

SAMLENOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Klima- og Energiministeriet
23. september 2009
J.nr 2102- 0035
Ref. Perso/ansam

Rådsmøde (miljø) den 21. oktober 2009

Vedtagelse af rådskonklusioner: EU's position til COP15, den 7.-18. december 2009.

Dok. 12729/1/09

Vedtagelse af rådskonklusioner

Nyt notat

Resumé:

Formandskabets udkast til konklusioner omfatter EU's holdning til centrale spørgsmål i de globale forhandlinger, herunder: reduktions indsats for de udviklede lande, forpligtelser for ulande, mekanismer for skovkreditter i udviklingslandene, optag i skov og landbrug i de udviklede lande, tildeling og overskydende emissionskvoter, nye forpligtelsesperioder, lav-emissions planer, reduktionsindsatser for udviklingslandene, monitorering – rapportering – verifikation (MRV), karbon markedet, klimafinansiering, styring og levering af finansiering, teknologi, tilpasning, juridiske aspekter.

Regeringen lægger stor vægt på, at der med konklusionerne gives et klart signal til de internationale forhandlingsparter om EU's position på væsentlige spørgsmål op til forhandlingerne i København.

Konklusionerne skal drøftelse af Rådet (miljø) den 21. oktober. Konklusionsteksten vil løbende blive suppleret med tekst på nogle af de centrale emner, som Formandskabet har valgt at drøfte løbende i Coreper, herunder mål for skibs- og luftfart, håndtering af overskydende kvoter fra Kyoto-perioden, principper for indregning af skov- og landbrug, betingelser for at EU går op til reduktionsmål på 30%.

1. Baggrund

EU's medlemsstater skal vedtage en samlet position forud for klimakonferencen i København d. 7. december til d. 18. december, hvor der skal indgås en ny aftale, som afløser for Kyotoprotokollen, hvis forpligtelsesperiode ophører i 2012. Formandskabet fremlagde den 27. august et udkast til konklusioner som skal vedtages på Miljørådsmøde d. 21. oktober.

Formandskabets udkast til konklusioner omfatter EU's holdning til centrale spørgsmål i de globale forhandlinger, herunder: reduktions indsats for de udviklede lande, forpligtelser for ulande, mekanismer for skovkreditter i udviklingslandene, optag i skov og landbrug i de udviklede lande, tildeling og overskydende emissionskvoter, nye forpligtelsesperioder, lav-emissions planer, reduktionsindsatser for udviklingslandene, monitorering – rapportering – verifikation (MRV), karbon markedet, klimafinansiering, styring og levering af finansiering, teknologi, tilpasning, juridiske aspekter.

Kommissionen fremlagde den 10. september 2009 en meddelelsen ”Stepping up international climate finance: A European blueprint for the Copenhagen deal” om finansiering af den internationale klimaindsats. Meddelelsen danner baggrund for vedtagelse af konklusioner om klimafinansiering i ECOFIN rådet d. 20. oktober. Disse vil blive inkorporeret i miljørådskonklusionerne til en samlet EU position, som drøftes af miljøministrene den 21. oktober 2009.

2. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlag er ikke relevant for rådskonklusioner.

3. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant for rådskonklusioner.

4. Formål og indhold

Det svenske formandskab fremlagde udkast til konklusioner d. 11. september 2009.

Konklusionsudkastet bekræfter, at aftalen i København skal baseres på videnskabelige udsagn fra IPCC's 4. assessment rapport og på efterfølgende videnskabelige vurderinger. I forlængelse heraf bekræftes målet om 2°C som øvre grænse for stigning i den globale gennemsnitstemperatur, om at udslippet af drivhusgasser skal toppe senest i 2020 og reduceres med mindst 50% i 2050 i forhold til 1990. Endvidere understreges behovet for mellem 25 og 40% reduktion i 2020 og 80-95% i 2050 for udviklede lande, samt for mellem 15 og 30 pct. reduktion i forhold til et ”business as usual scenarie” for udviklingslandene som gruppe.

Det bekræftes, at EU er villig til at gå til en 30% reduktion i 2020 som led i en international aftale, forudsat at andre udviklede lande påtager sig lignende forpligtelser og at udviklingslande bidrage i overensstemmelse med deres ansvar og kapacitet.

Alle annex I lande bør indenfor rammerne af en aftale påtage sig kvantificerede reduktionsmål. Ikke annex I lande som udviklingsmæssigt er på niveau med annex I lande bør overveje at påtage sig lignende forpligtelser.

Det erkendes, at udviklingslande allerede gør sig anstrengelser for at begrænse deres klimagasudledninger og understreges, at der er betydelige muligheder for at kombinere ud-

slipsreduktioner med bæredygtig vækst. De mest avancerede udviklingslande opfordres til som led i deres "low carbon vækst planer" at inkludere ambitiøse reduktionsinitiativer bl.a. ved fastsættelse af sektormål, og det angives at disse lande i nogle tilfælde vil kunne reducere udledninger op til 30% i forhold til et "business as usual" scenarie.

Konklusionerne gentager, at en aftale i København skal fastsætte reduktionsmål for luftfart og skibsfart og bekræfter, at EU støtter globale markedsinstrumenter på dette område, som skal udvikles indenfor hhv. IMO og ICAO.

Konklusionerne gentager tidligere tilkendegivelser fra EU om, at mål for reduktion af HFC'er skal inddrages i en kommende aftale, og at det er vigtigt at reduktion af drivhusgasemissioner fra landbruget også skal indgå i en kommende aftale.

EU's målsætning om at reducere afskovning i de tropiske områder med mindst 50% i 2020 og at stoppe tab af skovdække i 2030 bekræftes, og det understreges, at generel hjælp til udviklingslande til opgørelse af data og til at inkludere fremme af bæredygtig skovforvaltning i deres "low carbon development strategies" er nødvendig.

I konklusionerne udtrykkes støtte til en aftale i København, der omfatter to forpligtelsesperioder, hvor der for begge opstilles kvantitative reduktionsmål i overensstemmelse med 2^o målsætningen. Der lægges vægt på mulighed for review, og det foreslås konkret, at der ikke senere end 2016 skal foretages en evaluering som bl.a. inddrager IPCC's 5. assessment rapport.

Det gøres klart i konklusionerne at EU mener der skal udarbejdes "low carbon development" strategier eller "low carbon growth plans" for alle lande i overensstemmelse med princippet om fælles men differentieret ansvar og at såkaldte NAMAs i disse planer skal udgøre grundlaget for at vurdere finansieringsbehovet, og gentages, at EU vil foreslå en koordinationsmekanisme etableret med dette formål.

Betydningen af MRV (measuring, reporting and verification) understreges.

Konklusionerne understreger betydningen af carbon markedet, og gentager opfordring til, at der skabes et bredt OECD carbon marked i 2015, som udbredes til også at omfatte udviklede udviklingslande i 2020. Der er yderligere behov for assistance til udviklingslandenes deltagelse i carbonmarkedet.

Der erindres om betydningen af projektmekanismerne JI og CDM, idet det fremhæves, at der er behov for reform af disse mekanismer og at der til det formål skal udvikles bl.a. benchmarks og yderligere vurdering af CDM projekter, og at de fattigste lande i større omfang skal inddrages i CDM projekter.

Med hensyn til klimafinansiering fastslår konklusionsteksten, at der vil blive behov for en gradvis opskalering af både offentlige og private finansielle overførsler til udviklingslandene, bl.a. gennem carbon markedet, at de eksisterende finansielle institutioner ikke er gearret hertil, men at der er behov for mere effektive institutionelle systemer, at der er behov for en koordinationsmekanisme, der matcher finansiering med de ovennævnte NAMAs, at EU har forpligtet sig til at bidrage med sin fair andel, at der er behov for øget ka-

pacitets opbygning i overensstemmelse med nationale behov, samt at der er behov for umiddelbar international finansiering (up front finansiering).

Det konstateres, at der vil være behov for additional finansiering fra forskellige kilder, men at udviklingsbistanden fortsat vil spille en væsentlig rolle.

Det konstateres endvidere, at der er behov for en samlet teknologi pakke i en aftale i København, og at der i den forbindelse skal skabes incitamenter for at den private sektor engagerer sig i teknologisamarbejder med udviklingslandene. I den forbindelse hilses MEF initiativet om "Global Partnership" velkomment. Det foreslås, at samarbejde om klimateknologier bl.a. koordineres af forbedrede organer under UNFCCC.

Der bør ifølge konklusionsteksten ske en fordobling af privat-offentligt energirelateret forskning og udvikling før 2012 og en firedobling i 2020. Der foreslås etableret globale "roadmaps" for nationale og internationale udviklinger i retning af "low carbon" økonomier, betydningen af intellektuelle rettigheder skønnes vigtig for innovation og investeringer og det foreslås at udviklingslande identificerer eventuelle barrierer for teknologioverførsel.

Med hensyn til tilpasning er der stærkt behov for initiativer og der erindres om forslag om udarbejdelse af en samlet handlingsplan og det understreges, at tilpasning bør indgå som en del af planlægning på alle niveauer.

Det anerkendes, at der er behov for additionelle ressourcer til tilpasning ikke mindst til de fattigste og mest sårbare områder. Det anerkendes også i den forbindelse, at klimaforandringer har vidtgående konsekvenser for bl.a. økosystemerne og at det er nødvendigt at skabe sammenhæng mellem internationale aftaler der berøres af klima.

Det konstateres, at der er behov for omfattende midler til tilpasning og at der er behov for at øge bistand til tilpasning både frem til og efter 2012 ikke mindst i afrikanske lande, der er udsat for tørke, og at der er behov for langsigtede strategier for integration af klimaforandringer i nationale politikker og styrke forskning og systematisk observation.

5. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet udtaler sig ikke om rådskonklusioner.

6. Gældende dansk ret og forslagens konsekvenser herfor

Der er tale om rådskonklusioner, som ikke har umiddelbar retsvirkning i forhold til dansk lov. Det kan ikke forudses på nuværende tidspunkt om vedtagelse og udmøntning af konklusionerne kan nødvendiggøre tilpasninger i dansk lovgivning.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien og beskyttelsesniveauet

Konklusionerne har ikke umiddelbart konsekvenser for statsfinanserne, men det må forventes at få konsekvenser, når konklusionerne vedtages og de foreslåede foranstaltninger

gennemføres. En nærmere vurdering af konsekvenser for statsfinanserne og samfundsøkonomien vil blive foretaget i forbindelse med gennemførelse af de konkrete foranstaltninger.

8. Høring

Konklusionsteksten har ikke været sendt i høring.

Sagen blev den 21. september 2009 drøftet i Klima og Energipolitisk Specialudvalg.

I forhold til samlenotatets tekst og den foreløbige danske holdning fremkom der følgende synspunkter:

Landbrug og Fødevarer kunne tilslutte sig konklusionstekstens understregning af carbon markedets betydning. Ønskede herudover uddybning af de danske synspunkter vedrørende reformering af CDM mekanismen.

WWF understregede, at man finder det vigtigt at regeringen arbejder for en juridisk bindende aftale, og at man bør fastholde Kyotoprotokollen som en grundpille i en fremtidig aftale. WWF mente endvidere at man skal støtte tanken om kortere forpligtelsesperioder, 5 år, og at et review af aftalen skal finde sted i 2014, hvor IPCC's 5. assessment rapport udkommer. WWF mente også at de foreliggende rådskonklusioner er ringere end rådskonklusionerne fra marts 2009 med hensyn til omtalen af indsats for tilpasning, herunder behovet for en mekanisme til koordinering af tilpasningsinitiativer.

Greenpeace støttede synspunkterne fra WWF og tilføjede, at EU for så vidt angår HFC 23 bør arbejde for en udfasning og ikke en reduktion, og at det ikke fremover skal være muligt at lave CDM projekter der omfatter HFC23 reduktioner fra produktion af HCFC-22.

Greenpeace savnede endvidere klarere meldinger om regeringens holdning til reduktionsmål bl.a. fra luftfart og skibsfart, og mente, at en eventuel fond med midler fra luftfart bør være en FN fond.

Det Økologiske Råd var enig i bemærkningerne fra WWF og Greenpeace og fremførte herudover at man ikke fandt, at der skulle være tale om et samlet mål fra skibsfart og luftfart. De to sektorer må håndteres hver for sig.

Med hensyn til emner, som ikke på nuværende tidspunkt er omfattet af rådskonklusionerne, men som Formanden orienterede om behandles i Coreper parallelt med forhandlinger af rådskonklusionerne var der følgende bemærkninger:

- konkrete målsætninger for skibsfart og luftfart:

Redderiforeningen betonedes, at en målsætning på 20% reduktion for søfarten er udtryk for reduktionspotentialet i forbindelse med energieffektivisering, men at dette mål ville blive vanskeligt at overholde, hvis verdenshandlen som forventet vil stige i de kommende år.

Det økologiske Råd fandt, at det er for snævert alene at tage udgangspunkt i effektiviseringspotentialet. Målet bør være mere ambitiøst.

WWF og Greenpeace var enige heri.

Danske Maritime fandt det vigtigt at man giver mandat til mål og ikke til midler for søfartens reduktion af drivhusgasemissioner. Af hensyn til flagneutralitet skal midler drøftes i IMO.

- Spørgsmålet om, hvordan man inddrager ”sinks” i en fremtidig aftale:

WWF mente det var meget vigtigt at indregning af ”zinks” ikke kom til at underminere en 30% målsætning.

Nephentes fandt det vigtigt at man ved beregning af ”zinks” tager udgangspunkt i historiske emissioner, og ikke anvender en ”bar” tilgang.

Greenpeace tilsluttede sig disse synspunkter.

- Spørgsmålet om overskydende landekvoter.

WWF ønskede at få præciseret, at landekvoter ikke må kunne reducere reduktionsindsatsen.

Greenpeace fandt et betænkeligt, at der tilsyneladende er uenighed mellem Danmark og det svenske formandskab om dette spørgsmål.

9. Den foreløbige danske holdning

Helt overordnet er Danmark af den opfattelse, at det er vigtigt at EU så hurtigt som muligt får fastlagt en samlet position i forhold til centrale spørgsmål til COP 15, og at EU med disse konklusioner lægger sig på en ambitiøs, konkret og afbalanceret linje med sigte på, hvad der kan bidrage til at lukke en ambitiøs global aftale i København.

Regeringen lægger stor vægt på, at der med konklusionerne gives et klart signal til de internationale forhandlingsparter om EU's position på væsentlige spørgsmål op til forhandlingerne i København. Det gælder ikke mindst forhandlingerne om finansiering.

Regeringen lægger i den forbindelse vægt på, at det understreges, at der bør tages udgangspunkt i de videnskabeligt baserede vurderinger af behovet for reduktioner, herunder at 2°C målsætningen og at reduktionsmål, der kan matche denne målsætning klart indgår. Regeringen mener endvidere, at konklusionerne klart skal udtrykke, at EU er villig til at gå til et 30% reduktionsmål under forudsætning af sammenlignende indsatser fra andre udviklede land og indsatser fra udviklingslande i overensstemmelse med deres respektive ansvar og kapacitet, og fremstår klart som en opfordring til andre parter.

Danmark lægger vægt på at der i en fremtidig global klimaaftale under UNFCCC skal indgå bindende reduktionsmål for hhv. international skibsfarts og international luftfarts CO₂-udledning, som tager afsæt i EU's 2 grader målsætning og princippet om at lige vilkår skal gælde skibe og fly uanset hvilket land, de er registreret i, samt at fremtidig regulering udvikles og fastsættes i IMO og ICAO. I IMO arbejder regeringen for et markedsbaseret instrument og etablering af en international fond baseret på et brændstofbidrag.

Med hensyn til emner, som forhandles parallelt med forhandlingerne af rådskonklusioner og vil indgå i et samlet oplæg til drøftelse blandt EU's miljøministre er den foreløbige danske holdning som følger:

- betingelser for at EU påtager sig en 30% reduktionsforpligtelse:

Regeringen er af den opfattelse, at de kriterier som allerede er defineret i rådskonklusionerne fra Rådet (miljø) i marts 2009 er tilstrækkelige. Der er ikke behov for mere detaljerede kriterier. Det er vigtigt, at EU har fleksibilitet i slutforhandlingerne.

- spørgsmålet om indregning af "sinks"

Regeringen er af den opfattelse, at indregning af sinks ikke må ske på bekostning af den miljømæssige integritet. Regeringen mener at der bør fastsættes harmoniserede regler, og at der skal ske en nøje overvågning.

- Spørgsmålet om overskydende landekvoter

Regeringen finder det vigtigt, at overskydende landekvoter ikke udhuler målene i en ny klimaaftale, og at den mest effektive måde at sikre dette på er ved at annullere overskydende landekvoter.

- Konkrete mål for luftfart og søfart

Regeringen finder det vigtigt at der i en ny klimaaftale fastsættes globale mål for reduktion af emissioner fra luftfart og søfart. Regeringen kan støtte reduktionsmål for søfarten på 20% i forhold til 2005 og reduktionsmål for luftfarten på mindst 20% , ligeledes i forhold til 2005.

10. Forventninger til andre landes holdninger

Foreløbige drøftelser blandt medlemsstaterne på Coreper niveau tyder på, at der er meget divergerende opfattelser af nogle af kernespørgsmålene, herunder ikke mindst af spørgsmålet om indregning af "sinks". Det forventes at formandskabet vil fortsætte forhandlinger af disse nøglespørgsmål i Coreper med henblik på at uddybe konklusionsteksten på disse punkter forud for rådsmødet (miljø) den 21. oktober.