



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 8. februar 2016
(OR. en)

5853/16

LIMITE

DEVGEN 16
CLIMA 5
COPS 43
CFSP/PESC 92
ENV 50
ONU 10
RELEX 88
CSDP/PSDC 71

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	delegationerne
Vedr.:	Europæisk klimadiplomati efter COP21: elementer til fortsat klimadiplomati i 2016

Efter mødet i Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC) den 3. februar 2016 blev det besluttet, at det fælles oplæg fra Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten om europæisk klimadiplomati efter COP21: elementer til fortsat klimadiplomati i 2016 bør danne grundlag for drøftelsen af spørgsmålet på samlingen i Rådet (udenrigsanliggender) den 15. februar 2016.

Det foreslås derfor, at Coreper (2. afdeling) på mødet den 10. februar 2016 noterer sig det oplæg, der foreligger i bilaget til denne note, og forelægger det for Rådet (udenrigsanliggender).

Europæisk klimadiplomati efter COP21:
elementer til fortsat klimadiplomati i 2016

A. Kontekst

På COP21 i Paris fører vedtagelsen af den første universelle og juridisk bindende globale klimaaftale nogensinde, der lever op til EU's prioriteter, til ambition, engagement og solidaritet og supplerer 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling, Addis Abeba-handlingsplanen for udviklingsfinansiering og Sendairammen for katastroforebyggelse. Parisaftalen danner rammen om en resolut fremskyndelse af den globale omstilling til en klimarobust fremtid med lave CO₂-emissioner og indeholder vigtige bestemmelser om finansiel og teknisk støtte, der skal afhjælpe behovene i forbindelse med tilpasning til og tab og skader efter klimaændringerne.

EU's lederskab forud for og under COP21, herunder gennem dets fælles diplomatiske outreachaktiviteter inden for rammerne af 2015-handlingsplanen for klimadiplomati, bidrog til det positive resultat. EU og dets medlemsstater udnyttede deres gode resultater med nationale klimatiltag og international støtte til at gå ind i en bred og højambitiøs alliance ("High Ambition Coalition") på tværs af forskellige regionale grupperinger og løsrev sig dermed fra den todelte og stort set forældede tilgang til ansvarsfordelingen mellem udviklede lande og udviklingslande. Det var på afgørende vis med til at flytte forhandlingsdynamikken i den afgørende fase af COP21.

Fastholdelsen af det positive momentum fra Paris vil kræve en vedvarende politisk og diplomatisk indsats til støtte for EU's klimamål. Der vil nu blive sat fokus på at sikre, at de tilsigtede nationalt bestemte bidrag (INDC), som næsten alle parter har fremlagt, bliver gennemført, og at ambitionsniveauet vil stige over tid for at nå det langsigtede mål, der blev vedtaget i Paris, om at holde sig et godt stykke under 2 grader.

Rådet (udenrigsanliggender) opfordrede i sine konklusioner om klimadiplomati i juli 2015 den højtstående repræsentant og Kommissionen til i begyndelsen af 2016 "at rapportere tilbage om resultatet af COP21 og dens følger for klimadiplomati samt foreslå yderligere foranstaltninger". Dette dokument skitserer de foreslåede fokusområder for 2016.

B. Fortsat klimadiplomati i 2016: tre indsatsområder, der bygger videre på Paris

Som en integreret del af EU's udenrigspolitik og overordnede strategi skal klimadiplomati fortsat mobilisere det internationale samfund til at håndtere de tværgående årsager til og følger af klimaændringer som en integreret del af sine strategiske prioriteter.

Parisaftalen er en vigtig del af rammen til håndtering og finansiering af bæredygtig udvikling. Det er nødvendigt med en indsats mod klimaændringer for at opfylde målene for bæredygtig udvikling, og EU skal realisere synergier mellem udvikling, reduktion af katastroferisici og klimamål.

Parisaftalen har ladet en række tekniske spørgsmål stå åbne. De omfatter detaljerede bestemmelser om gennemsigtighed og ansvarlighed, lavemissionsstrategier for 2050, opfølgningen af Lima-Paris-handlingsdagsordenen og teknologimekanismer. Det bliver derfor vigtigt at udvise fremskridt i disse spørgsmål på COP22, der er berammet til den 7.-18. november 2016 i Marrakesh.

Udenrigsministerielle embedsmænd bør fortsætte de politiske kontakter til tredjelande på regeringsniveau samt til den bredere offentlighed om betydningen af klimaafspraken og det arbejde, der for tiden følger deraf. Med udgangspunkt i den vellykkede 2015-handlingsplan for klimadiplomati skal EU's fortsatte klimadiplomati afspejle erfaringer og bedste praksis fra sidste år. Verdens største diplomatiske netværk med omkring 3 000 delegationer og ambassader fra EU og medlemsstaterne blev mobiliseret i fællesskab, hvilket gav en klar merværdi. Det gav EU og medlemsstaterne en fælles indflydelse, der var større end summen af enkeltdelene.

De erfaringer, netværk og arbejdsmetoder, der blev udviklet blandt EU og medlemsstaterne i 2015, bør udnyttes i 2016 og derefter for at opnå et højt serviceniveau og forbedre den kollektive kapacitet til at nå målene for klimaindsatsen. EU-institutionerne og medlemsstaterne skal fortsætte deres tætte samarbejde og koordination. Indsatsområderne nedenfor opstiller en ramme for klimadiplomati i 2016. I løbet af året vil EU og medlemsstaterne på operativt niveau udarbejde og revidere en udførlig arbejdsplan med mere specifikke initiativer.

Den klimadiplomatiske indsats i 2016 bør være tæt knyttet til andre vigtige aspekter af EU's arbejde, såsom EU-Rådet's vurdering af resultatet af COP21, navnlig med henblik på EU's klima- og energipakke for 2030, EU's kommende overordnede strategi, opfølgningen af målene for bæredygtig udvikling og 2030-dagsordenen og Sendairammen for katastrofebyggelse samt den vedtagne EU-handlingsplan for energidiplomati¹. Mulighederne for yderligere synergier bør undersøges og udvikles med områder som f.eks. økonomisk diplomati og politikker inden for handel, naboskab, udvidelse og udvikling samt humanitær bistand.

Indsatsområde 1: fastholde klimaændringer som en strategisk prioritet i diplomatiske dialoger, offentligt diplomati og udenrigspolitiske instrumenter

Efter COP21 er der behov for vedvarende politisk og diplomatisk mobilisering for at fastholde det positive momentum, gennemføre aftalen og fremskynde den globale omstilling til en klimarobust økonomi med lave CO₂-emissioner. EU bør sikre sig, at klimaændringer og gennemførelsen af COP21-forpligtelserne spiller en fremtrædende rolle i vigtige internationale fora, herunder G20 og G7, og i bilaterale og biregionale dialoger i 2016 og derefter.

¹ Rådets konklusioner om energidiplomati 10995/15.

EU har betydelig blød magt, når det koordinerer indsatsen inden for centrale internationale politikker² som en blok på 28 medlemsstater. Det kan bedre integrere klimadiplomati gennem en samordnet mobilisering af sine instrumenter for eksterne foranstaltninger (både på EU-plan og medlemsstatsplan) for at nå en ambitiøs klimaindsats og opbygning af modstandskraft. Det indebærer bl.a., at sammenhængen mellem klimaindsats og international udviklingspolitik fremhæves inden for rammen for målene for bæredygtig udvikling og Addis Abeba-handlingsplanen for udviklingsfinansiering, og at samarbejdet om naboskabs- og udvidelsespolitik, civilbeskyttelsespolitik, humanitær bistandspolitik og handelspolitik (såsom WTO-dagsordenen og Addis Abeba-dagsordenen for udviklingsfinansiering) styrkes. Klimaændringer bør fortsat have særlig prioritet i bilaterale og biregionale dialoger, G7, G20, i FN og i andre internationale fora.

Der bør navnlig gives støtte til forhandlingerne i Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) og Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) om håndtering af drivhusgasemissioner samt støtte til forhandlingerne om ændring af Montrealprotokollen for så vidt angår hydrofluorcarboner (HFC).

Indsatsområde 2: støtte gennemførelsen af Parisaftalen som led i en klimarobust udvikling med lav emission

Den klimadiplomatiske indsats bør indledningsvis fokusere på at forstå centrale landes holdninger til Pariskonferencens resultater, tilskynde til rettidig ratificering af aftalen og sikre, at vores partnere er rede til at gennemføre deres forpligtelser og arbejde for at styrke ambitionerne over tid. EU skal være klar til at bistå partnerlande, hvis det bliver nødvendigt. Det omfatter bistand gennem innovative klimafinansieringsmekanismer, idet privat finansiering er afgørende for at slå bro over finansieringskløften, og øget støtte til gennemførelsen af de tilsigtede nationalt bestemte bidrag (INDC) i tredjelande, der er givet tilsagn om.

² Herunder handel, international udvikling, humanitær bistand og krisestyring, transport, klimaændringer, energi, forskning og innovation og energi.

I forbindelse med EU's budgetmål på 20 % for klimaindsatsen bør samarbejde og koordinering mellem EU-Udenrigstjenesten, CLIMA, DEVCO, NEAR, ECHO og medlemsstaternes udviklingsagenturer styrkes på dette område for at opnå størst mulig synergi med 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling. I Parisaftalen erkendes det, at de mindst udviklede lande og små udviklingsøstater er særligt sårbare, og økonomisk og kapacitetsopbyggende støtte til disse partnere vil være påkrævet. Den klimadiplomatiske indsats bør dog også omfatte de udviklede lande og mellemindkomstlande, der ligeledes vil stå over for politiske, tekniske og/eller finansielle udfordringer som led i gennemførelsen af deres INDC.

Indsatsområde 3: øge indsatsen for at tackle sammenhængen mellem klima, naturressourcer, velstand, stabilitet og migration

Klimaændringerne er en stærk "trusselsmultiplikator", og EU og medlemsstaterne skal øge indsatsen for at afbøde de direkte og indirekte internationale virkninger heraf. Som led i den samlede sikkerhedsstrategi bør EU på landeplan og regionalt plan tackle den strategiske og mangesidede trussel, som klimaændringerne udgør.

De potentielt destabiliserende virkninger af klimaændringerne skal desuden fortsat tages op direkte med partnerlandene³. Forbindelserne med vanddiplomati og andre af EU's og medlemsstaternes initiativer bør fremmes. Klimaændringer er en af de grundlæggende årsager til fordrivelse, irregulær migration som følge af statsskrøbelighed, manglende sikkerhed og ressourceknaphed. Ved at se nærmere på forbindelserne mellem klimasårbarhed og skrøbeligheds- og sikkerhedsrisici og foretage en vurdering af risikoen for katastrofer og kriser vil EU være bedre i stand til at identificere områder, hvor de kombinerede risici er særligt store, og hvor der er afgørende muligheder for forebyggelse af og modstandsdygtighed over for konflikter. Det bør være et vigtigt led i EU's samlede indsats over for migrationsudfordringen at yde praktisk støtte til modvirknings- og tilpasningspolitikker ved at gennemføre omfattende økonomiske udviklingsstrategier med lav emission.

Bilag:

1. Elementer til klimadiplomatiske indsatsområder i 2016
2. Oversigt og erfaringer: den klimadiplomatiske indsats i 2015

³ Herunder for fødevarerikkerhed, pålidelig adgang til ressourcer, vand og energi, spredning af epidemiske sygdomme samt social og økonomisk ustabilitet.

Bilag: Elementer til klimadiplomatiske indsatsområder i 2016

De specifikke indsatsområder nedenfor skal give et overblik over de foreslåede aktiviteter. EU og medlemsstaterne vil på operativt niveau udarbejde en udførlig arbejdsplan med specifikke tiltag via Netværket for Grønt Diplomati.

Tiltag under indsatsområde 1: at fastholde klimaændringer som en strategisk prioritet i diplomatiske dialoger, offentligt diplomati og udenrigspolitiske instrumenter

- EU og medlemsstaterne skal anvende de kommende bilaterale møder og multilaterale fora, herunder G7, G20 og FN, til at sikre fortsat momentum i klimainsatsen og samarbejde med partnere for at skabe grundlag for en positiv udvikling og forhindre tilbagegang.
- EU og medlemsstaterne skal i deres fælles klimadiplomatiske prioriteter fuldt ud integrere målet om på ICAO-forsamlingen i september 2016 at nå frem til en international aftale om en global markedsbaseret mekanisme til styring af fremtidige drivhusgasemissioner inden for international luftfart, yde klimadiplomatisk støtte i forbindelse med Den Internationale Søfartsorganisations (IMO's) forhandlinger i april 2016 med henblik på vedtagelsen af et globalt system til indsamling af data om brændstofforbrug og de dermed forbundne drivhusgasemissioner fra international søtransport og nå til enighed om ændringen af Montrealprotokollen for så vidt angår hydrofluorcarboner (HFC).
- Der skal med passende mellemrum udføres fælles outreachaktiviteter på højt niveau via EU-delegationerne og medlemsstaternes ambassader. Disse bør fokusere på centrale beslutningstagere og forandringsagenter, herunder ikke kun værtsregeringer, men også parlamentsmedlemmer, ikkestatslige organisationer, grønne industrier og civilsamfundet i bred forstand. Disse kontakter bør knyttes sammen med den politiske dialog med udviklingslandene støttet af flagskibsinitiativet den globale klimaalliance +.
- De gode erfaringer fra 2015 skal bruges til at styrke det fælles offentlige diplomati i værtslandene. EU-delegationerne og medlemsstaternes ambassader bør eksempelvis gå sammen om at afholde en mere gennemslagskraftig aktionsdag for klimadiplomati i 2016, og outreachaktiviteterne kunne tilrettelægges således, at de falder sammen med FN's planlagte ceremoni for undertegnelsen af Parisaftalen den 22. april 2016 og De Olympiske Lege.

Tiltag under indsatsområde 2: støtte gennemførelsen af Parisaftalen som led i en klimarobust udvikling med lav emission

- EU og medlemsstaterne bør samarbejde med partnere om at udvikle fuld forståelse af indholdet i de tilsigtede nationalt bestemte bidrag (INDC), støtte partnere i forbindelse med udformningen af gennemførelsesplaner og skabe en kobling til relevant finansiel og teknisk støtte, navnlig støtte, der hovedsageligt ydes til de mindst udviklede lande og små udviklingsøstater, via flagskibsinitiativet den globale klimaalliance +. EU's diplomatiske tjenester bør mobiliseres for at tilskynde til rettidig ratifikation.
- EU og medlemsstaterne skal yderligere integrere klimadiplomati gennem en samordnet mobilisering af deres instrumenter for eksterne foranstaltninger (herunder udviklingssamarbejde, naboskabs- og udvidelsespolitik, civilbeskyttelse og humanitær politik, handel osv.) for at støtte ambitiøse klimatiltag og styrke modstandsdygtigheden, bl.a. gennem kapacitetsopbygning. Dette vil omfatte en styrkelse af det strategiske samarbejde med ikkestatslige aktører i forbindelse med Lima-Paris-handlingsdagsordenen.
- EU og medlemsstaterne skal fortsat samarbejde om at undersøge innovative mekanismer til mobilisering af yderligere klimafinansiering fra private investorer. (Eksempelvis det nordiske finansieringsinitiativ, som landene i Nordisk Råd præsenterede på COP21.)
- COP22 i Marrakesh bliver afgørende for fastsættelsen af de konkrete gennemførelsesbestemmelser til Parisaftalen. EU kunne i en demarche forud for COP22 redegøre for sine synspunkter og søge støtte fra partnerlande til bestemte spørgsmål, der skal drøftes i Marrakesh.

Tiltag under indsatsområde 3: øge indsatsen for at tackle sammenhængen mellem klima, naturressourcer, velstand og stabilitet

- EU og medlemsstaterne skal styrke deres deltagelse i den klima- og sikkerhedspolitiske debat i internationale fora, herunder FN's Sikkerhedsråd (tilskynde til, at generalsekretærens dokument fra 2009 ajourføres), konferencen om verdens sikkerhed (Planetary Security Conference), som afholdes af Nederlandene, og andre relevante konferencer og initiativer, der tilrettelægges af medlemsstaterne.
- EU og de medlemsstater, som er med i G7, skal fortsat engagere sig i klima og skrøbelighed via G7 og følge op på resultaterne af G7-rapporten om dette emne.
- EU og medlemsstaterne skal fortsætte og styrke indarbejdelsen af analysen om klimasårbarhed i risikovurderinger vedrørende skrøbelighed/sikkerhed og katastrofer og samarbejde om den deraf følgende risikobegrænsende indsats ved hjælp af alle relevante udenrigspolitiske instrumenter og i samarbejde med etablerede netværk.
- EU skal fortsætte sit arbejde inden for rammerne af det fælles EU-UNEP-initiativ og -projekt om klima og sikkerhed, som specifikt har fokus på klimaændringernes destabiliserende virkninger i skrøbelige stater.
- EU og medlemsstaterne tilskyndes til at undersøge muligheden for at opstille en liste over klima- og sikkerhedstiltag.

Bilag: Oversigt og erfaringer: den klimadiplomatiske indsats i 2015

1) Den klimadiplomatiske indsats i 2015

Verdens største diplomatiske netværk i aktion

1. EU har verdens største diplomatiske netværk bestående af ca. 3 000 EU-delegationer og medlemsstatsambassader og ca. 90 000 diplomater.
2. EU har i hele 2015 i fællesskab mobiliseret dette netværk for at opnå en aftale, der er så ambitiøs som muligt i Paris.

Europas klimadiplomatiske resultater i 2015

1. Outreachaktiviteter på højt niveau, demarcher og offentligt diplomati: I løbet af hele 2015 mobiliserede vi sammen med medlemsstaterne hundredvis af europæiske diplomater i dialoger med værtslandene:
 - a. I marts rettede vi henvendelse til ca. 65 lande via vores såkaldte INDC-demarche for at få dem til at oplyse deres INDC. I begyndelsen af COP21 havde de fleste lande oplyst deres INDC, bl.a. takket være det europæiske klimadiplomati.
 - b. Den 17. juni afholdt ca. 50 lande aktionsdag for klimadiplomati. EU-delegationer og medlemsstatsambassader afholdt en bred vifte af offentlige arrangementer.
 - c. I juni aflagde missionscheferne rapport om klimaændringer i ca. 35 udvalgte lande.
 - d. I september-oktober fandt der offentlige outreacharrangementer sted om klima i 45 lande med fokus på udviklingslande, og de fremhævede samarbejdet mellem EU og værtslandene.
 - e. I oktober-november blev der foretaget målrettede outreach-aktiviteter og demarcher på højt niveau i ca. 70 lande som optakt til COP21.
2. Det europæiske klimadiplomati var i aktion i hele verden, fra Colombia til Korea:
 - a. Europæiske diplomater steg på det symbolske "tog til Paris" i Bogota.
 - b. EU-ambassadører deltog i folkets klimamarch i Seoul.

Andre tiltag i 2015

1. skrivelse fra den højtstående repræsentant Federica Mogherini og kommissær Miguel Arias Cañete til alle delegationschefer (marts og december)
2. i hele 2015: offentlige taler, artikler og kronikker af EU-ledere om klimadiplomati
3. anvendte redskaber:
 - den europæiske interne onlineplatform for dokumentdeling "Agora"
 - dokumenter og narrativer
 - arrangementer
 - uddannelse (f.eks. det tyske udenrigsministeriums tilbud om et 1-uges-kursus i bedste praksis til EU-kolleger).

2) Opnåede erfaringer, der kan styrke EU's klimadiplomati i 2016

1. sikre en bedre informationsstrøm, især fra delegationer og ambassader til Bruxelles og medlemsstaternes hovedstæder, f.eks. ved at gøre Agora til en platform for tovejskommunikation
2. systematisk styrke informationsudvekslingen mellem EU-delegationerne og medlemsstaternes ambassader i partnerlande for at forbedre effektiviteten og virkningen af outreachaktiviteter på klimaområdet gennem formaliserede lokale møder i Netværket for Grønt Diplomati som kontaktpunkter for medlemsstaternes ambassader, når det gælder klimaændringer
3. imødekomme delegationernes uddannelsesbehov, bl.a. med henblik på hyppig rotation, eksempelvis gennem forskellige former for regelmæssige briefinger
4. integrere klimapolitikken som en prioriteret del af bredere dialoger og møder, f.eks. delegationschefernes årlige møde eller delegationernes regionale konferencer
5. stille yderligere materiale til rådighed med henblik på outreachaktiviteter, både materiale, der er klar til brug (f.eks. pressekit og infografik), og materiale af forberedende karakter (f.eks. forslag til arrangementer, herunder ekspertlister).