



FORHANDLINGENE OM EN KLIMAAVTALE FOR PERIODEN ETTER 2020

Ola Skaalvik Elvevold
08.08.2012

FNs klimaforhandlinger har en lang historie, som starter med vedtaket av FNs klimakonvensjon (UNFCCC)ⁱ i 1992. Konvensjonen etablerer et overordnet mål om å unngå farlig menneskelig påvirkning på klimasystemet, og forplikter alle land til å motvirke og forebygge farlige klimaendringer på bakgrunn av hvert enkelt lands ansvar og kapasitet. De årlige FN-toppmøtene om klima er konvensjonens høyeste organ – "Conference of the Parties" (COP). På disse møtene har man i flere omganger forhandlet fram konkrete regler for hvordan konvensjonens overordnede mål skal nås:

- Det første klimatoppmøtet (COP 1) i 1995 vedtok det såkalte Berlin-mandatet, som satte i gang forhandlinger om en avtale for å begrense klimagassutslippene fra de industrialiserte landene. I 1997 resulterte disse forhandlingene i Kyoto-protokollen,ⁱⁱ som innfører juridisk bindende utslippsmål, i første omgang for perioden 2008-2012.
- Klimatoppmøtet COP 13 i 2007 vedtok "Bali Action Plan", og startet dermed en ny runde forhandlinger om regelverket etter utløpet av Kyoto-perioden i 2012. Resultatet av disse forhandlingene ble ikke en ny juridisk bindende avtale, men et sett med mindre bindende vedtak som til sammen utgjør et klimaregelverk for perioden 2013-2020.ⁱⁱⁱ
- På COP 17 i Sør-Afrika i 2011 ble den såkalte Durban-plattformen vedtatt. Med dette startet nok en forhandlingsrunde, denne gangen med mål om å bli enige om en ny klimaavtale for perioden etter 2020. Ifølge vedtaket fra COP 17 skal den nye avtalen være ferdig seinest i 2015.

Dette notatet går gjennom bakgrunnen for de nye forhandlingene som ble satt i gang på COP 17 i Durban.

Økte ambisjoner

Den nye forhandlingsrunden som ble igangsatt på klimatoppmøtet i 2011, ble hetende «The Durban Platform for Enhanced Action».^{iv} En viktig del av bakgrunnen for denne nye arbeidsgruppa er det store gapet mellom de lovnadene om utslippskutt verdens land så langt har gitt, og de utslippskuttene som trengs for å kunne holde temperaturstigningen på jorda under 2 grader. Mange forventer derfor at den neste klimaavtalen skal være både mer ambisiøs, mer bindende og mer omfattende enn tidligere avtaleverk.

Denne nye avtalen skal imidlertid ikke foreligge før 2015, og tre i kraft først i 2020. Det er for perioden fram til 2020 at det er identifisert et stort gap mellom ambisjonene og behovene for klimainnsats. Durban-plattformen består derfor av to parallelle «arbeidsstrømmer», hvor den ene gjelder den nye «2015-avtalen», og den andre omhandler økte ambisjoner på kort sikt, altså før 2020.

Durban-plattformen legger relativt svake føringer på hvilke tema den nye klimaavtalen skal dreie seg om. I vedtaket fra Durban står det at avtalen skal omhandle «blant annet utslippskutt, tilpasning, finansiering, teknologiutvikling- og overføring, åpenhet rundt tiltak, støtte og kapasitetsbygging.» Det blir trolig viktig raskt å kunne avklare avgrensningen til avtalen, for at det skal kunne gjøres framgang på de aktuelle områdene.

Alle skal med

Klimaavtaleverket som ble utarbeidet på 1990-tallet etablerte det som ble kjent som en «brannmur» mellom industriland og utviklingsland – et skarpt skille mellom hva slags klimainnsats som er forventet fra de ulike landene. Klimakonvensjonen fra 1992 lister opp hvilke land som anses som industriland og utviklingsland. Kyoto-avtalen fra 1997, med dens juridisk forpliktende mål for utslippskutt, pålegger bare dette overfor industrilandene. Bali Action Plan fra 2007 og de påfølgende forhandlingene om avtaleverket for perioden fram til 2020, var også fundert på den sammen tilnærmingen.

I tillegg til den konkrete lista over industriland og utviklingsland, legger Klimakonvensjonen også ned prinsipper om at klimainnsatsen skal skje «på grunnlag av rettferdighet og i overenstemmelse med [partenes] felles men ulikt fordelte ansvar og respektive evner.» Dette og andre punkter i Klimakonvensjonen fastslår at det er industrilandene som i hovedsak har skapt klimaproblemet, og derfor har hovedansvaret for å løse det.

Durban-plattformen inneholdt ingen referanser til disse prinsippene fra Klimakonvensjonen. I stedet slo plattformen fast at den nye avtalen skal være «gjeldende for alle.» Dette blir tolket ulikt av ulike land. Av USA blir for eksempel Durban-plattformen tolket som et endelig og kjærkomment adjø til det amerikanerne ser på som et utdatert og kunstig skille mellom industriland og utviklingsland. Forhandlingene har imidlertid allerede vist at en rekke utviklingsland ser saken annerledes, og påpeker at Durban-plattformen fortsatt er underlagt den overgripende Klimakonvensjonen.

Sikkert er det at spørsmålet om klimarettferdighet vil stå helt sentralt i prosessen fram mot en ny klimaavtale. En fornyet operasjonalisering av rettferdighetsprinsippene er nødvendig, og har bred støtte blant verdens land. Samtidig vil utviklingslandene neppe godta forsøk fra industrilandenenes side på å skyve en uforholdsmessig stor andel av klimadugnaden fra seg. Mer om spørsmålet om klimarettferdighet kan du lese [her](#).

Hvor bindende avtale?

Et annet viktig og omstridt spørsmål i forhandlingene om en ny klimaavtale, er formen på den nye avtalen. Durban-vedtaket er også her åpent, og sier at utfallet skal være «en protokoll, et annet juridisk instrument eller et omforent resultat med juridisk kraft.» Mange land ønsker seg en juridisk bindende avtale, etter modell fra Kyoto-protokollen. En del store land, både i nord og sør, er imidlertid motvillige til å godta en slik grad av binding. Samtidig er det høyst uklart hva et resultat med «juridisk kraft» egentlig innebærer. Ventelig vil dragkampen om hvor bindende den nye avtalen skal være spille en betydelig rolle i forhandlingene framover.

Også dette spørsmålet må imidlertid være avklart innen 2015, når den nye avtalen skal foreligge. Denne fristen er satt 5 år før avtalen skal tre i kraft, i 2020, for å sikre nødvendig tid til at alle land kan ratifisere avtalen i sine nasjonalforsamlinger. Dette tilsier at avtalen vil være juridisk, i en eller annen form, og ikke bare en politisk avtale.

Lang vei til 2015

Veien fram til en ny klimaavtale i 2015 er lang og krevende. Tidligere forhandlingsrunder står som eksempler på hvor vanskelig det er å komme til enighet, og nye momenter bidrar også til et vanskelig utgangspunkt for forhandlingsrunden. For det første er prosessen etablert gjennom Durban-plattformen sammenflettet med mange andre prosesser innenfor UNFCCC som løper parallelt. Fram til toppmøtet i Doha i Qatar i slutten av 2012, gjenstår flere avklaringer i de to «gamle» forhandlingsporene som danner grunnlaget for innsats fram mot 2020. Disse er konvensjonssporet (AWG-LCA), som innbefatter alle land, og Kyoto-sporet (AWG-KP), som forplikter en del industriland til utslippskutt. Disse to sporene dreier seg om «kortsiktige ambisjoner» fram til 2020, noe også Durban-plattformen gjør. I tillegg skal UNFCCC fra 2013 til 2015 gjennomføre en helhetlig gjennomgang av det internasjonale klimasamarbeidets måloppnåelse så langt, informert av fersk kunnskap fra FNs klimapanel.

Videre finnes det som tidligere nevnt ikke ennå noe detaljert arbeidsprogram for hvilke tema det skal forhandles om, og heller ikke når ulike spørsmål skal avklares. Dette er ulikt tilfellet med Bali Action Plan, som ga en langt klarere bestilling. Faren er at mye tid kan gå tapt på forhandlinger om forhandlingene, før man kommer seg videre.

Likevel finnes det gode grunner til håp. I 2013/2014 legger FNs klimapanel fram sin femte hovedrapport. Mens klimasaken på mange måter har tapt oppdrift internasjonalt etter fiaskoen i København i 2009, kan den nye hovedrapporten endre dette, og skape et nytt politisk handlingsrom. I tillegg kan kanskje selve København-fiaskoen bidra til håp. Hvis verdens ledere har lært av de feilene som ble gjort opp mot og under dette toppmøtet, bør forutsetningene for å lykkes kunne være bedre denne gangen. Viktig blir det likevel å huske at København ikke først og fremst mislyktes på grunn av prosess eller organisering, men på grunn av manglende politisk vilje. Hvis sterkere politisk vilje kan mønstres i åra fram mot 2015, bør Durban-plattformen kunne bli en suksesshistorie.

Noter

- i United Nations Framework Convention on Climate Change.
http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf
- ii Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.
<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>
- iii Regelverket for denne perioden er nærmere omtalt i Naturvernforbundets bakgrunnsnotat "Internasjonale klimaregler for perioden 2013-2020", tilgjengelig på <http://naturvernforbundet.no/getfile.php/Dokumenter/Internasjonalt/notat-klima-pre2020.pdf>
- iv Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform Platform for Enhanced Action
http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf