



Bruxelles, den 26.3.2013
COM(2013) 167 final

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

**Den internationale aftale om klimaforandringer 2015: Udformningen af den
internationale klimapolitik efter 2020**

Høringsmeddelelse
{SWD(2013) 97 final}

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

**Den internationale aftale om klimaforandringer 2015: Udformningen af den
internationale klimapolitik efter 2020**

Høringsmeddelelse

Denne høringsmeddelelse opfordrer til en debat med medlemsstater, EU-institutioner og de berørte parter om, hvorledes man bedst udformer den internationale klimapolitik mellem 2020 og 2030. Meddelelsen beskriver konteksten og stiller en række spørgsmål med sigte på at afgrænse debatten. Yderligere baggrundsuplysninger findes i et separat arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

1. PRESSERENDE BEHOV FOR MERE AMBITIØSE TILTAG

Det første årti af det 21. århundrede var det varmeste, der nogensinde er målt, og i sommeren 2012 oplevede vi en hidtil uset afsmeltning af arktisk havis. Ekstreme vejrbegivenheder i løbet af 2012, f.eks. ekstrem tørke og skovbrande i det sydlige Europa og USA, efterfulgt af hidtil usete storme og oversvømmelser i dele af Asien, Vestindien og Nordamerika, som dog ikke isoleret set kan tilskrives klimaændringer, ligger på linje med videnskabelige fremskrivninger, der viser, at deres hyppighed og virkning vil tiltage i takt med, at vores klima forandrer sig yderligere. Selv om den globale økonomiske vækst er aftaget, vil menneskeskabte emissioner af de drivhusgasser, der er skyld i den globale opvarmning, fortsætte med at stige kraftigt.

Selv om det videnskabelige grundlag for klimaforandringer er tydeligt og konsekvenserne bliver stadig mere synlige, er de nuværende klimatiltag stadig langt fra tilstrækkelige til at løse problemet. Den seneste UNEP-rapport om emissionskløften viser, at landenes ubetingede tilsagn om at reducere drivhusgasemissionerne, hvis de gennemføres fuldt ud, højst vil udgøre en tredjedel af, hvad der er behov for senest i 2020 for at undgå en farlig stigning på 2 °C i den globale gennemsnitstemperatur i forhold til det førindustrielle niveau. En nylig rapport fra Verdensbanken forudsiger, at selv om disse tilsagn opfyldes, er der 20 % sandsynlighed for, at kloden er på vej mod en temperaturstigning på mere end 4 °C i 2100. Det ville svare til en global temperaturstigning, der er mere end fem gange så stor, som den vi oplever nu, og som ville indebære meget alvorlige risici for menneskehedens absolut nødvendige støttesystemer.

Kun ved at handle i fællesskab og med større beslutsomhed og ambitioner, kan vi undgå de værste konsekvenser af den hurtige globale opvarmning. Nylige undersøgelser og analyser viser, at dette stadig er inden for rækkevidde, og at vejen derhen indebærer mange andre fordele. Lande, der er begyndt at gennemføre strategier for en kulstoffattig udvikling, har demonstreret, at en væsentlig mindskelse af drivhusgasemissionerne kan nås til en overkommelig pris og skabe så forskellige fordele som nye job, national energiforsyningsikkerhed, forbedret transport i byerne, lavere energiregninger (gennem energibesparelser og øget energieffektivitet) og en forbedret luftkvalitet. Trods en udbredt erkendelse af, at en begrænsning af anvendelsen af fossile brændstoffer er i deres nationale interesse, frygter mange lande dog stadig negative økonomiske virkninger eller mangler de fornødne værktøjer og midler til at gøre en yderligere indsats, navnlig i den nuværende økonomiske situation. Resultatet er, at de globale målsætninger fortsat er utilstrækkelige.

I 2011 påbegyndte det internationale samfund forhandlinger om en ny international aftale om at handle i fællesskab for at beskytte klimaet. Denne aftale, der skal færdiggøres inden udgangen af 2015 og anvendes fra 2020, er i øjeblikket ved at blive forhandlet i en proces, der er kendt som "Durbanplatformen for en styrket indsats" (ADP).

Forhandlinger under ADP er opdelt i to arbejdsområder: den første vil vedtage en ny international aftale inden 2015, og den anden sigter mod at øge ambitionsniveauet inden 2020, når 2015-aftalen træder i kraft. Denne høringsmeddelelse fokuserer på det første arbejdsområde, dvs. udformningen af 2015-aftalen, men de foranstaltninger, vi træffer mellem nu og 2020, vil være afgørende for at få ledet politikkerne på rette spor.

2. INTERNATIONAL KLIMAPOLITIK: STATUS, UDFORDRINGER OG MULIGHEDER I PERIODEN 2020-2030

2015-aftalen skal frem til 2020 samle det nuværende kludetæppe af bindende og ikke-bindende ordninger under FN's rammekonvention om klimaforandringer (i det efterfølgende benævnt "konventionen") i én samlet ordning. EU og en række andre europæiske lande samt Australien har besluttet at tilslutte sig en retligt bindende anden forpligtelsesperiode under Kyoto-protokollen som en overgangsforanstaltning mellem 2012 og 2020. For samme periode har yderligere 60 lande, herunder USA, større vækstøkonomier, lav- og middelindkomstlande samt mindst udviklede lande, lovet at afgive forskellige former for emissionsreduktions- og begrænsningstilsagn under konventionen. Disse tilsagn blev udløst af klimakonferencen i København ved udgangen af 2009 og formelt forelagt som tilsagn, der ikke er juridisk bindende under konventionen, et år senere i Cancún (yderligere oplysninger findes i det vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene).

København-Cancún-processens ensidige eller "bottom-up"-fremgangsmåde gav mulighed for en mere omfattende international strategi. For første gang forpligtede USA, Kina, Indien, Brasilien, Sydafrika, EU og andre sig på internationalt plan til at gennemføre specifikke nationale klimastrategier som en del af det samme initiativ. Men udover at være frivillige er en række løfter fra større økonomiers side gjort betingede og afhænger f.eks. af, at andre gennemfører mere ambitiøse tiltag eller af de disponible finansielle midler. Vigtigst af alt, og som allerede nævnt, forventes de nuværende tilsagn, hvis de gennemføres fuldt ud, at opfylde mindre end en tredjedel af de ambitioner, der er nødvendige for at holde temperaturstigningen under 2 °C.

Ved udformningen af 2015-aftalen er vi nødt til at tage ved lære af de positive resultater og manglerne i konventionen, Kyoto-protokollen og København-Cancún-processen. Vi skal sætte os ud over det nord/syd-mønster, der afspejlede verden i 1990'erne, og videre til et system baseret på gensidig afhængighed og fælles ansvar. 2015-aftalen skal løse problemet med at få alle større økonomier til at deltage, herunder USA, Kina, Indien og Brasilien, som hidtil har nægtet at afgive retligt bindende tilsagn om at nedbringe deres drivhusgasemissioner. Aftalen skal bygge på de nuværende rammer, der støtter landene i deres bestræbelser for at tilpasse sig de uundgåelige følger af klimaforandringer, navnlig de mest sårbare. Og som det vigtigste skal aftalen forene det nuværende kludetæppe og "bottom up"-tilgangen, som i vid udstrækning er baseret på ikke-bindende beslutninger, i en retligt bindende aftale, der effektivt kombinerer en "bottom up"-tilgang og en "top down"-tilgang, og som leder verden ind i emissionsbaner, som vil holde stigningen i den globale temperatur under 2 °C.

Aftalen skal afspejle, hvordan verden har forandret sig siden klimaforhandlingerne begyndte i 1990, og hvordan den fortsat vil ændre sig, efterhånden som vi nærmer os 2030. Den vil fungere i en kontekst, hvor (se vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene):

- videnskabelige fremskridt har fjernet enhver rimelig tvivl om, at vi er årsagen til den globale opvarmning
- de nye vækstøkonomier er en kilde til stadig større økonomisk vækst og drivhusgasudledninger
- der fortsat ligger store udfordringer forude, når det gælder bæredygtig udvikling
- det, at finde løsninger på klimaproblemer også medfører betydelige muligheder
- en øget verdenshandel fortsat vil rejse spørgsmål om produktionsrelaterede emissioner og forebyggelse af kulstofudflytning (CO₂-intensive aktiviteter flytter fra lande med et højt ambitionsniveau til lande med et lavt ambitionsniveau).

3. GRUNDLAGET FOR 2015-AFTALEN

Processen med at udforme og gennemføre 2015-aftalen vil skulle overvinde en række udfordringer:

- **tilvejebringe den fornødne ambition om at nedbringe de globale emissioner**

Tidligere forhandlinger har ført til tilsagn og forpligtelser, der ikke er tilstrækkeligt ambitiøse. Det vil være afgørende at undgå en lignende situation for 2015-aftalen, hvis farlige klimaforandringer skal forhindres. For første gang skal de nuværende forhandlinger baseres på det langsigtede mål om at lede den globale udvikling ind på en bane, der vil holde den globale opvarmning på under 2 °C i forhold til det forindustrielle niveau. Det forekommer imidlertid usandsynligt, at regeringerne i 2015 vil nå til enighed om, hvordan hele denne indsats præcist kan deles på en retfærdig måde. Ud over at bygge på en følelse af fælles ansvar og retfærdige individuelle udgangspunkter for at nå målet skal den nye aftale således også tilvejebringe de redskaber og processer, som gør det muligt at styrke de individuelle og kollektive ambitioner yderligere. Den skal kunne tilpasse sig på en dynamisk måde, så den jævnlige kan revideres og, uundgåeligt, fastlægge et højere ambitionsniveau. Derudover skal den være et middel til påvise, at landene kan gøre mere sammen, end de kan opnå individuelt, og til at undgå, at landene venter på, at andre skal foretage sig noget først, før de selv handler. Endelig skal aftalen omfatte positive incitament, som fremmer ambitiøse tiltag, og negative incitament, som modvirker et for lavt ambitionsniveau.

Spørgsmål 1:

Hvordan kan 2015-aftalen udformes, så det sikres, at de enkelte lande kan skabe en bæredygtig økonomisk udvikling og samtidig tilskyndes til at yde deres rimelige og retfærdige andel af indsatsen for at begrænse de globale drivhusgasemissioner, så udviklingen ledes ad baner, som gør det muligt for os at opfylde 2 °C-målsætningen? Hvordan undgår vi en gentagelse af den nuværende situation, hvor der er en kløft mellem de frivillige tilsagn og de reduktioner, der er nødvendige for at holde den globale temperaturstigning under 2 °C?

- **inddrage alle større økonomier og alle sektorer i den globale modvirkningsindsats**

Miljømæssig effektivitet forudsætter bidrag fra alle større økonomier og alle sektorer på en sammenlignelig, retfærdig, gennemsigtig og ansvarlig måde, der minimerer risikoen for CO₂-lækage. Det er derfor afgørende at sikre, at alle større økonomier og alle sektorer bidrager. Uden en sådan aftale kan enkelte stater og regioner fortsat vælge at nedtone deres klimapolitiske mål i forhold til, hvad konkurrenterne er parat til at gøre. 2015-aftalen kan bidrage til at undgå dette ved at tilskynde til og stimulere lande til at vedtage ambitiøse tilsagn først som sidst og bidrage til at skabe lige vilkår mellem de aktuelt førende lande på området og de lande, der er bagud.

Spørgsmål 2:

Hvordan kan 2015-aftalen bedst sikre, at alle større økonomier og sektorer bidrager, og minimere den potentielle risiko for CO₂-lækage mellem yderst konkurrenceprægede økonomier?

- **integrere klimaforandring i alle politikker og skabe gensidigt styrkende processer og initiativer**

Klimapolitik kan aldrig stå alene; den skal i stedet støtte den økonomiske vækst og den bredere dagsorden for bæredygtig udvikling og bidrage til at skabe nye beskæftigelsesmuligheder. Uanset om det drejer sig om modvirknings- eller tilpasningsforanstaltninger, skal klimapolitikken fuldt integreres i alle politikområder og udgøre et centralt element i udformningen af nye politikker og strategier inden for energi, transport, industri, landbrug, skovbrug og bredere bæredygtig udvikling.

2015-aftalen skal derfor anerkende og styrke bredere mål for bæredygtig udvikling og støtte den fuldstændige integration af klimamålsætninger inden for de relevante politikområder. Dette omfatter opfølgning på Rio+20-konferencen og revision af årtusindudviklingsmålene (MDG) inden 2015 samt gennemførelse af aftaler, f.eks. konventionen om den biologiske mangfoldighed. Dette arbejde er en lejlighed til at imødegå udfordringerne i forbindelse med klimaforandringer og deres indvirkning på bekæmpelse af fattigdom og de tre søjler vedrørende bæredygtig udvikling (økonomisk, miljømæssig og social udvikling), hvor det kan give vigtige sidegevinster. Kommissionen har i den forbindelse foreslået en fælles strategi for "et værdigt liv for alle senest i 2030", der samler arbejdsopgaverne i forbindelse med opfølgningen på Rio+20 og revisionen af årtusindudviklingsmålene.

Det er desuden vigtigt at fremme bilaterale, multilaterale og regionale initiativer, der supplerer og fremskynder bestræbelserne under konventionen. Disse supplerende initiativer kan opmuntre lande til, i samarbejde med den private sektor og civilsamfundet, at gøre fremskridt med at reducere deres emissioner ved hjælp af en mere målrettet kollektiv indsats. Aktuelle eksempler på sådanne initiativer omfatter initiativet om udfasning af støtte til fossile brændstoffer i G20, initiativer iværksat i forbindelse med Rio+20-konferencen og indsatsen for at begrænse emissionerne af kortlivede klimaforurenende stoffer, herunder hydrofluorcarboner (HFC).

Spørgsmål 3:

Hvordan kan 2015-aftalen bedst fremme integration af klimaforandringer på alle relevante politiske områder? Hvordan kan aftalen fremme supplerende processer og initiativer, herunder dem, der gennemføres af ikke-statslige aktører?

4. UDFORMNINGEN AF 2015-AFTALEN

Den forhandlingsrunde, der blev lanceret i Durban i 2011, afspejler en vanskelig, men afgørende international konsensus om karakteren af 2015-aftalen. Hvis den skal give bedre resultater end de aftaler, der kom i stand i Kyoto, København og Cancún, skal den være åben for alle og omfatte "almengyldige" forpligtelser for både udviklede lande og udviklingslande. Den skal være ambitiøs og omfatte forpligtelser, der er forenelige med en begrænsning af den globale gennemsnitlige temperaturstigning til 2 °C. Den skal også være effektiv og omfatte de rette incitamenter til fremme af gennemførelsen og overholdelsen af den. Den skal alment opfattes som rimelig og retfærdig for så vidt angår den måde, hvorpå den fordeler indsatsen for at reducere drivhusgasemissionerne og udgifterne til tilpasning til de uundgåelige

klimaforandringer. Desuden skal 2015-aftalen være retligt bindende. Kun en retlig form, der indebærer en retligt bindende aftale, vil afspejle den høje grad af politisk velvilje, der er nødvendig for at nå et tilstrækkeligt ambitionsniveau og den globale overgang til en lavemissionsøkonomi; sikre at forpligtelserne ratificeres og gennemføres i national ret; sikre at myndighedernes, civilsamfundets, erhvervslivets og mediernes opmærksomhed fastholdes på langt sigt; og sikre en passende grad af gennemsigtighed og ansvarlighed for de afgivne tilsagn.

Aftalen skal fokusere på at opmuntre og sætte lande i stand til at afgive nye og ambitiøse modvirkningsforpligtelser. Samtidig skal aftalen tage ved lære af og styrke den nuværende internationale klimaordning. Mange af klimaordningens institutioner, værktøjer og processer, herunder Den Grønne Klimafond, udvalget for tilpasning, international vurdering og revision (IAR) samt international høring og analyse (ICA), teknologieksekutivkomitéen, lavemissionsudviklingsstrategier og nationale tilpasningsplaner, har kun lige begyndt deres virke, men vil kunne bidrage betydeligt til udformningen af 2015-aftalen.

2015-aftalen skal kunne reagere på den videnskabelige udvikling, herunder den femte vurderingsrapport fra Det Mellemlandslige Panel om Klimaforandringer (IPCC). Sammenfatningen af denne rapport forventes afsluttet i oktober 2014, et år før vedtagelsen af 2015-aftalen. Aftalen vil også skulle være tilstrækkelig dynamisk og fleksibel til at kunne tilpasses i takt med, at den videnskabelige viden udbygges, men også når teknologiers enhedsomkostninger eller nationale eller regionale samfundsøkonomiske omstændigheder ændrer sig. Den nyligt aftalte anden forpligtelsesperiode til Kyoto-protokollen skaber en interessant præcedens for udformningen af en dynamisk ordning, idet den definerer en revisionsproces, som tilskynder at øge ambitionsniveauet eller at indsnævre kløften mellem forskellige ambitionsniveauer, i forpligtelsesperioden. Samtidig vil denne dynamik skulle afvejes mod forventningerne om forudsigelighed og retssikkerhed, navnlig fra erhvervslivets side.

- Modvirkning

Forskning viser, at hvis vi skal have en sandsynlig chance for at holde os under de 2 °C, skal væksten i de globale drivhusgasemissioner vendes inden 2020, og de globale emissioner skal aftage hvert eneste år derefter. Derfor skal 2015-aftalen opfylde det ambitiøse mål for en reduktion af de globale emissioner til under 1990-niveauet i 2030, hvilket svarer til en samlet reduktion på ca. 25 % i forhold til emissionerne i 2010.

København-Cancún-tilsagnene i kombination med Kyoto-protokollens anden forpligtelsesperiode har medført en ambitionskløft, men de har også skabt et enormt udbud af nationale politikker og foranstaltninger, herunder CO₂-markeder, der er udformet til at mindske emissionerne i bestemte sektorer.

Sideløbende med 2015-forhandlingerne vil konventionen og Kyoto-protokollen fortsætte med at øge gennemsigtighed og ansvarlighed, fastlægge fælles elementer til indberetning, forbedre eksisterende og udvikle nye markedsmekanismer og tilskynde til nye internationale partnerskaber, der omfatter flere forskellige sektorer, gasser og politikker, f.eks. landbrug og skovbrug, skibsfart og luftfart eller andre drivhusgasser end CO₂.

Spørgsmål 4:

Hvilke kriterier og principper bør danne grundlaget for fastlæggelsen af en ligelig fordeling af modvirkningsforpligtelserne for parter i 2015-aftalen ud fra denne lange række af tilsagn, der afspejler nationale forhold, i vid udstrækning opfattes som rimelige og retfærdige, og som samlet set er tilstrækkelige til at undgå en eventuel mangel på ambitioner? Hvordan kan 2015-aftalen tage højde for særlige muligheder for specifikke sektorer?

- Tilpasning

De negative virkninger af klimaforandringer vil i stigende grad kunne mærkes og antallet af tilpasningsproblemer vil stige. De konkrete virkninger af klimaforandringerne vil være forskellige fra land til land afhængigt af deres geografiske, kulturelle, sociale og økonomiske situation og deres modstandsdygtighed og kapacitet til at tilpasse sig. Der bliver brug for forskellige foranstaltninger, der skal udformes lokalt, tilpasses de lokale forhold og integreres i den normale udviklingsplanlægning. Nationale og regionale erfaringer med tilpasning, herunder i EU og medlemsstaterne, har understreget behovet for fuld integrering af tilpasningsproblemstillinger i en bred vifte af politikområder, f.eks. regional og fysisk planlægning, kystområde- og vandforvaltning, landbrug og sundhed. De har også vist, at der er behov for fuld samordning med risikostyringspolitikkerne i forbindelse med katastrofer, og påvist fordelene ved en økosystembaseret tilpasning.

Hidtil har tilpasningsindsatsen under konventionen være fokuseret på at forbedre samfundenes modstandsdygtighed ved at lukke videnhuller (Nairobi-arbejdsprogrammet), forbedre planlægningen (nationale tilpasningsplaner) og forbedre adgangen til finansiering (Tilpasningsfonden, Den Grønne Klimafond). Hertil kommer, at Doha-klimakonferencen i 2012 yderligere styrkede det internationale samarbejde om tab og skader i forbindelse med de negative virkninger af klimaforandringer, herunder virkninger i forbindelse med ekstreme vejrforhold og langsomt opståede begivenheder. Der foregår også vigtigt supplerende arbejde uden for konventionen, herunder i forbindelse med Hyogo-handlingsplanen for katastrofeforebyggelse.

Spørgsmål 5:

Hvilken rolle bør 2015-aftalen spille ved håndteringen af tilpasningsspørgsmål, og hvordan bør dette arbejde bygge videre på igangværende arbejde under konventionen? Hvordan kan 2015-aftalen styrke incitamenterne til at integrere klimatilpasning i alle relevante politikområder?

- Gennemførelsesforanstaltninger

EU bør fremme en omfattende og integreret tilgang til gennemførelsesforanstaltninger, herunder finansiering på globalt plan. I øjeblikket pågår der drøftelser af finansiering til klima, biodiversitet, udvikling og bæredygtig udvikling i flere forskellige fora, selvom de potentielle finansieringskilder er de samme. Der er et stort behov for at sikre sammenhæng og undgå dobbeltarbejde, når det gælder FN's finansiering af udviklingsprocessen. Kommissionen planlægger at fremlægge et forslag til en integreret EU-tilgang til finansiering og andre gennemførelsesforanstaltninger i forbindelse med de forskellige globale processer.

Drøftelser af gennemførelsesforanstaltninger bør omfatte muligheder for at mobilisere den nødvendige finansiering, såvel fra de nationale og internationale som de offentlige og private

kilder, og udvikling og udbredelse af nye teknologier samt anvendelsen af markedsbaserede mekanismer.

Finansiering

Drøftelser af passende finansiering til at støtte fattige lande og sætte dem i stand til at gennemføre deres modvirkningstilsagn og til at løse tilpasningsproblemer vil fortsat være et centralt tema ved udarbejdelsen af 2015-aftalen. Klimaproblemstillinger, både inden for modvirkning og tilpasning, må fuldt integreres i alle offentlige og private investeringer i de kommende årtier.

Der gennemføres p.t. forberedelser til at gøre Den Grønne Klimafond fuldt operationel. I København lovede de udviklede lande frem til 2020 at mobilisere 100 mia. USD om året til klimafinansiering i 2020 fra en lang række forskellige kilder efter behov og i forbindelse med nyttige modvirkningsforanstaltninger og gennemsigtighed i gennemførelsen. Frem til 2030 forventes alle større økonomier og nye vækstøkonomier som følge af fortsat økonomisk vækst at styrke deres kapacitet til at begrænse klimaforandringer yderligere, herunder ved at gå sammen om at yde støtte. Allerede nu har 32 lande, der betragtes som "udviklingslande" under konventionen, et BNP pr. indbygger, der er højere end i den EU-medlemsstat, der har det laveste BNP pr. indbygger. Frem til 2020 og derefter kan dette antal være steget endnu mere. Drøftelser af, hvordan 2015-aftalen skal gennemføres, vil skulle tage denne nye virkelighed i betragtning og bevæge sig fra en situation med udviklede/udviklingslande til en situation, hvor en bredere vifte af lande vil skulle påtage sig en del af ansvaret for at tilvejebringe de nødvendige midler.

2015-aftalen vil også skulle tage udgangspunkt i resultaterne af igangværende drøftelser om mobilisering af privat finansiering og innovative finansieringskilder. Hvis der fastsættes en international pris for CO₂-emissioner fra international luftfart og søtransport, kan det — foruden at opfylde sit primære formål, nemlig emissionsreduktioner — også medvirke til at tilvejebringe de nødvendige ressourcer til at støtte internationale foranstaltninger til modvirkning af og tilpasning til klimaforandringer.

Teknologi

Samtidig vil klimapolitikker i 2020 allerede have benyttet sig af mange af de billigste emissionsbegrænsende muligheder, herunder især forbedring af energieffektiviteten, men også de mest konkurrencedygtige vedvarende energikilder. Som følge heraf vil der i stigende grad blive fokuseret på nye og mere avancerede teknologier. Det bliver et helt centralt punkt at sænke disse teknologiers omkostninger og skabe de rette politiske rammer for deres udbredelse. At skabe en international ramme, der kan bidrage til at motivere til hurtigere udbredelse af disse teknologier på internationalt plan, er en vigtig opgave under konventionen, og det er grunden til at klimateknologicerteret og -netværket blev oprettet. I de kommende år vil denne nye institution skulle demonstrere sin merværdi.

Markedsbaserede mekanismer

Kampen mod klimaændringer vil kun kunne lykkes, hvis 2015-aftalen kan gennemføres på en omkostningseffektiv måde i årene efter 2020. Der vil derfor være behov for at lægge øget vægt på brugen af markedsbaserede instrumenter.

I EU vil der fortsat være fokus på at bruge markedsøkonomiske incitamentter til at reducere emissionerne, herunder gennem handel med emissioner. Kyoto-protokollen har medvirket til at profilere dette innovative og fleksible værktøj til at overholde tilsagn om emissionsbegrænsninger. Siden er EU's emissionshandelsordning (EU ETS) blevet udviklet, så den dækker 30 lande, og den har givet det vigtigste anstød til den hurtige udvikling af Kyoto-protokollens CDM-mekanisme (Clean Development Mechanism). I et stigende antal

lande er der desuden voksende støtte til og interesse for brugen af CO₂-afgifter og markedsbaserede mekanismer på hjemmemarkedet. Der er f.eks. indført en kulstofprismekanisme i Australien, som skal udvikles til et fuldt udbygget emissionshandelssystem frem til 2015, og der er også indenlandske udviklinger i gang i Korea og Kina samt i en række delstater i USA. Derudover er nogle lande begyndt at undersøge mulighederne for at forbinde deres emissionshandelssystemer, herunder EU og Australien.

De fleksible mekanismer er dog blevet stærkt kritiseret i de senere år, og det har været vanskeligt at gennemføre yderligere udvikling eller forbedring af dem (herunder en aftale om avancerede sektoropdelte markedsmekanismer). I de seneste fem år er den vigtigste udvikling af markedsbaserede instrumenter foregået på nationalt plan og uden for konventionen, hvilket tyder på, at bilaterale og multilaterale løsninger foretrækkes.

Spørgsmål 6:

Hvordan ser den fremtidige rolle ud for konventionen og specifikt 2015-aftalen i årtiet frem til 2030 for så vidt angår finansiering, markedsbaserede mekanismer og teknologi? Hvordan kan de nuværende erfaringer bedst udnyttes, og rammerne forbedres yderligere?

- Gennemsigtighed og ansvarlighed

Den seneste forhandlingsrunde var især målrettet en forbedring af gennemsigtigheden gennem en fuldstændig revision af systemet for måling, rapportering og verifikation. Det forbedrede system vil have afsluttet sin første fulde cyklus i 2015. Samtidig er der indsamlet en hel del erfaringer med regnskabsaflæggelse under Kyoto-protokollen. Det nuværende juridiske kludetæppe skaber dog ikke et robust regnskabssystem for alle. Den næste forhandlingsrunde er en enestående mulighed for at opstille rammer, der tager hensyn til erfaringerne fra anvendelsen af Kyoto-mekanismerne. Det er særlig ønskeligt at forbedre regnskabssystemet på baggrund af den fortsatte debat i de enkelte lande om sammenligning af landets egen indsats med indsatsen i andre lande og de deraf følgende forskellige ambitionsniveauer. Usikkerhed og mistænksomhed vedrørende ambitionsniveauet i andre lande underminerer fortsat tilliden.

En international aftale med en stærk juridisk karakter forudsætter et robust system for overholdelse og håndhævelse, som kan fastslå, om en part har overholdt sine tilsagn, og som gør det lettere at få en part til at overholde reglerne og at holde parter, der ikke følger reglerne, ansvarlige. Kyoto-protokollens afdeling for håndhævelse kan f.eks. suspendere en part, der ikke opfylder sine rapporteringsforpligtelser, fra den internationale emissionshandel. Kyoto-protokollens system til kontrol af overholdelsen af reglerne har haft blandede resultater. For at få positive resultater skal overholdelsesprocedurerne og sanktionerne nøjagtigt være tilpasset arten af de tilsagn, som parterne har afgivet.

Spørgsmål 7:

Hvordan kan 2015-aftalen yderligere forbedre gennemsigtigheden og ansvarligheden for lande i en international sammenhæng? I hvilket omfang vil et regnskabssystem skulle standardiseres på verdensplan? Hvordan bør lande holdes ansvarlig, når de ikke opfylder deres forpligtelser?

5. FORBEREDELSENE TIL 2015-AFTALEN

FN's forhandlingsproces er blevet mere kompleks over de sidste to årtier på grund af stadig mere omfattende mødedagsordener og årlige stærkt politiserede partskonferencer. Disse

partskonferencer, der på den ene side ikke lever op til ofte urealistiske forventninger fra offentlighedens side, og som på den anden side ikke tager videnskabelige beviser i betragtning, underminerer de internationale institutioners troværdighed og svækker den nationale støtte til klimaindsatsen. Partskonferencernes manglende mandat og beslutningstagnung ved konsensus fører ofte til, at deltagerne kun kan blive enige om den mindste fællesnævner. Hertil kommer, at omkostningerne ved denne forhandlingsproces er betydelige.

Der er behov for at finde forskellige muligheder at øge FN-forhandlingernes effektivitet og efficiens på. Dette kunne omfatte:

- udarbejdelse af regler for forretningsgangen, som gør det lettere at nå frem til beslutninger end de konsensusregler, der anvendes under konventionen
- revurdering af hyppigheden af de årlige partskonferencer; konventionen er en af de få aftaler, som indeholder bestemmelser om en årlig konference. Det vil i denne sammenhæng være vigtigt at finde en balance mellem fortsat at kunne vække politisk interesse for klimaforandringer og at undgå forventninger om banebrydende nye fremskridt på hvert møde
- frem for at arbejde med en enkelt årlig rotation af formandskabet for partskonferencen, bør andre muligheder overvejes, f.eks. en gruppe lande i fælles formandskab over mere end et år eller formandskaber af to års varighed
- bibeholdelse af den aktuelle frekvens for de formelle møder til det tekniske arbejde, der sandsynligvis vil tiltage i de kommende år
- strømlining og konsolidering af det store antal specifikke emner på dagsordenen, mere uformelle drøftelser forud for formelle tekniske møder og fastlæggelse af klare prioriteringer for at begrænse de samlede udgifter til møder
- udnytte mulighederne for yderligere at styrke bidragene fra de berørte parter, herunder ekspertudtalelser fra erhvervslivet og ikke-statslige organisationer
- styrke den rolle, der varetages af konventionens sekretariat.

Udover at styrke selve FN-processen, kunne det undersøges, hvordan man kan tilskynde til og forbedre samarbejde om målrettede initiativer, der søger at fremme mere ambitiøse klimatiltag. I betragtning af klimaspørgsmålenes tiltagende alvor vil de mere ambitiøse og effektive processer nok være dem, der vil få mest støtte fra regeringer og den brede offentlighed.

Spørgsmål 8:

Hvordan kan FN's klimaforhandlingsproces forbedres, så den bedre støtter målet om at nå frem til en omfattende, ambitiøs, effektiv og retfærdig 2015-aftale og sikrer dens gennemførelse?

En succes i 2015 er kun mulig med bred støtte fra en kritisk masse af politiske ledere, herunder fra verdens største økonomier. Optakten til Kyoto og København, men også Cancún og Durban har vist, at dette er en absolut forudsætning for succes. FN's generalsekretær Ban Ki-moon's meddelelse på Doha-klimakonferencen om, at han vil afholde et klimatopmøde med deltagelse af stats- og regeringschefer i 2014 for at støtte 2015-aftalen, er afgørende for at skabe politisk fremdrift. G20 eller de lande, der er involveret i multilaterale initiativer som De Større Økonomiers Forum, kunne spille en aktiv rolle i optakten til 2015, hvis de bliver støttet af et mere aktivt lederskab fra alle større økonomier på klimaområdet. Herudover vil

EU fortsætte med at styrke sit samarbejde med andre lande uden for G20, som har givet tilsagn om ambitiøse klimatiltag. Det er dog kun muligt at skabe politisk momentum, hvis der er bred støtte fra civilsamfundet, erhvervslivet og andre politiske kredse. Dette forudsætter aktiv deltagelse og støtte fra parlamentsmedlemmer, erhvervslivet, civilsamfundet, byer og regioner og andre ikke-statslige aktører samt deres modparter i andre lande.

Et yderligere absolut nødvendigt element, hvis 2015-aftalen skal i hus, er at gå foran med et godt eksempel. Den bedste måde at overbevise alle berørte parter om, at økonomisk vækst, fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling og bekæmpelse af klimaforandringer, er forenelige med hinanden og faktisk styrker politiske mål, er en praktisk demonstration af de mange fordele, f.eks. økonomiske fordele, der er ved at modernisere økonomien med teknologier, som mindsker drivhusgasemissioner, uanset om det er i udviklede lande, vækstlande eller udviklingslande, og at vise, at det er muligt at afkoble den økonomiske vækst fra drivhusgasemissionerne. I løbet af de seneste to årtier har EU søgt denne lederrolle, selv om EU's andel af de globale emissioner har været faldende og nu er mindre end 11 %. EU har afkoblet sine drivhusgasemissioner fra den økonomiske vækst: EU's emissioner er faldet med 18 % siden 1990, mens økonomien er vokset med 48 %, og merværdien af EU's fremstillingsindustri er steget betydeligt.

Spørgsmål 9:

Hvordan kan EU bedst investere i og støtte processer og initiativer uden for konventionen for at bane vejen for en ambitiøs og effektiv 2015-aftale?

6. HØRING AF DE BERØRTE PARTER

Formålet med denne høringsmeddelelse er at indlede en bred debat med medlemsstaterne, EU-institutionerne og andre berørte parter i og uden for Den Europæiske Union om udformningen af 2015-klimaafspraken for perioden efter 2020. De berørte parter synspunkter indhentes både via en særlig konference for berørte parter i foråret 2013 og en offentlig onlinehøring¹.

Kommissionen vil desuden samarbejde med medlemsstaterne om at tilrettelægge opsøgende aktiviteter og offentlige debatter i medlemsstaterne. Herudover vil Kommissionen fremlægge og drøfte denne høringsmeddelelse ved internationale møder for at indhente synspunkter fra parter uden for EU.

¹ http://ec.europa.eu/clima/consultations/0016/index_en.htm.