



OPPSUMMERING AV CANCUN-AVTALEN

12.12.2010

Etter fiaskoen på klimatoppmøtet i København i 2009 var forventningene svært lave til forhandlingene i Cancun, Mexico. Resultatet av forhandlingene ble den såkalte Cancun-avtalen - et lite første skritt på veien mot en rettferdig og bindende klimaavtale. Selv om viktige deler av Cancun-avtalen er skuffende svake, har enigheten i Cancun gitt mange nytt håp om å lykkes i forhandlingene om en ny klimaavtale.

Cancun-avtalen inneholder blant annet et regelverk for tiltak mot avskoging i utviklingsland og et grønt fond for klimakutt og tilpasning i utviklingsland. Men de mest sentrale spørsmålene, som hvor mye verden skal kutte sine utslipp, og hvilke land som skal kutte hvor mye for å oppnå dette, er utsatt til de neste forhandlingene i Sør-Afrika i 2011.

Hvor mye skal utslippene kuttes?

Cancun-avtalen gjorde ikke endelige vedtak om hvor mye utslippene skal kuttes og hvem som skal gjennomføre kuttene. I avtalen tas det *notis av* de målene som både industriland og utviklingsland har satt seg så langt. Flere beregninger viser at disse målene er helt utilstrekkelige til å stoppe temperaturstigningen under to grader.

Avtalen *erkjenner* at det behøves stor kutt i utslippene med hensikt å holde den globale temperaturøkningen under to grader. Det nye i Cancun-avtalen er at er slikt togradersmål nå er vedtatt av landene i FN-sammenheng. I København ble dette målet bare tatt til etterretning. Når det gjelder hvor mye utslippene skal kuttes og hvem som skal gjennomføre kuttene ble dette utsatt til klimaforhandlingene i Sør-Afrika i 2011 hvor en skal *arbeide mot å identifisere et globalt mål for å redusere de globale utslippene betydelig innen 2050*.

Et langsiktig mål om hvor mye en skal kutte i 2050 er vel og bra, men det er enda viktigere å bli enige om hvor mye utslippene skal kuttes på kort sikt. Cancun-avtalen satte ikke noe endelig mål for utslippskutt innen 2020, men *oppfordrer* industrilandene om å øke klimamålene i tråd med anbefalingene til FNs klimapanel. De sier at rike land må kutte sine utslipp med 25-40 prosent innen 2020, som er langt mer enn dagens klimamål på 12-18 prosents kutt. Med andre ord må industrilandene omtrent doble sine mål for å følge anbefalingene fra FNs klimapanel. Naturvernforbundet mener dette må bli et hovedtema i forhandlingene fram mot neste toppmøte i Sør-Afrika.

Utslippene i verden blir større hvert år. For å nå 2-gradersmålet sier FNs klimapanel at de må nå toppen og begynne å gå ned i perioden 2000-2015. Cancun-avtalen sier denne toppen må nås *så raskt som mulig* og at det på klimamøtet i Sør-Afrika skal vurderes en tidsplan for å nå utslippstoppen.

I 2013 skal det startes en vurdering (*review*) av klimamålene. Vurderingen skal være ferdig i 2015 og vil vurdere den nye hovedrapporten fra FNs klimapanel som kommer i samme tidsrom. Dette vil være en ny viktig anledning til å øke ambisjonene i landenes klimamål.

Finansiering av klimakutt

Cancun-avtalen gjentar målene fra København-avtalen om at industrilandene til sammen skal bidra med \$30 milliarder i perioden 2010-2012 og at det skal *mobiliseres* \$100 milliarder per år fra 2020 til å sikre en klimavennlig utvikling og tilpasning til klimaendringene i utviklingsland. \$100 milliarder er ikke nok til å sikre både utslippskutt og tilpasning i utviklingsland, men er en god start. At det skal *mobiliseres* \$100 milliarder betyr ikke at landene skal bidra med denne summen, men at en skal tilrettelegge for at en slik sum kommer på bordet, gjennom flere ulike kilder. Dermed har man foreløpig ikke fordelt ansvaret for å skaffe de nødvendige midlene.

FNs høynivågruppe på finansiering, som ble ledet av blant annet Jens Stoltenberg, har vist hvordan en kan skaffe til veie \$100 milliarder til klimafinansiering for utviklingsland. Rapporten til denne gruppen ble tatt *til etterretning*, som betyr at rapporten vil inngå som en del av grunnlaget for de videre diskusjonene.

Det ble også etablert et grønt fond som skal tilrettelegge for klimavennlig utvikling og tilpasning til klimaendringene i utviklingsland. Foreløpig er det ikke bestemt hvor mye penger som skal inn i dette fondet, eller hvor disse pengene skal komme fra. Men en del viktige rammer for fondet er på plass, blant annet at fondet skal ha et styre med 50/50 representasjon mellom industriland og utviklingsland og at fondet ligger under klimakonvensjonen. De første tre årene vil Verdensbanken ta seg av den praktiske håndteringen av fondet.

Bevaring av skog i utviklingsland

Etter flere års diskusjon vedtas det i Cancun-avtalen et regelverk for tiltak mot avskoging i utviklingsland (såkalt REDD+). Det legger grunnlag for bedre koordinering av de mange prosjektene som allerede er satt i gang for å bevare regnskogen, og for økt innsats i framtiden. Regelverket setter minimumsstandarder for prosjekter av den typen Norge støtter i Brasil og Indonesia, men er ikke i seg selv nok til å sikre god effekt av prosjektene.

Avtalen tar inn over seg at REDD+ også må sikre det biologiske mangfoldet i skogen og rettighetene til folkegrupper som bor der. En rekke sikkerhetsmekanismer skal sørge for dette, men disse endte dessverre opp med å bli lite bindende. Land som mottar penger for skogbevaring blir bare bedt om å ha *et system for å informere* om hvordan de forholder seg til regelverket. I løpet av 2011 skal det lages nærmere regler for hvordan landene skal rapportere på oppfyllelsen av sikkerhetsmekanismene. Det gir en viktig anledning til å skjerpe inn kravene.

Diskusjonen om hvordan REDD+ skal finansieres på lengre sikt ble utsatt til neste toppmøte. I løpet av neste år vil derfor Norge måtte ta stilling til om tiltak mot avskoging skal bli en del av handelen med klimavoter eller ikke. Hvis rike land mottar klimavoter til gjengjeld for å finansiere skogbevaring i utviklingsland, vil ikke REDD+ gi noen utslippsreduksjoner ut over det de rike landene allerede har lovet. Derfor mener Naturvernforbundet tiltak mot avskoging fortsatt bør finansieres utenom kvotemarkedet.

Vedtaket i Cancun åpner i større grad enn ventet for at tiltak mot avskoging kan gjennomføres i geografiske avgrensede deler av et land, på såkalt *subnasjonalt* nivå. Dette gjør resultatene av tiltakene mindre sikre, fordi man risikerer at avskogingen bare flyttes fra ett område til et annet. Naturvernforbundet mener at usikkerheten på dette punktet gir større grunn til å holde skogbevaring utenfor kvotemarkedet.

Hvor bindende avtale?

Cancun-avtalen viderefører forhandlingene både i det såkalte Konvensjonssporet og i Kyoto-sporet. Ifølge avtalen skal forhandlingene føre fram til et *omforent resultat*. Dette er samme formulering som ble brukt da forhandlingene om en ny klimaavtale startet på Bali i 2007. Hvor bindende den nye klimaavtalen skal bli, og hva slags juridisk status den skal ha, er dermed et ubesvart spørsmål.

For det første er det usikkert om Kyoto-protokollen vil videreføres etter at den første perioden med forpliktelser går ut i 2012. Man skal fortsette diskusjonene om en ny forpliktelsesperiode etter dette, men Cancun-avtalen gir ingen forsikringer om at de rike landene faktisk skal påta seg nye forpliktelser i Kyoto. Dermed kan fortsatt Japan og Russland arbeide for at Kyoto-protokollen skal legges ned etter 2012. Diskusjonen om Kyotos framtid vil trolig bli viktig fram mot neste klimatoppmøte.

For det andre sies det heller ingenting om hva resultatet av forhandlingene i konvensjonssporet skal bli. De fleste land ønsker at disse forhandlingene skal resultere i en juridisk bindende avtale, for eksempel en ny "Durban-protokoll". Men både USA og Kina motsetter seg dette, og ønsker en mindre form på avtalen.

For det tredje er det uklart hvor bindende utslippsmålene i en ny avtale vil bli, uavhengig av hvilken juridisk form avtalen får. I Cancun-avtalen har USA i stor grad fått gjennomslag for at rike land skal få bestemme sine egne utslippsløfter uten å forhandle med resten av verden, og at det ikke skal få noen konsekvenser dersom målene ikke nås. Naturvernforbundet mener dette styrker argumentene for å beholde Kyoto-protokollen, ettersom den i det minste vil sikre at de landene som i dag har bindende utslippsløfter også vil ha det etter 2012.