



HVA SKJEDDE PÅ KLIMAMØTET I BONN?

Oppsummering av forhandlingsmøtet i mai 2012

31.05.2012

-
- De første internasjonale klimaforhandlingene etter toppmøtet i Sør-Afrika i desember, ble avholdt i Bonn i Tyskland fra 14. til 25. mai.
 - Etter harde diskusjoner ble det enighet om hvordan de videre forhandlingene om en ny klimaavtale skal ledes og organiseres.
 - Uenighetene vi så i Bonn er mer enn krangling om formaliteter: De dreier seg om hva slags klimainnsats verden vil gjennomføre i åra framover, og hvordan en ny klimaavtale skal se ut.

Klimatoppmøtet som ble avholdt i Durban, Sør-Afrika i desember 2011, vedtok å sette i gang en ny runde med internasjonale klimaforhandlinger, med mål om å komme fram til en global klimaavtale innen 2015. Lite eller ingenting ble imidlertid bestemt om hvordan forhandlingene fram mot 2015 skal organiseres, eller hvilke temaer den nye avtalen skal handle om. Jobben med å lage en plan for forhandlingene fram mot 2015 ble utsatt til forhandlingsmøtet i Bonn i Tyskland, som ble avholdt fra 14. til 25. mai. Som forventet ble det en vanskelig jobb.

Politisk krangel om dagsorden i forhandlingene

Det er ikke overraskende at ulike land har svært forskjellige syn på hvordan forhandlingene om en ny internasjonal klimaavtale skal organiseres. Organiseringen av forhandlingene er avgjørende for hvilke tema som får oppmerksomhet, og dermed for hvordan den nye avtalen vil se ut. Jobben blir ytterligere komplisert av at forhandlingene i 2012 er delt inn i et villnis av ulike komiteer og forhandlingsgrupper, som alle sammen møttes i Bonn:

- Den nye klimaavtalen som Durban-toppmøtet satte i gang arbeidet med, skal gjelde for perioden *etter* 2020. Avtalen skal være ferdig forhandlet senest i 2015, og disse forhandlingene skal foregå i en egen forhandlingsgruppe med det klingende navnet «Ad-Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action» (ADP).
- Samtidig må man i løpet av året også fullføre forhandlingene om klimaregelverket for perioden *før* 2020. Disse forhandlingene har pågått siden Bali-toppmøtet i 2007, og selv om mesteparten av regelverket ble vedtatt på toppmøtene i Mexico (2010) og Sør-Afrika (2011), gjenstår fortsatt noe arbeid. Disse forhandlingene foregår i to separate spor. Det såkalte Kyoto-sporet gjennomføres av arbeidsgruppa AWG-KP, som diskuterer nye mål for landene i Kyoto-protokollen. I det såkalte Konvensjonssporet, som gjennomføres av arbeidsgruppa AWG-LCA, diskuteres utslippsmål for andre land enn Kyoto-landene og øvrige spørsmål som finansiering av klimatiltak i utviklingsland.

Som om ikke dette var nok, vedtok Durban-toppmøtet også å sette i gang et arbeidsprogram for å øke klimaambisjonene for perioden før 2020, som så langt er helt utilstrekkelige sammenliknet med det vitenskapen forteller at behøves. Hvilken av de mange forhandlingsgruppene som skulle ta seg av arbeidet med å øke klimaambisjonene på kort sikt, ble et av de mest omstridte temaene under forhandlingene i Bonn.

En del utviklingsland pekte på at mens det er uklart når og på hvilken måte ADP kan levere økte ambisjoner, så har rike land lovet utslippskutt både gjennom Kyoto-avtalen og, for de landene som ikke er del av denne, en sammenliknbar innsats basert i AWG-LCA. Disse utviklingslandene ønsket at arbeidet med å øke ambisjonene på kort sikt skal gjøres av AWG-KP og AWG-LCA. På den måten ville hovedansvaret for økt innsats ligge på industrilandene, og arbeidet ville kunne gjennomføres raskest mulig. Industrilandene mente på sin side at forhandlingene om økte ambisjoner burde gjelde alle land, og derfor burde foregå i den nye forhandlingsgruppa ADP. Mange av de mindre utviklingslandene ønsket en mellomløsning der alle forhandlingsgruppene arbeider for økte ambisjoner for perioden før 2020.

Noe av bakgrunnen for krangelen som oppsto rundt organiseringen av forhandlingene fram mot neste klimatoppmøte i Doha i desember, er at mange utviklingsland er svært misfornøyd med at flere land, som Canada, Russland og Japan har hoppet av Kyoto-avtalen. Om Australia og New Zealand vil påta seg nye forpliktelser er ennå uklart. Samtidig har blant andre EU og Norge lagt fram forslag til utslippskutt gjennom Kyoto-avtalen som utviklingslandene mener er helt utilstrekkelige. I tillegg er det høyst uklart på hvilken måte både USA, Canada, Russland og Japan vil bidra til utslippskutt i åra framover. Også på andre felt enn utslippskutt, som finansiering fra industriland av klimatiltak i utviklingsland, har det vært liten framgang i Bonn. I sum bidrar dette til sterk misnøye blant mange utviklingsland med industrilandenenes manglende vilje til å gå foran.

Mange vil ha hånd på rattet i forhandlingene

En annen uenighet som oppsto under forhandlingene i Bonn, var hvem som skulle velges til å lede den nye forhandlingsgruppa ADP – og dermed hele forhandlingsprosessen fram mot en ny klimaavtale for perioden etter 2020. Også denne krangelen henger sammen med uenighetene om agendaen og i en videre forstand med ønskene for denne nye forhandlingsplattformen. Norges tidligere sjefsforhandler Harald Dovland var foreslått som industrilandenenes representant i ledelsen av den nye gruppa, og var ikke omstridt. Utviklingslandene klarte imidlertid ikke å bli enige seg imellom om sin representant i ledelsen. India på vegne av Asia-gruppa og Trinidad og Tobago på vegne av Alliansen av Små Øystater (AOSIS) kjempet om denne plassen.

Store og framvoksende utviklingsland som India og de små øystatene ser ulikt på hva den så langt uavklarte Durban-plattformen bør innebære. Øystatene støtter langt på vei ønsket fra mange industriland om å gå bort fra todelingen av verden i industriland og utviklingsland som har ligget til grunn for hva slags innsats som forventes i internasjonale klimaavtaler. De store utviklingslandene er på sin side skeptisk til å sette i gang diskusjonen om å øke egen innsats før de ser at industrilandene lever opp til tidligere forpliktelser og løfter.

Denne uenigheten kom også til syne i diskusjonen om arbeidsplanen for den nye forhandlingsgruppa ADP. Mens mange utviklingsland ønsket at arbeidsplanen skulle vise til Klimakonvensjonens prinsipper, som inkluderer prinsippet om forskjellsbehandling av rike og fattige land, nektet USA enhver referanse til disse prinsippene. De ser i stedet for seg en ny inndeling der store land (enten de er rike og industrialiserte som USA selv, eller fattigere og mindre industrialiserte som India) pålegges ansvar, mens bare de minste og fattigste utviklingslandene slipper.

Spørsmålet om ledelsen av de nye forhandlingene ble løst i tolvte time med et kompromiss som innebærer at Indias representant og Norges representant leder forhandlingene sammen det første året. Deretter byttes India ut med Trinidad og Tobago de to neste årene, før en representant for et

afrikansk land leder forhandlingene det siste året, sammen med en representant for et industriland.

Hvordan kan man lykkes bedre framover?

Møtet i Bonn illustrerer at det er en lang og tung vei til en vellykket ny klimaavtale i 2015, som både må være ambisiøs og rettferdig. Forhandlingene om denne avtalen er også avhengig av større framgang når det gjelder å øke ambisjonene på kort sikt. Dette arbeidet er en viktig del av den nye Durban-plattformen som nå så smått har kommet i gang. De viktigste og største økte ambisjonene kan og bør likevel i 2012 leveres gjennom AWG-KP og AWG-LCA. Fram mot 2020 må alle verktøy tas i bruk for vesentlig å øke klimainnsatsen i industrilandene. Hvis ikke kan både sjansen til å unngå farlige klimaendringer glippe, samtidig som industrilandenenes manglende troverdighet vil gjøre det vanskelig å kreve mer innsats fra utviklingslandene på lengre sikt.

Den nye Durban-plattformen åpner opp for en nyansering og fornying av det skarpe skillet mellom industriland og utviklingsland fra 1992, når den nye avtalen for perioden etter 2020 skal utarbeides. Det er bred enighet om at hvis ADP skal lykkes, må en rettferdig fordeling av klimainnsatsen ligge i kjernen av den nye avtalen. Et eget verksted om dette spørsmålet ble gjennomført i Bonn. Spørsmålet som må besvares, er hvordan en slik rettferdig fordeling skal se ut. I stedet for å gjøre antakelser om hvordan verden bør deles inn basert på politiske styrkeforhold eller gamle, utdaterte oppfatninger, bør man se på hva Klimakonvensjonens prinsipper om historisk ansvar for klimaproblemet og økonomisk mulighet til å bidra i klimaarbeidet bør bety i praksis. Hvis industrilandene viser vilje til å gå foran i perioden fram mot 2020, og ikke forsøker å velte en uforholdsmessig stor andel av klimainnsatsen over på utviklingslandene, bør forholdene ligge til rette for et forsterket og fornyet klimaregime fra 2020, som ansvarliggjør flere land på en rettferdig måte og slik utløser større ambisjoner på klimaets vegne.