

**Verslag van mijn deelname aan de voorbereidende
klimaatonderhandelingen in het kader van de UNFCCC,
doorgegaan van 6-17 juni 2011 in Bonn (Duitsland)**

Bestemd voor:	Minaraad
Verslag gemaakt door:	Sandra Sliwa
Referentie:	04 10 UNFCCC onderhandelingen Bonn

Inleiding

Van 6 tot 17 juni 2011 vonden in Bonn tussentijdse klimaatonderhandelingen plaats in het kader van het VN-Klimaatverdrag (de *United Nations Framework Convention on Climate Change* of UNFCCC). Deze onderhandelingen worden gehouden in de aanloop naar de zeventiende klimaatop die van 28 november tot 9 december 2011 plaatsvindt in Durban (Zuid-Afrika). Dit is de jaarlijkse bijeenkomst van de partijen bij het Klimaatverdrag (in het jargon heet dit de zeventiende *Conference of the Parties* te zijn, of kortweg COP17). De UNFCCC-sessie in Bonn was de tweede dit jaar.

Eerder dit jaar, van 3 tot 8 april, hebben de twee ad hoc werkgroepen die zijn opgericht in het kader van het Klimaatverdrag al vergaderd in Bangkok. De *ad hoc working group on long-term cooperative action under the Convention* (AWG-LCA: het Conventiespoor, opgericht in 2007 door de Conferentie van Partijen in Bali) en de *ad hoc working group on further commitments for Annex I countries under the Kyoto Protocol* (AWG-KP: het Kyotospoor, opgericht in 2005 in Montréal). De onderhandelingen in Bangkok zijn hoofdzakelijk gewijd aan het vaststellen van een agenda voor deze werkgroepen voor de rest van het jaar als voorbereiding voor de top in Durban. Voor meer informatie over de sessie in Bangkok, zie bijvoorbeeld: <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12499e.pdf>.

Beide werkgroepen hervatten hun werkzaamheden nu in Bonn. Daarnaast vinden in Bonn ook vergaderingen plaats van de twee permanente hulporganen opgericht in het kader van het Klimaatverdrag. Het *Subsidiary Body for Implementation* ondersteunt de COP bij de implementatie van het Klimaatverdrag. Het *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* adviseert de COP over wetenschappelijke en technologische kwesties. Beide hulporganen komen in de regel twee keer per jaar samen. Een keer in juni en een keer tijdens de klimaatop. Voor deze organen is de bijeenkomst in Bonn de eerste sinds Cancún.

Organisatie van de werkzaamheden op VN-niveau

Laat me beginnen met een korte toelichting bij "het proces".

De ad hoc werkgroepen

De eerste verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol loopt af in 2012. Het vaak aangehaalde artikel 3 (9) van het Protocol stelt dat de onderhandelingen voor de volgende verbintenisperiode worden aangevat ten minste zeven jaar voor het aflopen van de eerste verbintenisperiode. Om de toekomstige reductieverplichtingen voor de zogenaamde Annex I partijen (dit zijn de geïndustrialiseerde landen) bij het Kyoto Protocol te bespreken, is op de elfde COP in 2005 in Montréal de "*Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*" ("AWG-KP") opgericht.

Op de dertiende COP in 2007 in Bali is een tweejarig proces opgestart met het oog op de "*volledige, effectieve en blijvende implementatie*" van het Klimaatverdrag zowel voor als na 2012. Dit proces diende te leiden tot een globaal klimaatakkoord op de vijftiende klimaatop in 2009 in Kopenhagen. Dit proces zou plaatsvinden in het kader van de *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention* (AWG-LCA).

De bedoeling van de werkzaamheden in het kader van deze werkgroepen is dus te komen tot een klimaatakkoord voor de periode na 2012.

Hoewel op de klimaatop in Kopenhagen een aantal bakens zijn uitgezet voor het post-2012 klimaatakkoord, werd er geen globaal klimaatakkoord onderschreven. Daarop werd beslist de onderhandelingen op twee sporen verder te zetten met het oog op rapportering op de zestiende klimaatop in 2010 in Cancún. Het mandaat van de AWG-LCA werd bij deze met een jaar verlengd. In Cancún is er wel overeenkomst bereikt over een zogenaamd "gebalanceerd pakket aan beslissingen". Of dit voldoende is om de klimaatop in Cancún een succes te noemen, is voor discussie vatbaar maar hiermee is wel een basis gelegd voor de verdere onderhandelingen. De Cancún Akkoorden behoeven voor veel punten verdere uitwerking. Het mandaat van de AWG-LCA is in Cancún dan ook verlengd met een jaar. Over de AWG-KP staat in de Cancún Akkoorden te lezen dat de AWG-KP ernaar streeft de opgedragen taak "zo snel mogelijk" te beëindigen en in ieder geval op tijd om te voorkomen dat er een kloof is tussen de eerste en de tweede verbintenisperiode.

Beide werkgroepen zijn voor de eerste keer sinds Cancún samengekomen in april 2011 in Bangkok en nu voor de tweede keer in Bonn.

Organisatie van de werkzaamheden tijdens de onderhandelingen

Voor beide werkgroepen wordt een "contactgroep" opgericht. Dit is een overkoepelende en open bijeenkomst waarin de partijen teksten bespreken voor deze naar de plenaire werkgroep worden gestuurd. Deze bijeenkomsten zijn "open", dit betekent dat deze toegankelijk zijn voor waarnemers (bijvoorbeeld NGO's).

De voorzitter van een contactgroep kan vervolgens beslissen "informele contactgroepen" op te richten. Dit zijn gesloten bijeenkomsten waarbij specifieke thema's worden besproken met de bedoeling om de verschillende standpunten uit te klaren, een compromis te bereiken en op basis hiervan een tekstvoorstel op te stellen.

In het kader van de AWG-LCA zijn informele contactgroepen opgericht voor, onder andere, volgende thema's: een gemeenschappelijke visie voor samenwerking op lange termijn (*shared vision*), mitigatiedoelstellingen voor ontwikkelde landen, mitigatiedoelstellingen voor ontwikkelingslanden, REDD+, sectorspecifieke acties (landbouw, internationale luchtvaart en zeevaart), het oprichten van nieuwe marktmechanismen met het oog op meer kostenefficiënte mitigatie, economische en sociale gevolgen van mitigatiemaatregelen (*response measures*), adaptatie, klimaatfinanciering, ontwikkeling en overdracht van koolstofarme technologie, capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden, de in de Cancún Akkoorden aangekondigde evaluatie (*review*) van de adequaatheid van de tweegradendoelstelling en de vooruitgang in het realiseren van deze doelstelling en het bespreken van de wettelijke vorm van het beoogde akkoord (*legal options*). Deze bijeenkomsten zijn "gesloten", dit wil zeggen dat enkel partijen bij het Klimaatverdrag en partijen die de status hebben van "waarnemer bij het Klimaatverdrag" zijn toegelaten.

Nog een niveau lager situeren zich de technische "*spin-off* groepen". Dit zijn opnieuw gesloten bijeenkomsten waarbij zeer specifieke, eerder technische, kwesties worden besproken. In het kader van de AWG-KP zijn *spin-off* groepen opgericht voor de verschillende hoofdstukken van het rapport van de AWG-KP zoals opgemaakt in Cancún:

de mitigatiedoelstellingen van de Annex B landen bij het Kyoto Protocol (*numbers*), LULUCF, emissierechtenhandel en projectgebaseerde mechanismen, methodologische kwesties (welke gassen en sectoren worden opgenomen, gemeenschappelijke berekening van CO₂-equivalentie van emissies) en potentiële gevolgen van mitigatiemaatregelen.

De contactgroep is een overkoepelende bijeenkomst in de zin dat deze regelmatig bijeenkomt met als bedoeling de partijen (en andere aanwezigen) op de hoogte te houden van de ontwikkelingen in de verschillende informele contactgroepen en *spin off* groepen die parallel plaatsvinden.

De bijeenkomsten van deze groepen vinden plaats van 10h00 tot 13h00 en van 15h00 tot 18h00. Naast de bijeenkomsten van de hoger genoemde organen vonden in Bonn ook een aantal *special events* plaats. Zo is er een informatiesessie geweest over de bijdragen van een aantal ontwikkelde landen aan de kortetermijn financiering (*fast start finance*), een briefing van het werk van het *Transitional Committee* inzake de oprichting van het Groen Klimaatfonds en een open consultatie door het aankomende Zuid-Afrikaans voorzitterschap aangaande de verwachtingen van de verschillende partijen voor de klimaatconferentie in Durban. Tijdens deze consultatie heeft Zuid-Afrika ook toelichting gegeven bij de manier waarop het COP17 voorbereidt en de consultaties die in dit kader zullen plaatsvinden.

Ook niet te vergeten, ten slotte, zijn de meer dan 100 *side events* die hebben plaatsgevonden in Bonn. *Side events* worden georganiseerd tussen (van 13h00 tot 15h00) en na (van 18h00 tot 21h30) de bijeenkomsten van de VN-organen.

Organisatie van de werkzaamheden op EU-niveau

Tot zover de organisatie van de werkzaamheden op VN-niveau. Voor EU-lidstaten worden de internationale bijeenkomsten elke dag vooraf gegaan door een coördinatie op EU-niveau. Elke dag vindt om 8h30 een vergadering van de *Working Party on International Environmental Issues* (een WPIEI) plaats. Tijdens de WPIEI wordt het EU-standpunt onderhandeld dat de hoofdonderhandelaars (*lead negotiators*) zullen innemen tijdens de VN-onderhandelingen. Dit standpunt wordt mede bepaald door de gebeurtenissen op het internationale forum. De WPIEI vangt dan ook telkens aan met een briefing van de belangrijkste ontwikkelingen die de vorige dag hebben plaatsgevonden.

Tijdens de WPIEI spreken in de regel enkel de 27 (adjunct) delegatiehoofden. De besprekingen in de WPIEI worden voorbereid in verschillende expert groepen. Er is een overkoepelende expert groep (EGFA: Expert Group on Further Action), verder zijn er expert groepen voor, onder andere, financiering, adaptatie, technologie, rapportering, LULUCF... Deze expert groepen vergaderen soms na maar vaak ook parallel met de VN-onderhandelingen.

Organisatie van de werkzaamheden op Belgisch niveau

De EU-coördinatie wordt op zijn beurt vooraf gegaan door een Belgische coördinatie, die elke dag aanvangt om 7h15. Tijdens deze coördinatie lichten de leden van de Belgische delegatie het delegatiehoofd (en elkaar) in over de ontwikkelingen in de onderhandelingen voor het thema dat ze opvolgen. Tijdens de Belgische coördinatie wordt het standpunt bepaald dat België zal innemen tijdens de EU-coördinatie.

Mijn deelname: focus op de AWG's

Zoals blijkt uit bovenstaande toelichting, vonden in Bonn parallelle vergaderingen plaats van vier organen. Vanuit het perspectief van de Minaraad, die adviseert op *strategisch* niveau, waren de werkzaamheden in het kader van de AWG's veruit het meest

interessant. Ik heb in Bonn dan ook geprobeerd zoveel mogelijk bijeenkomsten in het kader van de ad hoc werkgroepen mee te volgen.

Hoewel ik vrij snel mijn weg heb gevonden in het kluwen van open en gesloten, formele, informele en technische vergaderingen, special events, informatiesessies, workshops en side events, werd het me even snel duidelijk dat het een hele opgave is om verschillende thema's tegelijk op te volgen zonder hierbij het overzicht te verliezen.

Het tegelijkertijd plaatsvinden van verschillende bijeenkomsten is een aandachtspunt in het kader van internationale onderhandelingen. Het klimaatregime is al bijna 20 jaar in ontwikkeling waarbij de complexiteit en de techniciteit zijn toegenomen samen met het aantal thema's dat wordt besproken. Gezien de beperkte tijd voor onderhandelingen zijn overlappende vergaderingen het onvermijdelijke resultaat. Vooral voor kleinere delegaties is deze evolutie niet zonder problemen. Interessant te vermelden hier is dat het SBI in haar conclusies van de 32^{ste} bijeenkomst van 31 mei tot 9 juni 2010 in Bonn een aanbeveling heeft geformuleerd aan de COP waarbij het aanbeveelt het aantal bijeenkomsten dat tegelijk plaatsvindt te beperken. Concreet beveelt het SBI aan om, in de mate van het mogelijke, niet meer dan zes bijeenkomsten, inclusief informele contactgroepen, tegelijk te laten plaatsvinden. Het aantal bijeenkomsten van plenaire werkgroepen en/of contactgroepen dat tegelijk plaatsvindt, zou niet meer dan twee mogen bedragen.

Bonn in hoofdlijnen

De SB's kennen geen vlotte start

De onderhandelingen van de hulporganen, de eerste sinds de klimaatop in Cancún, kenden in Bonn geen vlotte start. De eerste dagen gingen volledig verloren aan een agendatwist tussen de verschillende partijen. De voorgestelde agenda's van de twee hulporganen bevatten een aantal nieuwe onderwerpen die werden toegevoegd op vraag van partijen.

Even werd gevreesd dat de SB's hetzelfde lot zou wachten als de AWG's in Bangkok. Na drie dagen van informele consultaties achter de schermen, hebben de partijen evenwel beslist om de onderhandelingen al te laten beginnen voor thema's die voor alle partijen mogen worden opgenomen in de agenda. Voor thema's waarover geen eensgezindheid bestaat, over het al of niet opnemen in de agenda welteverstaan, worden de informele consultaties gewoon verdergezet.

Dat dergelijke agendatwisten niet goed zijn voor de geloofwaardigheid van de klimaatonderhandelingen, beseft ook VN-frontvrouw Christiana Figueres die op 8 juni de EU-lidstaten te woord staat tijdens de dagelijkse WPIEI. Hoewel ze probeert duidelijk te maken dat het hier niet "zomaar om een agenda" gaat en dat de manier waarop een onderwerp geagendeerd wordt cruciaal is voor de mogelijke resultaten die hiervoor kunnen worden bereikt, beseft ze dat het moeilijk is aan de buitenwereld uit te leggen dat er op de derde dag van de onderhandelingen nog altijd geen agenda is vastgesteld.

Ook voor mij, als onervarene met het verloop van internationale onderhandelingen, was het gebrek aan vooruitgang tijdens mijn eerste dagen in Bonn moeilijk om vatten. De weinige tijd gaat sneller voorbij dan je denkt.

De AWG's gaan van start

Gelukkig was het wachten voor mij snel voorbij. De AWG's hebben hun agendatwist immers al achter de rug en kunnen wel meteen van start gaan met het bespreken van *substance*. Beide AWG's hervatten hun sessie met een plenaire openingszitting op 7 juni 2011.

De tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol

Dat de werkzaamheden in het kader van de AWG-KP volledig in het teken zullen staan van het nakende aflopen van de eerste verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol, in 2012, wordt snel duidelijk. De G77 / China, The African Group, AOSIS en de groep van minst ontwikkelde landen benadrukken in hun *opening statements* een voor een dat een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol een absoluut noodzakelijk onderdeel moet zijn van het pakket aan beslissingen dat in Durban moet worden genomen. Het Kyoto Protocol is het enige wettelijk bindende instrument in de strijd tegen de klimaatverandering. Het uitblijven van een tweede verbintenisperiode zou een juridisch vacuüm creëren en een kloof tussen de eerste en de tweede verbintenisperiode moet absoluut vermeden worden.

Rusland, Japan en Canada blijven bij het gekende standpunt en aanvaarden geen mitigatiedoelstellingen in het kader van een tweede verbintenisperiode. Ook de andere landen van de Umbrella Group stellen zich gereserveerd op. Ze willen wel praten over een tweede verbintenisperiode maar (een realistisch uitzicht op) een alomvattend juridisch bindend akkoord is de duidelijke doelstelling.

De EU blijft bereid om een tweede verbintenisperiode te overwegen, als deze deel uitmaakt van een breder en gebalanceerd pakket aan beslissingen en een perspectief biedt op een alomvattend akkoord met verbintenissen voor alle grote uitstoters. Anders gesteld, ook de EU ziet een duidelijk verband tussen beide onderhandelingsposities en de Niet Annex I landen moeten een bijdrage leveren om een tweede verbintenisperiode aanvaardbaar te maken voor de politieke leiders in de EU.

De discussie over een tweede verbintenisperiode zorgt voor een moeizame start van de AWG-KP. Tijdens de eerste contact groep loopt de discussie vast over de volgorde waarin een aantal zaken best worden besproken. In wezen komt het hierop neer. Als er een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol zou komen, zijn er een aantal technische kwesties die verdere bespreking behoeven. Hierbij gaat het dan om, onder andere, de lengte van de tweede verbintenisperiode, het hervormen van de bestaande marktmechanismen om de milieu-integriteit te verzekeren, de gassen en sectoren die hierin worden opgenomen, de regels inzake de overdracht van de overschotten aan emissierechten onder de eerste verbintenisperiode, de regels voor het in rekening brengen van emissies als gevolg van LULUCF, de berekening van CO₂-equivalentie van andere gassen dan CO₂ e.d. Terwijl de EU vragende partij is om over te gaan tot de bespreking van deze kwesties in *spin off* groepen, wordt dit tegengehouden door de G77-landen zolang er niet meer duidelijkheid is over welke landen een tweede verbintenisperiode aanvaarden en onder welke voorwaarden precies. Het idee hierachter is dat regels ontwerpen enkel zin heeft als deze nadien ook kunnen worden toegepast. De G77-landen willen dus eerst de discussie op politiek-strategisch niveau voeren, in de overkoepelende contact groep.

Na een moeizame start, zijn de hoger genoemde *spin off* groepen wel van start gegaan waarbij de ene groep al meer vooruitgang heeft gemaakt dan de andere. Problematisch met het oog op Durban is dat vooral de besprekingen over de emissiereductiedoelstellingen (mitigatie) weinig vooruitgang kenden.

Het voortbestaan van de flexibiliteitsmechanismen

Een belangrijk aandachtspunt in deze discussie is het die effect dat het uitblijven van een tweede verbintenisperiode zou hebben voor de internationale koolstofmarkt. De EU benadrukt dat het de grootste drijvende kracht is op deze markt en dat het momenteel ook de enige partij is die reeds interne wetgeving heeft aangenomen waardoor de vraag naar emissiekredieten verzekerd is na 2012, ook zonder tweede verbintenisperiode. De EU-handel in emissierechten, in het kader van het EU ETS, zal immers blijven bestaan na

2012. Het Klimaat- en energiepakket voorziet ook al in interne emissiereductiedoelstellingen na 2012 (tot 2020).

Tijdens de openingssessie van de AWG-KP benadrukt ook de bedrijfswereld het belang van het voortbestaan en de stabiliteit van de koolstofmarkt. De flexibiteitsmechanismen en de emissierechtenhandel maken het verminderen van emissies economisch voordelig.

Een heel aantal ontwikkelingslanden speelt hierop in door het voortbestaan en de mogelijkheid om gebruik te maken van de flexibilitieitsmechanismen afhankelijk te maken van het aanvaarden van een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol. Reeds in hun opening statement tijdens de eerste sessie van de AWG-KP geven deze landen een niet mis te verstane waarschuwing aan de landen die afstand doen van het Kyoto Protocol: de flexibilitieitsmechanismen zijn hier een integraal onderdeel van en het is niet mogelijk een beroep te doen op het CDM zonder een reductiedoelstelling onder het Kyoto Protocol.

Mitigatie: een "gigatonne gap"

"This conference is under extreme time pressure, in two ways."

Bovenstaand citaat komt uit het statement van AOSIS tijdens de openingssessie van de AWG-KP. Waar het om gaat. In de Cancún Akkoorden staat te lezen dat de AWG-KP haar werkzaamheden "zo snel mogelijk" zal beëindigen en in ieder geval op tijd om een kloof tussen de eerste en de tweede verbintenisperiode te vermijden. "Zo snel mogelijk" en "het vermijden van een kloof" betekent dat een akkoord over de tweede verbintenisperiode moet worden bereikt in Durban.

De tweede kloof waarop AOSIS alludeert, is de kloof tussen de emissiereducties waartoe landen zich in de maanden na Kopenhagen hebben geëngageerd, de zogenaamde *pledges*, en de reducties die volgens de wetenschap nodig zijn om een goede kans te hebben om de temperatuurstijging te beperken tot maximum twee graden.

Veel landen hebben hun *pledges* op een voorwaardelijke manier geformuleerd. De emissiereducties waartoe landen zich verbinden worden vaak geformuleerd als een bereik waarbij de precieze reductie afhankelijk wordt gemaakt van een aantal voorwaarden. Deze voorwaarden hebben vooral betrekking op de reducties waartoe andere landen zich verbinden en, dus, op de uitkomst van de internationale klimaatonderhandelingen. Hierbij is het niet altijd duidelijk wat deze voorwaarden precies inhouden en wanneer deze beschouwd kunnen worden als voldaan met als gevolg dat er veel onduidelijkheid blijft bestaan over de precieze draagwijdte van de *pledges*. Daarom hebben de partijen in Cancún afgesproken dat er *workshops* worden georganiseerd waarin landen hun *pledges* en de hieraan verbonden voorwaarden duidelijk toelichten. De eerste *mitigation workshops* hebben plaatsgevonden in Bangkok. In Bonn zijn voor de tweede keer *mitigation workshops* georganiseerd, eerst voor de ontwikkelde landen, daarna voor de ontwikkelingslanden.

Het UNFCCC secretariaat heeft ondertussen een evaluatie gemaakt van de beloofde emissiereductie van de Annex I landen. Hieruit blijkt dat de huidige beloofde (geaggregeerde) emissiereducties in 2020 13-18% bedragen (t.o.v. 1990). Ter vergelijking: volgens het meest recente IPCC evaluatierapport is tegen 2020 een reductie nodig in de orde van 25-40% (t.o.v. 1990). Tijdens de begeleidende *mitigation workshops* heeft de UNEP haar *Emissions Gap Report* voorgesteld. Hieruit blijkt dat de kloof tussen de emissiereducties die de partijen aangekondigd hebben en de emissiereducties die nodig zijn om de temperatuurstijging te beperken tot maximum twee graden zelfs in het beste geval 5 Gt CO₂eq bedraagt. Met de beloofde emissiereducties wordt maximaal 60% van de inspanning geleverd die nodig is om de temperatuurstijging te beperken tot twee graden.

Het UNEP rapport is in de loop van de twee weken in Bonn vaak aangehaald, in het bijzonder door AOSIS, als bewijs dat de huidige *pledge and review* benadering niet volstaat om een gevaarlijke verstoring van het klimaatstelsel, toch de ultieme doelstelling van het Klimaatverdrag, te voorkomen. En dit brengt ons bij een volgend heikel punt: de architectuur van het klimaatregime.

De architectuur van het klimaatregime

Kort samengevat en onvermijdelijk vereenvoudigend voorgesteld komt het hierop neer. De essentie van het Kyoto Protocol is dat het *bindende* en gekwantificeerde reductiedoelstellingen bevat voor de geïndustrialiseerde landen. "Bindend" betekent dat partijen die het Protocol geratificeerd hebben, moeten aantonen dat ze hun verplichtingen hieronder ook nakomen. Essentieel is ook dat het Kyotoregime voorziet in gemeenschappelijke regels inzake het meten, rapporteren en verifiëren van emissiereducties. Het Kyotoregime hanteert met andere woorden een op gemeenschappelijke regels gebaseerde *top down* benadering. Heel anders is de *pledge and review* benadering die opgang heeft gemaakt sinds de klimaattop in Kopenhagen. *Pledge and review* is een eerder gedecentraliseerde *bottom up* benadering die minder gecoördineerd verloopt. De vraag is waar we naartoe willen: willen we een op Kyoto gebaseerde *top down* benadering, de in Kopenhagen aangevangen *bottom up* benadering of iets daartussen?

In het kader van de AWG-LCA in een informele groep opgericht met als opdracht het bespreken van de *legal options*. De besprekingen in deze groep zijn van start gegaan met twee vragen: 1) waarom hebben we (g)een bindende overeenkomst nodig en 2) wat zijn hiervan de essentiële elementen? Het is duidelijk dat deze vragen ook niet los staan van de toekomst van het Kyoto Protocol, en dus van de vooruitgang in de AWG-KP. Tijdens deze besprekingen was van bij aanvang duidelijk dat het verband tussen de twee onderhandelingsposities een heikel punt is. Herinner dat de EU, als een van de hoofdrolspelers in de beslissing over een tweede verbintenisperiode, duidelijk stelt dat het enkel een tweede verbintenisperiode kan onderschrijven als de onderhandelingen in de AWG-LCA het vooruitzicht bieden op een alomvattende overeenkomst waardoor alle grote uitstoters worden gevat. Dergelijke houding wordt door veel G77-landen afgedaan als een bewust verdragingsmanoeuvre dat de onderhandelingen over inhoudelijke kwesties blokkeert.

Ook de VS houden er een duidelijke mening op na wat betreft de beoogde architectuur van het toekomstige klimaatregime. De prioriteit voor de VS is de uitvoering van de Cancún Akkoorden (*pledge and review*). Als er al een wettelijk bindende overeenkomst komt, moet deze verbindend zijn voor alle grote uitstoters. Meer fundamenteel heeft de VS een probleem met de indeling in Annex I versus niet Annex I, en de hieraan verbonden verplichtingen, zoals deze momenteel bestaat. De indeling in Annex I versus niet Annex I, is gebaseerd op de wereld van 1992, wanneer het Klimaatverdrag is ondertekend. Deze indeling is niet meer in overeenstemming met de situatie vandaag. De VS zullen geen akkoord aanvaarden zolang deze situatie niet is rechtgezet.

Intermezzo: open en gesloten vergaderingen

Interessant vanuit het perspectief van een milieuvadviseraad is dat de eerste bijeenkomst van de informele groep over *legal options* met verdraging gestart is omdat er een discussie was over het al dan niet toelaten van waarnemers tot de onderhandelingen. Als de partijen hiermee instemmen, kunnen informele bijeenkomsten worden opengesteld voor waarnemers. In het kader van de SBI is overigens een informele groep opgericht die zich buigt over de toegang van waarnemers tot de vergaderingen. Het gaat hier niet enkel om het vergemakkelijken van de toegang tot vergaderingen maar bijvoorbeeld ook over het toelaten van tussenkomsten zonder voorafgaande schriftelijke aanvraag, over

het vergemakkelijken van de registratie van waarnemers, e.d. De meningen over deze kwesties zijn zeker niet onverdeeld. De informele bijeenkomsten over de *legal options* zijn uiteindelijk gesloten gebleven.

Per slot van rekening is er in Bonn weinig vooruitgang geboekt inzake de architectuur van het toekomstige klimaatregime. De G77-landen willen niet onderhandelen over de vorm van het beoogde akkoord zolang het niet duidelijk is wat er in dit akkoord zal staan. Dit brengt ons bij een volgend heet hangijzer: de klimaatfinanciering.

Klimaatfinanciering

Ontwikkelde landen hebben in Kopenhagen en Cancún beloofd om op korte termijn (tegen 2012) 30 miljard dollar "nieuwe en additionele" klimaatfinanciering te geven aan de ontwikkelingslanden. Een pijnpunt hier is het ontbreken van een definitie over wat "nieuwe en additionele" klimaatfinanciering precies omvat. Ontwikkelingslanden vragen meer transparantie over het nieuwe en additionele karakter van de financiering op korte termijn. Tegen 2020 moet deze financiering 100 miljard dollar per jaar bedragen. De ontwikkelingslanden willen de tijd in Bonn vooral besteden aan het bespreken van de bronnen van deze beloofde langetermijnfinanciering. Een beslissing over waar het beloofde geld vandaan zal komen, is voor de G77-landen een essentieel onderdeel van het beoogde, gebalanceerde pakket aan beslissingen dat in Durban moet worden aangenomen. De discussie over de bronnen van langetermijnfinanciering bleef echter aan de oppervlakte, omdat een aantal ontwikkelde landen de discussie niet ten gronde willen voeren zonder dat deze in een breder kader wordt geplaatst.

Wat na Bonn?

Bij het begin van de onderhandelingen in Bonn was er nog geen duidelijkheid over een eventuele derde tussentijdse onderhandelingsronde voor Durban, die zou plaatsvinden in het najaar. Hiervoor was nog geen gastland en geen geld gevonden. Als er geen derde tussentijdse sessie zou plaatsvinden, zou dit betekenen dat Bonn de laatste bijeenkomst zou zijn voor de klimaattop in Durban. Het al of niet plaatsvinden van een bijkomende onderhandelingsronde in het najaar was dan ook een bijna dagelijks terugkerend gespreksonderwerp in Bonn. Secretaris-generaal van het VN-klimaatbureau Christiana Figueres kon de plenaire sessie van de AWG-LCA op 17 juni 2011 openen met de mededeling dat er een derde onderhandelings sessie zou plaatsvinden. Ondertussen weten we dat deze sessie zal plaatsvinden van 1 tot 7 oktober 2011 in Panama.

De 34^{ste} bijeenkomst van beide hulporganen is gesloten tijdens de plenaire slotsessie in Bonn. Beide hulporganen zullen voor de 35^{ste} keer bijeen komen op COP17 in Durban.

De sessies van de AWG's daarentegen zijn niet gesloten in Bonn. Tijdens de plenaire slotsessie van de AWG's in Bonn, hebben de partijen beslist de AWG's op te schorten in plaats van te sluiten. Beide AWG's hervatten hun werkzaamheden in Panama. De werkzaamheden van de AWG's worden georganiseerd op basis van de agenda die is overeen gekomen in Bangkok en op basis van de contactgroepen, informele groepen en *spin off* groepen die zijn opgericht in Bonn.

De vooruitzichten voor Durban

Hoewel de klimaatonderhandelingen in Bonn uiteindelijk wel op gang zijn gekomen, is het gebrek aan echte vooruitgang inzake mitigatie en inzake de wettelijke vorm van het beoogde klimaatakkoord problematisch.

Christiana Figueres wijst erop dat het belangrijk is de juiste verwachtingen te hebben. Waarom wordt de klimaattop in Cancún niet beschouwd als een mislukking en die in Kopenhagen wel? Omdat de verwachtingen voor Cancún realistisch waren en die voor

Kopenhagen niet. Dit is ook de houding die de Umbrella Group aanneemt tijdens de onderhandelingen. Een nieuw regime bouwen kost tijd en COP17 zal wellicht, net zomin als Kopenhagen en Cancún, de top van het grote akkoord. COP17 zal een volgende stap zijn in het proces, zal verder bouwen op de Cancún Akkoorden, zal ons hopelijk op weg zetten in de richting van een globaal akkoord maar zal dit nog niet leveren.

Sandra Sliwa
Medewerker Europees en internationaal beleid
Secretariaat Minaraad