

POLITIKEN.DK

Her er det hemmelige klimanotat

Lars Løkke har afvist, at det fandtes, men her er Statsministeriets hemmelige evaluering af COP15.

Det var meningen, at hele verden skulle have en ny klimaafnate på COP15 i København.

Udledningen af drivhusgasser skulle bremses, og klimaet på Jorden reddes.

Sådan gik det som bekendt ikke. Hopenhagen blev til Nopenhagen i de fleste analyser og kommentarer ovenpå de hektiske dage i december sidste år.

Men hvad gik egentlig galt?

Politiken.dk har fået fat i et hemmeligt klimanotat fra Statsministeriet, der beskriver det kaotiske forløb.

Læs notatet nedenfor:

STATSMINISTERIET

Dato: 6. januar 2010

J.nr.:

Sagsbeh.:

UDKAST

Notat

COP15: analyse, perspektiv og strategi

1. Optakten

Tidligt i 2009 stod det klart, at der ikke var grundlag for at sigte mod indgåelsen af en ny, juridisk bindende klimaafnate. Selv om den nye amerikanske administration havde erklæret sin hensigt om at ville sætte sig i spidsen for forhandlingerne om globalt klima, stod det efter finanskrisen også klart, at ny amerikansk klimaloggivning kun havde ringe mulighed for at være endeligt vedtaget inden COP15, samt at en sådan lovgivning under ingen omstændigheder ville åbne muligheden for USA's tiltræden af et juridisk regime, der var bygget omkring Kyotoprotokollen. Det var for USA en ufravigelig forudsætning for at indgå i en international afnate, at Kina deltog på lignende vilkår, hvilket specifikt blev udtrykt som et "krav" om symmetri i graden af forpligtelsen – om end selvsagt ikke i, hvad Kina konkret forpligtede sig til. Japan tilkendegav med styrke ikke at ville deltage i en ny forpligtelsesperiode under Kyoto, med mindre USA gjorde det samme og Kina påtog sig forpligtelser af samme karakter.

Omvendt havde Kina og Indien i løbet af MEF processen i 2008 udelukket at ville påtage sig juridiske forpligtelser som led i en ny klimaafnate. For disse lande – som for de fleste ulande – forblev den grundlæggende model Kyoto med juridiske forpligtelser for ilandende suppleret af en afnate "under konventionen", der dels fangede USA ind i sammenlignelige "juridiske forpligtelser", dels dannede ramme om de store udviklingsøkonomiers frivillige bidrag. Del hele skulle underkastes måling, rapportering og verifikation, ifølge ulandene dog sådan, at deres ustøttede, nationale bidrag alene blev underkastet national kontrol.

Det stod således klart, at der ikke kunne indgås en – eller flere – juridisk bindende aftale(r), der omfattede verdens største udledere, og at 2-graders målsætningen derfor kun kunne fastholdes, hvis strategien begyndte at rette sig mod en global aftale. En sådan måtte omfattede alle lande i en politisk forpligtelse, der skabte en grad af symmetri på forpligtelsesgraden og samtidig respekterede differentieringen vedrørende de konkrete forpligtelser. Et aftalekompleks af denne karakter ville også bedre end en Kyotomodel være i stand til at indoptage de meget forskellige klimatiltag, forskellige lande og landegrupper i praksis søger gennemført.

Efter topmøde i Aquila i juli 2009 begyndte Danmark forsigtigt at sondere indstillingen til centrale aktører til en mere politisk og global tilgang til resultatet fra COP15. I første omgang blev tanken drøftet med de tre store EU partnere, kommissionen og formandskabet, der alle tilsluttede sig ræsonnementet. Det samme gjorde i løbet af sensommeren USA, Japan og Australien. Under statsministerens samtaler med sine kolleger fra fremtrædende udviklingslande i efteråret blev tanken systematisk sonderet. Mens den indiske premierminister og den brasilianske præsident udtrykte forståelse for synspunktet, fremhævede den sydafrikanske præsident samt den etiopiske premierminister præference for juridiske instrumenter, begge med understregning af vigtigheden af, at der skabtes sikkerhed for, at finansielle forpligtelser blev respekteret. Flere indirekte kontakter til den kinesiske ledelse gav intet klart respons.

Medio oktober indledes en runde systematiske sonderinger om eventuelle reaktioner fra centrale aktører på en klar dansk markering af, at målet for COP15 var en politisk aftale, der dels skulle rumme konkrete forpligtelser med mandat til videre forhandlinger af et (eller flere) juridiske instrument(er), dels skulle danne grundlag for umiddelbar iværksættelse, dvs. operationalisering allerede i 2010. En direkte kontakt til kinesiske sherpa bekræftede, at Kina ville være indforstået med en sådan dansk melding, forudsat principperne i de eksisterende juridiske instrumenter blev respekteret samt at en politisk aftale ville kunne rumme de fremskridt, der allerede var sket i forhandlingsprocessen. Den havde på de overordnede politiske spørgsmål stået i stampe siden Bali i december 2007.

Statsministeren lancerede tanken om "en aftale, to formål" på den internationale parlamentarikerkonference på Christiansborg den 24. oktober 2009 og fulgte gennem de følgende uger denne strategi gennem intensive kontakter til kolleger. Som en direkte respons på denne præcisering af det danske ambitionsniveau begyndte stadig flere stats- og regeringschefer at udtrykke interesse for at deltage i afslutningen af COP15, og umiddelbart inden topmødet mellem Kina og USA blev statsministeren inviteret til APEC topmødet 15. november i Singapore for at redegøre for sin strategi. På mødet responderede alle positivt på strategien, selv om denne efterfølgende i pressen blev fremstillet som en væsentlig nedjustering af ambitionsniveauet for København og en de facto aflivning af Kyoto modellen.

På Commonwealth topmødet i Trinidad 28.-29. november drøftedes den danske strategi med flere grupper af særlig mindst udviklede lande og østater. Slutklæringen fra topmødet indeholdt en udtrykkelig støtte til den danske forhandlingsstrategi sigtende på "en operationel aftale", tiltrådt af de 55 deltagende lande, herunder overvejende fattige udviklingslande samt Sydafrika og Indien. Samtidig indeholdt slutklæringen tanken om finansiel støtte til hurtig gennemførelse.

I månederne op til COP 15 sendte alle væsentlige aktører således signal om, at de ville kunne støtte en global aftale baseret på de grundlæggende præmisser, statsministeren præsenterede den 24. oktober. Opbygningen af støtten til en politisk aftale med umiddelbar operationel effekt blev yderligere konsolideret, da repræsentanter fra 20 lande på sherpa mødet i København ugen inden konferencen drøftede et første dansk udkast til en sådan aftale. Selv om alle kommenterede konstruktivt på det danske udkast, sendte mødet også en klar advar om, at der ikke var fodslag om grundlaget for forhandlingerne på COP15.

Faresignalerne gjaldt især spørgsmålet om Kyoto protokollens fremtid, der fungerer som proxy for det mere grundlæggende spørgsmål om, i hvilken grad de store udviklingsøkonomiers bidrag til begrænsning af udledninger skal ses som en international forpligtelse. Det har her med stigende styrke været USA's og stadig klarere også Japans og Europas synspunkt, at især Kina, men også de øvrige BASIC lande, måtte levere en grad af forpligtelse på de nationale tiltag til gengæld for ilandenes forpligtelser på vidtgående absolutte reduktioner på både kort og længere sigt. BASIC landene har forholdt sig tøvende og i et vist omfang tilsyneladende også søgende til denne problematik, idet det har været deres grundlæggende synspunkt, at Kyoto-modellen måtte bevares, således alene ilandene påtager sig konkrete forpligtelser, de også efterfølgende kan stilles til regnskab for. I sidste ende har det for BASIC landene handlet om at sikre sig økonomisk og produktiv råderum for fremtidig vækst.

I månederne op mod COP15 udmeldte alle fire BASIC lande seriøse klimatiltag, og selv om mange mener, at Kina kunne og måske også ville øge sin målsætning, stod det allerede inden konferencen klart, at problemet ikke var de konkrete tiltags omfang, men om det ville være muligt at omsætte de – også indbyrdes meget forskellige – tiltag til en fælles nævner som led i en international aftale. Her stod det amerikanske krav om forpligtelse og transparens hårdt over for især Kinas afvisning af, at en international

aftale kunne omfatte forpligtelser for Kina på samme måde som for industrilandene.

Indien, Sydafrika og Brasilien var formentlig hver især på en mere kompromissøgende linie, bla fordi der for hver af de tre var udsigt til finansiering af en vis betydning, hvilket ikke var tilfældet for Kina. Det stod op til sherpa mødet i København ugen inden konferencen klart, at de fire BASIC lande havde givet hinanden politisk håndslag på ikke at bryde den indbyrdes solidaritet. Alle fire ønskede fortsat en aftale, men ingen af de fire ville overskride de røde linier, der gjaldt for de øvrige. Dermed blev Kinas principielle modstand over for at påtage sig internationale forpligtelser på klimaområdet den bestemmende faktor for selve mødet.

Samtidig viste bla Commonwealth mødet, at der blandt de mest berørte udviklingslande, herunder især blandt ø-staterne og afrikanerne, var udbredt støtte til en aftale, der reelt bragte de store udviklingsøkonomier ind i en meningsfuld forpligtelse. Men disse mere udsatte udviklingslande stod med et dobbelt dilemmaet: For det første er de fleste regionalt og globalt afhængige af et eller flere af BASIC landene og dermed stærkt uvillige til at konfrontere disse, uanset hvor meget de måtte ønske at se dem omfattet af en ny klimaaftales forpligtelser. For det andet gik den danske bestræbelse på at løse BASIC landenes og USA's "forpligtelsesproblem" ved at opløde aftalens juridiske form stik mod de mest udsatte landes ønske om en stærk juridisk forpligtelse kombineret med en ambitiøs målsætning på 1,5 grad og finansiering omfattet af de juridiske forpligtelser. Selv om de mest udsatte lande da det kom til stykket var kompromissøgende og pragmatiske, svækkede deres maximalistiske udgangsposition deres mulighed for at manøvrere i forhold til de tunge parter: industrilandene og BASIC landene. Herved fik BASIC landene også et stærkt udgangspunkt for at spille Kyoto kortet hårdt som den trumf, alle udviklingslande måtte støtte.

Allerede inden konferencen stod det klart, at brudlinerne mellem "Kyoto-verdensbilledet", hvor alene industrilandene påtager sig konkrete forpligtelser og BASIC bidrager på frivillig basis, og "en global politisk aftale-verdensbilledet", hvor der i København blev etableret en ny global ramme, der omfattede forpligtelser også for udviklingsøkonomierne, gik på tværs ikke alene af landegrupper, men også institutionelt i de enkelte lande og organisationer. Undtagelsen var her industrilandene, som trods forskelle i ambitionsniveau og betoning grundlæggende delte opfattelsen af, at en ny global aftale må hvile på sæt af forpligtelser, der også omfatter udviklingsøkonomierne.

I BASIC landene er billedet mindre entydigt. I hvert af disse lande anes konturerne af – mindst – to "skoler": En der holder hårdt på industrilandenens historiske ansvar og anser enhver reel forpligtelse som en faktisk begrænsning af udviklingsøkonomiernes fremtidige vækstmuligheder og dermed som begyndelsen til en fastfrysning af den eksisterende globale ulighed. Og en anden, der ser en politisk klimaaf tale med afbalancerede forpligtelser som begyndelsen til en kodificering af en ny økonomisk verdensorden, indenfor hvilken de store udviklingsøkonomier indtager deres "retmæssige pladser" som en slags kollektiv supermagt med Kina i front, også selv om det indebærer en grad af forpligtelse. For begge gælder, at de accepterer nødvendigheden af vidtgående nationale tiltag samt styrket internationalt samarbejde til imødegåelse af global opvarmning. Forskellen består i, hvorvidt det internationale samarbejde skal omfatte forpligtelser for de store udviklingsøkonomier.

Det blev en væsentligt komplicerende faktor i den sidste fase af forberedelsesprocessen, at der udgik modstridende signaler fra centrale aktører, og at også FN som organisation var åbenlyst splittet mellem generalsekretæren og hans folk, der aktivt bakkede op bag den danske forhandlingslinie, og UNFCCC sekretariatet, der nok accepterede tanken om "en politisk aftale", men som udtrykkeligt så denne som en del af "Kyoto-universet" indenfor hvilket ulandene ikke påtager sig konkrete forpligtelser. Denne splittelse åbnede en farlig flanke for Danmark som formandsland – hvilket blev yderligere eksponeret ved, at der ikke var opbygget det nødvendige tillidsforhold mellem UNFCCC sekretariatets ledelse og den danske COP delegation.

2. Hvad skete der på konferencen?

Det stod gennem hele konferencen klart for de afgørende aktører, at det eneste mulige positive udfald ville være en politisk aftale, der grundlæggende afspejlede de præmisser, der var lagt frem af COP formandskabet,

Det, som ikke var klart, var

– om der kunne indgås en aftale i det hele taget;

– dennes ambitionsniveau, hvis der kunne;

– graden af forpligtelser for udviklingsøkonomierne, herunder spørgsmålet om transparens;

– samt fordelingen i "blamegarret" i forhold til afstanden mellem opinionens meget høje forventninger og det, der maksimalt kunne opnås.

Det må fortsat lægges til grund, at alle fire BASIC-lande ønskede en aftale, samt at de var enige om ambitionsniveauet på 2 grader. Det må også lægges til grund, at den laveste fælles nævner mellem dem tilsagde, at denne målsætning ikke kunne "oversættes" til konkrete måltal (som 50/50) med tilhørende implicit fordeling af det fremtidige "carbon budget". Det var dog ikke på forhånd oplagt, hvor langt BASIC-landene ville bevæge sig i retning af konkrete formuleringer,

Samtidig stod det klart, at særlig BASIC landene var ekstremt opmærksomme på faren for, at der mellem ilande og de mest udsatte udviklingslande skulle opstå en de facto alliance, der med afsæt i de høje europæiske og japanske ambitioner samt med amerikansk tilskyndelse fra sidelinien opbyggede et pres på især Kina for at gå længere i retning af konkrete forpligtelser og højere ambitionsniveau. Denne fare var så meget desto mere udtalt, som en sådan udvikling ville drive en kile ind mellem de fire BASIC lande. Indien, Sydafrika og Brasilien er meget vel klar over, at ilandenes "historiske ansvar" meget vel i løbet af det kommende tiår kan blive overgået af Kinas, og at de om nogen har vital interesse i en oprustning af Kinas klimaindsats. En sådan oprustning er så meget desto mindre acceptabel for Kina i en situation, hvor USA ikke kan melde endeligt ind. Kinas strategiske svar var allerede inden konferencen aktivt at sammensmede alliancen mellem de fire store samt gennem hele konferens forløb at fastholde denne enhed samt koble den til en videre "udviklingslandedagsorden", der med insisterer på Kyotomodellen kunne skærme BASIC landene for selv at tage stødet fra ilandene.

Det første varsel om, hvor hårdt denne linie ville blive kørt, kom med lækagen af den danske forhandlingstekst på konferencens anden dag. Skadevirkningen af lækagen var ikke teksten som sådan, som jo allerede var kendt af alle betydelige aktører, men det ledsagende spin, der fremstillede teksten som udtryk for et bevidst forsøg fra COP formandskabets side på at læsse ansvaret for fremtidens klimatiltag over på udviklingslandene. Hermed var også myten om et truende "kup" lanceret og den tone slået an, der gennemløb konferencen frem til sidste dag, og som effektivt bremsede formandskabets mulighed for at fremlægge en ambitiøs politisk balanceret tekst, der (eventuelt) kunne samle bred opbakning blandt de aktører, der ønskede en vidtgående aftale – og som dermed kunne eksponere dem, der ikke gjorde det. Trods alle forsøg og uformelle kontakter på alle niveauer blev denne obstruktion videreført til et punkt, hvor det sent onsdag i anden uge så ud til, at der end ikke kunne vedtages en minimal politisk erklæring og at mødet derved ville ende i et fuldstændigt sammenbrud.

Den danske advarsel om, at et sådant udfald uvægerligt ville føre til et blame game, hvor de danske skuldre – trods alle forsøg på at vælde hovedbyrden på dem – ikke ville kunne løfte alene, førte gennem det hektiske forløb torsdag-fredag til fremlæggelsen og forhandlingen af Copenhagen Accord – et initiativ Kina siden offentligt har taget kredit for. Noget tyder på, at dette initiativ skyldes den mere "politiske skole" i den kinesiske ledelse, og at de faglige folk fra NDRC forblev skeptiske overfor et initiativ, der truede med i sidste øjeblik at kunne samle en koalition, der kunne lægge pres på de store udviklingslande.

Ved præsident Obamas ankomst fredag morgen blev han briefet om, at enighed næppe kunne opnås, og præsidenten satsede hårdt på at skabe fornyet fremdrift i forhandlingerne. Det lykkedes, og formandskabet besluttede på den baggrund at fortsætte forhandlingerne i den snævre gruppe, selv om det kompromitterede afviklingen af selve topmødet. For Obama var det afgørende at kunne bringe en aftale med hjem, der forpligtede Kina og som rummede en kinesisk indrømmelse vedrørende transparens. Kun derved kunne håbet bevares om en amerikansk klimalovgivning – og dermed om en meningsfuld global klimaaftale. I den sammenhæng var (europæiske) ønsker om konkrete måltal af sekundær betydning, hvilket Obama gjorde de europæiske ledere klart, da han havde handlet 50/50 målsætningen mod kinesiske formuleringer på transparens. For europæerne gjorde det pillen end bitrere at sluge, da Obama til pressen solgte dette som en stor sejr, endnu inden de afsluttende tekstforhandlinger var afsluttede.

I den højspændte politiske atmosfære efter ankomsten af stats- og regeringscheferne blev alle de underliggende politiske konflikter og spændinger aktiveret, mens Kina og de øvrige BASIC lande på den ene side arbejdede for at få Copenhagen Accord igennem i en nedbarberet form, der var forenelig med deres på forhånd etablerede røde linier, og på den anden holdt voldsomt igen for at undgå, at en alliance mellem de udsatte udviklingslande og de ambitiøse ilande i sidste øjeblik alligevel materialiserede sig.

Resultatet blev stop-go forhandlinger fredag med sideløbende aktiviteter for også at holde de obstruktive kræfter i beredskab. Man skal her nok ikke undervurdere også BASIC landenes vanskeligheder med at kontrollere det globale FN-instrument med G77, der næppe skal opfattes om et fint afstemt orgel, der spiller efter organistens partitur, men snarere som en slagtpølselektion i en musikskole, hvor musiklæreren

nok forsøger at sætte og holde takten, men hvor mange sætter ind med store og små slag, der kun i det store og hele – og selv da langt fra altid – følger en bestemt rytme.

Mens den politiske interesse samlede sig om forhandlingerne om Copenhagen Accord, kørte de fortsatte forhandlinger i de to officielle forhandlingsspor fast, så de officielt blev afsluttet med to korte procedure vedtagelser, der viderefører mandatet for forhandlinger under konventionen og Kyoto uden særlig henvisning til nye juridiske instrumenter.

Resultatet af de politiske forhandlinger blev som bekendt en aftale, som på grund af selve forhandlingsforløbet og ukontrollable obstruktive kræfter trods aktiv og/eller passiv støtte fra langt de fleste lande ikke kunne formelt vedtages, efter de politiske ledere havde forladt byen. Ambitionsniveauet på to grader afspejler konsensus om målsætningen, men detaljeringsgraden er mindre, end ønsket af især Europa og ligesindede, ligesom CA i første omgang kun indeholder tomme appendixer. Udmeldinger af konkrete tiltag skal ske inden udgangen af januar 2010.

Uklarheden omkring operationaliseringen af aftalen kompenseres i nogen grad af de forholdsvis klare formuleringer omkring hhv. i- og ulandes forpligtelser samt modellerne for at indmelde disse i de to appendixer.

I blamegamet omkring afstanden til den aftale, opinionen forventede, har ikke mindst Kina og Danmark som værtsland stået for skud, for Danmarks vedkommende forstærket af det uskønne forløb i sidste faser, hvor kaos-landene fik vind i sejlene med den opsparede frustration blandt de lande, der ikke havde deltaget i det lille rum.

3. Hvad fik de respektive aktører så ud af det?

USA forlod COP15 med en aftale, som trods det mudrede forløb i store træk er optimal i den nuværende situation. Obama blev ikke isoleret eller tvunget til at afgive løfter, der vil skade hans muligheder for at få den nødvendige lovgivning igennem kongressen. De små, men trods alt eksisterende fremskridt vedr. transparens og dermed Kinas grad af forpligtelse, var vigtigste mål for USA, og aftalen ventes samlet at styrke muligheden for at få klimalovgivningen vedtaget. Det er for USA en beskedent pris – hvis ikke en direkte fordel – at togradersmålsætningen ikke oversættes til konkrete reduktionstal, samt at en evt. hård diskussion om byrdefordeling er udsat til formentlig efter vedtagelsen af lovgivningen i løbet af foråret. Alt i alt et godt resultat, som i høj grad øger chancen for, at USA faktisk kommer med i et nyt aftalesystem. USA er af samme grund meget positiv over for Danmarks håndtering af formandsrollen og forhandlingsforløbet.

Også Kina har grund til at være tilfreds. Aftalen afspejler i store træk de kinesiske synspunkter og en acceptabel detaljeringsgrad. Indrømmelserne til USA på transparens er trods alt marginale og den grundlæggende sondring mellem i- og ulande er opretholdt med de to appendixer. Det lykkedes gennem hele forløbet at holde sammen på BASIC landene samt at undgå en alliance mellem ambitiøse u- og ilande.

Værste ridse i lakken må for Kina være det brutale slutspil og de efterfølgende presserapporter om, at det var Kina der holdt igen i de afgørende forhandlinger. Kina er ømtålelig overfor international kritik og meget følsom overfor involveringen af den øverste politiske ledelse i direkte internationale forhandlinger. Kina lægger derfor fortsat afgørende vægt på at blive opfattet som en konstruktiv medspiller og Beijing må ventes at følge udlægningen af COP15 meget nøje også i den kommende tid. Vurderingen af den danske formandsindsats er generelt positiv men samtidig afhængig af, at Danmark loyalt påtager sig sit ansvar og bærer "sin del" af kritikken for, hvad der ikke blev nået. Kina må ventes at ville slå hårdt kontra, hvis Danmark på nogen måde ses som støttende selv mild og indirekte kritik af Kinas optræden på mødet. Omvendt vil Kina formentlig støtte operationaliseringen af Copenhagen Accord, hvis denne kan vinde status som et konstruktivt, globalt instrument.

De tre øvrige BASIC lande er sværere at læse. På den ene side undgik de det, de mest frygtede: en ny global aftale med konkrete forpligtelser. På den anden er de usikre på, om Copenhagen Accord kan vinde den styrke, der skal til dels at sikre økonomisk støtte til dem selv, dels binde Kina ind i konkrete forpligtelser. Samtidig gik den voldsomme politiske polarisering i konferencens sidste timer imod disse landes traditionelle FN-politik, og de har hver især svært ved over for de mange udviklingslande, der ikke deltog direkte i forhandlingerne, at forklare endsige forsvare aftalen og tanken bag den.

BASIC landene er i nogen grad ofre for deres egen strategi, der søgte at gøre Kyoto ensbetydende med stærke, reelle forpligtelser på både reduktioner og finansiering. De er klar over, at Kyoto regimet næppe står til at redde, men forbliver usikre på, hvad der kommer i stedet. Det er karakteristisk, at Inden officielt

betragter det som sejr, at aftalen ikke peger mod en juridisk bindende form, mens Sydafrika beklager samme.

BASIC landene er i vekslende omfang kritiske overfor Danmarks formandskab, med Sydafrika og (dele af) Indien som skarpeste kritikere, selv om det er vanskeligt at vurdere, hvor dybt retorikken omkring "manglende inddragelse og transparens" stikker. Selv har de fire lande været inddraget i alle faser. Det er i skrivende stund uklart i hvilket omfang, de vil være loyale overfor Copenhagen Accord, men det stod i det afsluttende plenum klart, at de ikke offensivt vil stå på mål for den, når den angribes af obstruktive kræfter.

Ø-staterne, afrikanerne og de mindst udviklede lande er generelt tilfredse med aftalen, ikke fordi den afspejler det for dem optimale, men fordi den rummer betydelige positive potentialer, både finansielt og hvad angår reduktioner. Disse lande er af samme grund positive overfor det danske formandskab, men politisk forsigtige fordi ingen af dem har råd til en konflikt med noget BASIC land. De søger derfor at fremme Copenhagen Accord mest muligt uden at komme på kollisionskurs med BASIC landene. De har sympati for de danske bestræbelser, herunder ikke mindst for at få udviklingslandene omfattet af forpligtelser, med ikke politisk styrke til åbent at støtte dem.

Japan og Australien er generelt godt tilfreds, fordi der med København er taget et tørste skridt i retning af det nye globale regime, begge opfatter som eneste mulige vej frem. Begge var gerne gået længere, men for begge er den manglende konkretisering i den nuværende fase en indenrigspolitisk fordel. For begge er det en stor attraktion at kunne afstemme deres endelige ambitionsniveau med en fast amerikansk udmelding baseret på vedtaget lovgivning. Der er næppe tvivl om, at den udtalte støtte til Danmark fra såvel Japan som Australien også hænger sammen med, at de to lande samtidig priser sig lykkelig over, at det blev Danmark og ikke nogen af dem, der måtte tage slagene for at bryde med "Kyoto-tænkningen". Deres stærke tilskyndelse til COP formandskabet om at holde fast er således også iblandet en mere kynisk spekulation om at lade Danmark tage et tungt løft, som hverken den japanske eller den australske regering selv så sig i stand til at tage.

Rusland fik også opfyldt sine grundlæggende mål. Moskva gik efter en rammeaftale, der kunne åbne perspektivet for en ny global aftale, der fundamentalt bryder med Kyoto, som Rusland uden omsvøb undsiger som konkurrenceforvridende og udtryk for et forældet verdensbillede. Den illusionsløse russiske analyse fokuserer på de store aktørers reelle interesser, og den så i høj grad de mindre udviklingslandes ageren som udtryk for mægtigere kræfters spil. Man var tilfreds med Copenhagen Accord og lod sig på intet tidspunkt trække ind i en forhandling, der kunne kompromittere russiske interesser. Rusland udtrykte under konferencen forståelse og sympati for Danmarks udsatte stilling og støtte til strategien.

Endelig er der Europa, der i de sidste timer fremstod som de store tabere. EU måtte se både detaljeringsgraden skride og deres mulighed for at placere ansvaret fordampe i takt med, at USA og BASIC landene fandt hinanden. For de store europæiske lande blev det en brutal opvågning til en ny "bipolær" verdensorden, hvor USA's interesser modsvarer af Kinas, løseligt bakket op af de øvrige store udviklingsøkonomier, der i det afgørende øjeblik valgte den kinesiske frem for den europæiske vej. Alle europæiske bestræbelser på at bygge alliancer med både store og små udviklingslande blev i slutspillet sat af Kinas og USA's mere kontante interessevaretagelse. Fornemmelsen af at være kørt ud på et sidespor blev forstærket af, at det i situationen ikke var muligt at placere et klart politisk ansvar hos hverken kineserne eller amerikanerne samt af den ydmygende behandling, de store udviklingslandes forhandlere udsatte de europæiske ledere for fredag. Imidlertid står det også her klart, at der intet konstruktivt alternativ er til Copenhagen Accord, der omtales positivt i London og Berlin.

4. Perspektiver for 2010

Både indholdet af Copenhagen Accord og måden den til sidst blev taget til efterretning rejser en række fundamentale spørgsmål, som først vil blive afklaret i Løbet af 2010.

For det første er det uklart, hvor mange lande, der aktivt vil "tilslutte" sig Accorden. Lægges til grund, at de 29 lande i forhandlingslokalet vil gøre det, må det antages, at langt flertallet af de øvrige hurtigt vil følge trop. Omvendt er det mindre sandsynligt, at alle vil gøre det. Derved bliver de facto skabt en undergruppe under konventionen: "CA-landene". Antages det at blive tilfældet, er det i dag helt uklart,

a. Hvordan CA sekretariatsbetjenes. UNFCCC har ikke meget ejerskab til CA og vil også selv med bedste vilje let kunne komme i konflikt mellem betjeningen af de ordinære COP arbejde, der kører videre i de to traditionelle spor og operationaliseringen af CA, der ventes at kunne opnå betydeligt mere fremdrift. Omvendt er der ikke noget oplagt alternativ til UNFCCC, der også står som "depositor" for tilmeldingerne under CA, selv om den politiske dynamik udgår direkte fra FN's generalsekretær. Der er med Kyoto fortillælde for, at UNFCCC kan betjene samarbejdet under et ikke-universielt juridisk instrument.

Spørgsmålet er, om den model direkte kan overføres?

b. Hvordan arbejdet under CA videreføres frem mod COP16, hvor det er Mexicos erklærede målsætning at omskabe CA til et juridisk bindende instrument, hvilket må opfattes som en ny global protokol. Uanset de vanskeligheder, der under alle omstændigheder vil være forbundet med et sådant projekt, er det i dag uklart, hvorledes dette arbejde spiller sammen med det ordinære COP mødeprogram, herunder hvilken stilling de lande indtager, der er med i COP arbejdet men ikke klart har tilsluttet sig CA.

c. Hvorledes arbejdet med konkrete forpligtelser under CA videreføres, når og hvis en kritisk masse af medlemslande indmelder deres respektive appendixer. Flere lande, herunder Japan og Kina, har allerede tilkendegivet at ville indmelde deres bidrag, for Japans vedkommende betinget af andre landes ambitionsniveau. Det samme må ventes at gælde for EU. Et oplagt spørgsmål er, i hvilket forum og på hvis initiativ sådanne indmeldinger drøftes og sammenlignes – om overhovedet. En beslægtet problematik er, om en sådan aktivitet bør afvente en "definitiv" amerikansk melding efter vedtagelsen af klimalovgivningen, eller om den bør iværksættes umiddelbart efter fristens udløb 31. januar?

Flere lande har i mere eller mindre konkrete vendinger annonceret at ville indkalde til "klimakonferencer" i 2010, således mest autoritativt Merkel "i Bonn i juni", men også Sarkozy "allerede i januar". Der er tilsyneladende hverken i Berlin eller Paris mere konkret udviklede tanker om form eller indhold af sådanne møder. Hertil kommer de mexicanske ambitioner for COP16, der også endnu er ganske tøvende, bortset fra overskriften: En global juridisk aftale.

Endelig er det uklart hvilken rolle COP formandskabet i 2010 kan og bør spille i ovennævnte sammenhænge. Der er ingen tvivl om, at Danmarks store træk var forberedelsen og gennemførelsen af COP15 samt at der med både positive og negative fortegn er forståelse for, at Danmark nu må spille en mere formidlende rolle, der primært siger mod at styrke Mexicos kommende formandskab. Der kan heller ikke ses bort fra, at Danmarks troværdighed i COP-sammenhæng er slidt, og at Danmark ikke har noget let udgangspunkt for at formidle samarbejde til især kritikerne af CA og processen, der førte til den. Omvendt er Danmark formelt COP formand helt frem til COP16 og i høj grad "ejer" af Copenhagen Accord. Dette ejerskab bliver så meget desto mere aktuelt, som dommen over, hvad der blev nået i København, først vil falde, når vi kender svarende på de nævnte spørgsmål.

5. Dansk strategi

Med forløbet af COP15 er det ikke længere en holdbar strategi, at Danmark i 2010 alene satser på at overgive formandshvervet til Mexico som vært for næste conference. Der vil være betydelig og berettiget forventning om aktiv dansk opfølgen af CA, sådan som det også allerede er manifesteret med udsendelsen 30. december af note og fælles brev med FN's generalsekretær.

Opgaverne med at søge de ovenfor nævnte spørgsmål afklaret og CA operationaliseret må ventes at blive betydelige og potentielt politisk ganske betydningsfulde, også selv om Danmark fortsat vil lægge til grund, at initiativet nu i hovedsagen må udgå fra andre.

Arbejdet i 2010 falder i tre faser: Januar, hvor fokus er tilmeldningerne til CA. Perioden frem til juni, hvor spørgsmålet om ambitionsniveau og klimamødet til juni står i centrum. Og andet halvår, der må ventes præget af forberedelserne til COP 16.

Konkret tegner sig følgende hovedopgaver:

- Danmark må gennem de kommende uger og måneder gennem uformelle konsultationer med såvel FN som de toneangivende lande søge afklaring omkring CA's formelle status, herunder forbindelsen til UNFCCC sekretariatet og arbejdet under konventionen.
- Danmark må i nært samvirke med Mexico søge at medvirke til, at det internationale klimasamarbejde igennem 2010 tilrettelægges mest hensigtsmæssigt mhp at opnå stærkest og hurtigst mulig konkretisering og operationalisering af CA.
- Danmark må aktivt medvirke til, at flest mulig lande melder størst mulige konkrete klimatiltag ind i de to appendixer, og må løbende overveje mulighederne for at medvirke til, at det samlede ambitionsniveau, der dermed afspejles, så vidt muligt understøtter opnåelsen af togradersmålsætningen.

Det vil som udgangspunkt være antagelsen, at varetagelsen af disse formandsfunktioner gennemføres

uden nye specifikke danske initiativer og uden Danmark igen er vært for større internationale møder.

nyheder@pol.dk

Ressource: <http://politiken.dk/indland/article960906.ece>

Offentliggjort: Apr 29, 2010 11:30 PM

© POLITIKEN.dk