



HVA SKJEDDE PÅ KLIMAMØTET I BONN?

Årets første klimaforhandlingsmøte representerte på mange måter en ny start i de internasjonale klimaforhandlingene. Samtidig holder mange land fast ved gamle, kjente posisjoner. De viktigste skillelinjene og nøkkelspørsmålene i arbeidet med en ny klimaavtale, begynner nå å bli tydelig.

Klimamøtet i Bonn i månedsskiftet april/mai var et uformelt møte, og arbeidet ble gjort gjennom en rekke verksteder og rundebord. Det er den nye forhandlingsplattformen, Durban Platform for Enhanced Action, eller ADP, som nå er i ferd med å komme i gang for alvor med arbeidet. Samtidig er en tredel av forhandlingsrundens tid fra 2011 til 2015 allerede brukt. Og mens forhandlerne samlet seg i Bonn, vil atmosfærens CO₂-innhold straks nå 400 parts per million (ppm), en farlig milepæl. For å ha en akseptabel sjanse for å unngå dramatiske klimaendringer, må CO₂-nivået antakelig stabiliseres rundt 350 ppm.

Durban-plattformens mest konkrete mål er en ny, internasjonal klimaavtale som skal gjelde for alle land. Denne avtalen skal være ferdigforhandlet i 2015, og tre i kraft fra 2020. Men i tillegg til det som angår perioden *etter* 2020, skal det også jobbes hardt med å øke klimaambisjonene for perioden *før* 2020. Dette med bakgrunn i at selv den mest optimistiske tolkning og ambisiøse gjennomføring av dagens utslippslovnader vil gi dramatiske temperaturøkninger. Hvis ikke større utslippskutt gjennomføres allerede før 2020, kan sjansen ryke for å nå det 2-gradersmålet alle land samlet seg om i 2010.

Hvilken vei, og til hvilket mål?

Durban-toppmøtet i 2011 slo fast at 2015-avtalen skal være «en protokoll, et annet juridisk instrument eller et omforent resultat med juridisk kraft». Utgangspunktet for ADP er altså en ganske sterk føring i retning av en juridisk bindende avtale, slik Kyoto-avtalen er i dag. Samtidig er det klart at toneangivende, store land i både nord og sør, som USA og Kina, alltid har vært motvillig til denne typen avtale.

Et annet viktig spørsmål er hvordan man skal komme fram til de ulike landenes forpliktelser under en ny avtale. I Bonn presenterte USA en modell hvor alle land bringer til torgs sine egne utkast til forpliktelse, klar en del måneder før klimatoppmøtet i Frankrike i 2015, hvor avtalen skal vedtas. Deretter følger en konsultasjonsperiode, dog uten noen prosess for å forhandle om hvorvidt ulike lands mål er tilstrekkelig, eller representerer et rettferdig bidrag. USA argumenterer for at en slik framgangsmåte best vil legge til rette for bred deltakelse fra alle land. Om en slik prosess vil kunne gi samla utslippskutt tilstrekkelig til å unngå dramatiske klimaendringer, er mer usikkert.

I Bonn var det tegn til økende støtte til USAs tilnærming, en klassisk utgave av det som på forhandlingsspråket kalles «pledge and review». Andre land ønsker seg imidlertid et større element av også «top-down», hvor det forhandles om hvordan de samla forpliktelsene kan svare til 2-gradersmålet og det klimavitenskapen krever. Å gjennom FN-prosessen rett ut påtvinge land forpliktelser de ikke godtar er neppe realistisk. Spørsmålet er heller om det legges opp en prosess hvor andre land, sivilt samfunn og andre får mulighet til å legge press på de landene som er motvillige til å bidra med en adekvat og rettferdig innsats.

Økt interesse rundt rettferdig fordeling av innsatsen

Det som mer enn noe representerer noe nytt i den nye runden med klimaforhandlinger, er at det ligger an til at flere land ansvarliggjøres. Klimakonvensjonens prinsipper om «felles, men ulikt ansvar» har så langt gitt seg utslag i en binær og statisk todeling av verden i industrialiserte og ikke-industrialiserte. De industrialiserte landene avspeiler i stor grad medlemskapet i OECD per begynnelsen av 1990-tallet. I dag er flere land som er definert som utviklingsland, eksempelvis Singapore, rikere enn de minst velstående industrilandene. I tillegg mener mange at raskt framvoksende utviklingsland som Kina må ansvarliggjøres mer. Kinesiske utslipp per innbygger nærmer seg nå EU-nivået. Samtidig har Kina og ikke minst andre utviklingsland historisk sett stått for langt lavere utslipp enn de rike landene.

I Bonn var det økt interesse rundt og diskusjon om innsatsfordeling. En del utviklingsland holder fremdeles fast ved en fortsatt todeling av innsatsen i industriland og utviklingsland. Dette med henvisning til at rike land fremdeles ikke har levd opp til sitt historiske ansvar for å lede an i klimadugnaden, slik de skal i følge Klimakonvensjonen fra 1992. I motsatt ende av skalaen fins en del industriland som ønsker en størst mulig grad av likebehandling mellom industriland og framvoksende økonomier i sør, uten hensyn til historisk ansvar og uten noen prosess som kan se objektivt på hva som er rettferdig.

Mellom disse ytterpunktene fins mange land som ønsker seg en fornyet forståelse av klimarettferdighet, en fornyelse som kan utløse de nødvendige ambisjonene fra alle land. Flere land er også åpne for det store deler av den internasjonale miljøbevegelsen nå krever, nemlig en «equity review». Dette vil innebære en prosess for å muliggjøre en objektiv vurdering av de ulike landenes bidrag, slik at potensielle gratispassasjerer kan presses til å skjerpe ambisjonene.

Hvor omfattende avtale?

Dagens Kyoto-avtale, som ble inngått i 1997, fornyet i 2012 og som gjelder fram til 2020, handler om mer enn utslippskutt. Den omhandler også finansiering, klimatilpasning og andre viktige tema som ligger til grunn i Klimakonvensjonen.

Naturlig nok, er disse temaene aller viktigst for de landene som er avhengig av finansiell assistanse og klimatilpasning – utviklingsland i sør. I Bonn ble det imidlertid klart en del industriland, ledet av USA, ønsker seg en langt slankere avtale, hvor kun utslippskutt omhandles i særlig detalj. Dette faller ikke i god jord blant utviklingslandene. Men fordi Durban-plattformens utgangspunkt fra 2011 sier lite om nøyaktig hva slags avtale som skal vedtas i 2015, kan man vente at diskusjonen om hva avtalen skal innbefatte og ikke, vil bli viktig i tida framover.

Veien videre

Dette forhandlingsmøtet var ikke plaget av store krangler eller konflikter. Når klimaforhandlerne møtes igjen i Bonn i juni, da for et ordinært formelt møte, kan frontene skjerpes mer. Russland har blant annet indikert at de vil ta opp det de mener var et overtramp på klimatoppmøtet i Doha i desember, da forlengelsen av Kyoto-avtalen ble banket igjennom mot deres vilje. I november samles igjen miljøvernministerne til klimatoppmøte, da i Warszawa i Polen.