



HVA SKJEDDE PÅ KLIMA-FORHANDLINGENE I BONN?

Oppsummering av forhandlingsmøte 2.-6. august

12.08.2010

For tredje gang i år møttes forhandlere fra hele verden til forhandlinger om en ny internasjonal klimaavtale i Bonn, Tyskland. Møtet avslørte stor enighet om å nedjustere forventningene til Cancun-toppmøtet i desember. Samtidig viste møtet med all tydelighet at utslippsmålene som ligger på bordet er for dårlige og må skjerpes betydelig dersom det skal være mulig å nå målet om å begrense temperaturstigningen til to grader.

Møtet fra 2. til 6. august i den tidligere tyske hovedstaden Bonn var nest siste formelle forhandlingsrunde før toppmøtet COP 16 i Cancun, Mexico, i desember. Her møttes begge de to arbeidsgruppene som fører forhandlingene om en ny internasjonal klimaavtale: "AWG-KP" som diskuterer nye utslippsmål for landene som allerede har forpliktelser i Kyoto-protokollen, og "AWG-LCA" som diskuterer klimatiltak for alle land.

Det viktigste temaet på møtet var forhandlinger om det nye forslaget til avtaletekst som ble lagt fram i juni av lederen for arbeidsgruppa AWG-LCA, Margaret Mukahanana-Sangarwe fra Zimbabwe. I løpet av møtet ble hennes tekstforslag gjennomgått av forhandlerne, og alle land fikk gjøre sine forslag til strykninger og tillegg. Det førte til at teksten vokste kraftig - en naturlig konsekvens av at den utvikler seg fra å være et forslag fra forhandlingslederen personlig, til å være en tekst der alle lands forslag skal være representert. Denne teksten vil nå danne grunnlag for resten av forhandlingene fram mot Cancun.

Cancun ikke endestasjon

I løpet av sommeren har flere verdensledere forsøkt å dempe forventningene til hva man kan bli enige om på COP 16. I Bonn arrangerte Mexicos klimaambassadør uformelle samtaler om hva man skal ta sikte på å fullføre i Cancun, og hva som må utsettes til videre forhandlinger. Samtalene viste stor enighet om at man ikke bør forsøke å bli enige om en fullstendig avtale i år, men heller konsentrere seg om et sett enkeltbeslutninger (såkalte "COP decisions") som kan utgjøre byggesteiner i en framtidig avtale. I tillegg må man vedta et mandat for å fortsette forhandlingene slik at disse byggesteinene på sikt kan gjøres om til en helhetlig avtale. Dermed blir heller ikke Cancun endestasjonen for forhandlingene om en ny internasjonal klimaavtale.

De fleste aktørene i forhandlingene ser ut til å slutte seg til denne framgangsmåten, men mange vektla at det må være balanse mellom de ulike beslutningene som skal tas i Cancun. Industrilandene, med USA i spissen, vil ha som hovedmål å gjøre vedtak som formaliserer den ikke-bindende København-erklæringen, særlig når det gjelder krav til utslippsreducerende tiltak og rapportering fra store utviklingsland. På den andre siden vil utviklingslandene ikke akseptere

slike vedtak med mindre det også gjøres klare vedtak om finansiering og utslippsforpliktelser for de rike landene.

Under de uformelle diskusjonene i Bonn la mange land vekt på at mandatet for de videre forhandlingene som må vedtas i Cancun bør sette en klar tidsfrist, slik at man unngår at klimaforhandlingene blir et evighetsprosjekt på linje med Doha-runden i Verdens Handelsorganisasjon (WTO). COP 17, som skal avholdes i Sør-Afrika i desember 2011, blir ofte nevnt som en mulig frist. Både industriland og utviklingsland tok også til orde for at mandatet må klargjøre den juridiske formen avtalen skal ha, som har vært et uavklart stridsspørsmål siden forhandlingene startet i 2007.

I Bonn tok alle land bortsett fra Kina og USA til orde for at sluttproduktet må være en juridisk bindende avtale. Utviklingslandene er også klare på at Kyotoprotokollen må videreføres som en del av denne avtalen. Enkelte industriland som EU og Norge sier at de kan akseptere dette, mens land som Japan og Russland er klare motstandere. Diskusjonen om mandat for videre forhandlinger og juridisk form på sluttproduktet blir derfor trolig blant de vanskeligste i Cancun.

Utslippsmål: For små og for svake?

Selv om det ikke var reelle diskusjoner i Bonn om hvor store utslippsreduksjoner de rike landene skal påta seg i en ny klimaavtale, ble størrelsen på utslippskuttene likevel et viktig tema de første dagene av møtet. Mandag 2. august ble det arrangert en egen workshop om utslippsmålene i forhandlingsgruppa AWG-KP. Her kom det tydelig fram at utslippsmålene for 2020 som rike land la fram i København er langt dårligere enn det forskere sier er nødvendig for å ha mulighet til å nå togradersmålet. Samlet sett ligger de rike landene med dagens løfter an til å redusere sine utslipp med 12-18 prosent fra 1990-nivå innen 2020. FNs klimapanel sier at 25-40 prosent er nødvendig for å ha ca 50% sannsynlighet for å nå togradersmålet.

Workshopen viste også at en rekke mulige smutthull i en ny avtale vil kunne redusere effekten av utslippsmålene ytterligere. Blant annet er det foreslått at land som Russland, som sitter med et stort overskudd av utslippskvoter fra Kyotoprotokollens første periode, skal kunne overføre disse kvotene til en framtidig avtale. Det er også foreslått at de enkelte landene selv skal kunne bestemme hvor store klimagassutslipp og CO₂-opptak fra skogsektoren som skal regnes inn i deres utslippsregnskap. Ekspertberegninger som ble lagt fram i Bonn viser at den samlede effekten av slike smutthull i verste fall kan føre til at industrilandene faktisk kan øke sine reelle utslipp fram til 2020.

I den andre forhandlingsgruppa, AWG-LCA, dreide diskusjonen seg i større grad om hvor bindende framtidige utslippsmål skal være. Både EU og den såkalte Umbrella-gruppa (en forhandlingsgruppe av industriland der bl.a. USA, Japan, Russland og Norge deltar) la fram detaljerte krav til et strengt regelverk for måling, rapportering og verifisering (såkalt "MRV") av utviklingslandenes klimainnsats. Samtidig nektet mange av de samme landene å godta krav som vil sikre at de rike landenes utslippsforpliktelser blir mest mulig bindende. Dette provoserte utviklingslandene, som ser de harde kravene som en del av et bilde der rike land heller vil diskutere hva utviklingslandene skal gjøre enn hva de selv skal bidra med.

Enkelte utviklingsland reagerte med å foreslå å fjerne formuleringer som var hentet fra den såkalte København-erklæringen, noe som igjen fikk EU til å beskyldte dem for å bevege seg baklengs i forhandlingene. Frontene i AWG-LCA ble svært harde som en følge av disse diskusjonene, og hvor bindende framtidige utslippsforpliktelser skal være peker seg ut som et vanskelig tema for Cancun.

Finansiering på vent

Et annet hovedtema i forhandlingene under AWG-LCA er finansiering av klimatiltak i utviklingsland. Forhandlingene på dette området bærer nå preg av at mange land avventer konklusjonene fra den rådgivende gruppa for klimafinansiering ("Advisory Group on Climate Finance", AGF) som ble etablert av Ban Ki-Moon tidligere i år, og som ledes av Jens Stoltenberg og Etiopias statsminister Meles Zenawi. Denne gruppa skal før Cancun komme med forslag til hvordan man kan skaffe midler til klimatilpasning og utslippsreduksjoner i fattige land. I Bonn holdt blant andre statssekretær Kjetil Lund og professor Nicholas Stern en orientering om arbeidet i AGF-gruppa, mens forhandlerne konsentrerte seg om å diskutere andre tema enn hvor pengene skal komme fra. Også når det gjelder styring og kontroll med finansieringen gjenstår fortsatt viktige uenigheter.

Det klimatiltaket som så langt har fått mest av både oppmerksomhet og penger er redusert avskoging i utviklingsland (REDD). Forhandlingene på dette området har kommet mye lenger enn mange andre deler av forhandlingene. REDD har derfor fått lite oppmerksomhet i løpet av de siste forhandlingsmøtene. I mangel av oppmerksomhet om temaet i forhandlingene har det såkalte interim-partnerskapet for REDD, som ble inngått i Oslo i mai, blitt en desto viktigere arena for å diskutere hvordan tiltak mot avskoging i utviklingsland skal samordnes fram til en ferdig klimaavtale er på plass.

Blant landene som deltar i REDD-partnerskapet er det svært ulike syn på forholdet mellom partnerskapet og de offisielle forhandlingene. Mens de fleste land er opptatt av at partnerskapet ikke skal legge seg borti forhandlingene om hvordan REDD skal inngå i en ny klimaavtale, og ønsker å overlate dette til de offisielle forhandlingene under FNs klimakonvensjon, prøver enkelte land som Papua Ny-Guinea å bruke REDD-partnerskapet til å påvirke den kommende klimaavtalen. Sammen med at Papua Ny-Guinea som møteleder har nektet å åpne møtene i partnerskapet for deltakelse fra sivilsamfunn og berørte urfolk, førte dette til sterk kritikk mot REDD-partnerskapet fra både organisasjoner og myndigheter i Bonn. Det gjenstår foreløpig å se om partnerskapet som Norge tok initiativ til vil kunne bidra til framgang og bedre koordinering i arbeidet for å redusere avskoging i utviklingsland, eller om tiltaket i verste fall kan føre til økt mistillit og dårlig stemning mellom landene i forhandlingene.

Travel forhandlingshøst

Selv om det nå er stor enighet om at Cancun ikke blir endestasjonen for arbeidet med en ny klimaavtale, er det altså fortsatt mange uenigheter som må ryddes av veien for at Cancun-toppmøtet skal kunne bidra med de nødvendige byggesteinene til en ny klimaavtale. I tillegg til de avgjørende spørsmålene om størrelsen på utslippsreduksjoner og finansiering fra rike land, vil også temaer som hvilken juridisk form den endelige avtalen skal ha, Kyotoprotokollens framtidige rolle, krav til måling, rapportering av verifisering og hvor bindende de rike landenes utslippsmål skal være, føre til vanskelige dragkamper på COP 16.

Bare ett formelt forhandlingsmøte gjenstår før Cancun for å arbeide videre med avtaleteksten og forsøksvis komme nærmere enighet i noen av stridsspørsmålene. Dette møtet vil bli avholdt i Tianjin, Kina, fra 4. til 9. oktober. Men selv om de seks dagene i Kina er den eneste formelle forhandlingstiden før man møtes i Mexico, vil det likevel bli en travel høst for verdens klimadiplomater. Det legges blant annet opp til et uformelt ministermøte i Geneve, og et forberedende ministermøte i Mexico i november. I tillegg vil bilaterale møter mellom landenes ministre og statsoverhoder trolig være vel så viktige anledninger for å diskutere Cancun-toppmøtet som de formelle forhandlingene.

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 avstanden mellom nødvendige utslippskutt og løftene som så langt er langt på bordet, bør alle land øke sine ambisjoner. 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