



LAVERE FORVENTNINGER TIL KLIMATOPPMØTET I CANCUN

Bakgrunn: Forhandlinger i Bonn, Tyskland, 2. - 6. august

01.08.2010

Full stopp for ny amerikansk klimalov og liten vilje til å øke klimamålene også i andre industriland gjør det stadig mindre sannsynlig at en helhetlig klimaavtale kan fullføres i 2010. Under FN-forhandlingene i Bonn den kommende uka vil trolig forhandlerne prøve å sortere ut hva de likevel kan klare å bli enige om på toppmøtet COP 16 i Cancun, Mexico, i desember. Møtet er også en mulighet til å tette noen av de mange smutthullene i klimaløftene fra København.

Fra 2. til 6. august møtes nok en gang forhandlere fra hele verden til klimamøte i Bonn, Tyskland. Dette er nest siste gang før toppmøtet i Cancun at de to arbeidsgruppene som fører forhandlingene om en ny klimaavtale møtes. Den ene gruppa, "AWG-KP", diskuterer nye utslippsmål for landene som allerede har forpliktelser i Kyoto-protokollen. Den andre, "AWG-LCA", diskuterer klimatiltak for alle land.

Forrige gang de to forhandlingsgruppene møttes (i juni, også da i Bonn) la lederen for arbeidsgruppa AWG-LCA, Margaret Mukahanana-Sangarwe fra Zimbabwe, fram et nytt utkast til tekst i en ny klimaavtale. Selv om særlig utviklingslandene uttrykte skepsis til det nye tekstforslaget da det ble lagt fram, er det diskusjonen av denne teksten som vil bli det viktigste temaet den kommende uka i Bonn. De fattige landene kritiserte blant annet forslaget for å gjøre rike lands utslippsforpliktelser mindre bindende, og for ikke å sikre store nok utslippskutt.

Tekstforslaget fra forhandlingsleder Mukahanana-Sangarwe er lagt opp slik at den enten kan vedtas som en samlet avtale, eller deles opp i mindre enkeltbeslutninger der en eller flere kan vedtas på toppmøtet i Cancun. Hvor mye man skal ha ambisjoner om å bli enige om i desember vil trolig bli et av de store temaene i Bonn. Bakteppet er en stadig økende pessimisme knyttet til hva man kan forvente av Cancun-toppmøtet.

Nedjusterer forventningene til Cancun

Tiltroen til en omfattende internasjonal klimaavtale i Cancun i desember fikk en alvorlig knekk da arbeidet med en ny klimalov i USA stoppet opp i juli. Da demokratene i Senatet 22. juli meldte at de ville droppe klimamålene i den varslede energi- og klimaloven, ble det tydelig at man ikke kan forvente noen klimalovgivning i USA i 2010, og kanskje ikke før etter neste presidentvalg i 2013. Uten en vedtatt lov i ryggen vil amerikanske forhandlere neppe ha mandat til å påta seg klare forpliktelser i Cancun. Det kan igjen føre til at andre land i forhandlingene vil vegre seg for å påta seg forpliktelser, i påvente av mer klarhet rundt USAs politikk.

Den negative effekten av USAs interne klimapolitiske vanskeligheter kommer på toppen av at europeiske ledere som EUs klimakommisær Connie Hedegaard og Norges statsminister Jens Stoltenberg allerede i flere måneder har forsøkt å snakke ned forventningene til Cancun-toppmøtet. Deres budskap har vært at en helhetlig ny klimaavtale først kan være klar i desember 2011, når det årlige klimatoppmøtet skal avholdes i Sør-Afrika. Ifølge disse lederne er det mest realistisk å tro at man innen Cancun kan oppnå enighet om noen viktige "byggesteiner" i den nye avtalen, som kan danne grunnlag for en større juridisk bindende avtale i Sør-Afrika.

Mange utviklingsland, for eksempel Alliansen av små øystater (AOSIS), har fortsatt ikke gitt opp håpet om en fullstendig, juridisk bindende klimaavtale i Cancun. Sammen med miljøorganisasjonene ønsker de å holde oppe et press for økte ambisjoner fram mot desember, slik at man unngår at COP 16 i Cancun blir en uvesentlig mellomstasjon i forhandlingene. Men også enkelte utviklingsland mener man ikke må forvente for mye av Cancun. Indias miljøvernminister Jairam Ramesh uttalte nylig at hans forventninger til en avtale på COP 16 er små, fordi de rike landene så langt har gjort en for dårlig jobb i å oppfylle løftene om finansiering av klimatiltak i utviklingsland som de ga i København.

Dersom pessimistene får rett i at man må vente til Sør-Afrika i 2011 med å fullføre en helhetlig ny klimaavtale, blir spørsmålet hvilke byggesteiner man likevel kan få på plass i Mexico. Hvis tekstforslaget fra Mukahanana-Sangarwe som skal diskuteres i Bonn den kommende uka ikke kan vedtas som en samlet avtale, hvilke av kapitlene er det da som skal få hovedprioritet i forhandlingene fram mot Cancun? Flere industriland har pekt ut klimatilpasning, redusert avskoging og finansiering av utslippsreduksjoner i utviklingsland som områder der det kan være mulig å oppnå enighet. Ved å fokusere utelukkende på tema som omhandler tiltak i utviklingsland risikerer man imidlertid å glemme eller gjemme bort det største problemet i forhandlingene, nemlig industrilandenes altfor lave utslippsmål.

Diskusjon om utslippsmål og smutthull

For å unngå at tekniske diskusjoner skal overskygge det viktigste og vanskeligste i forhandlingene, foreslo utviklingslandene at det under møtet i Bonn skal arrangeres en egen diskusjon om hvordan industrilandenes utslippsmål kan forbedres. Denne diskusjonen finner sted i form av en workshop med spesielt inviterte eksperter mandag 2. august. Her vil man diskutere hva man kan gjøre med det såkalte gigatonn-gapet, et gap på flere gigatonn CO₂ mellom de utslippsreduksjonene som er nødvendig for å nå togradersmålet og de reduksjonene som industrilandene lovet i København.

Noe av det viktigste som kan gjøres for å sørge for større klimakutt i de rike landene, er å tette noen av de smutthullene som reglene i Kyotoavtalen eller nye forslag i forhandlingene åpner for. Regelverket for hvordan CO₂-opptak i skog skal regnes inn i de rike landenes utslippsregnskap (såkalt "land-use, land-use change and forestry", forkortet "LULUCF") er ett slikt potensielt smutthull. Industrilandene har foreslått at hvert enkelt land skal kunne definere et såkalt referansenivå, som CO₂-opptaket i skogen deres skal måles opp imot. Climate Action Network, et nettverk av over 450 miljøorganisasjoner, har beregnet at dette forslaget vil kunne redusere effekten av de rike landenes utslippsmål med 400 millioner tonn CO₂, eller åtte ganger Norges totale klimagassutslipp.

Et annet smutthull er knyttet til det store overskuddet av utslippskvoter (såkalt "hot air") som Russland og Ukraina vil sitte igjen med etter 2012. I Kyotoprotokollen ble østeuropeiske land tildelt langt flere kvoter enn de trengte, fordi industriproduksjonen og dermed utslippene deres hadde gått kraftig ned etter Sovjetunionens fall. Hvis disse landene får ta disse kvotene med seg videre inn i en ny avtale, vil en stor mengde kvoter som ikke representerer noen reell utslippsreduksjon bli tilgjengelig på markedet, slik at andre land kan øke sine utslipp. Særlig EU er svært opptatt av å fjerne dette smutthullet, mens Russland kjemper for å beholde sine verdifulle overskuddskvoter.

Hvorvidt diskusjonene i Bonn om hvordan utslippsmålene kan økes og smutthullene tettes vil få noen effekt på forhandlingene fram mot Cancun, gjenstår å se. Det er foreløpig ingen tegn til at store industriland som USA, EU, Russland og Australia er villige til å påta seg større utslippskutt. I verste fall kan COP 16 i Cancun ende med enkelte viktige vedtak om klimatiltak i utviklingsland, mens spørsmålet om hvor store og bindende utslippsmål de rike landene skal påta seg skyves fram til COP 17 i 2011. Når forhandlerne fortsetter arbeidet med teksten i en ny klimaavtale både den kommende uka i Bonn og på neste møte i Kina i oktober, skjer det med stigende usikkerhet om hvor mye av denne teksten som faktisk vil kunne vedtas i år.

Hva mener Naturvernforbundet?

- En helhetlig internasjonal klimaavtale må fullføres så raskt som mulig. Som et minimum må man i Cancun vedta en videreføring av Kyotoprotokollen, og et klart mandat for framforhandling av en juridisk bindende avtale i tillegg til Kyoto innen COP 17 i 2011.
- For å tette gigatonn-gapet bør alle land øke sine ambisjoner for utslippskutt. Det klart største ansvaret ligger på de rike landene, særlig store industriland som USA, EU og Russland. Diskusjonen om utslippsreducerende tiltak i utviklingsland må ikke fjerne fokus fra behovet for langt mer ambisiøse klimamål i de rike landene.
- Mulige smutthull i en ny avtale må tettes for å sikre størst mulige utslippsreduksjoner. Regelverket for CO₂-opptak i skog må styrkes slik at rike land faktisk kutter utslippene fra avskoging. Ubrukte klimakvoter i østeuropeiske land må ikke undergrave utslippsreduksjonene i en ny avtale.

Mer informasjon

- Naturvernforbundets nettsider om klimaforhandlingene: www.cop15.no
- Bård Lahn, rådgiver på internasjonal klimapolitikk:
Tlf 41 44 59 67, e-post bard.lahn@naturvernforbundet.no