

FNs klimaforhandlinger

- **Ny global klimaavtale**
- **Arbeid for utslippskutt før 2020**

Paris 2015

**Gjennomgang av forhandlingstemaer, bakgrunn og status,
samt norske posisjoner for ADP2-12 – COP 21**

ARBEIDET MED NY AVTALE/ADP

Klimaforhandlingene

– strategi for forhandlinger om ny klimaavtale, Paris, 30.november. – 11. desember 2015

På det 21. partsmøtet under FNs klimakonvensjon tas det sikte på å vedta en ny global klimaavtale som skal gjelde fra 2020. Forhandlingene har foregått i den midlertidige arbeidsgruppen ADP¹, og omfatter *forhandlinger om en ny klimaavtale fra 2020 og arbeidsprogrammet for utslippskutt før 2020*. Dette notatet omhandler norsk strategi for forhandlinger om ny klimaavtale og raske utslippskutt før 2020.

Generelt:

På FNs klimakonferanse i **Paris** i 2015 er hovedmålsettingen å vedta

- Ny global klimaavtale (Paris-avtalen)
- Supplerende beslutninger for Paris-avtalen
- Beslutninger knyttet til "handlingsagendaen"
- Beslutninger for arbeidet med utslippskutt før 2020

Hovedlinjene i norske posisjoner i klimaforhandlingene ble nedfelt i kapittel 5 i Revidert nasjonalbudsjett 2014, supplert med presiseringer og utdypninger i lys av forhandlingene. Det overordnede målet er å bidra til at forhandlingene fører til en bred og ambisiøs klimaavtale. Avtalen bør ha et langsiktig perspektiv og bidra til økt innsats over tid.

Norge skal arbeide for en avtale som er folkerettslig bindende for alle land, men der innholdet i forpliktelsene kan variere mellom land. Videre skal Norge arbeide for en avtale som legger til rette for at utslippsreduksjoner gjennomføres på en samfunnsøkonomisk best mulig måte. Kjernen i avtalen bør være forpliktelser om utslippsreduksjoner. Samtidig vil klimatilpasning også være et sentralt element i avtalen. Arbeid med utslippsbegrensninger og klimatilpasning vil understøttes av finansiering, teknologi og kapasitetsbygging for utviklingsland.

A. Arbeidsstrøm 1 – Fremforhandling av en ny klimaavtale:

1. Status i forhandlingene

Forhandlingsteksten² fra det siste møtet i ADP-forhandlingene (ADP 2-11) i Bonn viser at partene fortsatt fastholder sine posisjoner, og teksten er langt på vei en sammenstilling av disse mange ulike posisjonene. Forhandlingene har så langt i svært liten grad avklart viktige punkter det er uenighet om. Ikke minst er det fortsatt klar uenighet om differensiering mellom utviklingsland og industriland. Andre elementer som det er uenighet om inkluderer utslippsreduksjoner, klimatilpasning, finansiering

¹ Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action

² <http://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/11infnot.pdf>

og støtte, måling og rapportering på tiltak og støtte, etterlevelse, institusjonelle og prosessuelle spørsmål.

Det er derfor behov for raskt å identifisere kompromisser som ligger mellom noen av de opsjonene som er uttrykt i den nåværende teksten. Til det trengs det en svært intensiv innsats i løpet av den første uken under ADP-formatet, for så å avklare en håndterlig mengde punkter og mulige varianter i den siste uken der det franske formannskapet vil overta ledelsen.

Det er viktig at partene blir enige, ikke bare om selve den rettslig bindende avtalen, men også om supplerende beslutninger fra partskonferansen. På flere områder kan det være behov for slike beslutninger som operasjonaliserer bestemmelser i avtalen. Beslutningene kan også være knyttet til arbeidet i interimperioden fram til avtalen trer i kraft. Slike beslutninger er vanligvis ikke folkerettslig bindende.

2. Organisering av forhandlingene

Under første del av partsmøtet vil forhandlingene skje i rammen av den midlertidige forhandlingsgruppen (ADP). Det tas sikte på at ADP skal forhandle frem en ny tekst som skal være klar senest lørdag 5. desember, og at ansvaret deretter overføres til COP 21 ved det franske presidentskapet. Hensikten er at en slik tekst skal ha klargjort så mye som mulig, slik at teksten er egnet for fortsatte forhandlinger med nødvendige politiske avklaringer og beslutninger den siste uken.

Det er usikkert om møtelederne vil kunne ha ansvaret for å skrive eller nedtegne den nye teksten Norge støtter at møtelederne tar ansvaret for prosessen, og vi er også positive til at fasilitatorene anvendes maksimalt så langt som mulig i dette arbeidet.

Møtelederne tar sikte på at møtet vil foregå i en åpen kontaktgruppe for alle, for å avklare saker som går på tvers av hovedtemaene. Det vil også være nødvendig å bruke mindre grupper. Norge ønsker at man under forhandlingene aktivt bruker både de tematiske gruppene som har vært brukt tidligere og mindre saksorienterte grupper for å avklare mer konkrete spørsmål.

3. Hovedpunkter i de norske posisjoner

Norge skal arbeide for:

- ambisjoner innen utslippsforpliktelser: Det bør være en juridisk forpliktende avtale der land må utforme, kommunisere og rapportere på sine nasjonale klimamål etter felles regler. Avtalen bør slå fast at partenes klimamål skal oppdateres jevnlig. Togradersmålet bør reflekteres i avtalen, og det bør være et operasjonelt og langsiktig kollektivt utslippsmål, helst som et tidfestet mål om klimanøytralitet.
- at utslipp fra avskoging og skogforringelse omfattes av avtalen.
- at avtalen åpner for samarbeid mellom land om gjennomføring, også gjennom fleksible gjennomføringsmekanismer som kvotehandel.
- at avtalen skal inneholde forpliktende og felles regler for alle land om måling og rapportering av utslipp opp mot nasjonale mål. Det kan åpnes for stor fleksibilitet for de fattigste landene.

- at avtalen understreker det nasjonale ansvaret for klimatilpasning, uten at dette skal være direkte koblet til finansiell støtte. Arbeidet bør særlig bidra til å støtte minst utviklede land og laveliggende øystater, og søke å inkludere kvinner og sårbare grupper, herunder urfolk. Tap og skade kan inkluderes under dette kapittelet, om det er uten regler for erstatning eller kompensasjon.
- å mobilisere økte finansielle ressurser fra flere kilder og bidragsytere for å understøtte økt innsats innen utslippsreduksjoner og klimatilpasning, spesielt øke finansiering til verifiserte utslippsreduksjoner og bidra til å styrke utviklingslands kapasitet gjennom kapasitetsbygging og teknologioverføring.
- at avtalen inneholder en etterlevelsismekanisme, som kan rette seg både mot etterlevelse av bindende forpliktelser under avtalen og fasilitere landenes gjennomføring .
- at avtalen i en overordnet ramme/kontekst reflekterer menneskerettigheter, urfolksrettigheter, likestilling, hensyn til barn og rettferdig omstilling av arbeidere.

Norge bør bidra til å unngå:

- videreføring av en skarp todeling i forpliktelser mellom industriland og utviklingsland, men kan støtte mer nyansert differensiering mellom land.
- nye institusjoner, om de ikke har klar funksjon i å styrke arbeidet eller å bidra til kompromissløsninger.
- bestemmelser om unilaterale tiltak. Det bør fokuseres på enighet om klimatiltak i avtalen og unngå fokus på bruk av unilaterale handelstiltak som enkelte land bekymrer seg for.

Differensiering i avtalen

Et vanskelig forhandlingspunkt gjelder differensiering mellom land. Forhandlingene er spesielt vanskelige fordi det er nødvendig å endre på gjeldende tilnærming i konvensjonen, der dens vedlegg deler verden inn i industri- og utviklingsland etter hvordan situasjonen var i 1992.

Norge ønsker å unngå videreføring av en skarp todeling i forpliktelser mellom industriland og utviklingsland. Norge ser likevel gode grunner til at avtalen kan differensiere krav og forventninger til innsats fra land på bakgrunn av landenes ulike kapasitet og omstendigheter. Dette vil bidra til en mer rettferdig avtale og få bredere oppslutning enn en avtale som behandler alle land likt, eller på kun to alternative måter. Det er også nødvendig for at samlet innsats kan bli større.

En differensiering som bidrar til bredere oppslutning og større samlet innsats vil være i tråd med klimakonvensjonens mål om å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren og konvensjonens prinsipper, inkludert konvensjonens prinsipp om felles, men differensiert ansvar og respektiv kapasitet (CBDR-RC).

Differensiering mellom land skal bidra til bredere og større innsats, og da bør de ulike tematiske områdene i avtalen fange opp og differensiere forpliktelser og krav ut fra ulike behov og omstendigheter landene har. Dette kan likevel gjøres gjennom felles regler for alle land så lenge disse åpner for og stimulerer til differensiert innsats der dette gir økt total klimainnsats. Det må unngås at forpliktelser er knyttet til lister over land, slik tilnærmingen er i FNs klimakonvensjons artikkel 4.2 og 4.3 med dens vedlegg

1 og 2. Det kan være behov for en overordnet bestemmelse om dette, men det er viktig at differensiering uttrykkes forskjellig på de ulike temaområdene under avtalen.

4. Utdypende posisjoner ut fra forhandlingsteksten:

Fortale (Preamble)

Fortalen setter opp det normative bakteppet for avtalen. Innholdet vil informere avtalen og kan trekkes inn ved tolkning av avtalens bestemmelser. Norge arbeider for at fortalen skal inneholde en referanse til menneskerettigheter, særlig urfolks rettigheter og rettigheter for kvinner og barn. Norge ønsker videre at hensynet til rettferdig omstilling og anstendig arbeid blir inkludert i fortalen. Norge vil også arbeide for at viktigheten og de spesielle karakteristika av landsektoren anerkjennes i fortalen. Dette gjelder særlig dens betydning for matsikkerhet, bevaring av det biologiske mangfold og for landsektoren – både hva gjelder utslipp og opptak av klimagasser. Her bør man også anerkjenne naturens bidrag til å løse klimautfordringene.

Formål

Norge ønsker en kort, klar og konsis formålsbestemmelse som refererer til konvensjonens formål og til målet om å stanse den gjennomsnittlige globale temperaturstigningen vel under 2 grader. Videre ønsker Norge at formålet gir uttrykk for balanse i innsatsen rettet mot utslippsreduksjoner og tilpasning til klimaendringer.

Forhandlingene om avtalens formål kan bli krevende. Ytterpunktene representeres av land som ønsker å ha en lang og omfattende bestemmelse som inneholder en referanse til konvensjonens bestemmelser og prinsipper, særlig prinsippet om felles, men differensiert ansvar og tilsvarende kapabiliteter inkludert i formålsparagrafen – og noen land som ikke ønsker noen formålsbestemmelse. Norges posisjon beskrevet i forrige avsnitt kan i denne situasjonen eventuelt fremstå som mulig kompromiss.

Utslippsreduksjoner

Det er viktig at Paris-avtalen blir et effektivt instrument for å holde den globale oppvarmingen under **2 grader**. FNs klimapanelers femte hovedrapport viser at utslippsbanene som gir en god sjanse til dette innebærer at de globale utslippene av klimagasser må gå ned fra 2020, og reduseres med 40-70 % i 2050 sammenlignet med 2010-nivå. Videre må globale netto utslipp være null i andre halvdel av århundret og bli negative mot slutten av århundret, det vil si at gjenværende menneskeskapt utslipp må kompenseres med opptak eller fjerning av CO₂ fra atmosfæren. Intervallet på 40-70% utslippsreduksjon i 2050 reflekterer i større grad ulike veivalg gjennom århundret enn usikkerheten i klimasystemet. Dersom reduksjonen ligger nærmere 40% i 2050, vil verden overforbruke karbonbudsjettet, noe som må kompenseres med store netto negative utslipp etter 2050. Dersom reduksjonen blir 60-70% innen 2050, reduseres behovet for negative utslipp, og handlefriheten øker. Raske kutt er derfor svært viktig.

En ny klimaavtale må gjøre det mulig å oppnå slike utslippsreduksjoner. Det er avgjørende for Norge at avtalen legger til rette for å øke innsatsen over tid, og at avtalen skal kunne være et verktøy for å redusere utslippene av klimagasser i tråd med 2-

gradersmålet. Dette avhenger blant annet av at avtalen har bestemmelser som gir dynamikk i avtalen, har føringer for økning av innsatsen, stimulerer til samarbeid mellom land og inkluderer alle store utslippsland, inkludert de som er utviklingsland, i et forpliktende samarbeid.

Et hovedskille i tekstforslagene ligger i at mange forslag er formulert ut fra en todelt tilnærming der landene i dagens vedlegg 1 under konvensjonen har strengere og helt andre krav enn øvrige land. Dette er lite forenlig med mandatet om å fremforhandle en avtale som skal gjelde for alle. Selv om det ikke er akseptabelt å beholde gjeldende todeling basert på konvensjonens vedlegg, er det viktig å finne en løsning for forpliktelsene for utslippsreduksjoner som bidrar til en mer nyansert differensiering og som muliggjør mest mulig utslippsreduksjoner totalt sett.

Nasjonalt bestemte utslippsmål vil være hjørnesteinen i forpliktelsene, og disse bør inngå i en juridisk forpliktende avtale der land må utforme, kommunisere og rapportere på sine nasjonale klimamål etter felles regler. Dersom det bare kan oppnås enighet om en avtale der de nasjonale målene ikke er bindende, er det avgjørende at avtalen har juridisk forpliktende krav om å utforme slike nasjonale mål, samt å oppdatere og rapportere på gjennomføringen av disse målene.

Det er viktig at avtalen har bestemmelser som gir føringer om økende innsats over tid gjennom langsiktige mål og prinsipper for å sikre at land gjør så godt de kan ut fra sine forutsetninger.

For å skape dynamikk i avtalen er det viktig at land oppdaterer sine nasjonale mål, og dette bør gjøres hvert femte år. Selv om revisjoner og oppdateringer gjøres hvert femte år, bør horisonten for nasjonale mål fortsatt kunne være ti år, slik som Norge og mange andre land har lagt frem i sine indikative utslippsmål (INDCs). Vi legger til grunn at en eventuell mulig fremtidig omlegging til felles 5-årig horisont ikke er noe som besluttes i avtalen.

Det er viktig at arbeidet styres av klare kollektive mål, og avtalen bør både omfatte togradersmålet i det overordnede formålet og et mer operasjonelt kollektivt utslippsmål. Norge ønsker et utslippsmål som reflekterer resultatene fra FNs klimapanelers femte hovedrapport på hva som er nødvendig av utslippsreduksjoner. Dette kan

reflekteres gjennom et mål om global klimanøytralitet, eller netto null utslipp, i 2050, eventuelt i annen halvdel av århundret dersom det er nødvendig for å få nødvendig tilslutning til forslaget.

Hva er global klimanøytralitet?

En definisjon på global klimanøytralitet, eller netto null utslipp, kan være nødvendig i avtalen dersom det er oppslutning om et slikt mål.

Norsk holdning til en definisjon vil være:

Global klimanøytralitet = netto null globale klimagassutslipp

=> gjenværende årlige utslipp av klimagasser fra alle menneskeskapte utslippskilder oppveies av opptak eller fjerning av CO₂ fra atmosfæren.

Målene bør følges av informasjon som sikrer klarhet, åpenhet og forståelse for målene, og informasjonskravene som ble vedtatt i Lima bør styrkes, særlig for å oppnå klarere informasjon knyttet til samarbeid og bruk av markedsmekanismer, og til hvordan landsektoren inkluderes i målet.

Avtalen bør stimulere alle land til høy innsats ved å inkludere bestemmelser om at lands nasjonalt bestemte mål skal reflektere deres beste innsats og en progresjon fra tidligere innsats. Det bør kunne gis signal til de fattigste landene om at det forventes at de bidrar i henhold til landenes kapasitet. Samtidig vil de få hjelp til å gjennomføre de ambisjoner de velger å spille inn. En slik tilnærming vil både bidra til et høyere ambisjonsnivå og sikre en differensiert tilnærming i tråd med konvensjonens mål og prinsipper.

Norge ønsker generelt en avtale som setter opp klare *regler* for samarbeidet under avtalen. Som hovedregel bør alle land med kapasitet til det og alle land med store utslipp ha kvantifiserbare mål om utslippsreduksjoner. Gjennomføring av nasjonale mål kan ikke utelukkende betinges av finansiell eller annen støtte fra andre land. Målene bør være så fullstendige som mulig, og dekke alle viktige kilder til utslipp eller opptak. Landene bør ha felles regler for utslippsregnskap og bokføring av utslippsreduksjoner for å kunne sammenligne og legge sammen utslippsreduksjoner.

Land bør prioritere tiltak som har positiv effekt for å motvirke klimaendringene og positiv eller akseptabel effekt for bevaring av biologisk mangfold og andre viktige miljøverdier.

Arbeidet med minimering av mulige negative effekter av klimatiltak (response measures) og av at klimatiltak brukes som en unnskyldning for å begrense global handel og konkurranse vil trolig bli en del av sluttresultatet. Denne delen av avtalen bør ikke videreutvikles ut fra hva som allerede er gjeldende i konvensjonen.

Hovedfokus i klimaforhandlingene bør være på å oppnå enighet om tiltak for å motvirke klimaendringer og å sikre tilpasninger til klimaendringer. Enighet om slike tiltak vil føre til at en unngår et sterkt fokus på bruk av *unilaterale handelstiltak* som utviklingsland bekymrer seg for. Klimakonvensjonen gir allerede føringer for utforming av avbøtende tiltak, og det er derfor ikke behov for en ny bestemmelse om unilaterale tiltak.

Det pågår arbeid med utslippsreduksjoner rettet mot bunkers (internasjonal skipsfart/luftfart) under IMO og ICAO. Dette arbeidet er tjent med at organisasjonene selv definerer mål og virkemidler innen internasjonal skipsfart og luftfart. Blant annet er det viktig at avtalen ikke legger føringer som kan tilsi at klimakonvensjonens prinsipper om differensiering får anvendelse på et område der likebehandling er normen. Det er derfor viktig at avtalen ikke har noen sektorspesifikk tekst på dette området.

Marked

Avtalen bør eksplisitt åpne for samarbeid om å oppfylle forpliktelser, samt for bruk av markedsbaserte mekanismer hvor land kan krediteres utslippsreduksjoner som gjennomføres i andre land. Avtalen bør også inkludere prinsipper om å unngå dobbelttelling av utslippsreduksjoner og om miljøintegritet. Avtalen bør også opprette en sentralisert samarbeidsmekanisme under FN. Forhandlingsteksten har opsjoner som dekker alle disse elementene, og hjemler både kvote- og prosjektbasert samarbeid som vi har i dag og nye samarbeidsformer. I bokføringsdelen har teksten også referanser til behovet for å unngå dobbelttelling og sikre miljømessig integritet.

Detaljene i et regelverk vil trolig måtte utvikles over tid. Beslutninger som setter i gang arbeid med regelverk vil derfor også være viktige. Avtalen og regelverksarbeidet bør bygge på eksisterende mekanismer under Kyotoprotokollen og pågående markedsrelatert arbeid under konvensjonen. Klare og gode bestemmelser om overvåking, rapportering og kontroll samt bokføring av utslipp vil også fremme markedsbasert samarbeid. Tekstene må ikke gi rom for tvil om at det allerede er anledning til markedsbasert samarbeid i dag eller skape unødige betingelser for et fremtidig samarbeid.

Landarealer, inkludert skog

Det eksisterer et stort globalt potensial for å redusere utslipp og øke det langsiktige opptaket av klimagasser i landarealer, inkludert skog. Å adressere dette vil være et viktig grep for å nå målet om å holde den globale oppvarmingen under 2 grader. Det er derfor viktig at landrelaterte utslipp og opptak inkluderes i landenes utslipps- og rapporteringsforpliktelser.

Samtidig har landarealene visse spesifikke egenskaper, samt sosiale og miljømessige hensyn som må ivaretas. Landarealene kan for eksempel både ta opp og lagre klimagasser og samtidig være en utslippskilde. Fornybar energi og råstoff fra skog kan også bidra til utslippsreduksjoner i andre sektorer. Naturlig variasjon og kompleksitet, herunder geografiske variasjoner, påvirker også utslipp og opptak. Bruk av landarealene er viktig for bevaring av naturmangfold og verdens matsikkerhet. Slike egenskaper bør gjenspeiles og tas hensyn til ved utforming av regler for inkludering av landarealer i en ny avtale.

Norge vil legge til grunn at alle opptak og alle utslipp fra ulike arealer – skog, dyrket mark, beite, vann og myr, bebyggelse og annen utmark – inkluderes over tid. Parter bør gjøre rede for alle større opptaks- og utslippskilder. Dette representerer en opptrapping i hva som inkluderes, sammenlignet med Kyotoprotokollen. En arealbasert tilnærming gir også bedre utgangspunkt for å vurdere effektene på biologisk mangfold, fordi disse ofte er knyttet til arealbruksendringer. Norge vil arbeide for at landarealene inkluderes på en robust måte med krav til transparens, etterprøvbarehet, sammenlignbarhet og slik at det sikrer miljømessig integritet. Når noe er rapportert for, bør det forbli i rapporteringen. Miljømessige og sosiale hensyn som ivaretar bærekraftig forvaltning av

landarealene bør også inngå. Landenes tiltak må være i tråd med deres øvrige miljømessige forpliktelser og målsetninger.

Ved inkludering av landarealene må det være et mål at dette reelt sett skal bidra til å styrke ambisjonene og mulighetene for å nå 2-gradersmålet gjennom høy miljømessig integritet. Med dette menes at inkludering av skogsektoren ikke skal bidra til at ambisjonsnivået i andre sektorer svekkes. Videre er det viktig at framtidig regelverk utformes på en måte som ivaretar både det kort- og langsiktige perspektivet i skogsektoren.

Robuste regler for måling, rapportering og verifisering (MRV) og bokføring av utslipp og opptak fra landsektoren bør inngå i et felles MRV-rammeverk, med rom for en stegvis tilnærming avhengig av lands kapasitet. Rammeverket bør gjelde for alle land og omfatte ulike tilnærmingsmåter for å reflektere ulike nasjonale forutsetninger og kapasitet, forutsatt at krav til åpenhet, sammenlignbarhet, konsistens i tilnærming og metode, samt miljømessig integritet overholdes. Systemer som kan sikre uavhengig verifikasjon og integritet ved rapportering bør etableres som en del av et overordnet og forbedret MRV-system for nasjonale bidrag.

Det har de siste årene vært stor fremgang i forhandlingene om reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+) gjennom etablering av et teknisk og normativt rammeverk for gjennomføring, inkludert retningslinjer for å måle, rapportere og verifisere resultater. REDD+ kan øke lands ambisjoner ved å være et ferdigforhandlet rammeverk for effektive klimatiltak i tropiske skogland, og hvor det er et stort potensial for å øke målbare resultater gjennom internasjonal klimafinansiering. REDD+ vil være en vedtatt form for samarbeid selv om det ikke omtales eksplisitt i avtalen. Norge mener like fullt at det bør anerkjennes i avtalen at land kan bygge på dette vedtatte rammeverket under konvensjonen. Det bør videre anerkjennes at land har behov for støtte i denne sammenheng. Internasjonalt samarbeid for å utnytte potensialet i blant annet REDD+-arbeid, gjennom finansiering, bør bidra til at disse landene styrker sine nasjonale forpliktelser. Se videre beskrivelse under finansiering.

Det er viktig at parter i lys av sin nasjonale kontekst kan bygge videre på de prinsipper og metoder som er utviklet under FNs klimapanel (IPCC), konvensjonen og regelverket som er utviklet for rapportering og kontroll under Kyotoprotokollen. Metoder i et felles regelverk besluttet av framtidige partsmøter bør bygge på dette.

Klimatilpasninger

Norge skal delta konstruktivt i diskusjonene om hvordan klimatilpasning skal reflekteres og styrkes i den nye avtalen. Fra norsk side vil vi jobbe for at avtalen understreker alle lands ansvar for å ta hensyn til at klimaet endrer seg i planlegging og investeringer. Norge vil støtte et overordnet kvalitativt mål på tilpasning, men vil ikke støtte et kvantitativt globalt mål for tilpasning ettersom dette vil være svært vanskelig å operasjonalisere, og derfor i stor grad vil bære preg av for mange usikre indikatorer.

Norge jobber for at det legges inn sterkere føringer på landenes ansvar for å gi de fattigste og mest sårbare menneskene prioritet. Videre jobber Norge for at det legges til grunn kunnskap og deltakende tilnærminger i arbeidet med klimatilpasning. Norge vil bygge på eksisterende rammeverk for klimatilpasning og styrke dette, blant annet gjennom mer effektivt regionalt samarbeid og økt støtte til tilpasningsarbeid for de fattigste og mest sårbare landene. Norge skal bidra til at kunnskap om og virkemidler relatert til klimaendringenes påvirkning på natur og samfunn, for eksempel påvirkning på økosystemer og migrasjon, inkluderes i partenes nasjonale forebyggings- og tilpasningsarbeid. Avtalen bør bidra til at partene anerkjenner naturens bidrag til å løse klimautfordringene og arbeider for at verdens økosystemer skal være best mulig rustet til å møte klimaendringene.

Norge ønsker ikke å øke rapporteringsbyrden under konvensjonen, men vil jobbe for at det åpnes for en strømlinjeforming av eksisterende rapporteringsmekanismer (for eksempel rapporteres det i dag på tilpasning gjennom nasjonale kommunikasjoner (National Communications), toårige oppdateringsrapporter (Biennial Update Reports, BURs), nasjonale tilpasningsplaner (National Adaptation Plans, NAPs) og tilpasningselementet i de innmeldte nasjonalt bestemte foreløpige bidragene (Intended Nationally Determined Contributions, INDCs). Videre vil Norge støtte at eksisterende retningslinjer om at rapportering på tilpasning også inkluderer et framoverskuende element.

Norge bør jobbe for å unngå bestemmelser om tap og skade som egen del av avtalen, men dette kan eventuelt inkluderes under klimatilpasning og/eller i beslutningene. Ved eventuelle referanser til tap og skade bør det være tydelig at kompensasjon og erstatning ikke blir en del av det nye rammeverket.

Eksisterende mekanismer og institusjoner for tilpasning og tap og skade bør videreføres gjennom en generell referanse i avtalen. Norge vil jobbe for å unngå en spesifikk og detaljert oppramsing av hvilke institusjoner og mekanismer som videreføres i avtaleteksten, men heller søke en løsning hvor dette blir avklart i COP-avgjørelse i Paris eller senere. For Warszawamekanismen vil Norge jobbe for at denne opprettholdes og videreføres, men åpner for at mandatet kan utvides dersom dette er en naturlig videreføring av eksisterende mandat og vil kunne føre til et styrket kompromiss mellom partene. Når det gjelder UNFCCCs rolle knyttet til migrasjon, legger Norge til grunn at legale og humanitære sider av forflytning ligger utenfor mandatet til UNFCCC.

Norge skal støtte videre dialog mellom Tilpasningsfondet og GCF om den fremtidige arkitekturen for finansiering av tilpasning.

Finansiering

Finansieringsbestemmelse i avtalen må utformes på en slik måte at de støtter opp under gjennomføring av avtalen på en mest mulig effektiv måte. En avtale med

ambisiøse klimamål vil bidra til å fremme mobilisering av finansielle ressurser ved at den gir langsiktige signaler til myndigheter og privat sektor.

Norge arbeider for at finansieringskapittelet skal være kort og overordnet, og utformes på en måte som sikrer et grunnleggende nasjonalt ansvar for å mobilisere klimafinansiering i tråd med nasjonal kapasitet, samt at støtte til klimatiltak i fattige land må komme fra en større giverkrets enn i dag. Vi arbeider også for at finansieringskapittelet skal ha et bredere fokus enn støtte fra rike til fattige land, og støtter derfor en generell formulering som sier at globale finansieringsstrømmer må understøtte avtalens formål. En referanse til at finansiering må komme fra flere kilder, både offentlige og private, er avgjørende.

Norge er også opptatt av at klimafinansiering i avtalen må innrettes slik at den utløser mest mulig ambisiøse tiltak over tid, både på tilpasning og utslippsreduksjoner. Forutsigbarhet og langsiktighet er en nøkkel for å oppnå dette. Norge støtter derfor en forpliktelse for alle parter til å gi jevnlig oppdateringer om planer for å mobilisere og tiltrekke seg klimafinansiering. Utgangspunktet må være at utviklingsland gjør sitt beste for å gjennomføre planlagte tiltak med nasjonale ressurser, men de kan i slik rapportering synliggjøre hvor mye mer de kan gjøre med internasjonal støtte. I praksis vil evnen til å mobilisere nasjonale ressurser variere mye. Norge kan ikke gå med på tallfestede juridiske forpliktelser for hvor mye enkeltland skal bidra med.

Klimafinansiering må innrettes med tanke på å maksimere klimaeffekt, i tråd med nasjonale planer og prioriteringer, Avtalen bør legge til rette for resultatbasert finansiering, gjerne knyttet til REDD+, og må ikke begrense bruken av slike tilnærminger. Norge kan akseptere en generell bestemmelse om behovet for å balansere støtte til tilpasning og utslippsreduksjoner i tråd med mottakerlandenes nasjonale prioriteringer, så lenge det ikke innebærer en nedjustering av finansieringen som går til utslippsreduksjoner. Samtidig støtter Norge en anerkjennelse av behovene til de minst utviklede landene og små øystater, særlig på tilpasningsområdet.

Norge mener at klimakonvensjonens finansieringsmekanisme, bestående av Den globale miljøfasiliteten og Det grønne klimafondet, skal betjene den nye avtalen. I tilhørende beslutning, men ikke i avtalen, bør Den faste finansieringskomiteen gis en rådgivende funksjon.

Måling og rapportering

Det er avgjørende at utslippsreduksjoner måles, at resultatene og metodene rapporteres samt at det gis adgang til uavhengig verifisering (MRV). Dette gir tillit til at andre land gjør det de har sagt, og er en viktig driver for ambisjoner i den nye avtalen.

Gitt at vi får en avtale der alle skal ha en form for utslippsforpliktelser, med ulike nasjonalt bestemte bidrag, er det naturlig å ha et felles tilnærming for måling og rapportering, som omfatter både tiltak og støtte. Et felles rammeverk kan bygge på det eksisterende systemet under konvensjonen (og for mange land også Kyotoprotokollen),

som er bygd opp gjennom 20 år, og som ble vesentlig utvidet gjennom vedtak i Durban (COP17), men der dette er omformet til et felles system for alle land med innebygget fleksibilitet for å ta hensyn til variasjoner i lands kapasitet. Det bør erkjennes at landene har ulik kapasitet på området, og at det vil påregnes at land med lav kapasitet vil trenge tid til å bygge opp dette. Det er også viktig at det gis støtte til slik kapasitetsbygging.

Avtalen bør inneholde hovedregler og prinsipper for regelmessig rapportering av nasjonale utslippsregnskap, og uavhengig gjennomgang ("review") av utslippsregnskapene. Det bør være referanse til felles metodikk og vekting av gassene fra FNs klimapanel (IPCC) og til kontinuerlig utvikling. Det bør også inkluderes normative prinsipper i avtalen som transparens, treffsikkerhet, fullstendighet, sammenlignbarhet og konsistens. I tillegg bør avtalen reflektere særlige prinsipper for bokføring for landsektoren og markedsmekanismer, om det ikke kan inkluderes i artikkelen om utslippsreduksjoner.

MRV for støtte bør reflektere at antall land som bidrar vil øke og ha bestemmelser for alle land med fleksibilitet ut fra landenes kapasitet og nasjonale omstendigheter. Det nye systemet må ha bedre bestemmelser for å rapportere på bruk av internasjonal støtte, uten å øke rapporteringsbyrden for de fattigste landene. Systemet bør også gi en åpning for utvikling av metoder for å måle og rapportere mobilisert privat kapital.

Behovet for fleksibilitet for utviklingsland kan i stor grad ivaretas gjennom en fleksibel tilnærming for måling og utslippsregnskap for ulike land, gjennom den differensierte tilnærmingen som allerede ligger i veiledningene fra FNs klimapanel. Differensierte valg og omfang av utslippsmål vil også gi en differensiering i håndteringen i MRV-systemet og det kan utvikles veiledning som eksplisitt gir mindre krav til land som har valgt ikke-kvantifiserbare mål ut fra at de har lav kapasitet.

MRV på tilpasning bør inkludere rapportering på klimaeffekter og utvikling i det nasjonale arbeidet med klimatilpasning. Detaljene i dette bør vurderes kritisk da dette er en annen type forpliktelse enn utslippsreduksjoner, og det er viktig ikke å innføre unødvendige rapporteringsbyrder.

Norge arbeider for at avtalen skal inkludere uavhengig gjennomgang av rapportene, både ved en teknisk ekspertgjennomgang og en multilateral prosess. Gitt at det blir mange land som skal inkluderes, bør det lages ordninger som prioriterer land med høye utslipp.

Global gjennomgang (global stock-take)

Det vil være nyttig å ha regelmessige gjennomganger av avtalens gjennomføring opp mot avtalens formål, og eventuelt også de kollektive mål som man måtte bli enige om under kapitlene om utslippsreduksjoner, klimatilpasning og finansiering. Dette vil være viktig for å vurdere avtalens effektivitet, men være særlig viktig for å kunne informere de regelmessige oppdateringene av nasjonale utslippsmål. Det er viktig at rutinene for

dette ikke gjøres identiske for de ulike tematiske områdene, da dette må tilpasses de dynamiske elementer som man måtte bli enige om under hvert område.

Etterlevelse og gjennomføring

Partenes etterlevelse av sine forpliktelser er sentralt for å skape tillit og forutsigbarhet. I likhet med andre internasjonale miljøavtaler bør den nye avtalen etablere en «ikke-etterlevels- og gjennomføringsmekanisme» («non-compliance and implementation mechanism») som kan adressere tilfeller av ikke-etterlevelse og gi partene anledning til å handle i tråd med sine forpliktelser. Samtidig bør den tilby et forum hvor utfordringene ved partenes gjennomføring av sine nasjonalt bestemte bidrag kan diskuteres og adresseres.

Siden innholdet i de nasjonalt bestemte bidragene mest sannsynlig ikke kommer til å bli en del av partenes substansielle forpliktelser under den nye avtalen, bør mekanismen omfatte en komité med to grener («branches»), hvor den ene ser på ikke-etterlevelse («compliance branch»), mens den andre («implementation branch») har en mer tilretteleggende funksjon ved å gi anbefalinger for å møte utfordringer ved gjennomføring av partenes NDC-er.

Sluttbestemmelser

- a) Institusjoner: Norge anser en bestemmelse som tilrettelegger for at eksisterende institusjoner skal tjene den nye avtalen, med mindre noe annet besluttet av styreorganet, som en pragmatisk løsning som også kan spare verdifull forhandlingstid i Paris.
- b) Ikrafttredelse: Ikrafttredelsesbestemmelsen er avgjørende for når avtalen kommer til å bli rettslig bindende for stater som har ratifisert den. Det er viktig at terskelen ikke er for høy, for å unngå at det går lang tid før avtalen trer i kraft. Det bør videre unngås at enkelte stater kan få «veto» i den forstand at kun deres ratifikasjon kan utløse ikrafttredelse av avtalen. Norge vil derfor arbeide for en bestemmelse som setter opp alternative terskler: enten et visst antall land eller en viss andel av de globale utslippene representert av land som har ratifisert.
- c) Betingelser for å bli part i avtalen: Norge arbeider for at kun stater som har kommunisert et nasjonalt bestemt utslippsreduksjonsbidrag kan bli parter i den nye avtalen.

B. Arbeidsstrøm 2 – Arbeidsprogram for større utslippskutt før 2020:

Diskusjonene under arbeidsstrøm 2 ser på hvordan samarbeid under FNs klimakonvensjon kan bidra til å styrke landenes ambisjoner og arbeid for å få på plass utslippsreducerende tiltak fram mot 2020, slik at ambisjonsnivået øker og utslippene kuttes ytterligere.

Den viktigste delen av dette arbeidet er en teknisk gjennomgang av potensialet for utslippskutt i ulike sektorer. Som en del av denne tekniske gjennomgangen er det gjennomført tekniske ekspertmøter på områder hvor det kan finnes et betydelig potensial for økte utslippskutt. De tekniske ekspertmøtene er organisert som en uformell dialog mellom myndigheter, ekspertorganisasjoner, aktører fra næringslivet og andre sivilsamfunnsrepresentanter.

Hittil har det vært gjennomført ekspertmøter om fornybar energi, energieffektivisering, skog-, jord- og arealbruk, byer og urbanisering, CO₂-fangst og -lagring og et eget møte om "andre klimagasser enn CO₂" (i hovedsak kortlevde klimadrivere). De tekniske ekspertmøtene har blitt fulgt opp ved at sekretariatet har produsert og oppdatert "technical papers" som kan støtte landenes arbeid med å identifisere muligheter for ytterligere utslippskutt.

Med utgangspunkt i forslaget fra de to møtelederne av ADP ble det på siste forhandlingsmøte jobbet fram et forhandlingsgrunnlag for mulige beslutninger på COP 21. Det siste forhandlingsmøtet viste tydelig at partene fortsatt står langt fra hverandre, noe forhandlingsgrunnlaget også bærer preg av.

Det er enighet om å videreføre de tekniske ekspertmøtene til 2020 og om at disse møtene fortsatt skal danne grunnlag for dokumenter som kan støtte landenes arbeid. Det er videre enighet om at dette arbeidsområdet fortjener økt politisk oppmerksomhet. Men utover dette er det mange avklaringer som er skjøvet til Paris-møtet.

Mandatet for dette arbeidsprogrammet stammer fra Durban-beslutningen og handler om økte utslippskutt før 2020, men det er nå et sterkt press for å utvide virkeområdet til å omfatte ambisjoner før 2020 på klimaområdet i sin helhet, ikke bare utslippskutt. I forhandlingsgrunnlaget ligger det ulike forslag om hvordan arbeidet skal organiseres og ledes, inkludert alternative forslag til ledelse. En del av forslagene i forhandlingsgrunnlaget handler kun om å øke ambisjonsnivået til enten utviklingsland eller utviklede land. Det er videre noe uenighet om hvordan næringslivsrepresentanter, andre sivilsamfunnsaktører og andre offentlige myndigheter enn stater skal involveres i arbeidet.

Norge har som utgangspunkt at organiseringen av dette arbeidet må støtte oppunder arbeidet som må gjøres for å ruste FNs klimakonvensjon for arbeidet med den nye avtalen når den trer i kraft i 2020. Beslutningen bør derfor henvende seg til alle parter under konvensjonen og legge til rette for at alle parter skal kunne øke eget ambisjonsnivå eller egen evne til å leve opp til mål og forpliktelser, uten en skarp todeling mellom industriland og utviklingsland.

Videre ønsker Norge at dette arbeidsprogrammet fortsatt skal ha fokus på utslippskutt, og at spørsmål som gjelder tilpasning og finansiering skal håndteres av eksisterende institusjoner og prosesser under konvensjonen. Også for arbeidsstrøm 2 ønsker Norge

i størst mulig grad å benytte eksisterende institusjoner og rammeverk under FNs klimakonvensjon i gjennomføringen, i stedet for at det opprettes nye.

Norge har over tid argumentert for at ansvaret for den tekniske gjennomgangen bør overføres til Teknologimekanismen. Norge har ikke fått gjennomslag for dette, blant annet fordi store grupper av land ønsker å beholde dette arbeidet nærmere det politiske nivået. I Paris vil Norge fortsatt arbeide for en beslutning som involverer de eksisterende institusjonene under konvensjonen i større grad, spesielt Teknologikomiteen (TEC) og Klimateknologisenteret (CTCN).

Norge ser den klare rollen til eksperter fra næringsliv og annet sivilsamfunn som en av de største fordelene med dette arbeidsprogrammet. Norge vil arbeide for at denne rollen anerkjennes i beslutningen og styrkes i arbeidet fram mot 2020.

Norge støtter ambisjonen om at resultatene fra arbeidsprogrammet skal informere den politiske debatten under FNs klimakonvensjon, og vil sammen med parter fra ulike forhandlingsgrupper søke å finne gode løsninger for dette.