

# Global klimapolitik: Fra Bali til Paris

**Jakob Skovgaard**

Universitetslektor, Institut for Statskundskab, Lunds Universitet

**Lau Blaxekjær**

Ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Hopenhagen blev til Brokenhagen, da COP15 ikke leverede den forventede globale klimaaf tale. Men hvor står den globale klimapolitik egentlig i dag? Hvor langt er man nået i FN-forhandlingerne – og hvilke muligheder og barrierer er der for at nå frem til en global løsning på de globale problemer, som klimaforandringerne udsætter os for? I denne artikel undersøger vi netop disse spørgsmål.

## Introduktion

FN-klimatopmødet COP15 i 2009 blev aldrig den store succes, som hypen og antallet af verdensledere lagde op til. Tværtimod. „Hopenhagen“ blev til „Brokenhagen“, og det politiske spil om at frame skurke, helte og ofre for resultatet foregår stadig. Denne artikel er en empirisk funderet analyse af, hvordan FN's klimaforhandlinger har udviklet sig fra COP15 og frem. Fokus er på de årlige klimatopmøder, de såkaldte COP'er,<sup>1</sup> og de store linjer i klimaforhandlingerne. Der er forskellige politiske fortællinger om klimaet. En går på, at FN-systemet er både vigtigt og nødvendigt, hvis det skal lykkes os at reducere de globale udledninger af drivhusgasser, som videnskaben har fastslået er nødvendigt. Og at FN samtidig er med til at sikre åbenhed og inddragelse i processen, så også de små og mindre udviklede lande oplever, at de høres. En anden går på, at FN-systemet har spillet fallit, fordi det går for langsomt med at nå til enighed om konkrete løsninger. Nogle analyser peger på, at de store udledere ikke vil binde sig og derfor forhælder processen (IISD 2011 og 2012). Andre analyser (og egne observationer) peger på, at trægheden skyldes strukturelle problemer – konsensus tager tid (Grubb 2011). Og FN-systemet skal blive bedre til at inddrage virksomheder og andre aktører end stater

(IISD 2011 og 2012), hvilket er nødvendigt, hvis der skal findes tilstrækkelig finansiering samt udvikles og implementeres nye innovative løsninger (UNFCCC 2013a).

I de følgende afsnit præsenterer vi først konteksten for klimaforhandlingerne for at forstå forhandlingsituationen ved COP15's påbegyndelse. Dernæst analyserer vi COP15, COP16, COP17 og COP18 med fokus på, hvad der var de centrale problemstillinger og tendenser. Vores analyse er struktureret omkring begreberne *indhold* og *proces* med den forståelse, at de er to gensidigt afhængige størrelser, der er nyttige at anvende som heuristiske redskaber til at forstå FN-klimaforhandlingerne. Proces henviser til diskussioner om, hvorledes man skal forhandle, herunder hvem der skal være med i forhandlingerne, og i hvor høj grad formandskabslandet for klimakonferencen eller andre skal styre forhandlingerne. Indhold henviser til de konkrete emner, der forhandles om og landenes positioner i forhold til disse emner.<sup>2</sup> Naturligvis er der en sammenhæng mellem proces og indhold. Lande ønsker i høj grad en bestemt proces for bedre at sætte et fingeraftryk på indholdet. Men proces kan ikke reduceres til et spørgsmål om indhold. Proces er vigtigt i sig selv for aktørerne, bl.a. fordi det kan danne præcedens for forhandlinger og global governance ud over klimaområdet, og fordi det vedrører spørgsmål om legitimitet (Eckersley 2012). Vi opsummerer dernæst analysen af udviklingen på de seneste COP'er som afsæt for at analysere vejen mod Paris, hvor COP21 skal holdes i 2015 med det formål at nå frem til en global aftale svarende til det oprindelige mål for COP15, bare dækkende perioden efter 2020. Slutteligt konkluderer vi, at proces og indhold hænger tæt sammen, at spørgsmålet om **proces** indeholder et tilsyneladende dilemma mellem at overlade de internationale klimaforhandlinger til sig selv eller at forsøge at drive den

fremad gennem møder i mindre grupper eller ved fremlæggelse af formandskabstekst, og at der mht. **indhold** er forskellige fortolkninger af det såkaldte princip om *fælles men differentieret ansvar*, som har afgørende betydning for en kommende byrdefordeling af reduktionsforpligtelser. De centrale problemstillinger og tendenser, vi redegør for, er udviklingen i forhandlingerne, herunder hvordan de forskellige aktører har argumenteret og ageret. Vores kildemateriale består af egne observationer gennem deltagelse på COP'erne og i andre fora, samtaler og egne interviews indsamlet siden COP14 samt litteraturstudier og andet offentligt tilgængeligt materiale, fx politiske taler og analyser. Eget datamateriale bruges som generel baggrundsviden og refereres derfor kun, hvor relevant.

### Konteksten: Bali-køreplanen frem mod COP15

Allerede i midten af nulterne begyndte klimaforandringerens akutte natur at stå klart for såvel offentlighed som policymakere og andre indflydelsesrige aktører. Al Gore's film „En ubekvem sandhed“ vandt en Oscar i 2007, og den såkaldte Stern-rapport fra 2006 samt FN's klimapanel's rapport fra 2007 understregede omfanget af de menneskelige og økonomiske omkostninger ved klimaforandringer. Samtidig begyndte de internationale klimaforhandlinger om, hvad der skulle ske, når Kyoto-protokollens<sup>3</sup> første forpligtelsesperiode udløb i 2012. Udviklingen har siden 1990'erne overhalet Kyoto-protokollen i en grad, så den konkrete reduktionseffekt af Kyoto-protokollen bliver stadigt mindre. Dette skyldes, at kun de industrialiserede lande<sup>4</sup> (herefter ilande) er forpligtet til at mindske udledningen af drivhusgasser. USA, der er verdens næststørste udleder, er ikke med, og EU, som er med, tegner sig for en stadigt mindre andel af de totale globale udledninger. Og helt afgørende, så tegner Kina og andre store udviklingsøkonomier sig for en stadigt større andel af nuværende og estimerede fremtidige udledninger. Ifølge forskellige scenarier kommer udviklingslandene (herefter ulande) til at udlede omtrent 70 procent af globale drivhusgasser i 2030, dels fordi stadigt mere produktion foregår i disse lande, dels fordi befolkningerne bliver rigere og har eller får en livsstil sammenlignelig med vestlige forbrugsmønstre (Harvey 2012).

I 2007 – 10 år efter Kyoto-protokollens vedtagelse i 1997 – var det samlede globale udslip øget. Samtidig begyndte spørgsmålet om tilpasning til de klimaforandringer, der uundgåeligt vil komme, at få en mere fremtrædende placering i forhandlingerne uafhængigt af spørgsmålet om, hvem der skulle reducere hvor meget (Biermann & Boas 2010). Det var på denne baggrund, at man på COP13 i december 2007 i Bali forhandlede en køreplan for forløbet frem mod COP15 på plads. Et af de vigtigste emner var spørgsmålet om, hvorvidt man

skulle forhandle udledningsreduktioner inden for rammerne af Kyoto-protokollen eller inden for et nyt spor, der omfattede alle lande. Kompromisset i Bali blev, at man fortsatte med at forhandle reduktionsmål inden for Kyoto-protokollen, imens alle andre emner, herunder også reduktioner for både i- og ulande, blev forhandlet i det såkaldte Konventionsspor.<sup>5</sup> Uenigheden handlede på den ene side om, hvorvidt det kun skulle være ilandene, der forpligtede sig til reduktionsmål, som flere toneangivende ulande ønskede, eller om vækstøkonomierne også skulle forpligte sig, som ilandene ønskede. På den anden side handlede uenigheden om, hvorvidt forpligtelserne skulle være juridisk bindende og fastsat under FN's klimakonvention (UNFCCC), som ulandene og EU ønskede, eller baseret på mindre bindende mål fastsat af landene selv, men udsat for et ensartet *review* af de andre lande, som USA og enkelte andre ilande ønskede. Derudover forhandlede man i Konventionssporet bl.a. om, hvordan man skulle måle, registrere og verificere, at landene levede op til deres reduktionsmål (såkaldt MRV),<sup>6</sup> ilandenes finansiering af klimatiltag (både reduktion af udledninger og tilpasning til klimaforandringer) i ulandene, samt også tilpasning og teknologiudvikling og -overførsel (UNFCCC 2007).

### COP15: Københavner-akkorden

På trods af Bali-køreplanens mange forhandlingsmøder, herunder COP14, der var et skridt på vejen til COP15, var forhandlingerne ved starten på COP15 langt fra kommet så langt som forventet i Bali. Uden for forhandlingerne var der mere aktivitet. NGO'er og presse havde et hidtil uset fokus på klimaforhandlingerne, og forventningerne var høje. Mange i- og ulande havde vedtaget nationale klimaplaner eller love som EU's klima- og energipakke, hvis formål er at reducere EU's udslip med 20 procent i 2020 i forhold til 1990-niveaue. Dog var det ikke lykkedes at få den amerikanske kongres til at vedtage en klimalov, der kunne fungere som indspil i forhandlingerne. Den økonomiske krise var samtidig begyndt at påvirke diskussionerne om klimapolitikken i mange lande.

Med hensyn til **indhold** var der skarpt optrukne positioner. Ud over de ovennævnte positioner søgte USA at gøre egne forpligtelser afhængige af vækstøkonomiernes forpligtelser, særligt Kinas, og lagde stor vægt på verificering af disse forpligtelser. Kina og nogle af de mange ulande, der er organiseret i G77-gruppen,<sup>7</sup> især Indien og venstreradikale latinamerikanske lande, lagde vægt på ilandenes historiske ansvar for klimaforandringerne og det såkaldte princip om *fælles, men differentieret ansvar*, som betød, at ilandene skulle gå forrest også mht. at finansiere de nødvendige klimatiltag i ulandene. *Fælles, men differentieret ansvar* er et princip nedfældet i FN's klima-

konventions artikel 3.1 og andre internationale miljøaftaler, og som betyder, at ansvaret for at løse et miljøproblem tilhører alle, men at ansvaret samtidigt skal differentieres mellem landene således, at de rige og mest forurenende lande påtager sig mest. Princippet kobles både i Konventionen og i forhandlingerne til retfærdighedsprincippet (*equity*).<sup>8</sup> Hvorvidt dette betyder, at ulande ikke skal forpligte sig eller blot skal påtage sig lavere forpligtelser, har været genstand for diskussion i forhandlingerne. Imellem USA og de ulande, der argumenterede for historisk ansvar, stod bl.a. EU, som søgte at udøve lederskab ved at påtage sig betydelige forpligtelser (Skovgaard 2013), og lande som Sydkorea, Mexico og forskellige østater, der alle lagde mere vægt på en effektiv klimaafale end ilandenes ansvar. Således var G77 internt splittet, men opretholdt en samlet position i hvert fald udadtil.

Selvom de nævnte emner dominerede diskussionerne om indhold, kom andre væsentlige, **procesorienterede** spørgsmål reelt til at dominere COP15. Et centralt spørgsmål var, om den endelige aftale skulle forhandles i de traditionelle FN-forhandlingsgrupper eller i mindre, lukkede grupper med deltagelse af få udvalgte lande. Et andet centralt spørgsmål var, om det danske formandskab kunne lægge en ny forhandlingstekst på bordet for at drive forhandlingerne fremad. Desuden var der tvivl om, om det var de almindelige forhandlere eller repræsentanterne for de stats- og regeringschefer, der ville ankomme i uge to, der skulle forhandle aftalen på plads (Lidegaard 2012).<sup>9</sup> Da den såkaldte „danske tekst“, et dokument brugt af formandskabet i konsultationerne med de væsentligste lande (de største udledere samt repræsentanter for landegrupper som den sudanske talsmand for den Afrikanske Union Lumumba Di-Aping), blev lækket på COP'ens anden dag, blev teksten af en række ulandrepræsentanter (særligt Lumumba) udlagt som et forsøg på at kuppe forhandlingerne med en tekst, der lå tættere på ilandenes positioner end ulandenes. I løbet af den efterfølgende uge blev forsøg på at lægge en dansk tekst på bordet eller at overgå til mindre grupper reelt skudt ned.

Det var først en af de sidste dage, at en mindre gruppe af stats- og regeringschefer besluttede at forhandle i et lukket forum. Gruppen omfattede de mest forurenende lande samt repræsentanter for de mest udsatte lande som „Least Developed Countries“ (LDC) og „Alliance of Small Island States“ (AOSIS). Det var denne gruppe, der forhandlede den såkaldte København-akkord på plads. Efterfølgende modstand fra seks lande<sup>10</sup> førte dog til, at man ikke kunne vedtage København-akkorden, men måtte nøjes med at tage den til efterretning som uofficielt dokument. Procestdiskussionerne var dog ikke uafhængige af indholdsdiskussionerne. Meget af modviljen mod Akkorden og forslagene om at forhandle i mindre grup-

per skyldtes, at modstanderne mente, at deres synspunkter ikke var blevet eller ville blive hørt. Ikke desto mindre anvendte de samme modstandere også argumenter, der gik længere end spørgsmålet om indhold, særligt at det var nødvendigt at bevare FN-systemet som et demokratisk system, hvor alle lande tæller lige meget (IISD 2009).

Hvorvidt København-akkorden var en succes eller fiasko, er omdiskuteret, om end alle er enige om, at den ikke levede op til de høje forventninger forud for COP15 (se fx Lidegaard 2012; Meilstrup 2010; Lynas 2009). På den positive side tæller, at hovedparten af verdens lande for første gang forpligtede sig på målsætningen om, at den globale opvarmning ikke måtte overstige to grader, at de største udledere forpligtede sig på reduktionstiltag (der blev meldt ind i januar 2010), hvordan disse forpligtelser skulle verificeres, og om mål for finansiering fra ilandene til ulandene for perioden 2010-12 og fra 2020 og frem. På den anden side tæller, at de indmeldte reduktionsforpligtelser langt fra er tilstrækkelige til at bringe verden på kurs mod tograders-målet (UNEP 2010), at Akkorden ikke er juridisk bindende for landene, at man ikke kunne blive enige om at halvere det globale udslip i 2050, og at finansieringsforpligtelserne er ukonkrete, særligt angående perioden efter 2012. Derudover indeholdt Akkorden ikke noget svar på Kyoto-protokollens fremtid. På mange måder afspejler Akkorden USA's og Kinas meget lidt klimaprogressive positioner, hvorimod mere ambitiøse aktører som EU og de mest udsatte ulande trods deltagelse ikke fik sat væsentlige fingeraftryk (Christoff 2010). USA undgik den juridisk bindende aftale, der ville være tæt på umulig at få ratificeret i et Senat, der ikke kunne vedtage en klimalovgivning i 2009. Kina undgik globale mål, der kunne indebære forpligtelser til at reducere deres udslip. Kina havde dog givet sig i forhold til deres modvilje imod international måling af forpligtelser, men kunne ikke undgå at blive fremet som en af hovedskurkerne bag COP15-skuffelsen (Lynas 2009), især af ilandene. Omvendt blev Danmark og USA af mange ulande fremet som skurkene (Christoff 2010: 639-640).<sup>11</sup>

### **COP16: Fra risiko for kollaps til Cancún-aftalen**

Skuffelsen efter COP15 dominerede det mexicanske COP16-formandskab. Hvad angår **indhold** var de vigtigste emner på dagsordenen at få de fremskridt, der var i København-akkorden forankret i UNFCCC-regi, at få konkretiseret og operationaliseret disse elementer (særligt spørgsmål om verificering, finansiering samt afskovning i ulandene), samt hvis muligt at få løftet ambitionsniveauet for udledningsreduktioner for at kunne nå tograders-målet og få afklaret Kyoto-protokollens fremtid. Derudover var der fortsat spørgsmålet om en aftales juridiske karakter. Blandt mange af ulandenes forhandlere

var der modvilje imod Københavner-akkorden, som man syntes i for høj grad afspejlede ilandenes, særligt USAs, positioner. Derfor var der forsøg på at få en del elementer af Akkorden genforhandlet og rykket balancen mellem i- og ulandenes præferencer. En række ulande, herunder Kina, fremhævede under forhandlingsmøder mellem de to COP'er, at de ikke følte sig bundet af Akkorden, da den ikke var blevet vedtaget på COP15 (IISD 2010a). Dog havde de fleste lande valgt at tilslutte sig Akkorden efter COP15, og de væsentligste udledere havde indmeldt de reduktionstiltag, de ville gennemføre. Inden for forhandlingsgruppen G77 øgedes uenigheden. En række ulande, særligt de mere pro-USA latinamerikanske lande som Columbia og Chile og små østater, havde sammen med flere EU-lande og bl.a. Australien startet den såkaldte Cartagena-Dialog<sup>12</sup> på baggrund af følelsen af at være uden indflydelse under COP15. Internt i G77 stod Cartagena-landene, der lagde vægt på en effektiv aftale, således over for bl.a. de største udviklingsøkonomier<sup>13</sup> og de venstreradikale, latinamerikanske lande,<sup>14</sup> der lagde mere vægt på at differentiere ansvaret mellem i- og ulande. Blandt ilandene var der uenighed mellem på den ene side EU og på den anden side især USA, Rusland og Canada, med Australien og Japan i forskellige alliancer afhængigt af, hvilket emne der diskuteredes. Ilandene stod dog alle stærkt på den balance, der var opnået i Akkorden.

Hvad angår **proces**, var optimismen for det første blevet afløst af generel udmatning i forhold til klimaspørgsmålet samtidigt med, at finanskrisen indtog en altdominerende rolle på den politiske agenda. Der var lille mulighed for at samle stats- og regeringschefer som i København. For det andet gjorde kritikken af det danske formandskab, at forsøg på at topstyre processen gennem formandskabstekster eller lukkede møder for udvalgte lande risikerede en reaktion i stil med den ydmygelse, som Lars Løkke Rasmussen oplevede den sidste nat på COP15. Selvom det mexicanske formandskab havde fordelten af at tilhøre ulandsgruppen (hvilket mindskede risikoen for G77-kritik, fordi kritik kunne underminere fortællingen om G77-sammenhold og Nord-Syd-konflikt) og samtidigt have et tæt forhold til USA, stod det i det samme dilemma som det danske formandskab: Hvordan kunne man aktivt drive de træge UNFCCC-forhandlinger fremad uden at fremprovokere et tilbageslag? Og i hvor høj grad skulle det ske i de mange forskellige UNFCCC-arbejdsgrupper, og i hvor høj grad i mindre grupper og/eller på baggrund af tekst fra formandskabet? Man så dog også, at Cartagena-landene havde tætte personlige bånd til både UNFCCC-embedsværket og formandskabet og kunne udnytte disse. Tidligere medlem af Costa Ricas delegation (siden 1995) og aktivt involveret i skabelsen af Cartagena-Dialogen, Christiana Figueres, blev

i 2010 valgt som den nye generalsekretær for UNFCCC. Mexico er et af medlemslandene i Cartagena-Dialogen og deltog i dialogmøderne i løbet af 2010 som forberedelse til COP16. Hermed fik Cartagena-landene direkte adgang til UNFCCC og formandskabet – og blev også brugt af Figueres og formandskabet til at teste kompromisser. Dette var vigtigt for processen, da der for alvor var sat markant spørgsmålstegn ved FN-forhandlingernes eksistensberettigelse og evne til at levere.

De modstridende positioner gjorde, at forhandlingerne i de forskellige UNFCCC-arbejdsgrupper også i Cancún gik langsomt fremad, selvom der skete fremskridt inden for afskovning og finansiering. Det mexicanske formandskab intervererede først på COP'ens sidste dag ved at fremlægge en forhandlingstekst. Denne forhandlingstekst var i høj grad baseret på de tekster, man havde forhandlet i UNFCCC-arbejdsgrupperne, men formandskabet havde fjernet en række af de forskellige optioner i disse tekster og på denne måde forsøgt at skabe to tekster (en i Kyotosporet og en i Konventionsporet), der samlet set i lige høj grad tilgodeså både i- og ulandenes positioner. Man havde også fra mexicansk side konsulteret med de væsentligste aktører for at sikre sig deres accept. De mexicanske tekster blev da også modtaget med klapsalver fra langt de fleste forhandlere, der frygtede, at UNFCCC-forhandlingerne ville miste al betydning efter endnu et kollaps (IISD 2010b). Det var uvist, om den globale indsats reelt ville flytte til et andet forum (så som G20) eller gå i stå, hvis man ikke blev enige. Dog var Bolivia stærkt imod de mexicanske tekster, som ansås for både processuelt at udgøre et kup imod UNFCCC-processen og indholdsmæssigt for at reflektere amerikanske interesser, særligt med hensyn til *felles men differentieret ansvar*, snarere end de fattige landes. Det mexicanske formandskab kunne dog „hamre“ en aftale igennem på trods af de bolivianske protester.<sup>15</sup>

De to tekster, som samlet er kendt som „Cancún-aftalen“, formåede at få indholdet i Københavner-akkorden vedtaget i UNFCCC-regi og få konkretiseret store dele af dette indhold (Grubb 2011). På **indholdssiden** fik man for det første forankret de indmeldte reduktionstiltag i UNFCCC-regi, hvilket reelt betød, at USA fik opfyldt sit ønske om den samme type forpligtelser for i- og ulande, dog med undtagelse af de mindst udviklede lande. Dermed blev der ikke differentieret mellem den juridiske karakter af i- og ulandenes forpligtelser (ingen af parterne var juridisk forpligtet, på den måde ilandene var i Kyotoprotokollen), selvom ilandene skulle reducere deres udslip, hvor ulandene blot skulle begrænse stigningen i deres forventede fremtidige udslip. For det andet blev man enige om en række modaliteter for, hvordan klimafinansieringen fremover skulle styres, herunder op-

rettelsen af Den Grønne Klimafond. For det tredje blev man enige om rammer for at adressere tilpasning, teknologioverførsel og afskovning i ulandene. Særligt betydningsfuldt var rammerne for, hvordan man kan adressere afskovning, da det muliggjorde en stærkere international indsats imod afskovning, herunder støtte fra ilande til ulande. På den anden side fik man ikke forhøjet de nationale reduktionsmål og -indsatser, og man fik ikke afklaret Kyoto-protokollens fremtid. Overordnet set fik man dog genskabt noget af troen på, at FN-processen kunne levere resultater.

### COP17: Durban Platformen

I Durban, Sydafrika, fortsatte skismaet med at sikre FN-processen delvist på bekostning af substantielle indholdsmæssige fremskridt (Boyle 2011: 1), hvilket var tydeligt i forhandlingerne om Kyoto-protokollens fremtid på den ene side og det langsigtede Konventionsspør på den anden. De store indholdsmæssige knaster fra COP15 var stadig uløste. Kina og Indien ønskede at løse forhandlingerne om Kyoto-protokollen først, mens lande med USA i spidsen havde gjort det klart, at de ikke ville deltage i Kyoto-protokollens anden periode, og derfor kun ville forhandle i Konventionssporet. EU foreslog fra starten at indgå dels en aftale om Kyoto-protokollen, dels en aftale om en køreplan frem mod 2020 og efter 2020. Et af de dominerende mantraer fælles for ulandene og NGO'erne på COP17 var, at Kyoto-protokollen ikke måtte dø på afrikansk jord. Der var nærmest tale om en frygt for at miste noget af det eneste konkrete og juridiske, der holder den vestlige verden ansvarlig for klimaforandringerne. Dette fastlåste forhandlingerne i en sådan grad, at landene beskyldte hinanden for at tage enten Kyoto-protokollen eller Konventionssporet som gidsel. Først ret sent kom forhandlingerne i gang grundet dels et gennembrud på finansieringsspørgsmålet, dels en ny officiel alliance mellem EU og de mest udsatte ulande, der sammen med NGO'ernes pres fik samlet nok opbakning til en mellemposition, hvor begge forhandlingerne kunne komme i gang, fordi EU utvetydigt viste sig parat til at forpligte sig til en ny forpligtelsesperiode under Kyoto-protokollen.

Dette proces- og indholdsmæssige dobbeltproblem i forhandlingerne kom klarest til udtryk i diskussionerne om det *fælles, men differentierede ansvar*, hvor de to yderpositioner fra COP15 stadig stod skarpt trukket op. Dog begyndte USA på den ene side og bl.a. Indien og Kina på den anden at få et stærkere modspil fra den nævnte alliance af EU og midtersøgende ulande. Stærkere, fordi det kom fra egne rækker i hhv. i- og ulandegrupperne, og fordi det var en alternativ tilgang, der byggede bro over Nord-Syd-konflikten. En brobygning, der havde modnet siden COP15 gennem Cartagena-Dialogen. Cartagena-

Dialogen kendetegnes ved at arbejde under radaren, hvor lande mere frit kan udveksle ideer og diskutere uoverensstemmelser samt finde frem til gangbare kompromisser, hvilket kan være meget svært at gøre i åbne forhandlinger. Særligt er det en udfordring for små ulande åbent at udstille uenigheden i G77 eller for lande med økonomisk samarbejde med Kina at gå åbent imod Kinas position. Dette ekstra pres var stærkt medvirkende til aftalen om Durban Platformen og mange andre beslutninger. Særligt er presset internt i G77 vigtigt, da det svækker de venstreradikale latinamerikanske lande samt Indien og Kinas argumenter baseret på, at ulandene står samlet i et opgør mod den rige verdens udnyttelse af ressourcerne med globale klimaforandringer til følge. Det sydafrikanske formandskab arbejdede tæt sammen med Cartagena-Dialogen for at finde de konkrete tekstformuleringer, der kunne accepteres af både i- og ulande. Og det blev fx officielt støttet af fælles pressemeddelelse fra de midtersøgende lande (EU, LDC and AOSIS 2011). Desuden blev Sydafrika også presset af den afrikanske gruppe til at drive processen til reelle resultater. Formandskabets medlemskab af BASIC fik i den henseende mindre betydning, da et formandskab forventes at være mere neutralt, hvilket betød, at Kina og især Indien kom til at tegne BASIC udadtil.

På **indholdssiden** lykkedes det at holde liv i Kyoto-protokollen, og EU med få andre lande bandt sig til en ny forpligtelsesperiode begyndende fra januar 2013, men uden beslutning, om den skulle slutte i 2017 eller 2020.<sup>16</sup> Canada, Japan og Rusland havde for længst besluttet ikke at være med. Den reelle reduktionseffekt af anden periode bliver dog meget lille, da landene har en nuværende udledning på under 15 procent (og nedadgående) af globale udledninger og kun har reduktionsforpligtelser på gennemsnitligt 18 procent (Boyle 2012: 3). Men den juridiske og symbolske betydning var, at man forpligtede sig frem mod 2020 og fik fastholdt forhandlingerne om en aftale, hvor alle lande forpligter sig at reducere. Her blev man enige om en række ting, bl.a. at fortsætte Konventionssporet for at kunne lukke det på COP18 (hvilket sikrede, at en lang række emner overhovedet kunne komme på den kommende dagsorden), at begynde et nyt forhandlingsspor kaldet Durban Platformen frem mod en beslutning om en global aftale i 2015 på COP21, hvor alle lande forpligter sig fra 2020 (i en eller anden grad), og at disse forhandlinger skal inkorporere konklusionerne fra både det internationale klimapanelers femte rapport og et review af det langsigtede mål om under to graders temperaturstigning, der er forankret i FN-forhandlingerne. Forventningerne er, at det vil stå meget klart, at der er en stor kløft mellem faktiske og nødvendige reduktioner og

tiltag. Og at målsætningen måske endda skal ændres fra to til halvanden graders temperaturstigning.

Selvom det altså lykkedes at få en aftale, der både sikrede Kyotoprotokollen og Konventionssporet samt fik gang i den nye forhandlingsproces, hvor alle lande er med, så var der flere negative forhold. Aftalen kom først i stand efter over et døgn ekstra forhandlinger, dels grundet processuelle vanskeligheder i relation til tillidsbruddet fra COP15 og dels grundet svære kompromiser mellem yderpositionerne. Forsinkelser af denne art er dels udtryk for den generelle tillidskrise, dels mindsker de processens legitimitet, da nogle ulandes delegationer ikke uden videre kan lave rejseplaner om og derfor ikke er med til sidst. Durban Platformen er meget kortfattet og udskyder de svære forhandlinger til COP18 og videre. Diskussionerne om det *felles, men differentierede ansvar* blev af ulandene, særligt med Indien i spidsen, koblet til Konventionens retfærdighedsprincip (*equity*). Det gør man for at sikre, at lighed ikke bliver det afgørende princip at fordele forpligtelser efter i en kommende aftale, men at spørgsmålet i stedet bliver, hvad den retfærdige fordeling skal være, hvilket er mere relativt og lægger op til fortsat at placere hovedansvaret på ilandene. Dog nævner Durban Platformen hverken *felles, men differentieret ansvar* eller retfærdighedsprincippet, hvilket er nyt. Det tolker mange som en sejr for USA og nederlag for de venstreradikale latinamerikanske lande samt Indien og Kina. Til gengæld har Indien m.fl. senere hen udlagt deres forståelse af Durban Platformen som implicit refererende til principperne, fordi Konventionen nævnes. Indien blev framet som (en af) skurkene på COP17, snarere end Kina der valgte at holde lidt lavere profil, og det var i en sidste kort forhandling, at EU og Indien nåede frem til et tekstkompromis om Durban Platformen. Kompromiset beskriver, at processen skal lede frem mod “a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all parties” (UNFCCC 2011). Især tredje mulighed tolkes af mange som en juridisk ladeport, mens fortalerne peger på, at man nu i det mindste har forpligtet alle til at indgå en aftale. Det bemærkes, at EU ved at tage lederskab i forhold til Kyotoprotokollen formåede at være den part fra ilandenes side, der blev toneangivende i forhandlingerne om Konventionssporet og det nye forhandlingsspor, Durban Platformen.

### **COP18: Doha Gateway – En proces-COP uden indhold?**

COP18 i Doha, Qatar, var en afslutning og en begyndelse, hvorfor denne COP også er blevet kaldt en proces-COP uden indhold. Her skulle man færdiggøre Bali-køreplanens to spor (Kyotoprotokollen og Konventionssporet)

samt begynde Durban Platformens nye forhandlingsperiode frem mod COP21 i 2015. Man forhandlede om, hvad der skulle flyttes fra Konventionssporet over i Durban Platformen. Selvom COP18 kaldes en **proces-COP**, var den ikke meget anderledes end de foregående i relation til, hvor meget formandskabet kunne drive processen, og hvor meget der var lagt op til en lantedrevet proces, men der viste sig at være begrænsninger på, hvor meget processer under radaren kunne drive forhandlingerne. Formandskabet var nok lidt mere svagt og lagde op til en lantedrevet proces. Landene fra Cartagena-Dialogen tilbød at hjælpe formandskabet med at finde kompromistekster og komme videre, men fik ikke rigtig lov til at spille den samme rolle som på COP16 og COP17. Under COP16 og COP17 viste det sig som en af Cartagena-Dialogens styrker, at den netop er et uformelt forum, der arbejder under radaren og derfor ikke formelt kan blande sig eller blive kritiseret. Det viste sig imidlertid på COP18 at være en svaghed. Cartagena-Dialogen har altså brug for et samarbejdende formandskab. Til gengæld trådte de midtsøgende latinamerikanske lande frem som en formel forhandlingsgruppe, AILAC,<sup>17</sup> med budskaber om, at de er villige til at påtage sig reduktionsforpligtelser og gå forrest i en transition til en grøn økonomi, i det omfang deres nationale forhold tillader det. Herudover lagde Peru billet ind på COP20-formandskabet.<sup>18</sup> Dette svækkede G77 yderligere.

I løbet af 2012 blev det i en arbejdsgruppe fastlagt, at Durban Platformen indeholder to dele, som delegationerne på COP18 begyndte forhandlinger om **indholdet** af. For det første skal Durban Platformen indeholde en global aftale, der skal færdiggøres i 2015 og træde i kraft i 2020. For det andet skal den indeholde forhandlinger om klimaaktiviteter i den mellemliggende periode frem til 2020. I forhold til 2020-delen ville G77 først have Bali-køreplanen afsluttet under visse betingelser. Konkret ville de sikre, at indhold fra Konventionssporet, der især fokuserer på ilandenes forpligtelser, blev ført med over i Durban Platformen. Her spillede principperne om *felles, men differentieret ansvar* og *retfærdighed* igen en stor rolle. COP18 viste igen, at disse principper og fortolkningen af dem udgør en væsentlig tvist mellem særligt USA, Canada og Japan på den ene side over for særligt de venstreradikale latinamerikanske lande samt Indien og Kina på den anden side. Og da Durban Platformen ikke nævner principperne, brugte visse ulande enhver given lejlighed til at inddrage disse principper i det videre arbejde. Dette var til stor irritation for mange midtsøgende lande, da det blev anset som forsøg på at afspore mere konkrete forhandlinger og fokus på effektive udledningsreduktioner. De midtsøgende lande lægger mere vægt på, at sådanne principper skal tolkes relativt til, hvordan ver-

den ser ud i dag og i fremtiden og ikke i 1990'erne. USA kan være med på den tolkning, men ser egentlig helst principperne afskaffet. Derfor var forhandlingerne om indhold forholdsvis ukonkrete, og landene med yderpositioner fik længe lov til at diskutere principper af et svagt formandskab. Det endte med, at man blev enige om at afslutte Konventionssporet, men diskussionerne blev blot flyttet over i enten Durban Platformen eller andre COP-grupper frem for at blive afsluttet. For eksempel i relation til reduktionsforpligtelser er sproget blevet udvandet, hvilket har ført til frygt for, at lukkede forhandlinger kan genåbnes og forringes (Boyle 2012, 4).

I forhold til perioden 2013-2020 var **indholdsdiskussionerne** mere af **processuel** karakter forstået på den måde, at de progressive lande ønskede en fast tidslinje og med konkrete reduktionseffekter som mål, så 2013 kunne blive et såkaldt arbejdsår og reduktionskløften frem mod 2020 kan mindskes. Yderpositionerne ville også her hellere diskutere principper, og det blev aldrig rigtig klart, hvad der skal ske, da Doha-teksten er vag angående 2013. Man enedes dog om, at COP21-forhandlingsteksten skal ligge klar inden COP21. Derudover annoncerede FN's generalsekretær, at han vil invitere statsledere til et topmøde i 2014. EU lovede, at klimafinansieringen ville fortsætte, også efter at den såkaldte opstartsfinansiering ophørte efter 2012, og vigtige medlemslande (Tyskland, England, Frankrig, Sverige og Danmark) forpligtede sig til i 2013 og de følgende år at levere finansieringen på et samlet set højere niveau end deres opstartsfinansiering (Morgan 2012). Kyotoprotokollens anden forpligtelsesperiode blev fastsat til at gå til 2020. Det var et tab for ulandene og NGO'erne, der mener, at en kortere periode ville være bedre, da man så ville have mulighed for at forhandle yderligere konkrete reduktionsmål for 2018-2020 på plads, hvorimod EU mener, at nogle år uden forpligtelser vil forringe overgangen til 2020-aftalen og skabe usikkerhed på markedet.

### Opsummering: Bali-Køreplanen er afsluttet og Durban Platformen er på skinner

Bali-Køreplanen er officielt afsluttet og Durban Platformen som forhandlingsproces er gået i gang. Det betyder, at UNFCCC-processen nu arbejder imod en global juridisk aftale bindende for alle lande under Konventionen, samtidigt med at flere og flere midtsøgende lande finder sammen på tværs af Nord-Syd-skellet. Dog er der fortsat store tvister som nævnt mellem de store udledere fra både Nord og Syd. På **indholdssiden** har vi set, at COP'erne de seneste år kan karakteriseres ved tre diskussioner, og at de skal ses i relation til hinanden: nemlig *falles men differentierede ansvar* princippet, *retfærdigheds*princippet samt spørgsmålet om *reelle effekter* af reduktionstiltag. I

forhold til **proces** har vi på den ene side set, at COP'erne har bevæget sig fra åbenlys minilateralisme (COP15) til i højere grad af brug af forhandlinger, der i hvert fald på overfladen involverer samtlige lande. På den anden side har vi set, at processer under radaren kan have stor betydning for fremdriften af forhandlingerne, hvis formandskabet samarbejder og gør brug af de muligheder, det giver.

### COP 21: Mål i Paris

Ligesom i Tour de France kommer Paris til at udgøre målbyen. I denne sammenhæng målbyen for arbejdet med at finde en ny global klimaaf tale. I modsætning til Tour de France, hvor resultatet typisk ligger fast inden den sidste etape, kan man i FN-forhandlingerne forvente, at man først kender resultatet efter en hidsig slutspurt i selve Paris. På den måde minder COP21 på mange måder om sidste gang, man skulle forhandle en klimaaf tale på plads, nemlig COP15. Ligesom ved COP15 er formandskabet begrænset af at være et iland, og der er også mange af de samme problematikker, der gør sig gældende med både proces og indhold, herunder risikoen for et dramatisk massestyrt. Med hensyn til **proces** kommer det franske formandskab til at stå i dilemmaet mellem at satse på en landedrevet proces, at drive processen fremad gennem minilateralisme eller at lægge formandskabstekst på bordet. Det er værd at lægge mærke til, at Frankrig også er medlem af Cartagena-Dialogen, og at EU's lederskab er styrket gennem de seneste år.

Angående **indhold**, er det i høj grad stadig spørgsmålene om effektivitet af udledningsreduktioner og differentiering af ansvar, der trænger sig på. Når det drejer sig om effektivitet, vil den globale indsats mod klimaforandringer i 2015 fortsat være utilstrækkelig i forhold til tograders-målet, jf. afsnittet om COP17 ovenfor. Angående differentiering af ansvar er det fortsat spørgsmålene om, hvilken juridisk form reduktionsforpligtelserne skal have, hvem der skal omfattes af dem, om der skal være forskellige typer af forpligtelser, og hvor meget de forskellige lande og grupper af lande skal reducere med. Spørgsmålene er, om den skarpe differentiering mellem i- og ulande står for skud, og hvilke principper der kommer til at gælde for byrdefordelingen. Det står ret klart, at retfærdighedsprincippet bliver omdrejningspunkt for mange diskussioner, fordi det især er her, ulandene enten finder sammen i den store G77-gruppe (usandsynligt) eller fortsætter fragmenteringen i andre grupper (sandsynligt). Der er imidlertid flere ubekendte, der kan afgøre slutresultatet i Paris. Hvor de meget generelle ubekendte, som den økonomiske krise og forholdet mellem stormagterne, er vanskelige at forudse, er de specifikke forhold angående klimaforhandlingerne lettere at udtale sig om

på baggrund af de sidste års udvikling. Det bliver interessant at se, om det opbrud og nye alliancedannelser, der har præget tiden efter COP15, fortsat gør sig gældende, herunder om G77 sprænges, og om Cartagena-landene formår at træde i karakter som en egentlig gruppering? På landeplan bliver det væsentligt, om Obama-administrationen formår at implementere sit reduktionsmål fra København og Cancún, og i hvilken grad lande som Kina og Indien implementerer ambitiøse nationale klimapolitikker med reelle reduktionseffekter.

### Konklusion

På baggrund af forløbet siden COP15 er det muligt at drage en række konklusioner. For det første kan det konstateres, at målet med FN-klimaforhandlingerne er, at der skal indgås en global juridisk aftale bindende for alle lande under FN's klimakonvention på COP21 i Paris i 2015. *Samtidig har flere og flere midtsøgende lande fundet sammen på tværs af Nord-Syd-skellet, hvilket markerer et nybrud ift. tiden før og under COP15.* Dog er der fortsat store tvister vedrørende indholdet af en ny aftale. For det andet er både proces og indhold betydningsfulde, og hænger ofte tæt sammen. For det tredje indeholder spørgsmålet om **proces** et tilsyneladende dilemma mellem at overlade UNFCCC-processen til sig selv eller at forsøge at drive den fremad gennem møder i mindre grupper eller ved at fremlægge tekst, der mindsker antallet af mulige optioner. For det fjerde er der med hensyn til **indhold** forskellige fortolkninger af *fælles, men differentieret ansvar*. Hvilken fortolkning der i sidste ende dominerer, har stor påvirkning på spørgsmål som forpligtelsers juridiske karakter, hvor meget forskellige typer af lande skal reducere, og graden af verificering af sådanne forpligtelser, men også i forhold til spørgsmålet om retfærdighed. På indholdssiden har det også betydning, hvordan ønsket om en retfærdig aftale (der også indeholder en differentiering af ansvaret) forholder sig til ønsket om en effektiv aftale, der gør noget ved klimaforandringerne. Dette er et spørgsmål, der særligt har skilt vandene blandt ulandene, hvor nogle har prioriteret principper som retfærdighed og fælles men differentieret ansvar over effekt, særligt de venstreradikale latinamerikanske lande samt Indien og Kina. Omvendt har andre, særligt de mest udsatte lande og midtsøgende latinamerikanske lande, bedre kunnet leve med aftaler, der ikke levede op til deres forestillinger om (historisk) retfærdighed, men gjorde noget mere effektivt ved klimaforandringerne. Overordnet set er der også spørgsmålet om, hvor meget FN-forhandlingerne indtil videre har gjort noget ved klimaforandringerne, og om de kan gøre noget ved dem på sigt, eller om andre fora og tiltag reelt kommer til at gøre en større forskel.

### Litteraturliste

- ALBA 2013, *History of ALBA-TCP*, lokaliseret på <http://www.alba-tcp.org/en/contenido/history-alba-tcp>
- Biermann F and I Boas 2010, „Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees“, *Global Environmental Politics*, vol. 10, pp. 60-88
- Blaxekjær LØ (under udgivelse), The Emergence, Spread, and Early Consolidation of the Green Growth Policy Concept, *Environmental Politics*.
- Boyle J 2011, Assessing the Outcomes of COP17. In Pursuit of a Binding Climate Agreement: Negotiators expand the mitigation tent but reinforce the ambition gap. *IISD Report*, December 2011. International Institute for Sustainable Development.
- Boyle J 2012, A Mirage in the Deserts of Doha? Assessing the outcomes of COP18, *IISD Commentary*, December 2012. International Institute for Sustainable Development.
- Christoff P 2010, „Cold Climate in Copenhagen: China and the United States at COP15“, *Environmental Politics*, vol. 19, pp. 637-656.
- Det Hvide Hus 2013, *United States and China Agree to Work Together on Phase Down of HFCs*, 8. Juni.
- Eckersley R 2012, „Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism?“, *Global Environmental Politics*, vol. 12, pp. 24-42.
- EU, LDC, and AOSIS 2011, *Common statement by the European Union, Least Developed Countries and the Association Of Small Island States*, 9 December 2011.
- [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-12-09\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-12-09_01_en.htm)
- Grubb M 2011, „Cancun: the art of the possible“, *Climate Policy*, vol. 11, pp. 847-850.
- International Institute for Sustainable Development (IISD) 2009, Summary of the Copenhagen Climate Change Conference: 7-19 December, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 12(459):1-30.
- International Institute for Sustainable Development (IISD) 2010a, Summary of the Bonn Climate Change Talks: 9-11 April, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 12, no. 460, pp. 1-13.
- International Institute for Sustainable Development (IISD) 2010b, Summary of the Cancún Climate Change Conference: 29 November-12 December, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 12, no. 498, pp. 1-30.
- International Institute for Sustainable Development (IISD) 2011, Summary of the Durban Climate Change Conference: 28 November -11 December, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 12(534):1-34.
- International Institute for Sustainable Development (IISD) 2012, Summary of the Doha Climate Change Conference: 26 November - 8 December, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 12(567):1-34.
- Keohane RO and D Victor 2011, 'The Regime Complex for Climate Change', *Perspectives on Politics*, vol. 9, pp. 7-23.
- Legal Response Initiative 2011 *Issues on Consensus in the UNFCCC Process*, 9 December.
- Lidegaard, B 2012, 'COP15's forløb og historie', *Udenrigs*, no. 2, pp. 19-37.
- Lynas M 2009, 'How do I know China wrecked the Copenhagen deal? I was in the Room' *The Guardian*, 22 December, pp. 10-11.
- Marchinski R og Behrle S 2009, 'The World Bank: Making the Business Case for the Environment', i F Biermann and B Siebenhüner (red.), *Managers of Global Change – The Influence of International Environmental Bureaucracies*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Meilstrup P 2010, *Kampen om klimaet*, København, People's Press.



- Morgan J 2012, *Reflections on COP 18 in Doha: Negotiators Made Only Incremental Progress*, World Resources Institute. Lokaliseret på <http://insights.wri.org/news/2012/12/reflections-cop-18-doha-negotiators-made-only-incremental-progress#sthash.MCOFRmxN.dpuf>
- Park S 2010, *World Bank Group Interactions with Environmentalists*, Manchester University Press, Manchester.
- Skovgaard J 2013, „The Limits of Entrapment: The Negotiations on EU Reduction Targets“, *Journal of Common Market Studies*. DOI: 10.1111/jcms.12069
- Victor D 2011, *Global Warming Gridlock - Creating More Effective Strategies for Protecting the Planet*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zelli F 2011, 'The Fragmentation of the Global Climate Governance Architecture', *Wiley Interdisciplinary Reviews-Climate Change*, vol. 2, pp. 255-270.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Thirteenth Conference of the Parties 2007, *Bali Roadmap*.
- UNFCCC 2011, *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*. Lokaliseret på <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf#page=2>
- UNFCCC 2013a, *Fact sheet: Financing climate change action Investment and financial flows for a strengthened response to climate change*. Lokaliseret på [http://unfccc.int/press/fact\\_sheets/items/4982.php](http://unfccc.int/press/fact_sheets/items/4982.php)
- UNFCCC 2013b, *Parties and Observers*. Lokaliseret på [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/items/2704.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php)
- UNFCCC 2013c, *Request from a Group of Countries of Central Asia and the Caucasus, Albania and Moldova Regarding Their Status under the Convention*. Lokaliseret på [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/negotiating\\_groups/items/1031.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/1031.php)
- UNFCCC 2013d, *Press Release: June UN Climate Change Conference in Bonn sees concrete progress toward new agreement and speeding up climate action*. Lokaliseret på: [http://unfccc.int/files/press/news\\_room/press\\_releases\\_and\\_advisories/application/pdf/pr20130614\\_sb38\\_closing\\_final.pdf](http://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/pr20130614_sb38_closing_final.pdf)
6. Fremover benævner vi MRV som verificering, da dette punkt er det mest konfliktfyldte.
  7. Denne forhandlingsgruppe har siden 1964 samlet udviklingslandene i FN-regi. Der er i dag mere end 130 medlemmer.
  8. Retfærdighed kan ikke defineres entydigt, og princippet er i sig selv genstand for til tider ophedet debat. Konventionen (art. 3.1.) anvender fx princippet både i forhold til en retfærdig fordeling af reduktioner mellem lande baseret på deres historiske ansvar og baseret på deres (økonomiske) formåen. Det anvendes også i forhold til retfærdig handling i relation til fremtidige generationer.
  9. COP'erne løber typisk over to ugers tid, hvor embedsmænd forbereder de politiske aftaler, som i løbet af den sidste uge af forhandlingerne skal vedtages på politisk niveau. COP15 adskilte sig fra andre COP'er ved at have politisk deltagelse på stats- og regeringscheff-niveau frem for på klima- eller miljøministerniveau, som er normal praksis.
  10. Sudan, Bolivia, Cuba, Venezuela, Nicaragua og Tuvalu (IISD 2009)
  11. Det er værd at bemærke, hvordan man på baggrund af skuffelsen på COP15 i politiske og akademiske kredse begyndte at diskutere, hvorledes mellemstatslige institutioner, bilaterale samarbejder samt sammenslutninger af byer kan supplere eller erstatte UNFCCC (Keohane & Victor 2011; Zelli 2011). Uden at gå i dybden med alternativer eller supplementere til UNFCCC kan vi påpege, at de i stigende grad også tegner global klimapolitik. Disse alternativer inkluderer G20, Major Economies Forum on Energy and Climate Change (MEF), Verdensbanken, WTO, og C40 (sammenslutning af 40 storbyer). Bilateralt er det nogle gange muligt at finde løsninger, der ikke kan nås i UNFCCC-regi. I juni 2013 forpligtede præsidenterne Obama og Xi både USA og Kina til at arbejde for en udfasning af de meget potente HFC-drivhusgasser (Det Hvide Hus 2013). Et andet eksempel er, hvordan Danmark og Sydkorea som brobyggere mellem i- og ulande har formået at sætte grøn vækst på den internationale dagsorden gennem bl.a. OECD, Verdensbanken og UNEP samt egne organisationer, henholdsvis Global Green Growth Forum og Global Green Growth Institute. Formålet er at skabe internationale projekter gennem offentlig-private partnerskaber, der både reducerer udledninger og bidrager til økonomisk vækst, særligt i ulandene (Blaxekjær under udgivelse). Overordnet set handler ikke-UNFCCC tilgange ikke om at lave den store forkromede klimaafte, men om at ændre praksis gennem læreprocesser, engagement af væsentlige aktører og „bløde“ forpligtelser til handling, alt sammen tiltag der potentielt kan supplere og understøtte UNFCCC-processen snarere end nødvendigvis at udgøre et alternativ til den.
  12. Cartagena Dialogen er ikke en officiel forhandlingsgruppe, men et forum hvor deltagere udveksler ideer, forståelser af positioner og forhandlingerne, men i lige så grad forsøger at formulere fælles forslag i konkrete tekstforslag, som landene hver især kan lægge frem i forhandlingerne. Antallet af deltagere i Cartagena Dialogen varierer fra møde til møde. Der er ca. 30 kernelande, men med observatører og andre inviterede lande, kan der deltage mellem 40 og 50 lande. Kendetegnende er, at alle medlemslande ønsker reelle fremskridt i klimaforhandlingerne.
  13. Brasilien, Sydafrika, Indien og Kina etablerede sig op til COP15 i alliancen BASIC.
  14. Antigua and Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, Saint Vincent and the Grenadines og Venezuela er i dag medlemmer af alliancen ALBA, som blev etableret i 2004 (ALBA 2013).
  15. UNFCCC har ikke vedtaget regler for, hvorledes man træffer beslutninger, og der er derfor ikke nogen klar definition af, hvornår der er konsensus. På baggrund af praksis inden for UNFCCC er det

## Noter

1. Forkortelsen står for Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Samtidig med COP'en holdes også Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties (CMP) to the Kyoto Protocol. Vi bruger konsekvent forkortelsen COP til at dække alle møder i relation til Klimakonventionen (UNFCCC).
2. Se fx de forskellige COP-referater fra International Institute of Sustainable Development mere dybdegående behandling af de forskellige forhandlingsemner.
3. Kyotoprotokollen blev vedtaget i Kyoto i 1997. Første forpligtelsesperiode løb fra 2008 til og med 2012. Se også [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int).
4. Ilande bruges i denne artikel til at dække over Annex 1 lande, som omfatter de lande, der i 1992 var medlemmer af OECD samt lande i økonomisk transition (post-sovjetiske lande). Ulande og andre ikke-ilandene, de såkaldte Non-Annex 1 lande, omfatter resten af verden og i udgangspunktet udviklingslandene, men kan ikke uden videre reduceres til udviklingslande, da fx Mexico, Sydkorea og visse lande fra Centralasien og Kaukasus ikke anser sig selv for at være udviklingslande (se også UNFCCC 2013b og 2013c).
5. Det kaldes Konventionssporet, da Klimakonventionen samler alle landene.

- ikke usædvanligt, at et enkelt lands indvendinger ikke er i stand til at blokere en vedtagelse (Legal Response Initiative 2011).
16. EU havde allerede vedtaget et reduktionsmål for 2020, der som EU-lovgivning var juridisk bindende i EU-regi, men ikke internationalt. Den hjemlige binding er dog juridisk set stærkest.
  17. Association of Independent Latin American and Caribbean states. AILAC tæller Colombia, Costa Rica, Chile, Peru, Guatemala og Panama og støttet af den Dominikanske Republik.
  18. Venezuela (fra ALBA) lagde også billet ind på COP20. I juni 2013 blev Peru valgt som vært for COP20, og Venezuela som vært for præ-COP'en (UNFCCC 2013d).