



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 12. marts 2010 (16.03)
(OR. en)**

7438/10

**ENV 160
ONU 49
DEVGEN 79
ECOFIN 159
ENER 70
FORETS 38
MAR 18
AVIATION 25**

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget den: 11. marts 2010

til: Pierre de BOISSIEU, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Vedr.: Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget International klimapolitik efter København: Handling nu for at sætte nyt skub i den globale indsats mod klimaforandringer

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - KOM(2010) 86 endelig.

Bilag: KOM(2010) 86 endelig



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.3.2010
KOM(2010) 86 endelig

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

**International klimapolitik efter København:
Handling nu for at sætte nyt skub i den globale indsats mod klimaforandringer**

{SEK(2010) 261}

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

**International klimapolitik efter København:
Handling nu for at sætte nyt skub i den globale indsats mod klimaforandringer**

1. DE VIGTIGSTE BUDSKABER

Den internationale dimension har altid spillet en væsentlig rolle i EU's ambitioner vedrørende klimaforandringer. EU's overordnede mål er at holde temperaturstigningen under 2 °C for at forhindre de værste følger af klimaforandringerne, og det er kun muligt gennem en koordineret international indsats. Det er grunden til, at EU altid har været en stærk tilhænger af FN-processen, og til, at resultatet af konferencen i København kom til at ligge en hel del under vores ambitionsniveau. Ikke desto mindre viser den voksende støtte til Københavnsaftalen, at de fleste lande er fast besludte på nu at skride til handling over for klimaforandringerne. Det er EU's opgave at bygge på denne beslutsomhed og bidrage til at omsætte den i handling. I denne meddelelse gøres der rede for en strategi, der skal bidrage til at opretholde dynamikken i de globale bestræbelser for at modvirke klimaforandringerne.

EU er altid gået i spidsen for konkrete tiltag mod klimaforandringer – det er på vej til at opfylde sine forpligtelser under Kyotoprotokollen for perioden 2008-2012, har vedtaget ambitiøse mål for 2020, herunder givet tilsagn om at reducere sine drivhusgasemissioner med 20 % i tiden frem til 2020 og øge denne reduktion til 30 %, hvis de rette betingelser¹ er til stede. Vi er nu rede til at omdanne Europa til den mest klimavenlige region i verden, som er på vej mod en CO₂-lav, ressourceeffektiv og klimarobust økonomi. Hvis vi realiserer disse mål og viser, at vi reelt gennemfører Københavnsaftalen, vil det være en triumf i bestræbelserne for at overtale de globale partnere til at løfte denne udfordring.

I EU-strategien for 2020 er en mere bæredygtig økonomisk vækst et centralt element i visionen for fremtiden, hvor der også skal skabes nye job og opnås større energisikkerhed. Kommissionen vil nu gå i gang med at skitsere en kurs for EU's omstilling til en lavemissionsøkonomi i tiden frem til 2050. Den vil også styrke vores modstandsdygtighed over for klimarisici og øge vores kapacitet til at forebygge og imødegå katastrofer.

FN-processen er væsentlig for et bredere globalt tilsagn om at støtte indsatsen mod klimaforandringer. Et centralt element i dette mål er at bruge FN-processen i optakten til Cancun til at få indarbejdet Københavnsaftalens politiske retningslinjer i FN's forhandlingstekster. Vi skal også tage fat om de resterende lakuner og sikre den miljømæssige integritet i en aftale, der som minimum skal fastlægge så store reduktioner af drivhusgasemissioner, som der er behov for. Det indebærer, at der skal opnås en bred

¹ Det Europæiske Råd den 10. og 11. december 2009 konkluderede, at EU som en del af en global og samlet aftale for tiden efter 2012 gentager sit betingede tilbud om at gå over til en 30 %'s reduktion i 2020 i forhold til 1990-niveauet, forudsat at andre udviklede lande forpligter sig til tilsvarende emissionsreduktioner, og at udviklingslandene yder et passende bidrag i overensstemmelse med deres ansvar og respektive kapaciteter.

deltagelse og et højere ambitionsniveau i andre lande, og at der skal tages fat om eventuelle svagheder, f.eks. reglerne for regnskab over emissioner fra skovbrug og håndteringen af overskud på emissionsbudgetterne fra Kyoto-perioden 2008-2012. Det betyder også, at der skal etableres solide og gennemsigtige regnskabsrammer for emissioner og præstationer, og at man skal mobilisere hurtig startfinansiering på koordineret vis og bidrage til at sikre den langsigtede finansiering af modvirknings- og tilpasningsforanstaltninger. EU bør desuden søge at fremme udviklingen af det internationale CO₂-marked ved at sammenkæde kompatible nationale systemer og fremme en velordnet overgang fra CDM-mekanismen til nye sektorspecifikke markedsbaserede mekanismer.

Vores overordnede mål er fortsat at nå frem til en solid og juridisk bindende aftale under UNFCCC. For at nå dette mål bør vi først fokusere på vedtagelsen af en afbalanceret pakke konkrete, handlingsfokuserede afgørelser i Cancun ved udgangen af 2010. Den bør være så omfattende som muligt, men i betragtning af de forskelle, der fortsat skiller parterne, må EU være klar til at arbejde videre for at få vedtaget en juridisk bindende aftale i Sydafrika i 2011. Op til Københavnskonferencen havde forventningspresset en yderst nyttig virkning, idet det fik mange større økonomier til at sætte indenlandske mål allerede før København. Nu må vi overveje en strategi, som opretholder en høj dynamik, uden at det overordnede mål sættes på spil.

Derfor vil EU skulle øge niveauet for sit opsøgende arbejde, opbygge tillid til, at der kan opnås kompromis om en international aftale, og undersøge mulighederne for de konkrete foranstaltninger, der vil kunne opnås enighed om i Cancun. Det vil skulle fokusere på at opbygge støtte i samarbejde med forskellige partnere.

2. NYT SKUB I DE INTERNATIONALE KLIMAFORHANDLINGER

2.1. Status efter København

Det vigtigste resultat af klimakonferencen i København i december 2009 var aftalen mellem en repræsentativ gruppe af 29 stats- og regeringschefer om "Copenhagen Accord" - Københavnsaftalen. I aftalen befæstes EU's mål om at begrænse den globale opvarmning til mindre end 2 °C over de førindustrielle niveauer². De udviklede lande anmodes om at fremlægge deres emissionsreduktionsmål, og udviklingslandene opfordres til at give meldinger om deres foranstaltninger inden den 31. januar 2010. Aftalen danner også grundlag for en regelmæssig overvågning, rapportering og verifikation af disse foranstaltninger, fastlægger tilsagn om betydelig finansiering til klimatiltag og institutionelle rammer i tilknytning hertil og indeholder retningslinjer vedrørende håndteringen af spørgsmål som f.eks. nedbringelse af emissioner som følge af skovrydning, teknologi og tilpasning.

Aftalen lever ikke op til EU's ambitioner for konferencen i København, nemlig at nå frem til en solid og effektiv juridisk bindende aftale, og i konferencens konklusioner blev aftalen kun "taget til efterretning". Ikke desto mindre viser de mere end 100 hidtidige meldinger fra både udviklede lande og udviklingslande³, som i mange tilfælde indeholder mål eller tiltag, at der

² I aftalen opfordres der endog til overvejelse af en styrkelse af det langsigtede mål, bl.a. i forhold til temperaturstigninger på 1,5 °C.

³ Der kan findes en oversigt over de hidtidige meldinger i det arbejdsdokument, der ledsager denne meddelelse, og på <http://www.unfccc.int>.

er bred og stadig større opbakning til aftalen. De viser, at de fleste lande er fast besluttede på at optrappe deres indsats mod klimaforandringer nu.

I København blev der også gjort vigtige fremskridt i forhandlingerne om en bred vifte af andre spørgsmål i form af udkast til afgørelser og forhandlingstekster⁴. Disse tekster danner sammen med aftalen grundlag for de næste skridt, både i forhandlingerne – idet vi nu vil skulle indarbejde aftalens politiske retningslinjer i disse UNFCCC-forhandlingstekster - og i forbindelse med den umiddelbare start på gennemførelsen af en række foranstaltninger.

2.2. En køreplan for fremtiden

EU bør fortsat søge at opnå en solid og effektiv international aftale, og det er fortsat dets grundlæggende mål at nå frem til en juridisk bindende aftale i UNFCCC-regi. For at få en sådan aftale i stand bør EU omfokuser sin indsats. Det bør opbygge tillid ved at imødekomme det kraftige ønske om omgående konkrete tiltag samt søge at opnå konkrete resultater i Cancun. Det kræver en bred tilgang med en intensivering af de bilaterale kontakter.

2.2.1. FN-processen

2010-konferencen skal efter planen afholdes i december i Cancun og skal efterfølges af en konference i Sydafrika i slutningen af 2011. I optakten til Cancun vil der blive organiseret forskellige forberedende møder, bl.a. af Mexico og Tyskland.

På møderne i april og juni i Bonn bør der fastlægges en køreplan for de næste skridt i forhandlingerne, således at disse genoptages med fokus på at få indarbejdet Københavnsaftalens politiske retningslinjer i de forskellige forhandlingstekster, der blev udarbejdet i København. På møderne bør man identificere "lakunerne" i de nuværende forhandlingstekster, f.eks. spørgsmålet om overvågning, rapportering og verifikation, som aftalen indeholder vigtige politiske retningslinjer for. Der bør også tages fat om spørgsmål, som ikke kom med i aftalen, såsom udviklingen af det internationale CO₂-marked, mindskelse af emissioner fra international luftfart og søtransport gennem ICAO og IMO, landbruget og reduktion af hydrofluorcarboner. Vigtigst af alt er det, at man på møderne i Bonn får bragt de udviklede landes mål og udviklingslandenes foranstaltninger, således som de er blevet meddelt inden for rammerne af aftalen, ind i den formelle FN-forhandlingsproces.

EU's mål for Cancun bør derfor være, at man får vedtaget en omfattende og afbalanceret pakke afgørelser med henblik på at befæste Københavnsaftalen i FN-forhandlingsprocessen og tager fat om lakunerne. Der bør også træffes formel afgørelse om listen over de udviklede landes mål og registreringen af udviklingslandenes foranstaltninger, herunder de metoder, der benyttes til at beregne dem. Alle disse afgørelser bør være omfattet af en "paraply"-afgørelse, som skal udgøre den generelle politiske ramme. Det er vigtigst, at resultatet af konferencen i Cancun rammer en balance mellem spørgsmål, der er betydningsfulde for både de udviklede lande og udviklingslandene.

EU er rede til at indgå en solid og juridisk bindende aftale i Cancun, men i betragtning af de væsentlige forskelle, der stadig består, må vi erkende, at det muligvis bliver nødvendigt at følge en mere trinvis fremgangsmåde. I så tilfælde vil konkrete afgørelser i Cancun stadig

⁴ De forskellige udkast til afgørelser og forhandlingstekster findes i rapporten for COP-16 og CMP-6, som der er adgang til via <http://www.unfccc.int>.

kunne danne det rette grundlag for en fuldt udbygget juridisk ramme i Sydafrika i 2011. Det er vigtigt at befæste de fremskridt, der er gjort, og opretholde en høj dynamik, uden at det overordnede mål sættes på spil.

2.2.2. Opsøgende kontakter med tredjelande

Forhandlingerne i København viste klart, at der kun kunne opnås fremskridt i FN-regi, hvis landene var villige til at handle. Et aktivt opsøgende program fra EU's side vil være et vigtigt bidrag til støtte for FN-processen. Målet skal være at opnå større forståelse for vores partners holdninger, bekymringer og forventninger vedrørende centrale spørgsmål og klart gøre rede for, hvad EU forlanger af en aftale, hvad angår ambitionsniveau, omfang og miljømæssig integritet. EU skal søge at anspore til omgående indsats til opfølgning af Københavnsaftalen og fremme konvergens om handlingsfokuserede afgørelser, der skal træffes i Cancun. Dette vil også åbne gode muligheder for at intensivere de bilaterale dialoger om den mere lokale udvikling med hensyn til klimaforandringer og give EU lejlighed til at støtte nationale tiltag. Kommissionen vil iværksætte dette opsøgende arbejde i tæt kontakt med Rådet og dets formandskab.

EU og dets medlemsstater bør videreføre forhandlingerne inden for rammerne af FN. Hvis Kommissionen spiller en stærkere rolle, vil det bidrage til, at EU taler med én stemme. På baggrund af erfaringerne fra konferencen i København må vi indlede en drøftelse om, hvordan EU's effektivitet og indflydelse i de internationale forhandlinger kan øges.

Desuden vil Kommissionen anspore og støtte Europa-Parlamentets tiltag for i fuldt omfang at samarbejde med parlamentarikere fra vigtige partnerlande.

De opsøgende aktiviteter skal finde sted på alle niveauer og med alle de vigtigste parter. Der er for 2010 planlagt forskellige bilaterale og multilaterale møder, herunder en række topmøder og ministermøder. De vil blive suppleret af regionale møder og ad hoc-møder til at sikre, at man når ud til partnere fra alle dele af verden, herunder sårbare lande, og at EU får bedre forståelse for deres bekymringer og ambitioner. Inden for rammerne af de uformelle og formelle eksisterende og nye dialoger, der føres som forberedelse til Cancun, og i forbindelse med gennemførelsen af Københavnsaftalen bør parterne fortsat identificere nøglespørgsmål og mulige kompromisløsninger i forhandlingerne. Kommissionen vil deltage aktivt i alle disse aktiviteter med støtte fra Den Fælles Udenrigstjenestes EU-delegationer. Dette vil ske i tæt samarbejde med de kommende mexicanske og sydafrikanske formandskaber for konferencerne i 2010 og 2011.

Det er dog vigtigt at understrege, at alle parter må udvise vilje, hvis der skal gøres fremskridt. Ellers vil Københavnsaftalen, som repræsenterer den laveste fællesnævner, sandsynligvis fortsat være den eneste mulige aftale.

2.2.3. Miljømæssig integritet

En aftale til modvirkning af klimaforandringerne må fastlægge de reduktioner, der er nødvendige for at få de globale drivhusgasemissioner ind på en kurs, som er forenelig med Københavnsaftalens mål om en temperaturstigning på under 2 °C. Kyotoprotokollen er stadig den centrale byggesten i FN-processen, men det er nødvendigt at afhjælpe dens vigtigste mangler – dens rækkevidde og de svagheder, den indeholder.

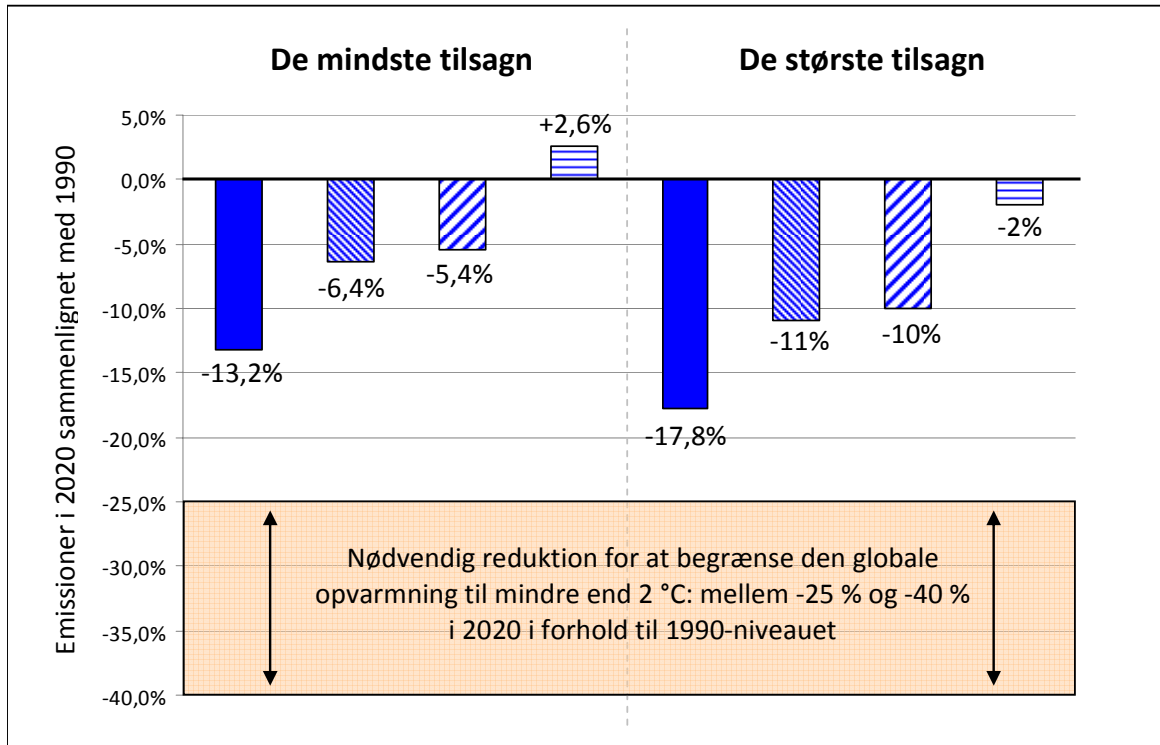
- **Kyotoprotokollen kan i sin nuværende struktur ikke alene levere målet om at holde temperaturstigningen under 2 °C.** Den dækker kun 30 % af de nuværende emissioner. Målet kan kun nås, hvis USA og en række store emissionslande blandt udviklingslandene (herunder Brasilien, Kina, Indien, Sydkorea, Mexico og Sydafrika, som figurerer blandt verdens 15 største emissionslande) yder deres bidrag. EU påtog sig et enormt ansvar under Kyotoprotokollen, og EU er i færd med at opfylde sine forpligtelser for 2008-2012. Andre må følge trop. Udviklingslandenes bestræbelser vil selvfølgelig være forskellige afhængigt af deres ansvar og kapacitet og vil muligvis skulle støttes.
- **Desuden er der i Kyotoprotokollens nuværende struktur alvorlige svagheder, som kan risikere at undergrave den miljømæssige integritet i en aftale.** De tilsagn, som de udviklede lande på nuværende tidspunkt har lagt på bordet, indebærer en reduktion af deres emissioner i tiden frem til 2020 på mellem ca. 13,2% (for de laveste tilsagn) og 17,8% (for de højeste tilsagn) i forhold til niveauet i 1990. Dette er allerede utilstrækkeligt, hvis man skal nå målet om at holde temperaturstigningen under 2 °C, da det vil kræve reduktioner i en størrelsesorden af 25-40 % fra de udviklede landes side. Men følgende to svagheder vil kunne føre til, at de faktiske resultater bliver endnu værre:
 - **Overførsel af overskud på emissionsbudgetter (Kyotoprotokollens tildelte enheder eller AAU) fra Kyotoprotokollens forpligtelsesperiode 2008-2012 til fremtidige forpligtelsesperioder:** På grund af faldende emissioner, i vid udstrækning som følge af den industrielle omstrukturering i begyndelsen af 1990'erne, betyder 1990-referencen, at over 10 mia. tons drivhusgasemissionsenheder sandsynligvis ikke vil blive brugt i forpligtelsesperioden 2008-2012, navnlig i Rusland og Ukraine. Hvis man blot viderefører Kyotoprotokollen, betyder det, at dette "overskud" vil blive overført med den virkning, at de vigtigste emissionsreduktioner undermineres. En fuldstændig overførsel af disse enheder til en anden forpligtelsesperiode vil reducere de udviklede landes mål med ca. 6,8 % i forhold til 1990, dvs. en mindskelse af målet fra 13,2 % til 6,4 % for de mindste tilsagn eller fra 17,8 % til 11 % for de største tilsagn.
 - **Regnskabsregler for de udviklede landes emissioner fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug (LULUCF):** EU har ingen vanskeligheder med at opfylde disse krav, men det er et betydningsfuldt spørgsmål for store skovbrugslande uden for EU og kritisk i miljømæssig henseende. Hvis de nuværende regler under Kyotoprotokollen videreføres, vil det betyde, at den reelle stringens i de nuværende emissionsreduktionstilsagn mindskes, og at der kan påberåbes reduktioner uden yderligere tiltag, hvilket ikke medfører nogen virkelig miljøfordel. I en ekstrem situation vil LULUCF-regnskabsreglerne i værste tilfælde svække de udviklede landes reelle ambitionsniveau med op til yderligere 9 % i forhold til 1990. Det vil betyde, at vi for de mindste tilsagns vedkommende i virkeligheden tillader en forøgelse af de udviklede landes emissioner på 2,6 % over 1990-niveauet, og at vi for de største tilsagns vedkommende vil være vidner til en reduktion på kun 2 % i forhold til 1990.





Europa-Parlamentet pegede i sin nylige beslutning om resultatet af klimakonferencen i København udtrykkeligt på disse svagheder og behovet for at undgå dem, idet de undergraver den miljømæssige integritet⁵.

Kommissionen vil vurdere fordele og ulemper ved alternative retlige former, herunder en 2. forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen.

⁵ Vedtaget onsdag den 10. februar, kan findes på: <http://www.europarl.europa.eu>.

Virkninger af Kyotoprotokollens svagheder
(AAU-overskud og LULUCF-regnskabsregler)
for de udviklede landes reduktionstilsagn i 2020



-  Reduktionsmål, som de udviklede lande har givet yderligere tilsagn om
-  Den reduktion, der vil blive opnået, hvis alle AAU-overskud kan overføres uden restriktioner
-  Den reduktion, der vil blive opnået, hvis Kyotoprotokollens LULUCF-regnskabsregler derudover opretholdes uændret
-  Den reduktion, der vil blive opnået, hvis LULUCF-regnskabsreglerne derudover blev ændret til "ubegrænset brutto-netto"
 (dvs. hvis hvert enkelt lands samlede nettostrøm af drivhusgas fra LULUCF i et givent år bogføres i dets drivhusgasregnskab)

3. HANDLING NU

3.1. Europa 2020: på vej mod en CO₂-lav og klimarobust økonomi

EU kan bedst udvise overbevisende lederskab ved konkret og beslutsomt at gå i gang med at blive den mest klimavenlige region i verden. Dette er i EU's egen interesse. I EU-strategien for 2020 defineres bæredygtig vækst – og fremme af en mere ressourceeffektiv, grønnere og mere konkurrencedygtig økonomi - som en prioritet, der er et centralt element i visionen for en ressourceeffektiv fremtid for Europa, hvor der skabes nye grønne job og opnås større energisikkerhed.

Kommissionen vil udstikke en kurs for EU's overgang til lav-CO₂-økonomi i tiden frem til 2050 med henblik på at nå det EU-aftalte mål om at reducere emissionerne med 80-95 % som led i de udviklede landes bidrag til en reduktion af de globale emissioner på mindst 50 % i forhold til 1990-niveauerne i tiden frem til 2050⁶. EU har forpligtet sig til at gennemføre en reduktion på 20 % under 1990-niveauerne i 2020 og endda forhøje denne reduktion til 30 %, hvis de rette betingelser er til stede. Kommissionen vil derfor forud for Det Europæiske Råd i juni forberede en analyse af, hvilke praktiske politikker det vil være nødvendigt at gennemføre for at nå en 30 % reduktion. Kommissionen vil derefter udarbejde en analyse af de forskellige milepæle i tiden frem til 2050, herunder de nødvendige scenarier for ambitionsniveauet for 2030, som afspejler bidragene fra centrale emissionssektorer, bl.a. sektoren for energiproduktion og -forbrug samt transportsektoren, samt fremlægge hensigtsmæssige strategier for disse sektorer i overensstemmelse med EU-strategien for 2020. Målet er at levere intelligente løsninger, som ikke alene modvirker klimaforandringer, men også bidrager til energisikkerhed og jobskabelse i vores bestræbelser for at reducere CO₂-emissionerne i vores økonomi.

I disse tiltag vil der skulle fokuseres stærkt på politikker, som fremmer innovation og hurtig anvendelse af nye teknologier og infrastruktur og styrker europæiske virksomheders konkurrenceevne i fremtidige nøglesektorer (herunder energieffektivitet, grønne biler, intelligente transmissionsnet, CO₂-opsamling og -lagring (CCS) og fornyelig energi). Der skal i den forbindelse benyttes tilgange, som bevarer og fremmer stærke og robuste økosystemer.

Kommissionen vil også i lyset af resultatet fra København og inden for den frist, der er fastlagt i direktivet om emissionshandelsordningen, fremlægge sin analyse af de energiintensive industriers situation i tilfælde af CO₂-lækage.

⁶ Det Europæiske Råd den 29.-30. oktober 2009 konkluderede, at "Det Europæiske Råd opfordrer alle parter til at tilslutte sig 2 °C-målsætningen og nå til enighed om globale emissionsreduktioner på mindst 50 % og, som en del af de globale emissionsreduktioner, en samlet emissionsreduktion for de udviklede lande på mindst 80-95 % inden 2050 i forhold til 1990-niveauet; dette skulle kunne udgøre både en vision og en målestok for fastsættelsen af mellemfristede mål, der justeres jævnlige på grundlag af videnskabelige undersøgelser. Det støtter et EU-mål om som led i de reduktioner, de udviklede lande i henhold til IPCC er nødt til at foretage som gruppe, at reducere emissionerne med 80-95 % inden 2050 i forhold til 1990-niveauet."

3.2. Gennemførelse af Københavnsaftalen

3.2.1. *En temperaturstigning på mindre end 2 °C: mål og tiltag*

Resultatet af konferencen i København og den brede støtte til Københavnsaftalen viser, at der i de fleste lande er politisk vilje til at begynde at handle nu. Det absolut vigtigste resultat af topmødet i København er den kendsgerning, at udviklede lande og udviklingslande, som tegner sig for over 80 % af de globale udledninger af drivhusgasser, ved udgangen af januar 2010 har givet meldinger om deres reduktionsmål og tiltag i relation til drivhusgasser⁷.

Selv om dette understreger en reel vilje til at handle, er det vanskeligt at vurdere det generelle ambitionsniveau i de mål og tiltag, der hidtil er bebudet. De optimistiske vurderinger af mål og modvirkningstiltag for hele økonomien tyder på, at kursen hen imod en begrænsning af den globale temperatur, så den ikke stiger mere end 2 °C, stadig er mulig, mens de mere pessimistiske vurderinger tyder på, at denne mulighed hurtigt er ved at forsvinde.

Selv om de ovenfor beskrevne svagheder afhjælpes, kommer de mål, de udviklede lande har foreslået (selv de største, betingede tilsagn), ikke tæt på de 25-40 %'s reduktioner i 2020, som ifølge IPCC's vurdering er nødvendige for at holde temperaturstigningen nede under 2 °C. Desuden er det indtil videre kun EU, som har vedtaget den lovgivning, der kræves, for at det kan opfylde sine reduktionsmål for 2020. I andre udviklede lande er lovgivningen ikke nået længere end til behandlingsstadiet.

Den omstændighed, at udviklingslandene har givet udmeldinger om deres tiltag, er et hidtil uset skridt fremad. Der er dog stadig stor uvished om de faktiske tiltag, der skal gennemføres, deres tidsplan og hvordan de forholder sig til den etablerede sammenlignelige reference for reduktioner siden 1990.

Nu, hvor der er en bred vifte af tilsagn om mål og tiltag på bordet, bør forhandlingerne fokusere på, at man får præciseret disse tilsagn, drøftet det generelle ambitionsniveau, de indebærer, og fastlagt, hvordan disse ambitioner kan styrkes yderligere. Dette bør være FN-processens først prioritet.

3.2.2. *Etablering af solide og gennemsigtige regnskabsrammer for emissioner og præstationer*

Nogle af de vanskeligste forhandlinger i København var forhandlingerne om overvågning, rapportering og verifikation. Det er afgørende, at der etableres gennemsigtighed for at sikre gensidig tillid og vise de forskellige måls og tiltags effektivitet og hensigtsmæssighed. Klimakonventionen og dens Kyotoprotokol indeholder de grundlæggende standarder for overvågning, rapportering og verifikation via nationale underretninger og opgørelser. Københavnsaftalen kræver en styrkelse af dette system. Dette må være en af prioriteterne i arbejdet for at få befæstet kompromiserne i Københavnsaftalen i FN-processen.

Men gennemsigtigheden skal ikke kun omfatte emissionsrapportering. Det, der i sidste ende er afgørende, er landenes præstationer med hensyn til gennemførelsen af deres mål eller tiltag. Som forklaret ovenfor har emissionsregnskabsreglerne enorm betydning for tiltagens

⁷ Der kan findes en oversigt over de hidtidige meldinger om mål og tiltag i det arbejdsdokument, der ledsager denne meddelelse.

virkelige omfang. Det er væsentligt, at der fastlægges solide, gennemsigtige og forudsigelige regnskabsregler, der gør det muligt at vurdere landenes præstationer korrekt.

I mellemtiden foreslår Kommissionen, at der indledes regionale kapacitetsopbygningsprogrammer for interesserede udviklingslande til at udvikle deres kapacitet med hensyn til overvågning, rapportering og verifikation, herunder emissionsopgørelser.

3.2.3. *Mobilisering af hurtig startfinansiering på koordineret vis*

Københavnsaftalen indeholder bestemmelser om hurtig startstøtte til udviklingslandene i en størrelsesorden af ca. 30 mia. USD for perioden 2010-2012, med en afbalanceret fordeling mellem modvirknings- og tilpasningsforanstaltninger. Det Europæiske Råd i december fastlagde EU's og medlemsstaternes bidrag til 2,4 mia. EUR årligt for perioden 2010-2012. En hurtig gennemførelse af denne EU-forpligtelse er væsentlig både for EU's troværdighed og for det hastende behov for at styrke mange udviklingslandes kapacitet til at udforme og gennemføre effektive klimapolitikker på områderne tilpasning, modvirkning og teknologisk samarbejde.

EU må indgå i et samarbejde med andre donorer og modtagere for at sikre en koordineret gennemførelse af den finansiering af hurtig start, der blev aftalt i København.

Hurtige starttiltag kan f.eks. omfatte kapacitetsopbygning med henblik på at integrere tilpasning i udviklings- og fattigdomslempelsesstrategier samt gennemførelse af pilotforanstaltninger og hastende tilpasningsforanstaltninger, der er identificeret i nationale handlingsplaner; kapacitetsopbygning inden for modvirkning, herunder udviklingsstrategier for lavemission, nationalt hensigtsmæssige modvirkningsforanstaltninger og overvågning, rapportering og verifikation af emissioner; kapacitetsopbygning og pilotprojekter for sektorspecifikke CO₂-markedsmekanismer; beredskabs- og pilotprojekter for nedbringelse af emissionerne fra skovrydning i udviklingslande samt kapacitetsopbygning og pilotprojekter inden for teknologisk samarbejde. Hurtig startfinansiering skal målrettes mod forskellige regioner i verden, således at man effektivt opbygger klimapolitisk kapacitet, imødekommer udviklingslandenes behov og konkrete forslag og leverer miljøresultater der, hvor der er mest brug for det⁸.

Den hurtige startfinansiering skal for at være effektiv og for at undgå forsinkelser af ambitiøse tiltag bygge på og tage hensyn til eksisterende initiativer. En væsentlig del af EU-finansieringen til hurtig start skal gennemføres via eksisterende initiativer⁹, bilaterale kanaler, herunder navnlig medlemsstaternes egne programmer for udviklingssamarbejde, eller gennem internationale institutioner. EU-initiativerne kan bygge på eksisterende initiativer eller fokusere på nye behov som f.eks. strategier for overvågning, rapportering og verifikation samt lavemissionsudvikling. Kommissionen og de enkelte medlemsstater vil kunne tage føringen i specifikke lande eller regioner og for specifikke emner, afhængigt af deres finansieringsprioriteter og af de respektive partnerlandes prioriteter.

EU vil skulle handle og rapportere om sine tiltag på en sammenhængende og effektiv måde, således at der undgås dobbeltarbejde og opnås størst mulige synergier. Koordinationen af

⁸ Ifølge Københavnsaftalen skal finansieringen til tilpasning prioriteres for de mest sårbare udviklingslande såsom de mindst udviklede lande, små udviklingsøstater og afrikanske lande.

⁹ Bl.a. gennem den globale klimaalliance (Global Climate Change Alliance – GCCA).

EU's indsats vil være kritisk. Kommissionen er rede til at påtage sig en formidlende og koordinerende rolle i gennemførelsen af EU's forpligtelse til at finansiere hurtig start og foreslår, at:

- 1) den samarbejder med Økofinrådet med støtte fra de relevante rådssammensætninger med henblik på at koordinere og overvåge EU's finansiering af hurtig start
- 2) der udarbejdes et fælles EU-program for regional kapacitetsopbygning (f.eks. til udformning af strategier for lavemissionsudvikling og tilpasning) for at samle og kanalisere EU-finansieringen og supplere EU's eksisterende finansielle programmer. Dermed vil man kunne inddrage de interesserede lande direkte i kapacitetsopbygning, f.eks. gennem partnerskabsaftaler
- 3) der sikres gennemsigtighed gennem forelæggelse af halvårslige rapporter om fremskridtene med gennemførelse af EU's forpligtelse til at finansiere hurtig start, idet den første rapport skal forelægges i tide til UNFCCC-mødet i Bonn i juni 2010.

3.2.4. Sikring af langsigtet finansiering

I Københavnsaftalen forpligtede EU og andre udviklede lande sig til i fællesskab at mobilisere 100 mia. USD (73 mia. EUR) om året i 2020 til modvirknings- og tilpasningsforanstaltninger i udviklingslandene. Denne finansiering kan komme fra mange forskellige kilder:

- det internationale CO₂-marked, som - hvis det organiseres korrekt - vil generere større pengestrømme til udviklingslandene og potentielt kan indbringe op til 38 mia. EUR om året i 2020. EU's emissionshandelsordning tilvejebringer allerede betydelige pengestrømme til udviklingslandene via støtten til mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM), og EU-lovgivningen indeholder bestemmelser om yderligere pengestrømme fra 2013. Desuden har medlemsstaterne forpligtet sig til fra 2013 at anvende en del af deres auktionsindtægter inden for rammerne af EU's emissionshandelsordning til dette formål
- international luftfart og søtransport, fortrinsvis via globale instrumenter¹⁰, som kan være en vigtig kilde til innovativ finansiering på det grundlag, at der under EU's emissionshandelsordning er forpligtelse til at anvende alle luftfartsauktionsindtægter til klimaforanstaltninger
- international offentlig finansiering i en størrelsesorden af 22 til 50 mia. EUR om året i 2020. EU bør yde et rimeligt bidrag hertil. For perioden efter 2012 bør EU fortsat give et enkelt, samlet EU-tilbud¹¹.

Det fremtidige FN-højniveaupanel om finansiering og den højtstående rådgivende gruppe vedrørende finansiering af bekæmpelsen af klimaforandringer bør undersøge, hvordan disse kilder bedst kan udnyttes til at finansiere fremtidige klimatiltag, idet den offentlige finansiering skal fokusere på de områder, som ikke på hensigtsmæssig vis kan finansieres af den private sektor eller bruges til at fremme private investeringer. Den Grønne Københavnsklimatefond har også behov for et veldefineret mandat til at tilføre eksisterende initiativer yderligere værdi.

¹⁰ Økofinrådet den 9. juni 2009 og KOM(2009) 475, s. 3.

¹¹ Jf. KOM(2009) 475, s. 3.

Forvaltningen af den fremtidige internationale finansstruktur bør være gennemsigtig, give mulighed for en effektiv overvågning og overholde aftalte principper for støtteeffektivitet. Der er behov for et fuldstændigt gennemsigtigt rapporteringssystem, hvor der anvendes et omfattende sæt statistikker, som bygger på OECD's DAC-system. Dermed sikres det, at klimatiltagene gennemføres i synergi med fattigdomsbekæmpelsestiltagene og indsatsen for at nå millenniumudviklingsmålene.

Den internationale dimension af den langsigtede finansiering er dog kun en del af det samlede billede. I kontakterne med udviklingslandene, navnlig de økonomisk mere udviklede lande, skal det gøres klart, at de også vil skulle bidrage til den samlede indsats, bl.a. ved at iværksætte meningsfulde modvirkningsforanstaltninger og sikre gennemsigthed i gennemførelsen heraf.

3.3. Udvikling af det internationale CO₂-marked

Et velfungerende CO₂-marked er væsentligt for, at lav-CO₂-investeringerne kan fremmes og de globale modvirkningsmål kan nås på en omkostningseffektiv måde. Det kan også generere store pengestrømme til udviklingslandene. Der bør opbygges et internationalt CO₂-marked ved at sammenkæde nationale lofts- og handelsordninger. Målet er at opbygge et OECD-dækkende marked i tiden frem til 2015 og et endnu bredere marked i 2020, så dette bør indgå i det opsøgende arbejde med USA, Japan og Australien på baggrund af de fremskridt, disse lande hidtil har opnået.

EU har foreslået nye sektorspecifikke CO₂-markedsmekanismer som et foreløbigt skridt hen imod udviklingen af (multisektorielle) lofts- og handelsordninger, særlig i de mere udviklede udviklingslande. Disse mekanismer kan give mere fuldstændige prissignaler og generere kreditter i større målestok. De kan også bidrage til at anerkende udviklingslandenes modvirkningsbidrag, ved at der genereres kreditter i forhold til ambitiøse emissionstærskler, der er lavere end de planlagte emissioner, for at sikre et positivt nettomodvirkningsresultat.

Desuden vil mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM) fortsætte efter 2012, men den skal revideres, således at dens miljømæssige integritet og effektivitet og forvaltning forbedres. Den bør med tiden fokusere mere og mere på de mindst udviklede lande. For at sikre en kohærent overgang fra projektbaserede til sektorspecifikke mekanismer bør EU søge at finde et fælles grundlag med USA og andre lande og gennemføre lofts- og handelsordninger og generere anmodninger om kreditter på koordineret vis.

Et af de vigtigste mål for Cancun bør være at konsolidere de forbedrede og nye CO₂-markedsmekanismer som et middel til at virkeliggøre ambitiøse modvirkningsmål og generere pengestrømme til udviklingslandene. Derudover bør grunden lægges til oprettelsen af nye sektordækkende mekanismer. I løbet af de seneste år er forhandlingerne om markedsbaserede mekanismer imidlertid blevet mødt af kraftig kritik fra en række udviklingslande, som stiller spørgsmål ved, om disse forhandlinger kan føres under UNFCCC's auspicer.

EU bør derfor anvende bestemmelserne i den gældende lovgivning for EU's emissionshandelssystem¹² til at anspore udviklingen af sektorspecifikke CO₂-markedsmekanismer og fremme reformen af CDM. Med henblik herpå vil Kommissionen:

¹² Artikel 11a, stk. 5 og 9, i EU's emissionshandelsdirektiv 2009/29/EF og artikel 5, stk. 2, i beslutning nr. 406/2009/EF.

- 1) arbejde sammen med interesserede udviklede lande og udviklingslande om at udarbejde sektorspecifikke mekanismer, hvis kreditter så kunne anerkendes til anvendelse i EU's emissionshandelssystem, på det kommende OECD-dækkende marked og inden for rammerne af EU's beslutning om indsatsfordeling, som indeholder medlemsstaternes reduktionsforpligtelser, og
- 2) afhængigt af fremskridtet med udviklingen af sektordækkende mekanismer udarbejde og foreslå strenge foranstaltninger for at forbedre kvalitetskravene for kreditter fra projektbaserede mekanismer.

4. KONKLUSION

I denne meddelelse gøres der status efter resultatet af konferencen i København, som ikke levede op til de oprindelige ambitioner, men som ikke desto mindre viser, at der er væsentlig og bred støtte til at optrappe bestræbelserne for at modvirke klimaforandringerne. Meddelelsen angiver ligeledes, hvilke skridt der skal tages på kort og mellemlang sigt, og signalerer klart, at Kommissionen er fast besluttet på at videreføre sine bestræbelser for at sikre, at der på globalt plan træffes passende foranstaltninger til at imødegå den alvorlige globale udfordring, vi står over for.