



Hva ble resultatet av Durban-toppmøtet?

- Starter forhandlinger om ny klimaavtale for perioden etter 2020
- Sikrer ikke større utslippskutt, utsetter en rekke avgjørelser
- Kyoto-avtalen videreføres, men endelig vedtak skal gjøres neste år

Over ett døgn etter at toppmøtet COP 17 i Durban skulle vært avsluttet, ble den såkalte Durban-pakken klubbet igjennom av Sør-Afrikas utenriksminister. Avtalen markerer et vannskille i klimaforhandlingene, fordi den flytter fokus fra de svake utslippsreduksjonene i perioden før 2020, over til muligheten for en ny klimaavtale for perioden etter dette.

Målet med forhandlingene som ble startet på Bali i 2007 var å lage et regelverk for perioden fra 2012 når Kyoto-avtalens første periode tar slutt, og fram til 2020. Durban-pakken markerer på mange måter slutten på denne runden med forhandlinger. Det betyr at det internasjonale klimaregelverket for perioden fram til 2020 i hovedsak vil være avtalen fra Cancun-toppmøtet i fjor, pluss en eventuell videreføring av Kyoto-avtalen for noen land. Beslutningen om å starte en ny runde med forhandlinger for perioden etter 2020 gjør at fokuset i klimaforhandlingene nå skyves mange år fram i tid.

Durban-pakken består av fire vedtak:

- En beslutning om å starte en ny runde med forhandlinger, som skal lede fram til en ny klimaavtale for alle land i perioden etter 2020
- Et vedtak om at Kyoto-protokollen skal videreføres i en ny periode etter 2012, og at det endelige vedtaket om dette skal gjøres på neste års toppmøte
- Opprettelsen av Det grønne klimafondet, som skal støtte klimatiltak i fattige land
- Et vedtak som bygger videre på avtalen fra Cancun-toppmøtet i 2010, med nærmere regler for bl.a. hvordan man skal måle landenes klimainnsats i perioden fram til 2020

Dette notatet går gjennom noen hovedpunkt i alle disse fire vedtakene, og analyserer hva de betyr både for klimaet og for den videre forhandlingsprosessen.

En ny avtale fra 2020

Det mest omdiskuterte vedtaket i Durban-pakken var beslutningen om å starte en ny forhandlingsrunde for å bli enige om en ny klimaavtale for perioden etter 2020.¹ Avtalen skal være ferdigforhandlet senest i 2015, for å sikre nødvendig tid til at alle land kan ratifisere den før den trer i kraft. Forhandlingene om den nye avtalen skal skje gjennom en ny forhandlingsgruppe (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action) som skal starte sitt arbeid i første halvdel av 2012.

Den nye avtalen skal gjelde for alle land ("applicable to all"). USA tolker dette som et gjennomslag for deres krav om at industriland og større utviklingsland skal pålegges samme type forpliktelser. Men utviklingslandene har neppe samme oppfatning av hva det betyr at avtalen skal gjelde for alle. Kyoto-avtalen gjelder for eksempel også for alle land som har undertegnet den – også utviklingslandene. Likevel er det bare industriland som pålegges utslippsforpliktelser i avtalen. Det er altså fullt mulig at en avtale som gjelder for alle likevel stiller ulike krav til industriland og utviklingsland.

Et av de springene punktene for vedtaket om en ny avtale var spørsmålet om hvor juridisk bindende den skal være. Etter en intens dragkamp mellom særlig EU og India, endte man med et kompromiss som kan tolkes på mange måter. Vedtaket sier at resultatet av de nye forhandlingene enten skal være en protokoll, en annen slags juridisk bindende avtale, eller et resultat med 'juridisk styrke' ("agreed outcome with legal force"). De neste årene vil det trolig stå strid om hvordan dette skal tolkes.

Videreføring av Kyoto

Durban-toppmøtet vedtok også at en ønsker å videreføre Kyoto-avtalen etter 2012, når den første forpliktelsesperioden utløper.² De landene som nå har utslippsforpliktelser i Kyoto-avtalen inviteres til å bli med i en ny periode. Dette betyr at land som Canada, Russland og Japan, som har sagt de ikke vil være med i en ny periode, kan velge å si nei til å delta. EU og Norge har sagt de ønsker å være med, mens Australia og New Zealand ikke har gitt et tydelig svar ennå.

Det endelige vedtaket om videreføring av Kyotoavtalen vil først blir gjort neste år. Beslutningen fra Durban sier også at det endelige vedtaket om videreføring av Kyoto skal skje i samspill med ("ensuring coherence with") de nye forhandlinger om en ny klimaavtale. Dermed finnes det fortsatt en viss usikkerhet om Kyotoavtalens framtid, for eksempel ved at EU vil kunne holde igjen det endelige vedtaket om Kyoto som et pressmiddel for å få gjennomslag i forhandlingene om den nye avtalen.

Om den nye Kyoto-perioden skal vare i fem år (2013-2017) eller åtte (2013-2020) ble ikke avgjort, og må vedtas til neste år. Det så lenge ut til å være enighet om en femårig periode, men helt mot slutten av forhandlingene opprettholdt EU kravet sitt om 8 år. Så lenge utslippsmålene er så lave som de er i dag, vil det være bedre å ha en femårig periode for å forhindre at disse lave utslippsmålene låses inn helt til 2020.

Spørsmålet om hva som skal gjøres med de store mengdene overskuddskvoter som særlig Russland og Ukraina sitter igjen med etter den første forpliktelsesperioden, skal også først avgjøres til neste år. Disse landene ønsker å kunne ta med seg overskuddskvotene til etter 2012, noe mange land ønsker å stanse da dette vil gi en betydelig svekkelse av ambisjonene i en ny klimaavtale.

Lite nytt om utslippsreduksjoner

I tillegg til de overordnede vedtakene om videreføring av Kyoto-avtalen og etablering av den nye forhandlingsrunden, ble det vedtatt en lengre tekst med bestemmelser og regler som følger opp avtalen fra Cancun-toppmøtet i fjor.³ Det gjelder alt fra tiltak

for bevaring av regnskog (REDD+) til klimatilpasning og teknologioverføring. En stor del av vedtaket dreier seg om måling, rapportering og verifisering (MRV) av utslippsreduksjoner, med detaljerte regler for hvordan utslippsløftene landene har satt fram til 2020 skal følges opp gjennom jevnlig utslippsregnskap og rapporter.

Ut over de nye og mer detaljerte reglene om hvordan utslippsreduksjonene skal måles, er det lite nytt om utslippsreduksjonene som er lovet fram til 2020. Flere av vedtakene fra Cancun erkjenner at disse utslippskuttene ikke er kraftige nok til at man vil kunne nå togradersmålet, og rike land oppfordres spesielt til å øke sine utslippsmål. I vedtaket om opprettelsen av den nye forhandlingsprosessen sies det til og med at det skal etableres et arbeidsprogram for å vurdere hvordan ambisjonsnivået kan økes. Men det framgår ikke om dette gjelder for perioden før eller etter 2020, og det finnes ingen tidsplan for dette arbeidsprogrammet.

I Cancun for ett år siden ble det vedtatt at klimaforhandlingene i Durban skulle identifisere et globalt mål for å redusere de globale utslippene betydelig innen 2050. I tillegg skulle en i Durban definere hvilket år de globale utslippene skulle begynne å gå ned, et såkalt "peak year" for utslippene. Ingen av disse vedtakene fra Cancun ble fulgt opp. I stedet ble spørsmålene skjøvet på til neste klimatoppmøte om et år.

Nytt klimafond etablert

Det grønne klimafondet ("Green Climate Fund", GCF) som ble vedtatt opprettet under Cancun-toppmøtet i fjor, ble formelt etablert gjennom et eget vedtak i Durban.⁴ Den såkalte Overgangskomiteen ("Transitional Committee", TC), som ble ledet av statssekretær i Finansdepartementet Kjetil Lund sammen med representanter for Mexico og Sør-Afrika, hadde i forkant av Durban-møtet utarbeidet et forslag til regler for hvordan fondet skal fungere som hadde støtte fra alle land i komiteen unntatt USA og Saudi-Arabia. Disse landene godtok likevel til slutt å vedta Overgangskomiteens forslag uten endringer. Dermed vil fondet kunne velge et styre og konstitueres i løpet av det første halvåret av 2012.

Vedtaket i Durban innebærer at fondet vil tildele støtte til utviklingsland gjennom to "vinduer" – ett for utslippsreducerende tiltak og ett for klimatilpasningstiltak. En forutsetning for å kunne tildele støtte er imidlertid at det finnes penger. Foreløpig har fondet ingen faste inntektskilder. Utviklingsland har lenge etterlyst forhandlinger om hvor fondet skal kunne hente inntekter fra på lengre sikt. Durban-toppmøtet vedtok å sette i gang et arbeidsprogram for å diskutere dette til neste år.

Tilbakeskritt for regnskogen?

Durban-toppmøtet tok også flere avgjørelser om tiltak for å bevare regnskog i utviklingsland (i forhandlingene gjerne kalt REDD+). Den lengre teksten som ble vedtatt som en oppfølging av Cancun-toppmøtet i fjor, inneholder et eget kapittel om hvordan tiltak for skogbevaring skal finansieres på lengre sikt.⁵ Som i Cancun vises det til at en rekke ulike finansieringskilder – både offentlige og private – vil kunne brukes til å betale for skogbevaring. Det ble også sendt en indirekte oppfordring til det kommende styret for Det grønne klimafondet om å bidra med penger til REDD+.⁶

Det nye i vedtaket fra Durban, er først og fremst at markedsbaserte tilnærminger ("market-based approaches") for første gang nevnes som en mulig finansieringskilde man bør vurdere. Selv om dette i prinsippet kan være en samlebetegnelse for en rekke ulike måter å skaffe inntekter på (avgifter, auksjonering av utslippsrettigheter osv.) tolkes det av de fleste som en åpning for å inkludere REDD+ i kvotehandling mellom industriland og utviklingsland. Durban-toppmøtet åpner dermed døra på gløtt for at land som betaler for bevaring av regnskog i utviklingsland vil kunne motta kvoter for dette, hvis dette godkjennes av framtidige klimatoppmøter.

Å gjøre skog til en del av kvotemarkedet er kontroversielt, blant annet fordi usikkerhet rundt utslipp i skogsektoren gjør det vanskelig å vite om utslippsreduksjonene er reelle og varige. Flere utviklingsland med Brasil i spissen er svært skeptiske til denne typen kvotehandling, og EU har signalisert at de ikke ønsker å gjøre kvoter fra REDD+ til en del av sitt kvotesystem med det første. Vi kan derfor forvente at dette blir et viktig og vanskelig tema i de videre forhandlingene.

Det ble også gjort et eget vedtak om mer tekniske aspekter ved REDD+. Et hovedtema her var hvordan de såkalte sikringsmekanismene skal følges opp i praksis. Sikringsmekanismene som ble vedtatt i Cancun skal blant annet sikre at tiltak for skogbevaring skjer på en måte som tar hensyn til urfolk og andre folkegrupper som lever i skogen, og at tiltakene også bidrar til bevaring av biologisk mangfold. På dette punktet ble Durban en skuffelse, og ble av flere miljø- og urfolksorganisasjoner omtalt som et tilbakeskritt. Vedtaket overlater svært mye av oppfølgingen av disse reglene til hvert enkelt land, med svake krav til rapportering på internasjonalt nivå.

Også det andre hovedtemaet i vedtaket om tekniske aspekter ved REDD+ ble av mange ansett som en skuffelse. Det gjelder hvordan man skal utarbeide såkalte referansenivåer, det vil si nivåer for utslipp fra avskoging som resultatene landene oppnår skal måles opp mot. Med vedtaket fra Durban har man ingen garanti for at utslippene faktisk må reduseres for at et skogland skal få betalt. Det skal forhandles videre til neste år om en ordning for gjennomgang ("technical assessment") av landenes referansenivåer, som vil gi muligheter for å stramme inn reglene noe.

¹ "Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action." http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf

² "Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its sixteenth session." http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/awgkp_outcome.pdf

³ "Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention" http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_lcaoutcome.pdf

⁴ "Green Climate Fund – report of the Transitional Committee." http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_gcf.pdf

⁵ "Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention." – kapittel C. Se lenke i note 3.

⁶ Oppfordringen gikk til såkalte "operating entities of the financial mechanism of the Convention". Samtidig ble det bestemt at Det grønne klimafondet skal være en slik "operating entity".

⁷ "Guidance on systems for providing information on how safeguards (...)" http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_safeguards.pdf