FORES

En guide till Köpenhamnsmötet

Daniel Engström m.fl.

FORES
Bellmansgatan 10
118 20 Stockholm

Tfn: 08–452 26 60
E-post: brev@fores.se
www.fores.se

Form, layout och illustrationer:
Kalle Magnusson (k@studio1982.com)
Martin J. Thörnkvist (m@studio1982.com)

Tryck: Sjuhäradsbygdens Tryckeri AB, Borås 2009
Typsnitt: Antenna (rubriker), Freight text (brödtext)
Papper: Cyclus 100% returpapper
ISBN : 978-91-977849-6-2
1:a upplagan, 1:a tryckningen

FORES 2009

En guide till Köpenhamnsmötet

9
8
7
6
5
4
3
2
1

Innehåll

Förord

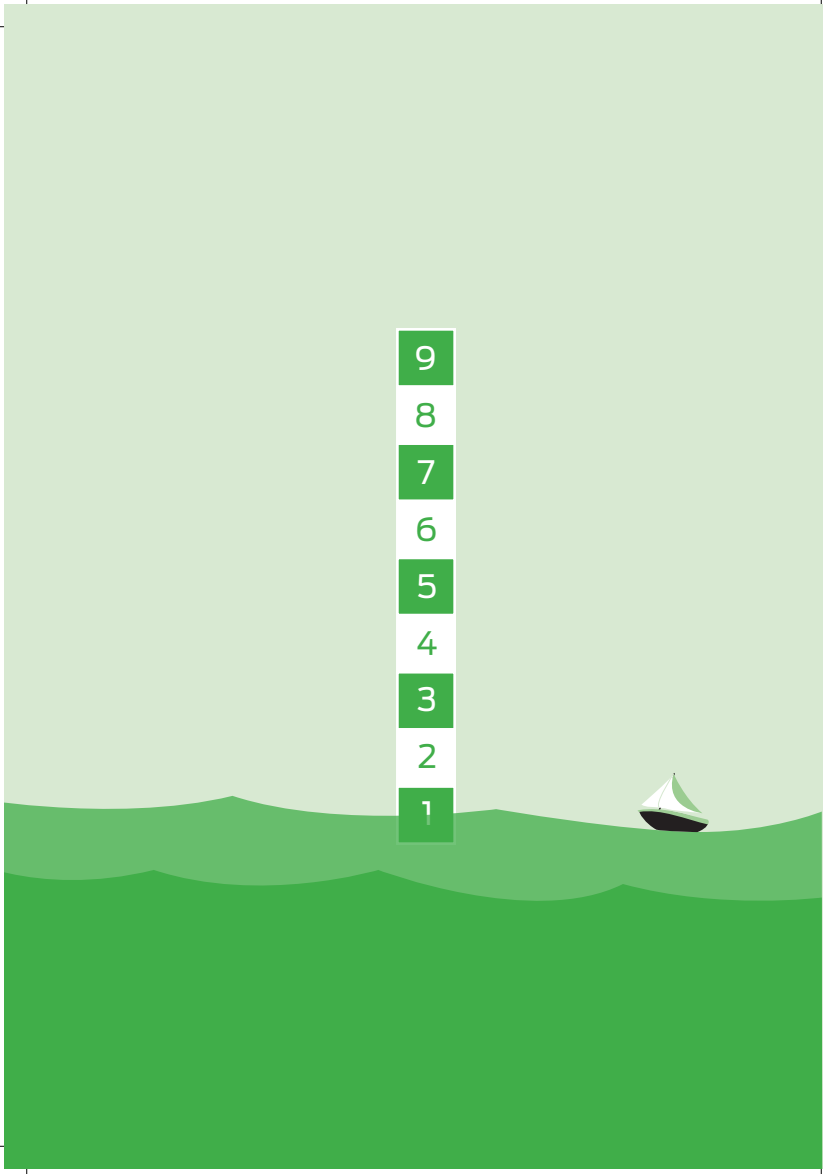
Varför behövs ett klimatavtal?

I december 2009 förhandlar världens ledare om klimatets öde i Köpenhamn. Där ska slutas ett nytt avtal om att minska utsläppen av klimatgaser, framförallt koldioxid, som annars riskerar att skapa en klimatkris. Vi på tankesmedjan FORES noterade att trots mycket information på nätet och många organisationers insatser är det väldigt svårt att överblicka vad Köpenhamnskonferensen egentligen omfattar, även för de mest miljöintresserade. Samtidigt berör klimatförhandlingarna oss alla, i Sverige och i världen. Därför har vi här producerat vår ”lilla gröna” – en enkel guide till klimatmötet i Köpenhamn.

Vi försöker ge dig alla fakta om Köpenhamnsprocessen: bakgrunden, aktörerna, beslutsfattandet samt konflikterna. Guiden har utvecklats från en annan skrift, ”Köpenhamnsavtalet”, skriven av Daniel Engström på FORES.

Som framgår av guiden är själva Köpenhamnsmötet varken början på förhandlingarna (de har pågått i decennier) eller slutet (besluten kommer att behöva fyllas på med innehåll efteråt). Vi hoppas därför att denna guide kommer vara till hjälp även efter att en överenskommelse träffats, då världens ledare kommer kämpa vidare med att rädda klimatet.

Martin Ådahl
Chef för FORES


9
8
7
6
5
4
3
2
1

Kapitel 1

Vägen till Köpenhamn

I december 2009 samlas världens länder i Köpenhamn för att komma överens om att minska sina utsläpp av växthusgaser.

Senast världens regeringar träffades och lovade att minska utsläppen var i Kyoto 1997. Kyotoprotokollet* är det hittills enda bindande klimatavtalet och dess åtagandeperiod löper ut 2012. Det krävs därför en ny internationell överenskommelse. Klimatfrågan återfinns högt på världens ledares agendor och människor runt om i världen förväntar sig att parterna träffar ett nytt avtal i Köpenhamn.

Egentligen borde detta vara enkelt. Världens länder samlas i Köpenhamn den 7–18 december för att tillsammans lösa ett problem som hotar dem alla. Lösningen verkar självklar – att minska utsläppen av koldioxid så snart som möjligt. Men det har visat sig svårt för världens länder att komma överens.

Tidigare möten

Att världens regeringar träffas för att komma överens i klimatfrågor är inget nytt, även om det fått betydligt mer publicitet på senare år. Redan i början av 90-talet uppmärksammades problemet med växthuseffekten, men det är inte förrän relativt nyligen som kraven på bindande åtaganden att minska koldioxidutsläppen ökat. Framförallt har många utvecklingsländer som inte deltog blivit aktiva i förhandlingarna. Här kommer en lista på förhandlingar sedan 1992:

» 1992 Rio de Janeiro

FN:s forskningspanel IPCC* kommer med en alarmerande rapport om människans klimatpåverkan, vilket leder till att FN:s första ramkonvention* för klimatet antas. Konventionen får namnet UNFCCC* och efterföljande förhandlingstillfällen kommer att kallas COP* (Conference Of the Parties, partskonferenser) och ska hållas varje år på olika platser i världen. Denna första konvention saknar konkreta nivåer för utsläppsminskningarna men konstaterar att de måste ske över tid så att ländernas ekonomier och teknologi ska hinna anpassa sig.

» 1994

UNFCCC träder i kraft efter att 50 länder till sist ratificerat avtalet. 192 länder har idag skrivit under konventionen.

» 1995 Berlin

Den första partskonferensen inom UNFCCC, kallad COP1, präglas av osäkerhet kring vilka åtgärder länderna kan ta till för att minska sina utsläpp.

» 1996 Genève

COP2: De deltagande länderna kommer överens om att bindande utsläppsminskningar är önskvärda och att varje land kan bestämma fritt hur de ska lösa sina utsläppsproblem.

» 1997 Kyoto

COP3: För första och hittills enda gången enas deltagarländerna om bindande utsläppsminskningar. Det så kallade ”Kyotoprotokollet” har försiktiga mål: 37 industrialiserade länder åtar sig att under åren 2008-2012 minska sina utsläpp med i genomsnitt 5% jämfört med 1990. Protokollet trädde inte i kraft förrän 2005 men idag har 183 länder ratificerat* det, dock inte

USA. Alla länder behöver dock inte minska sina utsläpp – utvecklingsländer är inte med i Kyotoprotokollet, medan industrialiserade länder och ekonomier under omvandling som till exempel Ryssland, gör det. Kyotoprotokollet upphör inte år 2012 men åtagandena om utsläppsminskningar upphör och det är därför som nya bindande utsläppsminskningar ska förhandlas fram i Köpenhamn nu i december.

» 1998 Buenos Aires

COP4: Fortsatta förhandlingar om Kyotoprotokollet

» 1999 Bonn

COP5: Snåriga tekniska diskussioner om Kyotoprotokollet

» 2000 Haag

COP6: USA kommer med ett för dem själva fördelaktigt förslag om att jordbruks- och skogsområden ska räknas som koldioxidsänkor (koldioxid som binds i marken). EU vägrar acceptera idén och förhandlingarna bryter samman.

» 2001 Bonn

COP6bis: USA under George W Bush vägrar att ratificera Kyotoprotokollet och deltar endast som observatör, men övriga länder kommer överens i flera viktiga frågor.

» 2001 Marrakech

COP7: Kyotoprotokollet slutförhandlas till sist.

» 2002 Delhi

COP8: EU försöker få övriga länder att vidta fler åtgärder men misslyckas.

» 2003 Milano

COP9: Några fler tekniska detaljer kring Kyotoprotokollet klaras upp.

» 2004 Buenos Aires

COP10: Man börjar diskutera vad som ska hända efter 2012 då Kyotoprotokollets åtaganden går ut.

» 2005 Montreal

COP11: Kyotoprotokollet träder äntligen i kraft. Mer diskussioner om 2012.

» 2006 Nairobi

COP12: Mer diskussioner om 2012.

» 2007 Bali

COP13: Diskussionerna om 2012 tar fart och en särskild handlingsplan - Bali Action Plan - antas i syfte att leda fram till ett nytt avtal i Köpenhamn. Förhandlare och arbetsgrupper möts även vid sidan av COP-processen för att diskutera olika frågor och bana väg för Köpenhamn 2009.

» 2008 Poznan

COP14: Arbetet inför COP-15 i Köpenhamn intensifieras. under denna partskonferens och så även i andra forum.

» 2009 Lite varstans i världen

Under 2009 har mötestakten accelererat för att smörja processen inför FN-mötet i Köpenhamn.

G8*, ett forum som samlar världens sju största industrialiserade nationer (USA, Japan, Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Italien, Kanada och Ryssland) samt EU och ofta även Kina, har diskuterat klimatet vid ett flertal tillfällen. På senare tid har G8 byggt ut

vissa möten till att omfatta ytterligare tolv av världens största länder och ekonomier – ett G20*.

MEF (Major Economics Forum). En USA-initierad process med Australien, Brasilien, Kanada, Kina, EU, Frankrike, Tyskland, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Korea, Mexiko, Ryssland, Sydafrika, Storbritannien och USA. Länderna står för cirka 80 procent av de globala utsläppen och skrev under en resolution om klimatförhandlingarna i juli i italienska L'Aquila. I denna överenskommelse slog länderna fast att den globala temperaturhöjningen inte får överstiga två grader Celsius till år 2050. Det var första gången länder som Kina och Indien ställde sig bakom detta mål och de lovade också för första gången att börja minska sina utsläpp, visserligen med det tvetydiga tillägget ”så snabbt som möjligt”.

Ett antal extrainsatta FN-ledda möten har ägt rum under våren och sommaren, bland dem ett veckolångt möte i Bonn, som tyvärr inte gav några konkreta framsteg.

Under hösten hålls fler klimatdiskussioner inom ramen för Major Economies Forum och G20. Dessutom ägnades en stor del av stats- och regeringschefernas möte i New York i samband med öppnandet

av FN:s generalförsamling i september åt klimatförhandlingarna.

Länder indelade i olika Annex*

Det finns 3 grupper i FN:s ramkonvention. Annex I-länder: De 41 industrialiserade länder (inklusive EU) som har åtaganden under Kyotoprotokollet

Annex II-länder: Samma länder som i Annex I-gruppen, minus de så kallade övergångsekonomierna. Dessa har skyldighet att ställa upp med finansiella resurser för att möjliggöra utvecklingsländernas utsläppsminskningar.

Icke-Annex I-länder: Består mestadels av utvecklingsländer och har enligt Kyotoprotokollet inga åtagande att sänka sina utsläpp av växthusgaser.

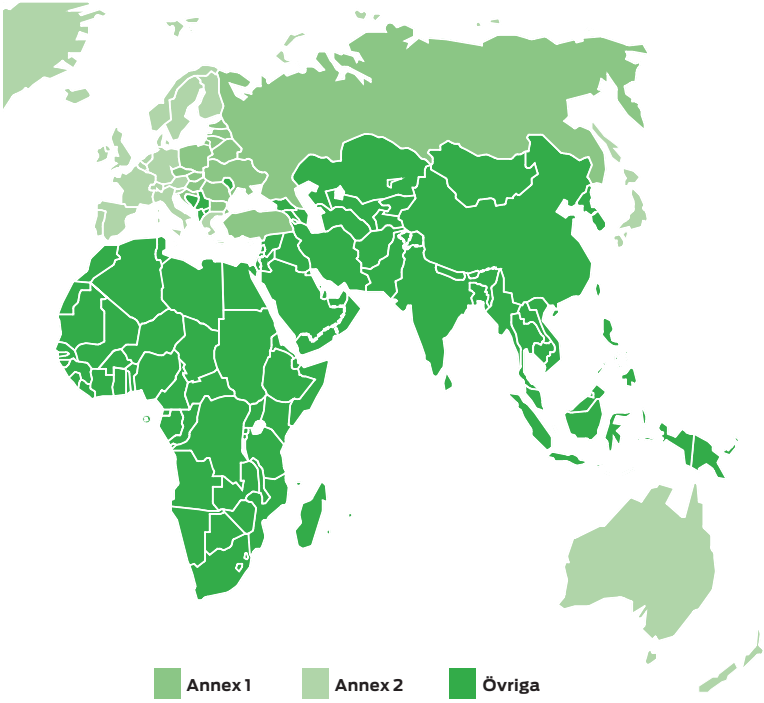
Annexindelning

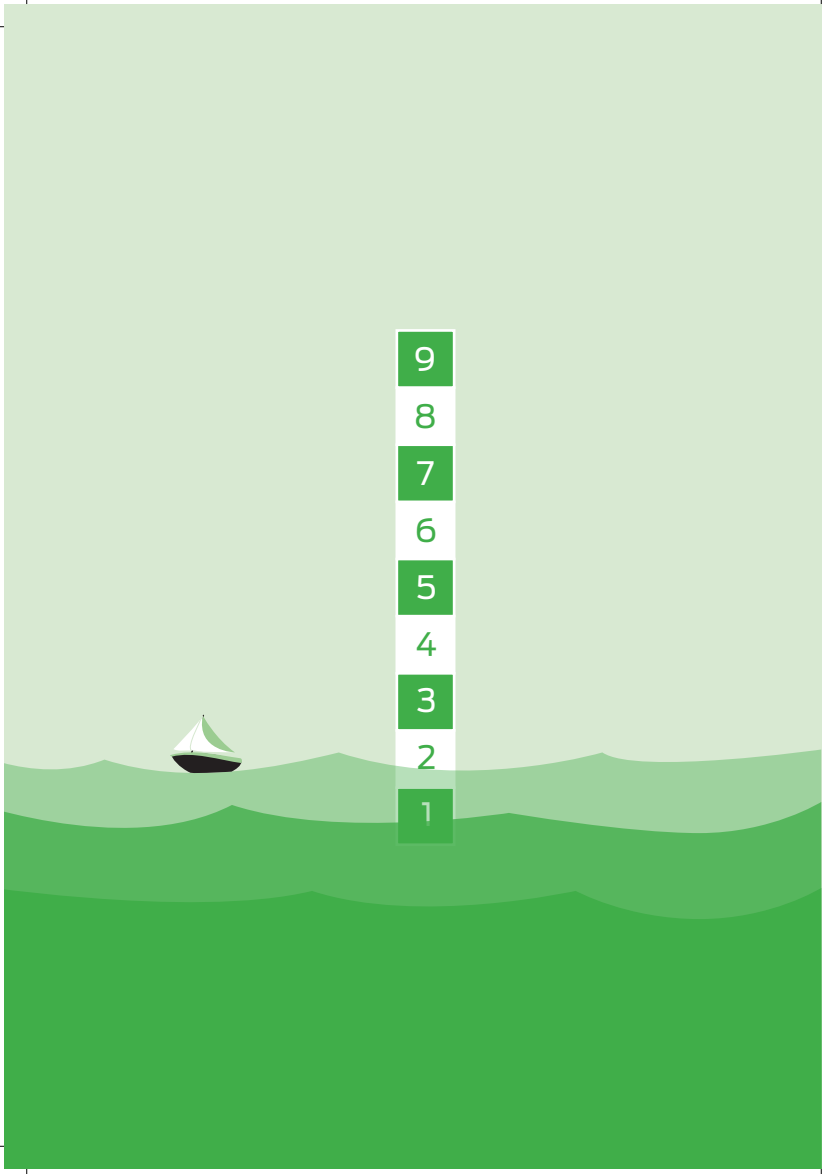
Annex 1

Australien, Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Monaco, Nederländerna, Norge, Nya Zealand, Polen, Portugal, Rumänien, Ryssland, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Turkiet, Tyskland, Ukraina, Ungern, Vitryssland, USA, Österrike.

Annex 2

Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxembourg, Nederländerna, Norge, Nya Zealand, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA, Österrike


Annex 1
Annex 2
Övriga


9
8
7
6
5
4
3
2
1

Kapitel 2

Förhandlingarnas olika delar

Klimatförhandlingarna delas upp i etapper så att kan man skjuta på svåra frågor och undvika att hela Köpenhamnsdiskussionerna stannar upp. Det brukar talas om fem mål, som delvis går in i varandra:

» **1.** Ett långsiktigt globalt mål för utsläppsminskningar

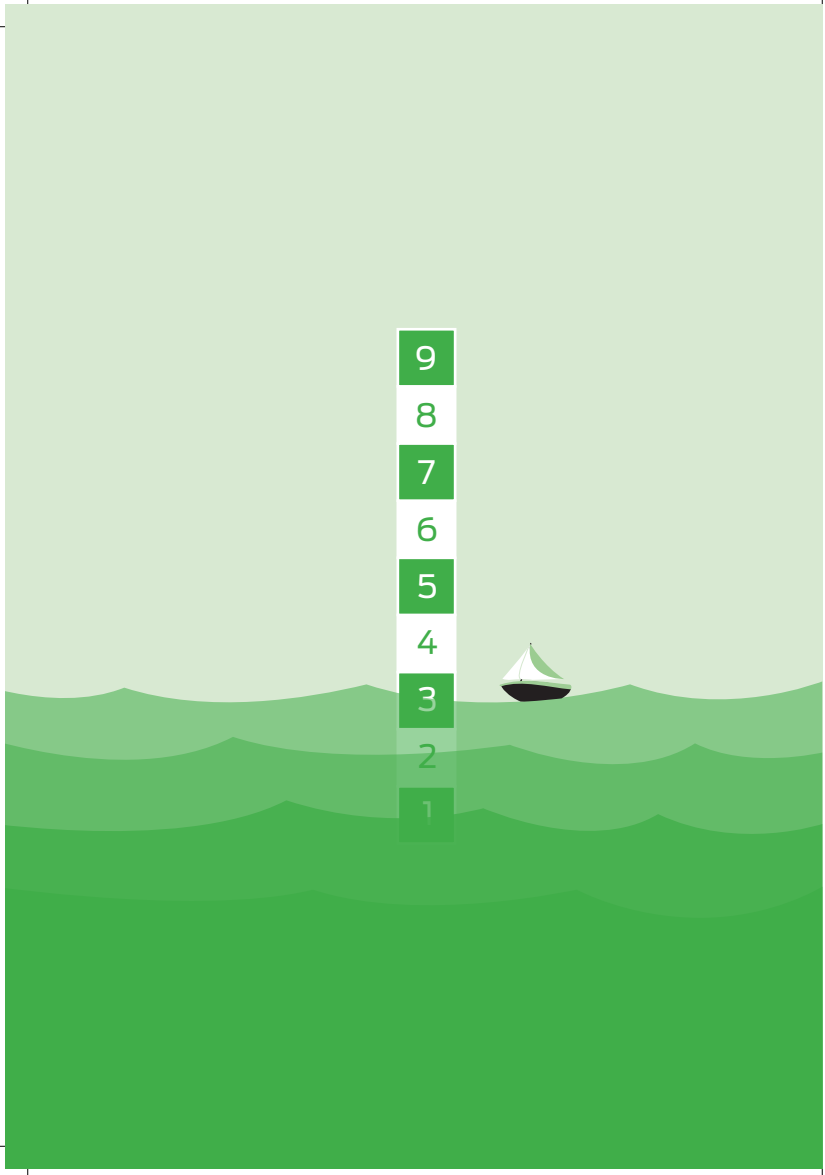
» **2.** Insatser för att minska utsläppen, med bland annat:
– de omdiskuterade procentmålen för minskade utsläpp i olika länder
– åtgärder mot avskogning och för återskogning (med bl.a. FN-programmet REDD)
– stöd till utvecklingsländer för att hejda deras ökande utsläppsminskningar utan att bromsa deras ekonomiska utveckling.

» **3.** Anpassning till de oundvikliga effekterna av

klimatförändringarna – till exempel genom att stödja små önationer och länder drabbade av torka.

» **4.** Teknikutveckling och tekniköverföring – här diskuteras t ex hur nya miljövänliga uppfinningar ska komma många till godo snabbt samtidigt som de som har patenten får ersättning.

» **5.** Finansiering av insatser i fattigare länder.


9
8
7
6
5
4
3
2
1

Kapitel 3

Så tycker de stora aktörerna

Vissa länder och landsgrupperingar har större tyngd än andra i klimatförhandlingar. Det kan vara på grund av sin storlek, sin ekonomi eller sin förmåga att få andra länder att dansa efter sin egen pipa.

» USA

I och med president Obamas tillträde i januari 2009 ökar förhoppningarna om ett konstruktivare USA. Budgeten för detta år utgick från 14-procentiga utsläppsminskningar till 2020 jämfört med 2005 års nivå, samt kraftiga minskningar fram till 2050. Men den nya administrationen har haft kort tid på sig att lägga om till en ambitiösare klimatpolitik och behöver fortfarande beslut i senaten för att sjösätta en förnyad utsläppspolitik. Ett förslag av senatorerna Waxman och Markey innehåller bland annat strukturer för en utsläppsmarknad och förslag om att USA ska för-

binda sig att minska sina klimatförstörande utsläpp med 20 procent fram till 2020j jämfört med 2005 års nivåer. Landets möjlighet till bindande beslut är, som det visade sig vid Kyotoförhandlingarna, beroende av beslut i kongressen. Då skrev USA på, under president Clinton, men eftersom senaten vägrade blev Kyotoavtalet aldrig ratificerat (se förklaring ovan). USA har hela tiden haft en intensiv klimatdiskussion bilateralt med Kina och det är också det land som USA främst verkar förhålla sig till.

» Kina

Kina vägrar än så länge att gå med på några egna bindande åtaganden men anser att den utvecklade världen bör minska sina utsläpp med 40 procent till 2020 jämfört med 1990 års nivåer. Liksom EU har Kina som mål att 2020 täcka 20 procent av sitt energibehov med förnybar energi.

Under MEF den 11 juli gick Kina västvärlden ett halvt steg till mötes och lovade bland annat att börja minska sina utsläpp ”så snabbt som möjligt” för att den globala uppvärmningen inte ska överstiga två grader. Några konkreta åtaganden är dock inte i sikte. Kina, liksom andra snabbt växande ekonomier,

vill först se att de utvecklade länderna sätter konkreta mål för utsläppsminskningar samt att de utvecklade länderna presenterar hur mycket de är beredda att bidra med för teknikutveckling till de fattigare länderna (dit Kina trots allt hör).

» Indien

Liksom Kina vägrar Indien att gå med på några bindande åtaganden, men kommer inte att öka sina utsläpp till nivåer över de utvecklade ländernas. Indien trycker på utvecklingsländers rätt till utveckling samt västvärldens historiska utsläpp och därmed ansvar för dagens situation. Indien har hittills intagit en passiv eller rent av destruktiv roll i förhandlingarna. Men liksom Kina lovade Indien under MEF-mötet i juli att börja minska sina utsläpp ”så snabbt som möjligt”.

» EU

EU-länderna ska minska sina utsläpp med 30 procent till 2020, förutsatt att andra utvecklade länder gör jämförbara utsläppsminskningar och utvecklingsländer åtminstone minskar sina utsläpp efter förmåga. Annars lovar EU att minska sina utsläpp med 20

procent. EU är den enda förhandlingspart som gått ut med fastställda bindande klimatmål före konferensen i Köpenhamn. Däremot har inte heller EU gett besked om några summor gällande resurs- och tekniköverföring till utvecklingsländerna. EU har som princip att alla länder, inklusive de fattigaste, ska bidra till finansiering efter förmåga. EUs medlemsstater förhandlar alltid som en enhet och skriver under internationella överenskommelser både som en union och varje land för sig. EU har som union tagit på sig att minska sina utsläpp och företräds i förhandlingar av ordföranden i Europeiska rådet, nu i höst Sverige.

» Ryssland

Ryssland var avgörande för ratificeringen av Kyotoprotokollet men har agerat väldigt passivt inför Köpenhamn. Under våren lanserades en rysk klimatdoktrin där det erkändes att klimatförändringar var ett hot som omedelbart bör hanteras, vilket gav förhoppningar om att Ryssland är berett att inta en mer konstruktiv roll. Dock var president Medvedevs utspel om att Ryssland planerar att minska sina utsläpp med 10-15 procent jämfört med 1990 års nivåer till 2020 ett bakslag. Ett sådant beslut innebär i själva verket att

Ryssland då skulle öka sina nuvarande utsläpp med 30 procent eftersom den sovjetiska industrin på sin tid producerade betydligt högre utsläpp än idag.

» Japan

Trots att det förra klimatavtalet förhandlades fram i japanska Kyoto har landet inte levt upp till sina åtaganden och inte varit pådrivande i klimatförhandlingarna. Hösten 2009 fick dock Japan ett historiskt maktskifte och den nya regeringen uttalade för ett mycket mer ambitiöst mål, 25 procents sänkta utsläpp (jämfört med 1990 års nivå) till 2020.

» G-77 (utvecklingsländerna)

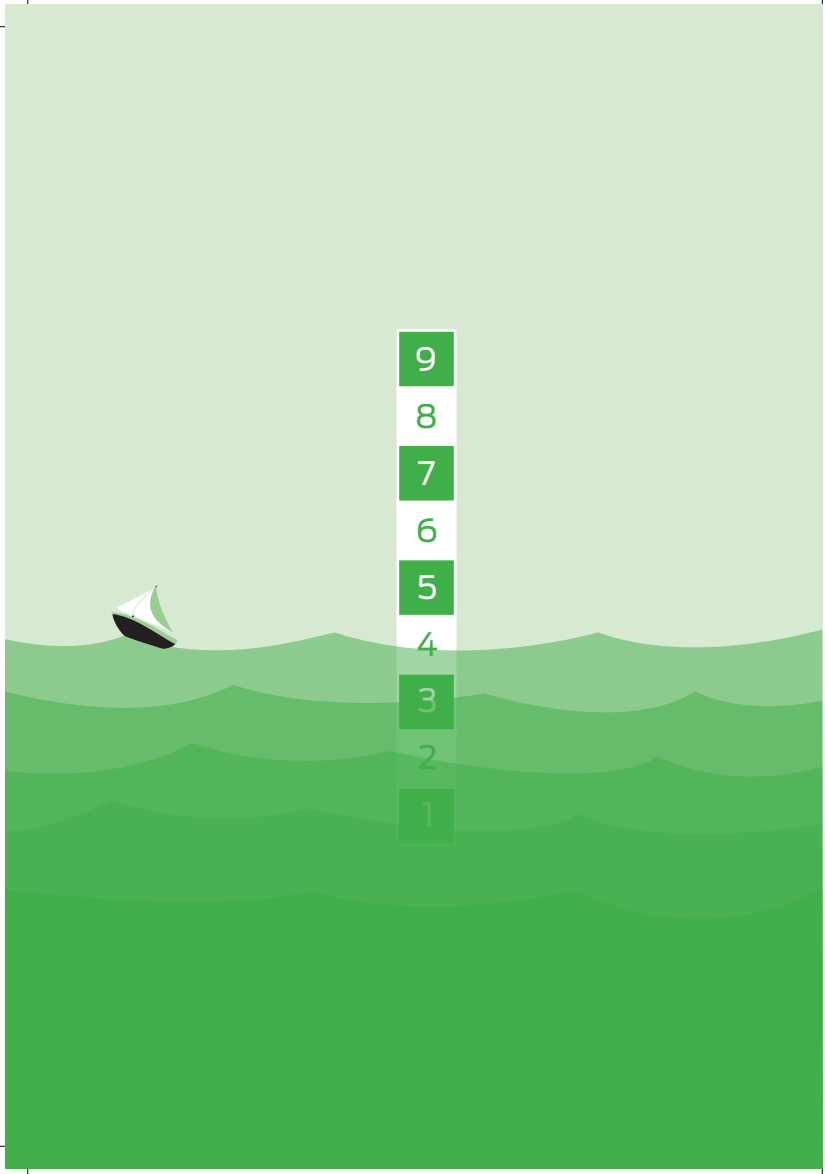
Är en samling av drygt 130 utvecklingsländer, med Kina, Indien och Brasilien som ledande stater. De förhandlar för det mesta som grupp men kan också agera enskilt. En spretig grupp där Sudan är ordförandeland under 2009. Utvecklingsländerna* i G-77 vill inte själva lova något men vill liksom Kina se 40-procentiga utsläppsminskningar för utvecklade länder till 2020.

» LDC

De 49 länder inom FN-systemet som anses vara de minst utvecklade. De ingår också i G-77. LDC – Least Developed Countries - fokuserar stort på resurs- och tekniköverföringen eftersom dessa minst utvecklade länder är i särskilt behov av nytt, additionellt och förutsägbart stöd för att kunna minska sina utsläpp. Vissa länder inom denna grupp anser att även utvecklingsländer bör ta sitt ansvar gällande utsläppsminskningar.

» AOSIS*

43 länder som antingen är ö-stater eller ligger så lågt att de riskerar att översvämmas om havsnivån höjs. De anser att två graders ökning är för mycket. Gruppen föreslår att de beslut som tas i Köpenhamn ska omförhandlas redan 2017 istället för 2020.


9
8
7
6
5
4
3
2
1

Kapitel 4

Så går COP 15-förhandlingarna till

När förhandlingarna börjar i Köpenhamn den 7:e december, finns det redan en förhandlingstext som förhandlats fram under året som gått. Många parter har redan sin åsikt klar, till exempel är stora delar av EU:s position redan fastställd (om än inte allt).

Beslut fattas med konsensus, vilket innebär att större stater i praktiken har vetorätt. Nackdelen med konsensus är att man väljer det minst ambitiösa programmet. Avtalet kan helt enkelt bli vagt och innehålla låga krav eftersom man vill komma överens till varje pris – något som Kyotoprotokollet kritiserats för. Risken att detta sker i Köpenhamn är tyvärr stor och det vore väldigt olyckligt om ett svagt avtal liknande Kyoto skrivs under.

När förhandlingarna hålls i en huvudstad, är det vanligt att värdlandets minister som hanterar klimatfrågor väljs till mötesordförande. Sannolikt ska Con-

nie Hedegaard, Danmarks klimat- och energiminister svinga ordförandeklubban och det är då upp till henne hur förhandlingarnas avgörande skeden ska genomföras. För det mesta sker förhandlingarna till en början i arbetsgrupper. Först när det närmar sig slutet av konferensen och bara några få frågor återstår samlas alla gemensamt i plenum.

Under slutet av konferensens andra vecka finns deltagarländernas ansvariga ministrar på plats, i vissa fall miljö-, energi- och klimatministrar och i andra fall stats- och regeringschefer.

Förhandlingarna i Köpenhamn avslutas den 18:e december även om det inte finns något avtal. På slutstampen pågår förhandlingarna vanligtvis dygnet runt. Om inte alla detaljer är klara då, fortsätter förhandlingarna vid nästa partskonferens (COP).

Vem kommer till Köpenhamn?

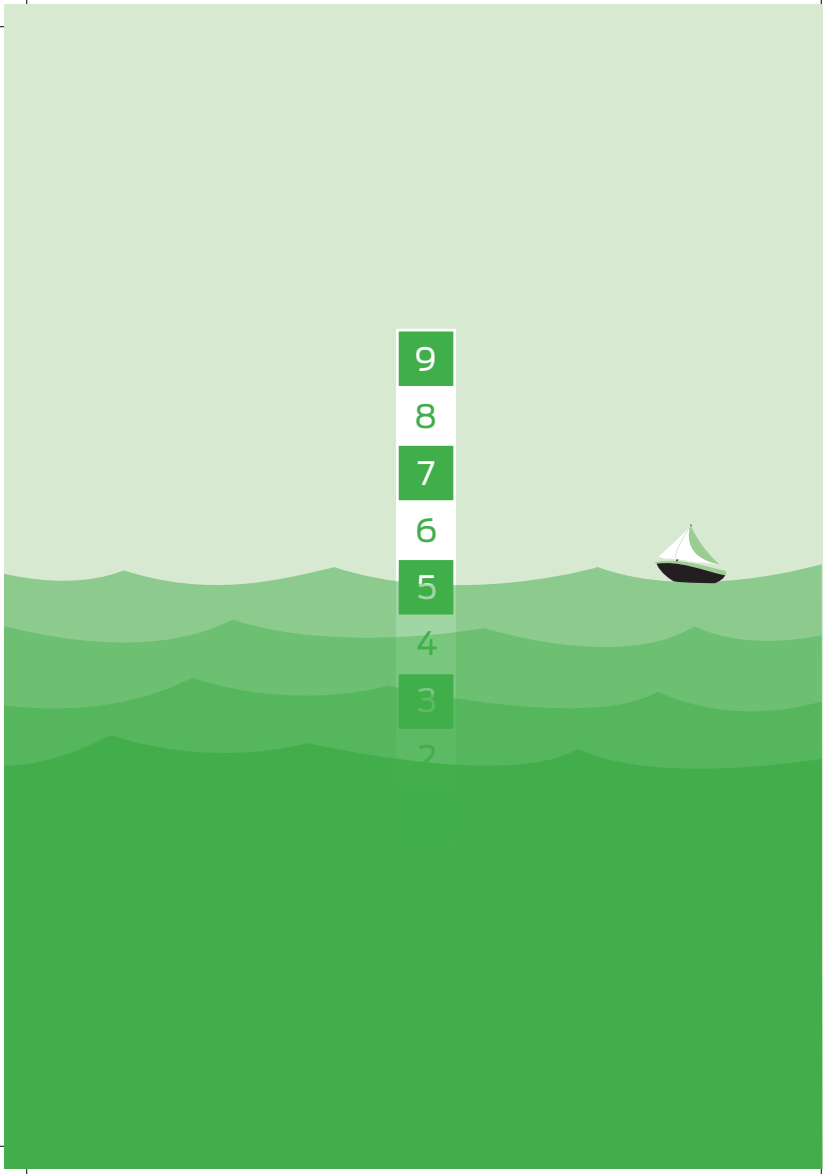
Det är troligt att Sveriges statsminister Fredrik Reinfeldt ansluter de sista dagarna. I början representeras Sverige (och hela EU eftersom Sverige är EU:s ordförande) av miljöminister Andreas Carlgren och chefsförhandlare Anders Turesson.

Ryktet säger även att USA:s president Barack

Obama planerar att komma till Köpenhamn. (För en lista på andra viktiga deltagare se kapitel 6)

Vem tar rodret i Köpenhamn – USA eller EU?

USA intog en passiv, ibland rent obstruerande roll vid förhandlingarna i Kyoto och efteråt. I kraft av sin storlek som ekonomi och utsläppare har man väldigt starkt inflytande när man vill, och kan till exempel utöva påtryckningar på Kina, Indien och Ryssland – något som är svårt för EU. Sedan maktskiftet i januari, har USA på många sätt visat en positivare attityd till FN:s klimatarbete. EU däremot har ett bra anseende inom miljöfrågor och visar upp ett gott exempel på hur rika nationer kan gå före, men det är kanske inte är tillräckligt. USA har så mycket mer att erbjuda de stora utvecklingsländerna än EU har. Vissa menar att EU kan tjäna på att låta USA ta äran för att ro ett nytt avtal i hamn.


9
8
7
6
5
4
3
2
1

Kapitel 5

Sveriges roll

Sverige bidrar med runt 0,2 procent av världens utsläpp av växthusgaser, så genom att enbart minska våra utsläpp förhindras inte den globala uppvärmningen. Vi måste påverka andra större länder att minska sina utsläpp.

Som ordförande i EU kommer Sverige självklart att ha en viktig roll. Sverige kommer att leda den dagliga EU-samordningen och föra EU:s talan, och det är otroligt viktigt att Sverige lyckas hålla EU enat. Att enskilda länder skulle föra sin egen talan är mycket osannolikt. EU representeras som redan nämnts av chefsförhandlare Anders Thuresson till att börja med, men senare tar miljöminister Andreas Carlgren vid. Rent praktiskt sker EU-samordningen varje morgon men i slutskedet hålls möten flera gånger dagligen och parallellt med förhandlingarna.

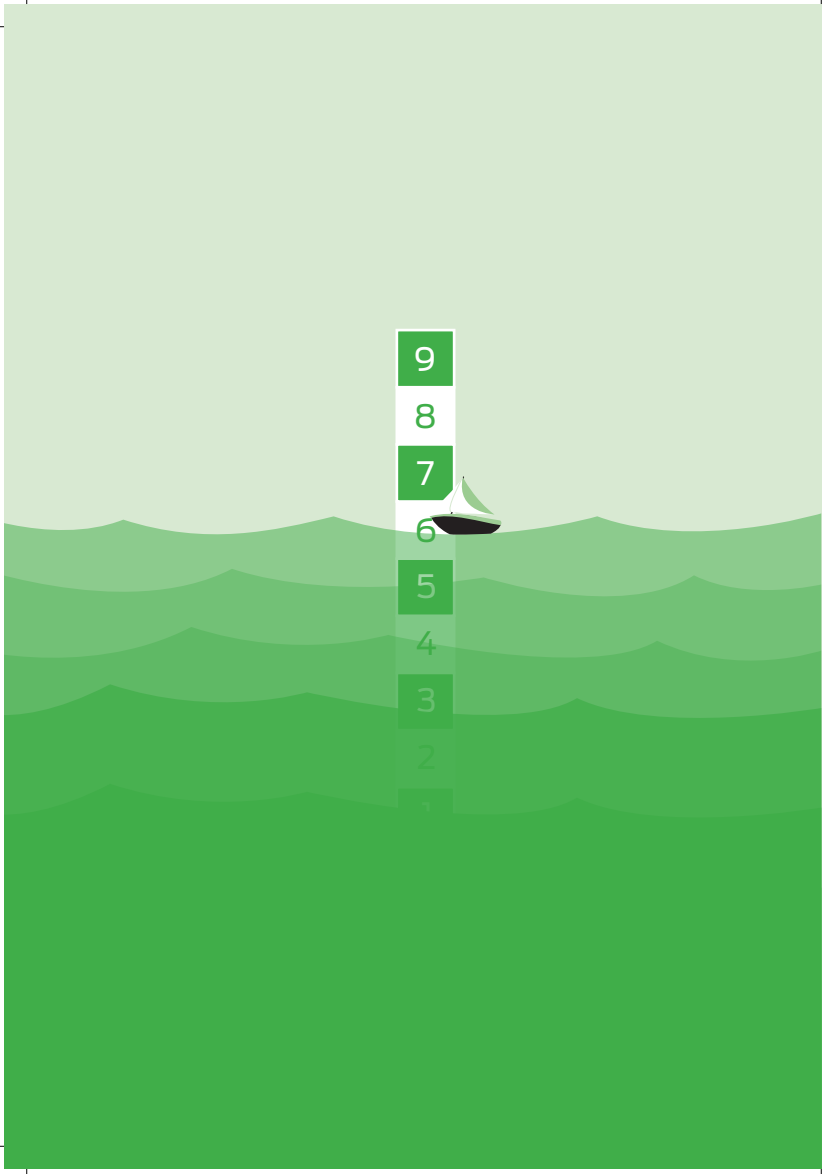
Det diskuteras både i Sverige och EU om vikten av

att gå före med åtaganden (där Sveriges och EU:s positioner annars är lagda sedan länge) och hur viktigt det är att medla. Inte minst sätts denna roll på prov när det gäller att få USA och Kina att nå varandra i förhandlingarna.

Vid Sveriges förra EU-ordförandeskap 2001 förhandlade dåvarande miljöminister Kjell Larsson vid COP6 i Bonn. Ett halvår innan hade förhandlingarna brutit samman i Haag och USA hade avsagt sig alla ambitioner att ratificera Kyotoprotokollet. Trots detta lyckades man i Bonn enas om en rad viktiga frågor och senare i Marrakech samma år kunde Kyotoprotokollet i stort sett färdigställas. Den svenska insatsen ansågs då ha varit starkt bidragande.

Situationen idag är emellertid annorlunda; EU består av 27 medlemmar istället för 15 och dessutom är det en helt annan sak att förhandla fram ett nytt avtal jämfört med att rädda ett som redan existerar.

En ordförande har inte bara i uppgift att nå en överenskommelse, utan också att nå en sådan som gynnar det gemensamma intresset – i detta fall EU:s.


9
8
7
6
5
4
3
2

Kapitel 6

Nyckelpersoner

Förutom uppenbara nyckelpersoner som Fredrik Reinfeldt, Andreas Carlgren, Barack Obama och Kinas president Hu Jintao, kommer bland andra dessa personer ha en viktig roll i kampen för att få till stånd ett avtal i Köpenhamn:

» Anders Turesson
– Sveriges chefsförhandlare

Sveriges chefsförhandlare för internationella klimatfrågor knutna till FN:s klimatkonvention sedan hösten 2001. Har arbetat på miljödepartementet sedan 1994 och med internationella klimatförhandlingar sedan 1999. Under Sveriges ordförandeskap 2001 var han projektledare för

EU:s gemensamma klimatförhandlingar. Han har tidigare arbetat åtta år på Naturskyddsföreningen och har en examen i lantmäteri från KTH.

» Lars-Erik Liljelund
– statsministerns klimatrådgivare

Tidigare chef för Naturvårdsverket som nu är generaldirektör med ansvar för klimatfrågor och Östersjöstrategin, i praktiken statsminister Fredrik Reinfeldts rådgivare i klimatfrågor. Har ingen formell roll i förhandlingarna fram till Köpenhamn men bistår statsministerns i hans många bi- och multilaterala diskussioner på regeringschefsnivå.

» Yvo de Boer
– chef för UNFCCC

Holländaren Yvo de Boer har varit chef för UNFCCC sedan 2006. Tidigare har han rådgivit EU i framtagandet av positioner inför klimatförhandlingar och lett olika delegationer i UNFCCC-förhandlingar. Som chef för UNFCCC är hans främsta uppgift att samordna konventionens alla parter.

» Todd Stern
– USA:s chefsförhandlare

Valdes av USA:s utrikesminister Hillary Clinton till att bli USA:s särskilde sändebud i klimatfrågor och därmed också chefsförhandlare för USA under Kö-

penhamnsförhandlingarna. Rådgav Hillary Clinton i miljöfrågor under dennes presidentvalskampanj. Var seniorförhandlare för Vita huset under Kyotoförhandlingarna.

» Connie Hedegaard
– Danmarks klimat- och energiminister

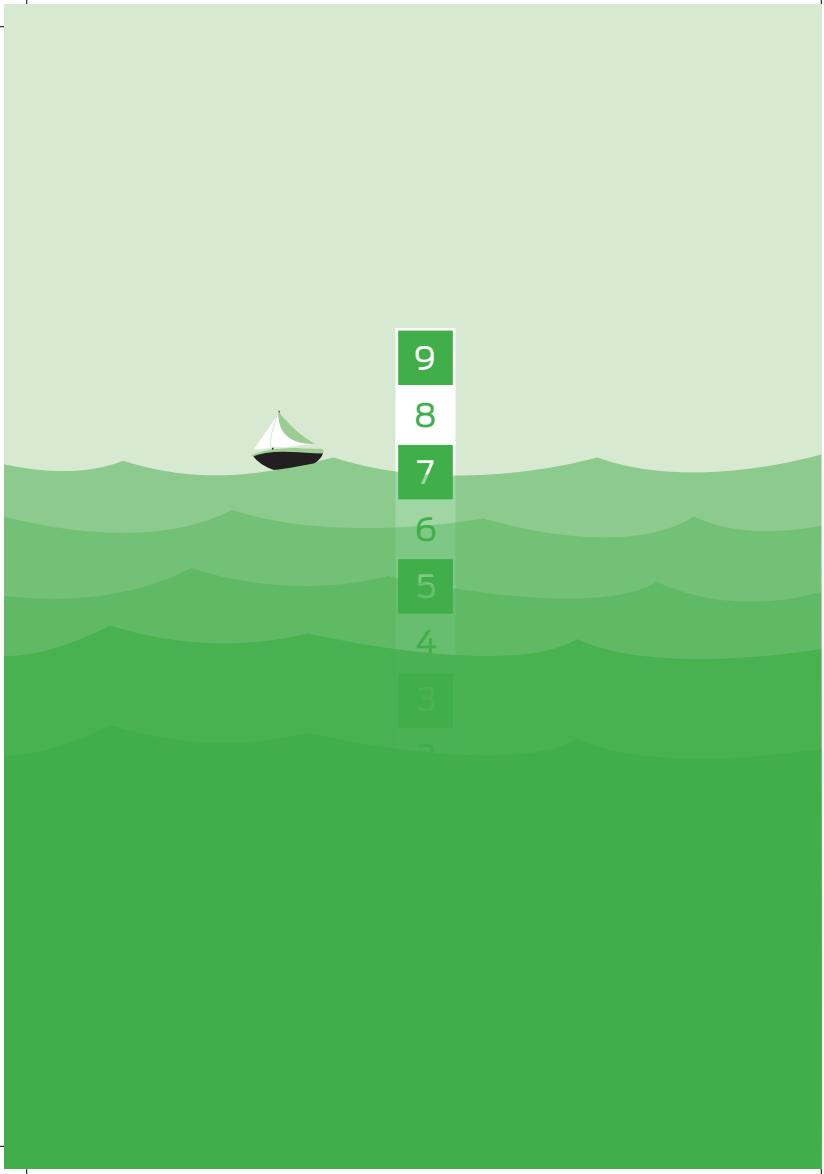
Som värd för COP-15 kommer Danmarks klimat- och energiminister förmodligen att väljas till förhandlingarnas ordförande under konferensens inledning och ha det övergripande ansvaret för förhandlingarna. Hedegaard är tidigare journalist och dansk miljöminister 2004-2007.

» John Ashe
– leder arbetsgruppen AWG-KP

AWG-KP (Ad Hoc Working Group on Further Committments of Annex I Parties under the Kyoto Protocol) är en arbetsgrupp inom konventionen som utvärderar framtida utsläppsminskningar för industriländer bundna av Kyotoavtalet. John Ashe från Antigua leder gruppen och väntas få en viktig roll under förhandlingarna.

» Michael Zammit Cutajar
– leder arbetsgruppen AWG-LCA

AWG-LCA (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention) är en arbetsgrupp som varit ansvarig för att ta fram en förhandlingstext till Köpenhamn. Zammit Cutajar från Malta är ordförande i gruppen och väntas få en viktig roll under förhandlingarna.


9
8
7
6
5
4
3

Kapitel 7

Ett komplicerat maktspel

Alla länder vill nå en överenskommelse som innebär mindre utsläpp och mindre klimatförändringar. Trots detta gemensamma mål är det svårt att komma överens.

Klimatet definieras i internationella sammanhang som en offentlig nytta, vilket betyder att ett lands agerande påverkar alla. Oavsett var i världen en utsläppsminskning sker sprids klimatgaserna jämnt i atmosfären och resultatet blir detsamma. Eftersom det är kostsamt till en början att sänka sina utsläpp, försöker alla länder få utsläppsminskningarna att ske någon annanstans. Detta har resulterat i en situation liknande *fångarnas dilemma** där många parter väntar så länge som möjligt med att åta sig utsläppsminskningar, i hoppet att andra ska göra dem istället. Inför Köpenhamn har detta visat sig bland annat genom att inga andra parter förutom EU har offentliggjort några

konkreta utsläppsmål.

Ett grundläggande problem som gör det svårt att komma överens är misstron mellan rika och fattiga länder, som innebär att utvecklingsländerna, till exempel när de samlas som G77*, möter alla förslag med skepsis eftersom de inte litar på att de utvecklade ländernas intentioner.

Ett annat problem som genomsyrar det mesta, är det faktum att de utvecklade länderna har större ansvar för klimatproblemet eftersom de i sekler stått för nästan alla utsläpp. Detta anses orättvist eftersom det lett till de utvecklade ländernas industriella dominans idag – och nu när det är de fattiga ländernas tur att utvecklas, tillåts de inte göra utsläpp.

Att ta beslut med konsensus (alla måste vara överens) innebär också att avtalet riskerar att bli svagt eftersom man vill komma överens till varje pris. Det är alltså nästan omöjligt att med konsensus besluta ”vem som ska göra mest” och ”vem som ska betala vad till vem”.

Till råga på allt kantas förhandlingarna av förseningar och förhinder, ofta på grund av inhemsk opinion, som i många fall hindrat länder att införliva beslut i det egna landets lagstiftning och därmed omöjlig-

gjort ett globalt avtal.

Ett annat problem, som redan nämnts ovan, är de flesta länder verkar ovilliga att själva dra det tunga lasset.

Slutligen har efterlevnaden av överenskommelserna skapat problem (se avsnitt nedan).

Vem ska göra mest?

Om alla världsinvånare ”delade lika” på utsläppsminskningarna, skulle vi få släppa ut två ton koldioxid per person år 2050 – en global minskning med två tredjedelar. Då skulle temperaturen på jorden enligt IPCC:s beräkningar inte stiga med mer än två procent, vilket är målet i dagsläget. Rent praktiskt skulle det exempelvis innebära att:

- USA tvingas minska sitt utsläpp med 90 procent.
- Sverige minskar sina utsläpp med 66 procent.
- Kina drar ner på utsläppen med 50 procent.
- Albanien däremot skulle få dubbla mängden utsläpp.
- Mocambique skulle kunna öka sitt utsläpp med 2 ton per person eftersom landet knappt gör några utsläpp alls idag.

Det är givetvis inte realistiskt. Ett annan metod vore att alla länder gjorde en insats proportionell till respektive lands utsläpp, BNP och befolkningsmängd, och att rika länder kan köpa utsläppsminskningar där

de är billigare i fattigare länder. Men i praktiken anser de rika länderna då att de själva tvingas betala för mycket, medan de fattiga länderna kommer för billigt undan.

I ramkonventionen och Kyotoprotokollet har det slagits fast att de utvecklade länderna måste sänka sina utsläpp innan de kan vänta sig att de fattiga länderna gör det, något som får kraftigt medhåll av G77. Men många rika länder, till exempel USA, är inte beredda att gå med på detta, trots att deras utsläpp de senaste 150 åren ligger till grund för dagens klimatproblem.

Proportionell jämlikhet avgör vem som betalar vad

Inom ramkonventionen tillämpas just nu proportionell jämlikhet*. Det innebär att länderna betalar utifrån hur skyldiga de är till det aktuella problemet (klimathotet) samt vilka kostnader/konsekvenser det skulle innebära för just dem att minska sina utsläpp. Med detta system slipper de allra fattigaste länderna göra omfattande utsläppsminskningar, medan de utvecklade länderna istället tar på sig ansvaret för de senaste seklens utsläpp.

En invändning mot ovanstående resonemang är att de rikare länderna faktiskt inte kände till koldioxidutsläppens effekter före 1990. Därför har det argumenteras att endast utsläpp efter 1990 borde ”räknas” när ansvarsfrågan diskuteras.

Vem betalar för de fattiga ländernas framtid?

Tillväxt utan koldioxidutsläpp kräver ny teknik, teknik som framförallt finns i den industrialiserade världen – inte i utvecklingsländerna. Därför säger Kyotoprotokollet att de rika länderna i framtiden ska bidra med pengar och grön teknik, och därmed förenkla för utvecklingsländerna att minska sina utsläpp.

Fattiga länder har krävt stora summor i stöd för att ha råd med den nya tekniken, men företrädare för de rika länderna har inte velat tala klarspråk om hur stort stödet ska vara.

Utvecklingsländer som Kina har i sin tur krävt kompensation för de utsläpp som sker inom deras exportindustri, som till stor del producerar billiga varor för marknader i industrinationer.

Ett förslag är att samtliga utvecklade länder bidrar med en viss procent av respektive BNP, liknande FN:s

system för bistånd (0,7% av varje lands BNP).

Ett annat förslag är att alla länder förutom de allra fattigaste bidrar med en summa grundad på utsläpp, befolkning och BNP. Med det förslaget skulle en del fattiga länder få tillbaka mer än de ger, ett system som skulle likna EU:s system för medlemsavgifter.

Hur garanterar man att avtalet hålls?

Kommer det som länderna lovar i Köpenhamn verkligen att hållas? Ända sedan det första internationella miljöavtalet slöts i Stockholm 1972 har efterlevnaden av överenskommelserna varit ett bekymmer. Det har varit svårt att finna gemensamma metoder för vad som ska ske när länder inte lever upp till avtalen. Detta beror i sig på att miljöfrågor berör så kallade *global commons* – atmosfären, haven och den biologiska mångfalden existerar oberoende av nationsgränserna. Det är svårt att bevisa att en viss miljöskada har uppstått på grund av en annan nations otillräckliga agerande. Hittills har den internationella domstolen

inte prövat något sådant fall. Likaså är det svårt att utdöma olika straff om det inte finns tydliga förbud formulerade – något som är relativt lätt när det gäller användning av freoner eller kvicksilver, men desto svårare när det gäller utsläpp av växthusgaser.

Det enda vi vet säkert är att miljöavtalens avsnitt om efterlevnad brukar innehålla tre delar:

- Förebyggande mekanismer som ska förhindra att stater bryter mot sina åtaganden (preventing non-compliance)
- Mekanismer som underlättar ländernas arbete med att uppfylla avtalen (facilitating compliance)
- Mekanismer som överser och utvärderar hur länderna arbetar för att nå de olika målen (managing compliance)

Det kan ta tid innan det står klart hur de kommer att uttryckas i text. Så blev det efter det Kyotomötet, där man sköt frågorna om hur länderna skulle behöva leva upp till kraven på framtiden.

Det dröjde till mötet i Marrakech 2001 då ett tillägg till Kyoto, (Marrakechreglerna) skapade en in-

ternationell kommitté för att kontrollera och reglera att Kyotoavtalet följs. Kommittén har olika sanktionsmöjligheter till sitt förfogande, vilket ibland bara innebär milda åthutningar åt länder som inte lämnar in nationella utsläppsrapporter i tid. Vid allvarligare överträdelser kan resultatet bli avdrag från landets tillåtna utsläppsmängd, eller att landet utesluts från handeln med utsläppsrätter.

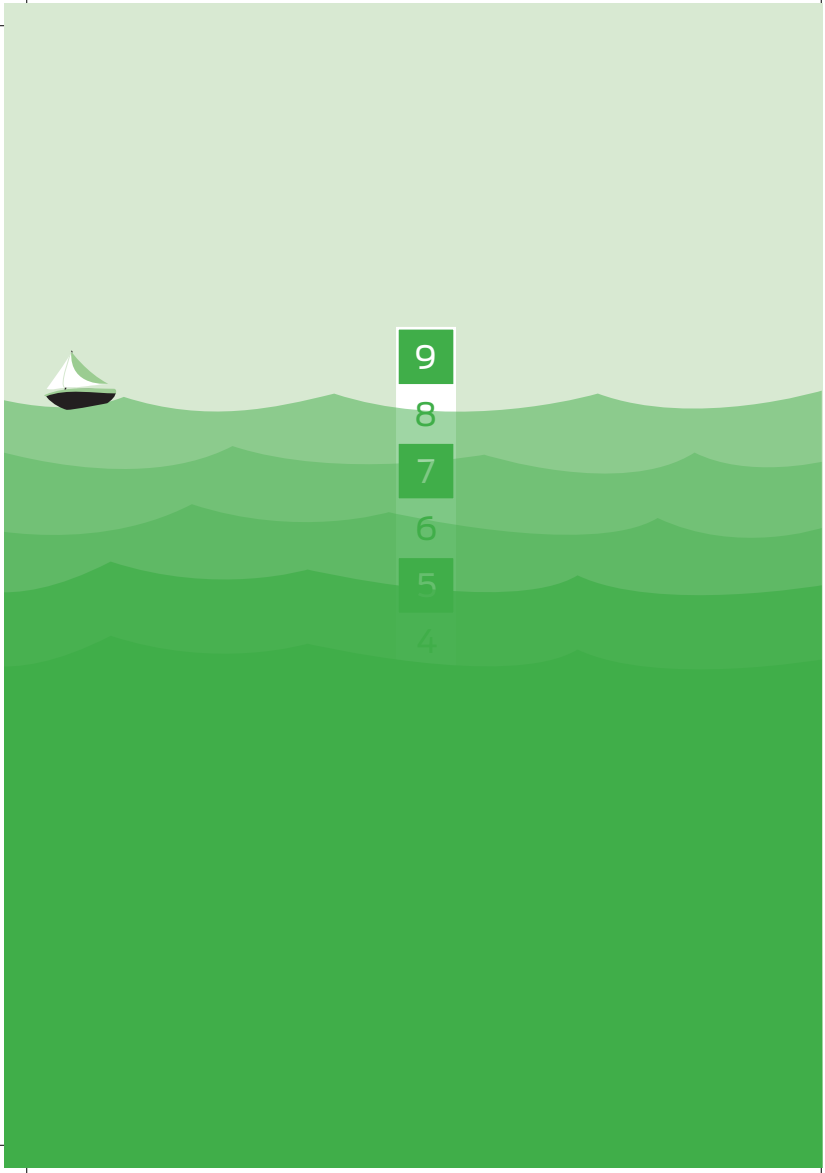
Världens miljörättsjurister har sedan Marrakechmötet debatterat om reglerna verkligen gör någon skillnad. De sanktioner kommittén förfogar över bedöms som svaga eller rent av i konflikt med Kyotos utsläppsmål. Samtidigt har inget internationellt miljöavtal i historien varit lika tydligt i att formulera konsekvenserna av att inte följa överenskommelserna.

Ett sätt att förklara Marrakechreglerna är att de formulerar hot om pålagor snarare än att de faktiskt ämnar leda till ett straff i sig. Några tunga juridiska eller ekonomiska straff mot den som bryter mot avtalen finns inte, som det t ex gör mot länder som bryter mot miljökrav inom EU. Idag ligger flera av industriländerna långt ifrån att klara sina åtaganden till 2012, men trots detta har ännu ingen sanktion utdömts. Bland OECD-länderna har Kanada varit bland de säm-

sta i klassen i att uppnå Kyotomålen. Enligt Marrakechreglerna ska Kanada få en kraftig minskning av sina tillåtna utsläpp efter 2012 då den nya perioden tar vid. I praktiken innebär detta att Kanada tvingas köpa upp utsläppsrätter på en internationell marknad som motsvarar den utdömda sanktionen.

Kanada får därmed ett slags bot, men samtidigt stiger världsmarknadspriset på koldioxid. Det gör att Kanadas misstag blir kännbara för alla länder som deltar i utsläppshandeln.

Frågorna om klimatavtalets efterlevnad och eventuella straffpåföljder lär inte bli tydligare efter Köpenhamnsmötet. Allt tyder istället på en upprepning från Kyoto – att ett framtida COP-möte får uppdrag att lösa ut frågorna. Säkert vill också parterna avvakta tills alla data över Kyotomålen finns tillgängliga för att se hur många som missat målen och hur grova överträdelserna varit.


9
8
7
6
5
4

Kapitel 8

Hur kommer det att gå?

En risk är naturligtvis att det inte blir något Köpenhamnsavtal alls, att parterna, i synnerhet USA och Kina, inte kan komma överens. Men länderna och deras ledare har investerat så mycket möda i processen att ett misslyckande vore en väldig prestigeförlust.

Frågan är dock vilken typ av avtal det blir. I USA konkurrerar klimatfrågan om det politiska utrymmet men en rad andra reformer. I alla länder används finanskrisen som ett skäl både för och emot att agera. De som idag släpper ut klimatgaser, som oljeindustrin och tung industri, har starka intressen mot ett starkt avtal.

Risken finns att mötet istället fastställer en ny ramkonvention, som mer liknar en ambitionsnivå för framtida förhandlingar.

Om det ändå blir ett protokoll, som det i Kyoto, är

det en hårdare form av avtal. Frågan är då vad det kommer innehålla.

Sannolikt kommer tak anges för utsläpp för olika länder, vilket ger de omtalade procentsatserna för utsläppsminskningar. USA, EU, Kina, Indien och Japan måste alla vara med i detta för att avtalet ska vara meningsfullt. Barack Obama och hans regering väntas försöka dra med sig USA:s senat.

Förmodligen kommer det också att innehålla någon form av pengatransaktion till de mindre rika länderna, med Kina i spetsen, som kompensation för att de lovar att inte öka sina utsläpp. Något sätt för de rika att köpa utsläppsrätter i fattigare länder, dagens CDM, kommer sannolikt finnas kvar.

Idén om ”proportionell jämlikhet”, att alla ska bidra i förhållande till sin skuld i klimatproblemen kommer troligen att bestå men kan i praktiken behöva naggas i kanten för att få med politiskt motvilliga länder.

Hur det än går kan vi vara ganska säkra att det kommer bli en rad frågor som får lösas av efterföljande möten.

Hur ska pengarna som ska förmedlas från rika till fattiga länder förmedlas (av vilken myndighet)? Hur

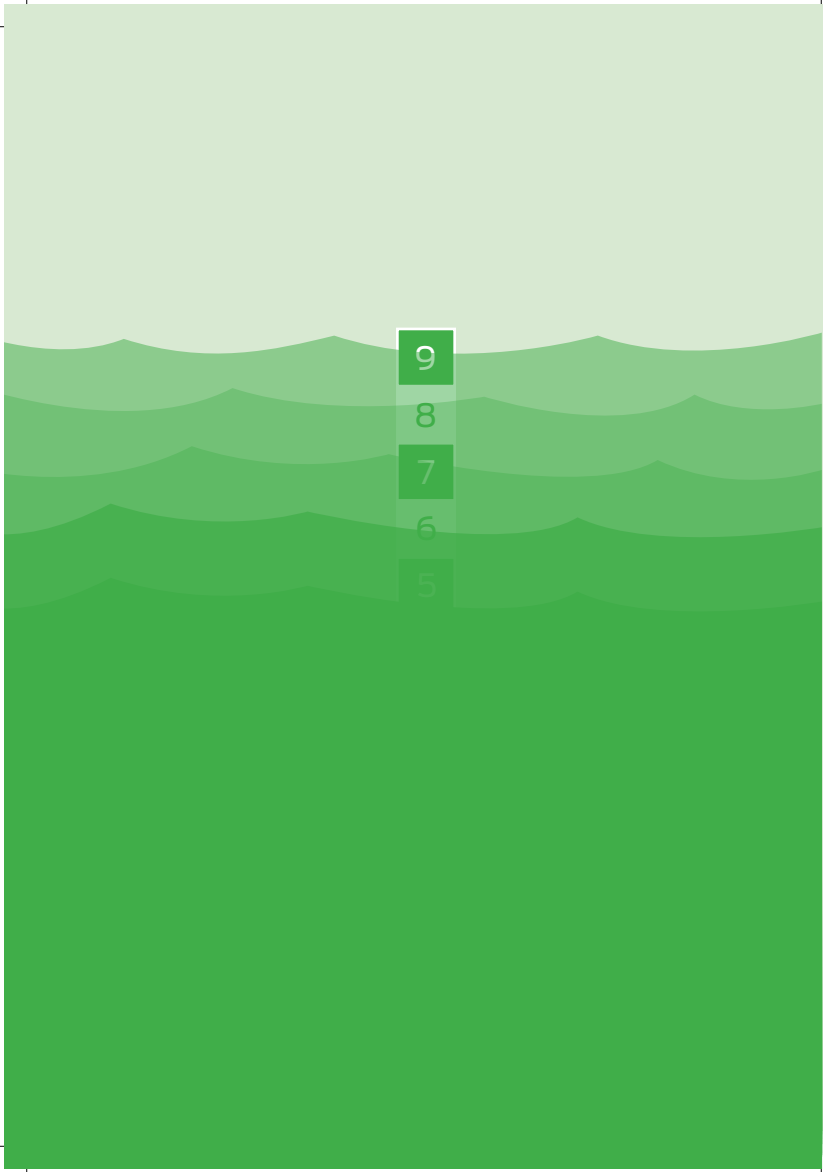
ska länder som inte följer sina vad de lovat ställas till svars? Hur ska effektiva praktiska lagar sättas upp så att utsläppen verkligen går ner?

Koldioxidskatt kommer införas i många länder, men en global skatt på koldioxid har hittills visat sig praktiskt och politiskt omöjlig att realisera.

Istället blir det viktigt blir hur man i praktiken genomför globala utsläppsmarknader som sätter tak för utsläppen. De kan användas för att utsläppsminskningar sker så effektivt och billigt som möjligt, och utsläppen då kan sänkas snabbare. Den europeiska utsläppsmarknaden (EU ETS) måste få skärpta regler och en modell för ett amerikanskt system för utsläppshandel måste godkännas av kongressen i USA och sedan genomföras. EU:s och USA:s marknader måste sedan kopplas ihop, och kanske även kopplas ihop med en marknad i Kina.

Det, och många fler knäckfrågor, måste lösas under följande möten.

Därför gäller det att alla intresserade håller kvar uppmärksamheten på Köpenhamnsmötet, även efter att det är ”klart”.


9
8
7
6
5

Kapitel 9

Ordlista

» **Annex I-länder:** Industrialiserade länder med åtaganden under Kyotoprotokollet.

» **Annex II-länder:** Industrialiserade länder från föregående grupp med skyldighet att ställa upp med finansiella resurser för att möjliggöra för utvecklingsländer att genomföra utsläppsminskande åtgärder.

» **AOSIS:** Alliance of Small Island States. Förhandlingsgrupp bestående av 43 länder som antingen är små ö-stater, eller något större lågt liggande länder, som riskerar att översvämmas vid en höjning av havsnivån.

» **COP:** Conference of Parties (partskonferenser). Högsta beslutande organ inom UNFCCC bestående av konventionens samtliga parter som möts årligen.

» **COP15:** Den 15:e partskonferensen – som hålls i Köpenhamn i december. Det är något olyckligt att ”Conference of Parties” och ”Copenhagen” som stad ofta förkortas med samma tre bokstäver, eftersom COP15 i framtiden lätt kan misstolkas som ”Copenhagen 2015”.

» **Fångarnas dilemma:** Spelteoretisk metafor som syftar till att förklara svårigheterna med samarbete. Om det finns en risk att ensam behöva stå för den största delen av kostnaderna väljer man ett alternativ som är sämre än det bästa gemensamma utfallet, men som garanterar ett utfall bättre än det allra sämsta.

» **G8:** Grupp bestående av åtta stora industrialiserade ekonomier. Frankrike, Italien, Japan, Kanada Ryssland, Storbritannien, Tyskland och USA.

» **G20:** 19 stater plus EU som räknas som de största ekonomierna. Betydligt större geografisk spridning än exempelvis G8.

» **G77 och Kina:** Förhandlingsgrupp inom FN bestående av drygt 130 länder som i varierande form anses

vara utvecklingsländer. Under 2009 är Sudan gruppens ordförande.

» **Icke-Annex I-länder:** Mestadels utvecklingsländer som inte har några åtaganden att sänka sina utsläpp av växthusgaser enligt Kyotoprotokollet.

» **IPCC:** Intergovernmental Panel on Climate Change. Vetenskaplig klimatpanel under FN. Har gjort rekommendationer till Köpenhamnsförhandlingarna.

» **Kyotoprotokollet:** Globalt mellanstatligt avtal där stater åtagit sig minska sina utsläpp av växthusgaser. Första åtagandeperioden löper 2008-2012.

» **LDC:** Least Developed Countries. Förhandlingsgrupp bestående av de 49 stater inom FN-systemet som definierats som de allra minst utvecklade länderna. De är också medlemmar i G-77.

» **MEF:** Major Economies Forum. 16 stater plus EU som tillsammans står för över 75 procent av de globala utsläppen. Amerikanskt initativ som kompletterar förhandlingarna inom UNFCCC (se nedan).

» **Proportionell jämlikhet:** Inom ramkonventionen tillämpas just nu proportionell jämlikhet. Det innebär att länderna betalar utifrån hur skyldiga de är till det aktuella problemet (klimathotet) samt vilka kostnader/konsekvenser det skulle leda till att minska utsläppen.

» **Ramkonvention:** En ramkonvention är en bindande överenskommelse mellan flera parter för ett fortsatt samarbete. Det kan exempelvis röra sig om allmänna målsättningar och förpliktelser för samarbete om en viss fråga eller inom ett visst geografiskt område.

» **Ratificering:** Beslut av lagstiftande församling som innebär att ett internationellt avtal införlivas i den nationella lagstiftningen.

» **UNFCCC:** United Nations Framework Convention and Climate Change. FN:s ramkonvention (se ovan) om klimatförändringar antogs 1992 och är grunden för Kyotoprotokollet och de kommande förhandlingarna i Köpenhamn.

» **Utvecklingsländer:** Utvecklingsland, förkortat till u-land, även kallat fattigt land, är vanligen definierat som ett land med låg BNP per capita.

Om FORES

En grön och liberal tankesmedja

FORES – Forum för reformer och entreprenörskap – är en grön och liberal tankesmedja som vill förnya debatten i Sverige med tro på entreprenörskap och människors möjligheter att själva forma sina liv.

Miljö och marknad, migration, företagandet i civilsamhället, integritet, jämställdhet, global demokratisering och moderniserad välfärd – det är några av de frågor vi jobbar med. Vi är en öppen och oberoende mötesplats som fungerar som en länk mellan nyfikna samhällsmedborgare, debattörer, entreprenörer, akademiker och beslutsfattare i hela Sverige. FORES producerar böcker och arrangerar seminarier och debatter.

Besök gärna vår webbplats www.fores.se