

KLIMAGRUPPA, FORUM FOR UTVIKLING OG MILJØ

Oppsummering 2009

1. Oppsummering av forhandlingene
 - Statsledere på bakrommet
 - Manglende konsensus
 - Innholdet i Copenhagen Accord
 - Veien videre fra København
 - Hva betyr København for klimaet?
 - Hva betyr København for forhandlingsprosessen?
2. Arbeidet til klimagruppa i ForUM
3. Resultater av arbeidet

1. Oppsummering av forhandlingene

To år med forhandlinger og deltakelse fra et stort antall statsledere til tross: København-toppmøtet COP 15 ble en stor nedtur for det internasjonale klimaarbeidet. Resultatet av møtet ble at de fleste landene stilte seg bak en politisk erklæring på litt over to sider med overordnede mål men uten forpliktelser. Det mest konkrete vedtaket som ble gjort var at forhandlingene ble forlenget med ett år. Fristen for en ferdig, forpliktende avtale er nå COP 16 i Mexico i desember 2010.

Allerede flere måneder før København-toppmøtet åpnet var forventningene til møtet kraftig nedjustert. Muligheten for å slutføre en juridisk bindende avtale ble avlyst fra flere hold. I stedet så man for seg at COP 15 skulle produsere en sterk politisk avtale som i løpet av 2010 ville kunne gjøres om til et juridisk bindende avtaleverk. Men det eneste som kom ut av København-toppmøtets to kaotiske uker var en kort, overordnet politisk erklæring, og ikke engang denne fikk full støtte. COP 15 ble derfor en skuffelse også målt opp mot de allerede lave forventningene til møtet.

Det er foreløpig uklart hva erklæringen fra COP 15, "The Copenhagen Accord", vil bety for de videre forhandlingene om en ny klimaavtale. Men til tross for et magert resultat ble ikke København-toppmøtet et fullstendig sammenbrudd for FN-forhandlingene, og prosessen fram mot en ny klimaavtale fortsetter. København viste likevel tydeligere enn noen gang hvor store motsetninger som må overvinnes, og hvor langt unna vi er den nødvendige politiske viljen som trengs, for at en sterk og rettferdig internasjonal klimaavtale skal komme på plass.

Statsledere på bakrommet

Forhandlingene i København tok utgangspunkt i den teksten som har ligget på bordet det siste halve året, og det ble etablert arbeidsgrupper som gjennom hele den første forhandlingsuka arbeidet videre med de enkelte temaene i denne teksten. Det var samtidig kjent at Danmark som vertsland og møteleder arbeidet med et alternativt helhetlig forslag til avtale. En tidlig versjon av Danmarks forslag ble lekket til media den første uka, og skapte sterke reaksjoner fra mange utviklingsland. Som et resultat av dette ble Danmark tvunget til å love å avstå fra å legge fram egne tekster som ikke var et resultat av åpne forhandlinger.

Midtveis i forhandlingene la lederne for de to viktigste forhandlingsgruppene (AWG-LCA og AWG-KP) fram hvert sitt forslag til en avtaletext, basert på diskusjonen man

hadde hatt så langt. Denne teksten falt ikke i smak hos de rike landene, blant annet fordi den forutsatte en videreføring av Kyoto-avtalen, slik utviklingslandene ønsket. Særlig USA og Japan, men også EU, Russland og andre rike land, blokkerte langt på vei arbeidet med disse tekstene.

Da stats- og regjeringsledere ankom København midt i forhandlingenes andre uke, lå det ingen avtaletekst på bordet som de politiske lederne kunne ta stilling til. Det ble da tatt initiativ til improviserte møter mellom statsledere fra en rekke av de viktigste landene. Stats- og forhandlingsledere fra mellom 20 og 30 land skal ha deltatt i møtene, som ble avholdt i små rom separat fra resten av forhandlingsprosessen, og som til slutt resulterte i dokumentet Copenhagen Accord (CA). USAs president Barack Obama holdt pressekonferanse om resultatet før han forlot København. Deretter ble dokumentet lagt fram for behandling av de øvrige landene i forhandlingene.

Manglende konsensus

Under behandlingen av CA i det avsluttende plenumsmøtet, som varte fra kl 03 til ca kl 15 lørdag 19. desember, godtok de fleste landene erklæringen som hadde blitt framforhandlet, selv om mange uttrykte skuffelse over resultatet. Enkelte land protesterte likevel kraftig mot dokumentet, dels på grunn av den lukkede prosessen med få involverte land og statsledere som offentliggjorde resultatet før alle land engang var gjort kjent med innholdet, og dels på grunn av manglende ambisjonsnivå og forpliktelser. Øystaten Tuvalu, som gjennom hele København-møtet hadde vært en pådriver for en juridisk bindende avtale, kalte den økonomiske støtten som ble tilbudt til utviklingsland som aksepterte CA for "tretti sølvpenger".

Ettersom det ikke var konsensus om erklæringen, ble den ikke formelt vedtatt av COP 15. Plenumsmøtet endte med at man tok CA til etterretning ("takes note of"), og at de landene som ønsker å aktivt slutte seg til erklæringen ble oppfordret til å sende inn sin støtte i etterkant.

Innholdet i Copenhagen Accord

Det viktigste målet erklæringen inneholder er målet om å holde global temperaturstigning under to grader. Det sies imidlertid ingenting om hva slags utslippsreduksjoner som er nødvendig på kortere og lengre sikt for å nå et slikt mål, verken globalt eller fra grupper av land. Innen 2015 skal man ha en gjennomgang av hvordan man ligger an med gjennomføringen av CA. Da vil man kunne vurdere det overordnede målet på nytt, inkludert et temperaturmål på 1,5 grader slik små øystater og afrikanske land ønsker.

Rike land (Anneks I-land i FNs klimakonvensjon) pålegges å sende inn sine løfter om tallfestede utslippsreduksjoner fram til 2020 innen 1. februar, slik at disse kan samles i en liste bakerst i CA. Utviklingsland (ikke-Anneks I-land i FNs klimakonvensjon) oppfordres til å sende inn planer for utslippsreducerende tiltak innen samme dato, og disse skal samles i en annen liste. Her vil for eksempel Kinas løfter om reduserte utslipp per enhet av brutto nasjonalprodukt inngå.

Gjennom CA lover rike land å bidra med til sammen opp mot ("approaching") 30 mrd USD i løpet av treårsperioden 2010-2012, for å sette i gang nødvendige klimatiltak i utviklingsland. I 2020 skal den samlede finansieringen av klimatiltak i utviklingsland ha kommet opp på 100 mrd USD i året. Det sies imidlertid ingenting om hvor disse pengene skal komme fra - om det er snakk om midler fra kvotehandel, bistand, direkte budsjettstøtte, nye finansieringskilder som for eksempel Norges forslag om

auksjonering av utslippsrettigheter osv. Det ligger heller ingenting i CA om hvem som har ansvaret for å sørge for denne finansieringen, og hvordan ansvaret fordeler seg mellom de enkelte landene. I praksis betyr derfor finansieringsløftene lite ut over at de anslår et nivå.

Det sies noe mer om hvordan pengene skal styres og hva de skal gå til. Både klimatilpasning, tiltak for å redusere avskoging og teknologioverføring nevnes spesielt. Det heter også at det skal opprettes et "Copenhagen Green Climate Fund", et nytt fond under FNs klimakonvensjon, og et høynivåpanel som skal undersøke ulike finansieringskilder videre.

Veien videre fra København

Ettersom arbeidet med CA fikk statsledernes fulle oppmerksomhet under deres opphold i København, ble det ikke tatt noen avgjørelser om de tekstene som det har vært forhandlet om det siste halve året, og som omhandler mer spesifikke tema som redusert avskoging (REDD), klimatilpasning osv. Parallelt med at COP 15 til slutt tok CA til etterretning, vedtok man også å forlenge arbeidet i de to forhandlingsgruppene AWG-LCA og AWG-KP med ett år, fram til COP 16 som skal avholdes i Cancún, Mexico, i november/desember 2010. Forhandlingene om en ny klimaavtale vil dermed fortsette, og de tekstene man har arbeidet med fram til København vil bli tatt videre i denne prosessen. Hvor mange og hva slags møter det legges opp til fram mot COP 16 er foreløpig ikke avgjort.

Et viktig uavklart spørsmål er hvordan CA vil spille inn på de videre forhandlingene. CA slår fast at den trer i kraft umiddelbart ("operational immediately"). Det er imidlertid uklart hva dette betyr i praksis, ettersom erklæringen uansett ikke er juridisk bindende for noen. En rekke av bestemmelsene i erklæringen krever nye vedtak før de kan tre i kraft (f.eks. regler for oppfølging av de rike landenes utslippsløfter, regler for Copenhagen Green Climate Fund osv), mens andre kan settes i gang uten slike vedtak (f.eks. etableringen av et høynivåpanel for å undersøke mulige finansieringskilder). Men ettersom CA ikke ble akseptert av alle land, er det uklart om dette må skje gjennom en egen prosess, eller om det vil bli en del av den videre forhandlingsprosessen fram mot Mexico.

En mulighet er å behandle CA som et uttrykk for hvor langt man var kommet i forhandlingene i København, og en oppsummering av hva det var enighet om og hva som fortsatt gjenstår. I så fall vil ikke CA bli et spesielt viktig dokument i de videre forhandlingene, som fortsatt vil ta utgangspunkt i mandatet fra COP 13 på Bali og tekstene man har arbeidet med fram til København. En annen mulighet, som sannsynligvis iallfall USA vil foretrekke, er å se på CA som et nytt mandat for de videre forhandlingene, og at prosessen fram mot Mexico handler om å bygge videre på det som står i CA.

Hva betyr København for klimaet?

Det viktigste resultatet av København-toppmøtet var at forhandlingene om en ny klimaavtale ble utsatt med ett år. Det har i seg selv konsekvenser for klimaet, ettersom hvert eneste år den nødvendige innsatsen utsettes betyr større utslipp og større kostnader. De klimamessige konsekvensene vil dessuten bli svært alvorlige dersom forhandlingene fram mot Mexico bygger videre på CA og de utslippsløftene som har blitt lagt på bordet så langt.

Underveis i København-toppmøtet ble FNs klimasekretariats foreløpige beregninger av dagens utslippsløfter lekket til media. Disse beregningene viser at de løftene som

så langt er lagt fram både av rike land og utviklingsland sannsynligvis vil gi en temperaturstigning på minst 3 °C. Basert på tall fra Det internasjonale energibyråets World Energy Outlook anslår FNs klimasekretariat dessuten at utslippsløftene fra utviklingsland innebærer større utslippsreduksjoner enn løftene fra rike land. Hvis rike land gjennomfører maksimale utslippsreduksjoner vil de fram til 2020 redusere sine utslipp med 3,4 Gt CO₂-ekvivalenter. Utviklingslandenes løfter vil gi utslippsreduksjoner på opp mot 3,6 Gt CO₂-ekvivalenter i samme periode.

Selv om dette er resultater av en enkel analyse som foreløpig ikke er offisielt publisert, viser de tydelig at utslippsløftene som er gitt så langt ikke er i nærheten av å sikre en temperaturstigning på maksimalt 2 °C. De viser også at det først og fremst er de rike landene som må øke sine ambisjoner.

Den mest alvorlige konsekvensen CA kan få for klimaet er imidlertid ikke de konkrete målene som landene så langt har lovet, men hva slags form utslippsmålene skal ha. Mens Kyoto-avtalen har juridisk bindende mål som framforhandles på internasjonalt nivå basert på et samlet tak for de totale utslippene (såkalt "top-down") legger CA opp til at hvert enkelt land kan bestemme sitt eget utslippsmål, uten noe bindende mål for samlede reduksjoner (såkalt "bottom-up". Denne situasjonen kan fortsatt unngås i de videre forhandlingene fram mot Mexico, men hvis CA legges til grunn for forhandlingene vil det kunne være et stort tilbakeskritt for det internasjonale klimaarbeidet.

Hva betyr København for forhandlingsprosessen?

Den dramatiske sluttspurten på København-toppmøtet vil utvilsomt få konsekvenser for de videre forhandlingene og organiseringen av internasjonalt samarbeid på klimaområdet. Det skuffende resultatet har allerede ført til en rekke utspill som forsøker å plassere ansvaret hos enkeltland eller grupper av land, og til kritikk mot FN-prosessen. De langsiktige virkningene av dette er uklare, men det virker helt klart at tilliten mellom forhandlingspartene er om mulig enda mer tynslitt etter København enn den var før toppmøtet begynte.

Etter COP 15 har det blitt rettet harde beskyldninger mot enkelte utviklingsland for å blokkere prosessen. Kina har blitt beskyldt for å hindre globale langsiktige utslippsmål (50 prosent globale kutt innen 2050, og 80 prosent kutt i de rike landene i samme periode). Kina har lenge vært motstander av slike globale reduksjonsmål fordi de vil gi rike land lov til å fortsette å slippe ut langt mer per innbygger enn de fattige landene. De mener ansvaret for mangelen på utslippsmål i CA ligger hos de rike landene, ettersom de har nektet å fullføre forhandlingene om egne utslippsforpliktelser, som ifølge tidsplanen for forhandlingene skulle være fastsatt allerede tidlig høsten 2009.

Landene som nektet å vedta CA som en COP-beslutning i det avsluttende plenumsrådet (bl.a. Tuvalu, Bolivia, Costa Rica, Sudan, Nicaragua og Pakistan) har også blitt utpekt som bremseklosser. De viser på sin side til at det var USA som først blokkerte diskusjonene om de nye tekstene fra forhandlingslederne midtveis i møtet, og at det var denne blokkeringen som førte til at man ikke fikk konsensus om noen avtale i København.

De magre resultatene av forhandlingene under FNs klimakonvensjon har gjort at flere har stilt spørsmål ved om FN er riktig organ for slike forhandlinger, med sine krav om konsensus og åpne prosesser. Det siste året har imidlertid en rekke mer lukkede og eksklusive grupper diskutert de samme spørsmålene - klima har vært

tema for G8 og G20, i tillegg til møtene mellom verdens største utslippsland i Major Economies Forum (MEF) og den såkalte Grønlands-dialogen - uten at man har hatt større suksess i disse diskusjonene. Den viktigste effekten av å flytte forhandlingene ut av FN-prosessen vil trolig være at en rekke små land vil stenges ute. Men tradisjonelt er det nettopp små land som øystater, fattige utviklingsland og land som Norge som har spilt en nødvendig pådriverrolle i forhandlingene.

Det viktigste for å gjenreise tilliten som er nødvendig for å komme i mål med forhandlingene om en ny klimaavtale i Mexico er økte ambisjoner fra de rike landenes side, både når det gjelder utslippsreduksjoner og finansiering av klimatiltak i utviklingsland. Den langvarige nølingen fra sentrale industriland når det gjelder å forplikte seg til tilstrekkelige utslippskutt har vært en hovedårsak til at forhandlingene har gått altfor sakte de siste to årene, og at man ikke kom i mål i København. COP 15 viser også med all tydelighet at land som går i front og viser at kraftige utslippsreduksjoner er mulig, vil være helt nødvendig for å bygge opp den nødvendige viljen til å få en internasjonal avtale på plass.

2. Arbeidet til klimagruppa i ForUM

Klimagruppa gjennomførte jevnlig møter i 2009, hvor det vanligvis deltok medlemmer fra 6-8 medlemsorganisasjoner. Møtene var lagt opp for å fylle tre målsetninger:

1. Informasjonsutveksling mellom medlemsorganisasjonene
2. Faglig oppdatering
3. Koordinering av fellesutspill/aktiviteter

Gruppa valgte clusteransvarlige på temaene tilpasning, utslipp/KP, finans, og REDD. ForUMs temaansvarlige på klima var gruppekoordinator, og clusteransvarlig for teknologioverføring.

Mye tid ble brukt til å utforme et felles posisjonsdokument for ForUM-organisasjonene, til bruk fram mot COP 15 i København. Dokumentet ble ferdigstilt i oktober, og vedtatt av styret i ForUM i november. Klimagruppa deltok aktivt i utviklingen av fellesposisjoner i det internasjonale klimanettverket Climate Action Network (CAN). Gruppemøtene blir betraktet som viktige av medlemmene og sekretariatet, som en viktig arena for å få impulser fra andre norske organisasjoner som driver med relaterte temaer. Det er også viktig for organisasjonene å kunne forholde seg til et bredt spekter av undertemaer i den kompliserte klimadebatten, og ForUM-samarbeidet bidrar til å gi en slik oversikt, og fellesposisjonene betraktes som et nyttig verktøy i samme henseende.

ForUM gjennomførte uformelle møter med representanter fra Stortinget for å drøfte aktuell klimapolitikk, den manglende fremdriften i de internasjonale forhandlingene, og grunnlaget for et nytt forsterket klimaforlik i Stortinget.

ForUMs temansvarlige var til stede på de viktigste forhandlingsmøtene gjennom året; en konferanse i Bonn, en i Bangkok og en i Barcelona.

ForUM hadde gjennom hele året fast plass i den norske delegasjonen til klimaforhandlingene, ved Bård Lahn fra Naturvernforbundet. Han deltok på alle forhandlingsmøtene gjennom året. Gjennom deltakelse i delegasjonen formidlet han ForUM-organisasjonenes innspill på enkelte temaer til delegasjonsmedlemmene, og

rapporterte tilbake til ForUM-gruppa både om utviklingen i delegasjonen og om diskusjoner i forhandlingsmøter som var lukket for observatører.

En rekke av ForUMs medlemsorganisasjoner gjennomførte mange klimarelaterte tiltak gjennom året, fra faglig tunge debatter og seminarer, til informasjonstiltak som nådde ut til store befolkningsgrupper.

Under COP 15 i København var det en sterk deltakelse av ForUM-organisasjoner. 12 ForUM-organisasjoner hadde representanter akkreditert til Bellasenteret, noen av gruppene var ganske mange. Flere organisasjoner deltok kun i de mange arrangementene i København utenfor selve konferansen.

Under konferansen sto ForUM for daglige koordinering av de norske miljø- og utviklingsorganisasjonene. Det ble gjennomført nesten daglige koordineringsmøter, og seks dialogmøter med den norske forhandlingsledelsen. Koordineringsmøtene ble oppfattet som svært nyttige for utveksling av informasjon i den hektiske informasjons-stormen som COP15 var. Møtene var også svært viktige for å få en god organisering av møtene med delegasjonen. Gruppa kartla relevante spørsmål, og utformet også direkte innspill til forhandlingsledelsen. Oppgavene ble fordelt mellom deltakerne, og gjennom dette greide ForUM å holde en god styring på gjennomføringen av møtene med delegasjonen, og sikret at våre medlemmer fikk fram sine budskap. Delegasjonen sa seg svært fornøyd med hvordan koordineringen ble gjennomført. ForUM sto også for organiseringen av noen uformelle møter mellom ansvarlige for spesialtema under forhandlingene og spesielt interesserte NGO-representanter. Da tilgangen til konferansesenteret ble sterkt begrenset for NGO-observatørrmot slutten av konferansen, fikk ForUM ordnet det slik at representanter for de fleste organisasjonene ble innlemmet som medlemmer av den norske offisielle delegasjonen, slik at de fikk adgang også under de siste tre hektiske dagene. ForUM deltok aktivt på CAN-Internationals daglige møter, men ikke på CAN-Europe møtene.

ForUM i samarbeid med EMIS organiserte to møter mellom sør-representanter og norske NGO-representanter. På et av møtene deltok også to av de norske forhandlerne.

En rekke av ForUM-medlemsorganisasjonene til stede hadde egne, store opplegg på konferansen, med stands, side-events og pressekonferanser. Noen hadde også flotte markeringen ute i København, gjerne i samarbeid med sine internasjonale nettverk.

3. Resultater av arbeidet

Det er ikke lett å se konkrete resultater av arbeidet til ForUM og ForUMs medlemsorganisasjoner – eller noen andre miljøorganisasjoner – i det skuffende dokumentet Copenhagen Accord. Det er likevel fullt mulig å se spor av arbeidet vårt både i Norges posisjoner i København, i den norske debatten rundt toppmøtet, og i flere av dokumentene som vil kunne danne grunnlag for de videre forhandlingene fram mot toppmøtet i Cancún, Mexico, i desember 2010.

Både koordinert og selvstendig arbeid fra organisasjonene i ForUMs klimagruppe har bidratt avgjørende til å forme Norges overordnede posisjoner i forhandlingene forut

for København. Uten organisasjonenes innsats ville neppe Norge ha lansert målet om 40 prosent utslippskutt innen 2020. At Norge har gått lenger enn andre Annex I-land i å støtte (eller i det minste åpne for) en videreføring av Kyoto-protokollen gjennom en ny forpliktelsesperiode etter 2012 skyldes også helt klart innspill og press fra organisasjonene i klimagrappa.

Det er også tydelige spor av organisasjonenes arbeid i den nasjonale debatten i Norge i forbindelse med COP 15. Spørsmål om rettferdig fordeling av klimaansvaret og Nord/Sør-problematikk har hatt en nokså framtrødende plass i media sammenliknet med tidligere møter. Dekningen av disse spørsmålene har i langt større grad vært vinklet på rettferdighet og de rike landenes ansvar for å bidra, enn på for eksempel ulike konkurransevilkår for næringslivet, karbonlekkasje osv. som man kunne frykte i forkant. Dette skyldes for en stor del at ForUM og medlemsorganisasjonene har bidratt aktivt med Sør-perspektiver på forhandlingene overfor media.

Dokumentene som ble sendt videre fra forhandlingsgruppene AWG-LCA og AWG-KP vil sannsynligvis danne (en del av) grunnlaget for de videre forhandlingene om en ny klimaavtale. I disse dokumentene er det langt tydeligere spor av organisasjonenes langvarige påvirkningsarbeid enn vi finner i Copenhagen Accord. For eksempel har ForUM-organisasjonenes arbeid med enkelttemaer som REDD og tilpasning, gjennom deltakelse i nettverk som CAN, satt sitt preg på dokumentene om disse temaene. En prioritert oppgave for de videre forhandlingene bør derfor kanskje være å sørge for at diskusjonen i størst mulig grad tar utgangspunkt i dokumentene fra AWG-LCA og AWG-KP, heller enn i Copenhagen Accord.