



"Copenhagen Accord" – en detaljert analyse

*Gjennomgang av den politiske erklæringen fra COP 15
Notat / Bård Lahn / 08.02.2010*

Alt som kom ut av klimatoppmøtet COP 15 i København var et nytt år med forhandlinger og en litt over to sider lang politisk erklæring. "Copenhagen Accord" ble utarbeidet av en liten gruppe land, og ble deretter tatt til etterretning av resten av toppmøtet. Erklæringen inneholder få tydelige mål, og har en svært uklar juridisk status.

Formelt sett var det viktigste resultatet av COP 15 i København vedtaket om at de to forhandlingssporene fikk forlenget sitt mandat med ett år, fram til COP 16 i Mexico, desember 2010. Det innebærer at de to forhandlingsgruppene som har arbeidet fram til København-toppmøtet (AWG-KP som diskuterer nye utslippsforpliktelser for landene som har forpliktelser i Kyotoprotokollen, og AWG-LCA som diskuterer mål og forpliktelser for alle land) fortsetter å møtes utover i 2010.

De to gruppene har i løpet av det siste året utarbeidet et sett forhandlingstekster som var ment å danne grunnlaget for en avtale i København. Ingen av disse tekstene ble sluttbehandlet på COP 15, men ligger fortsatt på bordet som grunnlag for de videre forhandlingene i gruppene. København-toppmøtet har altså ikke lagt formelle føringer på de videre forhandlingene, annet enn å forlenge dem.

Politisk sett er det imidlertid liten tvil om at erklæringen "Copenhagen Accord" var det viktigste resultatet av København-toppmøtet. Det litt over to sider lange dokumentet ble i hovedsak framforhandlet av USA og de fire såkalte BASIC-landene (Brasil, Sør-Afrika, India og Kina), og fikk tilslutning fra en gruppe på mellom 20 og 30 statsledere før den ble presentert for alle 192 land i plenum. Her møtte den imidlertid motstand fra flere land, på grunn av både det lave ambisjonsnivået og den lukkede forhandlingsprosessen. Resultatet etter timelange forhandlinger var at erklæringen ikke ble formelt vedtatt, men tatt til etterretning ("taken note of").

Hva betyr Copenhagen Accord for klimaet?

Det viktigste målet som etableres i Copenhagen Accord, er målet om at den globale gjennomsnittstemperaturen ikke må stige med mer enn to grader. Erklæringen inneholder imidlertid ingen mål for hvor mye utslippene må reduseres for å holde togradersmålet, verken globalt eller for enkeltland. Alle land ble bedt om å sende inn sine planer for utslippsreduksjoner innen 31. januar 2010, så de kan inkluderes i et vedlegg til erklæringen. Rike land ble bedt om å sende inn tallfestede reduksjonsmål fram til 2020, mens utviklingsland ble invitert til å beskrive planlagte klimatiltak.

Ved fristen 31. januar hadde FNs klimasekretariat mottatt løfter og planer fra 55 land. En rekke utviklingsland sendte inn planer for reduserte utslipp, og mye av dette er ny informasjon. De rike landene har stort sett sendt inn de samme utslippsmålene som også var kjent før København-toppmøtet. Til sammen gir disse målene en reduksjon av de rike landenes utslipp på 12-19 prosent innen 2020, langt

unna de nødvendige 25-40 prosent som FNs klimapanel omtaler i sin fjerde hovedrapport.¹ En analyse fra tyske Ecofys anslår at de innsendte løftene samlet sett gjør at verden ligger an til en temperaturstigning på 3,5 grader.²

Det mest betenkelige ved Copenhagen Accord fra et klimaperspektiv er imidlertid ikke at den samlede effekten av de innsendte utslippsmålene er for liten, men at erklæringen fjerner muligheten til å forhandle fram strengere utslippsmål for de enkelte landene. Erklæringen bygger på USAs krav om at hvert enkelt land unilateralt skal bestemme sitt eget utslippsmål, uten forhandling mellom landene som i Kyoto. Om de videre forhandlingene tar utgangspunkt i dette prinsippet, vil man aldri kunne sikre at en internasjonal klimaavtale er i tråd med togradersmålet.

Hva betyr Copenhagen Accord for de videre forhandlingene?

At Copenhagen Accord ikke ble formelt vedtatt, gjør den juridiske statusen til dokumentet svært uklar. Erklæringen er åpenbart ikke juridisk bindende for noen, og er bare politisk bindende i den grad de enkelte landene føler seg forpliktet av den. Danmarks statsminister og FNs generalsekretær har bedt land som ønsker å "assosiere seg med" erklæringen om å melde dette inn til FNs klimasekretariat, slik at en liste over landene som støtter erklæringen kan legges inn i dokumentet. Men sekretariatet har ikke mandat til å følge opp erklæringen nærmere, ettersom dokumentet ikke har noen formell status under FNs klimakonvensjon.

USA og EU har etter København framstått som erklæringens viktigste støttespillere, og har gitt uttrykk for at de videre forhandlingene bør basere seg på den. De fire store utviklingslandene i BASIC-gruppen har vært mer avmålt i sin støtte. Selv om de har stilt seg bak dokumentet, har de understreket at erklæringen ikke er å anse som noen avtale eller som utgangspunkt for de videre forhandlingene. Diskusjonen fram mot Mexico må ifølge disse landene føres på bakgrunn av tekstene som er utarbeidet av de to forhandlingsgruppene AWG-LCA og AWG-KP, og Copenhagen Accord kan bare anses som et politisk "verktøy" i forhandlingsprosessen. Når man legger til at flere utviklingsland er motstandere av hele Copenhagen Accord, virker det lite sannsynlig at dokumentet skal danne grunnlaget for diskusjonene fram mot Mexico slik USA og EU ønsker.

Hva som vil skje med de konkrete tiltakene i erklæringen, er et åpent spørsmål. Copenhagen Accord omtaler blant annet et nytt fond og andre nye internasjonale organer. Men ingen av disse vedtakene kan tre i kraft uten at de først konkretiseres gjennom forhandlinger og beslutninger på kommende toppmøter (for eksempel COP 16 i Mexico). Alternativt kan enkeltland ta initiativ til å etablere dem utenom den formelle forhandlingsprosessen, men dette vil neppe bli akseptert av de landene som ikke ønsker å ta utgangspunkt i Copenhagen Accord i de videre forhandlingene. Spørsmål som disse blir viktige å klarlegge i løpet av våren 2010.

På de neste sidene følger en gjennomgang av de enkelte avsnittene erklæringen.

¹ <http://www.wri.org/publication/comparability-of-annexi-emission-reduction-pledges>

² <http://www.newscientist.com/article/mg20527462.900-new-un-emissions-pledges-still-stack-up-to-35c.html>

Copenhagen Accord – avsnitt for avsnitt

The Heads of State, Heads of Government, Ministers, and other heads of the following delegations present at the United Nations Climate Change Conference 2009 in Copenhagen: *[List of Parties]*

In pursuit of the ultimate objective of the Convention as stated in its Article 2,

Being guided by the principles and provisions of the Convention,

Noting the results of work done by the two Ad hoc Working Groups,

Endorsing decision x/CP.15 on the Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action and decision x/CMP.5 that requests the Ad hoc Working Group on Further Commitments of Annex I Parties under the Kyoto Protocol to continue its work,

Have agreed on this Copenhagen Accord which is operational immediately.

1. We underline that climate change is one of the greatest challenges of our time. We emphasise our strong political will to urgently combat climate change in accordance with the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities. To achieve the ultimate objective of the Convention to stabilize greenhouse gas concentration

Innledning som viser hvilke land som støtter erklæringen, ettersom den ikke er vedtatt med konsensus. Her vil det settes inn en liste over de landene som i løpet av januar oppgir at de støtter erklæringen.

De innledende avsnittene henviser til målet om å stoppe farlig menneskelig påvirkning på klimasystemet (Klimakonvensjonens art. 2), og til vedtakene som ble gjort i København om å fortsette forhandlingene i de to forhandlingssporene (arbeidsgruppene AWG-LCA og AWG-KP). Det framgår av dette at erklæringen ikke er noe som står utenfor forhandlingsprosessen i FN, men er en del av den og støtter opp under forhandlingene i de to sporene.

Det er uklart hvordan det skal forstås at erklæringen trer i kraft umiddelbart ("operational immediately"). Selv om deler av den kan tre i kraft med en gang (for eksempel invitasjonen til å sende inn utslippsmål i løpet av januar), er mange andre deler avhengig av videre forhandlinger og nye vedtak på kommende toppmøter.

Dette avsnittet "anerkjenner det vitenskapelige synet at global temperaturøkning bør være under to grader". Det er verdt å merke seg at togradersmålet bare refereres til som et vitenskapelig mål, ikke som et løfte eller en forpliktelse. Formuleringen er likevel litt klarere enn i G8-landenes erklæring fra sommeren 2009.

Avsnittet gjentar videre de viktigste målene og prinsippene i FNs

in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system, we shall, recognizing the scientific view that the increase in global temperature should be below 2 degrees Celsius, on the basis of equity and in the context of sustainable development, enhance our long-term cooperative action to combat climate change. We recognize the critical impacts of climate change and the potential impacts of response measures on countries particularly vulnerable to its adverse effects and stress the need to establish a comprehensive adaptation programme including international support.

2. We agree that deep cuts in global emissions are required according to science, and as documented by the IPCC Fourth Assessment Report with a view to reduce global emissions so as to hold the increase in global temperature below 2 degrees Celsius, and take action to meet this objective consistent with science and on the basis of equity. We should cooperate in achieving the peaking of global and national emissions as soon as possible, recognizing that the time frame for peaking will be longer in developing countries and bearing in mind that social and economic development and poverty eradication are the first and overriding priorities of developing countries and that a low-emission development strategy is indispensable to sustainable development.

klimakonvensjon, som å unngå farlig menneskelig påvirkning på klimasystemet (art. 2), felles men differensiert ansvar osv.

I tidlige utkast til erklæring inneholdt dette avsnittet tallfestede mål for globale utslippsreduksjoner på 50 prosent innen 2050, og på 80 prosent for rike land (Anneks I-landene). Den endelige versjonen inneholder ingen slike mål, og heller ikke noen tidsramme for når utslippstoppen skal være nådd. Det henvises imidlertid til FNs klimapanelers fjerde hovedrapport, der det framgår at utslippstoppen må nås i perioden 2000-2015, og globale utslipp være redusert med 50-85 prosent innen 2050 dersom det skal være mulig å nå togradersmålet.

Avsnittet sier at klimainnsatsen skal baseres på rettferdighet ("equity"), og nevner spesielt at det vil ta lenger tid før utslippstoppen vil nås ("time frame for peaking") i utviklingsland enn i industriland. At fattigdomsbekjempelse er en "overordnet prioritet" for utviklingsland er et sitat fra Klimakonvensjonens art. 4.7.

Det er uklart hva som menes med en "low-emission development strategy" i denne sammenhengen. EU, Norge og flere andre industriland har lenge krevd at utviklingsland skal forplikte seg til å utarbeide en plan for klimavennlig utvikling, og det kan være en slik plan det refereres til. Det framgår imidlertid ikke noe direkte krav om at slike planer skal utarbeides.

3. Adaptation to the adverse effects of climate change and the potential impacts of response measures is a challenge faced by all countries. Enhanced action and international cooperation on adaptation is urgently required to ensure the implementation of the Convention by enabling and supporting the implementation of adaptation actions aimed at reducing vulnerability and building resilience in developing countries, especially in those that are particularly vulnerable, especially least developed countries, small island developing States and Africa. We agree that developed countries shall provide adequate, predictable and sustainable financial resources, technology and capacity-building to support the implementation of adaptation action in developing countries.

4. Annex I Parties commit to implement individually or jointly the quantified economy-wide emissions targets for 2020, to be submitted in the format given in Appendix I by Annex I Parties to the secretariat by 31 January 2010 for compilation in an INF document. Annex I Parties that are Party to the Kyoto Protocol will thereby further strengthen the emissions reductions initiated by the Kyoto Protocol. Delivery of reductions and financing by developed countries will be measured, reported and verified in accordance with existing and any further guidelines adopted by the Conference of the Parties, and will ensure that accounting of such targets and finance is rigorous, robust and transparent.

Avsnittet ber om økt innsats (særlig gjennom finansiering fra rike land) for tilpasning til klimaendringer. Spesielt sårbare utviklingsland som MUL-land, afrikanske land og øystater skal prioriteres.

I første setning sidestilles tilpasning til effekter av klimaendringer (stigende hav, sterkere stormer osv.) med tilpasning til effekter av klimatiltak (for eksempel redusert salg av olje som følge av satsing på fornybar energi). Dette regnes som en stor seier for Saudi-Arabia, som lenge har arbeidet for at de skal få tilgang til kompensasjon dersom klimatiltak reduserer deres oljeinntekter. Hvis denne tolkningen blir stående kan det bli svært vanskelig å få rike land til å bidra med penger til klimatilpasning.

Rike land (Anneks I-landene) forplikter seg her til å påta seg tallfestede utslippsmål fram til 2020, som skal omfatte landets totale klimagassutslipp ("economy-wide"). Målet skal sendes inn til FNs klimasekretariat innen utgangen av januar, og plasseres inn i en tabell bakerst i erklæringen. Av tabellen framgår det at landene selv kan velge hvilket år utslippsreduksjonen skal regnes i forhold til. Etter København har det blitt klart at januar-fristen ikke er absolutt, og at flere land sannsynligvis ikke vil overholde den.

Det sies ingenting om hvor store de samlede utslippsreduksjonene i rike land skal være fram til 2020 (for eksempel 25-40 prosent kutt, slik FNs klimapanel har anbefalt). Det legges med andre ord opp til at hvert land setter sitt eget mål, uten noe overordnet mål for hvor store utslippsreduksjoner som trengs, i stedet for en såkalt "top-down" tilnærming som både Norge, EU og utviklingslandene har arbeidet for.

Avsnittet har en uklar henvisning til Kyotoprotokollen. Det framgår ikke om landene som har forpliktelser i Kyotoprotokollen også skal påta seg utslippsmålene i tabellen som sine forpliktelser i en ny Kyoto-periode. Dette vil måtte avklares i de videre forhandlingene.

5. Non-Annex I Parties to the Convention will implement mitigation actions, including those to be submitted to the secretariat by non-Annex I Parties in the format given in Appendix II by 31 January 2010, for compilation in an INF document, consistent with Article 4.1 and Article 4.7 and in the context of sustainable development. Least developed countries and small island developing States may undertake actions voluntarily and on the basis of support. Mitigation actions subsequently taken and envisaged by Non-Annex I Parties, including national inventory reports, shall be communicated through national communications consistent with Article 12.1(b) every two years on the basis of guidelines to be adopted by the Conference of the Parties. Those mitigation actions in national communications or otherwise communicated to the Secretariat will be added to the list in appendix II. Mitigation actions taken by Non-Annex I Parties will be subject to their domestic measurement, reporting and verification the result of which will be reported through their national communications every two years. Non-Annex I Parties will communicate information on the implementation of their actions through National Communications, with provisions for international consultations and analysis under clearly defined guidelines that will ensure that national sovereignty is respected. Nationally appropriate mitigation actions seeking international support will be recorded in a registry along with relevant technology, finance and capacity building support. Those actions supported will be added to the list in appendix II. These supported nationally appropriate mitigation actions will be subject to international measurement, reporting and verification in accordance with guidelines adopted by the Conference of the Parties.

Utviklingsland (ikke-Anneks I-landene) inviteres her til å sende inn utslippsreducerende tiltak ("mitigation actions") som de planlegger å gjennomføre, til FNs klimasekretariat innen utgangen av januar. De skal plasseres i en egen tabell bakerst i erklæringen. Hva slags tiltak er ikke nærmere angitt, de kan omfatte alt fra Kinas løfte om å redusere sine utslipp per enhet av BNP med 40-45 prosent innen 2020, til konkrete planer om innføring av en CO₂-avgift eller lignende.

Det er ikke krav om at alle land må sende inn tiltak, og januar-fristen er ikke absolutt. Sjefen for FNs klimasekretariat har sagt at han ser på tabellen som et "levende dokument" som kan oppdateres etter hvert som flere land kommer med konkrete planer. Det er også valgfritt om tiltakene man sender inn skal gjennomføres for landets egen regning, eller om det er tiltak som vil bli gjennomført dersom man mottar nødvendig støtte. Dette sikres av henvisningen til Klimakonvensjonens art. 4.7, som sier at utviklingslandenes plikt til å gjennomføre klimatiltak avhenger av støtte fra de rike landene.

Effekten av utslippstiltak som utviklingslandene gjennomfører for egen regning skal måles og rapporteres av landet selv, og meddeles det internasjonale samfunnet gjennom den faste innsendingen av såkalte National Communications. Det kreves ingen internasjonal kontroll med at tiltakene blir gjennomført, slik USA har krevd av Kina, men det åpnes for "internasjonal konsultasjon og analyse" etter retningslinjer som må vedtas av framtidige toppmøter. For tiltak som støttes med penger eller teknologi fra rike land skal både måling, rapportering og verifisering skje på internasjonalt nivå.

Alt i alt gir avsnittet få endelige svar på hvordan reduksjonstiltak i utviklingsland skal beskrives i en ny avtale, som har vært et av de vanskeligste spørsmålene i forhandlingene. Det åpnes for noe tettere oppfølging og internasjonal kontroll av utviklingslandenes planer enn de tidligere har vært villige til å akseptere, men det meste er fortsatt overlatt til videre forhandlinger.

6. We recognize the crucial role of reducing emission from deforestation and forest degradation and the need to enhance removals of greenhouse gas emission by forests and agree on the need to provide positive incentives to such actions through the immediate establishment of a mechanism including REDD-plus, to enable the mobilization of financial resources from developed countries.

7. We decide to pursue various approaches, including opportunities to use markets, to enhance the cost-effectiveness of, and to promote mitigation actions. Developing countries, especially those with low emitting economies should be provided incentives to continue to develop on a low emission pathway.

8. Scaled up, new and additional, predictable and adequate funding as well as improved access shall be provided to developing countries, in accordance with the relevant provisions of the Convention, to enable and support enhanced action on mitigation, including substantial finance to reduce emissions from deforestation and forest degradation (REDD- plus), adaptation, technology development and transfer and capacity-building, for enhanced implementation of the Convention. The collective commitment by developed countries is to provide new and additional resources, including forestry and investments through international institutions, approaching USD 30 billion for the period 2010 - 2012 with balanced allocation between adaptation and mitigation. Funding for adaptation will be prioritized for the most vulnerable developing countries, such as the least developed countries, small island developing States and Africa. In

Tiltak for å redusere utslipp fra avskoging (referert til som REDD-plus) trekkes her fram som et spesielt viktig satsingsområde, men det gis få føringer på hvordan slike tiltak skal gjennomføres i praksis. Det er uklart hva som menes med en mekanisme "inkludert REDD-plus".

Avsnittet går lenger i å sidestille bevaring av eksisterende skog ("REDD") og etablering av ny skog ("plus"), mens tidligere vedtak har lagt mer fokus på førstnevnte. Rike land skal bidra med økonomiske ressurser til å etablere "positive insentiver", men om dette skal gjøres gjennom kvotesalg eller andre virkemidler er fortsatt ikke avklart.

Dette avsnittet åpner for nye mekanismer for kvotehandel mellom land, men sier lite nytt i forhold til forhandlingsmandatet fra Bali. Siste setning om at utviklingsland med små utslipp skal prioriteres er ny, men det er uklart hva den innebærer i praksis.

Omtalen av finansiering av klimatiltak i utviklingsland er kanskje den delen av Copenhagen Accord som inneholder flest nyheter. Avsnittet inneholder to hovedløfter:

For det første etableres en felles forpliktelse for de rike landene til å bidra med "opp mot" 30 mrd USD totalt over de tre neste årene. Dette skal gå både til klimatilpasning og utslippsreduksjoner, og tiltak i skogsektoren nevnes spesielt. Tidlige utkast inneholdt en tabell for de enkelte industrilandenes bidrag, men denne er ikke med i det endelige dokumentet, så det er ikke spesifisert hvor mye de enkelte landene skal bidra med. Deler av de 30 mrd USD vil mest sannsynlig være bistand eller andre tilskudd som allerede er lovet eller bevilget til klimarelaterte formål. Henvisningen til "investments through international institutions" åpner for at støtte som allerede gis gjennom institusjoner som Verdensbanken kan regnes som en del av summen.

For det andre etableres det et mål om at rike land innen 2020 skal mobilisere 100 mrd USD hvert år til klimatiltak i utviklingsland. Det

the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, developed countries commit to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion dollars a year by 2020 to address the needs of developing countries. This funding will come from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources of finance. New multilateral funding for adaptation will be delivered through effective and efficient fund arrangements, with a governance structure providing for equal representation of developed and developing countries. A significant portion of such funding should flow through the Copenhagen Green Climate Fund.

9. To this end, a High Level Panel will be established under the guidance of and accountable to the Conference of the Parties to study the contribution of the potential sources of revenue, including alternative sources of finance, towards meeting this goal.

10. We decide that the Copenhagen Green Climate Fund shall be established as an operating entity of the financial mechanism of the Convention to support projects, programme, policies and other activities in developing countries related to mitigation including REDD-plus, adaptation, capacity-building, technology development and transfer.

11. In order to enhance action on development and transfer of technology we decide to establish a Technology Mechanism to accelerate technology development and transfer in support of action on adaptation and mitigation that will be guided by a country-driven approach and be based on national circumstances and priorities.

sies inenting om hvordan dette bidraget skal fordeles mellom enkelte land. Som finansieringskilder nevnes offentlig støtte (bistand), privat finansiering (f.eks. kvotehandling eller private investeringer), bilaterale avtaler (som i avtalen mellom Norge og Brasil om redusert avskoging), multilateral (f.eks. gjennom Verdensbanken) og såkalt alternative finansieringskilder. Det siste åpner for diskusjon om ulike internasjonale avgifter, f.eks. på luftfart eller skipsfart, eller idéer som Norges forslag om auksjonering av utslippsrettigheter.

Det slås fast at nye fond for penger til klimatilpasning skal ha styringsstrukturer der industriland og utviklingsland har like mange representanter. Dette har det tidligere ikke vært enighet om.

Høynivåpanelet som her etableres for å kartlegge alternative måter å skaffe inntekter til klimatiltak vil kunne vurdere f.eks. Norges forslag om auksjonering av utslippsrettigheter, eller forslag om å innføre skatt på internasjonale valutatransaksjoner, flyreiser osv. Etersom panelet skal styres av retningslinjer fra COP, kan man måtte vente til COP 16 i Mexico før man kan komme i gang.

Det nye fondet "Copenhagen Green Climate Fund" skal være direkte knyttet til FNs klimakonvensjon. Det innebærer trolig at fondet først kan komme i gang etter at senere toppmøter har vedtatt nærmere retningslinjer. Foreløpig er inenting klart om hvordan det nye fondet skal fungere, men mange land ser trolig dette avsnittet som en delseier for Mexicos forslag om å etablere et såkalt "Green Fund".

Det skal etableres en egen mekanisme for å fremme utvikling og overføring av teknologi. Det framgår ikke hva slags tilknytning denne mekanismen skal ha til det øvrige klimaregelverket, eller hvordan de nærmere detaljene for mekanismen skal avklares.

12. We call for an assessment of the implementation of this Accord to be completed by 2015, including in light of the Convention's ultimate objective. This would include consideration of strengthening the long-term goal referencing various matters presented by the science, including in relation to temperature rises of 1.5 degrees Celsius.

Innen 2015 skal man vurdere gjennomføringen av denne erklæringen opp mot hva som er nødvendig for å unngå farlige klimaendringer ("the Convention's ultimate objective"). Det skal også vurderes å styrke erklæringens langsiktige mål, togradersmålet.

Dette avsnittet var helt nødvendig for å få støtte til erklæringen fra øystater som Maldivene og Grenada, som mener togradersmålet ikke er godt nok. Det sies imidlertid ikke direkte at man skal vurdere å styrke målet *til 1,5 grader*, slik øystatene krever, men at målet skal vurderes "i forhold til en temperaturstigning på 1,5 grader".

Ettersom erklæringen ikke er en bindende avtale, og heller ikke etablerer en egen forhandlingsprosess, er det uklart hvordan man skal vurdere gjennomføringen av den. Dersom en bindende klimaavtale kommer på plass, vil trolig en slik vurdering gjøres til en del av en slik avtale heller enn denne erklæringen.