



Forhandlingenes siste uke i København

*Status i forhandlingene på COP 15
Notat / Anders Haug Larsen / 13.12.2009*

Forhandlingene om en ny klimaavtale går inn i sin siste uke. Siden Bali-møtet i 2007 har en jobbet frem mot et vedtak i København, men fremdeles gjenstår mange uenigheter og uklarheter. Vi går her gjennom de viktigste.

Forhandlingene i København den kommende uka vil ta utgangspunkt i de to forhandlingstekstene som er lagt fram av lederne for forhandlingsgruppene under Klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen. Tekstene har blitt akseptert av de fleste land som grunnlag for forhandlinger, men med svært motstridende reaksjoner og forbehold. Diskusjonen etter at de to tekstene ble lagt fram fredag viser at avstanden i forhandlingene fortsatt er stor, og at mistilliten mellom rike og fattige land bare øker.

Sterke reaksjoner på nye forhandlingstekster

De nye tekstforslagene gjør at det for første gang formelt sett ligger helhetlige forslag til en ny klimaavtale på bordet i forhandlingene. Riktignok inneholder forslagene mange alternativer og åpne paragrafer som skal fylles inn senere. For eksempel gjelder dette mål for finansiering av klimatiltak i utviklingsland.

Utviklingslandene i forhandlingsgruppa G77/Kina var først skeptiske til de nye forhandlingstekstene, og understreket at man må fortsette forhandlingene både under Kyoto protokollen og under Klimakonvensjonen parallelt, slik tekstene la opp til. De er redde for at rike land forsøker å unndra seg en ny runde med bindende utslippsforpliktelser gjennom Kyoto-protokollen, og er derfor svært opptatt av å videreføre den.

Industrilandene på sin side reagerte nettopp på at forhandlingstekstene forutsatte en videreføring av Kyoto. EU, Japan og Russland sa klart ifra om at de ønsker én enkelt ny avtale som skal erstatte Kyoto-protokollen. De mente også at tekstene stiller for svake krav til utviklingslandene, ettersom det legges opp til at utslippsreduksjoner i utviklingsland først og fremst skal betales av industrilandene. Særlig USA er svært opptatt av at det må stilles samme type krav til rike og fattige land, selv om innholdet i hva som kreves av de enkelte landene vil være forskjellig.

Naturvernforbundet mener at de rike landene driver bevisst villedning når de legger skylden for manglende forhandlingsframgang på utviklingslandene. At fattige land så langt ikke har vært villige til å akseptere sterkere forpliktelser til å redusere sine utslipp, har sammenheng med det lave nivået på rike lands løfter om utslippskutt og finansiering av klimatiltak i Sør. Det viktigste for å få til en avtale i løpet av den kommende uka er at rike land øker sin innsats med kraftigere utslippsmål og konkrete forpliktelser til å finansiere nødvendige klimatiltak i utviklingslandene.

Over til politikerne

Miljøvernministere fra en rekke land ankom København i løpet av helga for å delta i uformelle møter organisert av det danske formannskapet i forhandlingene. I dagene

framover vil fokus i forhandlingene i økende grad flyttes over til det politiske nivået, for å forsøke å løse de vanskelige uavklarte spørsmålene i tekstene som forhandlerne har arbeidet med den første uka. Onsdag åpner den såkalte høynivå-delen av møtet, der både ministere og statsledere vil delta. Da har forhandlerne gjort sitt og to år med klargjøring av avtaletekster for politisk behandling blir avsluttet.

Et av de første spørsmålene som kan havne på politikernes bord er hva slags avtale man skal komme fram til i København. De små øystatene, anført av Tuvalu, har de siste dagene markert seg sterkt med et krav om at det vedtas en ferdig juridisk forpliktende avtale i København, inkludert en videreføring av Kyoto-protokollen. De fleste store landene i forhandlingene ønsker derimot å legge opp til en videre prosess for å fullføre en juridisk bindende avtale neste år - enten i løpet av første halvår, eller på COP 16 i Mexico i desember.

Rike land er også sterkt imot å vedta en videreføring av Kyoto-protokollen i København, før resten av den juridisk bindende avtalen er klar til å vedtas. De er redd for å bindene seg til nye klimamål før de vet hva slags mål USA og utviklingslandene får. Trolig vil dette medføre at det ikke blir noe endelig vedtak under Kyoto-protokollen i København, men at også dette utsettes til et senere tidspunkt.

Utslippsreduksjoner

Forslaget til ny avtale under Klimakonvensjonen, i forhandlingsgruppa AWG-LCA, legger opp til at de enkelte lands klimamål skal settes gjennom en såkalt "top-down" tilnærming. Det vil si at en først blir enige om hvor store utslippskutt rike land samlet sett skal gjennomføre, og deretter gjør en fordeling av de enkelte lands klimamål. USA, Japan og noen andre industriland er svært skeptiske til dette. De ønsker en "bottom-up"-tilnærming hvor lovnadene til de ulike landene summeres og dette settes som mål. Problemet med en slik løsning er at summen av dagens klimaløfter er langt fra nok. Mens FNs klimapanel anbefaler industrilandene å kutte utslippene med 25-40 prosent innen 2020 er summen av løftene som i dag ligger på bordet 13-19 prosents kutt innen 2020.

Forhandlingsteksten i AWG-LCA inneholder mange alternativer til utslippsmål. Naturvernforbundet mener en klimaavtale må sikre at den globale middeltemperaturen på jorda må holdes så langt under en 2 graders temperaturøkning som mulig. Dette innebærer at verdens samlede utslipp må kuttes med minst 85 prosent innen 2050, at den rike delen av verden må kutte sine utslipp med minst 40 prosent innen 2020 og at utviklingslandenes utslipp må reduseres med 15-30 prosent sammenliknet med hva de ellers ville vært i 2020. Alle disse målene ligger i dag inne som alternativer i forslaget til ny klimaavtale.

Selv om det i forslaget legges opp til forpliktelser for både industriland og utviklingsland er det ulikt hvor bindende disse er. USA og Norge har kritisert teksten for bare å legge opp til at man skal "notere seg" ("take note of") utviklingslandenes planlagte utslippsmål. De krever at land som Kina også får juridisk bindende forpliktelser. Dette er særlig et avgjørende spørsmål i forholdet mellom USA og Kina. Kina vegrer seg for å påta seg internasjonale forpliktelser, under henvisning til de rike landenes historiske ansvar for klimaproblemet, mens USA sette dette som et absolutt krav for selv å påta seg klimamål.

Da USA ikke er en del av Kyoto-protokollen er det laget en egen "USA-paragraf" i forslaget til avtaletekst. Her heter det at innsatsen fra alle industriland skal være

sammenliknbar i juridisk form og innsats. Deres nasjonale omstendigheter og deres historiske ansvar skal tas hensyn til. Dette betyr at USA må legge sine forpliktelser tett opp til de andre land har i Kyoto-protokollen noe de er svært skeptisk til. Samtidig er det viktig for andre rike land, deriblant Norge, at USA får en internasjonal forpliktelse, ikke bare dere nasjonale klimalovgivning.

Finansiering av klimatiltak i utviklingsland

FN har satt et mål om å skaffe til veie såkalte "raske penger" i København. De ønsker å få på bordet \$10 milliarder i året over tre år. EU lovet forrige uke å bevilge en tredjedel av dette. Et sentralt spørsmål her er om dette er nye midler eller omplassering av bistandspenger. Trolig er store deler av EUs "raske penger" midler som også tidligere har vært lovet utviklingslandene i form av bistand.

Det er også avgjørende med midler til klimatiltak i utviklingsland og tilpasning til klimaendringer i utviklingsland på lengre sikt. Behovet er anslått til opptil 200 milliarder US\$ per år i 2020. Norge har med sitt fellesforslag med Mexico foreslått en mekanisme som kan gi \$30-40 milliarder i 2020. Dette er en god start, men langt større midler er nødvendig. Dette er et spørsmål som vil være avgjørende for å til store nok utslippsreduksjoner i utviklingslandene.

Utrygt for regnskogen

Forhandlingene om bevaring av regnskog og annen skog i utviklingsland har gått raskere framover enn på mange andre områder. Avtaleteksten har imidlertid blitt svekket på flere viktige områder, og mange observatører frykter nå at avtalen ikke blir god nok til å stoppe den store avskogingen i tropiske områder. Det er heller ikke avklart hvordan tiltak som reduserer avskogingen skal finansieres, eller om slike tiltak skal bli en del av kvotemarkedet og dermed gi rike land som betaler for tiltakene lov til å øke sine egne utslipp.

Norge og flere andre land har arbeidet for at det skal settes opp sikkerhetsmekanismer som sørger for at tiltak for å redusere avskogingen tar hensyn til folkegrupper som bor i skogen, at de beskytter det biologiske mangfoldet og at de fører til reelle endringer i styringen av skogsektoren i utviklingsland. Det er nå en fare for at disse viktige sikkerhetsmekanismene bare vil ende som pynt, uten effektive kontrollmekanismer.

Naturvernforbundet er bekymret for hvordan avtalen om redusert avskoging kan ende opp, og oppfordrer Norge til å fortsette arbeidet for å gjøre sterke sikkerhetsmekanismer til en del av avtalen. Når det foreløpig er så uklart hvor god en avtale om redusert avskoging vil bli, mener Naturvernforbundet det er spesielt viktig at tiltak for redusert avskoging ikke blir en del av kvotemarkedet, men kommer som et tillegg til nødvendige utslippsreduksjoner i rike land.

Mange uklarheter og smutthull

Det er fremdeles en lang rekke uklarheter og smutthull i avtaleteksten slik den foreligger. Disse har potensielle til å ødelegge klimaeffekten av en ny avtale. Dette gjelder særlig spørsmålet om hvordan CO₂-opptak i skog skal regnes inn, hva en skal gjøre med overskuddskvoter fra Kyoto-protokollen og i hvor stor grad en tillater at klimatiltak i Sør gjør at industrilandene kan øke sine utslipp. Samlet sett regner en med at full utnyttelse av disse smutthullene kan gjøre at dagens klimamål i realiteten betyr mellom 2 prosents reduksjon og 4 prosents økning av rike lands utslipp i 2020, sammenliknet med 1990-nivå.

I tillegg sier forslaget til klimaavtale at spørsmålet om regler og retningslinjer for overholdelses av klimamålene utsettes til et senere tidspunkt. Naturvernforbundet mener det er helt avgjørende at slike regler for overholdelse ("compliance") av den nye klimaavtalen avgjøres i København.

Avtalelengde og revidering

Det vil fortsatt forhandles om avtalelengden på en videreføring av Kyoto-protokollen. Diskusjonen går mellom å ha en 5-årig eller 8-årig forpliktelsesperiode. EU er klare på at de ønsker 8-års periode. Norge er på sin side åpne for begge løsninger. Naturvernforbundet mener det er viktig med en 5-årige periode da dette legger til rette for å oppdatere klimaavtalen i tråd med FNs klimapanel 5. hovedrapport som kommer i 2014.

Forhandlingsteksten under Klimakonvensjonen (LCA) viser til revidering ("review") i 2016 på bakgrunn av FNs klimapanel 5. hovedrapport. Det er bra at klimaavtalen skal revideres, men dette burde skje tidligere. Naturvernforbundet mener en slik revidering må skje i 2014 da FNs klimapanel rapport er kommer.

En sterk og rettferdig avtale er mulig

Naturvernforbundet mener at rammeverket som nå ligger på bordet i forhandlingene gjør det mulig å få på plass en sterk og rettferdig klimaavtale i København, med en videreføring av Kyoto-protokollen og en ny bindende avtale så raskt som mulig i 2010. Men om vi får enighet om dette avhenger av om de store rike landene er villige til å øke sine ambisjoner både når det gjelder utslippsreduksjoner og finansiering av klimatiltak i utviklingsland. København venter nå på at politikerne handler.

Mer informasjon

Naturvernforbundet er tilstede i København og følger forhandlingene tett. Oppdateringer og bakgrunnsinformasjon er tilgjengelig på www.cop15.no

Lars Haltbrekken, leder, tlf 91 61 21 91
Anders Haug Larsen, tlf 93 21 76 26
Bård Lahn, tlf 41 44 59 67