



Hva skjedde på klimaforhandlingene i Bangkok?

*Oppsummering av møte i AWG-LCA og AWG-KP fra 28. september til 9. oktober
Notat / Bård Lahn / 11.10.09*

Klimaforhandlingene i Bangkok sluttet med en sterk advarsel fra utviklingslandene om at København-toppmøtet kan kollapse dersom rike land prøver å svekke forpliktelsene i Kyoto-avtalen. Spørsmålet om hvor bindende en ny klimaavtale skal være seiler nå opp som et av de vanskeligste temaene fram mot København. Norges økte klimamål var ett av få lyspunkter i forhandlinger som stadig blir vanskeligere.

Uka før forhandlingene i Bangkok startet ble det avholdt flere toppmøter om klima, der statsledere fra mange land signaliserte sterk vilje til å komme fram til en avtale i København. Etter to uker med forhandlinger i Bangkok er det klart at disse festtalene ikke har ført til større ambisjoner og fleksibilitet i arbeidet med en ny klimaavtale. På flere områder har sjansene for å oppnå enighet i København blitt dårligere. Den juridiske formen på en ny avtale har blitt et av de vanskeligste spørsmålene, i tillegg til rike lands motvilje mot nødvendige utslippsreduksjoner og løfter om finansiering.

Fortsatt for små utslippskutt

Det mest alvorlige hinderet for framgang i forhandlingene er fortsatt ambisjonsnivået til de største og viktigste industrilandene. FNs klimasekretariat anslår nå at de samlede utslippsreduksjonene i de landene som har satt utslippsmål for 2020 vil bli et sted mellom 15 og 23 prosent i forhold til 1990-nivå. FNs klimapanel har sagt at mellom 25 og 40 prosent kutt er nødvendig for å ha mulighet til å holde temperaturstigningen under to grader. At de lovede utslippskuttene ligger så langt unna hva vitenskapen sier er nødvendig, skyldes først og fremst at store industriland som Canada og Russland, og til dels EU og Japan, har satt seg svært lave mål.

I midten av september varslet Japan en kraftig økning av sitt klimamål, fra en 8-9 prosent reduksjon til en 25 prosent reduksjon innen 2020. Og mot slutten av møtet i Bangkok kunne Norge, på bakgrunn av Regjeringens nye Soria Moria-erklæring, varsle en økning av sitt utslippsmål fra 30 til 40 prosent. Disse nyhetene ble svært godt mottatt, og Norge fikk både applaus og gratulasjoner. Japans nye mål gjorde ikke at de samlede forventede reduksjonene i rike land ble særlig mye større, og Norges økning til 40 prosent vil selvsagt ha enda mindre innvirkning på de totale utslippskuttene. Men forhåpentligvis vil de nye målene øke presset på andre rike land, slik at flere land øker sine mål fram mot COP 15 i København.

Kvotefokus gir lite penger på bordet

Når det gjelder finansiering av utslippsreduksjoner og klimatilpasning i utviklingsland var det ingen tilsvarende lyspunkt å se i Bangkok. FNs klimapanel sier at utslippsveksten i utviklingslandene må bli vesentlig lavere fram mot 2020 enn den ligger an til i dag. Rike land må finansiere mange av tiltakene som trengs for å oppnå dette. Men diskusjonene om finansiering av reduksjoner i utviklingsland blir stadig mer fokusert på nye mekanismer for kvotehandling. Det risikerer å gjøre det vanskeligere å få penger på bordet til de nødvendige utslippskuttene i fattige land.

Når et rikt land finansierer utslippsreduksjoner i utviklingsland gjennom kvotehandel, teller dette som en del av det rike landets utslippskutt, og gir derfor ikke de ekstra reduksjonene som FNs klimapanel sier er nødvendig i utviklingslandene. Det trengs altså midler til å finansiere utslippskutt i fattige land i tillegg til kvotehandel, men så langt har rike land vist liten vilje til å forplikte seg til en slik finansiering.

Miljøorganisasjoner og utviklingsland frykter at man ender opp med et system der kjøp av klimakvoter "telles" to ganger – både som en del av utslippskuttene som rike land er forpliktet til, og som en del av finansieringen som er nødvendig for å få til ekstra utslippskutt i utviklingsland.

Mindre grunn til å håpe på Obama?

Et av landene med lavest ambisjoner både når det gjelder utslippskutt og finansiering er USA. Klimaloven som diskuteres i den amerikanske Kongressen legger opp til svært lave utslippsreduksjoner fram til 2020. Det er dessuten usikkert om loven vil bli ferdig behandlet før København, og dermed om landet i det hele tatt vil være klart til å forplikte seg til en bestemt reduksjon i desember. Under møtet i Bangkok la USA fram et forslag til et fond for finansiering av klimatiltak i utviklingsland, men flere elementer av forslaget er svært kontroversielle, og det er fortsatt ikke klart hvordan og hvor mye USA vil bidra til et slikt fond.

Etter at Barack Obama tok over som president i januar har USA blitt en langt mer aktiv og konstruktiv aktør i klimaforhandlingene, noe de har høstet applaus for på tidligere møter. Men det blir stadig klarere at den nye retorikken ikke nødvendigvis vil følges opp av større ambisjoner og vilje til å påta seg nødvendige forpliktelser. Ikke minst gjelder dette spørsmålet om hvor bindende en ny avtale skal være: Til tross for presidentskiftet nekter USA å slutte seg til Kyoto-protokollen, eller en avtale som likner på den. Flere viktige deler av Kyoto, som den internasjonale fastsettelsen av utslippsforpliktelser for hvert enkelt land, og muligheten til å straffe land som ikke følger opp forpliktelsene sine, er umulig å akseptere for USA.

Regler eller drømmer

Da forhandlingene fram mot København ble satt i gang på Bali i 2007, ble det ikke avgjort hva slags juridisk form den nye klimaavtalen skal få. Resultatet i København kan være en enkelt ny avtale underlagt Klimakonvensjonen, eller en kombinasjon av Kyoto-protokollen og en ny avtale, eller noe helt annet. USAs sterke motstand mot en videreføring av Kyoto-protokollen har nå ført til at også land som tradisjonelt har vært varme forsvarere av Kyoto-protokollen nå tar til orde for å erstatte den med én enkelt ny avtale. Særlig EU ga uttrykk for en slik tilnærming i Bangkok.

Fordelen med å erstatte Kyoto med en enkelt ny avtale er at man vil kunne få alle de rike landene med på like vilkår. Ulempen er imidlertid at man for å få med USA vil måtte gjøre den nye avtalen langt svakere enn dagens Kyoto-protokoll.

Utviklingslandene protesterte kraftig mot dette i Bangkok, og beskyldte EU for å gjemme seg bak USA i et forsøk på å svekke egne forpliktelser. De ønsker heller at man lager en ny avtale som forplikter USA og sørger for finansiering av utslippsreduksjoner i utviklingsland, i tillegg til at man viderefører og oppdaterer Kyoto-protokollen for de landene som allerede har forpliktelser i den.

Utviklingslandenes bekymring er forståelig. Kyoto-protokollen er en velfungerende avtale, og hundrevis av sider med detaljerte regler er allerede vedtatt. Dersom den forsvinner vil det ta lang tid å framforhandle noe like omfattende, og det er uvisst hvor godt resultatet vil bli. Brasils forhandler ga en presis beskrivelse når han sa at "her (i Kyoto) har vi regler. Der (i en eventuell ny avtale) har vi drømmer." EU

forsvarer seg med at de ikke ønsker en svakere avtale, og at deres strategi er å ta de viktigste elementene med fra Kyoto-protokollen og inn i en ny avtale. Hvordan de skal klare det er imidlertid vanskelig å forstå, ettersom det er nettopp disse elementene USA ikke kan akseptere. I Bangkok ble det klart at den juridiske formen på en ny avtale skal få vil bli blant de vanskeligste spørsmålene i København.

Avtaleteksten: Kortere, men ikke kort nok

Til tross for at det altså fortsatt er uklart hva slags dokumenter som skal komme ut av København, så arbeides det jevnt og trutt videre med teksten som skal stå i disse dokumentene. På de to forrige forhandlingsmøtene i Bonn hadde man en rundt 200 sider lang forhandlingstekst på bordet, satt sammen av alle forslag landene har lagt på bordet til nå. I Bangkok fortsatte man å arbeide med denne teksten, delt opp i grupper for ulike tema. De enkelte gruppene har bearbeidet hver sine kapitler, med til dels kraftige reduksjoner i antall sider som resultat.

Spørsmålet er likevel om forhandlerne klarer å gjøre teksten kort nok til at den kan vedtas i København. Selv en tekst på "bare" hundre sider vil gjøre det vanskelig for politikerne å ta de endelige avgjørelsene. Det snakkes allerede nå om muligheten for at noen i innspurten av forhandlingene vil forsøke å legge fram et alternativt avtalesforslag på bare 10-15 sider. I så fall vil København-møtet kanskje bare sette opp et generelt rammeverk for en ny avtale, og sette i gang en ny prosess for å gjøre ferdig detaljene. I Bangkok begynte både miljøorganisasjoner og forhandlere å diskutere hvilke avgjørelser som *må* tas i København, og hva som kan utsettes.

Det sterke fokuset på en kort og overordnet avtaletekst er ikke uproblematisk. På mange områder i forhandlingene kan detaljer være svært avgjørende, og viktige bestemmelser kan falle ut i prosessen med å forkorte forhandlingsteksten. I forhandlingene om reduserte utslipp fra avskoging (REDD) forsvant for eksempel en setning om at intakt naturskog må beskyttes mot omlegging til plantaser ut av teksten, til tross for protester fra blant andre Brasil og Norge. Naturvernforbundet, Regnskogfondet og andre miljøorganisasjoner kritiserte dette sterkt, og vil arbeide for å få den viktige setningen inn igjen i avtaleteksten på neste møte.

Barcelona siste stopp før København

Det er nå bare en uke med forhandlinger igjen før åpningen av COP 15 i København. Det skjer når forhandlingene om avtaleteksten fortsetter i Barcelona fra 2. til 6. november. Men i tillegg til dette siste offisielle forhandlingsmøtet vil det avholdes stadig flere uformelle møter på politisk nivå de neste to månedene. Blant annet avholder USA et nytt møte i Major Economies Forum (MEF), som samler de 17 største utslippslandene. Danmark planlegger også møter mellom utvalgte miljøvernministere for å hjelpe forhandlingene framover. De store uløste spørsmålene i forhandlingene fram mot København - hvor store utslippsreduksjoner, hvor mye penger, og hvor bindende avtale - kan tross alt bare løses av politisk vilje.

Mer informasjon

Bård Lahn, rådgiver internasjonal klimapolitikk, tilstede i Bangkok
Tlf 41 44 59 67, e-post bard.lahn@naturvern.no, Twitter @bardlahn

Bakgrunnsstoff og oppdateringer fra forhandlingene fram mot COP 15 i København:
Norges Naturvernforbunds temanettside <http://www.cop15.no/>