



EN GUIDE TILL
~~KÖPENTHAMN~~
~~CANCUN~~

DURBAN

Innehållsförteckning

Förord

1. Vägen till Durban 5
2. Klimatförhandlingarnas olika delar 16
3. Så tycker de stora aktörerna 21
4. Så går COP-förhandlingarna till 36
5. Sveriges roll 36
6. Nyckelpersoner 38
7. Ett komplicerat maktspel 42
8. Hur kommer det att gå? 50
9. Ordlista 56

Förord

I december 2009 möttes världens ledare i Köpenhamn för att nå ett historiskt avtal om att minska klimatutsläppen.

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

I december 2011 fortsätter förhandlingarna vid mötet som benämns COP17, som äger rum i Durban. Därför har Köpenhamnsguiden, som inför förra året blev en Cancunguide, nu blivit en guide till klimatmötet i Durban. Här finns samlat nödvändiga fakta inför Durbanmötet: bakgrunden, aktörerna, beslutsprocessen samt vilka konfliktområden som finns denna gång. Samt en avslutande kommentar om vad som eventuellt kan bli utfallet av COP-17 i Durban.

I Cancun lyckades länderna att komma överens om ett avtal. Men det blev inga svar på de stora frågorna om hur mycket världens största utsläppare ska minska sina utsläpp, och hur det ska gå med det gamla avtalet som hittills varit grunden för klimatförhandlingarna,

Kyotoprotokollet. I Durban står förmodligen den sista striden om Kyotoprotokollets framtid.

Som framgår av guiden var Köpenhamnsmöte inte början på förhandlingarna (de hade pågått i decennier dessförinnan). Durban är inte heller slutet. Oavsett vad som där sker kommer förhandlingarna att fortsätta. Skulle det mot all förmodan bli ett kraftfullt avtal redan i Sydafrika, kommer detta behöva konkretiseras och fyllas på efter hand.

Därför blir Durbanguiden precis som Cancunguiden i första hand en elektronisk publikation, som kommer att finnas tillgänglig på vår hemsida www.fores.se och som kommer att uppdateras vartefter förhandlingarna fortgår under 2012. Den version som finns bilagd som dokumentfil att ladda ned kommer således också att alltid vara den mest uppdaterade texten vi har.

Stockholm, 22 november 2011

Daniel Engström Stenson,
programchef miljö, FORES

1. Vägen till Durban

UNFCCC:s sjuttonde partsmöte, COP 17, äger rum i Durban, Sydafrika, den 28 november – 9 december 2011. Mötet i Durban är i praktiken den sista chansen att komma överens om en andra åtagandeperiod för Kyotoprotokollet, då den nuvarande löper ut i slutet av 2012. Blir det ingen överenskommelse i Durban kommer det åtminstone att bli ett glapp, då det inte finns något bindande avtal för hur mycket koldioxid länder får släppa ut.

Grunden för FN:s klimatkonferens i Durban i Sydafrika är densamma som inför alla de tidigare klimatförhandlingarna. Världens länder samlas för att tillsammans lösa ett problem som hotar dem alla.

Förra årets möte i Cancun medförde vissa framsteg, varav ett av de största ansågs vara att FN-processen räddades.

En annan framgång var att ländernas förbindelser om utsläppsminskningar från Köpenhamn också tecknades in i en överenskommelse som överenskoms av alla länder, och är på så sätt nu en del av FN-processen.

Men dessa framsteg är små och inte tillräckliga för att på allvar ge hopp om att världens länder har närmat sig en överenskommelse som på allvar kan lindra de globala klimatförändringarna.

Flera av de svårare frågorna sköts upp från Cancun och ska istället diskuteras i Durban, exempelvis alltså den om en förlängning av Kyotoprotokollet.

Denna och många andra frågor kvarstår för staterna att komma överens om i Durban.

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 teknologiska 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 dyggen 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 Köpenhamns-mötet kom istället ett antal länder överens om ett helt nytt dokument - the Copenhagen Accord.

2010 Cancun

Inför Cancun var förväntningarna och intresset betydligt lägre än inför Köpenhamn. Dock lyckades länderna med det som inte lyckades i Köpenhamn, att komma överens om ett avtal, där mycket av det som förhandlades fram i Köpenhamn fanns med.

Cancunavtalet (the Cancun Agreements) innebar att de åtaganden som gjordes i Köpenhamnsöverenskommelsen blev del av UNFCCC-processen. Det innebär bland annat att länders frivilliga utsläppsminskningar ska rapporteras till UNFCCC, att en grön fond för finansiering av klimatåtgärder i fattiga länder ska upprättas, och att de utvecklade länder år 2020 ska bidra med 100 miljarder dollar i minsknings- och anpassningsåtgärder, samt att staterna skriver under på målet om att hålla temperaturökningen under 2 grader.

Av många anses Cancunmötet ha räddat FN-processen, som var utsatt för hård kritik efter Köpenhamns-mötet. En stor del i detta hade den

mexikanska utrikesministern och mötets ordförande Patricia Espinosa, som bland annat sent under mötets sista natt klubbade igenom avtalet, trots att Bolivia högljutt protesterade. Hon visade därmed att det finns visst tolkningsutrymme av vad konsensus innebär och undvek en situation där en relativt obetydlig stat ensam kunde förhålla processen.

Cancun-avtalet

Inför Cancun hade The Copenhagen Accord, eller Köpenhamns-överenskommelsen som den kallas på svenska, ingen rättslig status inom UNFCCC. Detta beroende på att COP-15 inte kunde enas om innehållet eller acceptera hur överenskommelsen kom till stånd. Flera länder ansåg att den förhandlats fram under odemokratisk former. Därför kunde COP endast notera överenskommelsen, och inte acceptera den.

Men i Cancun kunde alltså COP nå fram till ett avtal, som kommit att kallas Cancunavtalet.

Huvudpunkterna i Cancunavtalet är i mångt och mycket desamma som i Köpenhamnsöverenskommelsen. Länderna har kommit överens om att:

- temperaturhöjningen inte ska överstiga två grader.
- de globala och nationella utsläppen ska minska så snart som möjligt.
- parterna ska rapportera in sina frivilliga utsläppsminskningmål för 2020.
- tvågradersmålet ska, tillsammans med andra frågor som handlar om att uppnå konventionens

mål, utvärderas i en process som ska påbörjas 2013 och avslutas senast 2015. Detta kan liknas vid en färdplan till ett nytt avtal.

- 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.
- utvecklingsländer åtas att själva mäta, rapportera och verifiera (MRV) sina utsläpp, enligt riktlinjer som ska dras upp av COP.
- upprätta en grön klimatfond (Green Climate Fund), som ska hantera flödet av finansiering från utvecklade länder till utvecklingsländer. Fonden ska styras av en styrelse bestående av 24 länder, varav hälften ska representera utvecklade länder.
- upprätta en teknologimekanism (Technology Mechanism), för att underlätta genomförandet av utveckling och överföring av teknologi till fattigare länder.

Överenskommelsen anses av flera bedömare vara viktig för att hålla processen levande. Men flera av de svåra frågorna, som bindande åtaganden och Kyotoprotokollets framtid lämnades att lösa i Durban.

2011 - fram till Durban

Under 2011 fortsatte det globala klimatarbetet liksom under 2010 med lägre intensitet jämfört med 2008 och 2009. Icke desto mindre har diskussionerna om hur Cancunavtalet ska genomföras och Kyotoprotokollets framtid förts inom och utanför UNFCCC.

UNFCCC. De 194 parterna har träffats vid tre tillfällen under 2011; i Bangkok, Thailand 3-8 april, i Bonn, Tyskland, 6-17 juni, och i Panama City, Panama, 1-7 oktober, Under dessa möten har länderna bland annat förhandlat fram de texter som ska ligga till grund för förhandlingarna i Durban. 20-21 oktober samlades ett fyrtiotal miljöministrar, inklusive Sveriges Lena Ek, i Kapstaden för ett ministermöte inför Durbanmötet. Förhandlingarna har inte lett till några stora genombrott, men ska ha förts i god anda.

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 2011 har samarbetet inom MEF fortsatt, med bland annat två möten där flera länder varit representerade på ministernivå, dock inte på statschefsnivå. Det senaste mötet på hög tjänstemannanivå avslutades den 18 november. Mötena har inte resulterat i några konkreta utfästelser, utan har fungerat som diskussionsforum, bland kring Kyotoprotokollets framtid.

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. Vid det senaste G20-mötet i Cannes, 3-4 oktober, låg fokus främst på den ekonomiska krisen, men i den gemensamma kommunikén efter mötet förkunnade ledarna att de hoppas på framsteg på samtliga områden i Durban.

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.

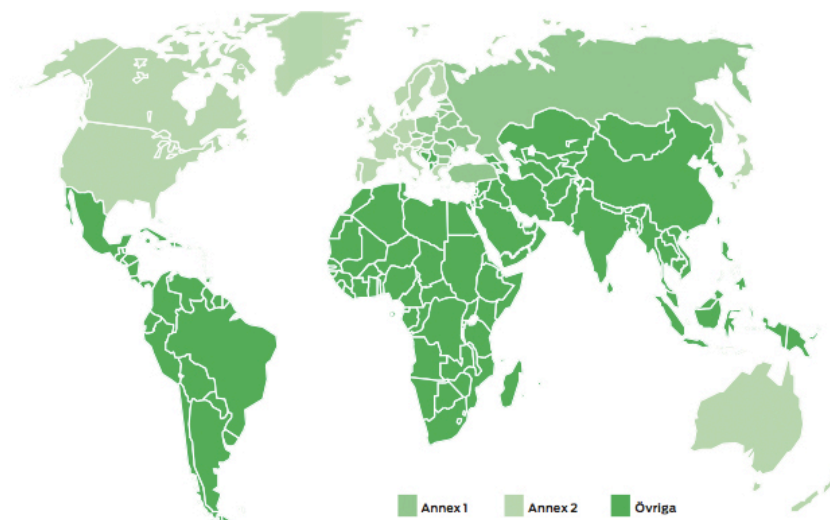
Annex I: Australien, Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxembour, Monaco, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Polen, Portugal, Rumänien, Ryssland, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, 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, Luxembour, 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 utsläpp 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.

Mål och de viktiga frågorna i Durban

Huvudfrågan i Durban är huruvida nuvarande klimatavtalet, Kyotoprotokollet, ska få en ny åtagandeperiod. Dessa diskussioner förs i arbetsgruppen för Kyotoprotokollet, AWG-KP.

EU har sagt sig vara öppna för en ny åtagandeperiod, under förutsättning att det parallellt görs framsteg för att nå ett bindande avtal som inkluderar samtliga stora ekonomier. EU är den största ekonomi med åtaganden under Kyotoprotokollet som öppnat för en förlängning, och önskar att fler länder åtar sig att minska sina utsläpp. USA, Kanada, Japan och Ryssland har tydliggjort att de inte tänker skriva på för en ny åtagandeperiod under Kyoto.

Stora utvecklingsländer som Kina och Indien förespråkar en andra åtagandeperiod under Kyotoprotokollet, där de tillhör de så kallade icke Annex-länderna och därmed inte har några bindande åtagande.

Ett nytt Kyotoavtal där bara EU och kanske något land ytterligare har minskningsåtaganden blir naturligtvis kraftlöst. En andra åtagandeperiod kommer enligt EU:s egna uppskattningar inte att omfatta mer än 16 procent av de globala utsläppen

Vid sidan om Kyotoprotokollet förs diskussioner i arbetsgruppen för det långsiktiga samarbetet, AWG-LCA.

Här förs bland annat diskussioner om möjligheterna att nå ett avtal utanför Kyotoprotokollet.

När det gäller detta är möjligheterna små. Det finns inga färdiga förslag på ett sådant avtal och exempelvis USA kommer sannolikt inte att skriva på något avtal som Barack Obama behöver bära med sig in i en presidentvalskampanj.

Det troliga är att man i Durban, när det gäller ett framtida avtal, i bästa fall kan vi nå en överenskommelse om hur framtida bindande överenskommelse ska förhandlas fram trots uppgivenhet av att inget händer. Bland annat har Norge och Australien i ett gemensamt förslag lagt fram en färdplan med 2015 som slutdatum då en överenskommelse kan nås.

Utöver den centrala frågan om åtaganden för minskade utsläpp och en eventuellt ny åtagandeperiod finns ett antal ytterligare frågor som kommer att behandlas i Durban

En annan centralfråga är säkerställande av den långsiktiga finansieringen för utvecklingsländer. Under Cancún-mötet beslutades att starta en ny fond, den gröna klimatfonden, som skulle fungera som ett stöd vid sidan av den Globala miljöfonden (GEF). Exakt hur denna fond ska utformas har inte kunnat beslutas i den kommitté (Transitional Committee) som utsetts att göra detta under året, varför beslut istället måste fattas i Durban. En av utestående frågorna är vilken roll Världsbanken och FN ska spela. USA önskar se att Världsbanken har en central roll,

medan flera utvecklingsländer förespråkar att FN ansvarar för fonden.

Andra viktiga frågor är de om utveckling och överföring av ny teknik. För detta upprättades i Cancun en så kallad teknikmekanism (Technology Mechanism), som ska underlätta samarbetet mellan utvecklande länder, utvecklingsländer, det offentliga och det privat. I Durban hoppas man kunna komma framåt i arbetet med att få igång Climate Technology Centre and Network (CTCN), som bidra till att genomföra målen i teknikmekanismen.

Vid tidigare möten har mekanismen som kallas REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation) ofta framhållits som ett exempel på framgång. Även i Cancun nådde man närmare ett fullt fungerande system, där utvecklingsländer ges incitament att behålla sin skog genom att utvecklade länder bidrar med finansiering för att behålla skog. Men systemet är ännu inte helt på sin plats, bland annat återstår att lösa exakt hur finansieringen ska fungera (genom en marknad eller en fond), samt hur utsläppsminskningarna ska mätas, rapporteras och verifieras.

Ytterligare en fråga där det gjordes framsteg i Cancun är hur utvecklingsländer ska rapportera och verifiera sina utsläpp. Enligt Cancunavtalet ska de utsläppsminskningar som görs med internationellt stöd mätas, rapporteras och verifieras (MRV) enligt internationella riktlinjer. De inhemska minskningarna ska mätas, rapporteras och verifieras i enlighet med riktlinjer som ska utarbetas. Hur dessa riktlinjer ska

utformas är en av frågorna som troligen kommer att diskuteras i Durban.

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 Durban.

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, och omfattades inte av sina åtaganden enligt protokollet.

Fortfarande spelar inrikespolitiken en central roll för USA:s agerande. Det starka motståndet i kongressen mot att acceptera internationella klimatavtal, särskilt om Kina inte åtar sig att genomföra jämförbara utsläppsminskningar, minskar betänkligt möjligheterna att få med USA på ett avtal.

Dessutom går Barack Obama snart in i en presidentvalskampanj där han inte vill ha ett

klimatavtal att försvara. Därför är det inte troligt att USA tar några initiativ för att driva på utvecklingen i Durban.

Todd Stern, Obamas sändebud i klimatfrågor, har varit tydlig med att USA inte ämnar skriva på för en åtagandeperiod för Kyotoprotokollet.

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 välkomnade därför att löftena därifrån införlivades i Cancunavtalet. USA ser en "pledge-and-review-process" (att länder rapporterar sin inhemska mål, som följs upp vid en beslutad tidpunkt) som vägen framåt istället för den förlängning av Kyotoprotokollet som många U-länder önskar. Man har också uttryckt att eftersom målen i Köpenhamnsöverenskommelsen sträcker sig fram till 2020, är det tidigt att redan nu besluta om vilken form ett avtal därefter ska ha.

USA fortsätter att se Kina som den motpart att främst förhålla sig till och någon uppenbar väg till samförstånd dem emellan finns inte i sikte.

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.

Kina, liksom andra snabbt växande ekonomier, vill först se att de utvecklade länderna sätter konkreta mål för utsläppsminskningar samt att de 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. Däremot har man under 2011 tydligare uppmuntrat andra växande ekonomier att ta fram konkreta planer som visar på deras vilja att minska sina utsläpp.

Miljö- och klimatfrågorna fick även en relativt central plats i Kinas nationella femårsplan som presenterades under våren 2011. Där finns stora planer på investeringar i förnybar energi och fokus på en mer energieffektiv ekonomi. Kina planerar även för en nationell utsläppshandel. Redan 2013 ska utsläppshandel provas i några provinser.

EU

På miljöministrarnas möte den 10 oktober 2011 enades EU:s miljöministrar kring en position inför Durban. Bland annat betonade ministrarna där EU:s ambition att få till stånd en ny åtagandeperiod under Kyotoprotokollet, under förutsättning att det parallellt sker framsteg i arbetet med att ta fram ett bredare avtal som inkluderar de stora ekonomierna.

Vidare framhåller EU i dokumentet behovet av kortsiktigt och långsiktigt finansiellt stöd till framför allt de minst utvecklande och mest sårbara länderna, att man i Cancun ska fatta beslut kring de teknologiska mekanismer som ska främja teknologiskt samarbete mellan utvecklade länder och utvecklingsländer, mellan det privata och offentliga. EU betonar också vikten av att man i Durban når en överenskommelse om att upprätta en ny marknadsmekanism för utsläppsminskningar i utvecklingsländer (en fortsättning på det så kallade CDM, Clean Development Mechanism).

Inom EU finns en överenskommelse om att till 2020 minska sina utsläpp med 20 procent, som höjs till 30 procent om det kommer till stånd ett internationellt avtal där andra utvecklade länder jämförbara utsläppsminskningar och utvecklingsländer åtminstone minskar sina utsläpp efter förmåga.

Inom EU förs det 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 också betonat vikten av att stödja de mest sårbara och minst utvecklade länderna, och EU har gett löfte om att bidra med 2,4 miljarder euro till 2012, som en del av den snabbstartsförfinansiering till utvecklingsländer som beslutades om i Köpenhamn.

EU förhandlar som en enhet och skriver under internationella överenskommelser som en union, samtidigt som varje land för sig skriver också skriver EU. EU har som union tagit på sig att minska sina utsläpp och företräds i förhandlingar av EU:s roterande ordförandeskap, nu i höst Polen.

Indien

Liksom Kina vill Indien inte acceptera några bindande åtaganden, men säger att landet inte kommer att öka sina utsläpp till nivåer över de utvecklade ländernas. Indien trycker ibland än hårdare på utvecklingsländers 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 2011 har Indien fortsatt samarbetet med Kina, Brasilien och Sydafrika i det så kallade BASIC.

Inför Durban har Indien lagt ett förslag om att inkludera frågor om rättvisa, handel och patenträtt på dagordningen. Frågan om att inkludera dessa frågor på dagordningen möts med viss skepsis från flera utvecklade länder, som bland annat menar att handel och patentfrågor bör diskuteras i andra forum än de som rör klimatfrågor.

Ryssland

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

Ryssland har till UNFCCC rapporterat att man ska minska sina utsläpp med 15-25 procent 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 Durban har Ryssland föreslagit att UNFCCC ska genomföra återkommande utvärderingar av länders ekonomiska status, för att besluta om vilka länder som ska ha åtaganden att minska sina utsläpp. Förslaget är känsligt och om det blir en diskussion kring detta i Durban kommer flera länder, inklusive Kina och Indien troligen vända sig emot.

Rysslands chefsförhandlare har också förklarat att "Ryssland aldrig kommer att skriva på" en andra åtagandeperiod för Kyotoprotokollet, eftersom det inte kommer att involvera alla länder.

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 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, som nu finns i Cancunavtalet. Dock har löftet villkorats mot att samtliga övriga stora utsläppare förbinder sig att göra ambitiösa åtaganden. Efter katastrofen med kärnkraftverket Fukushima har Japan startat en utvärdering av sin klimat- och energipolitik.

I Cancun uttalade Japan tydligt att landet vägrade en förlängning av Koyotoprotokollet och man fortsätter att vara en av de mer högljudda motståndarna till en ny åtagandeperiod, som man anser vore ett ineffektivt sätt att fortsätta förhandlingarna på.

Man är däremot förespråkare för att så snart som möjligt få ett bindande avtal med samtliga stora ekonomier på plats.

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. G77 är en spretig grupp som innefattar de allra fattigaste länderna som Tanzania och Moçambique, men även rikare länder som Kina, Indien och 2011 års ordförande Argentina.

Under stundom, inte minst under och efter Köpenhamn, har G77 framstått som splittrat. Men 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.

G77 är även en stor förhandlingsmakt när det kommer till biståndsfrågor i FN.

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

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.

Inför Durban har BASIC-länderna, efter ett ministermöte i Beijing i början av november, uttalat att Kyotoprotokollet är en hörnsten i det internationella klimatarbetet och att en ny åtagandeperiod är en nödvändig prioritet i Durban. Vidare framhöll ministrarna i kommunikén efter mötet vikten av att den gröna fonden operationaliseras och att de utvecklade länderna håller fast vid sina finansieringsåtaganden. Man sade sig också vara beslutna att arbeta för upprätthålla enigheten i G77.

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 och anpassa sig till klimatförändringarna som andras utsläpp orsakat. Vissa länder inom denna grupp anser att även utvecklingsländer bör ta sitt ansvar gällande utsläppsminskningar.

Inför Durban har LDC-länderna utformat en gemensam position med den afrikanska gruppen och ALBA. Huvudinnehållet i den gemensamma positionen är att 2-gradersmålet inte är tillräckligt, utan att målet måste vara att temperaturen inte ska öka med mer än 1,5 grader till 2050. De betonar vidare att Kyotoprotokollet behöver en andra åtagandeperiod, att "brandväggen" mellan Annex-1 och icke Annex-länderna ska finnas kvar, samt att man i Durban behöver nå överenskommelse om bland annat den gröna fondens utformning.

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 parollen "1.5, to survive". Har inför Durban bland annat förespråkat att ett nytt bindande avtal måste träda ikraft senast 2015.

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.

I Durban är det just Meles Zenawi som åter kommer att företräda Afrikanska gruppen, och han har uttalat att hans primära mål är att rädda Kyotoprotokollet.

Afrikanska gruppen har inför Durban också antagit en gemensam position med LDC och Alba (se LDC för mer information)

OPEC

12 oljeproducerande stater under ledning av Saudiarabien. Intar ofta en obstruerande roll.

ALBA

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

ALBA-gruppen var ljudliga motståndare till Köpenhamnöverenskommelsen, som de menade tillkom under odemokratiska former. Gruppen har

också ofta använt en aggressiv retorik med anti-kapitalistiska inslag.

Under förra årets möte i Cancun var Bolivia den enda uttalade motståndaren till det som kom att kallas Cancunavtalet, och man försökte in i det sista stoppa att avtalet antogs. Det hindrade emellertid inte den mexikanska ordföranden från att klubba igenom avtalet. Bolivia anförde som skäl till sitt motstånd att det som beslutats inte var tillräckligt för att lindra klimatförändringarna.

Bolivia har tidigare, bland annat som sammankallande för möten om klimatförändringar och moder jords rättigheter lagt fram krav på en internationell domstol för klimat och rättvisa, samt att temperaturen maximalt ska öka med 1 grad.

Inför Durban har man tagit fram en gemensam position tillsammans med Afrikanska gruppen och LDC (se mer under LDC).

4. Så går COP-förhandlingarna till

När förhandlingarna börjar i Durban den 29 november finns det redan ett antal förhandlingstexter som förhandlats fram under året som gått. I några fall är de tekniska detaljerna utredda, och det som återstår är sådant som kräver politiska beslut. 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 vetorätt. 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 bland annat Kyotoprotokollet kritiserats för.

Under förra årets förhandlingar i Cancun visade ordförande Patricia Espinosa att det finns utrymme för en tolkning av konsensusbegreppet. Bolivia var den enda part som inte kunde tänka sig att acceptera kompromisserna i Cancun-avtalet, och mötte allt ljudligare motstånd, även från sina grannländer. Beslutet om Cancun-avtalet togs efter att den mexikanska ordföranden förklarade, med riktning mot den bolivianske representanten, att "Of course I do note your opinion and I will be more than happy to make sure it is reflected in the records of the conference. And if there is no other opinion, this text is approved."

Inför Durban har Papua Nya Guinea tillsammans med Mexico lagt fram ett förslag att om det trots idoga försök inte går att nå konsensus, ska det vara möjligt att fatta beslut med tre fjärdedelars majoritet. Huruvida detta kommer att diskuteras i Durban är oklart, men faktum är att COP aldrig formellt har beslutat om sina röstregler, vilket är skälet till att beslut nu tas med konsensus.

Vid COP-mötena är det vanligt att värdlandets minister som hanterar klimatfrågor väljs till mötesordförande. Ordförande för klimatkonferensen i Durban är Sydafrikas utrikesminister Maite Nkoana-Mashabane. För det mesta sker förhandlingarna till en början i arbetsgrupper. Först när det närmar sig slutet av konferensen och bara några få frågor återstår samlas alla gemensamt i plenum.

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

Förhandlingarna i Durban avslutas den 9 december. Det är troligt att förhandlingarna i Durban kommer att fortsätta långt in på sista natten, inte minst för att klara ut de sista detaljerna om Kyotoprotokollets framtid. De detaljer som inte reds ut i Durban, kommer att fortsätta förhandlas fram till nästa års COP, då Sydkorea står värd.

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 förhandlingarna.

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. 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 har Kina ofta ansetts spela en destruktiv roll och efter Köpenhamnsmötet menade många att landet var den största bromsklossen.

Inför Durban talar emellertid allt fler om Kina som en konstruktiv kraft, ibland också i relation till USA. Möjligen är det en framkomlig väg att EU och Kina tillsammans trycker på för att förmå USA att ta en mer konstruktiv roll.

Vid förra årets möte i Cancun fick ordföranden Mexico mycket beröm för att man försökte, och enligt många lyckades, återupprätta ett förtroende mellan rika och fattiga länder genom en öppen process. Dessutom

visade ordföranden nödvändig beslutsamhet när avtalet klubbades.

Årets ordförande är Sydafrikas utrikesminister Maite Nkoana-Mashabane, som uttalat att hon ämnar fortsätta på det brobyggande mellan utvecklade länder och utvecklingsländer som Mexico genom sitt öppna arbete påbörjade. Vad gäller sakfrågor har hon särskilt betonat finansieringsfrågor och genomförandet av Cancun-avtalet.

5. Sveriges roll

Sverige bidrar med runt 0,2 procent av världens utsläpp av växthusgaser, så genom att enbart minska våra utsläpp förhindras inte de globala klimatförändringarna nämnvärt. Därför är Sveriges främsta möjlighet att påverka de globala utsläppen genom att påverka andra länder att minska sina utsläpp.

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.

Som ett mindre land med stor trovärdighet på miljöområdet har Sverige en möjlighet att påverka andra länder, genom att föregå som gott exempel, eller genom sin förhandlingsskicklighet.

Vid Sveriges 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.

I Durban är det Polen som för EU:s talan, och som samordnar EU:s position. Därför minskar Sveriges möjlighet att direkt påverka förhandlingarna. Inför Durban har Sverige varit med och tagit fram den gemensamma EU-positionen, och det är också i detta dokument som Sveriges officiella ståndpunkter finns.

Men Sverige har även utanför EU och UNFCCC arbetat med internationella klimatfrågor under året.

Sverige har tillsammans med Bangladesh, Kanada, Mexico och USA, initierat ett samarbete om att minska utsläppen av kortlivade, klimatpåverkande luftföroreningar, exempelvis metan och sot.

Sverige har också under 2011 som ett av 40 länder suttit med i den kommitté som arbetat med att föreslå regler, arbetssätt och styrelseformer för den gröna klimatfonden.

Inom den så kallade Cartagenadialogen, som syftar till att bygga allianser mellan utvecklade länder och utvecklingsländer, har Sverige och Maldiverna tillsammans lett ett arbete för att sprida goda exempel på hur koldioxidsnåla och konkurrenskraftiga ekonomier kan utvecklas.

6. Nyckelpersoner

Under förhandlingarna i Durban 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 Durban-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 demokratins grundare.

(Ms Maite Nkoana-Mashabane Sydafrikanska ordförande för COP 17)

Nkoana-Mashabane är sedan maj 2009 Sydafrikas utrikesminister, eller minister för internationella relationer och samarbete, som hennes officiella titel lyder. Hon har tidigare varit bland annat parlamentsledamot för ANC, och Sydafrikas högkommissarie i Indien och Malaysia. Under COP-17 är

det hon som kommer att leda förhandlingarna från sin ordförandestol.

Anna Lindstedt (Sveriges klimatambassadör)

Den 1 september 2011 började Anna Lindstedt sin tjänst som ny klimatambassadör med placering på Miljödepartementet.

Anna Lindstedt tar platsen efter klimatambassadör Staffan Tillander och kommer närmast från tjänsten som Sveriges ambassadör i Mexico. Anna Lindstedt kommer bland annat att inneha rollen som Sveriges chefsförhandlare i Durban. Under förhandlingarna sista dagar kommer hon att ersättas av Sveriges nya miljöminister Lena Ek, som kommer till Durban.

Connie Hedegaard (EU:s klimatkommissionär)

Hedegaard var miljöminister 2004-2007 i Anders Fogh Rasmussens regering, samt klimat- och energiminister 2007-2009. Hedegaard nominerades i november 2009 till EU-kommissionär med ansvar för klimatfrågor. Samtidigt avgick hon som klimat- och energiminister, men kvarstod i regeringen som minister för FN:s klimatkonferens i Köpenhamn 2009. Hedegaard har en magisterexamen i litteraturhistoria.

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 Zenhua 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 flera förhandlingstexter till Durban, som rör de långsiktigare frågorna utanför Kyoto-protokollet. 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 inhemsk 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 ha råd 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, men länderna hoppas kunna komma överens om detta i Durban.

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 nationsgränserna. Det är svårt att bevisa att en viss miljöskada har uppstått på grund av en annan nations otillräckliga agerande. Hittills har den internationella domstolen inte prövat något sådant fall. Likaså är det svårt att utdöma olika straff om det inte finns tydliga förbud formulerade - något

som är relativt lätt när det gäller användning av freoner eller kvicksilver, men desto svårare när det gäller utsläpp av växthusgaser.

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 utesluts 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 Durban. 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 sedvanliga är att varje COP avslutas med någon form av överenskommelse, som kallas för avtal, protokoll, färdplan eller något annat beroende på dess styrka och innehåll.

Kyotoprotokollet upphör i teorin inte 2012, men blir det inget konkret innehåll, ingen ”andra åtagandeperiod”, självdör det ändå i praktiken. Finns det ingen som åtar sig att minska utsläppen faller idén bakom protokollet. Bortsett från EU vill inget av de större länder som har åtaganden att minska sina utsläpp skriva på för en andra period, och därför finns det inte heller något som tyder på att protokollet kommer att återupplivas.

En eventuell förlängning av Kyotoprotokollet ska därför ses som en övergångslösning fram till det att man lyckats enas om ett avtal som även involverar övriga stora ekonomier, främst USA och Kina.

För merparten av utvecklingsländerna är det en central fråga att behålla Kyotoprotokollet. För flera av de fattigare utvecklingsländerna handlar det till stor del om att de inte vill riskera att förlora det avtal som faktiskt finns, och som klart och tydligt lägger ansvaret för att vidta åtgärder på de utvecklade länderna. Även om de på intet sätt är nöjda med vad Kyotoprotokollet resulterat i, förespråkar de att behålla det avtal som finns, med tydliga definierade ansvar, jämfört med risken att ett framtida avtal inte innehåller bindande

avtal för utvecklade länder, eller krav på att bidra med finansiering. “Better the devil you know, than the devil you don’t”, som britterna säger.

För de växande ekonomierna, exempelvis Kina och Brasilien, finns den stora vinsten med Kyoto-protokollet i att de kan vänta ännu ett tag med åta sig utsläppsminskningar. Flera av de växande ekonomierna vidtar redan nu åtgärder, i flera fall kraftigare än de som görs i exempelvis USA. Men de anser det orättvist att de ska ges samma ansvar som exempelvis EU och USA, samtidigt som det i flera av de växande ekonomierna finns en tveksamhet mot rättsligt bindande åtaganden (som det också gör i USA).

Det kan bli så att EU till slut går med på en förlängning av Kyotoprotokollet, inte minst som en gest av välvilja till utvecklingsländerna. I och med att EU har öppnat, förvisso villkorat, för en andra åtagandeperiod skulle det troligen ses som ett stort svek om EU i praktiken blev den part som sänkte Kyotoprotokollet. För EU innebär inte heller en andra åtagandeperiod något utöver vad de redan åtagit sig själva i form av utsläppsminskningar.

En andra åtagandeperiod underlättar också en fortsättning av de flexibla mekanismerna (främst CDM) för att köpa utsläppsminskningar i andra länder. Det kan också vara ett incitament för EU att skriva på. CDM-systemet är förvisso inte knutet till en åtagandeperiod, utan till Kyotoprotokollet som sådant, men en andra åtagandeperiod skulle tydliggöra att CDM, eller liknande mekanismer, har en roll att spela

även framöver, vilket är ett uttalat intresse från EU:s sida.

Parallellt med förhandlingarna om Kyotoprotokollets framtid är den stora frågan alltså vilken väg länderna ska välja att gå för att hitta ett avtal som samtliga länder vill skriva under.

Där finns flera viktiga frågor. En är om avtalet ska vara rättsligt bindande, en annan är vilka länder som ska ha åtaganden.

Flera utvecklingsländer, EU och Japan har förespråkat rättsligt bindande avtal, medan exempelvis USA framstår som relativt nöjda med en så kallad "pledge-and-review-process", vilket är grunden för Köpenhamnsöverenskommelsen. Länder rapporterar där sina frivilliga mål för utsläppsminskningar, vilka sedan utvärderas efterhand. Kina har varit inne på samma linje.

Frågan är var balansen går mellan viljan att ha ett rättsligt bindande avtal, som inte minst har en symboliskt större relevans, och att få med flera länder i ett avtal där åtaganden är frivilliga. Är det mer värt med få länder som förbundit sig att minska sina utsläpp, eller fler länder som utan förpliktelser rapporterar vilka utsläppsminskningar de avser att göra?

Det är uppenbart att de stora utvecklade länderna inte kommer acceptera ett avtal där växande ekonomier som Kina, Indien och Brasilien inte har jämförbara åtaganden. Den uppdelning av länder som gjordes 1992 anses av flera vara förlegad. Det framstår som orimligt att Argentina och Tanzania avkrävs samma ansvar.

Därför är en knäckfråga hur man ska bättre avspegla konventionens grundprincip om gemensamt men delat ansvar.

Detta kommer troligen bli en av de enskilt svåraste frågorna när ett nytt avtal ska förhandlas fram, oavsett när i processen den hanteras.

Redan i Durban kan de bli en diskussion kring detta, i samband med förhandlingar om en färdplan för ett nytt avtal.

Hur påverkas förhandlingarna i andra frågor, såsom utformandet av den gröna klimatfonden, REDD+ och teknikfrågor av vad som sker i de stora frågorna? Ett tänkbart scenario är att om förhandlingarna om huvudfrågorna går mycket dåligt, lägger förhandlarna fokus på de områden där det är möjligt att göra framsteg, och då kanske det sker framsteg inom exempelvis teknikfrågorna och den gröna klimatfonden. Å andra sidan kan stämningen försämrats betänkligt om det exempelvis inte verkar bli någon andra åtagandeperiod i Kyotoprotokollet, vilket kan blockera framsteg även i andra frågor.

Ett tänkbart utfall är att det blir en form av förlängning av Kyotoprotokollet, där EU är den enda större utsläpparen med åtaganden. Parallellt med detta enas man om en färdplan för att nå ett nytt avtal som innehåller de stora ekonomierna inom några år, exempelvis 2015. Ett avtal som då kan träda ikraft något eller några år senare. Klart är att det kommer dröja innan det finns ett avtal på plats, där alla stora utsläpparna har åtagit sig att minska de globala utsläppen av växthusgaser.

Samtidigt som förhandlingarna inom FN går sakta framåt och utsläppen är högre än någonsin, sker vissa framsteg på nationell, och i vissa fall regional, nivå runt om i världen. EU handelssystem EU ETS går 2013 in i en ny period där företagen måste köpa sina utsläppsrätter på auktion. I Australien har man beslutat om en koldioxidskatt som 2015 ska övergå till en utsläppsmarknad. I Kalifornien (världens åttonde största ekonomi) påbörjas 2013 en utsläppsmarknad som påminner om den som finns i Europa. Samma år inleder Kina ett försök med en form av utsläppshandel i några provinser med målet att så småningom upprätta en nationell marknad. Kan dessa marknader kopplas samman finns möjligheten att skapa ett globalt pris på koldioxid, vilket skulle göra mycket för att minska utsläppen.

Det som sker på internationell nivå och nationellt nivå kan synas vara långt ifrån varandra, men påverkar varandra i hög grad. För varje avtal som tecknas på internationell nivå, ökar uppmärksamheten och incitamenten för att agera nationellt. För varje framgångsrik nationell åtgärd, ökar benägenheten hos länderna att acceptera krav på att minska sina utsläpp.

Länderna märker att det är möjligt och inte till närmelsevis så skadligt för ekonomin med klimatåtgärder som många befarar. För att varje nationell åtgärd ska få maximal effekt, måste i sin tur de internationella institutionerna vara kapabla att underlätta för marknader att kopplas samman och för framgångsrika exempel att exporteras.

9. Ordlista

(En utförligare lista finns här:

http://unfccc.int/essential_background/glossary/items/3666.php#M)

AAU: Assigned Amount Unit. Motsvarar ett ton utsläpp i Kyotoprotokollet. Kan handlas med andra länder i de flexibla mekanismen JI.

AGF: (High-Level Advisory Group on Climate Change Financing) Av Generalsekreteraren tillsatt grupp för att utreda och hitta lösningar till finansieringen från rika till fattiga länder.

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 hölls i Cancún i Mexico under november och december 2010 och ledde fram till Cancunavtalet.

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.

Gemensamt men delat ansvar: Den grundprincip i Konventionen som säger att ansvaret för att minska utsläppen är gemensamt, men att rikare länder med högre utsläpp ska ta ett större ansvar.

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.

JI: Joint Implementaion. En flexible mekanism som gör att länder som minskar sina utsläpp med mer än vad Kyotoprotokollet kräver kan sälja sin AAU till länder som inte når sina mål.

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 (Measuring, Reporting and Verification)
För att öka sannolikheten att multilaterala avtal följs innehåller de ofta specificerade metoder för mätning, 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.

Technology mechanism: Inrättad genom Cancunavtalet för att underlätta genomförandet av ökade insatser för teknikutveckling och tekniköverföring 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.

www.fores.se brev@fores.se Bellmansgatan 10, 118 20 Stockholm