



Baggrundsnotat 8 - Klimadiplomati og rådgivning

1 Indledning og formål

Med afsæt i det danske klimadiplomati og erfaringer med grøn omstilling har Danmark muligheden for at yde en indflydelse ud over landets grænser. Danmark kan fx igennem klimadiplomatiske indsatser påvirke relevante interessenter, oftest regeringer og multilaterale organisationer, til at træffe mere ambitiøse klimapolitiske beslutninger. Derudover kan Danmark bidrage til at styrke og accelerere en grøn omstilling i andre lande, gennem rådgivende samarbejder med statslige, regionale og lokale myndigheder i partnerlande. Klimarådet anbefaler, at der fortsat gøres en ambitiøs indsats indenfor klimadiplomati og rådgivning i udmøntningen af Danmarks globale klimaindsats og at udviklingen i og effekterne af indsatsen monitoreres og rapporteres, i det omfang det er muligt.

Dette baggrundsnotat indeholder gennemgang af indsatsområdet *Klimadiplomati og rådgivning*. Området gennemgås ved brug af Klimarådets metode til at vurdere af, hvordan en international klimaindsats bedst kan indgå i en revideret klimalov. Metoden er beskrevet i kapitel 2 i Klimarådets analyse *Danmarks globale klimaindsats* fra november 2023.

I Klimarådets metode anvendes seks kriterier til at vurdere, om der kan sættes et pejlemærke eller et mål for CO₂e-reduktion på de enkelte indsatsområder i Danmarks globale klimapåvirkning, eller om der alene bør gøres en indsats for at øge en positiv effekt eller mindske en negativ effekt af denne. De seks kriterier er:

1. Potentiale for CO₂e-reduktioner
2. Behov for tilskyndelse til handling
3. Metoder til at monitorere
4. Definition af langsigtet retning
5. Klar definition af målet
6. Grad af kontrol over udvikling i indsats.

2 Kriterier for, hvordan indsatsområdet kan styrkes i de klimapolitiske rammer

I dette afsnit gennemgås de enkelte kriterier for, hvordan indsatsområdet kan styrkes i de klimapolitiske rammer.

2.1 Potentiale for CO₂e-reduktioner

Der er i dette kriterium tale om et væsentlighedskriterie, som især handler om, hvor mange ton CO₂e der potentielt kan reduceres på området. Klimarådet klassificerer potentialet ud fra lille, medium, stort og meget stort i rapporten *Danmarks globale klimaindsats*.

Dansk klimadiplomati og rådgivning kan bidrage til at styrke og accelerere den grønne omstilling globalt

Danmark bidrager i dag til den globale klimaindsats gennem klimadiplomati og rådgivning:

- **Klimadiplomati.** Danmark bruger diplomatiske kanaler og strategier til at adressere klimaforandringer. Det involverer Danmarks tilvalg og fravalg af internationale aktiviteter i bred forstand, både bilateralt og multilateralt, herunder fx mødedeltagelse, dialoger, formelle og uformelle roller, partnerskaber og indgåelse af forpligtelser. Formålet med disse klimadiplomatiske indsatser er at reducere de globale drivhusgasudledninger og øge modstandsdygtigheden overfor klimaforandringer.
- **Rådgivning.** Danmark bidrager til at styrke og accelerere en grøn omstilling gennem direkte samarbejder med myndigheder i partnerlande, fx via de bilaterale myndighedssamarbejder for energi, miljø og fødevarer.

Med afsæt i det danske klimadiplomati og erfaringer med grøn omstilling har Danmark gode muligheder for at yde en positiv indflydelse ud over landets grænser.¹

Effekten af klimadiplomatiske og rådgivende indsatser er vanskelige at vurdere og kvantificere

Ofte vil det være vanskeligt at kvantificere effekten af Danmarks klimadiplomatiske og rådgivende indsatser i form af fx udledningsreduktioner eller antal mennesker, som er bedre rustet mod klimaforandringer. Der er flere årsager til dette, heriblandt:

1. **De danske klimadiplomatiske og rådgivende indsatser er meget brede.** Danmarks indsats på dette område dækker over indsatser inden for mange forskellige organisationer og på tværs af klima-, handels-, udviklings- og sikkerhedspolitik. Samtidig har Danmark indgået rådgivende myndighedssamarbejder med mange forskellige aktører på forskellige niveauer af samfundet og med fokus på flere forskellige teknologiske løsninger og kapacitetsopbygningsindsatser.
2. **Effekterne af klimadiplomatiske og rådgivende indsatser er i nogle tilfælde diffuse og svære at isolere.** Danmark kan forsøge at påvirke forskellige processer og beslutninger, men det er i sidste ende de aktører, som vi søger at påvirke, der træffer de nødvendige politiske beslutninger, og beslutninger træffes ofte som et resultat af mange faktorer, herunder fx politiske og økonomiske omstændigheder i det pågældende land.
3. **Danmarks indsatser interagerer med andre.** Mange klimadiplomatiske og rådgivende indsatser sker i interaktion og/eller samarbejde med andre med andre lande og aktører, som også forsøger at påvirke de samme aktører i en bestemt retning.²

Som følge heraf er det svært at kvantificere og isolere effekten af klimadiplomatiske og rådgivende indsatser, både isoleret set for mange enkeltindsatser og især for området som et hele.

Der er et stort potentiale i myndighedssamarbejdet og de klimadiplomatiske indsatser

På trods af de metodiske problemstillinger med at kvantificere en effekt, vurderes det, at der er et stort potentiale i at fremme grøn omstilling globalt gennem klimadiplomatiske og rådgivende indsatser. Eksempelvis har et dansk-kinesisk energipartnerskab etableret under de bilaterale myndighedssamarbejder understøttet Kina i at øge fleksibiliteten af kulkraftværker, så mere grøn energi kan integreres i el-systemet. Dette har resulteret i, at den samlede mængde

vindenergi, der går til spildevand, er reduceret fra 17 pct. i 2016 til 7 pct. i 2018. Dette svarer til en reduktion på 22 mio. ton CO₂ pr. år. Til sammenligning var Danmarks samlede territoriale udledninger cirka 46 mio. ton CO₂e i 2021.³ Udledningsreduktionerne fra disse samarbejder kan ikke direkte tilskrives Danmark, men eksemplet understreger potentialet i at understøtte vækst- og udviklingslande i grøn omstilling med udgangspunkt i danske erfaringer og løsninger. Danmark har i 2023 energisamarbejder med 24 lande, som tilsammen står for 70 pct. af de globale CO₂-udledninger.⁴

Samtidig har den danske regering også indgået i og taget initiativ til en række frivillige partnerskaber, der har potentialet til at skabe fremdrift på områder, hvor der er behov for global handling, heriblandt:

- **Beyond Oil and Gas Alliance.** Danmark var i 2021 med til at stifte Beyond Oil and Gas Alliance (BOGA), hvis formål er at udfase den globale olie- og gasproduktion i overensstemmelse med Parisaftalens temperaturmål.⁵
- **Maritime aftale.** Danmark var medstifter af den Maritime aftale, som er en koalition af lande, der succesfuldt har arbejdet for et styrket mål om klimaneutral søfart i den Internationale Maritime Organisation (IMO).⁶
- **Metanaftalen.** Over 100 lande, inklusive Danmark, har tilsluttet sig en aftale om en kollektiv nedbringelse af metangasudledninger med 30 pct. inden 2030.⁷
- **Tab og Skader.** Danmark har besluttet at give penge til tab og skader i udviklingslandene som følge af klimaforandringer, som et af de første lande i verden. Derudover har Danmark også sat fokus på et øget behov for finansiering til klimatilpasning.

Disse klimadiplomatiske indsatser har potentialet til at skabe fremdrift på vigtige globale indsatsområder, hvor der er behov for yderligere handling. Klimarådet har tidligere vurderet, at Danmark generelt yder en vigtig klimadiplomatisk og rådgivende indsats.⁸ Det er vigtigt, at sådanne initiativer følges op af konkrete handlinger af den danske regering og andre landes regeringer, så det fører til reelle reduktioner.

Der kan også ydes en negativ indsats indenfor klimadiplomati og rådgivning

Selv om langt de fleste klimadiplomatiske initiativer er positive, er der også eksempler, hvor Danmark udøver en negativ klimadiplomatisk indsats. Det skete fx, da Danmark modarbejdede begrænsninger på brug af biomasse i EU's direktiv for Vedvarende Energi.⁹

På samme måde kan Danmark også rådgive andre lande i teknologier og løsninger, som ikke nødvendigvis er hensigtsmæssige for den grønne omstilling. Fx har Klimarådet tidligere vurderet, at Danmark kan adressere sult, fødevarekrise og klima mere præcist ved at prioritere klimabistanden til plantebaseret produktion fremfor animalsk produktion, da verden står overfor en fundamental omlægning af fødevareproduktionen, hvis verdens befolkning skal holde sig indenfor de planetære grænser.¹⁰

2.2 Behov for tilskyndelse til handling

Kriteriet om behovet for tilskyndelse henviser til, om der for nuværende er en mangel på private eller offentlige tilskyndelser for at handle på området, og hvor Klimarådet vurderer, at der med fordel kan gøres en indsats på området.

Den globale klimaindsats skal øges markant

Verden bliver stadig varmere, og klimaforandringerne kan ses og mærkes de fleste steder. Samtidig er der ikke meget, der tyder på, at verdens lande er ved at vende udviklingen. Hvis den globale opvarmning skal begrænses til 1,5 grader, skal verdens samlede udledninger næsten halveres allerede i 2030 relativt til 2010. I stedet satte de globale udledninger rekord i 2022, og kursen er sat mod en temperaturstigning på 2,5-2,9 grader i 2100.¹¹

Der er således et markant behov for, at alle verdens lande øger deres klimaambitioner og accelererer implementeringen af grønne løsninger, hvis Parisaftalens mål skal efterleves og de værste konsekvenser af klimaforandringerne skal afbødes. Dette kan Danmark skubbe på gennem en styrket klimadiplomatisk og rådgivende indsats.

Danmark skal gå forrest og hjælpe udviklingslandene

I henhold til Parisaftalen skal udviklede lande som Danmark gå forrest i klimakampen og vi er forpligtet til at understøtte udviklingslandene i at reducere deres drivhusgasudledninger og opbygge modstandsdygtighed overfor klimaændringer gennem finansiell klimastøtte, kapacitetsopbygning og teknologioverførsel.¹²

I henhold til Klimaloven skal Danmark ligeledes være et foregangsland i den internationale klimaindsats. Samtidig står der i klimalovens bemærkninger, at Danmark ønsker et styrket internationalt myndighedssamarbejde om klima med fokus på verdens største udledere og udviklingslande.¹³ I den langsigtede strategi for global klimaindsats 2020-2025, *En Grøn og Bæredygtig Verden*, fremgår det, at Danmark skal være en klimadiplomatisk drivkraft, som skal styrke den danske klimadiplomatiske indsats ved at præge andre lande til at forpligte sig på ambitiøse målsætninger og gennemførelsen af dem.¹⁴

Det er dog ikke defineret klart i klimaloven hvad det betyder at være et foregangsland. Samtidig er Parisaftalen ikke detaljeret omkring, hvordan et land som Danmark helt præcist skal gå forrest og støtte andre lande i deres grønne omstilling. Det står derfor klart, at Danmark skal støtte og udøve en klimadiplomatisk og rådgivende indsats, men præcis hvordan og hvor meget Danmark skal bidrage med er uklart. Derfor kan der argumenteres for, at der er behov for en tilskyndelse til handling. Det skal forstås således, at der er behov for at sikre, at Danmark fastholder en ambitiøs indsats på dette område. Dette kan sikres ved at indsatsområdet fremgår i klimaloven.

2.3 Metoder til at monitorere

En vigtig forudsætning for at kunne sætte et konkret mål eller pejlemærke er, at der er veletablerede metoder og tilgængeligt data til at kunne monitorere indsatsen og udviklingen i samme. Metoderne kan være af forskellig modenhed og forbundet med forskellige usikkerheder, som man skal være opmærksom på i forbindelse med, om der sættes et eventuelt mål eller pejlemærke.

Klimadiplomatisk og rådgivende indsatser kan følges med indikatorer

Som følge af de metodiske problemstillinger fremhævet ovenfor, er det ikke umiddelbart muligt at etablere en metode, som følger udviklingen i, og effekten af den samlede klimadiplomatisk og rådgivende indsats som Danmark udøver.

Dog kan vigtige indsatser med fordel følges. Energistyrelsen indgår fx i kapacitetsopbyggende samarbejde med partnerlande for at fremme grøn omstilling, hvor der i den globale afrapportering opstilles kvantitative indikatorer, som fx følger, hvor mange projekter Danmark er engageret i og indenfor hvilke teknologier og løsninger Danmark rådgiver i. Samtidig opstilles der indikatorer for udviklingen i de partnerlande, som Danmark er engageret i, som følger implementeringen af vedvarende energiteknologier, investeringer osv. Således kan man følge udviklingen i Danmarks bilaterale samarbejder gennem udvalgte indikatorer, og med udgangspunkt i disse søge at vurdere, hvordan Danmark har bidraget til øgede ambitioner og grøn omstilling i de aftaler og landesamarbejder, som Danmark er engageret i. Dette gøres allerede i dag for en lang række indsatser særlig på energiområdet i den globale afrapportering.¹⁵

Det kan dog være ressourcekrævende at opstille kvantitative indikatorer for alle elementer af Danmarks klimadiplomatisk og rådgivende indsats. Men de vigtigste indsatser kan med fordel følges tæt. Danmark har fx taget initiativ til, og været medunderskriver på, en lang række internationale klimaaftaler, heriblandt BOGA, den maritime aftale og metanaftalen. Flere af disse internationale aftaler er frivillige og derfor stilles der heller ikke altid formaliserede rapporteringskrav til medlemslandene. Derfor er det vigtigt for Danmarks troværdighed, at vores indsats for at efterleve disse aftaler monitoreres i den globale afrapportering. Fx kan man med fordel følge BOGA mht., hvor mange medlemmer der har tilsluttet sig initiativet, størrelsen af alliansens nuværende olie og gasudvinding, og hvor mange medlemmer som rent faktisk efterlever BOGA's formål.

2.4 Definition af langsigtet retning

Hvis man skal kunne regulere Danmarks globale klimaindsats eller dele heraf kan det være hensigtsmæssigt at kunne definere et langsigtet mål/pejlemærke, som indsatserne kan rette sig efter. Det langsigtede mål/pejlemærke kan så suppleres af delmål for at facilitere handling på kort sigt.

De klimadiplomatiske og rådgivende indsatser skal kunne tilpasse sig

Danmark har defineret en overordnet retning for den klimadiplomatiske og rådgivende indsats. Denne er, at Danmark skal understøtte indfrielsen af Parisaftalens mål.¹⁶

Det er hensigtsmæssigt at udarbejde en strategi for, hvordan Danmark gennem en klimadiplomatisk og rådgivende indsats bedst understøtter indfrielsen af Parisaftalens mål globalt. Dette kan være ved at vurdere, hvordan danske erfaringer og løsninger bedst kan understøtte andre lande i deres grønne omstilling, og hvordan Danmark fx kan bidrage til at skubbe på områder, hvor der er et stort behov for fremdrift. Dette gør Danmark allerede. Fx har Danmark formuleret en række prioriteter for klimatopmødet, COP28 i Dubai. Heriblandt at Danmark vil arbejde for globale mål for vedvarende energi og energieffektivitet samt et mål for udfasning af fossile brændsler. Derudover vil Danmark arbejde for at øge klimafinansieringen til udviklingslandene.¹⁷ Derudover formuleres der også flerårige programmer for, hvordan danske erfaringer bedst kan understøtte andre landes grønne omstilling, fx gennem de bilaterale klima- og energisamarbejder.

Det kan dog være u hensigtsmæssigt at sætte langsigtede og meget konkrete målsætninger for, hvad Danmark helt præcist vil opnå med den klimadiplomatiske og rådgivende indsats. Indsatsen bør ideelt set være dynamisk og tilpasse sig til de behov og udfordringer som opstår. De politiske ambitioner og beslutninger, der foretages på klimaområdet, ændrer sig hele tiden både nationalt, internationalt og i multilaterale fora. Den danske indsats kan derfor med fordel tilpasses løbende som en konsekvens af forandringer, som fx ændringer i nationale politikker, EU-positioner, internationale aftaler, samt de udfordringer og behov der er globalt i forhold til at drive den grønne omstilling og tilpasse sig klimaforandringerne.

Der kan således godt defineres en overordnet retning for, hvad Danmark vil understøtte med den klimadiplomatiske og rådgivende indsats. Men det er vigtigt, at der tages hensyn til en stor grad af fleksibilitet, hvorfor det kan være u hensigtsmæssigt at sætte meget konkrete og langsigtede målsætninger på dette område.

2.5 Klar definition af målet

Hvis et mål eller et pejlemærke skal skrives ind i en klimalov, så bør det ideelt set være klart og tydeligt, hvad målet omfatter. Derved skal det også være muligt at definere klart, hvad målet er, samt hvad der tæller og ikke tæller med i målet. De nuværende nationale reduktionsmål er fx klart defineret, og baseret på FN's territorialprincip. Der findes dog også mange eksempler på mål, som er nyttige, fx Parisaftalens mål, selv om de ikke er entydigt defineret. Men jo mere entydigt et mål eller pejlemærke kan defineres, jo mindre mulighed er der for forskellige fortolkninger.

Det er svært at definere en klar målsætning for klimadiplomatiske og rådgivende indsatser

Der eksisterer ikke en klar definition for præcis, hvad klimadiplomati og rådgivning omfatter. I praksis består Danmarks indsatser på disse områder af en lang række initiativer, som konstant er under udvikling, og som har fokus på både multilaterale organisationer, regeringer og lokale myndigheder, og som spænder på tværs af både klima-, handels-, udviklings- og sikkerhedspolitik. Derfor vil det være svært samlet at definere klare rammer for, hvad den klimadiplomatiske og rådgivende indsats bør bestå af, og hvad der bør tælle med i et eventuelt mål eller pejlemærke.

2.6 Grad af kontrol med udvikling i indsats

Hvis der sættes et mål, er det vigtigt, at den danske regering og de danske myndigheder har en betydelig grad af kontrol over udviklingen på området og dermed har mulighed for at påvirke udviklingen og nærme sig målet.

Danmark har begrænset kontrol over effekterne af de klimadiplomatiske og rådgivende indsatser

Danmark har kontrol over, hvad vi forsøger at påvirke og hvordan. Derved kan der godt formuleres strategier for området. Men i sidste ende er det de lande og aktører vi forsøger at påvirke, som træffer de endelige beslutninger.

Selvom Danmark har en stor stemme internationalt i forhold til sin størrelse, så er Danmark også stadig en lille aktør indenfor globale klima- udviklings- handels og sikkerhedspolitik. Derfor er det i de fleste tilfælde heller ikke Danmark som sætter den overordnede dagsorden på klimaområdet.

Danmark har med udgangspunkt i danske erfaringer og løsninger, stærke diplomati og myndighedssamarbejder gode muligheder for at udøve en indflydelse uden for landets grænser. Men på trods af dette, er det begrænset hvor stor en kontrol Danmark har over andre lande og de beslutninger som der foretages i FN, EU og multilaterale investerings- og udviklingsbanker. Derfor er graden af kontrol med den endelige effekt af det danske klimadiplomati og rådgivning begrænset.

3 Diskussion af anbefaling til indhold i klimaloven

Klimarådets vurdering er opsummeret i tabel 1.

Tabel 1 Vurdering af Klimadiplomati og rådgivning

Kriterium	Vurdering
Potentiale for CO ₂ e reduktioner	Ukendt (men formentligt meget stort)
Behov for tilskyndelse til handling	Ja
Metoder til at monitorere	Nej
Definition af langsigtet retning	Både/og
Klar definition af målet	Nej
Grad af kontrol over udviklingen	Lav

Kriterier til at sætte et mål eller et pejlemærke er ikke opfyldt

På baggrund af gennemgang af kriterierne vurderer Klimarådet, at der ikke kan sættes et mål eller et pejlemærke for Danmarks klimadiplomati og rådgivning, da kun de to første kriterier er opfyldt:

1. **Potentiale for CO₂e reduktioner.** Det vurderes, at der er et ukendt men formentlig meget stort potentiale på området. Potentialet kan dog ikke kvantificeres.
2. **Behov for tilskyndelse til handling.** Danmark skal i henhold til Parisaftalen gå forrest og assistere udviklingslande gennem finansiel støtte, kapacitetsopbygning og teknologioverførsler. Det er dog uklart præcist hvad og hvor meget Danmark bør bidrage med.
3. **Metoder til at monitorere.** Der er ikke metoder til at monitorere den klimadiplomatiske og rådgivende indsats som ét hele. Det er dog muligt at monitorere enkeltområder.
4. **Definition af langsigtet retning.** Det er muligt at udarbejde en langsigtet strategisk retning for området. Indsatsen skal dog kunne tilpasse sig til de behov og udfordringer som opstår i de internationale fora vi arbejder i. Derfor kan det være uhensigtsmæssigt, at sætte meget konkrete og langsigtede målsætninger.
5. **Klar definition af målet.** Klimadiplomati og rådgivning som begreber er ikke klart defineret, og i praksis består Danmarks initiativer på disse områder af en lang række tiltag. Derfor vil det være svært at definere klare rammer for hvad der potentielt skal og ikke skal indgå i et mål eller et pejlemærke.
6. **Grad af kontrol over udviklingen.** Danmark har kontrol over, hvilke aktører og processer vi forsøger at påvirke og hvordan. Men i sidste ende er det de aktører vi forsøger at påvirke, som træffer de endelige beslutninger. Derfor vurderes graden af kontrol til at være lav.

Klimarådet anbefaler, at der fortsat gøres en indsats for klimadiplomati og rådgivning

På trods af, at der ikke kan sættes et samlet mål eller et pejlemærke i henhold til Klimarådets kriterier, bør der sikres en tilskyndelse til, at Danmark fortsat yder en positiv klimadiplomatisk og rådgivende indsats fremadrettet. Derfor anbefaler Klimarådet, at der fortsat gøres en ambitiøs indsats indenfor klimadiplomati og rådgivning i udmøntningen af Danmarks globale klimaindsats og at udviklingen i og effekterne af indsatsen monitoreres og rapporteres, i det omfang det er muligt.

Referencer

-
- ¹ Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2023*, 2023.
 - ² Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2023*, 2023
 - ³ Energistyrelsen, *Klimastatus og -fremskrivning 2023*, 2023.
 - ⁴ Energistyrelsen, *Global Rådgivning*, 2023.
 - ⁵ BOGA, *Beyond Oil and Gas Alliance*, 2023.
 - ⁶ Declaration on Zero Emission Shipping by 2050, 2021
 - ⁷ Global Methane Pledge, 2021
 - ⁸ Klimarådet, *Kommenteringen af Global Strategi 2022*, 2022. Klimarådet, *Kommenteringen af Global Afrapportering 2021*, 2021.
 - ⁹ Klimarådet, *Statusrapport 2023*, 2023.
 - ¹⁰ Klimarådet, *Kommentering af Global Strategi 2022*, 2022.
 - ¹¹ UNEP, *Emission Gap Report 2023*, 2023.
 - ¹² UNFCCC, *Paris Agreement*, 2015
 - ¹³ Regeringen, *Lov om klima*, 2020.
 - ¹⁴ Regeringen, *En grøn og bæredygtig verden – regeringens langsigtede strategi for global klimaindsats*, 2020.
 - ¹⁵ Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2023*, 2023
 - ¹⁶ Regeringen, *En Grøn og Bæredygtig Verden*, 2020.
 - ¹⁷ Altinget, *Dan Jørgensen: Mandag begynder slutspurten mod COP28. Her er Danmarks prioriteter*, 2023.

