



VANSKELIG START FOR NYTT FORHANDLINGSÅR

Oppsummering av forhandlinger i Bonn, 9.-11. april

16.04.2010

Det krevdes forhandlinger på overtid før man fikk enighet om en plan for det videre arbeidet med en ny internasjonal klimaavtale etter COP 15 i København. For å bidra til framgang i forhandlingene skal den nye forhandlingslederen legge fram et nytt avtaleforslag før neste møte i juni.

Møtet i Bonn, Tyskland, fra 9. til 11. april var det første offisielle møtet i FN's forhandlinger om en ny internasjonal klimaavtale siden København-toppmøtet COP 15 endte i skuffelse i desember. Formålet med møtet var å bli enige om en plan for de videre forhandlingene, slik at neste toppmøte, COP 16 i Cancún, Mexico, kan bli en større suksess enn København ble.

Stemningen i Bonn var stort sett god, og møtedeltakerne viste vilje til å se framover mot Cancún heller enn å dvele ved problemene i København. Møtet avdekket likevel at vurderingen av København-toppmøtet spriker voldsomt: Rike land ser stort sett København som et skritt framover, mens mange utviklingsland mener toppmøtet var en skuffelse og bidro til økt mistillit. Og skillelinjene mellom viktige land i forhandlingene er fortsatt like harde som i fjor.

Kontroversiell forhandlingstekst

Som spådd på forhånd ble det vanskeligste spørsmålet i Bonn hvilke tekster man skal basere de videre forhandlingene på. COP 15 København etterlot seg to muligheter: For det første forslaget til avtale som ble lagt fram av lederne av de to forhandlingsgruppene AWG-LCA og AWG-KP. Disse forutsetter bindende utslippsforpliktelser for rike land og en videreføring av Kyoto-protokollen, og er derfor det foretrukne utgangspunktet for utviklingslandene. De inneholder imidlertid også svært mange uavklarte uenigheter som vil gjøre de videre forhandlingene vanskelige.

For det andre har man Copenhagen Accord, den korte erklæringen som ble framforhandlet av et fåtall statsledere og som godt over halvparten av landene i forhandlingene senere har sluttet seg til. USA er den sterkeste pådriveren for å bruke denne teksten som utgangspunkt for de videre forhandlingene, støttet av andre rike land og enkelte utviklingsland. Copenhagen Accord er utformet på høyt politisk nivå, men er til gjengjeld svært knapp, og kan være et dårlig utgangspunkt for en juridisk bindende avtale.

Etter flere timers forhandlinger på overtid i Bonn ble det til slutt enighet om at den nye lederen for forhandlingsgruppa AWG-LCA, Margaret Mukahanana-Sangarwe fra Zimbabwe, skal utarbeide et nytt tekstforslag før neste møte i Bonn i juni. Hun skal basere denne teksten på "arbeidet som ble gjort i København" – en vag formulering som tolkes ulikt av København-erklæringens tilhengere og motstandere. Dette betyr sannsynligvis at det vil bli nye diskusjoner om hvorvidt hennes tekstforslag er akseptabelt når det blir offentliggjort i løpet av mai.

Fra helhetlig avtale til "det letteste først" ?

Underveis i diskusjonene i Bonn kom det fram at mange land vil fokusere forhandlingene fram mot Cancún rundt noen få enkelttema der det er størst mulighet for framgang, heller enn å forhandle om en helhetlig avtale som kan vedtas samlet. Både EU, Norges statsminister, og Mexico som vertsland for neste toppmøte, har tatt til orde for dette. I et hemmelig strateginotat fra USAs forhandlere, som avisen The Guardian har fått tilgang til, heter det at USA også ønsker en slik fokusering, men helst uten at det skal oppfattes som USAs forslag.

De temaene som nevnes oftest som kandidater til å få et særlig fokus fram mot COP 16 er tiltak for å redusere avskoging, tiltak for klimatilpasning, og finansiering av klimatiltak i utviklingsland. Dette er tema der man enten er nærmere enighet enn man er på andre områder, eller som kan bidra til framgang ellers i forhandlingene.

Ett tema ser imidlertid ut til å mangle på listene over tema som bør prioriteres fram til Cancún: Rike lands egne utslippsreduksjoner. Fra et klimaperspektiv er de svake målene til land som Russland, Canada og USA kanskje det største problemet med København-erklæringen. Men ingen av disse landene ønsker å øke sine mål, og det blir stadig mindre sannsynlig at USA vil vedta en ny klimalov før desember. Etter sterkt påtrykk blant annet fra de små øystatene ble det vedtatt at FNs klimasekretariat skal utarbeide en oversikt over hvor store utslippsreduksjoner de rike landene har lovet til nå, slik at dette kan diskuteres på neste forhandlingsmøte.

Gruppen av små øystater krever fortsatt at Cancún-toppmøtet skal fullføre en helhetlig, bindende klimaavtale. Hva forhandlingene vil fokusere på fram mot COP 16 er altså ikke endelig avgjort. I løpet av de neste to ukene har alle land mulighet til å sende inn sine synspunkter på veien videre, slik at forhandlingsleder Maragret Mukahanana-Sangarwe for neste møte skal kunne legge fram et såkalt veikart om organisering og fokus i de videre forhandlingene.

Tre møter før Mexico

Det ble bestemt at det skal holdes tre formelle forhandlingsmøter fra nå og fram til COP 16 i Cancún. Det neste vil også bli arrangert i Bonn, og varer fra 31. mai til 11. juni. Det nye avtaleforslaget som forhandlingslederen skal legge fram på forhånd vil helt klart bli den viktigste saken på dette møtet. Deretter skal det avholdes to nye forhandlingsmøter i løpet av høsten, men tid og sted for disse er foreløpig ikke avklart. I tillegg skal det vurderes å arrangere et ekstra "høynivå-møte", det vil si et møte for ministre og andre politikere som vanligvis ikke deltar på forhandlinger utenom de årlige toppmøtene. Et slikt møte vil kunne arrangeres i løpet av høsten, og målet er at det skal bidra til mer framgang i forhandlingene fram mot Cancún.

Etter København har det dukket opp en rekke initiativ og møter på utsiden av de formelle forhandlingene. USA arrangerer 17.-18. april et nytt "Major Economies Forum" (MEF) der de 17 største utslippslandene møtes. USAs plan med dette møtet er å prøve å bli enige om hvilke tema forhandlingene bør fokusere på i 2010. 2.-4. mai inviterer Angela Merkel en rekke ministre til uformelle klimasamtaler i Tyskland, og 27. mai har Jens Stoltenberg invitert til møte i Oslo for å diskutere tiltak mot avskoging. Slike politiske initiativ kan bli viktige fram mot Cancún, men en del utviklingsland er bekymret for at de vil kunne undergrave den formelle forhandlingsprosessen og flytte viktige beslutninger inn i lukkede fora. I Bonn etterlyste de større åpenhet om disse initiativene, for å sikre at de bygger opp om, heller enn å undergrave, de offisielle forhandlingene.

For mer informasjon, se vår nettside www.cop15.no eller kontakt Bård Lahn, rådgiver på internasjonal klimapolitikk, på tlf 41 44 59 67 eller e-post bard.lahn@naturvern.no.