

NOTAT

CSD 15: Det globale forhandlingsspil

I dette notat præsenteres i summarisk form og som generel baggrundsinformation, hovedtrækkene i de globale forhandlinger forud for den 15. session i bæredygtighedskommissionen.

Af sessionens 5 tematiske emner (bæredygtig energi, industriel udvikling, luft- og atmosfærisk forurening, klima forandringer, samt tværgående hensyn), er førstnævnte det klart tungeste – både som et selvstændigt emne, men også som et grundlæggende element i alle de øvrige temaer.

Det globale forhandlingsklima

Der er på den brede dagsorden for CSD 15 overvejende global enighed omkring den klassiske udviklingspolitiske dimension af de 5 temaer, herunder omkring behovet for at integrere disse hensyn i den udviklingspolitiske og økonomiske politik med vægt på teknologioverførsel, kapacitetsopbygning, øget finansiering og en mere fokuseret indsats fra det internationale samfunds side gennem bedre koordination og mere målrettede indsatser. De afgørende 'målepinde' er fortsat bestræbelsen på at opfylde årtusindemålsætningerne (Millennium Development Goals – MDGs), samt at implementere Johannesburg-topmødets handlingsplan, og ikke mindst at understøtte arbejdet under klima-konventionen.

Det er i de mere specifikke spørgsmål omkring det ønskede resultat på og opfølgning fra CSD 15, at de enkelte landegrupperingers uenigheder kommer frem – særligt på spørgsmålet om den 'bæredygtige energi', hvilket skal redegøres for kort i det følgende:

Karaktér af slutdokumentet fra CSD 15

Der er således betydelige holdningsforskelle mellem EU og dele af G-77 på den ene side og USA, Canada, Australien m.fl. på den anden side f.s.v. angår slutdokumentets karaktér. USA m.fl. er således af den opfattelse, at der ikke er grund til at fokusere så meget på sluttekst, men snarere, at sikre helt konkrete tiltag, hvilket dog ikke indebærer ønske om en konkrete mellemstatslige tiltag, men snarere ved at fremme tiltag i regi af den private sektor. USA m.fl. finder ikke at der skal spildes tid på at føje endnu nogle sider forhandlet tekst til denne dagsorden: De politiske instrumenter er allerede til stede og der skal alene fokuseres på handling.

EU og store dele af G-77 finder denne tilgang utilstrækkelig, idet man finder behov for dels at bekræfte landenes tidligere udmeldte forpligtelser og dels at afstemme det konkrete indsatsbehov med en konsensusbaseret og målrettet politisk udmelding fra regeringerne. EU er dog enig i at man bør tilstræbe en så kort men dækkende tekst som muligt. Længden af slutdokumentet kan således i sig selv blive et emne for yderligere debat, idet det dog er forventningen, at CSD formanden vil forelægge et FN-klassisk langt slutdokument.

'Matrix' versus 'kurv'

USA har på den baggrund på CSD 14 unilateralt introduceret en 'matrix' over 'best cases' som skal rumme gode eksempler på interventioner og tiltag fra den private

sektors side, til efterfølgelse af andre, som billede på et helt konkret udkomme af indeværende CSD cykel. Som svar på dette bagudskuende erfaringsopsamlingsinstrument, har EU foreslået etablering af en fremadskuende liste (oprindeligt benævnt "basket", men nu "compilation") over nationale og regionale målsætninger (kvalitative og kvantitative) i relation til den bæredygtige energidagsorden. Efter indledende modstand, synes USA klar til at acceptere instrumentet.

JREC

Næsten 90 lande er nu optagne som medlemmer i the Johannesburg Renewable Energy Coalition – JREC, som på bl.a. dansk foranledning etableredes på Verdens-topmødet i Johannesburg i 2002, og som har til hensigt at fremme udbredelse og anvendelse af vedvarende energi. I regi af JREC er afholdt to globale konferencer, nemlig "Bonn Renewables" i 2004 og "Beijing Renewable Energy Conference – BIREC" i 2005, der har resulteret i vedtagelse af en deklaration som udtrykker landenes vilje til bl.a. at opstille tids-afgrænsede målsætninger ("timebound targets") på den nationale udbredelse og anvendelse af vedvarende energi i det samlede energi-mix. En lang række udviklingslande er med i JREC, men ikke de afgørende lande, som Kina, Japan, Indien og Brasilien. JREC's arbejde har resulteret i tre produkter: For det første etablering af en database over nationale politikker, der er udviklet i samarbejde med IEA. For det andet etableringen af en fond – Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund – GEEREEF til fremme af vedvarende energi og energi effektivitet i udviklingslande gennem risikovillig kapital, som rummer omkring 120 millioner EURO, og som gennem sit virke kan generere en samlet investering i energi-sektoren på omkring 1 milliard euro. Danmark er endnu ikke blandt investorerne. For det tredje har JREC arbejdet med at udvikle en revideringsmekanisme for den globale anvendelse af vedvarende energi, hvilket har inspireret EU landenes positionering til CSD 15 (se nedenfor). Dette arbejde er stadig pågående, og der er endnu ikke i regi af JREC identificeret en éntydig løsning, hvilket dog skal ske på et møde i "JREC Senior Officials møde" den 30. april 2007, som DK er medfacilitator på.

En evalueringsmekanisme for 'bæredygtig energi'.

På baggrund af det arbejde omkring en evalueringsmekanisme for den globale anvendelse af vedvarende energi, som har fundet sted i regi af JREC, hvor Danmark sammen med Kommissionen og Tyskland har været den drivende kraft, har EU formuleret et forslag om, at der i regi af CSD 15 etableres en evalueringsmekanisme, der kan understøtte udbredelsen af vedvarende energi. Der har ikke i EU været støtte til et dansk forslag om at etablere et nyt uafhængigt sekretariat som kunne stå for den nødvendige dataindsamling, databearbejdning, rådgivning og formidling som skønnes en forudsætning for en effektiv evalueringsmekanisme.

Det danske forslag bunder i udbredt mistillid til de eksisterende relevante organisationer og netværks kompetencer og legitimitet, herunder UN Energy (netværk mellem energi-relevante organisationer uden selvstændigt sekretariat), EIA (OECD's energi-agentur, som ikke har tilstrækkelig støtte og opbakning i G-77, UNDP, som er for udviklingsbaseret osv.). Der er i EU uenighed om den ønskede konstruktion, og umiddelbare konsultationer med UNDP, UNDESA (sekretariat for CSD) har afspejlet tilsvarende negative forventninger til UN Energy's evne til at løfte opgaven.

Det har endvidere vist sig nødvendigt af geo-politiske hensyn, at udvide det horisontale fokus for en review-mekanisme, idet G-77 ikke kan acceptere en mekanisme for kun 'vedvarende energi', men kræver tilsvarende tiltag for 'energi effektivitet' og 'adgang til energi', hvilket yderligere er blevet understøttet af CSD formanden på IPM i februar 2007, idet man har ønsket at etablere en evalueringsmekanisme for hele CSD 14/15 dagsordenen. EU's tilgang er derfor på dansk/tysk forslag nu at

arbejde for en gradueret tilgang, hvor man over tid sigter mod etablering af 3 parallelle evalueringsspor på energi-spørgsmålet under 'ledelse' af 3 specifikke FN-organisationer, nemlig UNEP for vedvarende energi, UNIDO for energieffektivitet og UNDP for adgang til energi. Den endelige model vil skulle involvere UN Energy kraftigt, herunder EIA og andre relevante organisationer og netværk. Det er dog et dansk standpunkt, at ansvar og ejerskab til processen er klart defineret i specifikke organisationer. Den endelige løsning skal eventuelt findes udenfor CSD, og der skal derfor umiddelbart "blot" sikres en generel tilslutning til, at der snarest etableres en review-mekanisme

USA har sammen med bl.a. Canada været klart afvisende overfor en review-mekanisme, som går ud over generel dataindsamling, men er nu angiveligt ved at bløde op på sin modstand. G-77 har været skeptiske – og er fortsat nervøse – idet man ganske logisk ser en sammenkædning af på den ene side den ovenfor nævnte 'compilation' af nationale og regionale målsætninger, samt review-mekanismen, der i givet fald vil kunne anvendes til at pege fingre af de lande som ikke formår at opfylde egne målsætninger. Der ligger således en stor formidlingsopgave for EU i, at sælge elementerne som vejledende instrumenter og ikke som et instrument for at udstille lande.

Tidsafgrænsede målsætninger ('timebound targets')

Det har været et helt væsentlig dansk kardinalpunkt, at få indarbejdet konceptet om tidsafgrænsede målsætninger i indledningsvist EU's positioner og efterfølgende i CSD mødedokumenter, hvilket naturligvis er sket i forlængelse af danske erfaringer med tidsafgrænsede målsætninger som afkoblingsinstrument, samt de senere års rådsbeslutninger på energi-området. Konceptet er nu afspejlet i EU's positionering i relation til nationale og regionale niveauer, samt i CSD 14's slutdokument og til en hvis grad i den foreliggende forhandlingstekst fra IPM i februar 2007. Der er fra dansk side blevet arbejdet hårdt for, at også det globale niveau omfattedes af konceptet, men modstanden har været stor hos visse lande i EU (UK, FR, NL), moderat hos andre (G, S, Cion, AU), og passivt hos resten. Ingen har *officielt* bakket op omkring forslaget. På det globale niveau har flere SIDS lande og enkelte andre G-77 lande udtrykt velvilje, medens de store G-77 lande har været imod sammen med bl.a. USA, Canada og Australien. Med henblik på at løfte debatten ud af embedsmandsniveauet og op på politisk niveau har miljøministeren forud for ASEM miljøministermødet i København henvendt sig til sine EU-kolleger for i lyset af den momentale favorable globale opmærksomhed omkring klima og energi, at give dem mulighed for at revidere deres holdninger. Dette har dog ikke affødt ændrede holdninger, hvorfor det synes svært at sikre i det mindste en henvisning til det globale niveau. Den europæiske og globale modstand er væsentligst baseret på en frygt for at 'lamme' den øvrige del af CSD-dagsordenen.

Nuklear energi og andre energiformer

Danmark har sammen med andre 'bæredygtige energi-lande' som f.eks. Østrig, Irland med støtte fra Tyskland og Sverige arbejdet for at eliminere referencer til nuklear energi i EU's positioner. Den eksisterende 'borgfred' omkring medlemsstaternes ret til at definere egne energi-profiler er opretholdt, men der har hele vejen igennem været ført en ord på krig omkring 'sustainable energy' og 'clean energy' eller 'modern energy', hvor de to sidstnævnte begreber har dækket over den nukleare energi. Den foreliggende EU-position er udtryk for et stiltiende kompromis – uden direkte reference til nuklear energi, og der er ingen tvivl om at den nuklear-skeptiske landegruppe aktivt forsøger at undgå en åben debat omkring den nukleare energi, som jo er relativt klima-neutral, men som ikke kan siges at være bæredygtig, om end Finland på et tidspunkt fremsatte sådanne synspunkter. På den globale scene er sagen mere oplagt, idet de store kernekraftlande bevidst opgraderer deres

nukleare anlæg under henvisning til klima-neutraliteten. En anden udfordring ligger i definitionen af 'vedvarende energi', som bevidst ikke er søgt defineret i relation til den foreslåede 'review-mekanisme', hvorfor hydro-energi og bio-masse energi er omfattet af definitionen. Endelig er der spørgsmålet om bio-brændsler som også er omfattet af EU's positioner – bl.a. i forlængelse af seneste rådsbeslutning. EU arbejder for at sikre et bæredygtighedshensyn i relation til produktion af bio-brændsler, hvilket ikke kan forudsættes at møde den største velvilje i de aller største bio-brændselsproducerende lande som f.eks. Brasilien, Indonesien og Malaysia.

CO₂ opsamling og lagring

Endeligt pågår en debat omkring opbakningen til anvendelse af disse teknologier som genvej til at reducere udledning, hvor særligt Norge og Frankrig er varme fortalere, medens Danmark har henholdt sig til en linie, der dels betinger yderligere udvikling af teknologier der styrker sikkerhed mod udslip, og dels er begrundet i at der ikke ved anvendelse af denne teknologi er et egentligt adfærdsregulerende (emissions-reducerende) element. EU's position er derfor betinget positiv i dette spørgsmål, hvilket skal afspejles i de forestående forhandlinger.

Formandsskabsrollen

CSD 15's formand er Qatar's vice-statschef og minister for energi og industri, hr. Abdullah bin Hamad Al-Attiyah, hvilket umiddelbart har efterladt et negativt indtryk set i lyset af CSD 15's fokus på 'bæredygtig energi'. Således afholdtes vanen tro en forberedende konference (IPM) i New York i februar 2007 med det formål, at udvikle et tekstgrundlag for forhandlingerne på CSD 15. Resultatet af dette møde var ganske skuffende set ud fra et europæisk standpunkt, idet de specifikke EU mærkesager på bl.a. en review-mekanisme for bæredygtig energi, og specifikke tidsafgrænsede målsætninger ikke blev afspejlet i formandens slut-dokument, som er det forhandlingsgrundlag på hvilket CSD 15 arbejder. Formanden har gennem hele forløbet arbejdet konsekvent for fremme af specifikke OPEC-interesser og har med usædvanlig og konsekvent arrogance ignoreret en lang række synspunkter fra EU og G-77 landekredsen. Kun USA har syntes tilfreds med det foreliggende resultat. Formandens præstation er ikke alene baseret på arrogance, men angiveligt også på generel inkompetence omkring globale energi og klimaforhold, samt den udviklingspolitiske dagsorden. Der er dog forlydende om, at CSD formanden har været chokeret over den hårde kritik fra bl.a. EU, som på IPM lod formanden forstå, at EU forbeholder sig ret til at betvivle CSD's relevans, hvis ikke der opnås en langt mere konstruktiv og ambitiøs linie i resultatet fra CSD 15, hvorfor CSD formanden nu skulle udtrykke en langt mere passende holdning til CSD 15 dagsordenen. Der er endvidere et klart skel mellem OPEC landegruppen og den resterende G-77 landegruppe i spørgsmålet om vægten på fossile brændstoffer/alternative energikilder, og behovet for politiske forpligtelser fra regeringsniveauet.

Der udestår endvidere et væsentligt problem i valget af den næste CSD formand for CSD 16, idet den afrikanske landegruppe, der står for tur, har peget på Zimbabwe, hvilket ud fra menneskerettighedssynspunktet vækker betydelige problemer for bl.a. EU. Der arbejdes p.t. for at den afrikanske gruppe udpeger en anden kandidat, eller at valget alternativt udskydes, således at højniveau-delen ikke skal præges af en debat omkring Zimbabwes kandidatur.