



USIKKERHET OM BINDENDE KLIMAMÅL ETTER UENIGHET I BONN

Oppsummering av forhandlingsmøtet i Bonn, 31. mai – 11. juni 2010

Forhandlingsmøtet i Bonn, Tyskland, i begynnelsen av juni begynte med positiv stemning og konstruktive diskusjoner. Avslutningen to uker senere var derimot preget av pessimisme og harde fronter. Den steile holdningen til enkelte industriland skaper stor usikkerhet om hvor bindende utslippsmålene i en ny klimaavtale vil bli.

Fra 31. mai til 11. juni møttes begge de to viktigste forhandlingsgruppene i FNs klimakonvensjon, nemlig AWG-KP som forhandler om nye forpliktelser for landene i Kyotoprotokollen, og AWG-LCA som forhandler om mål og forpliktelser for alle land. Dette var det første reelle forhandlingene etter COP 15 i København, ettersom man for første gang skulle diskutere et nytt helhetlig forslag til tekst i en ny klimaavtale. Første del av møtet var preget av langt bedre stemning mellom partene enn tidligere. Særlig viste utviklingslandenes forhandlingsgruppe G77 større fleksibilitet og et tydelig ønske om framgang i prosessen.

I løpet av møtets andre uke ble forhandlingene derimot holdt kraftig tilbake av enkelte industriland. Særlig gjaldt dette Japan og Russland, som lenge holdt tilbake forhandlingene om nye forpliktelser for landene i Kyotoprotokollen, men delvis også USA, som forsøkte å stoppe en felles vurdering av de rike landenes utslippsløfter. De overraskende harde utfallene fra Japan og Russland har skapt usikkerhet om hvor bindende man kan forvente at målene i en ny klimaavtale vil bli. USAs motstand mot å diskutere om rike lands utslippsmål er gode nok, lover heller ikke godt for muligheten til å øke ambisjonsnivået før COP 16 i Cancún.

Ny forhandlingstekst på bordet

Den nye lederen for forhandlingsgruppa AWG-LCA, Margaret Mukahanana-Sangarwe fra Zimbabwe, hadde før møtet lagt fram et nytt forslag til innhold i en ny klimaavtale. Hennes forslag bygde delvis på teksten som ble forhandlet fram i løpet av de to årene før COP 15, og delvis på den såkalte København-erklæringen, som ble utformet av en håndfull statsledere mot slutten av København-møtet, men som aldri ble formelt vedtatt. Det var på forhånd knyttet spenning til om alle parter ville godta forslaget som grunnlag for de videre forhandlingene.

Diskusjonene viste at det fortsatt er stor avstand mellom partene på spørsmål som hvor bindende utslippsmålene for industriland skal være, hvordan penger til klimatiltak i utviklingsland skal styres, og avtalens overordnede mål. På forhandlingenes siste dag la Mukahanana-Sangarwe fram en ny versjon av teksten, som hadde tatt opp i seg en del av kommentarene fra de to ukens diskusjoner. Målet var at den nye versjonen skulle presenteres før møtet ble avsluttet, men at diskusjonen om den ikke skulle begynne før på neste møte i august. Mange land brukte likevel anledningen på møtets siste dag til å luften sin frustrasjon over det nye tekstforslaget.

En rekke utviklingsland kritiserte den nye teksten for å ligge for nært opptil de rike landenes posisjoner. Blant annet kritiserte de små øystatene teksten for å basere seg på en såkalt "bottom-up" tilnærming der de enkelte industrilandene får bestemme sine egne utslippsmål, uten å ta hensyn til om de samlede reduksjonene blir så store som klimaforskere anbefaler. Det ser likevel ut til at de fleste vil akseptere å arbeide videre med Mukahanana-Sangarwes nye tekstforslag på neste møte i august. Dermed har den nye forhandlingslederen bidratt til en god start på forhandlingene i AWG-LCA, selv om uenighetene om innholdet i den nye teksten fortsatt er store.

Kyotoprotokollens framtid usikker

En viktig del av utviklingslandenes kritikk mot Mukahanana-Sangarwes nye forhandlingstekst var at den er svært uklar på spørsmålet om Kyotoprotokollens framtid. Deres kritikk ble kanskje spesielt sterk på grunn av den hissige stemningen som etter hvert oppsto i forhandlingsgruppa AWG-KP, der Russland og Japan kraftig motsatte seg videre forhandlinger om en ny periode med forpliktelser for de landene som allerede har forpliktelser i Kyotoprotokollen.

Forpliktelsene som alle industriland unntatt USA påtok seg i Kyoto, varer fram til 2012. Ifølge Kyotoprotokollen skal det framforhandles nye forpliktelser som skal overta fra 2013. Men både EU, Russland, Japan og Canada har siden i fjor høst gjort det klart at de i stedet ønsker å legge ned Kyotoprotokollen og erstatte den med en ny avtale som er felles for alle land. Utviklingslandene ønsker på sin side at protokollen skal videreføres som en av flere avtaler i en helhetlig "pakke". De peker på at Kyoto i dag er det eneste regelverket som sikrer bindende utslippsreduksjoner i industriland og finansiering av klimatilpasning i fattige land. De frykter at resultatet vil bli langt svakere dersom protokollen skal erstattes med en helt ny avtale.

Noe av det viktigste med Kyotoprotokollen er at den har kontroll- og straffemekanismer som sikrer at landene etterlever sine forpliktelser. Som avtroppende sjef for FNs klimasekretariat Yvo de Boer sa i sin avskjedstale i Bonn: "Å vedta fartsgrenser er ingen vits hvis man ikke også har trafikkpoliti, radarkontroller og rettsvesen." Det blir imidlertid stadig klarere at USA ikke ønsker seg noe "trafikkpoliti" på klimaområdet. Å erstatte Kyoto med en ny avtale som også USA skal være med på, vil dermed sannsynligvis bety at utslippsmålene blir mindre bindende enn i Kyoto.

Norge, Australia og New Zealand sier de er åpne for å beholde Kyoto dersom den suppleres av avtaler som også reduserer utslippene i store utslippsland som USA og Kina. EU har tidligere vært klar motstander av å videreføre Kyotoprotokollen, men etter København har det oppstått intern diskusjon rundt denne strategien. Russland og Japan har derimot skjerpet sin motstand mot å videreføre protokollen. I Bonn holdt Russland igjen forhandlingene i flere dager, blant annet fordi de nektet å godta et forslag om å arrangere en workshop på neste møte for å diskutere en ny forpliktelsesperiode i Kyotoprotokollen.

Dersom Kyotoprotokollen skal videreføres, begynner det å haste med å gjøre de endelige vedtakene om dette. Etter at nødvendige vedtak om endringer i protokollen er gjort, vil det ta flere år før disse formelt kan tre i kraft. Dermed risikerer man at det oppstår et gap mellom første forpliktelsesperiode, som slutter 31. desember 2012, og begynnelsen på neste periode. Under møtet i Bonn opplyste eksperter fra FNs klimasekretariat at det sannsynligvis vil oppstå et slikt tidsgap hvis ikke de nødvendige vedtakene gjøres under toppmøtet COP 16 i Cancún i desember.

Liten vilje til å tette gigatonn-gapet

Det andre gapet som kan oppstå i en ny klimaavtale, er det såkalte gigatopp-gapet: En avstand på flere gigatonn CO₂ mellom de utslippsreduksjonene som er lovet fram til 2020, og de reduksjonene som forskerne anbefaler for å unngå farlige klimaendringer. I København-

erklæringen heter det at målet er å begrense den globale temperaturstigningen til maksimalt to grader. Utslippsløftene de enkelte landene har kommet med, er imidlertid så dårlige at forskere regner med at de vil gi en temperaturstigning på rundt 3,5 grader, kanskje mer.

Flere utviklingsland foreslo i Bonn at man burde ha en felles diskusjon av alle de utslippsmålene som rike land har lagt fram, for å kunne vurdere målene opp mot FNs klimapanelens anbefalte utslippsreduksjon på 25-40 prosent i de rike landene. Selv om EU og noen andre industriland syntes ideen var god, ble forslaget stoppet av USA som nekter å diskutere de rike landenes utslippsmål uten å ha tilsvarende diskusjoner også om utviklingslandenes utslippsmål. Dette fikk Brasil til å etterlyse de rike landenes ansvar for å gå foran. "Hvor er lederskapet? Det vi ser er at de (rike landene) prøver å kvitte seg med lederskapet og gjemme seg bak hverandre," sa Brasils representant. Mange utviklingsland etterlyste også klare svar på hvor mye de rike landene har tenkt å redusere sine egne utslipp, og hvor mye de planlegger å redusere gjennom kvotehandel.

Selv om uenigheten i Bonn sto om organiseringen av de videre diskusjonene, og ikke om substans, viser forhandlingene at det vil bli svært vanskelig å tette gigatonn-gapet fram mot toppmøtet i Cancún. De rike landene viser liten vilje til å diskutere sitt eget ambisjonsnivå, og ønsker i større grad å rette fokus mot kvotehandel og utslippsreduksjoner i utviklingsland. Dersom situasjonen ikke forandrer seg før Cancún er sjansene små for at vi får en avtale som er i tråd med togradersmålet. Og mulighetene for å stoppe temperaturstigningen på 1,5 grader, slik over hundre øystater og andre fattige land krever, vil være enda lavere.

Smutthull på dagsorden

De rike landenes utslippsløfter kan bli ytterligere svekket dersom enkelte "smutthull" i regelverket ikke fjernes. Under forhandlingene i Bonn ble særlig ett slikt smutthull viet mye oppmerksomhet: Regelverket for hvordan CO₂-opptak i skog skal regnes inn i de rike landenes utslippsregnskap (såkalt "land-use, land-use change and forestry", forkortet "LULUCF"). Industrilandene har foreslått at hvert enkelt land skal kunne definere et såkalt referansenivå, som CO₂-opptaket i skogen deres skal måles opp imot. Utviklingslandene har tidligere vært skeptiske til dette forslaget, men for å bidra til framgang i forhandlingene virker de nå mer villige til å godta det.

Climate Action Network, et nettverk av over 450 miljøorganisasjoner, har beregnet at forslaget om egendefinerte referansenivåer vil kunne redusere effekten av de rike landenes utslippsmål med 400 millioner tonn CO₂. Det tilsvarer åtte ganger Norges totale klimagassutslipp. Det er også fare for at et dårlig regelverk for skogsektoren i industriland vil få negative konsekvenser for forhandlingene om bevaring av skog i utviklingsland (de såkalte REDD-forhandlingene om tiltak mot avskoging). Utviklingsland vil utvilsomt oppleve det som urettferdig dersom rike land skal kunne definere sine egne referansenivåer for skogsektoren, mens utviklingsland som ønsker å få tilskudd for å bevare sin skog må oppfylle langt strengere krav.

Et annet smutthull er knyttet til det store overskuddet av utslippskvoter som Russland og Ukraina vil sitte igjen med etter 2012. I Kyotoprotokollen ble østeuropeiske land tildelt langt flere kvoter enn de trengte, fordi industriproduksjonen og dermed utslippene deres hadde gått kraftig ned etter Sovjetunionens fall. Hvis disse landene får ta disse overskuddskvotene med seg videre inn i en ny avtale, vil en stor mengde kvoter som ikke representerer noen reell utslippsreduksjon bli tilgjengelig på markedet, slik at andre land kan øke sine utslipp. Særlig EU er svært opptatt av å fjerne dette smutthullet, mens Russland kjemper for å beholde sine verdifulle overskuddskvoter.

Krangling både om smutthull, utslippsmål og framtiden til Kyotoprotokollen bidro til opphetet og dårlig stemning de siste dagene av forhandlingene i Bonn. Når forhandlerne møtes igjen fra 2. til 6. august i samme by, vil hovedfokus være det nye avtalesforslaget fra lederen av forhandlingsgruppa AWG-LCA. Men om ikke enkelte lands myndigheter bruker sommeren til å revurdere sine utslippsmål og posisjoner, vil vi gå en svært vanskelig forhandlingshøst i møte.

Hva mener Naturvernforbundet?

- For å tette gigatonn-gapet bør alle land øke sine ambisjoner for utslippskutt. Det største ansvaret ligger imidlertid på de rike landene, særlig store industriland som USA, EU og Russland. Heller enn å diskutere nye kvotehandelsmekanismer eller utslippsreduksjoner i utviklingsland bør de rike landene øke sine klimamål kraftig.
- For å sikre mest mulig bindende utslippsmål for flest mulig land også etter 2012, må Kyotoprotokollen videreføres som en del av en større helhet. Norge bør være en aktiv forsvare av Kyoto, både i forhandlingene og overfor andre industriland. En videreføring må vedtas i Cancún slik at man unngår et gap mellom første og andre forpliktelsesperiode.
- 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 reduserer sine eksisterende utslipp 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@naturvern.no