

### Afrapportering fra klimamøde i Nairobi (COP12/COP-MOP2) den 6. - 17. november 2006

Den 12. konference for parterne til FN's rammekonvention om klimaforandringer (COP12) fandt sted i Nairobi, Kenya, i perioden 6. november til 17. november 2006. Parallelt hermed holdt kyotoprotokollens parter deres andet møde (COP-MOP2). Klimamødet førte til en lang række konkrete resultater, både i forhold til implementering af Kyoto-protokollen samt vedtagelsen af et arbejdsprogram for processen, der skal lede til en fremtidig klimaaftale efter 2012. Nedenfor skitseres de væsentligste elementer.

#### Fremtiden

Forhandlingerne i Nairobi om en fremtidig klimaaftale for perioden efter 2012 fortsatte i de to spor, der blev opnået enighed om ved COP11 i Montreal sidste år - henholdsvis den såkaldte artikel 3.9 proces om fremtidige forpligtelser for de industrialiserede lande (Annex 1 lande), der har ratificeret Kyoto-protokollen (I-landene minus USA og Australien) og den bredere globale dialog under Klimakonventionen om et fremtidigt langsigtet klimasamarbejde, hvor alle Parter inklusiv USA og de store udviklingslande deltager. Udover de to spor fra Montreal var artikel 9, den såkaldte evaluering (review) af Kyoto-protokollen, for første gang på dagsordenen i Nairobi.

#### Industrilandenets fremtidige forpligtelser (artikel 3.9)

Forhandlingerne om Kyoto-protokollens artikel 3.9 foregik i en særskilt *Ad Hoc Working Group (AWG)*. Målet var at fastlægge et arbejdsprogram for gruppens arbejde. Efter intensive forhandlinger lykkedes det, at opnå enighed om en beslutning, der bl.a. henviser til behovet for en fælles vision for de nødvendige globale reduktioner og som fastlægger et arbejdsprogram bestående af tre etaper:

1. Analyse af reduktionspotentialer og diskussion af indikative reduktionsintervaller for Annex 1-landene
2. Analyse af de enkelte elementer, som vil få betydning for fremtidige forpligtelser (fleksible mekanismer, sektorer og gasser, CO<sub>2</sub> optag i skove og land)
3. Fastlæggelse af længden af den næste forpligtelsesperiode, på hvilke måde indsatsen kan fordeles mellem parterne og endeligt fastsættelse af reduktionsprocenter for de enkelte Annex 1 lande.

Beslutningen indeholder ikke nogen endelig slutdato, men fastlægger hvad der skal diskuteres i 2007, samt de elementer som skal være på plads før industrilandene kan fastlægge deres nye forpligtelser.

Beslutningen sender et klart signal om at Annex 1-landene fortsat vil gå forrest og at Annex 1-landene også i fremtiden vil benytte markedsbaserede mekanismer – en vigtig udmelding til det internationale carbon marked.

#### Review af Kyoto-protokollen (artikel 9)

Formelt skulle der i Nairobi foretages et generelt *review* af Kyoto-protokollen, dvs. analysere de gjorte erfaringer med kyotoprotokollen og de muligheder, der er for at forbedre relevante elementer, f.eks. en bredere deltagelse og en udvikling af de fleksible mekanismer.

EU ønskede at fastlægge en substantiel proces, som vil gøre det muligt at se på alle relevante elementer i protokollen inden man politisk påtager sig forpligtelser. En række lande i G77, især Kina og Indien, var derimod af den holdning at evalueringen kun skulle finde sted i Nairobi. Modstanden skal formentlig ses i lyset af, at resultaterne af en mere gennemarbejdet proces sandsynligvis vil pege på nødvendigheden af, at også en række udviklingslande påtager sig en yderligere indsats efter 2012.

Forhandlingerne førte til en kompromisløsning med en række elementer. Først og fremmest bliver Review'et delt op i to, hvoraf det første meget begrænsede review blev gennemført i Nairobi, mens det andet vil blive gennemført i 2008. Reviewprocessen vil desuden blive opdelt i tre etaper, henholdsvis

- 1) en forberedelsesfase
- 2) selve review'et på COP/MOP4 i 2008, og
- 3) en fase hvor COP/MOP tager beslutninger om revision af Kyoto-protokollen (2008-09).

Desuden anerkender beslutningen, at en række elementer i Kyotoprotokollen kan forbedres eller udbygges ligesom det understreges, at reviewet skal baseres på det bedst mulige videnskabelige grundlag. I beslutningen understreges det ligeledes, at det andet review ikke må foregribe de beslutninger, der siden måtte blive vedtaget på COP/MOP og dermed ikke direkte må lede til nye forpligtelser for parter.

### **Den globale dialog (Konventionssporet)**

På COP11 i Montreal blev der opnået enighed om at igangsætte en global dialog med 4 sessioner og fokus på bæredygtig udvikling, tilpasning og markedsbaserede instrumenter. Dialogen er pr. definition ikke et forhandlingsforum, men snarere et uforpligtende forum hvor Parterne kan fremlægge idéer til hvordan de kan bidrage til klimaindsatsen og udveksle erfaringer og analysere strategiske tilgange til det langsigtede klimasamarbejde.

I Nairobi blev dialogen afholdt i forbindelse med højniveau segmentet i anden uge og blev indledt af Nicholas Sterns præsentation af hans miljørapport om de globale omkostninger ved ikke at adressere klimaproblemet nu. Der blev desuden fremlagt en række bud på mulige fremadrettede indsatser, særligt hvordan udviklingslande kan bidrage til klimaindsatsen. Dialogen fortsætter igen på næste års klimakonference.

### **Emner i relation til udviklingslandene**

#### Ulandsfonde

Forhandlingerne om Special Climate Change Fund (SCCF) nåede sin afslutning i Nairobi, da parterne nåede til enighed om retningslinier for de sidste to af de fire 'vinduer' i fonden, henholdsvis vindue c) støtte til mitigations aktiviteter og vindue d) støtte til økonomisk diversificering af olieproducerende landes økonomier.

Vindue d voldte vanskeligheder, fordi Danmark, EU og andre I-lande grundlæggende har problemer med at give bistand til rige OPEC-lande. Økonomisk diversificering må primært ses som de olieeksporterende landes eget ansvar og beror mest af alt på landenes egen vilje til at gennemføre reformer. Trods vedtagelsen af vindue (d) vil den næppe tiltrække store midler fra hverken EU-lande eller andre donorlande. Kompromisset indebærer markante indrømmelser fra både EU's og G77's side, særligt Saudi Arabien. Danmark støttede op om disse indrømmelser, da det ikke var givtigt at trække de årelange forhandlinger længere. En manglende operationalisering af fonden kunne vise sig at blive et problem for forhandlingerne om post2012.

Udover Special Climate Change Fond blev der i Nairobi opnået enighed om hvilke kriterier, principper og beslutningsstruktur, der skal ligge til grund for administrationen af kyotoprotokollens tilpasningsfond. Tilpasningsfonden har til formål at støtte konkrete tilpasningsprojekter i udviklingslande. Modsat 'Special Climate Change Fund', der udelukkende finansieres af bistandsmidler, vil tilpasningsfonden primært blive finansieret af en 2% afgift på CDM-kreditter.

Til stor tilfredshed for den kenyanske miljøminister blev det bl.a. bestemt at at fonden finansierer den fulde omkostning ved tilpasningsdelen af konkrete projekter og at beslutningsstrukturen skal følge en model, hvor hvert land har én stemme, hvilket betyder at udviklingslandene vil have flertal. Selve spørgsmålet om hvilken institution, der skal administrere fonden tages op til næste års klimakonference.

### Den Globale Miljøfacilitet (GEF)

Den globale Miljøfacilitet er konventionens finansieringsmekanisme. I Nairobi var der tre underemner på dagsordenen om GEF's virke, hvoraf det potentielt vanskeligste handlede om en beslutningstekst om den 3. vurdering af GEF (3rd review). G77 ønskede at dreje GEF mere i retning af støtte til klimatilpasning trods GEF's hovedfokus på støtte til reduktionsaktiviteter. Parterne nåede til slut til enighed om en beslutningstekst, hvori GEF anbefales at give større prioritet til tilpasningsaktiviteter.

### Clean Development Mechanism (CDM)

Clean Development Mechanism (CDM) har til formål at give lande med reduktionsforpligtelser under Kyoto protokollen en mulighed for at opfylde disse ved at etablere projekter, der reducerer CO2 udledningen i udviklingslande. I dag befinder størstedelen af projekterne i Asien, mens kun få projekter i Afrika. For den kenyanske miljøminister var initiativer til at sikre en mere ligelig geografisk fordeling af CDM-projekter derfor af højeste prioritet. Efter lange forhandlinger blev der enighed om, at de rigeste lande på frivillig vis kan give økonomisk støtte til konkrete projekter i Afrika bl.a. gennem to nye FN initiativer, hvis formål bl.a. er at fremme CDM-projekter primært i Afrika.

### Reduktion af emissioner fra afskovning i udviklingslande

Reduktion af emissioner fra afskovning i udviklingslandene skal diskuteres indgående på COP13 til næste år. I Nairobi var drøftelserne derfor i høj grad centreret om tekniske spørgsmål så som årsagerne til afskovning, definitioner, opmålingsmetoder, tilgængeligheden af data og deres pålidelighed samt nationale og internationale erfaringer med at begrænse afskovning i udviklingslandene.

### Det femårige arbejdsprogram for klimatilpasning

Det blev i Buenos Aires i 2004 besluttet, at udarbejde et 5-årigt arbejdsprogram for tilpasning til fremtidens klima. Detaljerne er siden forhandlet ved en række møder i Bonn og Montreal. I Nairobi vedtog parterne en detaljeret plan for de to første år af programmet. Arbejdsprogrammet har to hovedtemaer, henholdsvis videndeling om konsekvenserne af fremtidens klima og forskning og udvikling af ny viden om tilpasningstiltag.

Programmet er opdelt i ni undertemaer:

- 1) Tilpasningsmetoder og værktøjer
- 2) Klimadata og observationer
- 3) Regionale klimascenarier
- 4) Klimaekstremer og klimarisici
- 5) Tilpasningsplanlægning og praktiske erfaringer
- 6) Forskning i tilpasning
- 7) Tilpasningsteknologier
- 8) Økonomisk diversificering

Arbejdsprogrammet indeholder en række elementer, hvoraf de vigtigste er en række workshops. Der udestår en beslutning om nedsættelse af en ekspertgruppe til at styre det videre forløb i programmet. Ekspertgruppen ses af G77 som en mulighed for, på længere sigt, at udbygge arbejdet med tilpasning under Klimakonventionen.

### **Øvrige emner**

#### Nationale kommunikationer fra Annex 1 lande

Annex 1 lande er forpligtet til at udarbejde nationale kommunikationer med opgørelse over deres CO2 emissioner. Endvidere er parterne under Kyoto-protokollen forpligtet til at fremsende rapporter om fremskridt, som også var til drøftelse under punktet. Da der var tale om den første rapportering under Kyoto-protokollen blev Annex I-landene som forventet mødt af stor kritik fra udviklingslandene for ikke

at have demonstreret tilstrækkelige fremskridt. Parterne kunne ikke nå til enighed og emnet vil derfor blive taget op igen til næste år.

#### Negative effekter i relation til Annex I-landenes opfyldelse af deres reduktionsmål

Både under konventionen og protokollen er der flere artikler, der omhandler de negative effekter, som Annex 1-landenes opfyldelse af deres forpligtelser kan påføre ikke Annex 1-lande og udviklingslandene, bl.a. artikel 2.3 i konventionen og 3.14 i Kyoto-protokollen og deraf følgende dagsordenspunkter på klimakonferencen. Dagsordenspunkter, som OPEC-landene i de fleste tilfælde ønsker at benytte til at kræve kompensation, for at Annex I-landene fremover vil købe mindre olie. EU har under forhandlingerne i Nairobi og de seneste år stået fast på, at man ønsker at adressere emnet under ét dagsordenspunkt – og ikke som nu under 2-3 punkter. I Nairobi nåede parterne ikke til enighed og forhandlingerne vil derfor fortsætte igen på næste COP. OPEC-landene er vigtige i forhandlingerne om de fremtidige forpligtelser, så på længere sigt bør der arbejdes for en løsning på de OPEC-relaterede dagsordenspunkter.

#### CO<sub>2</sub> udskillelse og lagring (Carbon Capture and Storage)

Der findes teknologier, der kan udskille CO<sub>2</sub> fra røggassen fra kraftværker og industri, og den udskilte CO<sub>2</sub> kan lagres permanent væk fra atmosfæren i undergrunden. I Nairobi drøftede parterne om muligheden for at lade CO<sub>2</sub> lagringsprojekter indgå under CDM. Kina, Saudi Arabien og til dels EU er fortalere for at se nærmere på, hvordan man kan lave CO<sub>2</sub> lagringsprojekter under CDM, mens andre lande som Brasilien, de afrikanske lande og de små ø-stater er mere skeptiske. CO<sub>2</sub> lagring er stadig en ny teknik og der udestår således en række både tekniske, miljømæssige og politiske spørgsmål, som fra et EU synspunkt bør undersøges før teknologien kan anvendes. F.eks. spørgsmålet om ejerskab og ansvaret i tilfælde af udslip på kort og længere sigt. Efter lange forhandlinger blev der opnået enighed om at igangsætte en undersøgelse af de udestående tekniske og politiske spørgsmål for på den baggrund at tage spørgsmålet op igen i 2008.

#### Det russiske forslag

Et af de forslag, som fyldte meget de sidste dage var Ruslands forslag til, hvordan parter, der ikke har reduktionsforpligtelser under Kyoto-protokollen, frivilligt kan påtage sig reduktionsforpligtelser. G77 er stærkt modstander af forslaget, fordi de frygter at det kan danne præcedens for udvidelsen af Kyoto-protokollen og dermed åbne op for et politisk pres for at påtage sig reduktionsforpligtelser. Forslaget er principielt en integreret del af artikel 9 review'et, da protokollen ikke giver mulighed for det i dag. Efter langstrakte forhandlinger blev parterne fredag enige i at indkalde høringssvar fra parterne om forslaget samt afholde en workshop om emnet for på den baggrund at drøfte forslaget igen til næste år.

#### Hvideruslands forslag

Hviderusland er i klimakonventionen anført som et Annex I-land, men uden emissionsbegrænsende mål. Hviderusland har foreslået at de indskrives i protokollens Annex B med et reduktionsmål på 5% i forhold til 1990. Fra et dansk og EU's synspunkt syntes Hviderusland foreslåede emissionsmål at være noget højt (63% over de faktiske udledninger i 2004) og man frygtede derfor at miste den miljømæssige integritet af Kyoto-protokollen ved at godkende deres forslag. Omvendt ville det være et dårligt signal at sende, hvis lande som Hviderusland ikke kunne optages i Annex B. Parterne blev derfor i Nairobi enige om at føje Hviderusland til Annex B med en tilladt udledningsmængde på 92 % af udledningen i basisåret 1990.