



Meddelande om Parisprotokollet

2014/15:FPM25

Miljö- och energidepartementet

2014-04-02

Dokumentbeteckning

COM (2015)81

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet
Parisprotokollet – en plan för att möta de globala klimatförändringarna efter
2020

Sammanfattning

De internationella klimatförhandlingarna om ett nytt globalt klimatavtal under FN:s ramkonvention för klimatförändringar (UNFCCC) går under året in i ett intensivt skede. Målsättningen är att ett nytt klimatavtal som träder ikraft senast 2020 ska antas i Paris i december 2015. Kommissionen förmedlar i meddelandet sin syn på de centrala elementen i det nya avtalet.

Regeringen anser att ett nytt globalt, rättvist och rättsligt bindande klimatavtal under FN är avgörande för det internationella klimatarbetet och att kommissionens meddelande utgör ett viktigt bidrag i arbetet med att säkerställa att EU befäster sin ledande roll i förhandlingarna. Avtalet bör vägledas av vetenskapen och omfatta utsläppsåtaganden som över tid kan begränsa den globala uppvärmningen så långt under två grader som möjligt. Avtalet bör också innehålla de centrala elementen i ett gemensamt system för transparens och efterlevnad. Anpassning bör ges en större politisk vikt för att möjliggöra ett avtal i Paris och klimatfinansiering är ett viktigt verktyg för att förstärka klimatinsatser, inte minst i fattiga och sårbara länder. Regeringen anser också att en höjd ambition från EU:s sida skulle sända en positiv signal i förhandlingarna.

1.1 Ärendets bakgrund

De internationella klimatförhandlingarna om ett nytt globalt klimatavtal under FNs ramkonvention för klimatförändringar (UNFCCC) går under året in i ett intensivt skede. Målsättningen är att ett nytt klimatavtal ska kunna antas vid konventionens tjugoförsta partsmöte i Paris (COP21) i december 2015 och träda ikraft senast 2020.

Kommissionen förmedlar i meddelandet sin syn på de centrala elementen i det nya avtalet och anger att meddelandet syftar till att förbereda EU för de återstående förhandlingarna inför mötet i Paris. Meddelandet innehåller också kommissionens syn på utformningen av EU:s och dess medlemsstaters avsikter rörande utsläppsminskningar till 2030, s.k. nationellt definierade och beslutade bidrag (*Intended Nationally Determined Contribution. INDC*). Beslut om detta bidrag fattades på Miljörådet den 6 mars baserat på EU:s stats- och regeringschefers beslut från oktober 2014 om att minska de inhemska utsläppen med minst 40 % till 2030 jämfört med 1990.

Meddelandet presenterades den 25 februari 2015. Denna fakta-promemoria omfattar endast själva meddelandet, inte arbetsdokumentet SWD(2015)17.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen presenterar i meddelandet sin syn på utformningen av det nya klimatavtal som parterna under FNs ramkonvention för klimatförändringar ska anta i Paris 2015. Enligt kommissionen utgör meddelandet en central del i genomförandet av kommissionens prioritering att inrätta en motståndskraftig energiunion med en framåtblickande klimatpolitik.

Kommissionen förordar att avtalet bör innehålla ett långsiktigt mål om att de globala utsläppen bör minska med minst 60 % till 2050 jämfört med år 2010. Förslaget ligger inom det intervall av 40-70 % globala utsläppsminskningar till 2050 som IPCC i sin senaste bedömning (Fifth Assessment Report, AR5) anger som nödvändiga för att målet om att begränsa den globala temperaturökningen till högst två grader över den förindustriella nivån ska kunna nås. Enligt kommissionen är det föreslagna målet likvärdigt med EU:s sedan tidigare fastställda långsiktiga mål att halvera de globala utsläppen till 2050 jämfört med 1990.

Kommissionen förordar att det nya avtalet ska vara ett protokoll med rättsligt bindande åtaganden för utsläppsminskningar. Den argumenterar för att endast ett avtal med rättsligt bindande åtaganden kan sända ett tillräckligt tydligt budskap till regeringar, marknader och allmänheten om att parterna är fast beslutna om att bekämpa klimatförändringarna. De parter som förespråkar att åtaganden inte bör vara rättsligt bindande uppmanas förklara hur samma förutsägbarhet och säkerhet kan nås genom andra alternativ.

Kommissionen föreslår att protokollet ska träda ikraft när länder som står för mer än 40 Gigaton CO₂-ekvivalenter, dvs. motsvarande 80 % av nuvarande globala utsläpp, har ratificerat avtalet. Kommissionen anger att G20-länderna, som står för ungefär 75 % av de globala utsläppen, samt andra hög- och medelinkomstländer förväntas ratificera och genomföra protokollet snabbt. EU, Kina och USA har, enligt kommissionen, ett särskilt ansvar för att sända en snabb signal om politiskt ledarskap genom att skyndsamt ratificera avtalet.

I meddelandet beskriver kommissionen det mål om att minska utsläppen med minst 40 % till 2030 jämfört med 1990 som Europeiska Rådet antog i oktober 2014. Kommissionen anger också att det i nuläget inte är lämpligt att föreslå ett högre, villkorat, mål. EU bör dock vara öppet för att använda internationella krediter för att komplettera det inhemska målet att minska utsläppen med minst 40 % till 2030 om förhandlingsresultatet i Paris blir sådant att det motiverar ett mer långtgående mål. Internationella krediter ska i så fall kunna användas under förutsättning att den miljömässiga integriteten säkerställs och att dubbelräkning kan undvikas.

Kommissionen redogör för sin syn på hur ansvaret för nödvändiga utsläppsminskningar bör fördelas. Behovet av att avtalet får en bred geografisk täckning betonas och alla parter, utom de minst utvecklade länderna, uppmanas presentera sina planerade nationellt definierade och beslutade bidrag så tidigt som möjligt under 2015. Vikten av att avtalet täcker alla sektorer och gaser poängteras. Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) och Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) samt parterna till Montrealprotokollet uppmanas att agera för att effektivt begränsa utsläpp från internationell luft- och sjöfart respektive framställning och användning av fluorerade växthusgaser före utgången av 2016.

För att nå högsta möjliga ambitionsnivå anger kommissionen att alla länder ska åta sig kraftfullare målsättningar än vad de har idag. En höjd ambition såväl vad gäller utsläppsminskningar som vilka sektorer och gaser som omfattas efterfrågas. Alla länder bör sträva mot att anta mål som omfattar hela ekonomin. Länder som redan har sådana mål bör bibehålla och skärpa dem. De G20-länder och andra höginkomstländer som ännu inte har sektorsövergripande åtaganden bör enligt kommissionen anta sådana senast 2025 medan medelinkomstländer och andra växande ekonomier bör anta sådana mål senast 2030.

För att säkerställa att avtalet är dynamiskt och kan hantera framtida förändringar i fråga om ansvar, förmåga och olika nationella förutsättningar föreslår kommissionen en översyn för att se över och stärka åtagandena för

utsläppsminskningar vart femte år från och med år 2020 då avtalet väntas träda i kraft. Översynen ska utgå från de senaste vetenskapliga rönen och uppmuntra parterna att höja sin ambitionsnivå till nästa åtagandeperiod. Kommissionen betonar också vikten av att protokollet och beslut av partskonferensen lägger grunden för en dynamisk process för att mobilisera klimatfinansiering, kapacitetsuppbyggnad och tekniköverföring samt för att säkra stöd till klimatanpassning.

Kommissionen anger vidare att protokollet måste innehålla centrala element i ett gemensamt system för bokföring, mätning, rapportering och verifiering av utsläpp samt regler om efterlevnad. Kommissionen anger också att avtalet måste vara tillräckligt flexibelt för att kunna inrymma olika typer av åtaganden.

Kommissionen anger att protokollet bör bidra till att stärka alla länders klimatanpassningsinsatser och rapportering om dessa åtgärder i sina nationalrapporter. Kommissionen lyfter särskilt fram markanvändningssektorn i relation till tryggad livsmedelsförsörjning. Stöd till regioner och länder som är särskilt sårbara för klimatförändringarnas negativa effekter bör även fortsatt underlättas, såväl i form av ekonomiskt som tekniskt stöd och kapacitetsuppbyggnad.

Kommissionen betonar att en övergång till ett samhälle med låga växthusgasutsläpp endast kan ske genom en storskalig omställning av investeringsmönstren och betonar vikten av att alla länder verkar för att skapa förutsättningar för en sådan utveckling. Eftersom nationella åtaganden om utsläppsbegränsningar och processer för anpassningsplanering för perioden efter 2020 ännu inte finns på plats anger kommissionen att det är för tidigt att nu uttala sig om storleken och formen på klimatfinansiering efter 2020. Vikten av att bredda givarbasen i takt med att fler länder höjer sig ur fattigdom betonas också liksom att alla länder som har möjlighet bör bidra.

Vikten av protokollet uppmuntrar till ökat internationellt samarbete mellan regioner, internationella organisationer, den privata sektorn och den akademiska världen lyfts fram. Behovet av utveckling och spridning av ny klimatvänlig teknik och fortsatt kapacitetsuppbyggnad i de länder som behöver det understryks. Behovet av att stödja de länder som behöver hjälp med att upprätta utsläppsinventeringar och system för övervakning, rapportering och verifiering betonas särskilt.

I meddelandet redogör kommissionen också för hur EU kommer att verka för att andra politikområden inom EU kan bidra i högre utsträckning till att nå EU:s mål i klimatförhandlingarna och genomföra protokollet. Här nämns bl.a. den handlingsplan för klimatdiplomati som antagits av EU:s utrikesministrar. Andra områden som betonas är ekonomiskt samarbete och utvecklingssamarbete, forskning och innovation, handelspolitik, miljöpolitik och katastrofriskreducering.

Avslutningsvis aviserar också kommissionen att den avser arrangera en internationell konferens i november 2015 i syfte att förbättra förståelsen av vad de planerade bidragen innebär och om den kollektiva ansträngningen är tillräcklig för att hålla tvågradersmålet inom räckhåll.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande innehåller inga förslag som får effekter på svenska regler och lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagen i kommissionens meddelande har inga budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Klimatfrågan är vår tids ödesfråga. Om temperaturen fortsätter att stiga i den takt som forskarna ser och förutspår kommer det leda till mycket allvarliga konsekvenser för livet på jorden. Kommissionens meddelande utgör ett viktigt bidrag till att konkretisera och förtydliga EU:s positioner i förhandlingarna. Regeringen anser att det är centralt att säkerställa att EU befäster en ledande roll i de internationella klimatförhandlingarna.

Regeringen anser att ett nytt klimatavtal under FN är avgörande för det internationella klimatarbetet. Regeringen har presenterat en strategi för ett framgångsrikt klimatmöte i Paris 2015 där synen på vad som krävs för att få till stånd ett ambitiöst klimatavtal utvecklas ytterligare.

Ökad ambitionsnivå för utsläppsminskningar

Regeringen stödjer kommissionens syn att det avtal som ska antas i Paris bör vara ett protokoll med rättsligt bindande åtaganden för utsläppsminskningar för att ge den stabilitet, förutsebarhet och uppföljningsbarhet på lång sikt som är nödvändig för ett starkt och trovärdigt internationellt avtal.

Regeringen anser att alla länder som vill bli part till protokollet ska anta och upprätthålla ett åtagande för att begränsa eller minska sina utsläpp.

Regeringen instämmer i kommissionens syn att parternas bidrag bör innebära att länder åtar sig att göra mer än i nuvarande åtaganden samt att avtalet bör främja att länderna rör sig mot allt mer ambitiösa och omfattande åtaganden. De rika länderna i västvärlden har fortsatt ett ansvar för att gå före och leda arbetet med att minska utsläppen. Oavsett form på åtagandet behöver innehållet i parternas målsättningar och åtgärder vara tillräckliga för att driva fram den nödvändiga omställningen av samhället och för att undvika fortsatta investeringar i fossil teknik.

Regeringen anser att kommissionens förslag till när ett protokoll ska träda i kraft kräver ytterligare analys.

Regeringen anser att utsläppsminskningar inom EU med 30 % till 2020 och 50 % till 2030 är i linje med EU:s ansvar och förmåga. Regeringen hade önskat se tydliga skrivningar om möjliga vägar för EU att höja sin ambitionsnivå i meddelandet. Användandet av internationella utsläppskrediter är ett sätt för EU att höja ambitionsnivån, utöver inhemska åtgärder. Regeringen verkar för att EU under 2015 ska tydliggöra hur ambitionsnivån kan höjas. Regeringen verkar också för att höja EU:s ambition före 2020 eftersom tidiga åtgärder är centrala för att hålla den globala uppvärmningen så långt under två grader som möjligt.

Stärkta allianser för ett klimatavtal och globalt hållbar utveckling

Regeringen anser att ett bra avtal i Paris bara kan möjliggöras om de länder som har störst vilja att nå ett sådant agerar gemensamt. Stärkt samarbete med de minst utvecklade länderna och de som är mest utsatta för klimatförändringarnas effekter behövs särskilt. Finansiellt stöd, teknikutveckling och teknikspridning samt kapacitetsutveckling är viktigt för fattiga och särskilt utsatta länder.

Regeringen anser att meddelandet borde ha varit mera utförligt om anpassning eftersom denna fråga är av central vikt för många utvecklingsländer. Regeringen anser att det nya avtalet bör utformas så att det stödjer länder i deras ansträngningar att anpassa sig till ett förändrat klimat och underlätta både för regionala och internationella samarbeten i detta syfte.

Regeringen anser att ytterligare utveckling av EU:s position om klimatfinansiering kommer att behövas inför Paris. Regeringen instämmer i kommissionens syn att fler länder bör bidra till klimatfinansiering. I det

fortsatta arbetet inför Paris är det av stor vikt att fler EU-länder än i dag bidrar generöst till klimatfinansiering. Regeringen verkar för att EU ska inta en konstruktiv hållning i fråga om klimatfinansiering samt verkar för att fortsatt identifiera och genomföra strategier och åtgärder för att öka klimatfinansieringen före och efter 2020.

Regeringen välkomnar att meddelandet betonar vikten av att även andra EU-politikområden, exempelvis utvecklingsarbetet och handelspolitiken, stödjer förhandlingsprocessen och genomförandet av protokollet.

Ett dynamiskt avtal som stödjer ökade klimatåtgärder över tid

Regeringen anser att avtalet bör innehålla ett långsiktigt, vetenskapligt grundat mål om utsläppsminskningar.

Regeringen prioriterar frågan om hur avtalet bör utformas och fyllas med innehåll för att över tid kunna omfatta tillräckliga utsläppsminskningar för att hålla den globala temperaturökningen så långt under två grader som möjligt. Regeringen stödjer kommissionens ansats att en översyn för att se över och stärka åtagandena för utsläppsminskningar bör ske vart femte år.

Regeringen instämmer i kommissionens syn att protokollet bör innehålla centrala element för ett gemensamt system för bokföring, mätning, rapportering och verifiering och efterlevnad.

Regeringen instämmer i vikten av att avtalet uppmuntrar till fördjupat samarbete med näringslivet, forskningsvärlden och civilsamhället.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

På Miljörådet den 6 mars hölls en första övergripande diskussion om vägen mot Paris, bl.a. utifrån kommissionens meddelande. Medlemsstaterna välkomnade generellt kommissionens meddelande när det gäller att konkretisera det önskade innehållet i ett Parisprotokoll. Det fanns generellt stöd bland medlemsstaterna för den form för avtalet som kommissionen föreslog, dvs. ett protokoll med rättslig bindande utsläppsminskning-åtaganden. Flera medlemsstater betonade vikten av att utveckla EU:s positioner när det gäller för andra parter avgörande frågor som anpassning och finansiering. Vissa länder underströk, liksom Sverige, betydelsen av EU:s ambitionsnivå och vikten av att inom EU återkomma till frågan om en höjd ambitionsnivå före partsmötet i Paris.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

Meddelandet har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet innehåller inga förslag med rättslig grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet innehåller inga lagstiftningsförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En första diskussion utifrån kommissionens meddelande hölls på Miljörådet den 6 mars. Meddelandet kommer att vara en viktig utgångspunkt vid fastställandet av EU:s slutliga position inför COP21.

4.2 Fackuttryck/termer

AR5 – Assessment report 5. Den internationella klimatpanelens (IPCC) femte utvärderingsrapport som utgör det senaste vetenskapliga underlaget.

COP21 – Conference of the Parties. Det tjugoförsta partsmötet under UNFCCC då ett nytt avtal för perioden efter 2020 ska antas.

INDC - intended nationally determined contribution – de nationellt definierade och beslutade bidrag som klimatkonventionens parter har kommit överens om att presentera i god tid innan COP21 i Paris.

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change. FNs ramkonventionen om klimatförändringar.