

Kina og COP15: Da dragen spyede ild

Ole Odgaard

Kina vejede USA's forhandlingsmandat og fandt det for let. Derfor blokerede Kina og andre store ulande topmødet ved at afvise krav om langsigtede CO₂-reduktioner. Kinas nye stormagtsstatus er en ny joker i fremtidige klimaforhandlinger

Klimatopmødet i København var udsat til at gøre det, som ingen havde formået – nemlig at få alle verdens lande til at bidrage til en bæredygtig klimaudvikling. Efter 1½ uges drøftelser skulle 192 lande, med den største samling af præsidenter, premierministre og statsministre nogen sinde uden for FN, blive enige. Målet var en bred global aftale til opfølgning af Kyoto-protokollens første forpligtelsesperiode.

Verdens største lande og økonomier var allerede på forhånd enige om, at en temperaturstigning på højst 2 grader celsius over førindustrielt niveau skulle være ledetråden. Det stillede krav om globale reduktionsmål for drivhusgasser på både kort og lang sigt. Krav som alle lande – også Kina – skulle bidrage til.

Den globale udfordring

2 grader celsius målsætningen er bl.a. Danmarks og EU's krav til den fremtidige klimaindsats. Hvis den globale temperaturstigning kommer til at overstige 2 grader celsius, kan klimaforværringen vanskeligt vendes. Derfor er dette et yderst vigtigt pejlemærke. FN's Klimapanel vurderer, at hvis klimaforandringerne skal begrænses til 2 grader, skal det globale udslip af drivhusgasser toppe inden 2015. Skal temperaturstigningen holdes under 2 grader kræver det endvidere, at ilandene i 2020 skal reducere deres udledning af CO₂ og andre drivhusgasser med 25-40 pct. i forhold til 1990. Ulandene har historisk og i dag en betydeligt lavere udledning – de har en indu-

striudvikling foran sig. Derfor er der ikke noget reduktionskrav til ulandene i 2020 – 2 grader celsius målsætningen kan opnås ved, at de til gengæld skal have en ‘mærkbart’ lavere stigning i deres udledning end ellers, ifølge FN’s Klimapanel. EU og andre internationale organisationer definerer det som en 15-30 pct. lavere stigning fra 1990-2020.

Ifølge FN’s Klimapanel kræver 2 grader celsius målsætningen også langsigtede reduktioner. Så skal den globale udledning af drivhusgasser i 2050 reduceres med 50-85 pct. i forhold til 2000. Ilandene får stillet en betydelig udfordring i sigte: Deres udledning skal være 80-95 pct. mindre end i 1990. Det er den bastante udmelding, som dermed sætter et konkret pejlemærke for, hvornår ilandene i praksis skal være stort set CO₂-neutrale. Det betyder helt konkret, at Danmarks CO₂-udslip fra fossile brændsler skal reduceres fra 10 ton per indbygger i dag til 1-2 ton om blot 40 år.

Men en global halvering af CO₂-udslippet kan ikke ske alene med indsats i industrilandene. Det forudsætter også, at mellemindkomstlandene skal bidrage med egentlige reduktioner på sigt. Det er ikke nok bare at opnå en lavere stigningstakt end ellers indtil 2020. Men hvor stor ulandenes reduktion skal være på lang sigt, har FN’s Klimapanel ikke meldt noget ud om.

Det langsigtede reduktionsbehov er åbenlyst, når der alene ses på

Kina. Kina har efter år 2000 stået for intet mindre end tre-fjerdedele af den globale tilvækst i CO₂-udledningen. Og netop Kina viste sig i den grad at komme i stormens øje under klimakonferencen.

Klimakonferencens magre resultat

Efter lange og seje forhandlinger endte det hele med et 3 sideres hoveddokument. Det mest ambitiøse er, at det internationale samfund nu tager til efterretning, at den globale temperatur højst må stige 2 grader celsius. Og verdens største udledere af drivhusgasser – Kina, USA og de fremadstormende økonomier i Indien, Brasilien og Sydafrika mv. – er omfattet af denne målsætning og de heraf afledte opfordringer til at vedtage reduktionsmål.

Men – og det er et stort men – der blev ikke fastsat nogen reduktionsmål. Hverken på kort eller lang sigt. Det er de helt afgørende spørgsmål for, om ord afløses af handling.

Og Kyoto-protokollen – som alene har reduktionsforpligtelser for alle ilandene (men ikke er ratificeret af USA, som ellers står for knap 1/5 af de globale udledninger) – blev ikke udvidet til også at have reduktionsforpligtelser for mellemindkomstlandene og andre lande med fremadstormende økonomier. At dele verden op i kun i- og ulande, som Kyoto-protokollen gør, fritager mellemindkomstlandene for et reduktionsansvar. Man kan ellers hævde, at

lande som Sydkorea og rimeligt velstående lande i Mellemøsten også bør reducere, eftersom de er i en helt anden situation end de fattige ulande som fx Bangladesh.

Reduktion af drivhusgasser må således ses i forhold til hvert lands velstand og faktisk udledning per indbygger, hvis der skal opnås en global reduktion af drivhusgasser. Det kræver, at Kyoto-protokollen på en eller anden måde integreres med Klimakonventionen, som gælder alle lande – det vil bringe mellemkomstlandene ind i den gruppe af lande, som skal reducere på lang sigt. Det blev ikke til noget.

Status den 24. februar 2010 var, at 104 lande havde tilsluttet sig 'Copenhagen Accord' og målsætningen om en global temperaturstigning på højst 2 grader celsius. Disse lande, som repræsenterer 80 pct. af de globale udledninger, har samtidig udmeldt reduktionsmål. Disse reduktionsmål vil reducere den globale udledning af drivhusgasser fra 54 gigaton CO₂-ækvivalenter til 48-50 gigaton i 2020. En række studier og europæiske eksperter anbefaler et emissionsniveau på 42-46 gigaton i 2020, hvis 2 graders målsætningen skal nås. Der mangler således fortsat reduktioner på rundt regnet 5 gigaton CO₂-ækvivalenter – eller lige så meget som landene lagde på bordet ved COP15. Det er en hård udfordring at tackle på COP16 og COP17, for de lavthængende frugter er plukket. Og yderligere nationale til-

sagn om reduktioner er ramt af modvind fra den internationale krise og den generelle misstemning fra de internationale klimaforhandlinger.

CO₂-reduktionsudspil fra Kina

I gennem længere tid havde Kina signaleret en hård, men optimistisk forhandlingsvilje. Men i ugerne op til selve klimakonferencen, dukkede der nye kinesiske signaler op. Signalerne skulle – under overfladen – vise sig at være mere hårde end optimistiske.

Den kinesiske regering meddelte den 26. november 2009, dvs. et par uger inden COP15, at Kina for første gang nogensinde havde vedtaget et nationalt mål om at begrænse CO₂-udslippet. Kinas CO₂-intensitet, dvs. den udledte CO₂ per BNP-enhed, skal forbedres med 40-45 pct. fra 2005 til 2020. CO₂-målet har ikke noget loft for Kinas CO₂-udledning, målet angiver kun den relative reduktion i forhold til økonomiens størrelse. Målet er endvidere kun for energirelateret CO₂ – ikke for CO₂-binding i skov eller andre drivhusgasser.

Kina betonedede, at dette mål kun var et nationalt mål baseret på egne ressourcer, det var ikke et internationalt bindende mål. Opnåelsen af de 40-45 pct. forbedrede CO₂-intensitet agtes indfriet uden international støtte og uden international overvågning og verifikation.

En forbedret karbonintensitet på 40-45 pct. lyder umiddelbart ambitiøst. Ved et nærmere eftersyn er det kinesiske mål dog ikke imponerende. Det vedtagne CO₂-intensitetsmål vurderes at basere sig på analyser fra 'Energy Research Institute', der er centralt placeret i den Nationale Udviklings- og Reform Kommission. 'Energy Research Institute' har opstillet et reference-scenario, hvor Kina kun anvender de teknologier og politikker, som fandtes før 2005 (argumentet er, at 2005-2020 perioden starter i 2005). Dermed opstilles et uaktuelt scenario med markant øget energiforbrug og CO₂-udslip. Som alternativ opstilles et mere ambitiøst scenario, hvor Kina med vedvarende energi og energieffektivitet forbedrer CO₂-intensiteten med 44 pct. fra 2005-20. Altså identisk med det vedtagne mål.

Den udvikling er allerede igangsat. I den indeværende femårsplan (2006-10) følger Kina reelt det mere ambitiøse scenario, som blot er en fortsættelse af den hidtidige udvikling. I den foregående 15 års periode (1990-2005) oplevede Kina en lignende forbedring i CO₂-intensiteten på 46 pct. Kinas nye CO₂-intensitetsmål repræsenterer således ikke nogen forbedring i forhold til den nuværende udvikling. Ifølge den alment anerkendte opgørelsesmetode fra Det Internationale Energiagentur (IEA), repræsenterer det kinesiske CO₂-intensitetsmål en reduktion på kun 0-5 pct. fra det, den ellers vil-

le være. Altså meget langt fra de 15-30 pct., som er den gængse tolkning af FN's Klimapanel's definition af en 'mærkbart' lavere stigning end ellers. Denne kendsgerning blev stort set ikke nævnt i pressen. Det kinesiske reduktionsmål kan således ikke siges at være ambitiøst – snarere et forhandlingsudspil.

Det skal bemærkes, at det nye kinesiske mål ikke reducerer CO₂-udslippet. Tværtimod forventer den kinesiske analyse, at Kinas CO₂-udslip stort set fordobles på kun 15 år (2005-2020). Det vil medføre, at Kina i 2020 vil udlede flere drivhusgasser per indbygger end gennemsnitsborgeren i EU – på trods af, at den kinesiske BNP per indbygger er betydeligt lavere. Og ikke nok med det, CO₂-udslippet forventes først at toppe i 2050, dvs. langt senere end 2015 som anbefalet af FN's Klimapanel. Det er også betydeligt senere end 2020, som IEA anbefaler i deres *World Energy Outlook 2009* – det er muligt at toppe senere, det kræver dog endnu skrappe reduktioner i de kommende årtier.

Skærpet forhandlingsposition

Det var ikke kun på den nationale scene, at Kina kridtede forhandlingsbanen op. Internationalt kom der også nye meldinger. Henover sommeren 2009 trådte Kina et skridt tilbage på målsætningen om en global temperaturstigning på højst 2 grader celsius. Ved 'Major Econo-

mies Forum' erklærede Kina ligeud, at ilandenes 80-95 pct. reduktion i 2050 måske ikke var acceptabel.

Kina havde ikke hidtil sat spørgsmålstegn ved de faglige hovedanbefalinger fra FN's Klimapanel – dvs. at det globale udslip af drivhusgasser skulle reduceres med 50-85 pct. fra 2000 til 2050 og at ilandene skal reducere med 80-95 pct. fra 1990 til 2050. Det har verdenssamfundet ellers anerkendt som grundlaget for de politiske beslutninger. Hvis udslippet af drivhusgasser ikke topper inden 2015 og ikke mindst halveres inden 2050, kan 2 grader celsius målsætningen næppe nås. Det var ikke desto mindre Kinas signaler op til COP15, især i de sidste 1-2 måneder op til klimakonferencen.

Det bidrog til, at den hidtidige konsensus om de brede linjer og Klimapanelets faglige anbefalinger svandt ind i løbet af få måneder. Det var et legitimt springbræt for de aftaleskeptiske ulande.

Hvor det bar hen blev mere tydeligt på et samtidigt topmøde mellem Kina, Indien, Brasilien og Sydafrika. Kun en uge inden klimakonferencens start offentliggjorde de store ulande brikker af et fælles forhandlingsudspil. Landene kunne til nøds erklære sig enige i 2 grader celsius målsætningen, ikke mere. Især Indien var imod, at ulandene overhovedet skulle reducere deres CO₂-udslip på lang sigt til 2050. Brasilien og til dels Sydafrika betonedede derimod nødvendigheden af, at også de store

ulande skulle bidrage til en global klimaafteale. Kina syntes at have indtaget en midterposition, men skulle angiveligt have støttet en udmelding om, at det globale udslip af drivhusgasser ikke skulle halveres inden 2050. Ikke engang ilandenes reduktionsmål på 25-40 pct. i 2020 var der opbakning til. Der var kommet et fingerpeg herom på klimamødet i Bonn i juni 2009. Her stillede Kina og Indien sig i spidsen for en stor gruppe af ulande, som krævede en 40 pct. reduktion i 2020 som et forpligtende mål for ilandene. Altså mere end de 25-40 pct. som FN's Klimapanel havde meddelt.

Beskeden og dermed forhandlingsudspillet fra de store ulande – især Kina og Indien – var således: Mellemindekomstlandene ville ikke bidrage til at reducere deres udslip af drivhusgasser inden 2050, det må ilandene i stedet gøre – i praksis ved at betale stort set hele den globale reduktion.

Det fik flere iagttagere til at spørge, om Kina overhovedet er interesseret i en global klimaafteale. Udmeldingen om, at ilandene skulle betale størstedelen af gildet, fik flere til at spørge, om regningen for drivhusgasreduktion i Kina var for dyr – om det var derfor, at Kina stillede sig på bagbenene?

Omkostning for CO₂-reduktion

IEA offentliggjorde et par måneder inden COP15 nogle beregninger af,

hvad det koster at reducere CO₂ i de store lande, bl.a. Kina. Beregningerne tager udgangspunkt i, hvad omkostningen er for at opnå så store reduktioner, at den globale temperaturstigning kan begrænses til højst 2 grader celsius – dvs. det såkaldte 450 ppm scenario.

IEA vurderer, at det vil koste Kina 0,8 pct. af BNP i 2020 og 1,5 pct. af BNP i 2030 at investere i ambitiøse klimateknologier, som vil bidrage til en global temperaturstigning på højst 2 grader celsius. Det er prisen, hvis der udelukkende foretages nationale tiltag – et internationalt kvotemarked indgår ikke i beregningerne.

Udgifterne for Kina er betydeligt højere end for resten af verden. Mens Kina i 2020 skal investere 0,8 pct. af BNP, er det globale gennemsnit på 0,1-0,35 pct. af hele verdens BNP i 2020.

Der er tale om merinvesteringer. De positive økonomiske effekter i form af færre udgifter til køb af olie og andre brændsler er ikke medregnet. De sparede udgifter til sundhedssektoren og medicin mv. som følge af mindre forurening er heller ikke medregnet. Inddrages disse positive gevinster, reduceres meromkostningerne betydeligt.

IEA har således vurderet, at Kinas mindre import af olie og gas og sparede udgifter til luftforurening vil beløbe sig til 0,7 pct. af Kinas BNP i 2030 – eller knap halvdelen af den samlede merinvestering ved ambi-

tiøse klimapolitikker. Mange andre positive effekter kunne medregnes, hvilket vil bringe meromkostningerne yderligere ned. Fx konkluderer Kinas officielle rapport om klimaforandringer, at produktionen af fødevarer vil falde med 5-10 pct. i 2020 og op til 37 pct. i 2050, hvis klimaforandringerne fortsætter. De store omkostninger ved vandforurening er heller ikke taget med i regnestykket.

En meromkostning på nogle promille af BNP kan ikke siges at være uoverkommelig. Slet ikke med årlige vækstrater på knap 10 pct., som Kina har haft i årtier og også vil have en tid fremover. Andre ulande med finansiell knaphed kan have svært ved at investere nu for at få langsigtede gevinster, men Kina er ikke i den situation.

Desuden har Kina en helt anden interesse end klimahensyn i at reducere CO₂, nemlig forsyningssikkerhed. Kina var indtil 1993 olieeksportør – i dag importerer Kina halvdelen af sit olieforbrug. I 2030 vurderes olieforbruget at være dobbelt så stort som i dag, hvor 80 pct. af olien må importeres. Naturgas vil vinde kraftigt indpas i den kinesiske energiforsyning og langt størstedelen af den må også importeres. Det stiller Kina i en penibel situation: Den økonomiske vækst bliver afhængig af relativt få og ustabile områder i verden, som er muslimsk domineret. Kina oplever i disse år skærpede konflikter i den muslimske Xinjiang

provins, og den kinesiske ledelse er ikke tryk ved den ulmende og potentielle forsyningskonflikt.

Kina har således gode grunde til at gennemføre tiltag til at mindske brugen af fossile brændsler. Alligevel tøvede landet med at bakke op om COP15 og de internationale bestræbelser på at få en global klimaaftale i stand.

Et nærmere kig på forhandlingsforløbet vil vise, at årsagen er at finde i de politiske alliancer imellem ulandene, og i Kinas bestræbelser på at få en mere gunstig fordeling af reduktionsbyrderne. Kina ønsker således, at ilandene skal finansiere en langt større del af de globale klimainvesteringer – således at Kina får en (især udenlandsk) finansiering, der udgør betydeligt mere end nogle promille af sit BNP, som meromkostningerne skønnes at ville andrage.

Manglende garanti for reduktion

Kina og de store ulande fremførte på selve COP15, som signaleret i den foregående uge, at de ikke ville acceptere en global reduktion af drivhusgasser på 50 pct. i 2050, før end ilandene forpligter sig til en reduktion på mindst 25 pct. fra 1990-2020. Nogen gange kom et krav om 40 pct.

Her havde Kina og Indien gode forhandlingskort på hånden, for flere scenarier viste, at ilandene var langt fra at kunne opfylde den 25-40 pct. reduktion i 2020, som FN's Kli-

mapanel har anbefalet. Med de udspil der lå på bordet inden COP15, ville ilandene ifølge flere scenarier kun opnå 13-18 pct. Så Kinas og ulandenes skepsis var reel.

Hvis ilandene ikke garanterer en opfyldelse af 25-40 pct. målet i 2020, så kan Kina og andre ulande risikere at få pålagt en del af ilandenes uopfyldte reduktionsbyrder. Her havde Kina en reel pointe, hvis altså ikke ilandene betalte sig fra det eller på anden måde gav ulandene en garanti om, at de ikke skulle bøde for ilandenes manko.

Kinas ultimative krav

Derfor insisterede Kina og G77-landene på, at Kyoto-protokollen skulle opretholdes. Enhver indledende drøftelse på at integrere Kyoto-sporret med Klimakonventionen blev blokeret.

Ulandene kunne sagtens få sikkerhed for, at de ikke skulle yde ekstra for at rette op på ilandenes manglende CO₂-reduktion fra Kyoto-protokollen. En sådan garanti til ulandene kunne forholdsvist let gøres til en del af en ny klimaaftale, men ulandene afviste altså drøftelser herom. Ulandene ville først have håndfaste garantier om finansiering og teknologi.

Kina havde i længere tid peget på, at teknologioverførsel til ulandene var en væsentlig forudsætning. En opblødning i retorikken syntes at vise, at Kina fraveg kravet om gratis

teknologioverførsel. Snarere overførsel af klimavenlige teknologier til overkommelige priser. Kina har især interesse i at få udenlandsk teknologi til at udvinde og lagre CO₂ i undergrunden (også kaldet Carbon Capture Storage). Også produktionsteknologier til cement og stål, nye vedvarende energiteknologier, lagring af elektricitet med ny 'batteri'-teknologi osv. Udlandet har dog stadig ikke tillid til Kinas overholdelse af patentrettigheder – det blev dog ikke en egentlig knast på selve klimakonferencen, så langt nåede forhandlingerne ikke. Finansieringsspørgsmålet blokerede nemlig forhandlingerne.

Kina havde allerede i mindst et år inden klimakonferencen meldt ud, at ilandene skulle allokere ½-1 pct. af BNP til den globale klimaindsats gennem de fire fonde under FN's Klimapanel – dvs. til klimatilpasning, reduktion, teknologioverførsel og kapacitetsopbygning. En hurtigtvirkende støtte allerede fra 2010 blev betonet i stadig stigende grad, jo nærmere klimakonferencen nærmede sig. Og det gav bonus. Håndfaste løfter om 3 gange 10 mia. USD i de kommende 3 år fra 2010 kom på forhandlingsbordet og blev hurtigt godkendt af alle.

Men en langsigtet finansiering kom ikke helt i hus, selvom ulandenes G77-talsmand Di Aiping fremførte dette meget resolut og bombastisk igennem hele konferencen. Hillary Clinton bragte 100 mia. USD

i 2020 på banen, men det blev aldrig specificeret, hvem der skulle bidrage med hvor meget og på hvilken måde. Mens de 3 gange 10 mia. USD er offentlige midler, indgår private investeringer i de 100 mia. USD. Ulandene har igennem årene indhøstet mange erfaringer med uspecificerede løfter om ulandsbidstand, som ikke blev til noget. Selvom finansieringsløftet blev skrevet ind i Københavner-aftalen, var flere store ulande ikke tilfredse med hverken beløbets størrelse eller de uspecificerede finansieringskilder. Kinas krav om, at ilandene skal allokere et beløb svarende til mindst ½ pct. af det globale BNP til ulandene, er mindst 3 gange større end de lovede 100 mia. USD i 2020.

Omvendt ville ilandene ikke yde garanti for 100 mia. USD årligt, altså mindre end Kina kræver, uden at der først var opnået enighed om mellemindkomstlandenes langsigtede reduktionsforpligtelser. En reel uenighed baseret på saglige og forståelige argumenter. G77-landene (ulandene) syntes dog ikke at være indstillede på egentlige realitetsdrøftelser af løsningsforslag. Det gik meget tungt.

USA's ultimative krav til Kina

En af de store knaster var ilandenes krav til Kina om, at reduktion af drivhusgasser skulle måles og kontrolleres af en uvildig international myndighed. Især USA fremførte det

te krav med nærmest ultimativ styrke og ubøjelighed.

Senatet i den amerikanske kongres havde med god grund fået meget omtale op til konferencen. Barack Obama forhandlede på usikkert grundlag – kort sagt på Senatets efterbevilling. Derfor kunne Obama vanskeligt give for store indrømmelser på det punkt, som mange amerikanske senatorer opfattede som garanti mod at miste amerikanske arbejdspladser til Kina. Frygten var, at Kina måske ville snyde på vægten ved ikke at gennemføre de CO₂-reduktioner, som landet lover. Det kunne ske i de sektorer, som ikke vil modtage international støtte og derfor ikke overvåges af uvildige internationale myndigheder. Med andre ord: Kina ville 'slippe' for at investere i CO₂-reduktioner og dermed skabe ulige konkurrencevilkår med øget arbejdsløshed til følge i USA og EU. EU og andre ilande så ud til at lægge sig i baghjulet på USA – tilliden til Kinas uvildige egenkontrol kan ligge på et begrænset sted i størstedelen af det internationale samfund.

Kravet om uvildig kontrol blev ydermere aktualiseret af en begivenhed bare en uge inden klimakonferencen. FN nægtede nemlig at godkende et stort antal vindmølleprojekter i Kina, som adskillige ilande ønskede at støtte. Der er tale om de såkaldte CDM-projekter (Clean Development Mechanism), hvor ilande under Kyoto-protokollen betaler for

reduktion af CO₂ i ulande mod at bruge reduktionen til at opfylde deres reduktionsforpligtelse med. De kinesiske myndigheder overtrådte flere regler. CDM-projekterne er et væsentligt internationalt bidrag til udviklingen af vedvarende energi i Kina – faktisk udgør CDM halvdelen af alle nye vedvarende energiprojekter i Kinas elsektor i disse år. Disse CDM-projekter er de eneste, som kontrolleres uvildigt i Kina. Og her blev der fundet graverende problemer. Det cementerede det amerikanske forhandlingskrav yderligere.

Denne knast har været kendt i længere tid. Faktisk har USA og Kina indledt flere samarbejder om kontrol og overvågning i energisektoren. Fx planlægger Guangdong provinsen (med omkring 80 mio. indbyggere) at indføre samme overvågningssystem som det i Californien. Og det støttes af USA. Systemet opfylder ikke FN's krav, men er et første skridt på vejen. Så måske kan en vis enighed opnås fremover – hvis altså Kina ønsker det.

Intern kinesisk uenighed

Kina ønskede på ingen måde at acceptere udenlandsk kontrol over dets udledninger af drivhusgasser. Det traditionelle krav om national suverænitet vejede tungest. Kina ønsker ikke at komme under udenlandsk – især amerikansk – indflydelse. Her blev der ført meget intense og uforenelige forhandlinger.

Det skal bemærkes, at Kinas udenrigsministerium øjensynligt havde mere at sige end den Nationale Udviklings- og Reform Kommission. Udenrigsministeriet har traditionelt håndhævet kravet om national suverænitet meget hårdt. Princippet om ingen indblanding i landes interne anliggender har altid været et af udenrigsministeriets højst profilerede krav i internationale forhandlinger og aftaler. Den Nationale Udviklings- og Reform Kommission har derimod store interesser i en international klimaafteale. Det vil kunne sikre Kina adgang til øget udenlandsk teknologi og finansiering, som er en løftestang i Kinas moderniseringsbestrebelse. Kommissionen har bl.a. markeret sig ved udmeldinger om, at fremtidens ilande vil bestå af *low-carbon* økonomier – ulandene vil typisk være afhængige af dyr, importeret energi, som typisk bruges i sektorer med lav værditilvækst i den globale arbejdsdeling.

Nogle COP15 iagttagere spottede hurtigt, at Kinas vice-udenrigsminister He Yafei satte sig for den kinesiske bordende, mens den mere klimaprogressive viceminister Xie Zhenhua fra den ellers magtfulde udviklingskommission fik en mere ydmyg rolle. Kun He Yafei deltog i de væsentlige møder med statslederne – efter at premierminister Wen Jiabao på utraditionel vis overlod de vigtigste forhandlinger til sine underordnede. Også det blev af udenlandske iagttagere tolket som et sig-

nal på manglende kinesisk forhandlingsvilje.

Kinas nye reduktionskrav

Den anden brudflade var lige så bastant. Så længe USA og ilandene ikke kunne give større og håndfaste finansieringsløfter, var Kina og de store ulande decideret modvillige til at drøfte nye reduktionstiltag.

Det sås tydeligt på COP'ens første uge, hvor et (af flere) aftaleudkast blev lækket til pressen og offentliggjort af *The Guardian*. Det var nærmest kogende vand på de aftaleskeptiske ulandes mølle.

The Guardian refererede til nogle fortrolige analyser, som nogle ulande havde foretaget af ulandenes reduktionsbyrder i 2050. De viste, at ulandene i 2050 kun måtte udlede 1,44 ton CO₂ per indbygger, mens ilandene kunne udlede 2,67 ton CO₂ per indbygger. Ulandene fremførte således, at alle lande i 2050 skal have samme udledning af drivhusgasser per indbygger. Da der også i 2050 vil være store forskelle i de enkelte lande velstand, vil de rige lande selvfølgelig udlede en større mængde drivhusgasser per indbygger. Hvis alle lande kun må udlede lige meget drivhusgas per indbygger, skal ilandene reducere deres udledninger med endnu mere end anbefalet af FN's Klimapanel. Det kan selvfølgelig kun lade sig gøre ved, at ilandene betaler en endnu større del af de globale reduktioner

BAGGRUND

og dermed betaler en endnu større del af ulandenes reduktioner. Dette reduktions- og finansieringsprincip har selvfølgelig stor opbakning blandt ulandene.

Nu sprang proppen af flasken. Her var forklaringen på, at Kina og de store ulande i månederne op til COP15 i stigende grad modsatte sig FN's Klimapanel's ellers alment accepterede reduktionsmål for i- og ulande. Kina og G77-landene brugte lejligheden til at fremsætte nye principper for fælles reduktionskrav: Lige stor mængde drivhusgas i udslip per indbygger.

Dermed markerede ulandene også deres krav til at integrere Kyoto-protokollen og Klimakonventionen: Hver global borger skal have samme ret til udledning af drivhusgasser.

Kina udleder allerede i dag mere CO₂ per indbygger end den globale gennemsnitsborger. Og i løbet af de næste højst 10 år vil Kina udlede mere drivhusgas per indbygger end EU. Derfor fremfører især Kina, at det er den historisk akkumulerede CO₂-emission, som er en lige ret. Dvs. hvad der gennem mange år er udledt – for det er jo den akkumulerede mængde drivhusgasser, som skaber klimaproblemerne. Her er Kina og andre ulande langt fra at nå op på det globale gennemsnit.

Dette forhandlingskrav havde Kina allerede inden COP15 koordineret med Indien, Brasilien og Sydafrika. Det blev formuleret som 'ilandenes historiske ansvar' og 'lan-

denes fælles, men differentierede ansvar'. Heri ligger det måske største konfliktpotentiale for en eventuel ny fælles klimaaftale. Pressen har rapporteret forbavsende lidt herom. Måske fordi der ikke kom realitetsforhandlinger og dermed fokus herpå under COP15.

Kina har i flere år promoveret ideen om en lige ret til at udlede samme akkumulerede mængde drivhusgasser. Der er endnu ikke detaljer om, hvordan hver borgers ret til at udlede akkumulerede drivhusgasser konkret blev fremlagt under forhandlingerne – det skete i så fald meget sporadisk, da der ikke foregik realitetsforhandlinger om de enkelte lands reduktionsmål.

Men på klimakonferencen i Poznan i december 2008 blev én udledningsmodel præsenteret, som er blevet udviklet og promoveret igennem flere år af velanskrevne kinesiske klimaforskere. To måneder før klimakonferencen i København offentliggjorde de en ny artikel om størrelsen af den akkumulerede CO₂-udledning fra 1900 til 2005 og hvert lands udledningskvote frem til 2050.

Budskabet blev gentaget på selve klimakonferencen for de deltagere, som havde fundet vej til et 1½ time langt seminar. Detaljerede data blev præsenteret for, hvor meget hver lands gennemsnitsindbygger havde udledt i denne godt 100 år lange periode. USA har fra 1900 til 2005 udledt 19 gange mere CO₂ per indbygger end Kina. Jo større CO₂-udled-

ning per gennemsnitsborger i fortiden, jo lavere tilladelse til fremtidig udledning frem til 2050. Dermed kan USA ikke udlede mere CO₂ fremover, faktisk overskred USA sin udledningsrettighed per indbygger allerede i 1936. Kina vil pga. sin lave udledning i fortiden først nå sit globale gennemsnit per indbygger i 2047.

Konklusionen var, at USA og flere vestlige lande allerede i dag og med tilbagevirkende kraft overhovedet ikke må udlede nogen drivhusgasser – derudover skal ilandene indhente et CO₂-efterslæb ved at betale for ulandenes udledning. Et 4-cifret mia. beløb i USD skal ilandene således overføre til ulandene for at dække fortidens CO₂-gæld. Kinas ambassadør med særligt ansvar for klimaforhandlinger Yu Qingtai udtalte på COP15, at ilandene skal betale alle omkostninger for klimatilpasninger og CO₂-reduktioner.

Det skal bemærkes, at Indien efter det andet klimamøde mellem Kina, Indien, Brasilien og Sydafrika på højt niveau i januar 2010 promovere budskabet om ilandenes historisk akkumulerede udledning lige så højt som Kina. Den indiske miljøminister Jairam Ramesh udtalte, at ilandene nu måtte bære det historiske ansvar for 200 års emissioner og betale prisen i form af teknologioverførsler og finansiering til ulandene. Fronterne er trukket yderligere op efter COP15, hvor især Kina og Indien stiller nye krav til klimaforhandlingerne.

Kina udelukkede amerikansk accept

Kinas krav og markante retorik var med til at lukke forhandlingsdøren. USA ville ikke have mulighed for at få Senatet til efterfølgende at godkende kravene. Kinas ordvalg og politiske konfrontation næsten udelukkede, at senatorerne efterfølgende kunne give grønt lys.

Flere vestlige analytikere anfægtede de faglige præmisser for Kinas synspunkt. De fremførte, at Kina i dag ikke behøver at følge samme industrialiseringsmodel og dermed samme historiske CO₂-udledningsspor som ilandene. De vestlige lande har igennem deres industrialisering udviklet ny og betydelig mere klimavenlig teknologi, som Kina og andre ulande med fordel kan anvende i dag. Kinas nationale politikker satser således allerede i dag på at gennemføre teknologisk 'frøhop' – dvs. springe fra simpel teknologi over den mellemliggende teknologi direkte til den mest moderne teknologi på verdensmarkedet.

De kinesiske forskere replicerede til det synspunkt på klimakonferencen, at når der allerede var udviklet klimavenlige teknologier, så var det tilsvarende lettere at betale af på den akkumulerede klimagæld. Ikke just en kompromissøgende holdning – slet ikke i lyset af, at verdenssamfundet først for 20 år siden for alvor blev klar over klimaproblematikken.

Det kinesiske krav er i sin essens

en måde at få kædet klimaforhandlingerne sammen med global økonomisk lighed. De rige lande udleder flere drivhusgasser per indbygger pga. en større produktion og velstand per indbygger. Ved at fokusere på den historisk akkumulerede udledning sikres de nyrige lande og de hurtigt voksende mellemindkomstlandene en fortsat økonomisk 'bistand' mange år endnu, selvom disse lande som fx Kina allerede nu udleder flere drivhusgasser end det globale gennemsnit per indbygger.

De vestlige lande kunne svare igen med et lignende krav: At alle borgere i verden har samme ret til at udlede samme mængde drivhusgasser per BNP-enhed. Da gennemsnitskineseren har en betydeligt større CO₂-udslip per BNP-enhed end gennemsnitsamerikaneren eller gennemsnitseuropæeren, ville det være Kina, som havde opbrugt sin udledningskvote. Både i dag og i 2050. Så kunne USA hævde, at Kina uden problemer kunne reducere deres CO₂-udslip, da klimavenlige teknologier nu var udviklet. Det grundlag ville den kinesiske regering ej heller kunne indgå en international aftale på.

De konfrontatoriske positioner og forhandlingsretorikken stiller uundgåeligt spørgsmålet om 'hvorfor?'

Det lå i kortene, at når Kina ikke kunne få hevet flere investeringer og yderligere reduktioner ud af USA pga. Obamas manglende forhandlingsmandat, så var Kina ikke inte-

resseret i en aftale. Kina, Indien og andre store ulande ville have flere indrømmelser fra USA og EU, og når der ikke var muligt, tænkte kineserne i stedet på en aftale på næste klimakonference. Og hvordan opnår Kina mest muligt – ved at forlange det ultimative og i løbet af det kommende år at insistere på at få så meget som muligt opfyldt af de ultimative krav. Det kan Kina tillade sig, da enhver global klimaafte helt afhænger af Kinas medvirken. 75 pct. af den globale CO₂-tilvækst efter år 2000 er fra kun ét land: Kina.

Den kinesiske drejebog har med stor sandsynlighed allerede forbedret andre varianter af ilandenes historiske udledningsansvar til næste klimaforhandling, som endnu en gang kan teste de vestlige forhandlernes tålmodighed. Kina har jokeren – og masser af international forhandlingserfaring.

The Blame Game

Klimakonferencens sidste tre døgn blev en yderst utraditionel forhandling. De mange uafklarede spørgsmål i de officielle forhandlinger lå og ventede på statslederne, trods 1½ uges intense forhandlinger i København og flere års forhandlinger på en række tidligere konferencer på embedsmandsniveau. Detailspørgsmål som embedsmændene altid løser, inden ministre og præsidenter ankommer, blev i realiteten opgivet. Det danske formandskab lagde i ste-

det en politisk tekst på forhandlingsbordet for en kreds af ca. 25 særligt udvalgte stats- og regeringschefer, herunder alle de store og vigtige økonomier i verden.

Selve forhandlingsteksten mindede forbavsende meget om en af de mange deklarationer, der strømmer ud af G8-topmøderne. Kredsen af lande var næsten også identisk med G8 udvidet med de store ulande, G20 eller Major Economies Forum, som også har mødtes regelmæssigt og talt om klima i de senere år. Men til forskel fra disse fora er Klimakonventionen et forum, hvor snakken helst skal resultere i konkrete aftaler om, hvem der skal gøre hvad – og det viste sig at være meget vanskeligt at blive enige om.

Forhandlingerne foregik bag lukkede døre, mens TV2 News med korte mellemrum rapporterede detaljeret fra forhandlingerne. Rygterne løb om flere ulandes bevidste forhalning af de mange detailforhandlinger (med Kina som diskret hovedaktør) og flere statsoverhoveder begyndte at rapportere åbent om forhandlingerne.

Franske Sarkozy pegede direkte på Kinas modvilje mod en aftale. Englands klima- og energiminister Ed Miliband udstillede også Kina ved at nævne, at Kina havde vetoet FN's Klimapanel's målsætning om både en halvering af de globale drivhusgasser i 2050 og en mindst 80 pct. reduktion af ilandenes udslip i 2050. I det hele taget blev Kina og

ulandenes talsmand, Sudans Di Aiping, udstillet som skurke, suppleret med USA som medansvarlig pga. for lave reduktionsmål og manglende finansiering.

Et internt notat fra en kinesisk tænketank viser omvendt, at Kina opfattede EU og USA's rolle som 'konspiratorisk', da ilandene bevidst skulle have forsøgt at splitte ulandene under COP15.

Hele forløbet viste imidlertid, at især 5 nøglelande formede 'Copenhagen Accord': USA, Kina, Indien, Brasilien og Sydafrika. EU manglede, mens Kinas nye alliance med de store ulande demonstrerede, hvem der var ny hovedaktør på den globale klimascene.

Kinas nye rolle som supermagt

Kina fik i den grad demonstreret, at det nu definitivt er en supermagt. Et større presseopbud og internationalt fokus end COP15 kan ikke fås, og ingen er længere i tvivl om Kinas politiske muskler.

Kina er allerede en økonomisk stormagt. På få år har Kina bevæget sig fra at være verdens 5. største økonomi til i indeværende år at overhale Japan for at blive den næststørste økonomi, og Kina har verdens største beholdning af valutareserver.

Men Kina har også sat sig på den politiske verdensscene. Analytikere har i flere år bemærket, at Kina kan gå i takt med både ilandene og ulandene. Kina har veletablerede politi-

ske kanaler til USA, EU, Japan og andre ilande. Men det betyder ikke, at forbindelserne til ulandene er blevet svækket. Snarere tværtimod. Kina er i dag en alternativ stormagt til USA og stadig flere fattige ulande og mellemindkomstlande knytter udenrigspolitiske og kommercielle bånd til Kina. Kina tilbyder andre spilleregler end Vesten og får dermed styrket sin status og indflydelse i mange internationale fora så som FN, Verdensbanken, WTO, G77, Den Alliancefrie Bevægelse osv.

Kinas bånd til mange ulande er funderet i Kinas behov for råvarer og energiressourcer. Eksempelvis er den kinesiske import af olie fra Afrika 10-doblet på kun 11 år, og det vil fortsætte fremover. Enorme naturressourcer importeres også fra nabolande og sydamerikanske lande.

Kinas afvisning af COP15 bør også ses som led i Kinas bestræbelser på at styrke sin position som politisk supermagt. Kina har selv interesser i og fordele ved en global klimaaftale, men mange ulande er yderst skeptiske. De frygter en urimelig byrdefordeling og bindende krav om store investeringer i CO₂-reduktion. Investeringer som kun kommer tilbage på lang sigt, og som i stedet kunne dække presserende sundheds- og uddannelsesbehov. Mange ulande er skeptiske over for, om ilandene reelt vil yde den lovede finansiering og teknologioverførsel. Hvis ikke, kan bindende reduktionsmål for ulandene påvirke deres langsigtede indu-

strialisering. Og mange afrikanske og sydamerikanske lande opfatter stadig klimaforandringerne som ilandenes skyld – deres såkaldte historiske ansvar.

Klimaaftaler kan ses som en fortsættelse af de tidligere kolonimagters dominans over ulandene. Velgrundet eller ej – så er det en realitet, som ilandene må forholde sig til. Bl.a. ved at inddrage ulandene meget aktivt og tidligt i forhandlingsprocesserne for at sikre ejerskab. Ellers er der fortsat risiko for, at Kina og andre ulande afviser en ny global klimaaftale, selvom Kina reelt vil få gavn heraf.

Kina kan så vende situationen til sin egen fordel ved at kræve højere finansiering fra ilandene ved COP16 eller COP17. En win-win situation. Kina får ikke alene ilandene til at finansiere endnu mere af klimainvesteringerne, de afrikanske og sydamerikanske allierede tilgodeses samtidig, og Kina bliver en endnu mere central nøglespiller på den globale scene – en supermagt som ilandene ikke kan komme uden om.

Hvad sker der nu?

Modsat flere kommentatorer tror jeg, at et internationalt klimakompromis er muligt. Men det bliver ikke let og det sker måske først på COP17. EU's nye klimakommissær Connie Hedegaard har således meldt ud i februar 2010, at det først kan ske på COP17. Parterne må

nødvendigvis justere sig ind i forhold til hinanden og overveje nye kompromiser.

USA skal sikkert sunde sig lidt oven på det overståede klimatopmøde. Kinas demonstration af at være en ny supermagt, som overtrumfede Obama, skal lige bundfældes. Der var kold luft imellem de to lande. Obama blev offentligt ydmyget af Wen Jiabao, som sendte en viceminister til de afgørende møder med topledere. Kina viste sig også som en demonstrativ supermagt, som gik imod de gængse faglige anbefalinger fra FN's Klimapanel.

Kina og de store ulande må inddrages tidligt i nye forhandlinger og tildeles mere ejerskab.

De regionale stormagter Brasilien og Sydafrika viste på topmødet konstruktiv vilje til en mere ambitiøs aftale. USA og EU kan i fremtiden få brug for Brasilien og Sydafrika til at mediere en ny klimaafnåftale på plads – måske når Sydafrika skal være vært for COP17 i 2011.

Klimatopmødet viste, at der ikke længere er én men to supermagter – og derudover er der flere betydningsfulde regionale magter og organisationer. Der er behov for også at få EU tilbage i sin tidligere aktive rolle, hvis de tøvende EU-lande skal bakke op om nye kompromiser og reduktionsmål. Alle nøglespillerne skal engageres og bidrage til nye løsninger. Tackles det rigtigt, kan der skabes en mangfoldig og politisk bæredygtig klimaafnåftale. Men det bli-

ver svært. Kina har traditionen tro ikke travlt.

Så længe klimapolitikken går i den retning, som der ønskes, arbejder tiden for Kina. Måske satses på næste klimakonference i Mexico, måske først i 2011 i Sydafrika. Så har USA måske sit politiske bagland i orden og er – set med kinesiske øjne – modent til at indgå de nødvendige kompromiser (læs: øget finansiering, teknologioverførsel og større national reduktion af drivhusgasser). Derfor ønskede Kina ikke en international klimaafnåftale i hus i København.

Situationen er efter COP15 kompliceret yderligere af, at Obama måske ikke er i stand til at få den nødvendige politik igennem det amerikanske Senat.

Ilandene er nemlig klar over, at det koster finansiering og teknologioverførsel at få en klimaafnåftale på benene. Det er en væsentlig betingelse for ulandene. Kyoto-protokollen får ingen afløser, hvis det ikke er i orden. Ilandene skal leve op til deres 25-40 pct. reduktion i 2020 og 80-95 pct. reduktion i 2050.

Derudover kan ilandene ruste sig til et hårdt opgør om finansiering. FN's principper for byrdefordeling mellem i- og ulande kan komme på dagsordenen. Kina og de store ulande vil måske foreslå nye principper for byrdeberegning – dvs. den akkumulerede udledning per indbygger. Måske kan et kompromis være at vælge 1990 som basisår eller at be-

BAGGRUND

regne byrder på en anden måde. Måske vil Kina spille endnu en joker på bordet ved at hævde, at 1/5 af Kinas CO₂-udslip skyldes produktion af eksportvarer til vesten, som ilandene derfor skal reducere. Måske kan det helt undgås, hvis altså de store ilande sætter sig i spidsen for at øge finansieringen til over 100 mia. USD om året. Mange hårde forhandlinger venter forude.

Ulandene kan til gengæld godt forberede sig på, at de – ligesom ilandene – skal leve op til de forudsatte reduktionsmål. Ulandene skal reducere deres udledning 'mærkbart' fra det, den ellers ville være, dvs. 15-30 pct. fra 'business-as-usual'. Men det har de slet ikke levet op til. Med de reduktionsudspil, som ulandene havde inden COP15, ville de kun levere en 7-11 pct. lavere udledning end ellers. Altså en endnu lavere andel af det forventede bidrag end ilandene.

Især Kina og Indien har udmeldt meget lave reduktionstiltag på hhv. 0-5 pct. og 0 pct. Til sammenligning: De store ulande som Brasilien, Mexico, Sydkorea, Indonesien og Sydafrika har udmeldt reduktioner på mellem 26-41 pct. under 'business-as-usual' – altså i en helt anden størrelsesorden end Kina og Indien. Hvis ikke Kina og Indien er indstillede på

mere ambitiøse reduktionsmål, vil der ikke være nogen kompromisvilje fra især USA men heller ikke de andre ilande.

Ilandene skal også imødekommes med nye, mere fleksible reduktionsordninger. Køb af skovkreditter i ulandene, som fx Brasilien, indgik i den nye Københavneraftale. Lignende tiltag kunne indgå i en ny fælles aftale, som integrerer den eksisterende Kyoto-protokol og Klimakonventionen. Og ilandenes krav om uvildig overvågning og kontrol med alle reduktionsindsatser figurerer også højest på listen. Her er der krav om kinesiske indrømmelser.

Der er således nok at tage fat på i det kommende år. Med den rette organisering kan verdenssamfundet nå langt på de næste klimakonferencer. Men det sker kun, hvis erfaringer fra København analyseres nøje og inddrages i forberedelserne, som skal begynde meget snart.

Ole Odgaard er Ph.D. og har boet i Kina i fem år. Nu specialkonsulent i Energistyrelsen. Deltog i klimatopmødet som Klima- og Energiministeriets rådgiver. Artiklen udtrykker hans private synspunkter. Souschef Lars Georg Jensen fra Energistyrelsen har bidraget med nyttige kommentarer.