

Hva ble resultatet av klimatoppmøtet i Doha?

- **Videreføring av Kyoto-avtalen for bl.a. EU, Australia og Norge**
- **Ingen økte ambisjoner for utslippskutt eller finansiering av klimatiltak i utviklingsland**
- **Fokuset framover blir avtalen som skal vedtas i 2015**

Over et døgn på overtid ble den såkalte Doha-pakken klubbet gjennom. Kyoto-protokollen ble videreført og øvrig klimaregelverk for perioden fram til 2020 ble ferdigstilt. Nå flyttes fokus til den nye avtalen som skal foreligge i 2015 og gjelde fra 2020. Samtidig er utslippskuttene som ligger på bordet for perioden før 2020, både fra land som er omfattet av en ny runde med Kyoto-protokollen og de utenfor, altfor små til å hindre alvorlige klimaendringer. I Doha ble det ikke lagt noe forpliktende løp for å skjerpe disse kuttene, kun milde oppfordringer om at det burde gjøres.

Den nye forhandlingsrunden, Durban-plattformen (ADP) skal ikke bare produsere en ny klimaavtale innen 2015. ADP skal også jobbe for å tette gapet mellom de utslippskuttene det nå ligger an til, og det som trengs før 2020 for å holde 2-gradersmålet innen rekkevidde.

Dette notatet går gjennom noen av de viktigste vedtakene gjort på COP18 i Doha.

Ny forpliktelsesperiode i Kyoto-avtalen til 2020

En rekke industriland hadde allerede før Doha-toppmøtet gjort det klart at de ikke ville gå med på en ny runde med utslippsforpliktelser under Kyoto-avtalen, deriblant Russland, Japan og New Zealand. Canada har formelt trukket seg ut av hele avtalen. Tilbake står EU, en del andre europeiske land og Australia. Disse landene står for om lag 14 prosent av verdens klimagassutslipp. Samlet har disse landene påtatt seg en utslippsreduksjon på 18 prosent fra 1990-nivå innen 2020. Bak dette tallet ligger imidlertid utslippsforpliktelser fra EU og Australia som begge i realiteten betyr at utslippene deres i 2020 vil være omtrent de samme som i dag. EU nådde sitt 2020-mål allerede i 2011. Skal vi nå 2-gradersmålet trengs det utslippskutt på 25 til 40 prosent fra industrilandene innen 2020.

I avtaleteksten er det enighet om at Kyoto-landene skal gjennomgå utslippsmålene sine seinest i 2014. En eventuell økning i ambisjonene er imidlertid ikke pålagt. Det blir opp til hvert enkelt land å avgjøre om det skal skje eller ikke.

I de vanskelige forhandlingene om hva som skal gjøres med store mengder overskuddskvoter som blant annet Russland, Ukraina og Polen sitter igjen med etter den første forpliktelsesperioden, ønsket mange land å begrense overføring av disse til den nye perioden, og slik unngå at utslippskuttene undergraves.

Løsningen ble at disse overskuddskvotene vil overføres til den nye perioden, men kun for land som har signert den nye avtalen. Det betyr at Russland, som har størst overskudd av kvoter, ikke får videreført disse. Dette er en løsning Russland ikke støtter, men som likevel ble banket gjennom i Doha. Det åpnes for begrenset handel med overskuddskvotene. Samtidig sier en lang rekke land, deriblant Norge og EU, at de ikke

vil kjøpe slike kvoter. Dette gjør at overskuddskvotene ikke vil ødelegge klimamålene for andre enn de landene som selv har slike overskuddskvoter.

Et vedtak som ble gjort samtidig, om at ingen Kyoto-land kan ha klimamål som gir høyere utslipp enn hva de var i perioden 2008-2010, betyr at land som Hviterussland, Kazakhstan og Ukraina vil måtte skjerpe egne mål betraktelig. Om disse landene vil godta dette, eller heller forlate Kyoto-avtalen kort tid etter at den ble videreført, er i skrivende stund uklart.

Siden overskuddskvotene ikke ble slettet, er det grunn til å frykte at temaet vil komme opp igjen i forbindelse med forhandlingene om en ny klimaavtale i 2015. Landene med overskuddskvoter har fått beholde et forhandlingskort som de kan bruke til å svekke en ny avtale.

Ingen nye utslippskutt, ingen nye penger

Konvensjonssporet (LCA) avsluttet i Doha sine forhandlinger om klimareglene som gjelder alle land fram til 2020. Et av temaene her er utslippskuttene som også industriland utenfor Kyoto har påtatt seg. Ingen av disse landene kom i Doha med lovnader om økte utslippskutt, men holder fast på tidligere svake løfter. Disse utslippsløftene er per i dag ikke sammenliknbare med de som Kyoto-landene har, noe som gjør det vanskelig å vite om et tonn er et tonn, og hvor store kutt som vil bli gjennomført. Det blir satt i gang et videre teknisk arbeid med dette, med mål om å få til sammenliknbarhet, men USA satte foten ned for noe felles system for bokføring av utslipp.

Klimafinansiering sto sentralt i Doha, siden den første runden med finansieringsforpliktelser for industriland til klimatiltak i utviklingsland (såkalt «fast start finance») utløper ved årsskiftet. De lovede midlene på 30 mrd dollar har blitt bevilget, men rapporter tyder på at mesteparten av disse ikke har vært nye midler, slik avtalen var, men i stedet eksisterende bistand med ny innpakning. Innen 2020 skal midlene nå 100 mrd USD årlig. Industrilandene ville imidlertid ikke gå med på noen tallfesting av en videre opptrapping mot dette målet. I stedet ble det enighet om svake oppfordringer til industrilandene om å oppskalere finansieringen, og en prosess for videre forhandlinger. Det grønne klimafondet har fått noen flere prosedyrer på plass, men er fremdeles ikke klart til å fordele midler, og har heller ingen midler av betydning på bok. Når fondet vil være i oppe og står er ikke blitt mer klart etter Doha.

Fjorårets Durban-toppmøte videresendte til Doha spørsmålet om å identifisere et globalt mål for å redusere de globale utslippene innen 2050, samt å identifisere hvilket år de globale utslippene skulle begynne å gå ned, et såkalt «peak year». På ingen av disse to punktene ble det enighet, og det er nå uklart om og eventuelt når dette vil avklares. FNs klimapanel slo i sin fjerde hovedrapport fast at 2-gradersmålet krever et «peak year» i 2015.

Viktig framskritt for regnskogbevaring

På de to foregående klimatoppmøtene har mye av det overordna regelverket for bevaring av regnskog (REDD+) blitt vedtatt. På dagsorden i Doha sto imidlertid finansiering av regnskogbevaring på sikt, samt MRV (måling, rapportering og verifisering av

aktivitetene) og nasjonale overvåkingssystemer. Forhandlingene om MRV og overvåkingssystemer støtte på store problemer, og ble oversendt forhandlingsmøtet i Bonn i juni 2013.

Forhandlingene om finansiering av resultater på sikt kom ikke like langt som mange hadde håpet, men endte opp med å etablere et arbeidsprogram for å jobbe videre i 2013. Som del av dette arbeidsprogrammet skal man jobbe med «ways to incentivize non-carbon benefits». Dette innebærer for første gang en viktig anerkjennelse av at skogbevaring må gi resultater på flere områder enn bare reduserte klimagassutslipp, som naturmangfold og urfolks rettigheter. Forhandlingene om hvordan dette skal gjøres vil bli viktige i 2013.

Nytt forhandlingstema i anmarsj

Utslippskutt har sammen med klimatilpasning vært de viktigste pilarene i klimaforhandlingene så langt. I Doha fikk utviklingslandene, framfor alt de lavtliggende øystatene, gjennomslag for en tredje, viktig pilar. Dette dreier seg om tap og skade («loss and damage») ved klimaendringer hvis konsekvenser man ikke kan tilpasse seg til. Temaet har vært diskutert i forhandlingene siden 2010, men nå er det for første gang enighet om at en mekanisme, eller andre institusjoner, skal opprettes for å adressere spørsmålet. Dette skal skje på neste års klimatoppmøte, COP19 i Warszawa. Industrilandene har hele tida vært skeptiske, og særlig USA har protestert kraftig, men arbeidet går like fullt videre.

Små skritt mot ny avtale i 2015

Mange land var i Doha tilbakeholdne med å produsere konkret tekst for å gi retning til arbeidet med den nye klimaavtalen som skal vedtas i 2015. I stedet endte forhandlingene med enighet mest om prosessen for arbeidet i det som kalles «workstream 2», uten å legge særlige føringer på innhold. Utviklingslandene fikk imidlertid gjennomslag for en stadfesting av at Klimakonvensjonens prinsipper skal ligge til grunn for arbeidet. Særlig USA protesterte mot dette, i frykt for at dette skal kunne brukes for å holde fast ved den ansvarsfordeling mellom industriland og utviklingsland som ble etablert i 1992. Like fullt ligger det an til diskusjoner i 2013 om hvordan konvensjonens prinsipper om «felles, men differensiert ansvar» skal forstås i avtaleverket for 2020-tallet og videre. I dag defineres for eksempel Qatar som et utviklingsland, til tross for verdens høyeste både BNP og klimagassutslipp per innbygger.

For øvrig ble det vedtatt at et avtaleutkast skal foreligge seinest til klimatoppmøtet COP20 i 2014, og en forhandlingstekst i mai 2015, seks måneder før det konkluderende toppmøtet COP21, som trolig finner sted i Frankrike. FNs generalsekretær Ban har annonsert at han vil samle verdens ledere til et forberedende møte i 2014, for å hjelpe til med framgangen.

Heller ikke i Durban-plattformens «workstream 2», det som dreier seg om økte ambisjoner for perioden før 2020, ble det gjort vedtak av særlig substans. Arbeidsplanen for 2013 tyder imidlertid på at ikke bare utslippskutt, men også finansiering og tilpasning vil bli arbeidet videre med i denne arbeidsstrømmen. Arbeidsplanen åpner ikke for nytolkning av Klimakonvensjonens prinsipper gjeldende før 2020, noe som kan gi trygghet for en del utviklingsland.