



Hva skjedde på klimaforhandlingene i Barcelona?

*Oppsummering av møte i AWG-LCA og AWG-KP, 2.-6. november
Notat / Bård Lahn / 09.11.2009*

Det siste forhandlingsmøtet før København-toppmøtet ga liten framgang, men viste tydelig at alvoret nå har innhentet forhandlingene. Afrikanske land markerte at de ikke vil godta en avtale med dagens lave utslippsløfter fra rike land, og de små øystatene protesterte mot planene om å gjøre avtalen mindre bindende. Om det fortsatt er mulig å oppnå en klimaavtale i København kan bli avgjort av tre møter på høyt politisk nivå.

Møtet i Barcelona fra 2. til 6. november var det siste offisielle forhandlingsmøtet før COP 15 i København begynner den 7. desember. Framgangen i arbeidet med den nesten 200 sider lange forhandlingsteksten var - som på tidligere møter - liten. Både når det gjelder utslippsforpliktelser for rike land, finansiering av utslippsreduksjoner i utviklingsland, og formen på en ny avtale, er avstanden fortsatt svært stor. Derfor kan tre kommende møter mellom miljøvernministere fra utvalgte nøkkelland bli avgjørende for utfallet i København.

Fra juridisk til politisk avtale?

Flere sentrale aktører benyttet møtet i Barcelona til å senke forventningene til København-toppmøtet. Både lederen for FNs klimasekretariat, Yvo de Boer, og en av forhandlingslederne, Michael Z. Cutajar, sa i Barcelona at det ikke vil være mulig å fullføre en juridisk bindende avtale i København. I stedet ser de for seg at man i København blir enige om en politisk avtale der viktige elementer som utslippsforpliktelser og finansiering inngår, og at man eventuelt arbeider videre etter København for å gjøre den politiske enigheten om til en juridisk bindende avtale.

Alliansen av små øystater (AOSIS) protesterte kraftig mot forsøkene på å nedjustere forventningene til København-møtet, og gjorde det klart at de fortsatt ønsker å bli enige om en juridisk bindende avtale på COP 15. Flere miljøorganisasjoner pekte også på at den aktive nedjusteringen som drives av ledende land og personer i forhandlingene vil gjøre det enda vanskeligere å få til den avtalen som trengs i København. De er bekymret for at fokuset på en overordnet politisk avtale framfor en omfattende, juridisk bindende avtale i København vil føre til at store deler av forhandlingene blir skjøvet ut i tid. Dermed kan man få problemer med å rekke å ha en ny avtale klar før Kyoto-avtalens første forpliktelsesperiode slutter i 2012.

Afrikansk protest mot lave utslippsmål

Den mest dramatiske hendelsen i Barcelona kom tirsdag 3. november, da de afrikanske landene stoppet deler av forhandlingene i protest mot de lave utslippsmålene rike land har lagt på bordet. Gruppen av afrikanske land nektet å være med på videre diskusjoner om regelverket for deler av Kyoto-protokollen, som kvotehandling og CO₂-opptak i skog, før rike land lovet høyere kutt i sine utslipp. Deler av forhandlingene sto stille i nesten to dager før de afrikanske landene aksepterte å begynne diskusjonene igjen.

De rike landenes utslippskutt ligger ifølge FNs klimasekretariat an til å bli på mellom 16 og 23 prosent i 2020, i forhold til 1990-nivå. Dersom man også regner inn USAs nye klimalov, som foreløpig ikke er vedtatt, vil utslippskuttene bli enda lavere, i verste fall ned i 11 prosent reduksjon. FNs klimapanel har sagt at opp mot 40 prosent kutt er nødvendig i de rike landene innen 2020 for å ha mulighet til å stoppe temperaturstigningen under 2°C, og utviklingslandene krever minst 40 prosent kutt fra de rike landene som helhet.

Selv om Afrikas protest i Barcelona ikke fikk konkrete resultater i form av økte utslippsmål fra rike land, var markeringen et viktig forvarsel på hva vi kan forvente i København. Hvis ikke de rike landene er villige til å øke sine løfter om utslippskutt og finansiering, er det en reell mulighet for at utålmodige utviklingsland bryter forhandlingene. Det er også sannsynlig at et slikt brudd vil bli møtt med krass kritikk fra rike land, slik man så tilløp til i Barcelona. Der forsøkte USA å legge skylden for forhandlingsbruddet på de afrikanske landene, framfor å svare på Afrikas kritikk om at USAs egne utslippskutt er pinlig langt unna det vitenskapen anbefaler. Svarteper-spillet om skylda for et eventuelt sammenbrudd er allerede i gang.

Finansiering: Flere forslag, mindre penger

I løpet av de to siste forhandlingsmøtene har det kommet flere konkrete forslag på bordet når det gjelder finansiering av utslippsreduksjoner og klimatilpasning i utviklingsland. USA og Japan har lagt fram hvert sitt forslag til et nytt fond som skal betale for denne typen tiltak. Felles for dem er at de i stor grad skal bygge på frivillige bidrag, mens utviklingslandene ønsker at bidrag til klimatiltak skal være en forpliktelse for de rike landene.

Flere store industriland har blitt stadig tydeligere på at de mener utviklingslandene selv må betale en stor del av de nødvendige klimatiltakene. EU vedtok nylig at av de 100 milliarder Euro som vil trenge hvert år til klimatiltak i utviklingsland, skal de rike landene bidra med under halvparten. Dette har provosert mange utviklingsland, som mener at de har rett til å bli betalt for å gjennomføre klimatiltak, ettersom det er de rike landene som har det historiske ansvaret for klimaproblemet.

Det er vanskelig å si om den steile holdningen i USA og EU først og fremst er forhandlingstaktikk, eller om disse landene reelt sett ikke er villige til å bidra med særlig store summer i en ny avtale. Den manglende viljen til å forplikte seg til finansiering fører til at det så langt har vært vanskelig å komme videre i de konkrete diskusjonene om hva utviklingsland skal gjøre for å begrense sine utslipp.

Konkrete resultater av Barcelona

Forhandlingene i Barcelona var delt opp i grupper som diskuterte hver sine kapitler av den nesten 200 sider lange forhandlingsteksten. I noen av disse gruppene ble det gjort framgang, slik at teksten ble forkortet eller endret. Totalt sett er imidlertid forhandlingsteksten, som skal kunne danne utgangspunkt for en ny avtale, fortsatt svært lang. Det er tvilsomt om denne teksten vil være det ministere og statsledere får framlagt når de skal slutføre forhandlingene i København.

I den delen av forhandlingene som diskuterer nye utslippsmål for Kyoto-landene gjenstår fortsatt en rekke tekniske spørsmål. Disse fikk man lite tid til å diskutere i Barcelona, blant annet på grunn av de afrikanske landenes forhandlingsstopp. Blant spørsmålene som må avklares er om man skal fortsette å bruke 1990 som basisår for framtidige utslippsforpliktelser, og hvordan man skal regne ut utslippsforpliktelser for årene mellom 2012 og 2020.

Et svært viktig spørsmål som særlig EU tok opp i Barcelona var hva man gjør med de store mengdene ubrukte kvoter som Russland og Ukraina har til overs etter Kyoto-protokollens første forpliktelsesperiode. Flere østeuropeiske land fikk tildelt langt flere kvoter for perioden 2008-2012 enn de har behov for. Dersom de kan ta disse kvotene med inn i en ny avtale, vil det svekke de allerede lave utslippsmålene rike land har satt seg fram til 2020.

Avgjørende møter fram til København

Med en svært lang forhandlingstekst, fortsatt stor avstand i de viktigste spørsmålene og liten framgang på møtet i Barcelona er det liten grunn til å være optimistisk foran COP 15 i København. Det eneste som kan endre situasjonen er økt politisk vilje fra de rike landene, både når det gjelder utslippsreduksjoner og finansiering av klimatiltak i utviklingsland. Derfor knytter nå mange observatører store håp til tre møter på høyt politisk nivå som blir avholdt i ukene fram mot København-toppmøtet:

- 16. og 17. november innkaller Danmark til et forberedende møte, en såkalt pre-COP, i København. Her vil miljøvernministere fra en rekke viktige land i forhandlingene møtes for å diskutere hvordan København-toppmøtet skal legges opp og hva man kan bli enige om. Fra Norge deltar miljøvernminister Erik Solheim og forhandlingsleder Hanne Bjurstrøm.
- 18. november avholdes det et nytt møte i Barack Obamas møteserie "Major Economies Forum" (MEF), der ledende politikere fra de 17 landene med størst klimagassutslipp møtes for å diskutere vanskelige spørsmål i forhandlingene. Norges forhandlingsleder Hanne Bjurstrøm deltar som observatør på møtet.
- Helgen før COP 15 åpner, den 5. og 6. desember, vil Danmark på nytt invitere utvalgte miljøvernministere til København, denne gangen som en del av den såkalte Grønlands-dialogen, en møteserie som Danmark har organisert for å bringe politikere sammen og bidra til framgang i de offisielle forhandlingene.

Også under selve COP 15 i København vil det være tid til å komme videre i arbeidet med den lange og vanskelige forhandlingsteksten. Forhandlerne som møtes på Bella Centeret utenfor København den 7. desember vil ha åtte dager å forhandle på før politikerne ankommer og slutfører forhandlingene under den såkalte høynivå-delen av møtet. Men skal man få et resultat av COP 15 som klimaet kan ha glede av, må politiske ledere legge tyngden sin inn i forhandlingene lenge før dette. Da må man slutte å snakke ned forventningene til København, og begynne å øke sine egne ambisjoner.

Mer informasjon

Bård Lahn, rådgiver internasjonal klimapolitikk
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/>