil der skulle ske en overførsel af internationale offentlige midler til udviklingslande på ca. 120 mia. EUR årligt i 2020¹².
- International offentlig støtte til kapacitetsopbygning og samarbejde om teknologiforskning og -demonstration anslås til yderligere 2–6 mia. EUR i 2020.
- Offentlig støtte, både indenlandsk og udenlandsk, vil være den primære finansieringskilde for tilpasningsforanstaltninger i de fattige udviklingslande. UNFCCC-sekretariatet har anslået, at tilpasningsomkostningerne i alle udviklingslande i 2030 vil beløbe sig til mellem 23 og 54 mia. EUR om året¹³. For tilpasningsforanstaltninger kan det antages, at den globale offentlige støtte i 2020 vil beløbe sig til mellem 10 og 24 mia. EUR årligt i 2020.

Tilpasningsstøtte vil sandsynligvis først og fremmest komme fra den offentlige sektor i form af en kombination af følgende kilder: i) som direkte budgetudgifter fra bidragsydere og ii) som en andel af indtægterne fra CO₂-markedet (som det allerede er tilfældet for Tilpasningsfonden). Hvis tilpasningsstøtten skal være effektiv, er det nødvendigt, at klimaforandringstilpasninger på strategisk vis integreres i alle de nationale udviklingsstrategiers sektorer. Inden for de næste få år vil der sandsynligvis være behov for en kapacitetsopbygning, der er tilstrækkelig til at sikre denne integration, og til at støtte allerede udpegede prioriteter i de fattige og mest sårbare lande.

2.4. Hurtig international offentlig opstartsstøtte i 2010-2012

Hvis der indgås en overordnet aftale i København, hvori der indgår hurtig international opstartsstøtte, bør de indledende bidrag koncentreres på:

- 1) finansiering af de nødvendige processer og kapacitetsopbygning, f.eks. udvikling af afbødningsforanstaltninger som led i lavemissionsvækstplaner, udarbejdelse af emissionsregnskaber og CO₂-markeder med den sektorspecifikke mekanisme for CO₂-kreditter

¹⁰ KOM(2008) 645.

¹¹ Se afsnit 1 i arbejdsdokumentet.

¹² På grundlag af yderligere analyser fra POLES, FFC.

¹³ UNFCCC's sekretariat.

- 2) evaluering af de sandsynlige virkninger af klimaforandringer, integration af tilpasning i de nationale udviklingsstrategier og finansiering af prioriterede investeringer.

Kommissionen mener desuden – ud fra de konstaterede behov og kapaciteter – at der bør mobiliseres yderligere midler på kort sigt for at kunne imødegå hastende og konstaterede behov for de mest sårbare udviklingslande, herunder navnlig de mindst udviklede lande, små udviklingsøstater og afrikanske lande (jf. Bali-handlingsplanen); det omfatter også en styrkelse af deres katastrofeberedskab. De indledende finansielle midler bør gradvis øges efter 2012, efterhånden som behovene kvantificeres i de relevante nationale strategier, og der opbygges gennemførelseskapacitet, og der opnås enighed i København om en aftale om fastsættelsen af bidragsstørrelserne.

På grundlag af de skønnede støttebehov i de forskellige faser kan omfanget af den offentlige støtte, der er nødvendig til tilpasnings- og afbødningsforanstaltninger og kapacitetsopbygning, og som bør komme fra de udviklede lande mellem 2010 og 2012, anslås til 5-7 mia. EUR årligt¹⁴.

2.5. Innovativ finansiering fra den internationale luftfart og søtransport

Med hensyn til potentielle finansieringskilder understregede Rådet (økonomi og finans)¹⁵, at ”globale instrumenter til tackling af emissioner fra international luftfart og søtransport vil også blive hilst velkommen”. Brugen af markedsbaserede instrumenter til at tackle emissioner fra disse sektorer på globalt plan har potentialet til at tilvejebringe en betydelig finansieringskilde til støtte for udviklingslandes afbødnings- og tilpasningsindsats. Systemer med emissionslofter og emissionshandel er én mulighed. En anden mulighed er at pålægge dem en emissionsafgift.

Hvis f.eks. begge sektorer pålægges et emissionsloft, kan indtægterne fra auktioner indsamles internationalt og dermed blive en væsentlig finansieringskilde til støtte for udviklingslandes afbødnings- og tilpasningsindsats. Et sådant generelt bidrag ville tilsvarende mindske afhængigheden af nationale offentlige budgetter og de dermed forbundne årlige bevillingsprocesser.

Man bør dog gøre sig klart, hvilke udfordringer etableringen af et sådan ordning formentlig vil indebære. Udviklingslande argumenterer for, at der bør være en differentieret tilgang til at håndtere emissioner fra disse sektorer, medens de udviklede lande er betænkelige ved udsigten til CO₂-udflytning ("carbon leakage") på grund af intensiv konkurrence, hvis der indføres forskelsbehandling mellem operatører fra udviklede lande og udviklingslande. Det er dog afgørende, at der er tale om en global ordning, hvis disse sektorer skal komme med et bidrag af betydning. Et brugbart kompromis kan være at pålægge alle det samme emissionsloft med fuld auktion, samtidig med at en del af auktionsindtægterne omforderes til udviklingslandes regeringer afhængigt af deres respektive emissioner og økonomiske formåen.

2.6. Fastsættelse af bidrag fra de internationale offentlige midler

Der vil være behov for betydelige offentlige midler under forskellige former og ad forskellige kanaler. For at sikre, at de samlede bidrag er nok til at dække behovene, bør der i Københavnsaftalen indgå en fælles vægtning, som bygger på aftalte principper, til at

¹⁴ I afsnit 5 i arbejdsdokumentet findes yderligere oplysninger om, hvilke aktiviteter der vil kunne modtage tidlig støtte.

¹⁵ Luxembourg, 9. juni 2009, 2948. møde i Rådet.

bestemme de enkelte landes finansielle bidrag. Denne vægtning vil skulle tage hensyn til hvert lands samlede indsats, herunder dets emissionsreduktionstilsagn. Med henblik på håndhævelsen kunne lande, som ikke står ved deres finansielle tilsagn f.eks. få tildelt færre emissionsrettigheder eller få begrænset deres adgang til international offentlig klimafinansiering.

Det Europæiske Råd¹⁶ anførte sine foretrukne principper for finansielle bidrag, nemlig "betalingsevne" (dvs. BNP) og "ansvar for drivhusgasemissioner" (uden at det berører den interne byrdefordeling i EU). Det ligner den tilgang, som Mexico har foreslået for at fastlægge bidragene til den "grønne fond" ("Green Fund"), som landet har foreslået. Herudover blev det fremhævet, at enhver fordelingsnøgle skal være 'universel', dvs. ikke begrænset til udviklede lande, da ansvaret for emissioner i dag er et fælles ansvar¹⁷. Det er et begrænset antal udviklede lande og økonomisk mere avancerede udviklingslande, der står for hovedparten af de globale emissioner og BNP. De mindst udviklede lande bør fritages fra at give finansielle tilsagn.

Med disse parametre vil EU's andel ligge fra omkring 10 % (hvis fordelingen sker i henhold til emissioner) til ca. 30 % (hvis fordelingen sker i henhold til BNP i markedspriser). EU's faktiske bidrag vil være afhængigt af den vægtning, de to kriterier hver især gives i Københavnsaftalen. Hvis emissioner vægtes tungere end BNP, giver det yderligere incitamenter til at mindske emissionerne og belønner tidlige emissionsreduktionsforanstaltninger. Det ville dog medføre forholdsmæssigt højere bidrag for udviklingslande med store emissioner.

Hvad hurtig opstartsstøtte angår – hvis det indgår i en overordnet aftale i København - vil en EU-andel på mellem 10 og 30 % give et beløb på mellem 0,5 og 2,1 mia. EUR årligt i 2010-2012. Da en tidlig kapacitetsopbygning og tilpasning imidlertid er af stor betydning, bør EU overveje, om man bør være rede til at øge sit bidrag ud over denne ramme og opjustere sin hurtige opstartsstøtte i perioden 2010-2012.

Mellem 2013 og 2020 kan EU's andel stige fra mellem 0,9 og 3,9 mia. EUR årligt til mellem 2 og 15 mia. EUR årligt, forudsat at der i København indgås en ambitiøs aftale, og forudsat at alle udviklede lande og økonomisk mere udviklede udviklingslande giver et universelt bidrag, og forudsat af det globale CO₂-marked udnyttes fuldt ud.

Tabel 1: Skønnet årligt behov for internationale offentlige midler i perioden 2010-2020 (højest 2 °C-scenarie), i mia. EUR (i faste 2005-priser)

	2010-2012 (hurtig opstart)	2013	2020
Afbødning	1	3-7	10-20
<i>Energi- og industri</i>			3-6
<i>Landbrug og REDD</i>			7-14
Tilpasning	2-3	3	10-24

¹⁶ Bruxelles, 18.-19. juni 2009.

¹⁷ Se afsnit 6 i arbejdsdokumentet.

Kapacitetsopbygning	1-2	2	1-3
Teknologiforskning, -udvikling og -demonstration	1	1	1-3
I alt	5-7	9-13	22-50

3. EU'S BIDRAG TIL DEN OFFENTLIGE KLIMAFINANSIERING

3.1. Sådan kan EU bidrage

Hvis EU når sit mål om at sikre ambitiøse afbødningstilsagn, vil internationale offentlige midler være et væsentligt led i aftalen. Oven i den betydelige støtte, som allerede ydes til klimafinansiering som led EU's udviklingsstøtte, vil EU skulle være rede til at give yderligere støtte til bekæmpelsen af klimaforandringer, navnlig fra 2013, og i overensstemmelse med Bali-handlingsplanen. Bidraget bør være ambitiøst og rimeligt.

EU deltager i forhandlingerne som én enhed. Der er gode argumenter for, at EU's bidrag skal være **ét samlet bidrag**. Det sikrer EU-bidragets sammenhæng og synlighed, det giver mulighed for at fastlægge en rimelig og transparent fordeling af bidraget mellem medlemsstaterne, det giver stordriftsfordele ved forvaltningen af udbetalinger, og det styrker EU's stemme, når det gælder om at sikre en korrekt gennemførelse af aftalen. Det ville også give mulighed for at få fuldt udbytte af EU's erfaringer og den næsten verdensomspændende dækning, som EU's udviklingsstøtte allerede har. EU-støttens samlede størrelse vil være ens, uanset om den gives som bilaterale bidrag fra de enkelte lande og/eller et fælles EU-bidrag.

Samtidig med at der sikres et ambitiøst og rimeligt samlet bidrag, vil EU parallelt hermed også skulle sikre, at dette samlede bidrag organiseres på en effektiv og rimelig måde. Der er grundlæggende tre muligheder, som ikke gensidigt udelukker hinanden, når det gælder om at kanalisere EU-støtten:

- 1) Direkte støtte via EU-budgettet vil være pålideligt og transparent. Det vil vise, at et af EU's nøgleinstrumenter prioriterer en af samtidens vigtigste politiske opgaver særlig højt. Med denne fremgangsmåde kan der trækkes på veletablerede regler og procedurer, som giver en streng finanskontrol, og en standardnøgle for støttekilden, foruden at Europa-Parlamentet får mulighed for at deltage fuldt ud i processen. På grund af støttens størrelse på mellemlang sigt vil denne tilgang have tydelige konsekvenser for budgettets samlede størrelse, og det vil også have en stor indflydelse på de kommende finansielle rammer. Med denne fremgangsmåde vil EU-budgettet på passende vis afspejle den centrale udfordring, som klimaforandringer udgør for EU i de kommende årtier.
- 2) Oprettelse af en ny fælles klimafond uden for EU-budgettet, som modtager bilaterale bidrag fra medlemsstaterne. Også her kan der skabes en fremtrædende profil for EU og fleksibilitet til at udforme en intern ad hoc-fordelingsnøgle til at finansiere det samlede EU-bidrag. En sådan fond forudsætter dog en mellemstatslig aftale og et selvstændigt retsgrundlag; den vil være uden for de finansielle rammer og vil heller ikke være omfattet af loftet over egne indtægter. En sådan fond vil have samme ulemper, som andre fonde uden for budgettet (ringe gennemsigtighed, ikkeoverholdelse af princippet om ét samlet budget og vanskelighed med at skabe sammenhæng med de andre aktiviteter, som finansieres via budgettet). Den vigtigste ulempe er dog, at Europa-Parlamentet fratages muligheden for parlamentarisk tilsyn.

- 3) Medlemsstaterne kan yde deres eget finansielle bidrag direkte. Sådanne bidrag bør dog tydeligt præsenteres som en del af EU's samlede bidrag.

Det samlede finansielle bidrag for EU og medlemsstaterne vil være det samme, uanset hvilken af ovennævnte muligheder - eller en kombination heraf - der vælges.

Bestående EU-foranstaltninger bør på korrekt vis inddrages, samtidig med at additionalitetsprincippet overholdes, idet klimaaspekter vil indgå som vigtigt tema i den kommende generation af flerårige vejledende programmer og navnlig under de geografiske instrumenter til fordel for udviklingslande.

3.2. Mobilisering af EU-budgettet frem til 2012

De vigtigste finansielle virkninger af en aftale i København indtræder tidligst fra 2013, men en vellykket aftale bør ledsages af en hurtig stigning i støtten til udviklingslande for at forberede overgangen med kapacitetsopbygning og teknisk bistand. Denne støtte bør delvis finansieres via EU-budgettet i det omfang, der er midler til rådighed.

Kommissionen har allerede fremsat forslag om, at yderligere 50 mio. EUR fra fællesskabsbudgettet afsættes til hurtige opstartsaktiviteter i 2010 i tilfælde af, at det lykkes at indgå en aftale i København. Der vil være brug for tilsvarende beløb i de følgende år. Det vil ikke være nemt at udpege passende kilder til disse yderligere beløb: der er meget begrænsede marginer, og de bestående programmer er allerede presset. Der kan blive brug for kreative løsninger, og den optimale kombination af finansieringskilder skal vurderes både i lyset af resultaterne af Københavnsaftalen og de til rådighed værende budgetmidler.

3.3. Et rimeligt EU-bidrag til en aftale i København i perioden efter 2012

Den anden støttefase begynder, når aftalen træder i kraft i 2013. Budgetvirkningerne af en ambitiøs klimaaftale i København for EU og medlemsstaterne vil være betydelige fra 2013, dvs. adskillige milliarder euro årligt. Det ville medføre en særlig situation for 2013, idet de finansielle rammer for EU-budgettet for dette år allerede er fastlagt. Fra 2014 henhører spørgsmålet under de nye finansielle rammer, som endnu ikke er aftalt.

Ansvar for emissioner er nu et fælles ansvar. Evnen til at betale bør være en vigtig faktor, når fordelingen af bidragene til den globale indsats fastlægges, men ansvaret for emissionerne bør også være en central bestanddel af en rimelig og bæredygtig Københavnsaftale.

De to indlysende målestokke at bruge ved fastlæggelsen af den relative byrde – som allerede udbredt anvendes i UNFCCC-forhandlingerne – er emissioner og evnen til at betale (BNP). Jo tungere BNP-kriteriet vægtes, jo større vil EU's samlede bidrag være. Hvis f.eks. de samlede internationale offentlige bidrag i 2013 er på 10 mia. EUR, ville EU's andel være på ca. 1 mia. EUR, hvis emissionskriteriet anvendes, og ca. 3 mia. EUR, hvis udelukkende betalingssevnekriteriet anvendes.

Der kan anvendes mekanismer, som tilpasser byrdefordelingen for bestemte medlemsstater.

Der erindres om, at EU-medlemsstaterne på grund af klimaforandrings- og energipakken vil have betydelige indtægter fra kvoteauktionering til rådighed. Det er fastsat i lovgivningen¹⁸, at 50 % af disse ressourcer skal genbruges til nationale og internationale klimaformål. Selv om det er vanskeligt at udtale sig præcist om fremtidens CO₂-priser og dermed størrelsen af auktionsindtægterne, anslås det, at hvis EU skulle bidrage med 3 mia. EUR i 2013 – den øvre ende af bidragsskalaen – ville dette udgøre mellem 7 og 20 % af de samlede

¹⁸ Direktiv 2009/29/EF.

auktionsindtægter. Beløbet ville derfor være fuldt ud dækket ind af de indtægter, som statskasserne får ind fra klimaforandringspolitikker.

4. ET EUROPÆISK KONCEPT FOR EN DECENTRAL BOTTOM-UP-FORVALTNING AF KLIMAFINANSIERING

Hvis man skal nå de ambitiøse globale klimapolitiske mål, skal tilvejebringelsen og udbetalingen af klimafinansiering, herunder offentlig støtte, øges væsentligt og hurtigt mellem 2010 og 2020. I dette afsnit fremlægges et europæisk koncept for en decentral bottom-up-forvaltningsstruktur, der er resultatet af intensive drøftelser med mange forhandlingsparter verden over, og som også bygger på EU's omfattende samarbejdserfaring¹⁹.

En overordnet forvaltningsstruktur er kun efficient, effektiv og rimelig, hvis den baseres på principperne om ejerskab, subsidiaritet, sammenhæng, transparens, ansvarlighed, belønning af præstationer, additionalitet og komplementaritet.

Med hensyn til afbødning opererer det europæiske koncept med nøgleværktøjerne lavemissionsvækstplaner udarbejdet af det enkelte land, som integrerer alle hensigtsmæssige afbødningsforanstaltninger; forudgående teknisk evaluering af aktioner, der støttes; et ajourført centralt register over alle aktioner og finansiell støtte; årlige emissionsregnskaber; indberetning af oplysninger ved hjælp af forbedrede nationale meddelelser samt jævnlige peer reviews. Denne proces understøttes af en uafhængig samordningsmekanisme.

Herudover bør alle lande forelægge deres egen lavemissionsvækstplan senest i 2011. Selv om der ikke bør være nogen forpligtelse hertil for de mindst udviklede lande, bør de opmuntres til at udarbejde sådanne planer inden for en mere fleksibel tidsramme og med passende bistand. Senest i 2011 vil EU også forelægge sin langsigtede strategi for tiden frem til 2050.

Hvad tilpasning angår, opereres der med en forenklet bottom-up-tilgang, som opfordrer til en gradvis integration af tilpasning i de nationale udviklingsstrategier/fattigdomsbekæmpelsesplaner; jævnlig samordning af støtten i det enkelte land; regelmæssig indberetning ved hjælp af nationale meddelelser og udveksling af god praksis.

Den vigtigste fordel ved denne decentraliserede bottom-up-tilgang er, at den bygger videre på bestående institutioner – i givet fald omdannet og styrket – og udviklingslandenes egne strukturer (i tråd med Pariserklæringen om udviklingsbistandens nyttevirkning), og undgår at oprette parallelle strukturer. Der findes allerede en lang række bilaterale eller multilaterale initiativer, som ville blive sinket, hvis de skulle presses ind i én stor centraliseret struktur. Et decentralt system, som bygger på forslag udarbejdet af det enkelte land, giver bidragsyderne en større frihed til at bruge deres bidrag på en efficient måde og vil derfor sandsynligvis udmønte sig i højere bidrag end dem, der kunne ventes, hvis der kun findes én stor centralt styret fond. Det udelukker dog ikke en komplementær ny fond, som f.eks. den af Mexico foreslåede grønne fond (Green Fund), hvis der er en merværdi.

Ajourførte registeroplysninger og jævnlig indberetning, dvs. via årlige emissionsregnskaber og nationale meddelelser, giver UNFCCC mulighed for at konstatere mangler og ubalance i finansieringen af afbødnings- og tilpasningsforanstaltninger. At udbedre disse mangler kan fremmes ved hjælp af et internationalt højniveauforum om international klimafinansiering, som repræsenterer den offentlige og private sektors ekspertise på området. Dette forum bestående af en velafbalanceret repræsentation af beslutningstagere fra udviklede lande, udviklingslande og internationale finansielle institutioner bør holde øje med og vejlede

¹⁹ Se afsnit 8 i arbejdsdokumentet.

UNFCCC-fondene, multilaterale finansieringskilder og bilaterale samarbejdsorganer politisk for at sikre en rimelig fordeling af støtte på de forskellige lande og sikre, at der fastsættes prioriteter for anvendelsen til afbødning og tilpasning.