

FNs klimaforhandlinger

KLIMAFORHANDLINGENE I BANGKOK

— norsk strategi for forhandlingene og oppfølging av Parisavtalen

Ekstrasesjonen i Bangkok er begrenset til arbeidsprogrammet for Parisavtalens regelverk, som skal vedtas på partsmøtet i desember. Få måneder før dette skal ferdigstilles er framdriften på sentrale områder utilstrekkelig, og det gjenstår mye arbeid. Forhandlingsmøtet i Bangkok er siste forhandlingsmøte før partsmøtet i Katowice for å identifisere utkast til mulige løsninger.

Paris-regelverket

Regelverket under Parisavtalen vil inneholde regler, veiledning, prosedyrer og oppfølgingsmekanismer. Skal arbeidet med Paris-regelverket ferdigstilles i 2018 må forhandlingene skyte fart under Bangkok-møtet. Framdrift under forhandlingsrunden i mai til tross, gjenstår svært mye arbeid. Det gjelder mange områder, men særlig måling og rapportering fordi dette er mer omfattende og krevende enn andre områder.

Den største barrieren for framdrift er fortsatt at noen få, men betydelige utviklingsland, ønsker et todelt regelverk mellom industriland og utviklingsland. Dette anses som å ligge utenfor enigheten fra Paris. Det vil neppe kunne finne sin endelige løsning før den politiske sluttspurten på COP 24 fordi rommet for kompromisser, før det er bygget opp tilstrekkelig politisk press, er svært begrenset.

Selv om det er moderate forventinger til gjennombrudd nå, må grunnlaget for regler og veiledning utvikles under Bangkok-møtet. Det betyr at det nå må gis rom for diskusjoner om det innholdet i regelverket, og mindre rom for diskusjon om prinsipper som skal ligge til grunn for regelverket. Bonn-møtet i mai ga mer substans enn tidligere møter og "skjeletter" til tekster med tekstelementer foreligger på alle områder. De er imidlertid mangelfulle både i substans og detalj. Under måling og rapportering har partene heller ikke hatt tilstrekkelig tid til å gjennomgå temaet. Arbeidet med måling og rapportering vil kreve mer tid enn andre områder, og temaet bør derfor sikres tilstrekkelig tid til å gjøre arbeidet.

På alle områder må partene jobbe fram tekster som har mer substans og detaljeringsnivå. Forslag som ligner hverandre må slås sammen og struktureres bedre slik det tydeligere fremstår ulike veivalg/alternativer som er egnet for forhandlinger. Skal dette skje må hver side gi noe, og landene må søke løsninger der alle ser sine interesser reflektert. De relativt få u-landene som argumenterer insisterende på et todelt regelverk bør eksempelvis kunne gi slipp på å skulle få sine forslag reflektert i sin fulle helhet som en "alternativ" beslutning. På den andre siden må alle andre parter leve med at prinsippdiskusjonene fortsetter så lenge de ikke blokkerer for å utvikle mulig innhold til veiledningene. I diskusjonene om rapporteringsrammeverket har dette til dels funnet sin form ved at todelt forslag ligger inne i felles tekster. Også i teksten på utslippsreduksjoner er det tekstelementer som kan utvikles

slik at alle parter syn kommer inn i en felles tekst. Norge har tidligere spilt inn forslag til utforming av regelverket og disse danner fortsatt grunnlaget for norske posisjoner i Bangkok.

En viktig norsk hovedlinje er at regelverket skal være felles og hjelpe landene i å formulere, gjennomføre og rapportere på sine nasjonalt fastsatte bidrag under Parisavtalen på en måte som bidrar til å sikre viktige prinsipper i Parisavtalen knyttet til sporbarhet og miljømessig integritet. Da blir det viktig at veiledningen er tydelig og konsistent med et tilstrekkelig detaljeringsnivå. Det er langt igjen før det er tilfelle og Norge vil fortsatt jobbe med andre land, både industri- og utviklingsland, for å få dette på plass. I dette arbeidet vil Norge også utnytte arenaer utenfor forhandlingsrommene,

Det er forventet at partsmøtet i Katowice i desember vil levere på alle tema og agendapunkter under regelverket for Parisavtalen. Dette er nødvendig for å få et balansert regelverk som får tilstrekkelig oppslutning fra alle. Skal dette være mulig er det viktig at utviklingsland gis tilstrekkelig forsikring om at støtte til kapasitetsbygging vil vedvare og at Parisavtalens hensyn til ulik kapasitet vil gjennomføres, gjennom Parisavtalens tilnærming til differensiering i de ulike delene av avtalen.

På flere områder vil det likevel være behov for arbeid også etter Katowice, for eksempel mer detaljert regelverk og formater. Uenigheten på prinsipielt nivå kan også bidra til at man på noen områder ikke får et tilstrekkelig godt resultat i Katowice, noe som kan gi behov for videreutvikling. Det er derfor viktig at regelverket som etableres, har bestemmelser som åpner for videreutvikling og forbedring over tid. Slike justeringsklausuler må utformes med tydelig forankring i Parisavtalens bestemmelser.

Møtelederne har en viktig rolle i å legge opp og drive prosessen fremover. Norge vil bidra til at møtelederne har tilstrekkelig tillit til at de kan drive forhandlingene fremover og legge fram tekster, der det ikke allerede foreligger tekster, under og i etterkant av Bonn-møtet. Diskusjonene bør fortsatt i størst mulig grad tas i de tematiske gruppene, og ikke i plenum. Det er også viktig med fleksibilitet i utviklingen av tekst på de ulike tema, noen tema er mer kompliserte og mindre modne enn andre og det må reflekteres i fordeling av tid.

I utformingen av regelverket under Parisavtalen er det viktig at hensynene som innleder Parisavtalen, menneskerettigheter og likestilling, naturmangfold, matsikkerhet og rettfærdig omstilling av arbeidsstyrken reflekteres. Norge vil fortsette å jobbe for dette på egnet måte. Norge vil også fortsette å arbeide for inkluderende prosesser under Klimakonvensjonen, blant annet gjennom den videre utviklingen av urfolksplattformen. Sivilsamfunnets rett til informasjon og involvering skal fremmes. Norge vil arbeide for at forhandlingene skal være preget av *åpenhet og inkludering* og at sivilsamfunnet og andre interessenter skal ha anledning til å observere forhandlinger.

Nærmere om noen forhandlingstema .

Møtelederne har lagt frem "tools" for temaene under arbeidsgruppen som leder arbeidet med arbeidsprogrammet (APA). Disse bygger på de uformelle notatene og gir et forenklet grunnlag for å vurdere løsninger.

For *utslippsreduksjoner* skal det utvikles ytterligere veiledning og regler for utforming og bokføring av de nasjonalt fastsatte bidragene (NDCer). Partene har meldt inn mange ulike

typer mål, fra økonomidekkende utslippsreduksjonsmål til kvalitative tiltaks mål. Norge mener det er behov for mer detaljert informasjon om bidragene sammenlignet med det som foreligger i Parisbeslutningen (§27) for at Partene kan imøtekomme Parisavtalens krav om transparens, åpenhet og forståelse av landenes utslippsmål. Det er viktig at denne veiledningen favner alle typer utslippsmål, og inkluderer alle sektorer og aktiviteter som er relevant for de respektive målene. Det bør gis informasjon om forutsetninger og tilnærminger brukt både i utforming og i bokføringen av målet. Intensjoner om bruk av internasjonale markeder for kvoter/utslippsreduksjoner må komme frem. For det nasjonalt fastsatte bidraget må bokføringsreglene sikre at landene gjennom bokføring av utslipp og opptak gir klarhet i om utslippsmål faktisk ble oppnådd, i tråd med prinsippene for bokføring som ble besluttet i Paris. Skog- og arealsektoren har en viktig rolle i å oppnå temperatur- og balanse målet i Parisavtalen. Veiledningen for skog- og annen arealbruk bør så langt det lar seg gjøre fanges opp av de generelle bestemmelsene. Samtidig vil det være behov for mer spesifikk veiledning på enkelte områder for skog- og annen arealbruk, for eksempel "harvested wood products", permanens og naturlige forstyrrelser. Dette vil trolig måtte utvikles etter Katowice.

For *markedsbasert samarbeid* er det nødvendig å lage veiledning om hvordan man unngår dobbelttelling og sikrer miljøintegritet ved bruk av internasjonalt overførbare kvoter/utslippsreduksjoner. Arbeidet vil favne samarbeidstilnærminger i og utenfor den nye mekanismen som er etablert under Parisavtalen. Norge legger vekt på regelverksutvikling for den nye mekanismen og vil bl.a. arbeide for at den skal kunne ha et bredere nedslagsfelt enn Den grønne utviklingsmekanismen under Kyotoprotokollen og at den nye mekanismen også skal kunne omfatte hele sektorer.

Tilpasning til klimaendringer er for mange utviklingsland sentralt for deres tilslutning til Parisavtalen. Innretningen av tilpasningskommunikasjon bør bidra til at land kan dele kunnskap slik at arbeidet både på nasjonalt, regionalt og internasjonalt nivå styrkes, samt å bidra til den globale gjennomgangen og til å vurdere framgang mot det globale målet om klimatilpasning. Norge mener at hovedformålet med tilpasningskommunikasjonen bør være å dele kunnskap som et ledd i å styrke landenes kapasitet til å tilpasse seg klimaendringer.

Klimafinansiering til utviklingsland er viktig for å understøtte handling. Det skal utvikles veiledning for rapportering av finansiering som er gitt og mobilisert. Rapporteringssystemet må bygge på det eksisterende systemet, herunder hovedkategorier for rapportering som allerede er etablert. Et viktig element vil være å utvikle veiledning på rapportering av mobilisert klimafinansiering fra private kilder og for hvordan støtte kanalisert gjennom multilaterale kanaler skal medregnes. Det vil også være forhandlinger om hvordan industrilandene skal levere oppdatert informasjon annethvert år for klimafinansiering, i tråd med Parisavtalens artikkel 9.5. Norge vil arbeide for at rapportering og kommunikasjon av finansiering vil styrkes under Parisavtalen. Det kan bl.a. bygges på erfaringene industrilandene har med å levere strategier for oppskalering av klimafinansiering

For *teknologiutvikling* vil Bangkok-møtet fortsette arbeidet med det nye rammeverket for teknologiutvikling under Parisavtalen. Det er behov for en vesentlig forsert utvikling og implementering av klimavennlig teknologi for å nå målene i Parisavtalen. Det er viktig å fortsette med god koordinering av arbeidet under Teknologimekanismen og andre relevante områder slik duplisering av eksisterende arbeid unngås.

Kapasitetsbygging er helt nødvendig for å få en effektiv implementering av Parisavtalen og en integrert del av aktiviteter knyttet til tilpasning, finansiering, teknologiutvikling og -overføring samt måling og rapportering. Norge vil arbeide for et smidig og målrettet rammeverk for kapasitetsbygging under Klimakonvensjonen, blant annet gjennom den nye Paris-komiteen for kapasitetsbygging. Som for teknologiutvikling blir viktig å unngå å duplisere eksisterende arbeid.

Det skal under Parisavtalen lages regler for et styrket *måle- og rapporteringssystem for tiltak og støtte*, der tiltak inkluderer både utslippsreduksjoner og klimatilpasning. For å kunne følge landenes gjennomføring av NDCen er måling og rapportering viktig. Et godt system for måling og rapportering er også viktig for å bygge tillit til implementeringen av Parisavtalen. Arbeidet med regelverket har vist fremgang, men det gjenstår fortsatt mye arbeid før man kommer frem til et konkret tekstutkast med mulig struktur og elementer. Norge vil arbeide for et styrket rammeverk som skal gjelde for alle land, samtidig som rammeverket trekker på det beste i det eksisterende rapporteringsregelverket. Det må gis fleksibilitet for noen av rapporteringskravene ut fra landenes kapasitet, men todelingen mellom industri- og utviklingsland som ligger i dagens regler må unngås.

Innretningen av *de femårige globale gjennomgangene av kollektiv framdrift* under Parisavtalen skal utvikles. Gjennomgangene skal understøtte dynamikken om høyere ambisjoner og økt innsats over tid i Parisavtalen. Norge skal arbeide for at gjennomgangene bygger på Parisavtalens bestemmelser på de områdene som skal vurderes (utslippsreduksjoner, klimatilpasning og støtte) og på et best mulig vitenskapelig grunnlag, særlig FNs klimapanelers rapporter. Det er viktig at partene enes om et langsiktig design av den globale gjennomgangen, men som samtidig ikke detaljstyrer eller låser inne organisering av gjennomganger som skal finne sted flere tiår frem i tid.

Parisavtalens mekanisme for *etterlevelse* trenger ytterligere detaljering for å bli operasjonell. Det bør blant annet besluttes hva som setter i gang komiteens arbeid. Dette kan være den berørte part, men bør også inneholde muligheter for at komiteen selv bør kunne sette i gang prosess knyttet til etterlevelse av de rettslig bindende forpliktelsene. Komiteen skal være tilretteleggende, men bør likevel ha klare regler og prosedyrer for etterlevelse av de rettslig bindende forpliktelsene, f.eks. gjennom utarbeidelse av en handlingsplan for etterlevelse.