

BETÆNKNING
Afgivet af Frednings- og Miljøudvalget

vedrørende

Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at meddele den danske regering, at Grønlands territoriale forbehold for Parisaftalen skal ophæves og meddeles De Forenedes Nationers Klimakonvention, UNFCCC.

Fremsat af Naalakkersuisoq for Landbrug, Selvforsyning, Energi og Miljø, Kalistat Lund

Afgivet til forslagets 2. behandling

Udvalget har under behandlingen bestået af:

Medlem af Inatsisartut Mala Høy Kúko, Siumut, formand
Medlem af Inatsisartut Knud Mathiassen, løsgænger, næstformand
Medlem af Inatsisartut Jens Kristian Therkelsen, Siumut
Medlem af Inatsisartut Mikivsuk Thomassen, Inuit Ataqatigiit
Medlem af Inatsisartut Pipaluk Lyngø, Inuit Ataqatigiit

Udvalget har efter 1. behandlingen 19. maj under FM2023 gennemgået forslaget.

Forslagets indhold og formål

Med nærværende beslutningsforslag i henhold til § 33 i Forretningsordenen for Inatsisartut ønsker Naalakkersuisut, at ophæve Grønlands territoriale forbehold af Parisaftalen.

Danmark underskrev Parisaftalen den 22. april 2016 med et territorielt forbehold for Grønland efter daværende Naalakkersuisuts ønske. Der foreligger ikke en officiel begrundelse for ønsket om et territorielt forbehold, men en gennemgang af materiale peger på en bekymring for, at den økonomiske udvikling kunne blive begrænset af klimahensyn, og at der i aftalen ikke er en bindende henvisning til oprindelige folks rettigheder eller retten til udvikling for oprindelige folk.

Ved ophævelse af det territoriale forbehold bliver Grønland ikke selvstændig part til Parisaftalen, men bliver omfattet af kongeriget Danmark, som er part til Parisaftalen.

Forslaget har til formål at omstille samfundet til at reducere drivhusgasudledninger. Grønland kan tilslutte sig Parisaftalen uden at være forpligtet af Danmarks reduktionsmål, men vil blive forpligtet til selv at udarbejde et nationalt bestemt reduktionsmål.

Ophævelse af det territoriale forbehold vil medføre, at Grønland bliver retligt forpligtet af Parisaftalen.

Der er udarbejdet en konsekvensanalyse af Parisaftalens konsekvenser for samfundet. Analysen viser, at det er muligt at mindske Grønlands udledning af drivhusgasser, og at det er muligt at udelade konkrete sektorer ved tiltrædelse til Parisaftalen.

Analysens baggrundsrapport fremhæver bl.a. også, om virksomheders ansvar og omdømme ift. en ophævelse af den territoriale forbehold i Parisaftalen;

- *Flertallet af de interviewede virksomheder mener, at det er "det rigtige at gøre" i en tid, hvor klimaforandringerne får verdens øjne til at hvile på den smeltende indlandsis*
- *Flere udtaler, at det er landets og befolkningens omdømme, der er på spil, når landet står uden for Parisaftalen sammen med en lille kreds af lande*
- *Nogle virksomheder (næsten alle interviewede) påpeger, at Grønland er en del af det globale samfund, og at der derfor påhviler det grønlandske samfund at tage ansvar (s. 72)*

Derudover bliver det udtrykt, at virksomhederne anser en ophævelse af den territoriale forbehold, som en strategisk fremtidssikring for Grønland, med bl.a. en mulighed for en større tilslutning til den grønne omstilling internationalt;

- *Virksomheder med international handel og relationer ser den grønne omstilling som en konkurrenceparameter*
- *Nogle virksomheder påpeger, at det er at udvise rettighed omhu, da omstillingen til grønne energikilder er forbundet med store investeringer, som før eller siden vil være påkrævet alligevel*
- *Det bliver også fremhævet, at det strategiske fokus på grøn omstilling i høj grad handler om at tiltrække udenlandske investorer. Produktion under hensyntagen til klimaet er således blevet en 'gamechanger' og en slags 'license to operate'*
- *Stigende internationale krav til bæredygtighed gennem bl.a. EU kommer også til at påvirke grønlandske virksomheder, selvom Grønland ikke er med i EU (s. 72)*

Førstebehandling af forslaget i Inatsisartut

Under førstebehandlingen i Inatsisartut var der megen debat for og imod tiltrædelse af Parisaftalen. Der blev stillet mange spørgsmål, og der var delte meninger om forslaget. Forslaget blev henvist til udvalgsbehandling.

Høringssvar

Forslaget har været i offentlig høring i perioden 6. februar til 6. marts 2023 via Naalakkersuisuts offentlige høringsportal. Indkomne høringssvar er blevet behandlet og fremgår af Naalakkersuisuts høringsportal, hvor der er et høringsnotat, FM2023/60 af 7. marts 2023. Der foreligger i alt otte høringssvar, hvori alle er enige om en tiltrædelse til Parisaftalen.

Der er udarbejdet et notat, som er en sammenfatning af interviews blandt 21 centrale virksomhedsledere, som er blevet foretaget i perioden 20. juni – 10. oktober 2022, efter anmodning fra Departementet for Landbrug, Selvforsyning, Energi og Miljø.

Skriftlige spørgsmål samt orienteringsmøder

Udvalget har i forbindelse med udvalgsbehandlingen fremsendt skriftlige spørgsmål til Naalakkersuisoq for Landbrug, Selvforsyning, Energi og Miljø til skriftlig besvarelse og derudover har udvalget indkaldt til et orienteringsmøde som blev afholdt den 16. oktober.

Skriftlige spørgsmål og svar vedlagt betænkningen som bilag 1 og materiale fra orienteringsmødet er vedlagt som bilag 2. Slutteligt var udvalget indkaldt til et opfølgende møde 20. oktober.

Udvalgets behandling af forslaget

Indledningsvist vil udvalget bemærke at nærværende forslag er fremsat af den nuværende koalition som punkt 60 under FM2023, men blev oprindeligt fremsat som punkt 171 under FM2022 af Naalakkersuisut bestående af Inuit Ataqatigiit og Naleraq. På grund af den korte tid mellem 1. og 2. behandlingen under FM2023 blev 2. behandlingen udsat til efterårssamlingen 2023. Udvalget har i den foreliggende periode holdt 5 udvalgsmøder, og fremsendt skriftlige spørgsmål og bemærkninger til Naalakkersuisoq til skriftlig besvarelse. Udvalget har med spørgsmålene villet afdække de samfundsøkonomiske og erhvervsmæssige konsekvenser ved en tiltrædelse af Parisaftalen.

Udvalget hæfter ved, at der er fremkommet et nyt notat fra en advokat i forbindelse med udarbejdelsen af svar fra Naalakkersuisut. Det er udvalgets vurdering at notatet er et udtryk for en second option om konsekvenserne for Grønland ved en eventuel tiltrædelse af Parisaftalen. Udvalget hæfter sig ved, at der er væsentlige forskelle i de 2 advokatvurderinger af hhv. Poul Schmith og Ole Spiermann om, hvilke vilkår der gælder for Grønland at tiltræde Parisaftalen.

Det eksisterende notat

Ifølge advokat Poul Schmith vil Grønland ikke blive en selvstændig part til Parisaftalen, men vil komme ind under Danmark. Grønland vil blive retligt forpligtet, herunder kravet om at reducere drivhusgasudledninger, jf. Parisaftalens artikel 2. Poul Schmith skriver ligeledes i sit notat, at en mulig model kunne være, at der kunne kommunikeres en separat klimaindsats for Grønland, i lighed med Færøerne. Færøerne indsender ikke en selvstændig NDC. NDC'er beskriver hvert lands indsats for at reducere de nationale drivhusgasudledninger, og tilpasse sig virkningerne af klimaændringerne. Færøerne kommunikerer en separat klimaindsats, i tillæg til den NDC som Danmark laver.

Afskaffer Grønland det territoriale forbehold, bliver Grønland i medfør af Selvstyreloven § 16, stk. 1, således undergivet de forpligtelser, der følger af Parisaftalen, som er en folkeretlig aftale. Ifølge Poul Schmith synes der ikke i Parisaftalens ordlyd at være en mulighed for, at Grønland – som en del af kongeriget Danmark, som er part i Parisaftalen – meddeler sin selvstændige egen NDC/klimaindsats.

Grønland vil være forpligtet til at give et nationalt bestemt bidrag (NDC) med henblik på at opfylde de i Parisaftalens artikel 2 angivne mål. Danmarks NDC fastsættes af EU, men da Grønland ikke er med i EU, vil derfor opstå en særlig situation.

Det tilkommer den danske regering at handle på rigsfællesskabets vegne, i udenrigsanliggender. Derfor skal Grønlands klimaindsats ske i tæt samarbejde med den danske regering.

Poul Schmiths vurdering; ”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.”

Det nye notat fra den skriftlige besvarelse fra Naalakkersuisut

Ifølge advokat Ole Spiermann, med ekspertise indenfor folkeretlige forpligtelser, er det Danmark alene som har folkeretlige forpligtelser efter Parisaftalen. Artikel 2 i Parisaftalen er en formålsbestemmelse, og indeholder ikke folkeretlige forpligtelser for Grønland. Parisaftalen indeholder kun alene processuelle forpligtelser til at udarbejde, meddele og håndhæve nationalt bestemte bidrag, samt at redegøre og rapportere herfor. Ophæves det territoriale forbehold for Grønland, kan Parisaftalen set i sammenhæng med selvstyrelovens § 16, stk. 1, ikke begrunde, at den danske regering skal deltage i fastlæggelse af Grønlands Selvstyres klimaindsats. Grønlands Selvstyre kan inddrage den danske regering i fastlæggelsen af indhold, men alene i det omfang, som Grønlands Selvstyre finder det hensigtsmæssigt.

Parisaftalen lægger op til forskellig behandling af forskellige lande, således gives der ”industrilandsparter” særlig behandling, herunder en finansieringsforpligtelse i artikel 9, som

siger: *”Industrilandsparterne stiller finansielle ressourcer til rådighed for udviklingslandsparterne med henblik på både modvirkning og tilpasning i forlængelse af deres eksisterende forpligtelser i henhold til konventionen.”*

Danmark og Grønland kan ikke sammenlignes i forhold til Parisaftalen. Grønlands folkeretlige status som et folk i henhold til folkeretten, jf. selvstyrelovens præambel skal også inddrages. Det vil være helt i overensstemmelse med Parisaftalen og aftalens formål og målsætninger, at Grønlands Selvstyre bevarer rum og mulighed for økonomisk udvikling.

Ifølge Spiermann har Grønland overtaget sagsområdet klima, og det er alene Grønlands Selvstyre som kan gennemføre folkeretlige aftaler og forpligtelser indenfor sagsområdet klima. Parisaftalen giver mulighed for, at parter til Parisaftalen kan handle i fællesskab og træffe aftale om deres respektive nationalt bestemte bidrag, men Parisaftalen har ikke forudset, at en sådan aftale alene omfatter en del af en parts territorium. Det er den danske regering som har skabt ”den særlige situation” for Kongeriget Danmark, hvor Danmark i fællesskab med EU har sat et reduktionsmål for drivhusgasudledning for så vidt angår Danmark, men ikke så vidt angår Grønland.

”Den særlige situation” er ikke forudset i Parisaftalen, og næppe løses foruden en politisk drøftelse.

Ole Spiermann anbefaler; *”at Grønlands Selvstyre – forinden ophævelsen af det territoriale forbehold for Grønland – gør sig klart, hvordan Selvstyret ønsker, at den ”særlige situation” løses, og at Selvstyret også sikrer sig, at der med den danske regering, FN-organer og relevante tredjeparter fastlægges en løsning på ”den særlige situation”, som kan tiltrædes af Selvstyret.”*

Det er udvalgets forståelse at det er Poul Schmidts vurdering at tiltrædelse vil betyde en yderligere forpligtelse for Grønland i forhold til Danmark, da en ophævelse af det territoriale forbehold vil betyde, at Grønland vil blive underlagt Danmark og at Grønlands klimamål dermed skal fastlægges i tæt samarbejde med Danmark.

Dertil vil udvalget læne sig op ad Spiermanns vurdering af, at Grønland har hjemtaget klimaområdet, og derfor ikke nødvendigvis skal inddrage Danmark i Grønlands ønske om tiltrædelse til Parisaftalen. Derfor lægger udvalget stor vægt, at Grønland selvstændigt skal finde en løsning til ”den særlige situation”/Parisaftalen og i et vist omfang inddrage Danmark. Udvalget fremhæver også, at valget om ophævelse af det territoriale forbehold og tiltrædelsen til Parisaftalen skal udspringe efter eget ønske af Grønland.

Det betyder, at udvalget kommer med et ændringsforslag, hvori Naalakkersuisut pålægges at meddele United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) at Grønland vil tiltræde Parisaftalen. Udvalget vurderer, at Grønland derved viser et globalt medansvar for klimaet på vegne af den grønlandske befolkning.

Udvalgets holdning er, at de internationale forpligtelsers afvikling skal balanceres, herunder at man ikke kan komme uden om, at Grønland selvstændigt afvikler de overtagne klimaansvarsområder. På denne baggrund, regner udvalget med, at FN vil handle efter Naalakkersuisuts anmodning, da udvalget også fremhæver, at Grønlands vej til selvstændighed betyder, at man i højere grad skal handle som en stat.

På baggrund af eksperternes vurderinger og fordi Grønland har overtaget klimaområdet, er det er udvalgets overordnede vurdering, at Grønland kan meddele sit ønske om at tiltræde Parisaftalen, direkte til United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

Forslagets økonomiske konsekvenser

Det fremgår af § 33, stk. 1, i Inatsisartuts forretningsorden, at de økonomiske og administrative konsekvenser ved realiseringen af beslutningsforslag skal beskrives i forslagets begrundelse.

Naalakkersuisut vurderer, at selve den konkrete ophævelse af det territoriale ikke er forbundet med direkte omkostninger eller indtægter for landskassen.

I forhold til de administrative konsekvenser for det offentlige, vil Grønlands tiltrædelse af Parisaftalen indebære, at Grønland skal indgive information til Klimakonventionen om klimaindsatsen. Grønland rapporterer allerede til klimakonventionen om Grønlands optag og udledning af drivhusgasser. Denne rapportering fortsætter under Parisaftalen. Når Grønland har en NDC, skal der også rapporteres om fremskridt i forhold til at implementere en målsætning, der er fremlagt i NDC'en. Rapporteringsbyrden forventes at kunne afholdes indenfor eksisterende midler, såfremt der fortsat prioriteres øremærkede midler til klimaområdet.

De økonomiske konsekvenser forbundet med efterfølgende indsats, som følge af NDC'en, for at reducere drivhusgasudledning vil afhænge af Naalakkersuisuts kommende klimastrategi og den NDC, som vil blive udarbejdet. Der er i Parisaftalen ikke forbundet økonomiske sanktioner ved manglende opfyldelse af NDC'er.

Naalakkersuisut vurderer, at selve ophævelsen af det territoriale forbehold ikke har forudbestemte konsekvenser for erhvervslivet, men at den nationale klimastrategi, som skal danne grundlag for Grønlands NDC kan få konsekvenser for erhvervslivet.

Virksomheden Mind Your Business har udarbejdet et notat efter anmodning fra Naalakkersuisut. I notatet kan læses om hvilke og hvad de økonomiske konsekvenser vil være for de forskellige virksomheder.

Notatet er vedlagt som bilag 5 under punkt 60, på Inatsisartuts hjemmeside.

Eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser for borgerne vil afhænge af indholdet i klimastrategien og Grønlands NDC, som bliver politisk besluttet på et senere tidspunkt.

Udvalget har ingen bemærkninger til de beskrevne økonomiske og administrative konsekvenser.

Udvalgets indstillinger

- Et flertal i udvalget bestående af repræsentanter fra Inuit Ataqatigiit og Siumut fremsætter følgende ændringsforslag og indstiller dette vedtagelse:

”Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at meddele, at Grønland vil tiltræde Parisaftalen til United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)”.

Med disse bemærkninger, og med den i betænkningen anførte forståelse, skal udvalget overgive forslaget til 2. behandling.

Mala Høy Kúko
Formand

Knud Mathiassen
Næstformand

Jens Kristian Therkelsen

Mikivsuk Thomassen

Pipaluk Lynge