

Veien til København: Klimaforhandlingene i 2009

*Gjennomgang av prosessen fram mot UNFCCC COP 15 i København
Notat / Bård Lahn / 10.02.2009*

Det blir stadig mer åpenbart at vi trenger kraftige og raske reduksjoner i verdens klimagassutslipp, og at dagens internasjonale klimaavtaler ikke gir de reduksjonene som trengs. Klimatoppmøtet på Bali i desember 2007 satte i gang en toårig prosess som skal føre fram til enighet om en ny og langt mer omfattende avtale på klimatoppmøtet i København i desember 2009. Verdenssamfunnet har med andre ord svært dårlig tid på seg til å utarbeide den kraftfulle planen som er nødvendig for å unngå dramatiske og irreversible klimaendringer.

FNs klimakonvensjon (UNFCCC) fra 1992 utgjør rammen for det internasjonale klimasamarbeidet. Kyoto-protokollen fra 1997 bygger videre på denne konvensjonen, og gir de fleste rike land en tallfestet forpliktelse til å redusere sine klimagassutslipp. Forpliktelsene i Kyoto-protokollens første forpliktelsesperiode (2008-2012) ligger imidlertid milevis unna de målsetningene som FNs klimapanel anbefaler. For å sørge for økt innsats i perioden etter 2012 satte derfor den 13. partskonferansen til UNFCCC (COP 13) på Bali i gang en forhandlingsprosess over to år, som etter planen skal slutføres på COP 15 i København.

Dette notatet går gjennom de ti månedene som gjenstår av forhandlingene fram mot København-toppmøtet, og gir en oversikt over hvilke møter og prosesser som vil kunne påvirke utfallet av COP 15.

Hvordan fungerer klimaforhandlingene?

Forhandlingene under UNFCCC styres av de årlige partsmøtene (COP), et toppmøte som vanligvis avholdes i desember og som samler miljøvernministere fra landene som har sluttet seg til konvensjonen. Diskusjonene foregår imidlertid ikke bare på disse møtene, men også i en rekke undergrupper som møtes i løpet av året. Blant annet møtes Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) og Subsidiary Body for Implementation (SBI) i mai/juni hvert år for å behandle ulike tekniske spørsmål knyttet til både konvensjonen og Kyoto-protokollen.

Forhandlingene om en ny klimaavtale i København er i hovedsak organisert i to ad-hoc arbeidsgrupper: Arbeidsgruppa for nye utslippsforpliktelser for Kyoto-landene ("Ad-Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol", forkortes AWG-KP eller AWG) skal forhandle fram nye forpliktelser for de rike landene som allerede har forpliktelser i Kyoto-protokollen, mens Arbeidsgruppa for langsiktig felles handling ("Ad-Hoc Working Group on Long-term Co-operative Action", forkortes AWG-LCA eller LCA) skal forhandle om hvordan verdenssamfunnet som helhet kan øke sin innsats mot klimaendringene.

Viktige tema i forhandlingene

De viktigste spørsmålene som må avklares fram møt København-toppmøtet er definert i mandatet for de to arbeidsgruppene AWG-KP og AWG-LCA. Mandatet for

AWG-KP er begrenset til å forhandle fram nye forpliktelser for perioden etter 2012 for landene som allerede har utslippsforpliktelser i Kyoto-protokollen. Dette gjelder alle rike land bortsett fra USA, som ikke har ratifisert protokollen. AWG-KP behandler også andre spørsmål som er direkte knyttet til de rike landenes forpliktelser, for eksempel regler for kvotehandel mellom landene.

Mandatet for AWG-LCA er mye bredere, og er definert i den såkalte Bali Action Plan, som ble vedtatt av COP 13 på Bali. Bali Action Plan er inndelt i fire områder der innsatsen skal økes: Utslippsreduksjoner, tilpasning til klimaendringer, finansiering av klimatiltak, samt utvikling og overføring av klimavennlig teknologi. Spørsmålet om utslippsreduksjoner er videre delt i to: For det første utslippsforpliktelser eller utslippsreducerende tiltak i alle rike land som er medlem av UNFCCC (i praksis bare USA, ettersom forpliktelsene til andre rike land diskuteres i AWG-KP) og for det andre utslippsreducerende tiltak i utviklingsland, herunder hvordan slike tiltak kan støttes økonomisk og teknologisk av de rike landene. Også tiltak for å redusere utslipp fra avskoging i utviklingsland er en del av disse diskusjonene.

I tillegg til de fire såkalte byggesteinene over, skal AWG-LCA komme fram til en felles visjon ("shared vision") for det internasjonale klimaarbeidet. I praksis kan dette bety et langsiktig mål for hvor mye utslippene skal reduseres, for eksempel fram til 2050, eller et mål for maksimal temperaturstigning verdenssamfunnet bør tillate, slik Norge og EU har foreslått.

Hva diskuteres når?

I utgangspunktet er alle forhandlingstemaer i de to arbeidsgruppene oppe til diskusjon på hvert møte. Men i arbeidsplanene for de to gruppene velges det også ut enkelttemaer som skal gis spesiell oppmerksomhet, enten gjennom workshops i eller utenfor de enkelte møtene, eller gjennom åpne høringer ("submissions") der landene inviteres til å sende inn sine synspunkter.

Under COP 14 i Poznan, Polen, i desember 2008 ble det vedtatt en tidsplan for arbeidet til AWG-KP og AWG-LCA i 2009. Foreløpig er det planlagt tre møter i de to arbeidsgruppene fram til København-toppmøtet: Ett i Bonn, Tyskland, i månedsskiftet mars/april, et nytt i Bonn i begynnelsen av juni samtidig med det årlige møtet i de tekniske gruppene SBSTA og SBI, og ett i Bangkok, Thailand, i månedsskiftet september/oktober. I tillegg til disse møtene kan det bli satt opp flere møter utover høsten dersom det er behov for det. Selve toppmøtet i København varer fra 7. til 18. desember.

På det første møtet i Bonn (29. mars - 8. april) vil mye av fokus ligge på framtidige utslippsreduksjoner i de rike landene. Like i forkant av møtet skal det avholdes en workshop i AWG-KP om hvor store utslippsreduksjoner de rike landene samlet sett bør forplikte seg til i perioden etter 2012. Ifølge arbeidsplanen skal dette møtet også konkludere på spørsmålet om samlede utslippsreduksjoner for rike land, og begynne å diskutere hvordan den samlede reduksjonen bør fordeles mellom de enkelte landene. Det er imidlertid liten grunn til å tro at man klarer å komme til en konklusjon på dette temaet her.

Det andre møtet i Bonn (1. - 12. juni) vil preges av lederne for de to arbeidsgruppene på dette møtet skal legges fram et første utkast til avtaletekst som

kan vedtas i København. Her vil man altså kunne få et første inntrykk av hvordan en København-avtale kan se ut. Det forventes videre at den nye politiske ledelsen i USA vil ha langt større klarhet i sin internasjonale klimapolitikk på dette tidspunktet, slik at man kan få et tydeligere inntrykk av hva slags avtale de ønsker seg i København. Ifølge arbeidsplanen fra Poznan skal AWG-KP på dette møtet også konkludere på hvordan utslippsreduksjonene i rike land skal fordeles mellom de enkelte landene.

Det er vanskelig å forutse hvilke spørsmål som vil bli dominerende på møtet i Bangkok (28. september - 9. oktober) og på eventuelle ekstramøter mellom Bangkok og København. Sannsynligvis vil man på disse møtene i større grad begynne å koble arbeidet i de to arbeidsgruppene, slik at for eksempel utslippsreduksjonene som rike land forplikter seg til blir sett i sammenheng med hva slags forpliktelser som legges på store og voksende utviklingsland.

Andre viktige møter

Det er ikke bare de formelle møtene under UNFCCC som vil få betydning for resultatet på COP 15 i København. De viktigste og vanskeligste temaene i klimaforhandlingene vil i økende grad bli et tema også på andre internasjonale toppmøter i året som kommer: G8-landene vil gjøre et nytt forsøk på å legge føringer på klimaforhandlingene når de møtes til toppmøte i sommer. FNs generalsekretær Ban Ki-moon arbeider for et eget klimamøte for statsledere i New York allerede i mars, der USAs president Barack Obama kan bli blant deltakerne. Det vil også bli et lignende statsledermøte i forbindelse med åpningen av FNs generalforsamling i midten av september.

Uformelle bilaterale møter vil også spille en stadig viktigere rolle etter hvert som COP 15 nærmer seg. Danske myndigheter, som vil ha det formelle lederansvaret i forhandlingene på København-toppmøtet, har allerede varslet at de vil innkalle til et uformelt møte på høyt nivå (en såkalt pre-COP) i løpet av oktober for å forsøke å løse flest mulig vanskelige spørsmål før selve toppmøtet. Det er dessuten stor spenning knyttet til det første møtet mellom Kina og den nye politiske ledelsen i USA, som vil finne sted når utenriksminister Hillary Clinton besøker Asia i slutten av februar sammen med USAs nye sjefsforhandler i klimaforhandlingene, Todd Stern.

Hva kan vi forvente i København?

Forventningene til København-toppmøtet er skyhøye, og med god grunn. Det haster enormt å øke den internasjonale innsatsen mot farlige klimaendringer. Samtidig knytter det seg stor usikkerhet til hvorvidt disse forventningene kan innfris. Det er særlig to grunner til dette:

For det første er det uklart hvor langt man kan regne med å komme på de ti månedene som gjenstår før COP 15. Flere aktører i forhandlingene har trukket fram muligheten for at resultatet i København først og fremst blir et rammeverk for en ny avtale, uten alle detaljer på plass. Det er imidlertid ikke nødvendigvis et nederlag om dette skulle bli resultatet. Det samme skjedde med Kyoto-protokollen, der man vedtok rammeverket i Kyoto i 1997, og først fire år senere, i Marrakech i 2001, vedtok de detaljerte reglene som Kyoto-protokollen trengte for å tre i kraft.

For det andre er det usikkert hva slags avtale man vil komme fram til – hva som egentlig menes med "en ny klimaavtale". I praksis kan nemlig en slik avtale ta

mange former: Det kan være en helt ny protokoll under UNFCCC, det kan være endringer i den eksisterende Kyoto-protokollen eller i selve klimakonvensjonen, eller det kan være et eller flere enkeltvedtak fra COP som utvider og bygger videre på det eksisterende avtaleverket. Den politiske forskjellen er stor: En protokoll er juridisk bindende på en helt annen måte enn enkeltvedtak fra et toppmøte.

Da man framforhandlet Kyoto-avtalen mellom 1995 og 1997, hadde man et klart mandat for å lage en ny protokoll. Bali Action Plan gir ikke et slikt mandat, men sier at man skal komme fram til et "omforent resultat" ("agreed outcome"). Nå haster det å avklare hva dette innebærer i praksis: Dersom det skal gjøres endringer i Kyoto-protokollen, krever regelverket at endringene sendes ut til alle medlemslandene seks måneder før beslutningen skal tas – altså allerede i juni.

Politisk vilje avgjør

Til sjuende og sist er det selvsagt den politiske viljen til å forplikte seg til den nødvendige klimainnsatsen i de enkelte landene som avgjør om København-toppmøtet blir en suksess. Derfor vil kanskje den aller største spenningen fram mot København være knyttet til den innenrikspolitiske klimadebatten i noen av de viktigste landene: Hvor store forpliktelser er EU-landene villige til å påta seg for å finansiere klimatiltak i utviklingsland? Hva betyr Barack Obamas valgkampløfter om reduserte klimagassutslipp i praksis, og når vil USA få en nasjonal klimalov? Forhåpentligvis vil det kraftige presset for en god klimaløsning i København bidra til å framskaffe den politiske viljen som er nødvendig.

Mer informasjon

Bakgrunnsinformasjon og oppdateringer fra de enkelte forhandlingsmøtene:

<http://www.naturvern.no/klimaforhandlinger>

Offisielle nettsider for UNFCCC:

<http://unfccc.int/>