



INTERNASJONALE KLIMAREGLER FOR PERIODEN 2013-2020

Bård Lahn
25.06.2012

De siste årenes klimaforhandlinger i FN har vedtatt et relativt omfattende regelverk for det internasjonale klimaarbeidet i perioden fram til 2020. Men siden forhandlingene ikke har ført fram til en helhetlig, juridisk bindende avtale, er regelverket delt opp i en rekke enkeltvedtak som kan gjøre det vanskelig å få oversikt. Dette notatet går gjennom noen av de viktigste elementene.

Grunnlaget for det internasjonale regelverket på klimaområdet er FNs klimakonvensjon (UNFCCC)¹ fra 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. Det er også klimakonvensjonen som danner rammen for forhandlingene om internasjonal klimapolitikk – de årlige FN-toppmøtene om klima er konvensjonens høyeste organ – "Conference of the Parties" (COP).

Ettersom konvensjonen ikke inneholder konkrete og tidfestede målsettinger for utslippsreduksjoner, ble det i 1997 etablert en egen protokoll – Kyoto-protokollen² – som fastsetter slike målsettinger for industrilandene i perioden fra 2008 til 2012. Fram til i år har Kyoto-protokollen vært det viktigste grunnlaget for det internasjonale klimaarbeidet, med detaljerte regler for hvordan land skal føre utslippsregnskap, regulering av handel med klimakvoter mellom land og så videre.

Det har vært hevdet at det ikke finnes noe internasjonalt klimaregelverk for perioden etter at Kyoto-protokollen "utløper" i 2012. Dette er feil på to måter: Kyoto-protokollen vil ikke utløpe, men tvert imot videreføres i en ny periode. Og selv om det ikke finnes en juridisk bindende klimaavtale for landene som ikke har forpliktelser i Kyoto-protokollen, har det på de siste klimatoppmøtene blitt vedtatt et relativt omfattende regelverk også for disse landene. I dette notatet beskrives først prosessen som førte fram til det nye regelverket, før de viktigste elementene når det gjelder utslippsreduksjoner og finansiering gjennomgås.

Proessen fram mot regelverket for perioden 2013-2020

Under klimatoppmøtet COP 13 på Bali i 2007 ble det vedtatt å starte forhandlinger om klimaregelverket for perioden etter at utslippsmålene i Kyoto-protokollen utløper, altså fra 2013 og framover. Det ble vedtatt et omfattende mandat for forhandlingene, den såkalte Bali Action Plan,³ som lister opp de områdene forhandlingene skulle omfatte: Mål for utslippskutt i industriland, tiltak for å kutte utslippene i utviklingsland, finansiering av klimatiltak i fattige land, tilpasning til klimaendringer og så videre. Selv om det aldri ble formelt bestemt at det nye regelverket skulle gjelde fram til 2020, endte forhandlingene i praksis med å handle om perioden 2013-2020.

Forhandlingene som ble satt i gang på Bali skulle i utgangspunktet pågå fram til klimatoppmøtet COP 15 i København i 2009. Det var store forventninger til at dette toppmøtet skulle vedta en ny juridisk bindende klimaavtale etter modell av Kyoto-protokollen (selv om mandatet fra Bali ikke spesifiserte at forhandlingene skulle resultere i en ny protokoll). Da København-toppmøtet endte i uenighet og kaos, oppga imidlertid mange land tanken på å forhandle fram en helhetlig avtale for perioden fra 2013 til 2020. Innsatsen ble i stedet rettet inn mot å vedta konkrete regler for klimaarbeidet i denne perioden, uten å gjøre dem til en del av en juridisk bindende protokoll.

Som et resultat av dette arbeidet vedtok de påfølgende klimatoppmøtene COP 16 (Cancun, Mexico) og COP 17 (Durban, Sør-Afrika) et sett med beslutninger som til sammen danner et nytt internasjonalt klimaregelverk. I tillegg skal det gjøres vedtak med noen videre konkretiseringer på neste klimatoppmøte, COP 18, som skal avholdes i Doha, Qatar, i desember 2012.

En beslutning ("decision") er et formelt vedtak fra Klimakonvensjonens høyeste organ. Det kan neppe betraktes som juridisk bindende, men er likevel et relativt sterkt uttrykk for en enighet som det er forventet at landene som har undertegnet konvensjonen respekterer. De fire viktigste vedtakene så langt, som til sammen utgjør det regelverket som presenteres i dette notatet, er:

- Den såkalte 'Cancun-avtalen' fra COP 16,⁴ som inneholder overordnede regler om utslippskutt, finansiering, klimatilpasning, bevaring av tropisk skog og mye annet
- Et oppfølgingsvedtak fra COP 17,⁵ som utfyller innholdet i Cancun-avtalen
- Vedtaket fra COP 17 om å opprette Det grønne klimafondet⁶
- Vedtaket fra COP 17 om at Kyoto-protokollen skal videreføres etter 2013⁷

Med vedtakene som ble gjort på klimatoppmøtet i Durban (og de gjenstående vedtakene som skal gjøres på neste toppmøte i Doha) avsluttes forhandlingene som ble satt i gang på Bali i 2007. Regelverket for perioden 2013-2020 er ikke på langt nær sterkt nok til å sikre den innsatsen mot farlige klimaendringer som klimaforskerne mener er nødvendig. Men det er heller ikke riktig at det ikke finnes noe internasjonalt regelverk etter at Kyoto-protokollens første periode utløper.

Samtidig med at Durban-toppmøtet i praksis avsluttet forhandlingsrunden som ble startet på Bali, ble det vedtatt å sette i gang en ny runde med forhandlinger – den såkalte Durban-plattformen.⁸ Målet med disse forhandlingene er å bli enige om en ny, juridisk bindende klimaavtale som skal gjelde for perioden etter 2020. De neste årenes forhandlinger vil vise om det fragmenterte og lite bindende regelverket vi har endt opp med for perioden 2013-2020 bare blir en overgangsfase til en helhetlig, bindende ny avtale, eller om det er et forvarsel om hva slags internasjonale klimaregler vi kan vente oss også for perioden etter 2020.

Utslippsreduksjoner: Løfter og kontrollmekanismer

Cancun-avtalen samler alle lands løfter om utslippsreduksjoner fram til 2020 i to dokumenter – ett for industriland og ett for utviklingsland.⁹ Disse løftene tas 'til etterretning' i avtalens paragraf 36 (for industriland) og 49 (for utviklingsland). Siden dokumentene bare inneholder en samling av opplysninger om hva landene selv har satt seg av mål, kan ikke disse løftene betraktes som forpliktelser i juridisk forstand. De fleste landenes løfter har likevel en sterk politisk forankring som gjør at de i praksis sannsynligvis vil være førende for landenes politikk i årene som kommer.

En alvorlig svakhet ved utslippsløftene i Cancun-avtalen er at det er svært vanskelig å vite hva de egentlig betyr. Noen land har oppgitt et nøyaktig tall for hvor mye de skal redusere sine utslipp i 2020 (som Japan, med 25 prosent kutt), mens andre land har oppgitt et intervall (som Russland, med 15-25 prosent kutt). Noen oppgir målet som en reduksjon i forhold til 1990-nivå, andre land bruker 2000 eller 2005 som basisår. De fleste rike land stiller en rekke betingelser for å oppfylle sine mål, uten at det er klart når disse betingelsene kan betraktes som oppfylt. De fleste utviklingsland har ikke satt seg mål for nøyaktige utslippsreduksjoner, men for eksempel for å redusere utslipp per BNP-enhet eller reduksjoner sammenliknet med forventet utslippsvekst.

På grunn av den store usikkerheten omkring hva utslippsmålene egentlig betyr, arbeides det fram mot neste klimatoppmøte i Doha for å avklare innholdet nærmere. Vedtakene fra Cancun og Durban etablerer dessuten nye krav til rapportering om hvordan utslippene utvikler seg og hvilke tiltak som settes i verk for å redusere dem:

- Industriland skal sende inn årlige utslippsregnskap, og må annethvert år rapportere om hvordan de ligger an i arbeidet med å nå utslippsmålene sine. Disse såkalte "Biannual Reports" skal leveres første gang innen 1. januar 2014.¹⁰
- Utviklingsland skal levere en rapport med utslippsregnskap og beskrivelse av innsatsen for reduserte utslipp annethvert år (unntatt de minst utviklede landene og små øystatene). Slike såkalte "Biannual Update Reports" skal leveres første gang innen desember 2014.¹¹
- Disse rapportene vil bli vurdert gjennom en prosess som kalles "International Assessment and Review" (IAR) for industriland og "International Consultation and Analysis" (ICA) for utviklingsland.¹² Målet er å bedømme landenes innsats for å nå utslippsmålene sine, og å gi det internasjonale samfunnet innsyn i hvordan utslippene utvikler seg.
- I tillegg er det bestemt at industriland skal, og utviklingsland bør, utarbeide en såkalt "low carbon development strategy/plan" – en helhetlig plan for omstilling av samfunnet i klimavennlig retning.¹³

Det nye regelverket krever langt mer av utviklingslandene enn tidligere, ettersom mange av dem har satt seg utslippsmål som de nå må rapportere jevnlig på. For industrilandene er imidlertid det nye regelverket et klart tilbakeskritt i forhold til Kyoto-protokollen, siden det bygger på frivillige løfter som er bestemt nasjonalt av hvert enkelt land, heller enn forpliktelser som er forhandlet fram av landene i fellesskap. Samtidig er det etablert en rekke mekanismer for rapportering og kontroll som skal gjøre det mulig å holde oversikten over om målene nås. Det nye regelverket for utslippsreduksjoner for perioden 2013-2020 er altså den typen internasjonalt regelverk som gjerne omtales som "pledge and review", eller 'løfter og kontrollmekanismer'.

Videreføring av Kyoto-avtalen

For å hindre at kravene til rike land skulle svekkes kraftig i perioden fram mot 2020, var utviklingslandene svært opptatt av å sikre en videreføring av Kyoto-protokollen etter at den første runden med forpliktelser utløper den 31. desember 2012. Under Durban-toppmøtet ble det vedtatt at det skal gjennomføres en ny periode med forpliktelser fra 2013 og framover mot 2020. Et 30-talls land har sagt seg villige til å påta seg forpliktelser i den nye perioden – først og fremst EU-landene, Norge og Sveits. Japan, Russland og Canada har sagt at de ikke vil være med, mens Australia og New Zealand fortsatt er i tenkeboksen.

Forpliktelser i Kyoto-avtalen er langt mer bindende enn de frivillige målene som ble tatt til etterretning gjennom Cancun-avtalen. Hvert land får en tallfestet grense for hvor stort landets utslipp kan være over en periode på flere år – ikke bare et mål for hva utslippene skal være i 2020, som i Cancun-avtalen. Alle mål er uttrykt som et prosenttall av landets utslipp i 1990 – ikke med ulike basisår eller måleenheter, som i Cancun-avtalen. Felles regler for utslippsregnskap og handel med klimakvoter gjør det mulig å sammenlikne landenes måloppnåelse.

En ny periode med forpliktelser i Kyoto-protokollen betyr videreføring av hele avtalens regelverk når det gjelder kvotehandling, Den grønne utviklingsmekanismen (CDM), fratrukk fra utslippsregnskapet på grunn av CO₂-opptak i skog osv. Endringene i dette regelverket som var nødvendige for å gjennomføre en ny periode av avtalen, ble vedtatt i Durban.¹⁴ Nå gjenstår bare det formelle vedtaket om de nye forpliktelsene, som skal gjøres på neste klimatoppmøte i Doha. Dette vedtaket må også avklare noen viktige spørsmål som landene enda ikke har blitt enige om:

- Hvor lenge skal den nye perioden med forpliktelser vare – fra 2013 til 2017, eller til 2020?
- Hvordan skal landenes utslippsmål for 2020 regnes om til en forpliktelse for hele perioden fra 2013 og framover, slik Kyoto-avtalen krever?¹⁵
- Hvordan skal man håndtere overskuddet av kvoter fra avtalens første periode?

Videreføringen av Kyoto-avtalen får først og fremst konsekvenser for landene som påtar seg forpliktelser etter 2013. Men det er også viktig for det internasjonale klimaregelverket at Kyoto-avtalens mekanismer for kvotehandel videreføres, siden dette betyr at de viktigste formene for kvotehandel fortsatt vil være kontrollert av FN og ikke av hvert enkelt land. Kyoto-avtalens bindende regelverk vil dessuten danne et viktig referansepunkt for forhandlingene om den nye klimaavtalen som skal gjelde for perioden etter 2020.

Finansiering: Løfter uten kontrollmekanismer?

Helt siden forhandlingene om det nye klimaregelverket startet på Bali i 2007, har finansiering av klimatiltak i utviklingsland – både utslippsreduksjoner og tilpasningstiltak – vært et viktig tema. Under København-toppmøtet ga industrilandene et løfte om gradvis å trappe opp finansieringen av slike klimatiltak til et nivå på 100 milliarder dollar årlig innen 2020. Dette ble senere forankret i Cancun-avtalens paragraf 98 og 99, der det spesifiseres at pengene skal komme fra "a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral". Det er altså ikke snakk om at denne summen skal kanaliseres direkte fra rike til fattige land gjennom FNs organer.

Cancun-avtalen sier ingenting om hvor mye de enkelte landene skal bidra med, hvor mye av pengene som skal være offentlig støtte og hvor mye som kan komme fra private investeringer, eller hva slags type overføringer som skal regnes med i de 100 milliardene. Det betyr at det vil være svært vanskelig å kontrollere om løftet overholdes. Det er heller ikke etablert kontrollmekanismer som skal undersøke om målet innfris, men industrilandene skal rapportere om hva de gjør for å støtte klimatiltak i utviklingsland gjennom sine "Biannual Reports". Det er også etablert et eget organ, Den stående komité ("Standing Committee"), som skal holde oversikt over ulike finansierings- og investeringsstrømmer på klimaområdet og arbeide for at de forskjellige finansieringskanalene er mest mulig samordnet.¹⁶

Det mest konkrete resultatet av forhandlingene om klimafinansiering, er etableringen av Det grønne klimafondet ("Green Climate Fund", GCF) i Durban.¹⁷ Fondet vil ikke være direkte underlagt FNs klimakonvensjon, men vil motta generelle retningslinjer fra de årlige klimatoppmøtene og for øvrig styres av et styre på 24 representanter – tolv fra industriland og tolv fra utviklingsland. Den administrative forvaltningen av fondet skal inntil videre gjennomføres av Verdensbanken.

Det nye fondet kan bli et viktig verktøy for å finansiere både klimatilpasning og tiltak for utslippsreduksjoner i utviklingsland. Utviklingslandene har ønsket at en størst mulig andel av de 100 milliardene skal kanaliseres gjennom fondet, både for å gi oversikt over hvor mye penger som faktisk utbetales og for å sikre mottakerlandene medbestemmelse over prioriteringen av midler. Men siden vedtakene fra Cancun og Durban ikke plasserer noe ansvar på enkeltland for å bidra med midler, gjenstår det å se om industrilandene vil velge å kanalisere sin klimastøtte gjennom det nye fondet, eller om de vil foretrekke bilaterale eller andre finansieringskanaler. Per i dag har Det grønne klimafondet ingen sikre inntektskilder.

Andre viktige elementer

Forhandlingene som ble satt i gang på Bali har dreid seg om en lang rekke tema, og vedtakene fra Cancun og Durban omhandler mange flere områder enn utslippsreduksjoner og finansiering. Blant de viktigste kan vi nevne:

- Det er etablert et sett med prinsipper og tekniske regler for tiltak som skal redusere avskoging og skogforringelse eller bidra til å bevare eller bygge opp karbonlageret i skog i utviklingsland (gjerne omtalt som REDD eller REDD+). Vedtak fra toppmøtene i København, Cancun og Durban utgjør et sett felles regler for hvordan slike tiltak skal

gjennomføres, blant annet for å sikre mest mulig reelle utslippsreduksjoner, respekt for urfolks og lokalsamfunns rettigheter og vern av biologisk mangfold.¹⁸ Men på tross av disse vedtakene finnes det ikke et felles internasjonalt system for støtte av slike tiltak – denne støtten foregår i dag bilateralt (for eksempel i Norges samarbeid med Indonesia og Brasil) og gjennom institusjoner som Verdensbanken.

- Det er etablert en egen komité – Tilpasningskomiteen ("Adaptation Committee") – som skal samordne og vurdere landenes arbeid for å tilpasse seg klimaendringer.¹⁹
- Det er etablert en mekanisme som skal arbeide for overføring og spredning av klimavennlig teknologi. Den består av en teknologikomité ("Technology Executive Committee") og et klimateknologisenter ("Climate Technology Centre") som skal bistå utviklingsland i å ta i bruk klimavennlig teknologi.²⁰
- Det er bestemt at det skal utarbeides en ny markeds mekanisme som bygger videre på Kyoto-avtalens fleksible mekanismer for kvotehandel, og som industriland vil kunne bruke til å oppfylle deler av sine utslippsforpliktelser.²¹ Nærmere bestemmelser om hva dette innebærer skal vedtas på det kommende klimatoppmøtet i Doha.

Noe må gjøres... men hva?

Det vedtatte klimaregelverket for perioden fra 2013 til 2020 etablerer altså en rekke mål, institusjoner og prosesser som skal bidra til utslippsreduksjoner og klimatilpasning. Vedtakene som er gjort i Cancun og Durban slår klart fast at det trengs kraftig innsats for å unngå farlige klimaendringer. Alle verdens land har akseptert FNs klimapanel som det vitenskapelige grunnlaget for klimapolitikken, og målet om å holde temperaturstigningen under to grader har for første gang blitt formelt vedtatt.²²

På den annen side er det et gjennomgående problem at de vedtatte målene og løftene verken er forpliktende eller spesielt ambisiøse. Og de mange nye mekanismene og institusjonene som har blitt etablert vil trolig kreve flere år med forhandlinger før de er operative. Regelverket for perioden fram til 2020 slår altså klart fast at *noe må gjøres*, men til tross for mange års forhandlinger har ikke landene klart å bli helt enige om *hvordan* det bør gjøres eller forpliktet seg til å gjøre *nok*.

For de landene som er misfornøyd med ambisjonsnivået i klimaregelverket for perioden før 2020, er det en viss trøst i at Cancun-avtalen legger opp til en snarlig gjennomgang ("review") både av overordnede målsetninger og av framgangen i arbeidet med å nå disse målsetningene. Denne gjennomgangen skal avsluttes innen 2015, når en ny hovedrapport fra FNs klimapanel foreligger, og vil kunne føre til styrking av utslippsmål og løfter om finansiering.²³

Parallelt med at regelverket for perioden fram til 2020 skal gjennomgås på denne måten, starter som tidligere nevnt forhandlingene om det nye regelverket som skal gjelde for perioden etter 2020. Også i disse forhandlingene, som har fått navnet Durban-plattformen, er det lagt opp til at man skal diskutere mulighetene for å øke ambisjonsnivået på kort sikt – det vil si før 2020. Men først og fremst skal altså disse forhandlingene se lenger fram, og avgjøre om det fragmenterte og lite bindende regelverket vi har fått for perioden 2013-2020 bare blir en overgangsfase til en helhetlig og mer bindende avtale, eller om det er et forvarsel om hva slags internasjonale klimaregler vi kan vente oss også for framtiden.

Noter

- ¹ United Nations Framework Convention on Climate Change.
http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf
- ² Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.
<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>
- ³ Beslutning 1/CP.13. <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>
- ⁴ Beslutning 1/CP.16. <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cmp6/eng/12a01.pdf>
- ⁵ Beslutning 2/CP.17. <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>
- ⁶ Beslutning 3/CP.17. <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>
- ⁷ Beslutning 1/CMP.7. <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cmp7/eng/10a01.pdf>
- ⁸ Beslutning 1/CP.17. <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>
Den nye forhandlingsrunden er nærmere omtalt i Naturvernforbundets bakgrunnsnotat "Forhandlingene om en klimaavtale for perioden etter 2020", tilgjengelig på <http://naturvernforbundet.no/getfile.php/Dokumenter/Internasjonalt/notat-klima-post2020.pdf>
- ⁹ Industrilandenenes løfter er samlet i dokument FCCC/SB/2011/INF.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2011/sb/eng/info1r01.pdf>.
Utviklingslandenes løfter er samlet i dokument FCCC/AWGLCA/2011/INF.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/info1.pdf>.
- ¹⁰ Beslutning 1/CP.16, paragraf 40, samt beslutning 2/CP.17, paragraf 12-15 og anneks I.
- ¹¹ Beslutning 1/CP.16, paragraf 60 (c), samt beslutning 2/CP.17, paragraf 39-44 og anneks III.
- ¹² IAR er forankret i beslutning 1/CP.16, paragraf 44, og nærmere beskrevet i beslutning 2/CP.17, anneks II. ICA er forankret i beslutning 1/CP.16, paragraf 63, og nærmere beskrevet i beslutning 2/CP.17, anneks IV.
- ¹³ Beslutning 1/CP.16, paragraf 45 og 65
- ¹⁴ Beslutning 2/CMP.7 om regelverket for skog, 3/CMP.7 om regler for kvotehandel, og 4/CMP.7 om felles metoder for beregning av klimagassutslipp.
<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cmp7/eng/10a01.pdf>
- ¹⁵ Omregning av utslippsløfter til Kyoto-mål (QELROs) er nærmere omtalt i Naturvernforbundets bakgrunnsnotat "Norges utslippsforpliktelse fra 2013 til 2020", tilgjengelig på <http://naturvernforbundet.no/getfile.php/Dokumenter/Internasjonalt/notat-klima-qelro.pdf>
- ¹⁶ Beslutning 1/CP.16, paragraf 112, og nærmere beskrevet i beslutning 2/CP.17, paragraf 120-125
- ¹⁷ Beslutning 1/CP.16, paragraf 102-111, samt beslutning 3/CP.17
- ¹⁸ Beslutning 1/CP.16, paragraf 68-79 og anneks I, er det viktigste grunnlaget for REDD+. I tillegg er det gjort vedtak om langsiktig finansiering av REDD+ (beslutning 2/CP.17, paragraf 63-68) og om mer tekniske aspekter (beslutning 4/CP.15 fra København og beslutning 12/CP.17 fra Durban)
- ¹⁹ Beslutning 1/CP.16, paragraf 20, og nærmere beskrevet i beslutning 2/CP.17, paragraf 92-119
- ²⁰ Beslutning 1/CP.16, paragraf 117-123, samt beslutning 2/CP.17, paragraf 133-143 og anneks VII, og beslutning 4/CP.17 med nærmere bestemmelser om teknologikomiteen
- ²¹ Beslutning 2/CP.17, paragraf 83
- ²² Beslutning 1/CP.16, paragraf 4
- ²³ Beslutning 1/CP.16, paragraf 138-139, samt beslutning 2/CP.17, paragraf 157-167

Dette notatet er tilgjengelig for nedlasting på Naturvernforbundets nettsider:

<http://naturvernforbundet.no/getfile.php/Dokumenter/Internasjonalt/notat-klima-pre2020.pdf>