



Hur grönt kan det bli?

Klimatförhandlingarna i Köpenhamn
ur ett grönt och rättvist perspektiv

INLEDNING

De internationella klimatförhandlingarna är inne i ett kritiskt skede. Kyotoprotokollets åtagandeperiod går ut 2012 och det krävs ett nytt avtal som tar vid.

Avsikten är att ett sådant avtal ska träffas i Köpenhamn i december 2009. Förhandlingarna har pågått länge och är besvärliga – det finns många olika intressen, men den främsta skiljelinjen går nog mellan rika och fattiga, mellan nord och syd.

Hur avtalet kommer att se ut i slutändan, hur grönt och rättvist det blir, vet vi inte. I oktober 2009 fanns det över 200 sidor text och krav som ska bantas till kanske ett tjugotal sidor. Det finns diametralt skilda åsikter om allt från viktiga och oviktiga detaljer till övergripande principer.

Detta dokument syftar till att ge en kort översikt över de viktigaste frågorna i förhandlingarna inför mötet i Köpenhamn och vad som krävs för att ett avtal ska anses vara rättvist och grönt.

Maria Wetterstrand, språkrör Miljöpartiet de Gröna

Peter Eriksson, språkrör Miljöpartiet de Gröna

FN, UNFCCC OCH KÖPENHAMN

192 länder är parter i FN: s ramkonvention om klimatförändringar (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC), som undertecknades 1992 vid toppmötet i Rio de Janeiro. Konventionens mål är *"att atmosfärens koncentration av växthusgaser stabiliseras på en nivå som skulle förhindra farlig antropogen¹ störning i klimatsystemet"*² och parterna förväntas förbinda sig till insatser i detta syfte. Konventionen slår även fast en rad viktiga principer, bland annat att industrialiserade länder och utvecklingsländer har olika ansvar för utsläppen och olika förutsättningar att minska dem, i konventionen kallat *"gemensamt men olikartat ansvar"*.

Samarbetet utvecklas kontinuerligt och förhandlingarna sker i arbetsgrupper som förbereder underlag för en årlig partskonferens, Conference of the Parties - COP, som är det högst beslutande organet. Kyotoprotokollet, som undertecknades vid den tredje konferensen (COP-3) 1997, var den första uppsättningen åtaganden om utsläppsminskning under konventionen. Det innehåller bindande utsläppsmål för industriländerna, de så kallade Annex 1-länderna, som skulle minska sina utsläpp med i genomsnitt fem procent under 1990 års nivåer under en genomförandeperiod 2008-2012.

För närvarande syftar förhandlingarna till att säkra en överenskommelse som träder i kraft efter 2012. Vid toppmötet på Bali i december 2007 antogs en plan för förhandlingarna med en tidsfrist för att ett nytt avtal ska antas vid COP-15 i Köpenhamn i december 2009.

En rad möten inom FN: s klimatkonvention och i andra fora, exempelvis G8, G20 och G77, har sedan dess siktat på att ta fram positioner, detaljer och förhandlingstexter. Avsikten är att få fram ett underlag med så få oklarheter som möjligt i tid för mötet i Köpenhamn då knäckfrågorna ska lösas och ett avtal antas. EU förhandlar gemensamt med EU: s roterande ordförandeskap (Sverige) och Europeiska kommissionen som förhandlare.

NYCKELFRÅGOR FÖR ETT KLIMATAVTAL

Förhandlingstexten omfattar uppgifter om alla områden som är nödvändiga för genomförandet av ett avtal. Så, förutom nödvändiga minskningar av växthusgaser från parterna, kan det även omfatta mekanismer för finansiering av utsläppsreduktion, anpassning i utvecklingsländer, utformningen av handeln med utsläppsrätter, minskade

¹ Antropogen - skapad av människan

² Artikel 2, Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring, SÖ 1993:13

utsläpp från avskogning, överföring av teknik som krävs i utvecklingsländerna och andra aspekter. Nedan följer en kort förklaring till några av de viktigaste frågorna.

Avtalets form

Det senaste decenniet har det internationella klimatarbetet i hög grad styrts av de principer och åtaganden som antogs vid COP-3 i Kyoto 1997. Ett nytt avtal kan antingen vara en förlängning av Kyotoprotokollet med en ny åtagandeperiod eller ersättas av ett helt nytt protokoll. Detta kan tyckas vara en teknisk detalj men den kan få stor betydelse för slutresultatet.

I förhandlingarna som ledde fram till Kyotoprotokollet lades mycket energi och tid på att slå fast viktiga tolkningar och tillämpningar av klimatkonventionen. Bland dem finns ett gemensamt och bindande mål för industriländernas utsläppsminskningar. Där finns även reglering som speglar klimatkonventionens princip om gemensamt men olika ansvar: i praktiken att industriländerna påtar sig ett dubbelt ansvar - att dels minska sina egna utsläpp och att samtidigt finansiera och understödja klimatarbetet i utvecklingsländer.

Vissa industriländer, bl.a. EU, vill nu fördela om ansvaret för både utsläppsminskningar och finansiering och driver därför att Kyotoprotokollet ska skrotas och ersättas med något nytt för att lättare kunna upphäva de principer som gäller idag. Flera talar nu allt mer om nationella åtaganden istället för ett gemensamt och bindande mål för industriländerna och till och med EU menar att utvecklingsländerna måste stå för en stor del av finansieringen själva.³ Länder i syd anser tvärtom att Kyotoprotokollets tolkningar i huvudsak måste ligga fast och de är därför måna om att protokollet förlängs med en ny åtagandeperiod.

Miljöpartiet de Gröna anser att många av de principiellt viktiga tillämpningar som finns i Kyotoprotokollet även måste finnas i ett nytt avtal. Det bästa sättet att nå detta är att förlänga Kyotoprotokollet till en andra åtagandeperiod med förändringar och tillägg.

Bindande avtal

För att vara effektiva måste internationella avtal vara bindande, kontrollerbara och innehålla möjlighet för kännbara sanktioner. För närvarande finns det en risk att de pågående förhandlingarna inte leder till ett avtal med detta innehåll, eller ett avtal som är

³ COM(200) 475/3, Communication from the Commission

mindre bindande än Kyotoprotokollet. Några förslag från länder som USA är mer som frivilliga utfästelser.

Däri ligger kanske också ett av de största hoten mot förhandlingarna och ett framgångsrikt avtal; att det inte blir något gemensamt mål utan bara individuella – mer eller mindre frivilliga – utfästelser.

För att ingen part i avtalet ska kunna smita från sitt ansvar måste avtalet vara bindande, innehålla starka mekanismer för att se till att det efterlevs och ge möjlighet att utdela sanktioner.

Detta gäller för mål om utsläppsminskningar men också om det finansiella stöd som ges av industriländer till utvecklingsländer. För Miljöpartiet är de mekanismer som idag finns i Kyotoprotokollet den lägsta godtagbara standarden men vi anser att överträdelser mot avtalet även ska medföra ekonomiska påföljder.

Miljöpartiet de Gröna anser också att de industrialiserade länderna bör anta förpliktiganden om en linjär utsläppsreduktion till 2050. Med tanke på att forskningen uppdateras regelbundet, bör avtalet vara möjligt att uppdatera minst var femte år för att ta hänsyn till den senaste forskningen.

Flyg och sjöfart

I förhandlingarna har utsläpp från internationellt flyg och sjöfart hittills undantagits från Kyotoprotokollet. Bakgrunden är att avtalets parter är nationer och att det anses vara svårt att knyta utsläppen till ett visst land eftersom transportererna sker över nationsgränser och på internationellt luftrum och vatten. Båda branscherna har också gamla regler som undantar dem från beskattning. Problemet med att undanta flyg och sjöfart blir tydligt när man betänker att utsläppen från dem har ökat mer – i antal ton CO₂ – än vad utsläppen totalt sett har minskat till följd av Kyotoprotokollet.

Miljöpartiet de Gröna anser att flyg och sjöfart måste tas med i ett nytt avtal eftersom de är stora utsläppskällor som måste finnas med i regleringen och att ökningen i dessa branscher är mycket stor, den hotar att omintetgöra minskningar i andra sektorer. Om de lämnas utanför avtalet måste kraven på reduktion för de sektorer som inkluderas höjas i motsvarande grad.

Minskade utsläpp

• Utsläppsminskningar i industriländer

De flesta menar idag att en "farlig nivå" på klimatförändring är en temperaturhöjning med 2° C eller mer under kommande århundrade jämfört med förindustriella nivåer. Ambitionen att begränsa uppvärmningen till denna nivå kallas tvågradersmålet. EU har antagit målet att begränsa uppvärmningen till en sådan nivå, vilket även har stötts av G8-länderna i juni 2009. Många menar dock att även detta är en för stor temperaturhöjning eftersom många människor och länder hotas redan vid en ökning med 1,5° C. De utsläpp som har skett hittills medför att temperaturen ofrånkomligen kommer att stiga med cirka 1,2° C.

För att ha en 50-procentig chans att nå tvågradersmålet bedömer FN:s vetenskapliga klimatpanel IPCC i sin fjärde utvärderingsrapport (4AR) att industriländerna behöver minska utsläppen av växthusgaser i storleksordningen 25-40 procent till 2020, jämfört med nivåerna 1990. Globalt måste utsläppen minska med minst 50 procent till 2050 jämfört med nivåerna 1990, vilket i industriländerna innebär minskningar med 80-95 procent. Det finns emellertid en växande mängd klimatforskare som anser att uppskattningarna i IPCC:s rapport är alldeles för konservativa, och att de globala utsläppen behöver minska med 80-90 procent till år 2050 för att tvågradersmålet ska kunna nås.

För Miljöpartiet måste varje internationellt avtal om klimatförändringen vara förenligt med en utsläppsbanan som ger en hög sannolikhet för att hålla uppvärmningen klart under den farliga nivån 2°C. I detta syfte behöver de globala utsläppen nå sin topp år 2015 och följas av en kraftig nedgång med utsläppsminskningar på minst 80 procent under 1990 års nivåer till 2050. Detta innebär att internationella avtal måste innehålla bindande mål för industriländerna som tillsammans når upp till utsläppsminskningar i den övre delen av IPCC:s spann på 25-40 procent och att dessa levereras på hemmaplan, kompletterat med ekonomiskt och tekniskt stöd för utsläppsminskningar i utvecklingsländer.

EU har åtagit sig att minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent till år 2020 jämfört med 1990 års nivåer och att höja åtagandet till 30 procent efter ingåendet av ett internationellt klimatavtal. Denna nivå speglar emellertid inte den verkliga andelen av EU:s ansvar i termer av de historiska utsläppen, nuvarande utsläpp och ekonomiskt välstånd. Om tvågradersmålet ska nås måste EU anstränga sig mer.

Miljöpartiet de Gröna anser att EU behöver minska sina utsläpp med minst 40 procent till 2020 och att minskningarna måste vara inhemska, dvs. att de minskningar som sker inom EU inte kompenseras genom exempelvis flexibla mekanismer. Endast en minskning av denna storlek skulle vara förenligt med tvågradersmålet och då med bara 50 procents chans att nå det.

- **Utsläppsminskningar i utvecklingsländer**

Förutom utsläppsminskningar i industriländerna, kräver scenariot i IPCC: s fjärde bedömningsrapport (fortfarande med en 50/50 chans att nå tvågradersmålet) en betydande avvikelse från de prognostiserade utsläppen av växthusgaser i utvecklingsländerna. EU och andra industriländer förväntar sig att utvecklingsländerna minskar sina utsläpp 15-30 procent till 2020 jämfört med ett business-as-usual-scenario, dvs. jämfört med prognos och utöver de utsläppsminskningar som görs med hjälp av flexibla mekanismer för industriländernas räkning. Självklart bör de framväxande ekonomierna fastställa tydliga planer för att uppnå en sådan minskning.

Finansiering

En viktig princip som läggs fast i klimatkonventionen är att parterna ska agera *"i enlighet med deras gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga samt deras sociala och ekonomiska förhållanden"*.⁴ Det innebär enligt konventionen att utvecklingsländerna inte ska behöva bära det ekonomiska ansvaret för alla nödvändiga åtgärder för att minska klimatförändringarna och att anpassa sig till dess konsekvenser. De har ett begränsat historiskt ansvar för den globala uppvärmningen genom utsläpp av växthusgaser och deras förmåga är också begränsad på grund av deras ekonomiska verklighet. Detta innebär att de industrialiserade länderna, baserat på historiska utsläpp, nuvarande utsläpp och ekonomiskt välstånd, har ett ansvar även för att finansiera en del av de åtgärder som nu måste göras i utvecklingsländer.

Detta reflekteras även i Kyotoprotokollet där industriländerna har åtagit sig att bekosta de åtgärder som behövs i utvecklingsländerna för att minska utsläppen och anpassa samhällena till klimatförändring.⁵ Där anges också att finansieringen ska vara *"ny och additionell"*, dvs. utöver biståndet, vilket även sägs i klimatkonventionen⁶.

⁴ Ingress, Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring, SÖ 1993:13

⁵ Artikel 11, Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar, SÖ 2002:41

⁶ Artikel 4, 3, Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring, SÖ 1993:13

Det finns många beräkningar av hur stora investeringar som behövs varje år. Den senaste kommunikationen från Europeiska kommissionen har uppskattat det totala belopp som behövs till € 100 miljarder per år, varav € 22-50 miljarder bör utgöras av offentliga medel från industriländer och vissa utvecklingsländer. EU:s andel av detta är enligt förslaget € 2-15 miljarder per år.

Miljöpartiet de Gröna anser att en rättvis modell för global ansvarsfördelning som utgår från historiska utsläpp, nuvarande utsläpp och ekonomiskt välstånd, innebär att industriländerna behöver tillhandahålla € 120 miljarder per år i nya medel. Detta belopp ska i dagens läge ses som en uppskattning med stora inbyggda osäkerheter och kan komma att minska eller stiga i framtiden i takt med att mer pålitliga uppgifter framkommer och ansvarsfördelningen definieras.

EU:s ansvar för en rättvis andel av denna finansiering för utvecklingsländernas utsläppsreduktion och anpassning skulle uppgå till € 35 miljarder årligen år 2020. Dessa medel kan till exempel finansieras genom de intäkter som genereras genom auktionering av utsläppsrätter, en internationell flygskatt e.dyl.

Finansieringen måste vara ett komplement till inhemska reduktionsmål och inte ersätta dem. Ett annat krav är att all finansiering av åtgärder mot klimatförändringarna i utvecklingsländerna måste utgöras av nya och additionella pengar som det anges i klimatkonventionen och Kyotoprotokollet, och under inga omständigheter får de bara vara en ompaketering av befintligt bistånd. Den internationella klimatpolitikens regelverk måste säkerställa oberoende och förutsägbar finansiering för att hjälpa låginkomstländer och sårbara länderna att anpassa sig till oundvikliga klimatförändringar. Det bör finnas en rättvis representation av länder i styrningen av dessa medel.

Ansvar för industriländerna att finansiera utsläppsminskningar i utvecklingsländer kan också genomföras i form av dubbla mål, dvs. förutom inhemska minskningar av utsläppen i storleksordningen 40 procent, skulle Annex 1-länder även sätta mål för finansiering av utsläppsminskningar i utvecklingsländer som motsvarar en andel av sina egna utsläpp.

Flexibla mekanismer, avräkning och tekniköverföring

Flexibla mekanismer⁷ har tagits med i Kyotoprotokollet fram till 2012 i syfte att underlätta för industrialiserade länder att uppfylla sina utsläppsmål genom att investera i utsläppsminskningar i andra länder, främst utvecklingsländer. Medan vissa av projekten har varit positiva, finns det stora problem med systemet i sin helhet, i synnerhet när det gäller kontrollerbarhet och additionalitet, dvs. huruvida insatser och projekt skulle ha inträffat i alla fall.

Om ett nytt avtal inkluderar sådana mekanismer efter 2012, till exempel som en följd av dubbla klimatmål för industriländer, kommer det att bli nödvändigt att lösa många av de problem som finns. Ett mycket mer effektivt system för kontroll av projekt och deras additionalitet är viktigt. Miljöpartiet de Gröna anser också att nya CDM-projekt endast bör ske i de minst utvecklade länderna från 2013.

Dessutom anser Miljöpartiet att farlig, oprövad eller potentiellt miljöskadlig teknik inte ska vara bidragsberättigande. Detta medför att kärnkraft under inga omständigheter bör ingå med tanke på trygghet, säkerhet och hälsoaspekter. Avskiljning och lagring av koldioxid, så kallad CCS, vilket är ännu en oprövad och osäker teknik, bör också undantas. Andra stora projekt som är ohållbara eller har negativa miljökonsekvenser - såsom storskalig vattenkraftproduktion - bör också uteslutas.

Miljöpartiet de Gröna anser också att minskningen av utsläpp från avskogning och skogsförstörelse, samt från mark, inte bör ingå i projektbaserad kreditering. Dessa hanteras bäst av separata riktade politiska åtgärder. Problemen med övervakning och kontroll av sådana projekt är bland de främsta argumenten mot att införa dem under marknadsbaserade mekanismer (t.ex. mekanismen för ren utveckling) i ett avtal efter 2012. Det finns också en allvarlig potential för att undergräva en väl fungerande kolmarknad (se nedan).

Självklart bör ett avtal göra verkliga framsteg i frågan om tekniköverföring till utvecklingsländer, och även behandla eventuella immateriella hinder genom tvångslicenser eller andra mekanismer för att garantera att den nödvändiga rena teknologin lätt kan överföras och användas i utvecklingsländer. Detta kan innebära

⁷ Flexibla mekanismer under Kyotoprotokollet är främst Clean Development Mechanism, CDM; på svenska kallad Mekanismen för ren utveckling, samt Joint Implementation, JI, på svenska kallad Gemensamt genomförande

utveckling av internationella planer för utbyggnaden av denna teknik, till exempel nollutsläppsbyggnader eller koncentrerad solenergi.

Handel med utsläppsrätter

Att sätta ett tak för utsläppen och sedan fördela rättigheter att släppa ut har hamnat allt mer i fokus för den internationella och nationella regleringen. Utsläppsrätterna delas ut gratis eller auktioneras till företag som sedan kan köpa och sälja rättigheter efter behov. Därmed ska i princip marknaden själv reglera var utsläppen sker och garantera att taket inte överskrids.

Dessvärre har principen fungerat dåligt hittills inom EU. Politiker har inte vågat sätta taket på en tillräckligt låg nivå och utsläppsrätterna har delats ut gratis till företagen. Dessutom kommer systemet endast åt utsläpp från stora industrier och kraftverk, utsläpp från transporter, bostäder och mindre företag ingår inte utan måste regleras på andra sätt.

På senare tid har EU och andra länder propagerat starkt för att sprida handelssystemet till andra länder och regioner. I ett första steg ska det spridas till OECD till år 2015 och sedan till de större ekonomierna i utvecklingsländerna till år 2020. Detta, har man tänkt, ska utvecklas till ett globalt system.

Strategin är riskfylld eftersom det är oklart hur det kommer att fungera och bortser från en mängd faktorer, exempelvis är det inte säkert att utvecklingsländerna vill ha ett sådant system och det är osäkert hur det kommer att fungera i länder med utbredd ineffektivitet, brist på kontroll och korruption. Och om det fungerar kommer det att leda till höjda energipriser för människor i utvecklingsländer.

Miljöpartiet de gröna anser att ett nytt avtal måste bygga på andra strategier, såsom koldioxidskatter och andra styrmedel som har visat sig vara effektiva, kombinerat med ett omfattande stöd till utvecklingsländerna som gör förnybar energi ekonomiskt överkomlig och billigare än fossil energi.

Utsläpp från avskogning och utarmning av skogsmark

Avskogning står för 20 procent av de globala utsläppen, så det är viktigt att detta tas upp som en del av ett omfattande internationellt avtal om klimatförändringen.

Utvecklingsländerna står för merparten av avskogning och utarmning av skogsmark på global nivå och ansträngningarna att minska utsläppen från sådana verksamheter måste

vara inriktade på utvecklingsländerna. För en varaktig minskning av utsläpp krävs en stabil, tillräcklig och långsiktig tillgång på resurser utöver biståndet. Med tanke på den ekonomiska verkligheten i dessa länder, liksom deras begränsade historiska ansvar för klimatförändringarna, är det allmänt accepterat att industriländerna måste bidra till denna insats.

Inom klimatförhandlingarna har utvecklingen på detta område gått mycket långsammare än vad man hoppats. Trots att frågan stått i centrum för dagordningen sedan COP-13 på Bali 2007, är det fortfarande svårt att se en lösning med ett fungerande finansieringssystem för att minska utsläppen från avskogning. Inom förhandlingarna kallas detta för REDD, Reducing of Emissions from Deforestation and Forest Degradation. Även om det finns viss enighet om att skapa en multilateral givarfond är man inte ense om hur fonden ska användas.

Vissa länder vill inkludera skogsskyddet i systemet för handel med utsläppsrätter - så att de industrialiserade länderna kan köpa krediter i sådana projekt istället för att göra inhemska utsläppsminskningar. Problemen med en sådan inriktning har dock stått klar länge.

Svårigheter med övervakning och kontroll av sådana projekt är bland de främsta argumenten mot att införa dem i marknadsbaserade mekanismer (t.ex. i CDM) i ett nytt avtal. Det finns också en allvarlig potential att undergräva en väl fungerande handel med utsläppsrätter. Enligt en undersökning som genomförts av Greenpeace kan obegränsat införande av skogskrediter pressa priset på utsläppsrätter med så mycket som 75 procent, vilket skulle vara katastrofalt. I andra änden av skalan, om man endast tillåter en liten mängd skogsprojekt, skulle det bidra mycket lite till att undvika avskogning. För att inte nämna andra problem, såsom markrättigheter.

Europeiska kommissionen har också insett dessa problem och skogskrediter tillåts inte i EU:s utsläppshandelssystem.

Alternativet är att ge finansiellt stöd till utvecklingsländer för REDD via en utsedd fond bestående av nya och kompletterande finansiering. Europeiska kommissionen har föreslagit en sådan fond, en Global Forest Carbon Mechanism, och uppskattar att € 15-25 miljarder per år kommer att behövas fram till 2020 för att halvera avskogningen.

Miljöpartiet de Gröna stöder i princip tanken på en sådan fond som det mest effektiva sättet att inkludera REDD i ett klimatavtal. De belopp som har föreslagits av Europeiska kommissionen anses dock av många som otillräckliga. En effektiv fond för att ta itu med REDD i utvecklingsländerna kommer sannolikt att kräva € 30 miljarder per år.

En fungerande REDD-mekanism måste uppmuntra utvecklingsländerna att utveckla nationella metoder för att mäta och övervaka utsläppen av koldioxid från skogsmarken.

Den måste också utformas så att den främjar samarbete, till exempel bevarande av biologisk mångfald samt ekosystemens funktion och tjänster, samt ge tillgång till skogsresurserna för lokala befolkningar och ursprungsbefolkningar.