



Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Stormgade 2-6
1470 København K
Tlf. 3392 2800
Fax 3392 2801
kebmin@kebmin.dk
www.kebmin.dk

Parisprotokollen - En plan for bekæmpelsen af globale klimaændringer efter 2020, KOM(2015) 81

25. marts 2015

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margenen.

1. Resumé

Kommissionens meddelelse "Parisprotokollen - En plan for bekæmpelsen af globale klimaændringer efter 2020" blev offentliggjort den 25. februar 2015. Meddelelsen tager afsæt i EU's position om at arbejde for vedtagelse af en juridisk bindende ambitiøs global aftale med reduktionsforpligtelser for alle parter og indeholder Kommissionens vision for en transparent og dynamisk juridisk bindende global klimaaftale. Meddelelsen er bygget op omkring fem overordnede temaer, som i Kommissionens optik bør være indeholdt eller reflekteret i en global klimaaftale (ambitiøse reduktionsbidrag; løbende vurdering af ambitionsniveauet; transparens og regler; tilpasning til klimaforandringerne; klimafinansiering og øget samarbejde). Meddelelsen indeholder herudover Kommissionens bud på, hvordan forskellige EU-politikområder aktivt kan bruges til at understøtte EU's prioriteter i klimaforhandlingerne, samt hvilke skridt, man fra EU's side bør tage frem mod Paris.

2. Baggrund

På COP19 i Warszawa blev det besluttet, at de parter, der er klar hertil, skal fremlægge deres bidrag til den globale klimaaftale, som ventes vedtaget på COP21 i Paris i december, i første kvartal af 2015. På COP20 i Lima den 1.-14. december 2014 blev der opnået enighed om et første udkast til elementer i en ny global klimaaftale. Der blev desuden præciseret, at parternes bidrag til den nye aftale skal omfatte reduktionsbidrag og kan omfatte bidrag til klimatilpasning. Beslutningen opfordrer samtidig parterne til at fremlægge detaljeret information om deres bidrag, så der kan skabes klarhed om det samlede ambitionsniveau i forhold til målsætningen om at holde den globale temperaturstigning under 2 grader i forhold til førindustrielt niveau. I Lima drøftedes derudover bl.a. klimafinansiering, differentiering mellem i- og ulande, og hvordan tilpasning skal reflekteres i den nye globale klimaaftale. Der blev ikke i Lima eller på den netop overståede forhandlingssession i Geneve den 8.-13. februar 2015 opnået enighed om disse udeståender, som forventes at blive centrale, men svære emner i de videre forhandlinger frem mod COP21.



Den 23. januar 2015 afholdtes forespørgselsdebat i Folketinget om opfølgning på FN's klimapanel (IPCC) femte hovedrapport. På baggrund heraf vedtog Folketinget den 27. januar 2015 V16, som har følgende ordlyd:

"Folketinget anerkender alvoren i IPCC's femte rapport. Regeringen opfordres til at fortsætte bestræbelserne for på COP21 at opnå en retfærdig og ambitiøs global klimaaf tale med tidlige og ambitiøse reduktionsindsatser fra særligt de store udledere, herunder fortsat tilskyndelse og teknisk assistance til omstilling af energisystemerne i disse lande, og sikre, at Danmark lever op til sin andel af den eksisterende kollektive målsætning om, at de udviklede lande mobiliserer 100 mia. USD årligt fra 2020 og arbejde for et globalt langsigtet reduktionsmål.

Regeringen opfordres til i 2015 at styrke allianceopbygningen med progressive ulande gennem klimadiplomati og fremme en global aftale, hvor

- alle lande er omfattet og især ilandene og de mest udviklede ulande påtager sig ambitiøse og forpligtende reduktionsmål,
- klimatilpasning indgår,
- der sker en løbende revision af ambitionsniveauet i takt med ny viden og teknologi,
- luftfart og skibsfart inddrages og
- indsatsen for at fjerne subsidier på fossile energikilder forstærkes."

3. Formål og indhold

Kommissionens meddelelse "Parisprotokollen - En plan for bekæmpelsen af globale klimaændringer efter 2020" blev offentliggjort den 25. februar 2015. Meddelelsen tager afsæt i EU's position om at arbejde for vedtagelse af en juridisk bindende ambitiøs global aftale med reduktionsforpligtelser for alle parter og indeholder Kommissionens vision for en transparent og dynamisk juridisk bindende global klimaaf tale. Af meddelelsen fremgår, at Kommissionen gerne ser den nye aftale bliver en protokol under UNFCCC, og at deltagelse vil kræve, at parterne påtager sig reduktionsmål. Meddelelsen er bygget op omkring fem overordnede temaer, som i Kommissionens optik bør være indeholdt eller reflekteret i en global klimaaf tale. Følgende elementer fra meddelelsen kan fremhæves:

I) Ambitiøse reduktionsbidrag

I meddelelsen lægges op til, at den nye aftale (protokol) bør omfatte så mange parter til UNFCCC som muligt, og at alle parter bør fremlægge deres forventede reduktionsbidrag til den globale aftale hurtigst muligt og i god tid før COP21. Mere specifikt fremhæves, at alle høj- og mellemlandkomst lande, de store vækstøkonomier som Kina og andre parter, der er i stand hertil, bør fremlægge deres bidrag i første kvartal af 2015. Det understreges samtidig, at de mindst udviklede lande bør have mere fleksibilitet. Dertil betones, at aftalen bør omfatte alle udledninger og sektorer, herunder udledninger fra international skibs- og luftfart. Desuden anføres, at de G20 lande eller højindkomst lande, som ikke har et absolut mål, bør forpligte sig til et sådant inden 2025, mens øvrige vækstøkonomier og middelindkomst lande opfordres til at tage lignende skridt inden 2030.



II) Løbende vurdering af ambitionsniveauet

I meddelelsen anføres, at en ny aftale bør indeholde en evalueringsproces hvert femte år med start fra 2020 med henblik på at vurdere og eventuelt øge reduktionsmålene på linje med målsætningen om at holde den globale temperaturstigning på maksimalt to grader. Processen bør være evidensbaseret og tage højde for den løbende udvikling i kapacitet, ansvar og nationale forhold. Samtidig fremhæves behovet for løbende at vurdere mobiliseringen af klimafinansiering, teknologi og kapacitetsopbygning med henblik på at støtte især de mindst udviklede ulandes reduktionsindsats.

III) Transparens og regler i den nye aftale

I meddelelsen understreges behovet for, at aftalen bliver baseret på robuste regler, der giver klarhed over parternes udledninger og reduktionsindsatser. Det skal sikre muligheden for at vurdere fremdrift i parternes individuelle reduktionsforpligtelser samt aftalens samlede effekt i forhold til 2-gradersmålsætningen. Det vil desuden tydeliggøre, såfremt der vil være behov for en øget reduktionsindsats.

IV) Tilpasning til klimaforandringerne

Kommissionen lægger i meddelelsen op til, at aftalen skal styrke alle parter klimatilpasningsindsats. Især vægtes fokus på klimatilpasningsindsatsen i de regioner og lande, som er særligt udsatte for klimaforandringerne. Således ser Kommissionen gerne, at indsatsen styrkes gennem bedre koordination, samarbejde og vidensdeling mellem de aktører, som udfører projekter (de implementerende enheder såsom udviklingsbanker mv.) med henblik på at udbrede og styrke indsatser, der virker.

V) Klimafinansiering og øget samarbejde

I meddelelsen anføres, at aftalen bør promovere skiftet til grønne investeringer ved at danne en overordnet politisk ramme for mobilisering af investeringer i lavemission og klimamodstandsdygtige programmer og politikker. Kommissionen fremhæver, at alle parter bør bidrage til at mobilisere klimafinansiering. De velstående lande bør gå forrest og blandt andet bidrage med offentlig klimafinansiering, men samtidig findes en række tiltag andre parter kan iværksætte for at mobilisere klimafinansiering. Det fremhæves, at det endnu er for tidligt at uddybe omfanget og typen af klimafinansiering efter 2020, idet parternes forventede bidrag til den globale klimaaftale ("Intended Nationally Determined Contribution" INDC) og de nationale planer for tilpasning ikke er fremlagt endnu. Det betones, at offentlig finansiering fortsat vil være helt centralt efter 2020, men at privat klimafinansiering er nødvendig for at sikre den nødvendige omstilling til lavemission.

I meddelelsen fremhæves også, at aftalen bør stimulere øget samarbejde og videndeling om konkrete løsninger, herunder med fokus på udvikling af klimateknologi og kapacitetsopbygning i ulandene. Derudover lægges op til, at det i Paris besluttet at fortsætte og intensivere arbejdet med at identificere yderligere reduktionstiltag, så den globale reduktionsindsats kan øges løbende efter COP21.



Sammenhæng med de øvrige EU-politikker og den videre proces

Herudover indeholder meddelelsen Kommissionens bud på, hvordan forskellige EU-politikområder aktivt kan bruges til at understøtte EU's prioriteter i klimaforhandlingerne. Som eksempler nævnes EU's forskning- og handelspolitik, hvor udviklingen af klimavenlige teknologier fremhæves. Derudover betones en styrket klimadiplomatsk indsats, og i den forbindelse henvises til EU's klimadiplomatiske handlingsplan, som EU's udenrigsminister endosse-rede i januar

Kommissionens ønsker, at meddelelsen skal bidrage til at forme EU's for-handlingsposition frem mod COP21. Meddelelsen indeholder på den baggrund Kommissionens bud på skridt, man fra EU's side bør tage frem mod Paris. Dette omfatter bl.a., at EU bør fremlægge sit eget bidrag til den globale aftale i første kvartal af 2015, at EU bør opfordre andre store økonomier til også at fremlægge ambitiøse bidrag, at EU bør intensivere sin klimadiploma-tiske indsats, og at EU klart bør kommunikere den støtte, som EU yder til ulandene, og samtidig forsikre disse om, at støtten fortsættes.

Endelig indeholder meddelelsen Kommissionens bud på EU's forventede bidrag til den nye globale klimaaf-tale, som afspejler beslutningen fra Det Eu-ropæiske Råd (DER) i oktober 2014 om en politikramme for EU's klima- og energipolitik i perioden 2020-2030, herunder et EU-internt drivhusgasredukti-onsmål på mindst 40 pct. i 2030 i forhold til 1990.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens meddelelse har ikke i sig selv konsekvenser for dansk lov-givning.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens meddelelse har ikke i sig selv statsfinansielle eller sam-fundsøkonomiske konsekvenser. Når der senere i EU bliver vedtaget konkret lovgivning for EU's klima- og energipolitikker for perioden 2020-2030, ventes det at få væsentlige statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Kommissionens meddelelse har ikke i sig selv konsekvenser for erhvervslivet.



Beskyttelsesniveauet

Kommissionens meddelelse skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Samlenotat om Parisprotokollen har været sendt i høring i Klima-, Energi- og Bygningspolitisk Specialudvalg den 2. februar 2015. Følgende bemærkninger fremkom:

Dansk Industri betonedede nødvendigheden af at styrke den klimadiplomatiske indsats og mobilisere ulandene, herunder de store vækstøkonomier.

Greenpeace spurgte til, hvorvidt EU vil adressere tilpasning og finansiering i sit bidrag til den globale klimaaf tale. Greenpeace anførte, at det fs va. mobilisering af klimafinansiering er vigtigt, at der ikke udelukkende er tale om privat finansiering, idet privat finansiering ikke ville være tilstrækkeligt, hvorfor det også er nødvendigt at mobilisere offentlig finansiering. Dertil fremhævede Greenpeace behovet for, at man fra dansk side rækker ud til og søger at skabe alliancer med de progressive ulande. Greenpeace opfordrede til, at man fra dansk side internt i EU arbejder for, at den globale klimaaf tale skal have en kort forpligtigelsesperiode. Greenpeace så gerne en periode på fem år, da man derved kunne undgå at fastlåse ambitionsniveauet i en længere årerække. Greenpeace opfordrede endvidere til, at Danmark og EU udviser åbenhed i forhold til et kompromisforslag fra Brasilien om differentiering af parternes forpligtelser i den globale klimaaf tale.

Landbrug og Fødevarer fremhævede ligeledes betydningen af at styrke den klimadiplomatiske indsats, da det var vigtigt, at EU ikke stod alene og som den eneste part påtog sig ambitiøse forpligtelser i en global klimaaf tale. Landbrug og Fødevarer henviste i den forbindelse til EU's konkurrenceevne.

Noah anførte, at Danmark og EU i forhandlingerne i højere grad burde fokusere på klimafinansiering, som ville være afgørende for at finde et kompromis på COP21.

92-gruppen betonedede vigtigheden af opbygning af alliancer mellem EU og ulandene, idet man så det som afgørende for at skabe en god dynamik i forhandlingerne frem mod COP21. En sådan alliance ville dog kræve, at EU var villig til at flytte sig, herunder i forhold til tilpasning og mobilisering af klimafinansiering. Man opfordrede på den baggrund til, at Danmark gik forrest. Herudover betonedede 92-gruppen, at Danmark burde arbejde for, at EU anerkendte ilandenes historiske ansvar for klimaforandringerne, hvilket var vigtigt for ulandene. Endvidere understregede 92-gruppen, at COP21 ikke udelukkende handlede om at indgå en global klimaaf tale, men også om at øge ambitionsniveauet for reduktionsindsatsen før 2020. Ligesom Greenpeace så 92-gruppen gerne, at Danmark arbejdede for, at den globale klimaaf tale skal have en 5-årig forpligtigelsesperiode.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger



Kommissionens meddelelse om Parisprotokollen blev drøftet på miljørådsmødet den 6. marts 2015, hvor medlemsstaterne hilste den velkommen som et godt udgangspunkt for fastlæggelse af EU's forhandlingsstrategi frem mod COP21. EU's og medlemsstaternes bidrag til den globale klimaaf tale, der forventes vedtaget på COP21, blev endvidere vedtaget på rådsmødet og efterfølgende indmeldt til UNFCCC.

10. Regeringens generelle holdning

Der er en række centrale og svære udeståender i FN's klimaforhandlinger frem mod COP21 i Paris. Det drejer sig især om parternes villighed til at indmelde ambitiøse reduktionsindsatser i 1. kvartal af 2015, klimafinansiering, hvordan tilpasning skal afspejles i den nye globale aftale samt spørgsmålet om differentiering af parternes forpligtelser og aftalens juridiske form.

Der er derfor brug for en koordineret tilgang og fælles forståelse af EU's prioriteter frem mod Paris. Det er centralt, at EU sikres størst mulig indflydelse i forhandlingerne. Regeringen hilser derfor muligheden for at drøfte EU's prioriteter frem mod Paris med udgangspunkt i Kommissionens kommende meddelelse velkommen, og ser den som et relevant bidrag i forhold til fastlæggelse af EU's forhandlingsstrategi frem mod COP21. Kommissionens meddelelse vil indgå i regeringens videre arbejde i forhold til EU's forhandlingsstrategi frem mod COP21.

Regeringen arbejder for, at EU i FN's klimaforhandlinger prioriterer fokuseret og målrettet allianceopbygning med særligt de progressive ulande, herunder de afrikanske lande og de små østater, samt øget klimadiplomati for at sikre indgåelse af en ambitiøs, juridisk bindende global klimaaf tale på COP21 med tidlige og ambitiøse reduktionsindsatser fra særligt de store udledere. I den forbindelse kan fremhæves EU's ambitiøse reduktionsbidrag til den globale klimaaf tale i første kvartal af 2015 og mangeårige klimabistand til udviklingslandene.

En global aftale i Paris vil være et stort skridt, men den vil formentlig ikke i sig selv være tilstrækkelig til at holde den globale temperaturstigning under to grader. Derfor arbejder regeringen for at sikre en fleksibel aftale, så parterne løbende kan øge reduktionsindsatsen samt for et globalt og langsigtet reduktionsmål. Dette er også prioriteter for de afrikanske og mindst udviklede lande samt de små østater, og Danmark arbejder derfor for at styrke alliancen med disse grupper ved at fremme de fælles prioriteter med henblik på at lægge pres på nogle af de større og mindre progressive parter.

Regeringen arbejder ligeledes for, at EU har fokus på at adressere klimatilpasning i den nye aftale og mobilisere klimafinansiering til ulandene, herunder særligt privat klimafinansiering, da dette er centralt for ulandenes omstilling til lavemission samt for at øge den globale reduktionsindsats før 2020. Det er dog fortsat ganske usikkert, hvordan det endelige kompromis på klimafinansiering vil se ud.



Regeringen arbejder også gennem EU for, at den nye globale aftale omfatter alle sektorer. Danmark har bl.a. sikret, at det er blandt EU's prioriteter, at udledninger fra skibs- og luftfart skal omfattes af den globale aftale. Derudover har Danmark bidraget til EU's fokus på at øge reduktionsindsatsen før 2020. På COP20 i Lima var den danske indsats bl.a. med til at sikre, at det lykkedes at fortsætte og intensivere indsatsen for at reducere de globale udledninger før 2020. Endelig har Danmark gennem flere år arbejdet for udfasning af subsidier til forbrug af fossile brændstoffer og har medvirket til, at dette nu er blandt EU's prioriteter.

For så vidt angår Kommissionens meddelelse støtter regeringen således, at EU arbejder for en juridisk bindende ambitiøs global klimaaftale med reduktionsmål for alle parter. Ligeledes støtter regeringen, at EU arbejder for en aftale, der er tilstrækkelig fleksibel til, at reduktionsindsatsen kan øges løbende efter 2020, hvor den nye aftale ventes at træde i kraft.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering den 27. februar 2015 i forbindelse med miljørådsmødet den 6. marts 2015. Samlenotat og revideret samlenotat er fremsendt henholdsvis den 18. og 26. februar 2015.