



## Hva skjedde på COP 15 i København?

*Oppsummering av København-toppmøtet og "Copenhagen Accord"  
Notat / Bård Lahn / 18.01.2010*

**To år med forhandlinger og deltakelse fra et stort antall statsledere til tross: København-toppmøtet COP 15 ble en stor nedtur for det internasjonale klimaarbeidet. Resultatet av møtet ble at de fleste landene stilte seg bak en politisk erklæring på litt over to sider med overordnede mål men uten forpliktelser. Det mest konkrete vedtaket som ble gjort var at forhandlingene ble forlenget med ett år. Fristen for å fullføre forhandlingene som ble satt i gang på Bali i 2007 er nå COP 16 i Mexico i desember 2010.**

Allerede flere måneder før København-toppmøtet åpnet var forventningene til møtet kraftig nedjustert. Muligheten for å slutføre en juridisk bindende avtale ble avlyst fra flere hold. I stedet så man for seg at COP 15 skulle produsere en sterk politisk avtale som i løpet av 2010 ville kunne gjøres om til et juridisk bindende avtaleverk. Men det eneste som kom ut av København-toppmøtets to kaotiske uker var en kort, overordnet politisk erklæring, og ikke engang denne fikk full støtte. COP 15 ble derfor en skuffelse også målt opp mot de allerede lave forventningene til møtet.

Det er foreløpig uklart hva erklæringen fra COP 15, "The Copenhagen Accord", vil bety for de videre forhandlingene om en ny klimaavtale. Men til tross for et magert resultat ble ikke København-toppmøtet et fullstendig sammenbrudd for FN-forhandlingene, og prosessen fram mot en ny klimaavtale fortsetter. København viste likevel tydeligere enn noen gang hvor store motsetninger som må overvinnes, hvilken utfordring det er å oppnå den konsensus som FN-systemet krever, og hvor langt unna vi er den nødvendige politiske viljen som trengs, for at en sterk og rettferdig internasjonal klimaavtale skal komme på plass.

### **Statsledere på bakrommet**

Forhandlingene i København tok utgangspunkt i den teksten som har ligget på bordet det siste halve året. Det ble etablert arbeidsgrupper som gjennom hele den første forhandlingsuka arbeidet videre med de enkelte temaene i denne teksten, som klimatilpasning, reduserte utslipp fra avskoging, teknologi osv. Det var samtidig kjent at Danmark som vertsland og møteleder arbeidet med et alternativt helhetlig forslag til avtale. En tidlig versjon av Danmarks forslag ble lekket til media den første uka. Den skapte sterke reaksjoner fra mange utviklingsland både på grunn av innholdet og fordi den var utarbeidet utenfor den åpne, offisielle prosessen. Som et resultat av dette ble Danmark tvunget til å love å avstå fra å legge fram egne tekster som ikke var et resultat av åpne forhandlinger.

Midtveis i forhandlingene la lederne for de to viktigste forhandlingsgruppene (AWG-LCA og AWG-KP) fram hvert sitt forslag til en avtaletekst, basert på diskusjonen man hadde hatt så langt. Denne teksten falt ikke i smak hos de rike landene, blant annet fordi den forutsatte en videreføring av Kyoto-avtalen, slik utviklingslandene ønsket. Særlig USA og Japan, men også EU, Russland og andre rike land, blokkerte langt på vei arbeidet med disse tekstene.

Da stats- og regjeringsledere ankom København midt i forhandlingenes andre uke, lå det ingen avtaletekst på bordet som de politiske lederne kunne ta stilling til. Det ble da tatt initiativ til improviserte møter mellom statsledere fra en rekke av de viktigste landene. Stats- og forhandlingsledere fra mellom 20 og 30 land skal ha deltatt i møtene, som ble avholdt i små rom separat fra resten av forhandlingsprosessen, og som til slutt resulterte i dokumentet Copenhagen Accord (CA). USAs president Barack Obama holdt pressekonferanse om resultatet før han forlot København. Deretter ble dokumentet lagt fram for behandling av de øvrige landene i forhandlingene.

### **Manglende konsensus**

Under behandlingen av CA i det avsluttende plenumsmøtet, som varte fra kl 03 til ca kl 15 lørdag 19. desember, godtok de fleste landene erklæringen som hadde blitt framforhandlet, selv om mange uttrykte skuffelse. Enkelte utviklingsland protesterte likevel kraftig mot dokumentet, dels på grunn av den lukkede prosessen med få involverte land og statsledere som offentliggjorde resultatet før alle land engang var gjort kjent med innholdet, og dels på grunn av manglende ambisjonsnivå og forpliktelser. Øystaten Tuvalu, som gjennom hele København-møtet hadde vært en pådriver for en juridisk bindende avtale, kalte den økonomiske støtten som ble tilbudt til utviklingsland som aksepterte CA for "tretti sølvpenge".

Ettersom det ikke var konsensus om erklæringen, ble den ikke formelt vedtatt av COP 15. Plenumsmøtet endte med at man tok CA til etterretning ("takes note of"), og at de landene som ønsker å aktivt slutte seg til erklæringen ble oppfordret til å sende inn sin støtte i etterkant.

### **Innholdet i Copenhagen Accord**

Det viktigste målet erklæringen inneholder er en henvisning til det vitenskapelige målet om å holde global temperaturstigning under to grader. Det sies imidlertid ingenting om hva slags utslippsreduksjoner som er nødvendig på kortere og lengre sikt for å nå et slikt mål, verken globalt eller fra grupper av land. Innen 2015 skal man ha en gjennomgang av hvordan man ligger an med gjennomføringen av CA. Da vil man kunne vurdere det overordnede målet på nytt, inkludert et temperaturmål på 1,5 grader slik små øystater og afrikanske land ønsker.

Rike land (Anneks I-land i FNs klimakonvensjon) pålegges innen slutten av januar å sende inn sine løfter om tallfestede utslippsreduksjoner fram til 2020, slik at disse kan samles i en liste bakerst i CA. Utviklingsland (ikke-Anneks I-land i FNs klimakonvensjon) oppfordres til å sende inn planer for utslippsreducerende tiltak innen samme dato, og disse skal samles i en annen liste. Her vil for eksempel Kinas løfter om reduserte utslipp per enhet av brutto nasjonalprodukt inngå.

Gjennom CA lover rike land å bidra med til sammen opp mot ("approaching") 30 mrd USD i løpet av treårsperioden 2010-2012, for å sette i gang nødvendige klimatiltak i utviklingsland. I 2020 skal den samlede finansieringen av klimatiltak i utviklingsland ha kommet opp på 100 mrd USD i året. Det sies imidlertid ingenting om hvor disse pengene skal komme fra - om det er snakk om midler fra kvotehandling, bistand, direkte budsjettstøtte, nye finansieringskilder som for eksempel Norges forslag om auksjonering av utslippsrettigheter osv. Det ligger heller ingenting i CA om hvem som har ansvaret for å sørge for denne finansieringen, og hvordan ansvaret fordeler seg mellom de enkelte landene. I praksis betyr derfor finansieringsløftene lite ut over at de anslår et nivå.

Det sies noe mer om hvordan pengene skal styres og hva de skal gå til. Både klimatilpasning, tiltak for å redusere avskoging og teknologioverføring nevnes spesielt. Det heter også at det skal opprettes et "Copenhagen Green Climate Fund", et nytt fond under FNs klimakonvensjon, og et høynivåpanel som skal undersøke ulike finansieringskilder videre. For å opprette fondet må det imidlertid mest sannsynlig gjøres et formelt vedtak av et framtidig toppmøte.

### **Veien videre fra København**

Ettersom arbeidet med CA fikk statsledernes fulle oppmerksomhet under deres opphold i København, ble det ikke tatt noen avgjørelser om de tekstene som det har vært forhandlet om det siste halve året, og som omhandler mer spesifikke tema som redusert avskoging (REDD), klimatilpasning osv. Parallelt med at COP 15 til slutt tok CA til etterretning, vedtok man også å forlenge arbeidet i de to forhandlingsgruppene AWG-LCA og AWG-KP med ett år, fram til COP 16 som skal avholdes i Cancún, Mexico, i november/desember 2010. Forhandlingene om en ny klimaavtale vil dermed fortsette, og de tekstene man har arbeidet med fram til København vil bli tatt videre i denne prosessen. Hvor mange og hva slags møter det legges opp til fram mot COP 16 er foreløpig ikke avgjort.

Et viktig uavklart spørsmål er hvordan CA vil spille inn på de videre forhandlingene. CA slår fast at den trer i kraft umiddelbart ("operational immediately"). Det er imidlertid uklart hva dette betyr i praksis, ettersom erklæringen uansett ikke er juridisk bindende for noen. En rekke av bestemmelsene i erklæringen krever nye vedtak før de kan tre i kraft (f.eks. regler for oppfølging av de rike landenes utslippsløfter, regler for Copenhagen Green Climate Fund osv), mens andre kan settes i gang uten slike vedtak (f.eks. etableringen av et høynivåpanel for å undersøke mulige finansieringskilder). Men ettersom CA ikke ble akseptert av alle land, er det uklart om dette må skje gjennom en egen prosess, eller om det vil bli en del av den videre forhandlingsprosessen fram mot Mexico.

En mulighet er å behandle CA som et uttrykk for hvor langt man var kommet i forhandlingene i København, og en oppsummering av hva det var enighet om og hva som fortsatt gjenstår. I så fall vil ikke CA bli et spesielt viktig dokument i de videre forhandlingene, som fortsatt vil ta utgangspunkt i mandatet fra COP 13 på Bali og tekstene man har arbeidet med fram til København. En annen mulighet, som sannsynligvis USA vil foretrekke, er å se på CA som et nytt mandat for de videre forhandlingene, og at prosessen fram mot Mexico handler om å bygge videre på det som står i CA.

### **Hva betyr København for klimaet?**

Det viktigste resultatet av København-toppmøtet var at forhandlingene om en ny klimaavtale ble utsatt med ett år. Det har i seg selv konsekvenser for klimaet, ettersom hvert eneste år den nødvendige innsatsen utsettes betyr større utslipp og større kostnader. De klimamessige konsekvensene vil dessuten bli svært alvorlige dersom forhandlingene fram mot Mexico bygger videre på CA og de utslippsløftene som har blitt lagt på bordet så langt.

Underveis i København-toppmøtet ble FNs klimasekretariats foreløpige beregninger av dagens utslippsløfter lekket til media. Disse beregningene viser at de løftene som så langt er lagt fram både av rike land og utviklingsland sannsynligvis vil gi en temperaturstigning på minst 3°C. Basert på tall fra Det internasjonale energibyråets World Energy Outlook anslår FNs klimasekretariat dessuten at utslippsløftene fra utviklingsland innebærer større utslippsreduksjoner enn løftene fra rike land. Hvis

rike land gjennomfører maksimale utslippsreduksjoner vil de fram til 2020 redusere sine utslipp med 3,4 Gt CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Utviklingslandenes løfter vil gi utslippsreduksjoner på opp mot 3,6 Gt CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i samme periode.

Klimasekretariatet anslår også at løftene rike land så langt har lagt på bordet vil gi reduksjoner i størrelsesorden 11-18 prosent fra 1990-nivå innen 2020, når USA holdes utenfor. Dette er under de laveste anbefalingene fra FNs klimapanel, som sier at kutt på 25-40% er nødvendig. For utviklingslandene anslo klimasekretariatet på en pressekonferanse at deres løfter om utslippskutt summerte seg til ca 28% reduksjon fra referansebanen. Dette ligger godt innenfor det forskerne anbefaler for disse landene, som er et kutt på 15-30% fra referansebanen.

Disse beregningene viser de tydelig at utslippsløftene som er gitt så langt ikke er i nærheten av å sikre en temperaturstigning på maksimalt 2 °C. De viser også at det først og fremst er de rike landene som må øke sine ambisjoner.

Den mest alvorlige konsekvensen CA kan få for klimaet er imidlertid ikke de konkrete målene som landene så langt har lovet, men hva slags form utslippsmålene skal ha. Mens Kyoto-avtalen har juridisk bindende mål som framforhandles på internasjonalt nivå og et samlet tak for de rike landenes utslipp legger CA opp til at hvert enkelt land kan bestemme sitt eget utslippsmål, uten noe bindende mål for samlede reduksjoner. Denne situasjonen kan fortsatt unngås i de videre forhandlingene fram mot Mexico, men hvis CA legges til grunn for forhandlingene vil det kunne være et stort tilbakeskritt for det internasjonale klimaarbeidet.

### **Hva betyr København for forhandlingsprosessen?**

Den dramatiske sluttspurten på København-toppmøtet vil utvilsomt få konsekvenser for de videre forhandlingene og organiseringen av internasjonalt samarbeid på klimaområdet. Det skuffende resultatet har allerede ført til en rekke utspill som forsøker å plassere ansvaret hos enkeltland eller grupper av land, og til kritikk mot FN-prosessen. De langsiktige virkningene av dette er uklare, men det virker helt klart at tilliten mellom forhandlingspartene er om mulig enda mer tynnslett etter København enn den var før toppmøtet begynte.

Etter COP 15 har det blitt rettet harde beskyldninger mot enkelte utviklingsland for å blokkere prosessen. Kina har blitt beskyldt for å hindre globale langsiktige utslippsmål (50 prosent globale kutt innen 2050, og 80 prosent kutt i de rike landene i samme periode). Kina har lenge vært motstander av slike globale reduksjonsmål fordi de vil gi rike land lov til å fortsette å slippe ut langt mer per innbygger enn de fattige landene. De mener ansvaret for mangelen på utslippsmål i CA ligger hos de rike landene, ettersom de har nektet å fullføre forhandlingene om egne utslippsforpliktelser, som ifølge tidsplanen for forhandlingene skulle være fastsatt allerede tidlig høsten 2009.

Landene som nektet å vedta CA som en formell beslutning i det avsluttende plenumsrådet (bl.a. Tuvalu, Bolivia, Sudan og Costa Rica) har også blitt utpekt som bremseklosser. De viser på sin side til at det var USA som først blokkerte diskusjonene om de nye tekstene fra forhandlingslederne midtveis i møtet, og at det var denne blokkeringen som førte til at man ikke fikk konsensus om noen avtale i København.

De magre resultatene av forhandlingene under FNs klimakonvensjon har gjort at flere har stilt spørsmål ved om FN er riktig organ for slike forhandlinger, med sine

krav om konsensus og åpne prosesser. Det siste året har imidlertid en rekke mer lukkede og eksklusive grupper diskutert de samme spørsmålene - klima har vært tema for G8 og G20, i tillegg til møtene mellom verdens største utslippsland i Major Economies Forum (MEF) og den såkalte Grønlands-dialogen - uten at man har hatt større suksess i disse diskusjonene. Den viktigste effekten av å flytte forhandlingene ut av FN-prosessen vil trolig være at en rekke små land vil stenges ute. Men tradisjonelt er det nettopp små land som øystater, fattige utviklingsland og land som Norge som har spilt en nødvendig pådriverrolle i forhandlingene.

Det viktigste for å gjenreise tilliten som er nødvendig for å komme i mål med forhandlingene om en ny klimaavtale i Mexico er økte ambisjoner fra de rike landenes side, både når det gjelder utslippsreduksjoner og finansiering av klimatiltak i utviklingsland. Den langvarige nølingen fra sentrale industriland når det gjelder å forplikte seg til tilstrekkelige utslippskutt har vært en hovedårsak til at forhandlingene har gått altfor sakte de siste to årene, og at man ikke kom i mål i København. COP 15 viser også med all tydelighet at land som går i front og viser at kraftige utslippsreduksjoner er mulig, vil være helt nødvendig for å bygge opp den nødvendige viljen til å få en internasjonal avtale på plass.

### **Mer informasjon**

Norges Naturvernforbund fulgte København-toppmøtet tett, og har publisert en rekke artikler fra møtet på nettsiden [www.cop15.no](http://www.cop15.no). Her vil også nyheter om de videre forhandlingene fram mot Mexico-toppmøtet bli publisert.