



HVA SKJEDDE PÅ KLIMA- FORHANDLINGENE I BANGKOK?

12.04.2011

Den første runden med forhandlinger etter klimatoppmøtet i Mexico viste at det fortsatt er skarpe motsetninger mellom rike og fattige land i arbeidet for en ny klimaavtale. Krangel om hvilke spørsmål som skal prioriteres fram mot neste toppmøte og framtiden til Kyotoprotokollen dominerte det ukelange møtet i Bangkok.

Det var på forhånd ventet at det ville bli diskusjon om dagsorden for møtet, ettersom landene har ulike syn på hvilken retning forhandlingene bør ta etter avtalen som ble vedtatt i Cancun, Mexico, i desember. Men at uenigheten om dagsorden skulle vare helt fram til flere timer etter at møtet egentlig skulle vært avsluttet, var det få som hadde regnet med. Dermed ble møtet i Bangkok fra 2. til 8. april en tøff start på det nye året for forhandlingene om en ny internasjonal klimaavtale.

Harde tak om dagsorden

Før møtet hadde den nye lederen for forhandlingene i det såkalte Konvensjonssporet (AWG-LCA), amerikanske Dan Reifsnyder, lagt fram en liste over temaer han mente forhandlingene fram mot Durban burde konsentrere seg om. Flere utviklingsland varslet imidlertid at de mente viktige tema manglet fra Reifsnyders liste. På første dag av møtet i Bangkok la utviklingslandenes forhandlingsgruppe G77+Kina fram et helt nytt forslag til dagsorden, basert på det opprinnelige mandatet for forhandlingene om en ny klimaavtale som ble vedtatt på Bali i 2007. Industrielandene, med USA i spissen, mente dette ville være et tilbakeskritt og ønsket en dagsorden som fokuserte på oppfølging av vedtakene som ble gjort i Cancun.

Bak den tilsynelatende formalistiske krangelen om dagsorden lå en grunnleggende uenighet om prioriteringene for de videre forhandlingene, og ulike syn på resultatet av Cancun-toppmøtet. De fattigste utviklingslandene sa tydelig ifra om at de ikke var fornøyd med vedtakene som ble gjort i Cancun. Når de likevel aksepterte dem, var det fordi de så dem som et springbrett som kan ta verden et stykke videre mot en mer helhetlig og ambisiøs klimaavtale på et senere tidspunkt. USA og andre store industriland foretrekker derimot å se på de videre forhandlingene mer som en diskusjon om hvordan vedtakene fra Cancun skal implementeres i praksis. De ser ikke Cancun-vedtakene som byggesteiner for en større framtidig avtale, men mer som en endestasjon der jobben nå blir å "implementere" og konkretisere deler av regelverket.

Arbeidet for å finne en løsning på situasjonen pågikk hele uka, med diskusjoner og konsultasjoner mellom toppforhandlerne til de viktigste landene. Imens gikk svært mange forhandlere arbeidsledige - uten en dagsorden var det ikke mulig å sette i gang diskusjoner om konkrete temaer i mindre grupper, slik man vanligvis gjør. Nærmere klokken 21 fredag 8. april, etter at møtet ifølge planen skulle vært avsluttet klokken 18, ble det endelig innkalt til plenumsmøte der

en dagsorden kunne vedtas. Resultatet ble en mer generell dagsorden enn forhandlingslederens opprinnelige forslag, som åpner for bredere diskusjoner også om temaene man ikke fullførte i Cancun, men som likevel holder seg til strukturen fra Cancun-vedtaket og dermed avviker noe fra det opprinnelige forhandlingsmandatet fra Bali.

Til tross for mangelen på forhandlinger om substansielle tema, ble ikke møtet i Bangkok fullstendig bortkastet. Den vedtatte dagsordenen gjelder nemlig også for det neste møtet i Bonn, Tyskland, i begynnelsen av juni. Men uenigheten viser at det fortsatt er sterke motsetninger i forhandlingene, og ordbruken både fra rike og fattige land bygde opp om dette inntrykket. Både USA og EU beskyldte u-landsgruppa for å prøve å gå tilbake på løftene de ga i Cancun, ved å flytte diskusjonen tilbake til Bali. Men det samme kan til en viss grad sies om industrilandene, som nektet å inkludere et eget punkt på dagsorden om hvordan deres utslippsløfter skal økes i tiden som kommer - til tross for at dette var en viktig del av kompromisset fra Cancun-toppmøtet.

Fortsatt krav om Kyoto

At diskusjonen om dagsorden for forhandlingene i Konvensjonssporet ville skape uenighet, var delvis forventet. Kanskje var det mer overraskende at temperaturen også ble svært høy i den andre delen av forhandlingene, det såkalte Kyoto-sporet, der man forhandler om nye utslippsmål for landene som allerede har forpliktelser i Kyotoprotokollen. Her var det meningen at man skulle fortsette diskusjonen om endringer i de relativt tekniske reglene for utslippsregnskap, CO₂-opptak i skog og liknende. Men allerede første dag av møtet gjorde utviklingslandene, anført av øystaten Tuvalu, det helt klart at de krevde en politisk avklaring om Kyotoprotokollens framtid før de kunne akseptere forhandlinger om mer tekniske spørsmål.

Russland og Japan ga klar beskjed i Cancun om at de ikke er villige til å påta seg en ny periode med forpliktelser i Kyotoprotokollen. Dette standpunktet gjentok de i Bangkok. Tuvalu og andre utviklingsland ba om at andre rike land, som har sagt seg villige til å videreføre Kyoto under visse betingelser, gjør klart hva disse betingelsene er. Dette var særlig rettet mot EU, som har sagt at de kan akseptere en ny runde med forpliktelser i Kyotoprotokollen dersom dette er en del av en større avtale der andre store land også påtar seg forpliktelser. Men EU kunne ikke gi klare svar på nøyaktig hvilke betingelser som må være oppfylt for at dette skal skje, noe som blant annet skyldes at EU sliter med å bli enige om spørsmålet internt.

Etter Cancun-toppmøtet var det flere som spurte seg om utviklingslandene i stillhet hadde gitt opp å videreføre Kyotoprotokollens system med bindende utslippsmål for rike land. Det tydelige kravet om en politisk forpliktelse til Kyoto som utviklingslandene satte fram i Bangkok var et sterkt signal om at slike spekulasjoner er grunnløse. Tvert imot ser utviklingslandene en ny periode med Kyoto-forpliktelser som helt avgjørende for suksess på det kommende klimatoppmøtet i Durban. Spørsmålet er om EU, Norge og andre land som i prinsippet kan akseptere en videreføring av Kyoto er villige til å forplikte seg til dette i Durban, selv om USA ikke på langt nær vil være klare til å forplikte seg på et tilsvarende nivå.

Presenterte planer for utslippskutt

Kravet om en tydelig politisk avklaring av Kyotoprotokollens framtid, sammen med uenigheten om dagsorden i den andre forhandlingsgruppa, gjorde at det ikke ble rom for substansielle diskusjoner i Bangkok om hva som skal vedtas på neste klimatoppmøte. Motsetningene mellom rike og fattige land er like sterke som tidligere, og det kan se ut til at den positive stemningen som ble skapt av enigheten i Cancun er fullstendig borte.

Et lyspunkt i Bangkok var imidlertid gjennomgangen av landenes utslippsmål som ble arrangert 3. og 4. april. Gjennom to offisielle "workshops" presenterte en rekke land de utslippsmålene de har satt seg for 2020, og andre land fikk muligheten til å stille spørsmål om forutsetninger og

planer for å nå målene. Selv om lite ny informasjon kom på bordet, er dette en viktig start på arbeidet med å forstå hvor gode målene egentlig er, og vurdere hvordan de kan styrkes.

Norge var et av landene som presenterte sine klimamål for 2020. Det var tydelig at mange la merke til det norske klimaforlikets bestemmelse om at 2/3 av de nødvendige utslippsreduksjonene for å nå Norges klimamål skal gjennomføres innenlands. Flere utviklingsland understreket behovet for at rike land gjennomfører utslippsreduksjoner på hjemmebane, og begrenser bruken av kvotehandel for å nå målene sine. I diskusjonen etter landenes presentasjoner ble Norge spurt om målet om 2/3 innenlands utslippskutt også vil gjelde dersom Norge øker sitt reduksjonsmål til 40%, slik regjeringserklæringen åpner for. Det kunne ikke de norske representantene gi et klart svar på.

Stemningen rundt diskusjonen om landenes utslippsmål var generelt konstruktiv, og alle parter var fornøyd med å få mer informasjon på bordet om de andre landenes planer. Dette sier noe om hvilken balanse forhandlingene må finne fram mot toppmøtet i Durban, Sør-Afrika, i desember: På den ene siden må det bygges videre på de løftene som ble gitt i Cancun, slik at man i størst mulig grad tar vare på den konstruktive stemningen enigheten i Cancun skapte. På den andre siden må man ikke gjemme bort de vanskelige, uavklarte spørsmålene, som Kyotoprotokollens framtid og det altfor lave ambisjonsnivået i mange av de rike landenes utslippsløfter. Bangkokmøtet viste at utviklingslandene fortsatt forventer større politisk vilje fra den rike delen av verden.