



Hva ble resultatet av klimatoppmøtet i Warszawa?

- **Usikkerhet om veien fram til en global klimaavtale i 2015**
- **Reduserte ambisjoner for utslippskutt fram til 2020**
- **Helhetlig rammeverk for bevaring av regnskog (REDD+)**
- **Mekanisme for tap og skade**

Mens forhandlingene om en ny global klimaavtale gjeldende fra 2020 sliter med å komme seg ut av startgropa, reduserer flere rike land klimaambisjonene sine for tida fram til 2020. Og mens striden rundt spørsmålet om tap og skade knyttet til klimaendringer dro ut til toppmøtets siste minutter, endte forhandlingene om regnskogbevaring med enighet om et omfattende rammeverk.

Dette notatet går gjennom noen av de viktigste resultatene fra klimatoppmøtet COP 19 i Warszawa.

Usikkerhet om veien til global avtale i 2015

Foran COP 19 hadde mange land forhåpninger om at Warszawa skulle levere en klar marsjordre for det videre arbeidet med 2015-avtalen. Blant annet håpet mange på at møtet skulle gi en hjemmelektur til verdens land om å levere i løpet av 2014 sine første utkast til egne utslippsforpliktelser for perioden etter 2020. Mange håpet også på beslutninger som kunne på forhånd rettlede en slik nasjonal prosess, for å si noe om hvilke type forpliktelser som aksepteres. Dette gjelder både teknisk utforming, og om forpliktelsene utgjør et rettfærdig bidrag til et samlet, tilstrekkelig ambisjonsnivå.

Ingen av disse forhåpningene ble møtt. I stedet blir partene invitert til å forberede deres «tiltenkte nasjonalt besluttede bidrag (...) og kommunisere disse i god tid før COP 21», altså klimatoppmøtet i Paris i 2015, hvor en ny avtale skal vedtas. I parentes bes de parter som er «beredt til å gjøre det» om å levere innen første kvartal av 2015. Det kan altså ta lang tid før noe land legger på bordet sine klimaambisjoner. Vedtaket fra Warszawa sier ingenting om en prosess for i 2015 å vurdere de innsendte målenes tilstrekkelighet og rettfærdighet. Men selv hvis en slik prosess kommer på plass, vil tida være knapp for å forhandle eller presse lands bidrag i mer ambisiøs retning. Konsekvensen av dette kan bli at klimainnsatsen fra 2020 helt og holdent blir avgjort av summen av de enkelte lands forgodtbefinnende.

Arbeidet med veien til 2015-avtalen kjørte seg i Warszawa fast særlig i diskusjon rundt hva land skulle levere. Skal alle land ha «forpliktelser» i den nye avtalen? Mange utviklingsland stritter i mot denne ideen, og konklusjonen ble derfor det mer uklare «bidrag». At flere land enn i dag skal forpliktes til utslippskutt, ligger implisitt i forhandlingenes mandat, Durban-plattformen fra 2011. Men så lenge man ikke eksplisitt har taklet spørsmålet om hvordan denne nye innsatsfordelingen mellom land skal se ut, er mange utviklingsland tilbakeholdne. Rike lands manglende levering på tidligere løfter om utslippskutt og klimafinansiering bidrar også til dette.

Reduserte ambisjoner for utslippskutt

Den nevnte Durban-plattformen fra 2011, som er grunnlag for forhandlingene som nå pågår, omhandler ikke bare 2015-avtalen. Plattformens andre «arbeidsstrøm» handler om økte ambisjoner på kortere sikt, altså før 2020 når en ny avtale trer i kraft. Dette arbeidet skal ikke resultere i en ny avtale, men skal bidra til å få i gang de tiltakene som trengs for at ikke 2-gradersmålet skal glippe allerede i dette tiåret. Warszawa-toppmøtet resulterte imidlertid ikke i noen vedtak som konkretiserer dette arbeidet, som så langt har båret preg av seminarvirksomhet mer enn utløsning av konkrete tiltak.

Men mens dette arbeidet fortsetter, fortsetter enda flere industriland å demontere egen klimapolitikk. Fra før har USA nektet å skrive under Kyoto-protokollen, Canada forlatt den samme avtalen og Russland, Japan og New Zealand nektet å påta seg tallfestede utslippsforpliktelser i avtalens andre forpliktelsesperiode. I Warszawa offentliggjorde Japan at landets ikke-bindende mål om 25 prosent utslippskutt innen 2020 skrotes til fordel for et mål om økte utslipp på 3,4 prosent. I Australia er også den nye regjeringen godt i gang med å reversere det som fins av klimapolitikk og virkemidler.

Gigatonngapet mellom de samlede klimalovnadene og det som trengs for å unngå dramatiske klimaendringer er økende. Beslutningene fra Japan og Australia er bidragsytende til at den globale oppvarmingen nå ligger an til å bli 0,6 grader høyere enn før Warszawa-toppmøtet. Med nåværende utslippslovnader har verden kurs mot en dramatisk oppvarming på mellom 3 og 4 grader.

Økte ambisjoner for utslippskutt i utviklingsland er blant annet avhengig av finansiell støtte fra rike land. Rike land har lovet at dagens bevilgninger på rundt 30 mrd. dollar årlig til utslippskutt og klimatilpasning skal nå 100 mrd. i 2020. I Warszawa hadde utviklingslandene forhåpninger om å få større klarhet i hvordan denne opptrappingen vil skje, og hva slags bidrag som kan ventes de aller nærmeste åra. Dette ville imidlertid ikke rike land gi. Som et slags plaster på såret ble likevel det nesten tomme Tilpasningsfondet fylt opp med enkeltbidrag som til sammen nådde i overkant av 100 mill. dollar.

Rammeverk på plass for bevaring av regnskog

Mens det på de store overordna temaene ble produsert magre resultater i Warszawa, ble REDD+ et av områdene hvor vesentlige resultater kom på plass. Gjennom en rekke ulike beslutninger, er nå regelverket for en internasjonal REDD-mekanisme vedtatt. Blant annet er vilkårene for resultatbaserte utbetalinger til skogland nå på plass. Det ble enighet om at skoglandene må dokumentere at sosiale og miljømessige hensyn er ivaretatt, før slike utbetalinger kan finne sted. Dette er en viktig operasjonalisering av prinsipper som tidligere har blitt vedtatt, først og fremst i de såkalte «sikringsmekanismene» fra Cancun-avtalen i 2010.

Samtidig mangler flere viktige detaljer i planen for rapportering av hvordan sosiale og miljømessige hensyn ivaretas, og dette vil klimaforhandlerne måtte komme tilbake til. I tillegg gjenstår blant annet viktig arbeid med hvordan urfolks rettigheter og naturmangfold kan gis også aktive incentiver, som viktige forutsetninger for at utslippskuttene i regnskogen blir permanente.

Mekanisme for tap og skade

Fjorårets Doha-toppmøte vedtok at man i Warszawa skulle vedta en mekanisme for tap og skade forbundet med konsekvenser av klimaendringer. Dette temaet har vært svært viktig for mange utviklingsland, ikke minst de landene som ser at de med dagens klimautsikter vil oppleve dramatiske klimaendringer som det vil være svært vanskelig eller umulig å tilpasse seg til.

Mye av striden rundt dette tema handlet om hvorvidt tap og skade-arbeidet skal opprettes som en ny, frittstående pilar i det internasjonale klimasamarbeidet, eller om det skal underlegges eksisterende rammeverk for klimatilpasning. I tillegg har mange industriland vært svært varsomme med å godta noe som i ytterste konsekvens kan føre til juridisk ansvarliggjøring for konsekvensene av egne klimagassutslipp. Industrilandene har heller ikke godtatt at tap og skade-arbeidet skal kunne avkreve nye bevilgninger fra dem, utover de 100 mrd. dollar som allerede er lovet til klimatilpasning.

Warszawa-mekanismen for tap og skade ble like fullt opprettet, inntil videre underlagt det eksisterende tilpasningsrammeverket, men forordningen skal gjennomgås på nytt i 2016.

Veien videre

Arbeidet med en ny klimaavtale fortsetter i 2014, selv om det kommende året mangler konkrete milepæler for å avtvinge resultater underveis. To eller tre forhandlingsmøter vil finne sted i løpet av året.

I tillegg har FNs generalsekretær innkalt verdens ledere til et eget klimamøte i New York 23. september, i forbindelse med FNs generalforsamling. Hvilken rolle dette møtet vil spille, er noe uklart. Møtet kan potensielt være viktig for å bygge politisk momentum, og mange håper dette kan bli stedet hvor landene viser kortere og legger fram sine ambisjoner. Men siden Warszawa-toppmøtet har bestilt disse til et langt seinere tidspunkt, har COP 19 kanskje ikke gjort Ban Ki-moons jobb lettere. I desember 2014 åpner det siste klimatoppmøtet før Paris i 2015, i den peruanske hovedstaden Lima.