Norges forhandlingsposisjon i Durban

Norge vil arbeide for resultater i Durban som gir et rammeverk for en omfattende juridisk bindende klimaavtale under Klimakonvensjonen som er tilstrekkelig ambisiøs til å nå togradersmålet. En slik avtale må nedfelle konkrete forpliktelser om utslippsreduksjoner for både industriland og utviklingsland, samt et rammeverk for forbedret måling, rapportering og verifisering av utslippreduserende tiltak. I tillegg vil en avtale måtte omfatte et rammeverk for redusert avskoging i u-land, klimatilpasning, finansiering, teknologioverføring, kapasitetsbygging og håndtering av negative konsekvenser av klimatiltak.

Partsmøtet i Mexico i desember 2010 resulterte i Cancún-avtalen, et gjennomarbeidet kompromiss som dekker sentrale forhandlingsområder. Det vises i den forbindelse til norsk posisjonsnotat for partskonferansen i Cancún og rapport fra partskonferansen.

Cancún-avtalen ga et godt grunnlag for videre forhandlinger i 2011. Forhandlingene i Durban vil fortsette i to spor; forhandlinger under Arbeidsgruppen for long term cooperative action (konvensjonssporet) og i Arbeidsgruppen for Kyotoprotokollen. Spørsmål i forhandlingene i Durban kan deles i tre hovedkategorier:

• Implementeringav beslutninger fra Cancun (etablering av nye institusjoner, videreutvikling av regelverk osv,)
• Spørsmål som ikke ble inkludert i Cancun-beslutningene grunnet mangel på enighet (utslipp fra internasjonal luft- og skipsfart, landbruk, patentrettigheter osv.)
• Overordnede politiske spørsmål, særlig spørsmålet om juridisk bindende avtale/neste forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen. Det vil også bli politisk vanskelig å få enighet om globalt mål for utslippsreduksjoner.

Det blir krevende å sikre at alle deler av Cancún-avtalen følges opp. Et tilfredsstillende resultat i Durban må balansere alle forhandlingsspørsmål, herunder finansiering, utslippsreduksjoner, tilpasning og teknologioverføring. Beslutninger som formelt etablerer Det grønne klimafondet vil være et sentralt element i dette. Norge har hatt en ledende rolle i Overgangskomiteen som har lagt fram forslag til utforming av fondet. Et vellykket resultat i Durban vil kreve en god balanse mellom ulike elementer:
• Balansen mellom en ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen, og et substansielt resultat angående utvikling av en ny avtale med forpliktelser om utslippsreduksjoner og måling, rapportering og verifisering (MRV) av klimagassutslipp for både i-land og u-land i konvensjonssporet
• Balansen mellom de ulike elementene innenfor konvensjonssporet, hvor USA viderefører sin strategi med å holde igjen og muligens blokkere for løsninger på finansieringsspørsmålene, dersom det ikke er tilstrekkelig gode resultater mht måling, rapportering og verifikasjon av u-landenes innsats. Andre forhandlingsparter har andre krav til balanse.

Avklaring av en andre forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen peker seg ut som det vanskeligste spørsmålet som må løses i Durban. U-landene krever at en ny periode under Kyotoprotokollen fastsettes før en diskuterer mer bindende forpliktelser også for u-land. De

i-landene som vurderer en ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen har gjort det klart at det bare kan skje som del av et samlet balansert resultat som omfatter alle store utslippsland. Det er ikke politisk vilje til å forplikte seg ensidig. I lys av togradersmålet gir det over tid ikke mening å opprettholde Klimakonvensjonens skille mellom i-land og u-land. Flere land har fremhevet at en eventuell andre forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen vil bli den siste.

Norge ønsker juridisk bindende utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen også etter 2012, men dette vil være vanskelig å få til. Et mer realistisk alternativ er en beslutning om en ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen som binder et gitt antall land uten forutsetninger om ratifikasjon. På denne måten kan man unngå gap mellom første og andre forpliktelsesperiode, da et slikt vedtak vil kunne tre i kraft med en gang. Dette er også koblet til et mandat for å framforhandle en helhetlig og juridisk bindende klimaavtale som omfatter alle land med store utslipp. Norge har spilt en aktiv rolle i å utforske mulige mellomløsninger for Kyotoprotokollen spesielt gjennom en uformell ministerdialog. Konsekvensen av en slik løsning vil være at utslippsforpliktelser i den nye perioden nedfelles gjennom ordinære partsmøtevedtak uten påfølgende ratifikasjon. Dette vil være politisk, men ikke rettslig bindende. Selv om man får tallfestet juridisk bindende forpliktelser om utslippsreduksjoner i Durban, vil en tidkrevende ratifikasjonsprosess medføre at det blir et gap mellom den første forpliktelsesperioden og ikrafttredelse av den andre. En eventuell politisk løsning gjør at en kan unngå et gap mellom første og andre periode.

Norge vil ha følgende hovedprioriteringer i Durban:

• Norge legger vekt på å arbeide for et avtaleutfall i Durban som bringer oss nærmere en helhetlig, bindende klimaavtale.

• Sikre gjennomføring av beslutningene fra Cancún, som et skritt på veien mot helhetlig og juridisk bindende avtale på lengre sikt.

• Arbeide for økte ambisjoner for å dekke gapet mellom nåværende innsats for utslippskutt og togradersmålet. På kort sikt bør dette søkes gjennom å gå til øvre del av intervallene for reduksjonsmål som flere land har meldt inn, gjennom å få flere u- land til å bidra (nå er rundt 40 u-land med) og gjennom gode markedsmekanismer og finansieringsordninger.

• Arbeide for at mål for globale utslippsreduksjoner innen 2050 og tidspunkt for når den globale utslippskurven skal snus, blir fastsatt i tråd med analysene fra FNs klimapanel. Videre at gjennomgangen av det langsiktige målet for global temperaturøkning foretas med et best mulig faglig grunnlag, der den 5. hovedrapport fra FNs klimapanel må stå sentralt.

• Arbeide for større grad av konkretisering og forankring av landenes individuelle mål og tiltak for utslippsreduksjoner i 2020 og styrket regelverk for rapportering, gjennomgang og overholdelse av forpliktelser.

• Norge vil påta seg en ny utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen som en del av et samlet balansert resultat som omfatter alle land. Norge vil arbeide for beslutninger i Durban som fastsetter regler for en 2. forpliktelsesperiode.

• Beslutninger som kan lede til rask operasjonalisering av det Grønne klimafondet, basert på resultatene av overgangskomiteens arbeid

• Etablering av andre institusjoner som Cancúnavtalen har vedtatt, operasjonalisering av mekanismen for teknologioverføring og rammeverket for tilpasning.

• Oppfølging og videreutvikling av den vedtatte REDD-mekanismen, med fokus på langsiktig finansiering, referansebaner og sikringsmekanismer, herunder bevaring av biologisk mangfold og urfolks rettigheter.

Norges målsetning om utslippsreduksjoner forutsetter bruk av markedsbaserte mekanismer. Norge vil i Durban arbeide for et vedtak om etablering av nye markedsmekanismer under Konvensjonen. Dette vil dog være svært utfordrende å få til. Videre vil Norge arbeide for et godt samarbeid med andre relevante internasjonale prosesser og avtaler, herunder Konvensjonen om biologisk mangfold og Convention on Migratory Species, CMS. Norge vil arbeide for en forankring av sentrale prinsipper for bærekraft, lokal forankring og deltakelse, inkludert betydningen av kvinners rolle og hensynet til sårbare mennesker, blant annet barn og urfolksgrupper, der det er relevant. Forhandlingsmøtet i Panama i oktober viste en positiv trend, med konstruktiv holdning hos de fleste land om å bruke tiden effektivt for å ha et nødvendig grunnlag for møtet i Durban. Som følge av arbeidet i Panama foreligger det nå utkast til forhandlingstekst på de fleste sentrale områder.
At klimaforhandlingsmøtet er lagt til Durban gir ekstra oppmerksomhet om de afrikanske landenes utfordringer. Selv om de afrikanske landene i stor grad fokuserer på at Kyotoprotokollen må videreføres, vil også temaer som klimatilpasning og grønn utvikling være sentrale. Møtet gir anledning til å synliggjøre muligheten for å skape en robust og bærekraftig utvikling for alle land og i tillegg bidra til å bygge tillit mellom i-land og u-land. Dette er et viktig premiss for å få med land som har lave utslipp, men store utviklingsutfordringer, i en ny klimaavtale. Norge vil mer spesifikt søke samarbeid med afrikanske land om felles mål om ambisiøs og bindende klimaavtale som omfatter alle store utslippsland, samt styrke og trappe opp partnerskap med afrikanske land innenfor Klima- og Skoginitiativet, Norges energi- og klimainitiativ, og klimarobust landbruk.