

# »Brokenhagen«:

## Elementer til en forståelse af COP-15

Mikael Skou Andersen

Professor, cand.scient.pol., ph.d., Det Europæiske Miljøagentur (EEA),<sup>1</sup>

Mikael.SkouAndersen@eea.europa.eu

Når klimatopmødet blev en kaotisk affære, der balancerede på kanten af sammenbrud, skyldtes det grundlæggende de dybe uoverensstemmelser mellem de gamle industrilande og de nye udviklingsøkonomier, med henholdsvis USA og Kina som de toneangivende kræfter. Klimapolitik er et spil på to niveauer, og selvom både Barack Obama og Wen Jiabao er reformpolitikere med sympati for klimaspørgsmålet, så var de bundet af forestillingerne og mandaterne fra deres respektive baglande. Med finanskrisen indtrådte en ny økonomisk verdensorden, som vendte op og ned på de fastlagte forestillinger om hvem der kunne give og få i de globale klimaforhandlinger, og den formidskede det mulige, fælles udfaldsrum for forhandlingerne.

### Klimapolitik – et spil på to niveauer

COP-15,<sup>2</sup> klimatopmødet i København i december 2009, vil ikke gå over i historien som det partsmøde under klimakonventionen, hvor verdens nationer enedes om en forpligtende reduktions-aftale til at efterfølge Kyoto-Protokollen.

Slutresultatet, den såkaldte »Copenhagen Accord«, var en erklæring, som landene hver for sig kan tilslutte sig, samtidig med at de enkeltvis oplyser, hvad deres nationale målsætninger for begrænsning af drivhusgasser lyder på.

De tre vigtigste umiddelbare forklaringer på det spinkle resultat i København er disse:

- 1) USA var ikke klar til at indgå en juridisk forpligtende aftale og kunne ikke give de indrømmelser, som den øvrige verden med en vis ret nok kunne forvente; USA tilbød reduktionsmål, der i forhold til basisåret 1990 ikke ville betyde mere end nogle få procents nedskæring – reelt blot en gentagelse af Kyoto-forpligtelsen – og langt mindre end EU og Japan.
- 2) Kina – siden 2007 verdens største udleder af drivhusgasser – vil ikke acceptere noget, der kan medføre et egentligt loft over landets kraftigt stigende drivhusgasemissioner, og som vil lægge begrænsninger på den økonomiske vækst; Kina og de andre store udviklingsøkonomier fastholder, at de gamle industrilande har forårsaget klimaproblemet, og derfor er de ansvarlige for at skære mest ned på drivhusgasserne samt for at finde finansiering og teknologi.
- 3) Da COP-15 ændrede sigte fra en juridisk til en politisk aftale blev Kina utilfreds og dannede en alliance med andre store udviklingsøkonomier vendt mod Danmark og de rige lande. Det fik store konsekvenser for forhandlingerne, men burde ikke være kommet som en overraskelse, da

såvel utilfredsheden med Danmarks tilgang som formand, såvel som den sammentømrede alliance mellem Kina, Indien, Brasilien, Sydafrika (BASIC-landene) og G77-talsmanden Lumumba Di-Aping, blev proklameret på forsiden i »The Hindu« og desuden i »China Daily« 10 dage inden COP-15.

Efter mislykkede forhandlinger i en gruppe af 26 lande, hvor Kina kun lod sig repræsentere af en embedsmand, lykkedes det USA's præsident Barack Obama at få Kinas premierminister Wen Jiabao i tale og komme frem til en forståelse om teksten i »Copenhagen Accord«. Både Obama og Wen er reformpolitikere i deres respektive lande, og de har begge i nogen grad engageret sig i klimaspørgsmålet, og inden for de begrænsninger som modvilje og skepsis i deres respektive hjemlande satte, forhandlede de sig frem til en spinkel forståelse. Spørgsmålet er imidlertid om »Copenhagen Accord« blot var et figenblad over et reelt sammenbrud for et internationalt klimaregime, eller om det bærer kimen til en fremtidig mere forpligtende aftale.

Lidt mere overordnet betegner udfaldet i København i alle tilfælde en krise for forestillingen og ambitionen om, at det er muligt at designe en sammenhængende global arkitektur for kontrollen med drivhusgasserne – at der kan tilrettelægges et internationalt regime med klare regler og håndhævelsesmuligheder, som verdens lande vil underlægge sig.

Til forståelse af forhandlingernes udfald kan det være nyttigt at genkalde Robert Putnams »domestic-politics« model (1988) som ramme for en forståelse af det spil på to niveauer, som forhandlere i internationale fora er underlagt. Ifølge modellen er forhandlere fra suveræne stater hver for sig underlagt de begrænsninger, der følger af de hjemlige interesser og forhandlernes egentlige bagland

blandt disse. For hvert land definerer interesserne derhjemme – niveau 2 – det acceptable udfaldsrum i det internationale forum – niveau 1. Det mulige udfald af internationale forhandlinger er dermed i udgangspunktet bestemt af i hvilket omfang, der på niveau 1 kan findes et udfaldsrum, hvor der er et overlap mellem, hvad der vurderes acceptabelt for hver enkelt lands hjemlige interesser på niveau 2. I København blev det tydeligt, at det mulige »win-set« (betegnelsen Putnam anvender for de mulige kombinationer af enighed) var yderst begrænset.

Putnam minder os imidlertid om, at de hjemlige interesser på niveau 2 langt fra er statiske eller upåvirkede af begivenhederne internationalt på niveau 1. Internationale forhandlinger og indgåelse af internationale aftaler vekselvirker med de hjemlige opfattelser og interesser – og i de internationale forhandlingers spor kan der opstå en »hale-vind«, der forårsager større eller mindre ændringer på niveau 2 – lidt i stil med den turbulens, der kan følge, efter et fly eller en lastbil har passeret. Dette kan igen virke tilbage og ændre udfaldsrummet på niveau 1.

Det var tydeligt efter ratifikationen af Kyoto-Aftalen i 2005, at en solid »hale-vind« gradvist ændrede på hjemlige interessers tilgang til klimaspørgsmålet mange steder i verden. En række aktører så, at der åbnede sig nye muligheder, hvilket gradvist flyttede på deres negative indstilling til internationale klimaaftaler, hvilket igen udvidede udfaldsrummet for forhandlingerne. Store energiselskaber, der havde været en bremse på CO<sub>2</sub>-reduktioner, begyndte eksempelvis at interessere sig for forretningsmulighederne i en verden, hvor andre energikilder end de fossile vil dominere. Frem mod COP-15 var der yderligere skred i den hjemlige opinion i mange lande og forventningerne var faktisk store til, at der ville blive indgået en aftale i København.

I denne oversigtsartikel vil jeg med afsæt i

Putnams teori om vekselvirkningen mellem politikudformningen på niveau 1 og niveau 2 se nærmere på de ovenfor omtalte centrale aktører på COP-15. Hvor det i Kyoto var USA, der påkaldte sig den største interesse for sin vankelmødige forhandlingsposition, så blev det i København i højere grad Kina, der tiltrak sig opmærksomheden – og fra flere sider blev Kina kraftigt bebrejdet dets rolle i de afsluttende og afgørende dage på topmødet. Afslutningsvis vil jeg vende tilbage til fænomenet »hale-vind« og give et bud på, hvad der kan forventes i kølvandet på »Copenhagen Accord«.

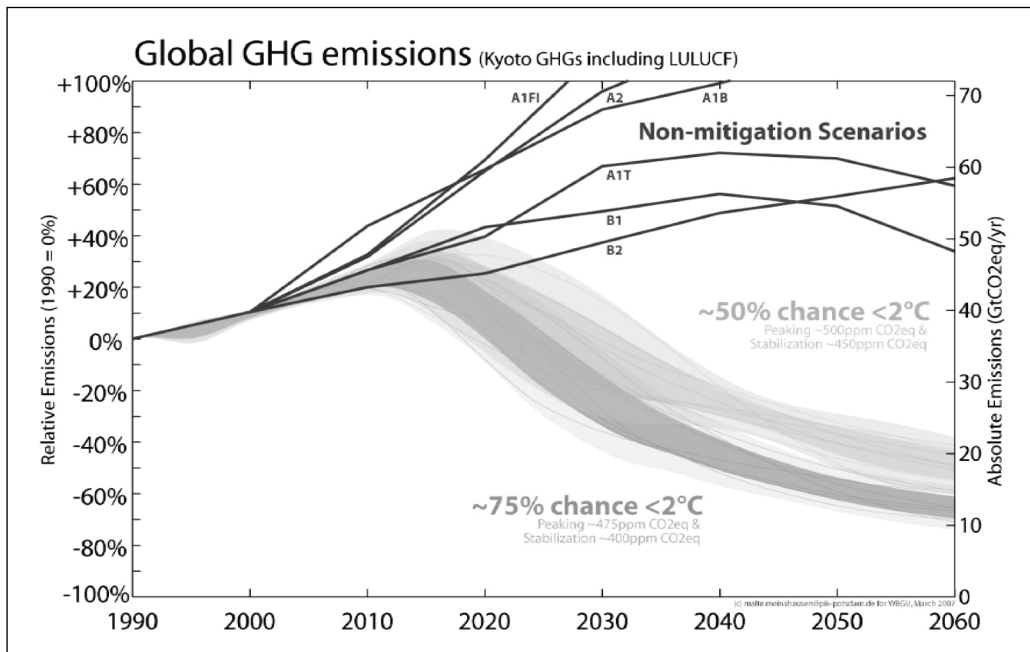
### Klimaproblematikken og de grundlæggende positioner

Inden vi nærmere vurderer de vigtigste lande, og hvordan deres position i klimaforhandlingerne er bestemt af vekselvirkningen mellem

niveau 1 og niveau 2, så er det nok nødvendigt kort at resumere, hvilket udgangspunkt der ifølge klimaforskningen gælder for forhandlingerne (se også Andersen, 2009).

Figur 1, udarbejdet ved Potsdam Klima Institut, viser udviklingen i det globale udslip af de seks drivhusgasser (korrigeret for ændringer i skov og anden arealanvendelse) (jf. van Elzen og Meinshausen, 2006). Øverst ses de kendte fremskrivninger fra FN's klimapanel (IPCC) under forskellige scenarier for fremtidig befolkningsvækst og økonomisk vækst, de såkaldte »non-mitigation« forløb, med stigende drivhusgaskoncentrationer. Men figuren viser også beregningerne over, hvor meget og hvor hurtigt drivhusgasserne skal reduceres for, at den globale opvarmning kan holdes under 2 grader med nogenlunde sandsynlighed.

Figur 1: Sammenhængen mellem stabiliseringsniveau og reduktionsbehov samt de tilknyttede sandsynligheder for at opfylde 2-graders målsætningen (på grundlag af den Elzen og Meinshausen, 2006)



Ud fra figur 1 må det bemærkes, at forskellige stabiliseringsniveauer for atmosfærens indhold af drivhusgasser giver forskellige sandsynligheder. Som figur 1 viser, giver en langsigtet stabilisering på 450 ppm (ppm står for parts per million opgjort i CO<sub>2</sub>-ækvivalenter) kun en 50/50 pct. sandsynlighed for 2-gradersmålsætningen. Skal der være bedre sikkerhed, er det nødvendigt at skærpe målsætningen til 400 ppm.<sup>3</sup> Den giver ca. 75 pct. sandsynlighed for at undgå, at den globale gennemsnitstemperatur ryger over 2 grader.<sup>4</sup> Desværre befinder koncentrationen sig i dag allerede tæt på 400 ppm, og da den som følge af den høje CO<sub>2</sub>-udledning stiger med 1-2 ppm hvert år, er der efterhånden ikke længe mere år at løbe på.

Et af de få konkrete mål som »Copenhagen Accord« nævner er 2-gradersmålsætningen, så de lande, der tilslutter sig den, anerkender behovet for at holde stigningen derunder. Men der var også lande, som på topmødet foreslog, at målet skulle være 1 eller 1,5 grad. Det vil imidlertid være svært at opnå, da den globale temperatur iflg. FN's klimapanel allerede er steget med 0,8 grad og forventes at stige med yderligere 0,6 grad som følge af drivhusgasser, der for længst er emitteret, men hvor det vil tage nogle årtier, inden de slår fuldt igennem på den globale gennemsnitstemperatur.

Som det kan aflæses i figur 1, indebærer 2-gradersmålet et behov for hurtige drivhusgasreduktioner, som inden 2050 mindst skal halveres i forhold til 1990. Matematikkens og fysikkens love er sådan, at jo længere tid der ventes med at knække kurven, jo mere dramatiske – og urealistiske – bliver de nødvendige reduktionsforløb.

#### *Fordelingsproblematikken*

Da der er meget stor forskel i de enkelte landes udslip pr. indbygger, kompliceres fastlæggelsen af reduktionskravene af fordelingsdiskussionen. I USA, som længe var den

største udleder, er det årlige udslip på 17 ton CO<sub>2</sub> pr. indbygger, mens Kina udleder ca. 4,5 ton CO<sub>2</sub> pr. indbygger. Hvis hver enkelt verdensborger blev udstyret med en CO<sub>2</sub> kvote, ville der være plads til en udledning på godt 1,5 ton CO<sub>2</sub> inden for 2-gradersmålsætningen.

Spørgsmålet om den »historiske udledning« af drivhusgasser påpeges af de store udviklingsøkonomier, og giver fordelingsproblematikken en ekstra dimension. Annex-1-landene<sup>5</sup> (de gamle industrialiserede lande inkl. Rusland og Japan) er efter udviklingslandenes opfattelse ved grundigt at have opbrugt deres andel af atmosfæren. Fra 1850 til 2000 var Annex-1 ansvarlige for 3/4 af al CO<sub>2</sub>-udledning, så på de 150 år har Annex-1-landene udledt svarende til godt 100 ppm af den stigning på 120 ppm, som er indtrådt (fra 270 til 390).

Tilbage er nu en begrænset kapacitet i atmosfæren, som skal deles af en verdensbefolkning, der forventes at vokse fra 6 til 9 mia. mennesker, og hvor Annex-1-landene kun udgør omtrent 1,5 mia. Det er på denne baggrund, at udviklingslandene forfægter synspunktet om, at de gamle industrilandene må reducere væsentligt mere end udviklingslandene, og til og med at udviklingslandene har en vis ret til fortsat at forøge deres udslip inden for det samlede reduktionsforløb.

Det nævnte regnestykke er meget forenklet, idet det kun omtaler CO<sub>2</sub>. Medregner man alle seks drivhusgasser inklusiv effekten af metan fra landbruget, afskovning mv., så tegner udviklingslandene, navnlig Indonesien og Brasilien, sig for en større andel af de historiske udledninger, men det ændrer ikke på det grundlæggende fordelingsspørgsmål i lyset af de historiske emissioner.

Argumentet om det historiske ansvar afvises imidlertid blankt af USA's forhandlere. Modargumentet lyder, at nulevende generationer

ikke kan holdes ansvarlige for udledninger forårsaget af deres bedsteforældre. Herved overses dog, at langt det største bidrag er uledt i tiden efter Anden Verdenskrig og særligt i årene efter 1960.

Udviklingslandenes argument om det historiske ansvar undermineres til gengæld hastigt af den kraftige stigning i udledningerne som er sket særligt i det seneste årti. For Kinas vedkommende skete der over ganske få år, fra 2000 til 2006 en fordobling af landets CO<sub>2</sub>-udslip fra ca. 3 gigaton til godt 6 gigaton årligt, sådan at Kina, med 20 pct. af verdens CO<sub>2</sub>-udledning og 17 pct. af drivhusgasserne forud for COP-15, var blevet en lidt større udleder end USA. Dermed er Kinas andel af den globale udledning godt på vej til at blive større, end hvad befolkningsandelen tilsiger. Den hastige vækst har gjort alle prognoser til skamme – de fleste forudsagde, at fordoblingen af Kinas CO<sub>2</sub>-udslip ville ske i 2025. Det er sket 17 år tidligere.<sup>6</sup>

Uden at tage direkte stilling til spørgsmålet om det historiske ansvar, har det ud fra FN's klimapanelers rapporter været forsøgt, at afbalancere den samlede fordelingsdiskussion ved at opfordre til, at Annex-1 landene reducerer med et sted mellem 25 og 40 pct. i forhold til 1990, mens udviklingslandenes bør nedsætte deres udledninger med 15-30 pct. i forhold til »business-as-usual«

### **Forhandlingselementerne<sup>7</sup>**

Som nævnt var Kyoto-Protokollen ikke så ambitiøs med reduktionsmålene. Der er mange, som mener, at når man medregner den fleksibilitet, der blev gennemført i fortolkningen omkring arealanvendelse og skov, så repræsenterer Kyoto-Protokollen for Annex-1-landene under et en stabilisering af udslippene set i forhold til 1990. Det må konstateres, at Kyoto-målsætningen faktisk allerede er opfyldt for Annex-1-landene (Kononov, 2007). Det skyldes den store nedgang i energiforbruget og emissionerne fra de tidligere

planøkonomiske lande i Sovjet og Østeuropa. En af de centrale indrømmelser til USA i Kyoto var de »fleksible mekanismer«, der skulle give mulighed for at drage fordel af de billige reduktionsmuligheder, der fandtes ikke mindst i disse transitions-økonomier. De blev hurtigt døbt »hot air«, fordi kritikerne ikke mente, de repræsenterede reelle reduktioner. Handel med CO<sub>2</sub>-emissionstilladelser og mulighed for »Joint Implementation«<sup>8</sup> var to af de tre fleksible mekanismer, som på krav fra USA blev stillet til rådighed for underskriverne af Kyoto-Protokollen. Det var dog ikke tilstrækkeligt til at bære Kyoto igennem den amerikanske kongres, som vedvarende har forlangt, at de store udviklingslande også skal påtage sig reduktionsforpligtelser.

Den tredje fleksible mekanisme i Kyoto-Protokollen, CDM (Clean Development Mechanism) giver mulighed for at fremme samarbejde og teknologioverførsel mellem i-lande og u-lande. CDM etablerer et system for finansiering af projekter i udviklingslandene og kreditering af de derved opnåede emissionsreduktioner i donorlandenes GHG-regnskaber. CDM-projekterne kan finansieres både af private og af de offentlige myndigheder, men skal i alle tilfælde godkendes af værtslandets myndigheder. Derudover overses CDM-projekterne af en komite under klimakonventionen.

Oprettelsen af CDM var i meget høj grad udviklingslandenes mærkesag i forbindelse med forhandlingerne i Kyoto. Mens de to førstnævnte fleksible mekanismer er reserveret Annex-1 landene, åbnede CDM for, at udviklingslandene kunne opnå fordele ved at deltage i et samarbejde om emissionsreduktioner. De to største værtslande for CDM-projekter er Kina og Indien, men også en række andre større og mindre udviklingslande har fået adgang til nye og renere energiteknologier gennem CDM-projekterne, der for alvor har fået luft under vingerne i de seneste fem år.

Perspektivet ved forpligtelser under Klimakonventionen var for udviklingslandene knyttet til mulighederne for overførsel af teknologi og kapital – det var lokkemaden, der skulle få udviklingslandene til at gå ind på forpligtelser. Spørgsmålet om omkostningerne ved tilpasning til klimaændringerne kom dog også til at spille en meget stor rolle. Dels viste FN-klimapanelets opgørelser, at de økonomiske omkostninger til tilpasning vil blive tyngende i udviklingslandene og på sigt kunne andrage 9-10 pct. af BNP. Dels har en række udviklingslande ved selvsyn erfaret, at klimaet er blevet mere ekstremt over det seneste årti, og ubehagelige vejræssige begivenheder som cyklonen i 2008 i Myanmar har demonstreret, at omkostningerne ved klimaforandringerne både er mærkbare og vanskelige at håndtere for lavindkomstlande. Dette skift i fokus førte frem til forhandlingerne om en klimatilpasningsfond, hvorved der skulle ske en overførsel fra de velstående Annex-1-lande til udviklingslandene.

Ved de indledende forhandlinger på Bali var der enighed om, at fonden skulle finansieres gennem en afgift på CDM-projekter, men i Bangkok få måneder før COP-15, krævede udviklingslandene, at verdens lande øremærkede 1 pct. af deres BNP til fonden. England foreslog en fond på 100 mia. dollar både til tilpasningsformål og drivhusgasreduktioner. Den meget store interesse for klimaproblematikken hos en række statsoverhoveder i udviklingslandene må muligvis ses i lyset af perspektiverne ved en sådan fond.

Da lederen af FNs klimasekretariat Yvo de Boer godt 9 måneder inden COP-15 blev spurgt om succeskriterierne for klimatopmødet, svarede han med en sammenfatning af den Bali »roadmap«, der var blevet aftalt på partsmødet i Indonesien i december 2007: *»København skal levere på fire fronter. Først behøver vi ambitiøse emissionsreduktioner fra de industrialiserede lande. Vi behøver et engagement fra udviklingslandene – især de*

*største – i et begrænse væksten i deres emissioner. For at få det til at ske, behøver vi en aftale om finansiering, der resulterer i ny, ekstra samt bæredygtig og forudsigelig finansiering og teknologisk støtte. Der vil være modstand imod blot at omlægge almindelig udviklingsbistand. For det fjerde behøver vi en forvaltningsstruktur til at administrere pengene til tilpasning og reduktioner. Det må sikres, at alle lande er ligeværdige deltagere i forvaltningen af ressourcerne i modsætning til, at donorerne bestemmer«* (ENDS Europe, 3. marts 2009).

I det følgende gennemgås det kort, hvordan forberedelserne og udmeldingerne til klimatopmødet formede sig i forhold til disse fire punkter:

#### *De industrialiserede lande – Annex-1*

EU's udspil var fastlagt allerede med klimapakken vedtaget af Ministerrådet og Parlamentet i december 2008 og blev konstrueret sådan, at EU i alle tilfælde forpligtede sig til inden 2020 at reducere med 20 pct. (ift. 1990), samtidig med at EU signalerede vilje til at forøge dette reduktionsmål til 30 pct., såfremt der indgås en international aftale, hvor andre industrialiserede lande forpligter sig tilsvarende. EU's udledninger forventes ifølge fremskrivninger med de igangværende planlagte tiltag at være reduceret med 14 pct. i 2020, hvilket udspillet fra EU kan sættes i relation til (EEA, 2009:14).

USAs CO<sub>2</sub>-udledninger er steget med ca. 20 procent under Bush-administrationen, der ikke ville ratificere Kyoto-Protokollen. Nominelt lyder målet i Waxman-Markey klimaloven på en 17 pct. reduktion i 2020, men USAs reduktionsmål er fastlagt med 2005 som basisår i stedet for 1990. Når det omregnes til basisår 1990, ses det, at USA reelt opererer med en reduktion, der næppe er på mere end ca. 3 pct. (ECOFYS, 2009), hvilket i realiteten blot svarer til USAs forpligtelse under Kyoto-Protokollen.

Waxman-Markey loven blev godkendt i Repræsentanternes Hus i juni 2009, men mangler at blive godkendt i Senatet. Her behøver den et kvalificeret flertal på 60 stemmer blandt de 100 medlemmer – og det rådede Demokraterne lige akkurat over, indtil Ted Kennedy døde d. 25. august 2009. De tabte herefter overraskende pladsen i den ellers demokratiske højborg Massachusetts til en republikaner. Samtidig var der også et par demokrater i såkaldte kulstater, der ikke var meget for klimalovgivningens sigte. Præsident Obama stod derfor ikke med den nødvendige opbakning fra Kongressens ene kammer og befandt sig i en vanskelig forhandlingssituation.

Mere ambitiøse udspil kom fra Japan og Australien. En ny japansk regering, ledet af Japans Demokratiske parti, spillede 3 måneder før COP-15 ud med en målsætning om 25 pct. reduktion i 2020. Ligeledes lancerede den ny Labor-regering i Australien under Kevin Rudds ledelse allerede i foråret 2009 en mere ambitiøs klimapolitik, som sigtede mod tilsvarende markante reduktioner på op til 25 pct. Begge udspil lignede et oplæg til forhandlingerne om en endelig forpligtelse på 30 pct. reduktion for industrilandene svarende til EU's totrinsmål. Ingen af de to regeringer havde konkrete tekniske og økonomiske beregninger, der godtgjorde, hvordan en så stor reduktion kunne opnås og til hvilken omkostning, så det var i realiteten de mest dristige udspil fra industrilandene. Ganske vist tilbød Rusland også at reducere med 25 pct. i 2020, men udledningerne her er faktisk allerede faldet med 35 pct. i forhold til 1990.

#### *De store udviklingslande*

Kinas øverste leder, Præsident Hu Jintao, spillede ud på et FN-topmøde i New York i september 2009 med et mål om at forbedre CO<sub>2</sub>-effektiviteten med 40-45 pct. per enhed BNP i perioden fra 2005-2020. På grund af de høje vækstrater i Kinas økonomi vil dette mål ikke medføre en egentlig reduktion i ud-

ledningerne, men en lavere stigningstakt end ellers. Noget tyder på, at udspillet var forsigtigt og mindre ambitiøst end Kinas egne energiplaner. Det er målet i den 11. femårsplan at forbedre energieffektiviteten med 20 pct. per enhed BNP allerede i årene fra 2005-2010, ligesom Kina sigter mod en ambitiøs udbygning med vedvarende energi, der skal dække 15 pct. af det primære energibehov i 2020. Det hollandske institut ECOFYS anslår, at hvis disse indenlandske mål videreføres, vil de medføre en 50-60 pct. forbedring i CO<sub>2</sub>-effektiviteten per enhed BNP, altså væsentligt mere end hvad der var Kinas oplæg til COP-15 (ECOFYS, 2009), hvilket betyder, at der var plads til, at Kina kunne have bevæget sig mod større tilsagn i forhandlingerne.

Brasilien – som er blandt verdens største udledere, når bidraget fra afskovningen medregnes – annoncerede, at det ville nedbringe emissionerne med 36-39 pct. i forhold til det forventede for 2020. Her er der tale om reelle reduktioner i emissionerne, der ville bringe Brasilien tilbage til niveauet omkring 1994. Det vigtigste tiltag er en plan, der skal nedbringe afskovningen i Amazon junglen med 80 pct. inden 2020. Til dette formål har Brasilien oprettet en Amazon-fond, som i vid udstrækning vil være baseret på international donorstøtte til sine aktiviteter. De tiltag, som Brasilien har skitseret i forhold til sine CO<sub>2</sub>-udslip fra de indenlandske sektorer, er til gengæld ikke så ambitiøse.

Sydafrika har annonceret, at landet er klar til at reducere sine udledninger med ca. 34 pct. i forhold til det forventede niveau i 2020. I Sydafrikas tilfælde vil det muligvis kunne føre til en stabilisering af emissionerne, hvis kravene om finansiering og støtte opfyldes. Med hensyn til den fjerde af de store udviklingsøkonomier, Indien, er klimaplanerne skitseret som påtænkte tiltag, men de er ikke kvantificeret i forhold til den samlede udledning.

### *Finansiering*

I lyset af, at de udmeldte reduktionsmål fra Annex-1-landene samlet befandt sig i underkanten af de 25-40 pct., som FN's klimapanel anbefalede, var det vanskeligt at få de store udviklingsøkonomier til at acceptere målene, jvf. de grundlæggende interessekonflikter som er skitseret ovenfor. Mens EU, Japan og Australien havde signaleret reduktionsmål, der med 25-30 pct. lå inden for intervallet, så befandt USAs udspil sig langt under – og på grund af USA's vægt trak det afgørende ned, når man vurderede Annex-1-landene under et.

Her var finansieringen til klimatilpasning og teknologi, så det måske kunne have fået det hele til at glide henimod større forståelse. Imidlertid var processen med at få tilsagn om finansiering meget træg, hvilket utvivlsomt hang sammen med, at finanskrisen ramte de industrialiserede lande med fuld styrke i 2009. Selv EU tøvede i foråret 2009 med at lægge sig fast på sit bidrag til klimafonden, selvom det danske formandskab pressede på. Med Frankrig i spidsen mente en række EU-lande, at læren fra Kyoto viste, at EU ikke skulle lægge tal og penge på bordet for tidligt. Så ville bidragene blive anset for givet og komme til at indgå i aftalegrundlaget uden modydelse (ENDS Europe, 20. marts 2009). Mens EU i foråret diskuterede et årligt bidrag i størrelsesordenen 30 mia. € i 2020, så endte EU med på klimatopmødet at præsentere et væsentligt mere beskedent tilsagn om »fast-track« klimafinansiering på 2½ mia. € i hvert af årene 2010-2012.

Der herskede i forlængelse af det tidligere nævnte engelske udspil en forståelse om, at behovet for klimapenge ville være i størrelsesordenen 100 mia. \$ årligt i årene fra 2013-2020, hvad der bl.a. fremgik på et møde for alle Commonwealth landene. USA ville ifølge alle fordelingsnøgler blive en central bidragsyder, også selvom man anvendte den mest gunstige fordelingsnøgle, hvor USAs

bidrag i FN-systemet max. kan være 22 pct. Det var imidlertid langt fra givet, at alle lande skulle bidrage solidarisk til fonden. Udviklingslandenes synspunkt var, at fonden skulle finansieres af de industrialiserede lande, som har det historiske ansvar for klimaproblemet. Selv efter FN-skalaen ville Kina dog kun skulle bidrage med 2,5 pct. Uden bidrag fra udviklingslandene ville USA skulle hæfte for et sted mellem 25 og 40 pct. af indbetalingerne til fonden, hvad der ville svare til lidt under 1 pct. af statsbudgettet i USA.

Med et gigantisk underskud på det hjemlige budget var det imidlertid ikke nemt for Obama-administrationen at yde finansiering uden synlige indrømmelser fra udviklingslandene. USA accepterede på klimatopmødet at sigte mod den nævnte ramme på 100 mia. \$, men forlangte internationale verifikationsmekanismer for kontrol med udviklingslandenes emissioner. USAs chefforhandler Todd Stern gjorde det desuden klart, at Kina efter amerikansk opfattelse ikke skulle have del i fondens midler eller for den sags skyld i fremtidige CDM-projekter (Corn, 2009). Kravet om verifikationsmekanismer og kontrol med udledningerne blev i første omgang afvist, ikke mindst af Kina, som ikke blev mildere stemt over det amerikanske synspunkt om landets adgang til finansieringen.

### *Forvaltningsstrukturen*

Nedenunder forhandlingsspillet om de store spørgsmål vedrørende reduktionsprocenter og finansiering skete der en forhandling om en række mere praktiske og konkrete mekanismer, som findes i Kyoto-Protokollen og Klima-konventionen, herunder spillereglerne for CDM-projekterne og mulighederne for fortsat at anvende de fleksible mekanismer i form af emissionshandel og Joint Implementation – samt om det nye instrument REDD+. Men da der aldrig for alvor kom penge på bordet til den store klimafond, forblev forhandlingerne om forvaltningsstrukturen øjensynligt ikke særlig konstruktive. Set fra



udviklingslandenes synsvinkel virkede det som om, at der var mange forbehold og tøven fra de gamle industrilandes side.

I det hele taget herskede der hele vejen igennem forhandlingsforløbet en grundlæggende og problematisk uenighed om den overordnede ramme og arkitektur for en klimaaf-tale. USA, der ikke har ratificeret Kyoto-Aftalen, forlangte, at en ny protokol startede på en frisk. De påpegede at opdelingen mellem Annex-1 og non-Annex-1 lande ikke længere afspejlede de økonomiske realiteter. Heroverfor stod især udviklingslandene fast på, at Kyoto-Aftalen måtte være udgangspunktet, idet formuleringerne i denne protokol giver juridisk forpligtende støtte til princippet om annex-1-landenes særlige forpligtelser i forlængelse af klimakonventionens formulering om »fælles men differentieret ansvar«.

### **Forhandlingsforløbet**

I modsætning til Kyoto skulle statslederne deltage i de afsluttende forhandlinger i København. Planen var, at i løbet af de første 10 dage af COP-15 skulle forhandlingerne munde ud i slutdokumenter, som skulle forelægges statslederne til godkendelse, og det ville så være op til statslederne at afhandle de sidste afgørende kompromisser omkring reduktionsprocenter og finansiering. Det var et dristigt og ambitiøst initiativ, for aldrig før havde alle verdens statsoverhoveder været forsamlet på én gang for at afslutte forhandlingerne om en international traktat – og det blev også opskriften på kaos og et topmøde, der balancerede på sammenbruddets rand.

Da statsoverhovederne ankom til topmødet var der ikke tilnærmelsesvist opnået enighed om slutteksterne. Hele køreplanen for COP-15 forudsatte, at der lå dokumenter som statslederne kunne forholde sig til. Der var ikke nogen plan B. Situationen der opstod for det danske formandskab sammenligner Per Meilstrup i bogen »Kampen om klimaet« med tegneseriefiguren, der fortsætter i fuld fart

udover klippeafgrundens rand – først da den mærker, at der ikke længere er noget under fødderne, ser den ned, og opdager for sent afgrundens dyb! I forsøget på trods alt at nå frem til et slutdokument udspillede der sig et kaotisk og kompliceret forhandlingsforløb direkte mellem statslederne på en måde, som ingen havde forudset. Fotografiene af verdens udmattede statsledere, der sidder på bordkanter og klapstole i Bella-centrets ucharmerende baglokaler, mens de forsøger at holde trit med udviklingerne, vil gå over i historiebøgerne.

Der var især to konkrete faldgruber relateret til forhandlingerne, som der må peges på.

For det første betød planen om at inddrage statslederne, at forberedelserne i Danmark kom til at foregå parallelt i Klimaministeriet og Statsministeriet. Som beskrevet i flere aviser og af Per Meilstrup (2010) udviklede der sig gradvis en alvorlig rivalisering mellem de to danske ministerier om, hvem der lagde linjen på vegne af Danmark, der som værtsland agerede formand for forhandlingerne. Denne rivalisering kulminerede, da Danmarks chefklimaforhandler, Thomas Becker, kun 60 dage før topmødets start, blev udskiftet, formelt på grund af rejsebilag der ikke var i orden. Klimaministeriets folk havde i årevis deltaget i forhandlingerne om klimakonventionen og var fortrolige med de særlige spilleregler i FN-systemet. De indebærer, at Danmark som formandsland skulle lytte til parterne og formidle forståelse og konsensus, men ikke komme med egne meninger eller udspil.

Overfor dette opererede Statsministeriet med udgangspunkt i en dyb skepsis overfor FN-processen, og tilrettelagde derfor en meget mere styret proces, hvor Danmark skulle stå klar med et slutdokument og have gennemtænkt, hvad dette slutdokument skulle indeholde. De to ministerier var ganske vist begge involveret i udarbejdelsen af det danske papir, uofficielt omtalt »guld-notatet« – mø-

derne om det foregik i Spejlsalen i Statsministeriet – men de var langt fra enige om indholdet. Konflikterne omfattede mange spørgsmål, og der kom forskellige udmeldinger fra de to ministerier, som førte til tvivl i FN-systemet om, hvad Danmark arbejdede for. »Undskyld, men hvilket Danmark er det, der taler nu ?« spurgte FN's klimachef Yvo de Boer angiveligt (Meilstrup, 2010: 100).

For det andet skiftede fokus fra en juridisk til en politisk aftale. Omtrent samtidig med udskiftningen af Danmarks chefforhandler kom udmeldinger fra Danmark om, at klimatopmødet ikke skulle munde ud i en juridisk bindende aftale, men en politisk tekst der først senere skulle udmøntes i egentlige aftaler. Denne neddrøsing af ambitionsniveauet skete på grund af den manglende fremdrift i forhandlingerne, og imødekom samtidig ikke mindst USA. Obama kunne ikke få klimaloven godkendt i Senatet og stod over for en hjemlig opinion præget af stærke klima-skeptiske kræfter og interesser.

At Danmark, med støtte fra EU, i forbindelse med forhandlingsmødet i Bangkok i oktober gav USA lang snor i forhandlingerne, blev taget fortrydeligt op, ikke mindst af de store udviklingsøkonomier, der mistænkte, at Danmark i forhandlingerne kørte parløb med sin traditionelle alliancepartner USA og dermed svigtede sin rolle som upartisk formandsland. At EU og USA til og med lagde op til at lade København munde ud i en ny samlet aftale, istedet for at bygge direkte videre på Kyoto-Protokollen, med dens særlige forpligtelser for Annex-1-landene, blev, efter alt at dømme dråben, der fik bægeret til at flyde over, ikke mindst for Kina's forhandlere som var bestyrkede: »*Det svarer til at man 5 minutter før tid definerer nye regler, nyt format og nye mandater i et spil og så forventer, at modparten skal acceptere det*« (ENDS Europe, 5. okt. og 7. okt 2009).

Kina indkaldte de tre andre store udviklings-

økonomier, Brasilien, Indien og Sydafrika, til et møde i Beijing d. 28. november. I mødet deltog også formanden for G77-gruppen af udviklingslande, Sudaneren Lumumba Di-Aping. De fire lande enedes om et 10 sider langt dokument som modtræk til udspillet »*fra værtslandet Danmark og et antal rige lande (...) om en plan for en politisk aftale i København*« (China Daily, 30.11.2009).<sup>9</sup> Indiens miljøminister Jairam Ramesh udtalte, at Kina med udspillet havde påtaget sig en lederrolle, og at de fire lande ville koordinere deres evt. exit fra forhandlingerne (forsiden, The Hindu, 29.11.2009). Den alliance, de fire lande tømrede sammen de sidste dage i november, fik afgørende betydning for COP-15, men avisreferaterne fra mødet blev øjensynligt overset både af vestlige medier og forhandlere.

Kræfter med tilknytning til udviklingslandene lækkede på COP-15's første dag en særlig uheldig version af »guld-notatet« til den engelske avis The Guardian, hvilket hurtigt fik spredt mistillid om formandslandets intentioner blandt forhandlerne. Da statsminister Lars Løkke Rasmussen den 16. december overtog formandsstolen fra Connie Hedegaard, blev mødet straks bremsed af G77 og Kina, der krævede at få teksterne fra FN-arbejdsgrupperne frem og protesterede mod en »dansk tekst«. Da Danmark i samråd med EU måtte gå ind på dette krav, var der kun nogle meget ufærdige papirer at tage udgangspunkt i, som indeholdt alt for mange uafklarede detaljspørgsmål for statslederne.

I et sidste forsøg på at forhandle en forståelse indkaldtes til et møde for en udvalgt gruppe af 26 lande, det foregik om natten efter statsledermiddagen hos dronningen den 17. december. Kina stod på listen over inviterede lande, men premierminister Wen erfarede kun om mødet indirekte. Der kom angiveligt ikke nogen formel invitation, hvad der fra et asiatisk synspunkt blev opfattet som lidt af et etikettebrud. I en situation, hvor Kina følte,

at der blev lyttet for lidt til deres synspunkter og for meget til USA's, betød det, at Wen på Kinas vegne valgte at føle sig forurettet og i stedet sendte en højstående embedsmand til de afgørende forhandlinger. Disse forhandlinger viste sig vanskelige og næsten ufremkommelige, ikke kun fordi den kinesiske embedsmand løbende skulle ringe for instruktioner, men også fordi Brasilien og Sydafrika trådte i karakter i alliancen med Kina og hårdnakket kørte procedure på teksten.

Først da USAs præsident Obama ankom til topmødet og sidst på dagen den 18. december – uindbudt – gik ind til et møde mellem Wen og hans tre allierede, lykkes det at opnå konsensus om indholdet i »Copenhagen Accord« – en meget fortyndet og stærkt reduceret udgave af oplægget til en politisk aftale. Formuleringerne blev fastlagt af de fem lande og derefter overbragt formandskabet.

»Copenhagen Accord« fastlægger en fremgangsmåde, hvorefter de enkelte lande meddeler deres selvstændigt fastlagte klimamål. Det henviser til Kyoto-Aftalen og beder Annex-1-landene opgive deres forpligtende reduktionsmål for år 2020, mens udviklingslandene anmodes om at oplyse deres tiltag til at bremse væksten i drivhusgasser (uden noget specifikt årstal). Papiret siger, at der er behov for dybe reduktioner i udledningerne og henviser til behovet for at stabilisere den globale temperaturstigning til 2 grader. REDD+ nævnes som en ny finansiel mekanisme til at begrænse udledningerne fra afskovning. Målet om en klimafond, der kan disponere over 100 mia. dollars om året i 2020 på basis af bidrag fra »forskellige kilder« er nævnt, ligesom det nævnes, at de udviklede lande vil mobilisere 30 mia. dollars allerede i årene 2010-12 på grundlag af »nye og ekstra« kilder. Finansieringen er både til modvirkning og tilpasning. Udviklingslandene skal rapportere om deres tiltag hvert andet år og tiltag, der modtager international støtte skal verificeres. En »Copenhagen Green Cli-

mate Fund« skal etableres og desuden en særlig teknologi-overførselsmekanisme. Papiret skal revurderes senest i 2015.

I forhold til ambitionerne om at nå en politisk aftale var »Copenhagen Accord« det mest spinkle resultat, man kan forestille sig – og det holdt endda hårdt for mødeledelsen at få det godtaget i COP-15's plenarmøde. Det opremser alle de emner, der er indgået i forhandlingerne, men det formulerer ikke nogen politisk forpligtende enighed eller aftale. Formelt er »Copenhagen Accord« blot et papir, som deltagerlandene på COP-15 »noterer sig«.

Efterfølgende har en række lande rapporteret deres målsætninger. Disse lande vurderes at repræsentere godt 80 pct. af de globale drivhusgasemissioner. For de største udledere svarer målsætningerne næsten til dem, der er omtalt ovenfor som indspil til COP-15. Nogle iagttagere vurderer, at såfremt disse løfter indfries, kan resultatet blive en samlet global udledning i omegnen af 50 gigatons CO<sub>2</sub> ækvivalenter i år 2020, mens der er behov for at reducere til max. 44 gigatons CO<sub>2</sub> ækvivalenter for at undgå mere end 2 grader (Stern, 2010). Andre kilder vurderer, at dette niveau for selvforpligtelser svarer til en temperaturstigning på ca.3 grader.

### **Samspelet mellem niveau 1 og 2 i USA og Kina**

Det var nok klart for de fleste observatører, at Obamas administration havde hjemlige problemer og var i tidnød. Obama var først tiltrådt som præsident den 1. januar 2009. Set i forhold til en international klimaaf tale var sundhedsreformen på papiret en mere sikker sag, hvor han ikke var afhængig af aftaler med udenlandske magter, og hvor flertallet var mere eller mindre hjemme i Kongressen. Alligevel måtte Obama bruge mange kræfter og opmærksomhed på at få sundhedsreformen vedtaget. Dertil kom så finanskrisen og de økonomiske udfordringer med et enormt

amerikansk budgetunderskud på over 1.000 milliarder dollars. Det gav ikke noget stort råderum for at skyde penge ind i finansielle instrumenter i de internationale klimaforhandlinger. Tværtimod viste en meget stor del af USAs enorme underskud sig at være finansieret gennem høj opsparing hos Kina, placeret i amerikanske statsobligationer. Hvorfor skulle USA på grund af klimaspørgsmålet overføre flere penge til et land, som USA allerede skyldte mange penge, og hvis industri samtidig havde vist sig som en hård og vedvarende konkurrent til amerikansk industriproduktion?

Når USA ikke under George Bush havde underskrevet Kyoto-Protokollen skyldtes det især, at den ikke forpligter Kina og de andre udviklingslande til at reducere. Kyoto-Protokollen ses ikke som retfærdig i brede dele af den amerikanske offentlighed. Der måtte nødvendigvis være forpligtelser for de store udviklingsøkonomier for, at Obama skulle kunne sælge en aftale til sit eget bagland. Når det kom til Senatet, var modstanden mod Kyoto nærmest uoverstigelig. Demokraternes leder i Senatet, Harry Reid, var til og med presset i sin hjemstat af stærke republikanske kræfter. Obama måtte gå forsigtigt frem. Samtidig var han ikke meget for at tage til COP-15, hvis han ikke kunne tilbyde noget, med risiko for, at USA ville stå som den ansvarlige part for et forhandlingssammenbrud. Det var først efter ASEAN-mødet i Singapo- re, hvor Kinas Hu Jintao deltog, at Obama meldte sin deltagelse i topmødets statsleder- segment. I Singapore troede man, at Kina havde accepteret sigtet om en politisk aftale. Da Obama steg op i Air Force One forventede han ligesom de andre statsledere, at der ville ligge et udkast til en aftale, når han nåede København. Det fremgik af hans omdelte talemanuskript. Men det gjorde der ikke.

Det var Kina, der i vide internationale kredse fik skylden for det sammenbrudsagtige forløb i København. Det er imidlertid vanskeligt

at analysere den indenrigspolitiske proces i Kina på grund af det lukkede politiske system, og dermed er det svært præcist at pege på, hvad der skabte Kinas endelige position i forhandlingerne. Mens Hu Jintao er kendt som en mere konservativ nationalist, så er Wen Jiabao en udpræget reformpolitiker, og Kinas nyere politiske historie er skrevet i spændingsfeltet mellem disse to fløje i det enevældige kommunistparti. Fundamentet for den meget stærke økonomiske vækst i Kina blev lagt i slutningen af 1990'erne under den såkaldte Shanghai-mafia, der kom til magten, efter at studenterne blev slået ned med hård hånd på Tian-An-Min-pladsen i 1989. Hu og Wen, som afløste Shanghai-mafiaen, slog ind på en kurs om mere »harmonisk udvikling«, der skulle fordele velstanden bedre og bremse den uhæmmede vækst. Under deres ledelse er energispørgsmålet blevet ofret betydelig opmærksomhed, da Kina kun kan fastholde sin økonomiske udvikling ved at forbedre energiproduktiviteten og udvikle nye energikilder som supplement og alternativ til kullene.

Det var imidlertid svært for vesten at blive klog på, hvad Kina kunne gå med til i en klimaaf- tale, selv efter møder på højt niveau, f.eks. mellem EU-Kommissionen og de kinesiske ledere. I lang tid var signalerne fra Kina neutralt-positive i forhold til en aftale, men noget tyder på, at der skete et skred ved Bangkok-mødet i oktober, hvor Danmark og EU kom med oplæg, der gav USA store indrømmelser både ift. Kyoto-rammen og det forpligtende element. Samtidig var Kina irriteret over, at USAs Waxman-Markey klima- lov indeholdt mulighed for at pålægge en klimatold på varer fra Kina og andre non-An- nex1-lande (Andersen og Ekins, 2009). I sel- ve forhandlingsdelegationen var der dog store forskelle på holdningen hos teknokraterne i NDRC, Kinas planmyndighed, og diplo- materne i Udenrigsministeriet – med de sidstnævnte som høgene.<sup>10</sup>

Kina havde leveret et udspil i New York kort før Bangkok. Det var væsentligt mere vidtgående, end de 15-30 procent man havde efterlyst fra udviklingslandene under eet, mens USA kun ville reducere med ca. 3 pct. i forhold til 1990. Det var langt mindre end alle andre industrilande – trods det ekstremt høje udslip pr. indbygger og det historiske ansvar. USA gav ingen klare løfter om finansiering, samtidig med at man modarbejdede Kinas adgang til teknologi og overførsler. For ikke at blive isoleret indgik Kina en alliance med Indien, Brasilien og Sydafrika – og fra det tidspunkt synes Kina at have lagt sig fast på at spille en mindre konstruktiv rolle, uden hensyn til hvad der kunne blive slutresultatet.

Obama var begrænset af den hjemlige opinion og flertalsdannelsen i Kongressen – niveau 2 i Putnams terminologi omtalt i indledningen til denne artikel. Derfor blev det frem mod topmødet til et så stort spørgsmål, om Obama ville deltage, at han mere eller mindre blev tildelt Nobelprisen for at kunne lægge vejen forbi København. Men i Kina navigerer topledere også med en hjemlig opinionsdannelse, hvor det kan være kritisk for magtbalancen i partiet, hvordan partikadrer, lokale provinsledere og industrimagnater m.fl. vurderer deres evne og vilje til at varetage Kinas interesser (for et sjældent indblik se Zhao, 2009). I kølvandet på Kinas økonomiske vækst er selvbevidstheden stigende, og Kinas traumatiske fortid, hvor vestmagterne i begyndelsen af forrige århundrede gennem deres indblanding fik Kina til at falde fra hinanden, har været et uforglemmeligt lærestykke om, at Kina ikke skal tolerere forsøg på udenlandsk indblanding i sine interne forhold. En politisk aftale, hvor Kina skulle acceptere et direkte eller indirekte loft over sine udledninger, ville være svært at sluge uden passende modydelser og formentlig helt umuligt at forsvare på de indre linjer i partiet, hvis Kina ikke engang fik adgang til finansiering og teknologi på linje med andre udviklingsøkonomier. »Hvad Todd Stern sag-

*de om Kyoto og at Kina ikke skulle modtage finansiering fra USA er chokerende. Det går imod de principper vi drøfter«* advarede Kina's forhandler i den afgørende stund (Corn, 2009).

### **Perspektiver for »hale-vinden« fra COP-15**

Indenfor teorierne om »multi-level-governance« (Hooghe og Marks, 2003) opereres der med to arketyper for, hvorledes regulering, der udspiller sig på flere niveauer, fra det lokale og nationale, til det regionalt overstatslige og globale, kan være udformet. Type 1, multi-level-governance (MLG), er den klassiske forestilling om generel styring og kontrol i enheder, der er hierarkisk organiseret, ikke gensidigt overlapper og som præges af en systemorienteret arkitektur. Type 2, »multi-level-governance«, kendetegner derimod mere komplekse former for fleksibel styring og kontrol igennem enheder, der kan være delvis overlappende og ikke er logisk afgrænset (som et billede på type-1-MLG anvendes ofte en såkaldt russisk dukke, mens der som billede på type-2-MLG henvises til tværsnittet af en marmorkage, hvor lagene ligger forskudte som ujævne geologiske lag).

De to idealtyper for multi-level-governance kan være udmærkede referencepunkter til beskrivelse af, hvordan den internationale klimaregulering efter COP-15 muligvis er på vej bort fra forestillingen om et sammenhængende internationalt regime med en systemorienteret arkitektur, til et mere ad-hoc præget internationalt samarbejde mellem udvalgte grupper af lande, og som er organiseret om bestemte formål, snarere end styret af en overordnet og forpligtende reduktionsaftale.

Ganske vist efterspørges en samlet arkitektur af en række små og mellemstore lande og regioner, ikke mindst de lavtliggende østater, landene i Afrika og EU, men de absolutte stormagter har forbehold mod at underkaste sig et juridisk forpligtende internationalt regime, som gennem begrænsninger på drivhus-

gasemissionerne, og dermed de økonomiske udviklingsmuligheder, kan få konsekvenser for landenes udvikling og suverænitet. Det er i den forbindelse centralt, at de reduktionsbehov, som nu er på dagsordenen, er væsentligt mere markante og dramatiske end Kyoto-Protokollen, der blot forpligtede industrilandene til at stabilisere deres drivhusgasudslip ved at føre det tilbage til noget under 1990-niveau.

USA har gennem mere end et halvt århundrede som supermagt ofte optrådt skeptisk over for at underkaste sig internationale aftalesystemer. På klimatopmødet trådte Kina i karakter som en ny stormagt, der som spiller på den internationale scene ganske vist demonstrerer stor snilde med hensyn til alliancer med andre udviklingslande, men som ikke står meget tilbage for den amerikanske modvilje mod at indordne sig under snærende internationale aftalesystemer.

Et af de områder, hvor der skete substantielle fremskridt i forhandlingerne i København, var vedrørende REDD+ (Reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; emission-reduktioner fra afskovning og skovforarmelse i udviklingslande). Brasilien forhandlede penge til en fond, der skal redde Amazonas regnskov, og bidragyderne tæller blandt andet Norge, USA og Australien. Andre mulige »sektorer«, omkring hvilke der kunne tænkes indgået internationale samarbejder eller forståelser, omfatter bilindustrien, hvor de største bilproducerende lande er gået sammen for at afstemme teknologikravene, samt skibsfarten.

Direktøren for EU-Kommissionens Klimageneraldirektorat, Jos Delbeke, er en af dem, der har talt for, at forhandlingerne nu i højere grad fokuseres på sådanne konkrete sektorer. Hvis klimaforhandlingerne viser sig i stand til at nå resultater på den måde vil det naturligvis være et fremskridt, men udfaldet

vil blive et mere komplekst mønster af ad-hoc samarbejder, der er uden sikkerhed for, at alle aspekter vedrørende drivhusgasserne er dækket, sådan som man forestiller sig ved overvejelserne om en mere samlet efterfølgeraftale til Kyoto-Protokollen.

Det næste partsmøde, i Cancun Mexico, vil give det første fingerpeg på, om »hale-vinden« fra Copenhagen Accord dermed bliver en sådan utilsigtet fragmentering af tiltagene under klimakonventionen.

### Noter

1. Denne artikel er baseret på gæsteforelæsningsen »After Copenhagen – what role for Europe« ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet d. 23. marts 2010. Analysen er forfatterens personlige og kan ikke tillægges EEA eller EU. Forfatteren er udnævnt til professor ved DMU, Aarhus Universitet. Forfatteren var i 2008-9 medlem af en arbejdsgruppe under Kinas Råd for Miljø og Udvikling, CCICED.
2. COP er en forkortelse for Conference Of the Parties til Klimakonventionen. Mødet i København er det 15. i rækken.
3. Begge stabiliseringsniveauer indebærer at koncentrationen topper noget højere, og derefter reduceres.
4. Når det er kritisk at undgå 2 grader, skyldes det, at der herefter alt at dømme, vil indtræde mere dramatiske og ikke reversible effekter, bl.a. med et selvforstærkende udslip af den supersterke drivhusgas methan, såfremt permafrosten i Sibiri- en tør.
5. Annex-1 landene er de lande, som er omtalt i bi-laget til konventionen, det såkaldte annex-1. De har alle efterfølgende underskrevet Kyoto proto-kollen, dog undtaget USA og Tyrkiet.
6. Ifølge en foreløbig opgørelse fremkommet efter COP-15 er Kinas andel af den globale CO<sub>2</sub>-udledning efter finanskrisen vokset til 26 pct. I absolute tal er stigningen lidt under 2 gigatons (Olivier og Peters, 2010).
7. Som kilde til oplysningerne har jeg fortrinsvis anvendt nyhedsbrevet ENDS Europe, som detaljeret har dækket udspillene og forløbet.
8. Joint Implementation oversættes »Fælles iværksættelse«. Det er projekter, hvor et værtsland med

billige reduktionstiltag får teknologi og finansiering fra et rigere land, som så til gengæld kan godskrive reduktionen i sit drivhusgasregnskab.

9. De fire lande slog bl.a. fast, at de ikke ville acceptere loft over deres emissioner samt reduktioner uden finansiel støtte, endsigse internationale verifikationsmekanismer for ufinansierede reduktioner. Desuden udtalte de sig imod brug af klimaspørgsmålet som grundlag for handelshindringer.
10. Forfatteren til denne artikel erfarede denne udprægede forskel ved et foredrag på konferencen Trade, Urbanization and Environment i Beijing d. 29. oktober i en session med medlemmer af Kinas COP-15 delegation. Forskellen omtales også i Meilstrup (2010).

## Referencer

- Andersen, Mikael Skov, (2009), Prisen for et godt klima, 94-115 i P. Agger m.fl., *Klima*, Kbh. Gyldendal.
- Andersen, M.S. og Ekins, P. (2009), *Carbon-energy taxation: lessons from Europe*, Oxford University Press.
- China Daily, 30.11.2009, Developing countries form climate change front. <http://www.ccchina.gov.cn/en/NewsInfo.asp?NewsId=20850>
- Corn, David, 11.12.2009, A China-US smack-down at Copenhagen, *Mother Jones*, <http://motherjones.com/blue-marble/2009/12/china-us-smackdown-copenhagen>
- EEA (European Environment Agency), 2009, Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009: Tracking progress towards Kyoto targets, EEA report 9, Copenhagen.
- ENDS Europe, Europe's environmental news and information service (newsletter) <http://www.ends-europe.com>
- ECOFYS (2009), Possible future reduction targets for the EU, Bruxelles: European Parliament.
- Hooghe, L. og Marks, G. (2003) Unravelling the central state but how? Types of multi-level governance, *American Political Science Review*, 97:2, 233-243.
- Kononov, S. (2007), Kyoto protocol: data, policies, infra-structures, presentation, Bonn: UNFCCC press conference 20. November.
- Meilstrup, Per (2010), *Kampen om klimaet*, København: People's press.
- den Elzen, M. G. J. og M. Meinshausen (2006), Multi-Gas Emission Pathways for Meeting the EU 2°C Climate Target, in J. S. Schellnhuber, W. Cramer, N. Nakicenovic, T. M. L. Wigley og G. Yohe *Avoiding Dangerous Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olivier, JGJ og Peters, JAHW (2010), *No growth in total global CO<sub>2</sub> emissions in 2009*, Bilthoven: Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Putnam, Robert (1988), »Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games«, *International Organization*, 42: 427-60.
- Stern, N. (2010), Beyond Copenhagen, 16. March 2010, public lecture, London School of Economics (LSE).
- The Hindu, 29.11.2009, India, China ready climate draft (front page). <http://www.hindu.com/2009/11/29/stories/2009112954930800.htm>
- Ziyang, Z. (2009), *Prisoner of the state: The secret journal of premier Zhao Ziyang*, London: Simon and Schuster.