



EN GUIDE TILL  
~~KÖPENHAMNS-~~  
CANCUNMÖTET

# Innehållsförteckning

Förord

1. Vägen till Cancun 4
2. Klimatförhandlingarnas olika delar 16
3. Så tycker de stora aktörerna 23
4. Så går COP-förhandlingarna till 36
5. Sveriges roll 40
6. Nyckelpersoner 43
7. Ett komplicerat maktspel 47
8. Hur kommer det att gå? 55
9. Ordlista 61

## Förord

I december 2009 möttes världens ledare i Köpenhamn för att komma överens om hur klimatförändringarna bäst skulle tacklas. Där skulle slutas ett nytt avtal om att minska utsläppen av klimatgaser, framförallt koldioxid, som annars riskerar att skyn da på växthuseffekten och orsaka klimatkris.

På tankesmedjan FORES noterade vi inför Köpenhamnsmötet att trots mycket information på nätet och många organisationers informationsinsatser, var det väldigt svårt att överblicka vad konferensen, den så kallade COP15, egentligen omfattade. Samtidigt berör klimatförhandlingarna oss alla, i Sverige, Europa och i övriga världen. Vi producerade en skrift i fickformat, att tjäna som en koncis och överskådlig guide till klimatmötet i Köpenhamn. Guiden hade utvecklats från en annan av våra publikationer, "Köpenhamnsavtalet", skriven av Daniel Engström Stenson på FORES.

I december 2010 fortsätter förhandlingarna vid mötet som benämns COP16, som äger rum i Cancun i Mexico. Därför har vi uppdaterat vår Köpenhamnsguide och samlat alla

nödvändiga fakta inför Cancunmötet: bakgrunden, aktörerna, beslutsprocessen samt vilka konfliktområden som finns denna gång. I kontrast till debatten inför Köpenhamnsmötet ligger alla parter väldigt lågt när det gäller att prata om förväntningar och potentiella framgångar under COP16. Men kanske kan det nedtonade läget och den minskade uppmärksamheten leda till genombrott inom vissa viktiga delfrågor? Den 11 december vet vi svaret.

Som framgår av guiden var Köpenhamnsmöte inte början på förhandlingarna (de har pågått i decennier). Likaså är Cancunmötet är inte slutet. Även om det mot all förmodan blir ett bindande avtal under COP16 behöver detta konkretiseras och fyllas på efter hand. Därför blir Cancunguiden i första hand en elektronisk publikation, som kommer att finnas tillgänglig på vår hemsida [www.fores.se](http://www.fores.se) och som kommer att uppdateras vartefter förhandlingarna fortgår under 2011. Den version som finns bilagd som dokumentfil att ladda ned kommer således också att alltid vara den mest uppdaterade texten vi har.

Stockholm, 9 november 2010

Mattias Johansson, Vice VD, FORES

# 1. Vägen till Cancun

I december 2010 samlas världens länder återigen för att försöka komma överens om att minska sina utsläpp av växthusgaser.

Det hittills enda bindande globala klimatavtalet tecknades i Kyoto 1997 och kallas därför för Kyotoprotokollet. Dess första åtagandeperiod löper ut 2012. Det finns i nuläget inget avtal för hur mycket koldioxid världens länder får släppa ut från och med 1 januari 2013.

I december 2009 samlades merparten av världens ledare under stor uppståndelse i Köpenhamn. Det uttalade målet var att få till stånd ett bindande klimatavtal som kunde träda i kraft när Kyotoprotokollets första åtagandeperiod avslutats. Detta misslyckades och ansträngningarna att komma överens om ett globalt avtal fortsätter därför. Närmast sker detta i mexikanska Cancun 29 november - 10 december.

När världens länder samlas i Cancun kommer uppståndelsen att vara mindre, i världen och i Sverige. Mäktiga ledare som Barack Obama eller Hu Jintao

kommer inte vara där. Belgien, och inte Sverige, är EU:s ordförandeland. Ytterst få har några stora förhoppningar om att det ska bli något nytt avtal överenskommet. Intresset från politiker och journalister världen över är också betydligt svalare nu än jämfört med förra året inför mötet i Köpenhamn.

Grunden för Cancunmötet är densamma som inför alla de tidigare klimatförhandlingarna. Världens länder samlas för att tillsammans lösa ett problem som hotar dem alla. Lösningen verkar självklar - att minska utsläppen av koldioxid så snart som möjligt. Men även i Cancun kommer det visa sig vara svårt för världens länder att komma överens.

## **Tidigare möten**

Att världens regeringar försöker träffa avtal i klimatfrågor är inget nytt, även om mötena 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 då inte deltog blivit aktiva i förhandlingarna. Här följer en lista på de viktigaste klimatmötena sedan 1992.

## **1992 Rio de Janeiro**

FN:s forskningspanel IPCC\* kommer med en alarmerande rapport om människans klimatpåverkan, vilket leder till att FN:s ramkonvention\* för klimatet antas. Konventionen får namnet UNFCCC\* och efterföljande förhandlingstillfällen kommer att kallas COP\* (Conference Of the Parties, partskonferenser) som 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 ratificerat avtalet. Idag har konventionen 194 parter.

## **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 inte minska sina utsläpp enligt protokollet - utvecklingsländer omfattas inte. Industrialiserade länder och ekonomier under omvandling som till exempel Ryssland, har dock vissa åtaganden. Kyotoprotokollet upphör inte år 2012 men åtagandena om utsläppsminskningar upphör och det var därför som nya bindande utsläppsminskningar var tänkta att förhandlas fram under Köpenhamnsmötet 2009.

## **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**

COP6: 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 sista delar, som bland annat berör vissa sanktionsmöjligheter gentemot länder som inte uppfyller avtalet, slutförhandlas.

## **2002 Delhi**

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

## **2003 Milano**

COP9: Några ytterligare 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 2013 och framåt.

## **2006 Nairobi**

COP12: Ytterligare diskussioner om 2013 och framåt.

## **2007 Bali**

COP13: Diskussionerna om vad som ska efter 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: Det förberedande arbetet inför COP15 i Köpenhamn intensifieras under denna partskonferens och så även i andra forum.

## **2009 Köpenhamn**

Under 2009 möttes världens länder i Köpenhamn för det mest uppmärksammade klimatmötet någonsin för att komma överens om ett avtal för perioden efter 2012.

Utöver de 120 regeringscheferna fanns 10 500 delegater, 13 500 observatörer och mer än 3 000 journalister på plats i Köpenhamn.

Förhandlingarna i Köpenhamn gick trögt. När regeringscheferna anlände för de sista dagarnas förhandlingar fanns ingen uppföljare till Kyotoprotokollet i sikte. Under de sista dygnen deltog regeringscheferna i förhandlingarna på ett sätt de sällan gjort tidigare. När det var uppenbart att det inte skulle nås någon överenskommelse om de texter som förhandlats innan och under Köpenhamnsmötet kom istället ett antal länder överens om ett helt nytt dokument - the Copenhagen Accord.

## **Köpenhamnsöverenskommelsen**

The Copenhagen Accord, eller Köpenhamnsöverenskommelsen som den kallas på svenska, tillkom efter att bland andra USA och Kina kommit överens om en text som sedan också accepterades av EU. När väl dessa viktiga aktörer enats om olika skrivningar hade en

övervägande majoritet av länder inget annat alternativ än att acceptera faktum om de inte ville resa tomhända från Köpenhamn. Men konferensen som helhet kunde inte nå enighet kring överenskommelsen.

Officiellt hette det därför att COP15 *noterade* Köpenhamns-överenskommelsens existens, men texten *antogs* inte av konferensen. Avtalet har därför ingen juridisk status inom UNFCCC och är formellt ingen del av FN-processen.

Idag har 138 länder skrivit under Köpenhamns-överenskommelsen. Åtta länder (Bolivia, Kuba, Cooköarna, Ecuador, Kuwait, Nauru, Tuvalu, Venezuela) har deklarerat att de inte kommer skriva på, medan 47 länder fortfarande inte meddelat sitt beslut.

Huvudpunkterna i Köpenhamnsöverenskommelsen är att:

- temperaturhöjningen inte ska överstiga två grader
- de globala och nationella utsläppen ska minska så snart som möjligt
- parterna ska rapportera in sina frivilliga utsläppsminskningssmål för 2020.
- förhindra avskogning är en viktig fråga som kräver resurser

- utvecklade länder ska bidra med 30 miljarder dollar i finansiering till klimatåtgärder i utvecklingsländer under perioden 2010-2012. Från år 2020 ska klimatbiståndet uppgå till 100 miljarder dollar årligen.

Enligt de flesta bedömarna är överenskommelsen svag och saknade flera viktiga delar. De främsta bristerna anses vara avsaknaden av bindande åtaganden för länders utsläppsminskningar och att det saknas en tidpunkt för när de globala utsläppen ska ha nått sin topp.

## **2010 runt om i världen**

Det globala klimatarbetet gick under 2010 in i en fas med lägre intensitet, jämfört med 2008 och 2009. Icke desto mindre har diskussionerna om vad Köpenhamnsöverenskommelsen innebär och hur man nu ska gå vidare pågått inom och utanför UNFCCC.

**UNFCCC.** De 194 parterna har träffats vid fyra tillfällen under 2010. I Bonn, Tyskland, 9-11 april, 31 maj-11 juni och 2-6 augusti samt i Tianjin, Kina, 4-9 oktober. Under dessa möten har länderna bland annat förhandlat den text som ska ligga till grund för förhandlingarna i Cancun. Därutöver samlades ett 50-tal ministrar i Mexico City i början av november för ett förberedande informellt möte.

Förhandlingarna har inte vid något av dessa tillfällen lett till några stora genombrott.

**MEF** (Major Economies 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. Inför Köpenhamn möttes ledarna för MEF-länderna och enades om mål som i stort liknade de som sedan blev grunden för Köpenhamnsöverenskommelsen. Under 2010 har samarbetet inom MEF fortsatt, dock inte på statschefs nivå. Mötena har inte resulterat i några dokument eller konkreta resolutioner, utan har fungerat som diskussionsforum.

**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. G8 har diskuterat klimatet vid ett flertal tillfällen, dock inte lika intensivt som under 2009. På senare tid har G8 byggt ut vissa möten till att omfatta ytterligare tolv av världens största länder och ekonomier - ett G20.

## Länder indelade i olika Annex

Det finns tre grupper i FN:s ramkonvention.

Annex I- länder: De 41 industrialiserade länder (inklusive EU) som har åtaganden under Kyotoprotokollet.

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

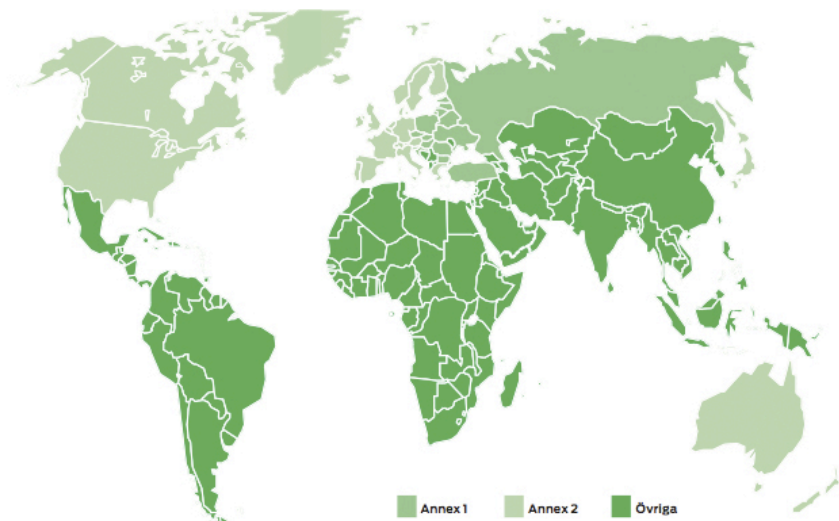
Annex II-länder: Samma länder som i Annex I- gruppen, minus de så kallade övergångsekonomierna. Dessa har skyldighet att ställa upp med finansiella resurser för att möjliggöra utvecklingsländernas utsläppsminskningar.

**Annex II:** Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxembourg, Nederländerna, Norge,

Nya Zeeland, Portugal, Schweiz, Spanien,  
Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA, Österrike.

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

#### Annexindelning





## 2. Klimatförhandlingarnas olika delar

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

- Ett långsiktigt globalt mål för utsläppsminskningar
- 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.
- Anpassning till de oundvikliga effekterna av klimatförändringarna - till exempel genom att stödja små önationer och länder drabbade av torka.
- 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.

- Finansiering av insatser i fattigare länder.

## **Vilka är de viktiga frågorna i Cancun?**

Inför Cancun-mötet har flera huvudpersoner, inklusive UNFCCC-chefen Christiana Figueres, antytt att det inte finns några förhoppningar om att lösa alla frågorna i Cancun. Det kommer inte bli något "Cancun-avtal". Det innebär inte att det saknas intressanta frågor att hålla uppsikt på under de två veckorna i Cancun:

- **Hur man går vidare med Köpenhamnsöverenskommelsen**
  - En av de stora frågorna alltsedan förra årets klimatomöte i Köpenhamn är vilken roll Köpenhamnsöverenskommelsen ska spela. Ännu har den ingen klar juridisk status inom UNFCCC. Flera länder med USA i spetsen arbetar för att överenskommelsen ska utgöra grunden för ett framtida avtal och vill därför ha så många referenser som möjligt till den. Eventuella diskussioner om Köpenhamnsöverenskommelsen, och om

eventuella andra nya globala överenskommelser, sker i arbetsgruppen för långsiktigt samarbete under konventionen, AWG-LCA.

- **Kyotoprotokollets framtid**

- Närbesläktat med

Köpenhamnsöverenskommelsens framtid är vad som ska hända med Kyoto-protokollet när dess första åtagandeperiod löper ut 2012. Majoriteten av utvecklingsländerna ser det som viktigt att Kyotoprotokollet får en andra åtagandeperiod. De menar att protokollet är bättre än inget. Dessutom innehåller protokollet stöd åt principen att det enbart är de utvecklade länderna som har åtaganden, vilket är viktigt för utvecklingsländerna. Bland de utvecklade länderna är det flera länder som uttalat att man inte kommer skriva under Kyotoprotokollet även om det blir en andra åtagandeperiod. Bland dessa finns USA, Japan, Ryssland. EU har öppnat för en andra åtagandeperiod om övriga stora utsläppare åtar sig jämförbara minskningar. Diskussionerna om

Kyotoprotokollets framtid förs främst i arbetsgruppen för åtaganden enligt Kyotoprotokollet AWG-KP.

- **Framtiden för handelsmekanismen CDM**

- Som ett led i diskussionen om Kyotoprotokollets framtid finns den viktiga diskussion om vad ska hända med protokollets handelsmekanism Clean Development Mechanism (CDM). CDM är ett system där Annex-I-länder ges möjlighet att via finansiering av utsläppsminskande projekt i utvecklingsländer köpa utsläppsminskningar utomlands. Eftersom Kyotoprotokollet inte verkar få någon andra åtagandeperiod är systemets framtid osäker. Det troliga är dock att man genom en övergångslösning behåller systemet i någon form. Att det blir en fortsättning är viktigt inte minst för EU, eftersom CDM är en viktig del i den europeiska utsläppshandeln EU ETS.

- **REDD (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation)**
  - Frågan om av- och återskogning handlar i stora drag om hur främst utvecklingsländer ska kunna få finansiering i utbyte mot att inte avverka skog, som är en viktig så kallad sänka, som binder koldioxid. I Köpenhamn gjordes väsentliga framsteg i denna viktiga fråga och man var då nära en överenskommelse. Bland andra ordförandelandet Mexiko har uttalat förhoppningar om att kunna nå en lösning i Cancun. Under året har förhandlingarna dock gått avstannat något, men förhoppningsvis kan den goda stämningen vid toppmötet om biologisk mångfald i Nagoya i slutet av oktober smitta av sig på REDD-förhandlingarna. Dessutom har några länder, exempelvis Norge och Indonesien, tecknat bilaterala avtal som syftar till att just minska avskogningen.

- **Frågorna om en finansieringsmekanism**
  - En annan framgång i Köpenhamn var utfästelserna från utvecklade länder om finansiering för minsknings- och anpassningåtgärder. Enligt överenskommelsen ska det också upprättas en fond för denna finansiering, the Copenhagen Green Fund. Hur denna fond ska styras och finansieras är en fråga som kommer att diskuteras i Cancun och som kanske kan leda till åtminstone ett underlag för en överenskommelse. Man kommer bland annat diskutera förslagen i en rapport från AGF (Generalsekreterarens högnivågrupp för klimatförändringsfinansiering) som leds av Norges statsminister Jens Stoltenberg och Etiopiens premiärminister Meles Zenawi. I rapporten finns förslag på hur löftena från Köpenhamn om 100 miljarder dollar årligen från och med 2020 i finansiellt stöd till utvecklingsländer ska kunna uppfyllas. Pengarna kan enligt rapporten komma

från bland annat koldioxidskatt, flygskatt,  
från Världsbanken, och genom handel med  
utsläppsrätter.

### **3. Så tycker de stora aktörerna**

Vissa länder och landgrupperingar 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. Här är några av de viktigare aktörerna som på olika sätt kommer påverka förhandlingarna i Cancun.

#### **USA**

I och med president Obamas tillträde i januari 2009 ökade förhoppningarna om ett mer konstruktivt USA och ett globalt bindande avtal var en uttalad prioritet för presidenten. Men Obama stötte på problem, både på hemmaplan och internationellt.

Eftersom senatens godkännande är avgörande för landets möjlighet till bindande avtal är den inrikespolitiska situationen i USA av stor vikt. Det visade sig i samband med Kyotoprotokollet. Då skrev USA under protokollet, men ratificerade det aldrig på grund av Senatens nej.

Inför Cancun är den inrikespolitiska situationen åter i fokus. Ett förslag från senatorerna Waxman och Markey



antogs i kongressen i juni 2009 och var tänkt att skapa en grund för en amerikansk utsläppsmarknad och tuffare minskningsåtaganden. Men ännu en gång har processen stannat upp i senaten. Inför Cancun saknar USA en klimatlagstiftning som ger något förhandlingsutrymme utöver det de hade i Köpenhamn.

I samband med Köpenhamnsöverenskommelsen rapporterade USA att man ska minska sina utsläpp med 17% jämfört med 2005 års utsläpp.

Efter Köpenhamn har USA propagerat för att bygga vidare på Köpenhamnsöverenskommelsen och ge den en tydligare juridisk status inom UNFCCC. USA ser överenskommelsen som vägen framåt istället för den förlängning av Kyotoprotokollet som många U-länder önskar.

USA fortsätter att se Kina som den motpart att främst förhålla sig till. Om något verkar förhållandet dem emellan under 2010 snarare försämrats. Det syntes inte minst vid det senaste UNFCCC-mötet i Tianjin där USA och Kina beskyllde varandra för att förstöra förhandlingarna.

## **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.

Kina rapporterade i enlighet med Köpenhamnsöverenskommelsen till UNFCCC att man år 2020 enligt frivilliga åtaganden ska minska sina utsläpp per BNP-enhet med 40-45%. Liksom tidigare i G8- och MEF-sammanhang gick Kina i Köpenhamn med på att utsläppen måste minska så snart som möjligt för att hålla temperaturökningen under 2 grader. Däremot motsatte man sig all former av globala mål för utsläppsminskningar. Inte ens EU:s utsläppsminskningmål tillät de vara en del av överenskommelsen.

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). Kina är fortsatt starka motståndare till att utvecklingsländer ska behöva göra bindande åtaganden.

Kina har accepterat Köpenhamns-överenskommelsen, men står också fast vid att Kyotoprotokollet bör förlängas.

## **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. Detta anses ännu inte uppnått och enligt bilagan till Köpenhamns-överenskommelsen ska man minska sina utsläpp med 20 procent. Inom EU har det under året förts en diskussion, initierad av bland andra klimatkommissionär Connie Hedegaard, om att trots avsaknad av globalt bindande avtal höja unionens mål till 30 procent. För detta finns dock ännu inget enhälligt stöd och något beslut är inte fattat.

EU har gett löfte om att bidra med 2,4 miljarder euro till 2012, som en del av den snabbstartsfinansiering till utvecklingsländer som är en del av överenskommelsen från Köpenhamn.

EU har under året verkat för att Köpenhamns-överenskommelsen ska föras in i UNFCCC-processen. Samtidigt har man också öppnat för en förlängning av Kyotoprotokollet, under förutsättning att samtliga stora

ekonomier förbinder sig till Kyoto eller andra jämförbara åtaganden.

EU har som princip att alla länder, inklusive de fattigaste, ska bidra till finansiering efter förmåga. Medlemsstaterna 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 Belgien.

## **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 ibland än hårdare på utvecklingsländerns rätt till utveckling samt västvärldens historiska utsläpp och därmed ansvar för dagens situation.

Landet har meddelat att man utifrån Köpenhamnsöverenskommelsen ska minska sin energiintensitet med 20-25% fram till 2020. Under 2010 har Indien fördjupat samarbetet med Kina, Brasilien och Sydafrika i det så kallade BASIC.

## **Ryssland**

Ryssland var avgörande för ratificeringen av Kyotoprotokollet men är i allmänhet en passiv spelare i klimatförhandlingarna.

Ryssland har inte associerat sig med Köpenhamnsöverenskommelsen, men har rapporterat in att man ska minska sina utsläpp med 15-25 fram till 2020 jämfört med 1990 års nivå. Eftersom den sovjetiska industrin på sin tid före 1989 producerade betydligt mer utsläpp än vad den ryska industrin gör idag, innebär löftena faktiskt en ökning av nuvarande utsläpp med 9-19 procent.

Inför Cancun håller Ryssland fortsatt en låg profil. Presidet Medvedev gick tidigare under året ut och sa att det var nödvändigt med utsläppsminskningar för såväl utvecklade ekonomier som utvecklingsekonomier om Ryssland skulle skriva på. Ryssland ska enligt Medvedev därför inte skriva på en förlängning av nuvarande Kyotoprotokoll.

## **Japan**

Trots att det förra klimatavtalet förhandlades fram i japanska Kyoto har landet inte levt upp till sina åtaganden och inte varit pådrivande i de efterföljande klimatförhandlingarna. Hösten 2009 skedde ett historiskt

maktskifte i landet och den nya regeringen uttalade för ett mycket mer ambitiöst mål, 25 procents sänkta utsläpp (jämfört med 1990 års nivå) till 2020, vilket också är vad Japan rapporterat till UNFCCC efter Köpenhamnsöverenskommelsen. Dock har löftet villkorats mot att samtliga övriga stora utsläppare förbinder sig att göra ambitiösa åtaganden.

I Japan pågår dessutom en inrikespolitisk process där regerande DPJ försöker få till stånd en lagstiftning som innefattar just 25 procents utsläppsminskningar samt att upprätta en nationell utsläppsmarknad och miljöskatt. Regeringens mål är att ha lagstiftningen klar innan Cancun, men man har ännu inte lyckats få stöd i det japanska överhuset där DPJ inte är i majoritet.

## **G77 (utvecklingsländerna)+ Kina**

G77 och Kina är en samling av drygt 130 utvecklingsländer, med Kina, Indien, Egypten och Brasilien som ledande stater. De förhandlar för det mesta som grupp men kan också agera enskilt. En spretig grupp där Yemen är ordförandeland under 2010.

Under Köpenhamnsförhandlingarna framstod G77 allt mer som en splittrad grupp. Även om gruppen var enig i att de utvecklade länder behövde göra mer växte

irritationen bland de mer sårbara G77-länderna mot att de stora utsläppsländerna inom gruppen inte ville göra några bindande åtaganden. Splittringen inom G77 märktes också när representanten för Sudan, som då var ordförande i G77, Lumumba Di-aping förklarade att Köpenhamnsöverenskommelsen var den sämsta som någonsin träffats. Detta till trots har en övervägande majoritet av länderna som tillhör G77 accepterat överenskommelsen.

Inom G77 finns åtminstone sex subgrupper som representerar olika intressen inom G77 (BASIC, AOSIS, LDC, Afrikagruppen, ALBA och OPEC).

Efter Köpenhamn har G77 och Kina emellertid slagit fast att man fortsatt är ett enat block i UNFCCC. Inom G77 finns ett ömsesidigt beroende där de stora länderna behöver gruppens stora medlemsantal och där de mindre länderna behöver förhandlingsmakten som Kina, Indien med flera har.

## **BASIC**

Brasilien, Sydafrika, Indien och Kina utgör den så kallade BASIC-gruppen som formerades strax innan Köpenhamn. I Köpenhamn var det BASIC som tillsammans med USA först kom överens om den text

som blev Köpenhamnsöverenskommelsen. Efter Köpenhamn har diskussionerna i BASIC fortsatt vid fyra möten på ministernivå. Vid första mötet i januari enades länderna om att stödja Köpenhamnsöverenskommelsen.

Inför Cancun har BASIC-länderna gemensamt uttalat att man förespråkar en förlängning av Kyotoprotokollet. De utvecklade länder som inte skrivit på Kyotoprotokollet manas att åta sig jämförbara utsläppsminskningar. Vidare anser de att den utvecklade världen har det största ansvaret för att minska de globala utsläppen och att det därför är en väsentlig skillnad mellan utvecklade länders åtaganden och utvecklingsländernas frivilla nationella planer för utsläppsminskningar.

BASIC har också uttalat förhoppningar om att utfallet i Cancun ska bereda väg för ett bindande avtal 2011 i Sydafrika. Man betonade också att BASIC i Cancun skulle arbeta för att stärka och ena G77. Vid det senaste ministermötet deltog även G77-ordförande Yemen, samt Argentina, Etiopien och Grenada

Somliga menar att BASIC framför allt är en försvarsallians där länderna övervakar varandra så att de inte går utvecklade länder till mötes på ett sätt som de andra medlemmarna inte önskar.



## **LDC**

De 49 länder inom FN-systemet som anses vara de minst utvecklade. De ingår också i G77. 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.

Inför Cancun har LDC stått fast vid att temperaturhöjningen inte får överstiga 1,5 grader och att man anser det vara av stor vikt att Kyotoprotokollet får en andra åtagandeperiod som startar den 1 januari 2013.

## **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 och argumenterar för 1,5 graders höjning som mål.

Under 2010 har AOSIS bland annat propagerat för en rapport från UNFCCC om de sociala och ekonomiska konsekvenserna av 1,5 graders höjning istället för 2

graders höjning. Detta förslag har dock stoppats av OPEC-länderna med Saudiarabien i täten.

Inför COP-16 har gruppen presenterat ett eget förslag till ett avtal att antas i Cancun, som bland annat innehåller krav på utsläppsminskningar med 85% till 2050. Förslaget har dock minimala chanser att antas i Cancun. AOSIS företräds i Cancun av Grenada.

### **Afrikanska gruppen**

Afrikanska gruppen består av Afrikanska Unionens (AU) 53 länder. Afrikanska gruppen samarbetar inte lika tätt som EU men talar ändå med gemensam röst i flera multilaterala forum. Under processen fram till Köpenhamn utmärkte sig den Afrikanska gruppen genom att vandra ut från de förberedande förhandlingarna i Barcelona eftersom de ansåg att de utvecklade länder inte på allvar tog hänsyn till det fattig Afrikas situation.

I slutskedet av COP-15 agerade Afrikanska gruppens ordförande Meles Zenawi från Etiopien brobyggare mellan utvecklade länder och utvecklingsländer genom att förespråka att de Afrikanska länder skulle acceptera det finansieringsbud på 100 miljarder om året som de utvecklade länderna med USA i spetsen givit.

Inför COP 16 i Cancun har Afrikagruppen, representerat av DR Kongo, fortsatt att förespråka en ny åtagandeperiod för Kyotoprotokollet.

## **OPEC**

12 oljeproducerande stater under ledning av Saudiarabien. Intar ofta en obstruerande roll. Bland annat exemplifierat ovan där man vägrade acceptera en teknisk rapport om följderna av 1,5 respektive 2 graders temperaturhöjning.

## **ALBA**

En sammanslutning av latinamerikanska länder där Venezuela, Bolivia, Ecuador, Kuba och Nicaragua samordnar sin position i klimatförhandlingar.

Var under Köpenhamn den största motståndaren till Köpenhamnsöverenskommelsen och menade att den tillkommit under odemokratiska former. Förde under COP-15 en aggressiv retorik gentemot de utvecklade länderna som till stor del också hade anti-kapitalistiska inslag.

Inför Cancun har ALBA, genom Bolivias president Evo Morales, bland annat anordnat en folkkongress för att diskutera klimatförändringar och moder jords rättigheter. Där framkom bland annat krav på en internationell

domstol för klimat och rättvisa, samt att temperaturen maximalt skulle öka med 1 grad. ALBA-gruppen har tidigare sagt att utfallet av konferensen ska ligga till grund för gruppens ståndpunkter i Cancun.

## 4. Så går COP-förhandlingarna till

När förhandlingarna börjar i Cancun den 29 november finns det redan en förhandlingstext (i AWG-LCA) 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 (även om det alltid finns utrymme för förhandlingar på plats).

Beslut fattas med konsensus, vilket innebär att större stater i praktiken har veto rätt. Nackdelen med konsensus är att man riskerar välja 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 och Köpenhamnsöverenskommelsen kritiserats för.

När förhandlingarna hålls i en huvudstad, är det vanligt att värdlandets minister som hanterar klimatfrågor väljs till mötesordförande. I Mexikos fall är det utrikesminister som Patricia Espinosa ska 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 plen um.

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 Cancun avslutas den 10 december även om det inte finns något avtal eller att man inte nått så långt som man önskat. På sluttampen pågår förhandlingarna vanligtvis dygnet runt. Om inte alla detaljer är klara då, fortsätter förhandlingarna vid nästa partskonferens (COP), 2011 i Sydafrika.

## **Vem kommer till Cancun?**

Inför COP-15 i Köpenhamn var intresset ovanligt stort bland såväl allmänhet som politiker. Köpenhamnsmötet lockade runt 120 stats- och regeringschefer.

Inför Cancun är intresset mindre och det är föga sannolikt att Barack Obama, Hu Jintao, Angela Merkel, Manmoan Singh eller de andra mäktigaste ledarna kommer till Cancun.

Sveriges kommer under mötets avslutande dagar troligen att representeras av miljöminister Andreas Carlgren. Dessförinnan är det Sveriges chefsförhandlare Anders Turesson som förhandlar för Sverige.

## **Vem tar rodret i förhandlingarna?**

EU har länge haft ett gott anseende inom miljöfrågor och har ofta setts som en ledare i klimatförhandlingarna. I Köpenhamn föreföll det emellertid som att EU:s makt var mindre än man hoppats på. Istället var det USA och Kina som framför allt styrde förhandlingar.

USA har i kraft av sin storlek som ekonomi och utsläppare väldigt starkt inflytande och kan till exempel utöva påtryckningar på Kina, Indien och Ryssland - något som är svårt för EU. Sedan maktskiftet 2009 har USA på många sätt visat en positivare attityd till FN:s klimatarbete. Men USA:s makt och möjlighet att leda till trots blev det inget avtal i Köpenhamn, delvis beroende på bristande egen vilja, delvis på oförmåga att övertyga andra länder.

Kina är tillsammans med BASIC-länderna och G77 det tredje stora maktblocket i klimatförhandlingarna. Kina har dock ingen önskan om att ta en ledarroll i förhandlingarna. Därför anses Kina ofta spela en

destruktiv roll och efter Köpenhamnsmötet menade många att landet var den största bromsklossen.

Inför Cancun återstår det att se om EU kan agera som en ledare, eller om det återigen blir en kamp mellan de två jättarna USA och Kina. Ordföranden Mexico har försökt framställa sig som en brygga mellan fattiga och rika och det är möjligt att Mexico kan spela en mer konstruktiv roll än vad det danska ordförandeskapet ansågs göra i Köpenhamn,



## 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 nämnvärt. Vi måste påverka andra större länder att minska sina utsläpp.

Under hösten 2009 var Sverige ordförande i EU och hade därför en viktigare i Köpenhamn roll än man kommer att ha i Cancun. Därför blir Sveriges roll främst att försöka påverka andra EU-länder i den interna samordningen. Sverige har även tillsammans med de nordiska länderna uttalat en ambition att överbrygga de skillnader som finns mellan Nord och Syd när det gäller bland annat finansiering.

I Cancun kommer EU att representeras av Belgien och det är den flamländske ministern för miljö, naturresurser och kultur som företräder i EU i förhandlingarna. (Hur Belgien styrs och varför det just är den flamländske ministern som ska företräda EU är ett ämne alldeles för stort att redogöra för ens om denna guide skulle utökas med till det dubbla.)

Som ordförande i EU kommer Belgien självklart att ha en viktig roll. Landet kommer att leda den dagliga EU-samordningen och föra EU:s talan, och det är viktigt att

Belgien lyckas hålla EU enat. Att enskilda länder i officiella sammanhang skulle föra sin egen talan är osannolikt. Rent praktiskt sker EU-samordningen varje morgon men ofta hålls möten flera gånger dagligen och parallellt med förhandlingarna.

Det diskuteras både i Sverige och EU om vikten av att gå före med åtaganden 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 av sagt 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 och visat på vikten av en bra EU-ordförande. I allmänhet anses Sverige vara ett medelstort land med goda vitsord när det kommer till miljöfrågor och därför kan Sverige ibland ha en större inverkan på förhandlingarna än vad landets storlek antyder.

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.

## 6. Nyckelpersoner

Under förhandlingarna i Cancun kommer alltså inte världens mäktigaste ledare vara på plats. Istället kommer förhandlingarna skötas av en mer anonym samling personer, varav många har som fulltidssysselsättning att förhandla just klimatfrågor. Nedan presenteras några av Cancun-förhandlingarnas nyckelpersoner.

### **Christiana Figueres - (Verkställande sekreterare UNFCCC)**

Den första juli 2010 efterträdde Figueres från Costa Rica Yvo de Boer som chef för UNFCCC. Dessförinnan har hon varit vice ordförande i COP, 2008-2009, samt representerat Latinamerika och Västindien i Clean Development Mechanism verkställande byrå. Hon har varit en del av den Costa Ricanska förhandlingsdelegationen sedan 1995. Som kuriosum kan nämnas att hon är dotter till Costa Ricas för detta president Jose Figueres som anses som den Costa Ricanska demokratis grundare.

### **Patricia Espinosa Cantellano (Mexikos utrikesminister och ordförande för COP16)**

Patricia Espinosa Cantellano är mexikansk karriärdiplomat som började på mexikanska UD 1981. Hon

har erfarenhet av multilaterala förhandlingar från FN i New York och Genève. 2006 blev hon landets utrikesminister. I Cancun kommer hon vara den som formellt leder förhandlingarna i COP. Hon kommer även ha hjälp av Mexicos chefsförhandlare Fernando Tudela.

### **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.

### **Joke Schauvliege (EU:s representant)**

Joke Schauvliege är flamländsk minister för miljö, naturresurser och kultur och representerar Belgien och därmed hela EU vid förhandlingarna i Cancun. Schauvliege har suttit i den flamländska regeringen sedan 2009. Under det belgiska EU-ordförandeskapet är det hon som har lett de europeiska miljöministrarnas möte.

### **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 Köpenhamnsförhandlingarna. Rådgav Hillary Clinton i miljöfrågor under dennes presidentvalskampanj. Var seniorförhandlare för Vita huset under Kyotoförhandlingarna. Arbetar i nära samarbete med biträdande klimatsändebudet Jonathan Pershing, som företrätt USA i flera av förhandlingarna under året.

### **Xie Zhenhua (Kinas chefsförhandlare)**

Kinas chefsförhandlare Xie Zhenhua är president Hu Jintaos särskilde representant för klimatfrågor. Har en ingenjörsexamen, varit medlem av kommunistpartiet sedan 1969 och är också ordförande i statliga rådet för naturskydd samt vice ordförande i Kinas utvecklings- och reformkommission.

### **Margaret Mukahanana-Sangarwe (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 Cancun. Margaret Mukahanana-

Sangarwe från Zimbabwe är ordförande i gruppen och väntas få en viktig roll under förhandlingarna.

### **John Ashe (leder arbetsgruppen AWG-KP)**

AWG-KP (Ad Hoc Working Group on Further Commitments 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.

## 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 visade sig detta 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 flesta diskussioner, 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 mycket svårt 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 inhemska opinion, som i många fall hindrat länder att införliva beslut i det egna landets lagstiftning och därmed omöjliggjort 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. Det har varit alltför enkelt att lova runt men hålla tunt.

## 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.
- Moçambique skulle kunna öka sitt utsläpp med 2 ton per person eftersom landet knappt gör några utsläpp alls idag.

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

där de är billigare. 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 seklers utsläpp.

En invändning mot ovanstående resonemang är att de rikare länderna faktiskt inte kände till koldioxidutsläppens effekter före 1990. Därför har det argumenterats 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 hålla med den nya tekniken. Enligt Köpenhamnsöverenskommelsen ska de utvecklade länderna bidra med 30 miljarder dollar under perioden 2010-2012 och från och med 2020 ska man bidra med 100 miljarder årligen i klimatbistånd till utvecklingsländer.

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. De oljeproducerande länderna i OPEC har å sin sida krävt kompensation för uteblivna inkomster när de säljer mindre olja.

Ett förslag till finansiering 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.

I Köpenhamn enades länderna om att upprätta en fond för finansiering (the Copenhagen Green Fund). Hur den ska finansieras, utformas och styras är ännu inte klart.

## **Hur garanterar man att avtalet hålls?**

Även om man skulle komma överens om hur mycket olika länder ska minska sina utsläpp och hur mycket pengar som ska föras över från rika till fattiga länder återstår en viktig fråga. Hur ska man se till att avtalet hålls?

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 nationssgränserna. 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.

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 mekanismerna kommer att uttryckas i text. Så blev det efter 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 internationell 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 allvarigare överträdelser kan resultatet bli avdrag från landets tillåtna utsläppsmängd, eller att landet utsluts från handeln med utsläppsrätter.

Världens miljörettsjurister 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 sämsta på 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.

Det ironiska med reglerna för Kyotoprotokollet är emellertid att ett land i princip själv kan besluta om det ska omfattas av dem. Enligt protokollet kan en efterlevnadsmekanism enbart komma till genom ett tillägg till protokollet (vilket skedde i Marrakech). Eftersom protokollet också föreskriver att tillägget endast gäller de stater som ratificerat tillägget kan alltså stater själva besluta om efterlevnadsmekanismen ska gälla dem eller ej.

Kanada har uttalat att man inte tänker fullfölja avtalet och landet har inte heller några straffåtgärder att vänta. Särskilt eftersom det i nuläget inte finns någon andra åtagandeperiod att utöva bestraffningen under.



Frågorna om ett klimatavtals efterlevnad och eventuella straffpåföljder lär inte stå högt på dagordningen i Cancun. När ett avtal väl är på plats tyder mycket på en upprepning av proceduren efter 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.

## 8. Hur kommer det att gå?

Det kommer inte att bli ett bindande, globalt och allomfattande avtal i Cancun. Inför Köpenhamn pratades det ofta om ett framtida ”Köpenhamnsavtal”. Begreppet ”Cancunavtalet” är det knappast någon som använt.

Istället verkar de flesta, inklusive UNFCCC:s nya chef Figueres, inställda på att använda mötet i Cancun som en förberedelse inför nästa års klimatmöte, COP17 i Sydafrika.

Det betyder inte att COP16 i Cancun behöver bli ett ointressant möte utan framsteg. En del hävdar att det minskade intresset från ledare och den breda allmänheten kan bidra till att lätta något på pressen och skapa en positivare stämning bland de förhandlare som finns på plats. Borta är också förhoppningarna om att få till stånd ”Det Stora Avtalet”, som i ett slag ska rädda klimatet. Det kan föra med sig att länderna tillåter sig att lyckas med några av de delfrågor som är nödvändiga att lösa om det någon gång ska bli ett globalt och allomfattande avtal, men som inte rörer lika stor uppmärksamhet som utsläppsminskningarna. Frågor som REDD,

finansieringsmodeller och framtiden för CDM kan i sig bidra till att utsläppen minskar även utan ett stort avtal.

Ett ytterligare skäl till optimism är att förhandlingarna om biologisk mångfald i Nagoya i Japan i slutet av oktober visade på en ökad tillit mellan utvecklingsländer och de industrialiserade länderna.

Som tidigare nämnts är det framför allt i frågan om REDD och finansieringsmekanismer, samt möjligen också tekniköverföring, som de stora chanserna till genombrott finns. Det finns också en chans att ett ramverk sätts för att minska utsläppen från internationellt flyg. Däremot är det osannolikt att länderna närmar sig varandra vad gäller utsläppsminskningar.

BASIC-länderna är fortsatt motståndare till att göra bindande åtaganden. USA har fortfarande ingen klimatlagstiftning och med republikanernas framgångar i de nyligen genomförda kongress- och senatsvalen är möjligheterna för USA att flytta sig i frågan om minskningar förmodligen mindre än i Köpenhamn. EU har ännu inte enats om att gå vidare till 30 procents minskningar, oberoende av vad de andra länderna gör, och lär sannolikt stå kvar vid sitt mål om 20 procent genom hela COP16. Dessutom har inget större skifte skett hos

exempelvis olje- och tungindustrin som fortfarande har starka skäl till att motverka ett avtal.

Det troliga är också att splittringen angående Kyoto-protokollets framtid består. USA och EU kommer i första hand försöka bygga vidare på Köpenhamnsöverenskommelsen medan Afrikanska gruppen och flera andra utvecklingsländer kommer vilja hålla fast vid Kyotoprotokollet och kämpa för en förlängning av det. Även BASIC-länderna kommer vilja behålla Kyoto-protokollet, som ställer hårdare krav på de utvecklade länderna. Av samma anledning kommer BASIC troligen vara mycket vaksamma på alla försök att försöka flytta förhandlingarna utanför UNFCCC. I förhandlingar utanför konventionen kommer BASIC-länderna inte kunna hänvisa till principen om gemensamt men delat ansvar eller att de är en del av icke Annex-I-länderna. De riskerar då att tvingas till åtgärder som mer liknar de utvecklade ländernas.

En lösning på CDM-systemets fortsättning vore en välkommen framgång, eftersom det har påverkan även på de olika system för utsläppsmarknader som växer fram världen över. Efter en knackig start har CDM-projekt nu fullföljts i en rad utvecklingsländer, även om de flesta satsningarna gjorts i Kina och Indien.

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

Istället blir det viktigt 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.

Viktigast av allt för parterna är att inte låta de låga förväntningarna bli en ursäkt för att inte nå några framgångar alls i Cancun. Klimatet kräver snabba åtgärder och alla framsteg är därför viktiga.

## 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.

**AWG-KP:** (Ad hoc Working Group on further commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol) AWG-KP upprättades av parterna i Montrealprotokollet år 2005. I AWG-KP förband sig industrialiserade länder att överväga vidare förbindelser av Kyotoprotokollet för perioden efter 2012 och var menat att komma till beslut under Köpenhamnsmötet 2009.

**AWG-LCA:** (Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention) The AWG-LCA upprättades på Bali 2007 för att förvalta förhandlingar av en förstärkt internationell överenskommelse gällande klimatförändringarna. Målet var att detta skulle fastslås under Köpenhamnsmötet 2009.

**BASIC:** Samarbetsgrupp mellan Brasilien, Sydafrika, Indien och Kina som ämnar ha en gemensam position i de globala klimatförhandlingarna.

**CDM** (Clean Development Mechanism): En del av Kyotoprotokollets s.k. flexibla mekanismer där utvecklade länder genom att finansiera utsläppsminskande projekt i utvecklingsländer kan tillgodoräkna sig utsläppsminskningar utomlands.

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

**COP15:** Den 15:e partskonferensen - som hölls i Köpenhamn i december 2009. 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".

**COP16:** Den 16:e partskonferensen - som hålls i Cancún i Mexico under november och december 2010.

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 initiativ som kompletterar förhandlingarna inom UNFCCC (se nedan).

**MRV** (Monitoring, Reporting and Verification)  
För att öka sannolikheten att multilaterala avtal följs innehåller de ofta specificerade metoder för övervakning, rapportering och verifiering.

**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.

**REDD:** (Reducing Emissions from De-forestation and forest Degradation).

En stegmetod avsedd att använda marknadsmekanismer i minskningen av växthusgasutsläpp från avskogning.

REDD-krediter gör det möjligt för utvecklade länder att minska avskogning i utvecklingsländer.

**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.