

Notat om konsekvenserne for Grønland ved tiltrædelse af Parisaftalen

1. INDLEDNING OG KONKLUSION

Danmark har ratificeret Parisaftalen under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC). Parisaftalen er vedtaget i Paris den 12. december 2015 på den 21. partskonference (COP21) under UNFCCC og underskrevet af Danmark i New York den 22. april 2016. Grønland (Naalakkersuisut) meddelte ved brev af 8. april 2016, at Naalakkersuisut ikke ønskede, at Danmarks tiltrædelse af Parisaftalen omfattede Grønland. I forbindelse med Danmarks ratifikation af Parisaftalen blev der derfor afgivet erklæring om, at Parisaftalen ikke finder anvendelse for Grønland.

I Grønland overvejes det nu at afskaffe dette forbehold, således at også Grønland bliver omfattet af Parisaftalen. Departementet for Landbrug, Selvforsyning, Energi og Miljø i Grønlands Selvstyre har i den forbindelse bedt Poul Schmith/Kammeradvokaten udarbejde et notat, som redegør for de retlige forpligtelser for Grønland, der vil følge med en tiltrædelse af Parisaftalen.

Nærmere bestemt ønsker departementet følgende analyseret:

- Er der et råderum i forhold til, hvad Danmark har meldt ind som byrdefordeling?
- Hvad er forventningerne til landenes nationale handlingsplaner (NDC), herunder hvilket råderum har Grønland ved udformningen af disse handlingsplaner? Vil det f.eks. være muligt for Grønland at holde bestemte sektorer såsom råstof eller skibsfart ude af forpligtelserne til CO₂-reduktioner?

Afskaffes det ved Danmarks ratifikation af Parisaftalen erklærede territoriale forbehold for så vidt angår Grønland, er det vores vurdering, at:

- Grønland vil ikke blive selvstændig part til Parisaftalen, men bliver omfattet af Kongeriget Danmark, som er part til Parisaftalen. Kongerigets ratifikation af Parisaftalen vil som udgangspunkt

omfatte alle dele af Kongeriget medmindre der afgives erklæring om, at Parisaftalen ikke finder anvendelse herfor.

- Grønland vil – som en del af Kongeriget Danmarks ratifikation – blive retlig forpligtet af Parisaftalen, herunder kravet om at styrke den globale reduktion på truslen fra klimaændringer ved bl.a. at holde stigningen i den globale gennemsnitstemperatur til et godt stykke under 2 °C over det førindustrielle niveau, at øge tilpasningsevnen over for de skadelige virkninger af og fremme modstandsdygtigheden over for klimaændringer og en udvikling med lave drivhusgasemissioner, samt lede finansielle strømme i retning af lave drivhusgasemissioner og klimarobust udvikling, jf. Parisaftalens artikel 2.
- Grønland vil også være en del af forpligtelsen til at give et nationalt bestemt bidrag (NDC) med henblik på at opfylde de i Parisaftalens artikel 2 angivne mål, jf. Parisaftalens artikel 3 og 4, men da Grønland står uden for EU, er Grønland derimod ikke bundet af EU's beslutninger, retsakter m.v. Grønland er derfor heller ikke omfattet af EU-NDC'en, som indeholder EU's bidrag under Parisaftalen, og som fastsætter reduktionsmål for hver medlemsstat, herunder Danmark. Der opstår derfor en særlig situation.
- Ved beslutningsforslaget til Folketingets tilslutning efter grundlovens § 19 til den danske ratifikation af Parisaftalen var en lignende situation gældende i forhold til Færøerne. Her lagde man til grund, at Færøerne ikke kunne eller skulle indsende en selvstændig NDC, men at der ville blive kommunikeret en separat klimaindsats for Færøerne i tillæg til den NDC, som Danmark allerede havde kommunikeret gennem EU.
- En mulig model vil herefter kunne være, at der i samarbejde med den danske regering kommunikerer en separat klimaindsats for Grønland i tillæg til den NDC, som Danmark allerede har kommunikeret via EU.
- Grønland vil således i samarbejde med den danske regering skulle fastlægge, hvordan Grønland i en sådan separat klimaindsats nærmere skal bidrage til at opfylde forpligtelserne under Parisaftalen. Dette samarbejde skal tage udgangspunkt i selvstyreloven og samarbejdsaftalen mellem regeringen og selvstyret om de internationale Klimaforandringer under FN's klimakonvention, herunder det forhold, at Grønland har overtaget sagsområdet klima. Der er således ikke noget retligt til hinder for, at Grønland i samarbejde med den danske regering fastsætter et andet reduktionsmål end det, Danmark har forpligtet sig til i EU-NDC'en. Herunder vil f.eks. råstof- og skibsfartssektoren kunne holdes ude af eventuelle reduktionsforpligtelser for Grønland.

Vores vurdering er baseret på offentligt tilgængeligt materiale. Vurderingen må således læses med det forbehold, at hvis der findes ikke offentliggjort materiale af betydning for fortolkningen af Danmarks forpligtelser efter Parisaftalen, kan det ikke udelukkes, at dette materiale kan påvirke vurderingen.

2. RETSGRUNDLAG

2.1 Parisaftalen

Parisaftalen blev vedtaget den 12. december 2015 i Paris på den 21. partskonference (COP21) under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC).

Aftalen afløser Kyotoprotokollen, som var den første juridisk bindende internationale aftale med reduktionsforpligtelser for emission af drivhusgasser.¹

2.1.1 Målsætninger

Med Parisaftalen forpligter parterne sig til følgende globale målsætninger, jf. artikel 2, litra a-c (vores oversættelse):

- a) holde den gennemsnitlige globale temperaturstigning et godt stykke under 2 °C og arbejde for at begrænse temperaturstigningen til 1,5 °C i forhold til førindustrielt niveau
- b) øge tilpasningsevnen over for de skadelige virkninger af klimaforandringer og fremme modstandsdygtigheden over for klimaændringer og en udvikling med lave drivhusgasemissioner på en måde, som ikke er til fare for fødevareproduktionen, og
- c) lede finansielle strømme i retning af lave drivhusgasemissioner og klimarobust udvikling.

Efter artiklens stk. 2 bygger gennemførelsen af aftalen på et retfærdigt grundlag og princippet om parternes fælles, men differentierede ansvar, og respektive muligheder i lyset af forskellige nationale forhold.

2.1.2 Nationale reduktionsbidrag (NDC'er)

Parisaftalen pålægger hver aftalepart at udarbejde, meddele og håndhæve ambitiøse nationalt bestemte bidrag (Nationally Determined Contributions, NDC'er) med henblik på at opfylde Parisaftalens mål, og parterne iværksætter nationale reduktionsindsatser med henblik på at nå målene for bidragene, jf. artikel 3 og artikel 4, stk. 2:

¹ Kyotoprotokollens sidste forpligtelsesperiode udløber i 2020.

”Artikel 3

Som nationalt bestemte bidrag til den globale reaktion på klimacændringer skal alle parterne iværksætte og meddele ambitiøse tiltag, jf. artikel 4, 7, 9, 10, 11 og 13, med henblik på at opfylde denne aftales mål, jf. artikel 2. Alle parternes samlede indsats vil udgøre et fremskridt over tid, og i den forbindelse anerkendes behovet for at yde støtte til udviklingslandsparterne med henblik på effektiv gennemførelse af aftalen.

Artikel 4

1. For at nå det langsigtede temperaturmål, som er fastlagt i artikel 2, sigter parterne mod at nå toppen af drivhusgas emissionerne så hurtigt som muligt globalt set, samtidig med at det anerkendes, at udviklingslandsparterne vil være længere om at nå toppen; parterne sigter mod derefter at gennemføre hurtige reduktioner i overensstemmelse med den bedste forhåndenværende videnskab, således at der i anden halvdel af dette århundrede opnås balance mellem menneskeskabte drivhusgasemissioner fordelt på kilder og optaget heraf fordelt på dræn, hvilket skal ske på et retfærdigt grundlag og inden for rammerne af bæredygtig udvikling og indsatsen for at udrydde fattigdom.

2. Hver part udarbejder, meddeler og håndhæver de successive nationalt bestemte bidrag, som den agter at yde. Parterne iværksætter nationale modvirkningsforanstaltninger med henblik på at nå målene for sådanne bidrag.

3. Hver parts successive nationalt bestemte bidrag skal udgøre et fremskridt i forhold til partens på det pågældende tidspunkt gældende nationalt bestemte bidrag og afspejle den størst mulige ambition fra partens side i overensstemmelse med parternes fælles, men differentierede ansvar og respektive muligheder i lyset af forskellige nationale forhold.

...

9. Hver part meddeler et nationalt bestemt bidrag hvert femte år i overensstemmelse med beslutning 1/CP.21 og eventuelt relevante beslutninger truffet af partskonferencen, der tjener som møde for parterne i denne aftale, og under hensyntagen til resultaterne af den globale statusopgørelse, som omhandles i artikel 14.

...

12. De af parterne meddelte nationalt bestemte bidrag registreres i et offentligt register, der føres af sekretariatet.

13. Parterne redegør for deres nationalt bestemte bidrag. Ved redegørelsen for menneskeskabte emissioner og optaget i overensstemmelse med deres nationalt bestemte bidrag fremmer parterne miljømæssig integritet, gennemsigtighed, nøjagtighed, fuldstændighed, sammenlignelighed og konsekvens, og de sikrer, at dobbelttælling undgås i overensstemmelse med de retningslinjer, som er vedtaget af partskonferencen, der tjener som møde for parterne i denne aftale.

...

16. Parter, herunder regionale organisationer for økonomisk integration og deres medlemsstater, som er nået til enighed om at handle i fællesskab i overensstemmelse med stk. 2, oplyser ved meddelelsen af deres nationalt bestemte bidrag sekretariatet om aftalens vilkår, herunder det emissionsniveau, som hver part skal holde sig inden for i den relevante periode. Sekretariatet informerer dernæst konventionens parter og signatarer om den pågældende aftales vilkår.

17. Hver part i en sådan aftale er i overensstemmelse med stk. 13 og 14 og artikel 13 og 15 ansvarlig for sit emissionsniveau, således som dette er fastlagt i den aftale, der omhandles i stk. 16.

18. Hvis parter, der handler i fællesskab, gør dette inden for rammerne af og sammen med en regional organisation for økonomisk integration, som selv er part i denne aftale, er hver medlemsstat af den regionale organisation for økonomisk integration individuelt og i fællesskab med den regionale organisation for økonomisk integration ansvarlig for sit emissionsniveau, således som dette er fastlagt i den aftale, som er meddelt i henhold til stk. 16 i overensstemmelse med stk. 13 og 14 og artikel 13 og 15.” (min understregning)

Parterne skal altså hvert femte år meddele et sådant nationalt bestemt bidrag, jf. artikel 4, stk. 9, og parterne skal redegøre for deres bidrag, jf. artikel 4, stk. 13.

Bidragene skal udgøre et fremskridt i forhold til partens gældende bidrag og skal afspejle den størst mulige ambition fra partens side, jf. artikel 4, stk. 3. NDC'erne skal således være stadig mere ambitiøse, og det er derfor ikke muligt at opfylde aftalen ved at holde status quo.

Parterne har mulighed for at handle i fællesskab om at opfylde forpligtelsen til at udarbejde, meddele og håndhæve nationalt bestemte bidrag, dvs. mulighed for at meddele en samlet NDC til aftalen. Ved

meddelelse af NDC'en skal der oplyses om den fælles aftales vilkår, herunder det emissionsniveau, hver part skal holde sig inden for i den relevante periode, jf. artikel 4, stk. 16. Hver part i en sådan aftale om at meddele en fælles NDC er ansvarlig for sit emissionsniveau, som det er fastlagt i aftalen, jf. artikel 4, stk. 17. Handler parterne i fællesskab inden for rammerne af og sammen med en regional organisation for økonomisk integration, er hver medlemsstat ansvarlig for sit emissionsniveau, som det er fastsat i aftalen.

EU og dets medlemslande, herunder Danmark, har i overensstemmelse hermed besluttet at kommunikere en NDC i fællesskab, jf. nærmere herom nedenfor.

Der fremgår ingen sanktionsmuligheder af Parisaftalen i det tilfælde et bidrag i en NDC ikke opfyldes.

2.1.3 Danmarks ratifikation af Parisaftalen

Danmark ratificerede Parisaftalen ved folketingsbeslutning af 27. oktober 2016.²

Ifølge beslutningsforslaget af 5. oktober 2016 har EU og dets medlemsstater besluttet at opfylde forpligtelsen til at kommunikere en NDC i fællesskab. EU's meddelelse af 6. marts 2015 blev efterfølgende til EU's første NDC til aftalen med en reduktion i drivhusgasemissionerne i EU på mindst 40 % i 2030 i forhold til 1990-niveau³, som i 2020 er opdateret til en reduktion på 55 %.

Af beslutningsforslaget fremgår bl.a. følgende om NDC'en:⁴

"Det bemærkes endvidere, at NDC'erne, som indmeldes hvert femte år i medfør af Parisaftalen (første gang i 2015, næste gang i 2020), ikke er indeholdt i selve Parisaftalen men kommer til at fremgå af et særskilt register, der ikke har en juridisk bindende karakter. Parisaftalen indeholder således heller ikke EU's reduktionsbidrag, og Danmarks ratifikation af Parisaftalen omfatter derfor ikke i sig selv EU's eller Danmarks reduktionsbidrag. Derved adskiller Parisaftalen sig fra Kyotoprotokollen, hvor selve protokollen omfattede et dansk reduktionsbidrag.

² Jf. Folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af Parisaftalen af 27. oktober 2016 (2016/1 BFV 2).

³ Jf. Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af Parisaftalen af 5. oktober 2016 (2016/1 BSF 2). Reduktionsbidraget blev vedtaget på Det Europæiske Råd den 24. oktober 2014.

⁴ Jf. Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af Parisaftalen af 5. oktober 2016 (2016/1 BSF 2), pkt. 3 om artikel 4, og pkt. 4.1 om reduktionsindsatsen.

Parisaftalen adskiller sig ligeledes ved ikke at være en tidsbegrænset aftale, som det er tilfældet med Kyoto-protokollen. Under Parisaftalen er parterne forpligtet til fremadrettet at indmelde en NDC hvert femte år, og når der indmeldes en ny NDC, skal denne være mere ambitiøs end den forrige (det vil for EU's vedkommende sige senest i 2025, mens det i 2020 er en mulighed for EU at genbekræfte den eksisterende NDC frem for at indmelde en ny). EU, herunder Danmark, vil således som noget nyt være forpligtet til at øge sit ambitionsniveau over tid. ...

Det bemærkes, at i henhold til Parisaftalens artikel 4, stk. 16, skal parter, der vil opfylde deres forpligtigelser under Parisaftalen i fællesskab oplyse klimakonventionens sekretariat om betingelserne for den fælles målopfyldelse, når de indmelder deres NDC. Herunder skal oplyses om det emissionsniveau, som er gældende for hver part inden for den relevante periode. Hver part er ansvarlig for sit emissionsniveau, som det fremgår af en sådan aftale om fælles målopfyldelse. Det bemærkes i tillæg hertil i henhold til artikel 4, stk. 17, at såfremt EU ikke samlet set opfylder sit reduktionsbidrag, vil EU's medlemsstater, herunder Danmark, stå individuelt til ansvar for at opfylde sin andel af EU-forpligtelsen. Det betyder også, at Danmark kun kan stilles til ansvar for sin individuelle forpligtelse og ikke for andre medlemsstaters individuelle forpligtelser. Skulle EU's reduktionsbidrag falde væk, f.eks. fordi forudsætningerne for det europæiske samarbejde ændrer sig væsentligt, vil Danmark fortsat være folkeretligt bundet af forpligtelserne i Parisaftalen, herunder til at opretholde, meddele og håndhæve nationalt bestemte bidrag samt være forpligtet til at øge sit ambitionsniveau over tid." (vores understregning)

EU ratificerede Parisaftalen på vegne af EU og dets medlemsstater den 1. november 2016. Samme dato meddelte Danmark et territorielt forbehold for så vidt angår Grønland.

2.1.4 Færøerne og Parisaftalen

Der er ikke ved Danmarks ratifikation af Parisaftalen taget territorielt forbehold for så vidt angår Færøerne, som er bundet af Parisaftalen.

Under behandlingen af beslutningsforslaget om Danmarks ratifikation af Parisaftalen stillede Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget et spørgsmål om mulighederne for Færøernes medtiltrædelse af Parisaftalen. Af svaret fremgår bl.a.:⁵

⁵ Jf. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets svar af 26. oktober 2016 på spørgsmål 21 til beslutningsforslag nr. B 2 af 5. oktober 2016 om forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af Parisaftalen.

”Det er alene parter til FN’s klimakonvention, der kan indmelde reduktionsbidrag til Parisaftalen. Færøerne er ikke selvstændig part til FN’s klimakonvention men omfattet af Kongeriget Danmark, som er part til FN’s klimakonvention. Kongerigets ratifikation af Parisaftalen vil som udgangspunkt omfatte alle dele af Kongeriget medmindre der afgives erklæring om, at Parisaftalen ikke finder anvendelse herfor.

Færøerne har netop meddelt den 19. oktober 2016, at de ønsker at være omfattet af Kongerigets ratifikation af Parisaftalen, hvilket jeg synes er meget glædeligt. Der vil derfor blive kommunikeret en separat klimaindsats for Færøerne i tillæg til den NDC, som Danmark allerede har kommunikeret gennem EU.”

I en redegørelse af 7. april 2022 om rigsfællesskabet fremgår det, at Færøerne tilsluttede sig Parisaftalen i 2016, men dog endnu ikke har indsendt reduktionsmål (NDC).⁶

2.1.5 Forholdet til Kyotoprotokollen

Danmark ratificerede den 16. maj 2002 Kyotoprotokollen uden territorielt forbehold for Grønland.

I Kyotoprotokollen var der i Annex B anført en forpligtelse for hvert enkelt land. Til forskel herfra meddeles målsætningen i henhold til Parisaftalen via en NDC og fremgår således ikke af selve aftalen, men af et ikke juridisk bindende register over de enkelte partslandes NDC’er.

EU og dets medlemsstater opfyldte deres respektive forpligtelser i Kyotoprotokollen i fællesskab, og havde i den forbindelse en byrdefordelingsaftale. Under Parisaftalen meddeler EU og dets medlemsstater en samlet NDC med individuelt angivne mål for hver enkelt medlemsstat.

Danmark var ifølge Kyotoprotokollen forpligtet til at reducere sine emissioner med 8 %. Grønland var – som hørende under Danmark territorielt – således medforpligtet i henhold til de 8 %. Grønland var – som stående uden for EU – til gengæld ikke forpligtet i forhold til EU’s byrdefordelingsaftale, ifølge hvilken Danmark forpligtede sig til en reduktion på 21 %.

2.1.6 EU’s NDC af 17. december 2020

Danmark meddelte sammen med de øvrige EU-lande deres første NDC den 6. marts 2015. Dengang var målet en reduktion på 40 % af drivhusgasemissionerne i 2030 i forhold til 1990-niveau. Målet skulle nås gennem reduktioner i henholdsvis de kvotebelagte sektorer med 43 % i 2030 i forhold til 2005 og ikke-

⁶ Jf. Redegørelse nr. R 15 af 7. april 2022, Folketingstidende 2021-22, Tillæg G.

kvotebelagte sektorer med 30 % i 2030 i forhold til 2005. Målet skulle udmøntes i EU-lovgivning om revision af EU's kvotehandelsdirektiv, byrdefordelingsaftale for de ikke-kvotebelagte sektorer samt integration af udledninger og optag fra skove og jorde. Det danske bidrag skulle være på 39 % reduktion i de ikke-kvotebelagte sektorer ligesom der skulle være adgang til en række fleksibilitetsmekanismer til at indfri målet.⁷

EU NDC'en blev opdateret den 17. december 2020.⁸ Af den opdaterede NDC fremgår bl.a., at EU og dets medlemsstater tilsammen forpligter sig til et bindende mål om en nettoreduktion på mindst 55 % af drivhusgasemissionerne inden 2030 sammenlignet med 1990:

“II. NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTION (NDC)

27. The EU and its Member States wish to communicate the following NDC. The EU and its Member States, acting jointly, are committed to a binding target of a net domestic reduction of at least 55% in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990.”

Af NDC'ens annex fremgår bl.a., at EU og dets medlemsstater har til hensigt at handle i fællesskab i henhold til Parisaftalens artikel 4, stk. 2, i henhold til den i NDC'en fastsatte lovgivning.

Det fremgår også af annex'et, at de respektive emissionsreduktioner, der er gældende på tidspunktet for indsendelsen, er 39 % for Danmarks vedkommende, men at oplysningerne om de enkelte landes mål er genstand for revision i lyset af det forbedrede mål:

“The following information in this section is subject to revision in light of the enhanced target.

The respective emissions reductions in force at time of this submission are as follows.

- *Under Directive (EU) 2018/410 the EU Emissions Trading System: EU will reduce its emissions from the sectors covered by this legislation by 43% from 2005 levels by 2030;*
- *Under Regulation (EU) 2018/842, each EU Member State will reduce its emissions from sectors outside the EU ETS from 2005 levels by 2030 in accordance with the following*

⁷ Jf. Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af Parisaftalen af 5. oktober 2016 (2016/1 BSF 2), pkt. 4.1. om reduktionsindsatsen.

⁸ Den opdaterede NDC's "submission date" er den 18. december 2020, jf. <https://unfccc.int/NDCREG>.

percentage: Belgium 35%, Bulgaria 0%, Czech Republic 14%, Denmark 39%, Germany 38%, Estonia 13%, Ireland 30%, Greece 16%, Spain 26%, France 37%, Croatia 7%, Italy 33%, Cyprus 24%, Latvia 6%, Lithuania 9%, Luxembourg 40%, Hungary 7%, Malta 19%, Netherlands 36%, Austria 36%, Poland 7%, Portugal 17%, Romania 2%, Slovenia 15%, Slovakia 12%, Finland 39%, Sweden 40%.

- *Under Regulation (EU) 2018/841 on the inclusion and accounting of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the EU framework, for the periods from 2021 to 2025 and from 2026 to 2030, each Member State shall ensure that emissions do not exceed removals, calculated as the sum of total emissions and total removals on its territory in all of the land accounting categories combined, as accounted in accordance with this Regulation.”*

Da den seneste NDC er meddelt i 2020, skal Danmark via EU meddele en ny NDC i 2025, som skal udgøre et fremskridt i forhold til den gældende, jf. aftalens artikel 4, stk. 2-3 og 9.

2.2 Selvstyreloven og samarbejdsaftalen med regeringen om internationale klimaforhandlinger under klimakonventionen

Lov om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven)⁹ § 16, stk. 1, lyder således:

”Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget.”

Afskaffer Grønland det territoriale forbehold, der er erklæret ved Danmarks ratifikation af Parisaftalen, bliver Grønlands Selvstyre i medfør af selvstyrelovens § 16, stk. 1, således undergivet de forpligtelser, der følger af Parisaftalen, som en folkeretlig aftale, der efter Danmarks ratifikation heraf er bindende for riget. Selvstyret bliver altså som en del af rigsfællesskabet forpligtet til at bidrage til opfyldelsen af rigets forpligtelser i henhold til Parisaftalen.

På tilsvarende måde var Grønland også forpligtet af Kyotoprotokollen i den første forpligtelsesperiode fra 2008-2012, som Danmark ratificerede uden territorielt forbehold for Grønland.

Selvstyrelovens § 11, stk. 3, fastslår, at udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsansliggende, og at rigsmyndighedernes ansvar og beføjelser efter grundloven bevares.

⁹ Jf. lov nr. 473 af 12. juni 2009.

Grønlands Selvstyre har hjemtaget dele af klimapolitikken som forvaltningsområde, jf. selvstyrelovens bilag, liste II, nr. 28. Efter forarbejderne til selvstyreloven vedrører sagsområdet den meteorologiske og klimatologiske betjening af Grønland med omliggende farvande og luftrum med det formål at sikre menneskeliv og materielle værdier. Af forarbejderne fremgår som et sagsområde, der efter regeringen opfattelse må forblive hos rigsmyndighederne, udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik.¹⁰

Regeringen og selvstyret har indgået en samarbejdsaftale af 15. august 2012 om de internationale klimaforhandlinger under FN's klimakonvention. Formålet med aftalen er at styrke samarbejdet om varetæelse af grønlandske interesser i de internationale klimaforhandlinger under FN's klimakonvention, herunder konsultation og inddragelse i forhandlingsprocessen i forlængelse af selvstyrelovens § 13, informationsadgang og synliggørelser af Grønland. Samarbejdet bygger på selvstyrelovens principper om ligestyrelighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Af aftalen fremgår bl.a.:

”2. Rammer for samarbejde

1. Samarbejdsaftalen bygger på selvstyrelovens principper om ligestyrelighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Selvstyrelovens § 13 fastlægger muligheden for indgåelse af samarbejdsaftaler mellem regeringen og Naalakkersuisut vedrørende forhandling om folkeretlige aftaler, som forhandles og indgås af regeringen, og som har særlig betydning for Grønland.

...

3. Konsultation og inddragelse i forhandlingsprocessen

1. Naalakkersuisut konsulteres i forhold til udformningen af regeringens positioner i forbindelse med forhandlingen af EU's samlede holdning.

2. På de områder, der vurderes at have betydning for Grønland, deltager Naalakkersuisut i processen frem mod fastlæggelsen af EU's holdning på lige fod med danske myndigheder.

3. Naalakkersuisut deltager i de internationale klimaforhandlinger som en del af Kongeriget Danmarks forhandlingsdelegation.

4. Naalakkersuisut skal i videst muligt omfang gives adgang til koordinationsmøder i EU-kredsen. Hvor Naalakkersuisut deltager i sådanne møder, vil det være som en del af Kongeriget Danmarks forhandlingsdelegation og ikke som selvstændig aktør.

¹⁰ Jf. lovforslag nr. L 128 af 5. februar 2009, de almindelige bemærkninger pkt. 4.4.33. og pkt. 4.5.

5. Såfremt der under forhandlingssessioner opstår væsentlige afvigelser fra positioner, hvorom der på forhånd er opnået forståelse mellem regeringen og Naalakkersuisut, vil regeringen konsultere Naalakkersuisut herom. En sådan konsultation kan eksempelvis være i form af møder mellem medlemmer af regeringen og Naalakkersuisut, der måtte være til stede under forhandlingerne.

...

5. Synliggørelse af Grønland

1. Grønlands selvstyre har overtaget sagsområdet klima, og som følge heraf besidder selvstyret kompetencen til at fastlægge Grønlands klimapolitik. Deraf følger også kompetencen til at synliggøre og kommunikere Grønlands klimapolitik ud, inden for rammerne af selvstyreloven.

2. Hvor regeringen og Naalakkersuisut finder det relevant, medvirker regeringen til synliggørelse af Grønlands situation og Naalakkersuisuts indsats på klimaområdet.”

3. VURDERING - RETLIGE KONSEKVENSER VED AT AFSKAFTE DET TERRITORIALE FORBEHOLD

Grønlands Selvstyre har i et brev af 8. april 2016 meddelt, at selvstyret ønsker, at Danmarks tiltrædelse af Parisaftalen ikke omfatter Grønland. Danmark har derfor ratificeret Parisaftalen med en erklæring om, at Parisaftalen ikke finder anvendelse for Grønland.¹¹

Afskaffes det territoriale forbehold, der er erklæret ved Danmarks ratifikation af Parisaftalen den 1. november 2016, er det vores vurdering, at Grønland som en del af rigsfællesskabet bliver folkeretligt forpligtet af Parisaftalen, jf. herved også selvstyrelovens § 16, stk. 1.

Dette indebærer, at Grønland via Danmarks ratifikation vil være underlagt Parisaftalens krav om at styrke den globale reaktion på truslen fra klimaændringer bl.a. ved at holde stigningen i den globale gennemsnitstemperatur til et godt stykke under 2 °C over det førindustrielle niveau, at øge tilpasningsevnen over for de skadelige virkninger af og fremme modstandsdygtigheden over for klimaændringer og en udvikling med lave drivhusgasemissioner, samt lede finansielle strømme i retning af lave drivhusgasemissioner og klimarobust udvikling, jf. Parisaftalens artikel 2.

¹¹ Jf. Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af Parisaftalen af 5. oktober 2016 (2016/1 BSF 2), pkt. 9 om Grønland og Færøerne.

Parisaftalen og Danmarks ratifikation heraf indeholder ikke et reduktionsbidrag for Danmark. Reduktionsbidraget er alene indeholdt i EU-NDC'en meddelt aftalen. Danmark vil være ansvarlig for at opfylde sin andel af reduktionsforpligtelsen i EU-NDC'en, men det vil være en EU-retlig forpligtelse og ikke en folkeretlig forpligtelse i henhold til Parisaftalen. I overensstemmelse hermed anføres i beslutningsforslaget om Danmarks ratifikation af Parisaftalen, at skulle EU's reduktionsbidrag falde væk - f.eks. fordi forudsætningerne for det europæiske samarbejde ændrer sig væsentligt - vil Danmark fortsat være folkeretligt bundet af forpligtelserne i Parisaftalen.

Da Grønland står uden for EU, er Grønland ikke bundet af EU's beslutninger, retsakter m.v., herunder af EU-NDC'en, som indeholder EU's bidrag under Parisaftalen. Da Danmark har meddelt sin NDC via EU, rejser det spørgsmålet, hvordan Kongeriget Danmark opfylder NDC-forpligtelsen, hvis Grønland bliver medforpligtet af Parisaftalen ved ophævelse af det territoriale forbehold.

Der synes ikke efter Parisaftalens ordlyd at være mulighed for, at Grønland - som en del af kongeriget Danmark, som er part i Parisaftalen - meddeler sin egen NDC under Parisaftalen.

I forhold til Grønlands opfyldelse af kravet om en NDC vil en mulig model formentlig være, at Grønland i samarbejde med den danske regering afsøger muligheden for, at der til det relevante organ under Parisaftalen kommunikerer en separat klimaindsats for Grønland i tillæg til den NDC, som Danmark allerede har kommunikeret via EU. Som anført ovenfor under punkt 2.1.4, synes det at være den model, der planlægges anvendt i forhold til Færøerne.

Grønland vil således skulle fastlægge, hvordan Grønland i en sådan separat klimaindsats nærmere skal bidrage til at opfylde forpligtelserne under Parisaftalen. For så vidt angår fastlæggelsen af Grønlands klimaindsats, har Grønland på den ene side hjemtaget klimapolitikken som forvaltningsområde. På den anden side bliver Grønland omfattet af Parisaftalen som en del af rigsfællesskabet, og det tilkommer den danske regering at handle på rigsfællesskabets vegne i udenrigsanliggender. Fastlæggelsen af Grønlands klimaindsats vil derfor efter vores opfattelse skulle ske i samarbejde med den danske regering. Dette samarbejde vil skulle tage udgangspunkt i selvstyreloven og principperne i samarbejdsaftalen mellem regeringen og selvstyret om de internationale klimaforandringer under FN's klimakonvention, dvs. et samarbejde, der bygger på selvstyrelovens principper om ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland, samt med det forhold for øje, at Grønland har overtaget sagsområdet klima. Samarbejdsaftalen omfatter ikke Parisaftalen, men aftalen udspringer af FN's klimakonvention, og principperne i samarbejdsaftalen må således anses for relevante.

Der er på den baggrund ikke noget retligt til hinder for, at Grønland i samarbejde med Danmark fastlægger et andet reduktionsmål end det, Danmark har forpligtet sig til i EU-NDC'en. Herunder vil f.eks. råstof- og skibsfartssektoren kunne holdes ude af eventuelle reduktionsforpligtelser for Grønland.