

COP 24: Norsk strategi for forhandlingene og oppfølging av Parisavtalen

Ved oppstarten av den 24. partskonferansen (COP 24) i Katowice der regelverket under Parisavtalen skal vedtas gjenstår det svært mye arbeid. Det blir en stor utfordring å sikre at det vedtas et felles og robust regelverk med tilstrekkelige detaljer til å være reell hjelp for land i deres gjennomføring. Norge skal bidra konstruktivt til løsninger samtidig som vi sikrer at regelverket opprettholder enigheten fra Paris og legger til rette for økte ambisjoner fra alle land.

Paris-regelverket

Regelverket under Parisavtalen vil inneholde regler, veiledning, prosedyrer og oppfølgingsmekanismer. Framdriften har vært utilstrekkelig, og møtelederne presenterte nye tekster 15. oktober der elementene og opsjonene ble formulert i mer legal tekst, i samme format som det som skal vedtas. Formøtet i Krakow (PreCOP) tydet på at land er villige til å arbeide med denne teksten som utgangspunkt. Formøtet viste også at 1,5-gradersrapporten fra FNs klimapanel blir vist til av mange land og det understreker hvor viktig det er at Parisavtalen blir fullt ut operasjonell gjennom et robust regelverk.

Forhandlingene på utslippsreduksjoner er særlig krevende. Også på dette temaet ble det lagt fram ny tekst, men uten at den ble formulert i mer legal form. Den største barrieren for framdrift på utslippsreduksjoner 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, og det er en tilnærming heller ikke Norge kan akseptere. For å kunne ferdigstille det mer detaljerte regelverket det er behov for, er det ønskelig med avklaringer på høyere nivå knyttet til spørsmålet om todeling

Den andre uken er høynivådelen av møtet, og det polske formannskapet vil ta over. Tekstutkastet på de ulike tema, slik det foreligger nå, inneholder svært mange uenigheter og opsjoner, langt mer enn det er mulig å håndtere i politiske konsultasjoner. Den første uken av partskonferansen er det derfor nødvendig at land blir enig i de fleste saker. Det bør derfor arbeides aktivt i de tematiske gruppene for å løse uenighet, og for å oppnå to iterasjoner av teksten slik møtelederne ønsker. Dersom det ikke er mulig å få fremgang i gruppen som arbeider med utslippsreduksjoner bør det tas opp på møtet hvordan man på andre måter kan oppnå fremgang.

I arbeidet med å oppnå enighet vil Norge arbeide konstruktivt for å bidra til enighet om et robust og effektivt regelverk. Det skal være et godt resultat på alle områdene det forhandles på. Dette er nødvendig for å få et balansert regelverk som får tilstrekkelig oppslutning fra alle.

Norge har tidligere spilt inn forslag til utforming av regelverket og disse danner fortsatt grunnlaget for de norske posisjonene på COP 24. En norsk hovedlinje er at regelverket skal være felles og hjelpe landene i å formulere, gjennomføre, bokføre og rapportere på sine nasjonalt fastsatte bidrag (også omtalt som NDC, som er en forkortelse for *nationally determined contribution*) 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, og at den har et tilstrekkelig detaljeringsnivå.

Differensiering er en viktig del av Parisavtalen og er håndtert under Parisavtalens ulike bestemmelser. Det innebærer ikke todeling i regelverket mellom industriland og utviklingsland såfremt ikke dette er presisert. Regelverket skal fremme ambisiøse bidrag og tiltak fra partene, samtidig som det aksepteres at land har ulike nasjonale omstendigheter og ulikt startpunkt. Regelverket skal fremme kontinuerlig forbedring og økte ambisjoner over tid. For å oppnå dette er det avgjørende å bidra med klimafinansiering, teknologioverføring og kapasitetsbygging til utviklingsland.

I regelverket under Parisavtalen er det viktig at hensynene som innleder Parisavtalen, menneskerettigheter og likestilling, naturmangfold, matsikkerhet og rettferdig 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 urfolk- og lokalsamfunnsplattformen. Sivilsamfunnets rett til informasjon og involvering skal fremmes.

Selv om det skal leveres substansielle beslutninger på alle områder vil det likevel være behov for teknisk arbeid også etter Katowice, for eksempel på mer detaljert regelverk og formater. Det kan også være behov for å endre regelverket ettersom man høster erfaringer med det. Det er derfor viktig at regelverket som etableres, har bestemmelser som åpner for videreutvikling og forbedring over tid.

Møtelederne og det polske formannskapet vil ha en viktig rolle i å drive sluttforhandlingene fremover og oppnå enighet. Norge vil støtte opp om møtelederne og formannskapet og bidra til at de kan drive forhandlingene fremover og legge fram nye iterasjoner av tekstene. Diskusjonene bør den første uken i størst mulig grad tas i de tematiske gruppene, men forhandlingslederne bør også involveres for å løse opp i fastlåste posisjoner. Det er viktig at det ikke bare forhandles i plenumsformat, men også i mindre grupper. 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

Partene har en forpliktelse til å bidra til klarhet, åpenhet og forståelse for de utslippsbidrag de kommuniserer samt og å redegjøre (bokføre) for sine bidrag. Regelverket skal gi ytterligere veiledning og regler for dette. Partene har meldt inn mange ulike typer mål, fra økonomidekkende utslippsreduksjonsmål til kvalitative tiltaksmål. Norge mener det er behov for mer detaljert informasjon om bidragene sammenlignet med det som foreligger i Parisbeslutningen (§27). Det er viktig at denne veiledningen favner alle typer utslippsmål, og inkluderer alle sektorer og aktiviteter som er relevant for de ulike målene. Det bør gis informasjon om forutsetninger og tilnærminger brukt både i utformingen målet og i bokføringen av det. Intensjon om bruk av internasjonale markeder for kvoter/utslippsreduksjoner bør komme frem. Bokføringsreglene skal sikre at landene gjennom bokføring av utslipp og opptak gir klarhet i om utslippsmål faktisk ble oppnådd, og at det er i tråd med prinsippene for bokføring som ble besluttet i Paris. Sektoren for skog- og

arealbruk 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 karbonlagring i treprodukter, 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. Den nye mekanismen skal også kunne omfatte hele sektorer.

Tilpasning til klimaendringer er for mange utviklingsland sentralt for deres tilslutning til Parisavtalen. Innretningen av tilpasningskommunikasjonen 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. Norge vil arbeide for at rapportering og kommunikasjon av finansiering vil styrkes under Parisavtalen. 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 skal også vedtas regelverk om kommunikasjon av fremtidig klimafinansiering til utviklingsland. Det bør bl.a. bygges på eksisterende ordning med å kommunisere klimafinansiering frem mot 2020, men veiledningen bør innrettes slik at kommunikasjonene gir større forutsigbarhet om nivå og innhold på klimafinansieringen

For teknologiutvikling skal det nye rammeverket for teknologiutvikling under Parisavtalen vedtas. 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 at 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, 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 fremgang mot målet er måling og rapportering viktig. Et godt system for måling og rapportering er også viktig for å bygge tillit til implementeringen av Parisavtalen. Norge vil arbeide for et styrket rammeverk som skal gjelde for alle land, samtidig som rammeverket trekker på det beste i det eksisterende rapporteringsregelverket. Differensiering mellom land skal ifølge Parisavtalen gis gjennom fleksibilitet ut fra landenes kapasitet, det er derfor ikke grunnlag for separate regelverk (todeling) for industri- og utviklingsland, slik som i dagens regler.

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 opplegg for den globale gjennomgangen, 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 bestemmelser for å bli operasjonell. Det bør særlig besluttes hva som setter i gang komiteens arbeid. Dette kan være den berørte part, men komiteen bør også selv 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.

Talanoa-dialogen

Talanoa-dialogen skal foreta en kollektiv gjennomgang av framdrift mot måloppnåelse for Parisavtalens temperaturmål og mål om balanse mellom utslipp og opptak i løpet av siste halvdel av dette århundre. I løpet av 2018 er det gjennomført flere forberedende aktiviteter hvor parter og ikke-statlige aktører har delt erfaringer og synspunkter på tre grunnleggende spørsmål: hvor er vi, hvor bør vi være og hvordan kommer vi dit.

FNs klimapanel har levert en rapport om 1,5 grader og denne utgjør et sentralt grunnlag for Talanoa-dialogen.

Talanoa-dialogen avholdes 11. og 12. desember. Den innledes med et plenumsmøte med presentasjon av Klimapanelets 1,5, en gjennomgang av utfallet av den forberedende fasen og presentasjon fra Action Agenda "champions". Deretter deles dagen opp i rundebord med 10-12 deltakere for å besvare det tredje Talanoa-spørsmålet; hvordan kommer vi dit. Norge vil delta ved Klima og miljøminister Ola Elvestuen.

Flere kanaler og instrumenter bør benyttes for forankre Talanoa-dialogen;

- en formell forankring av at dialogen har funnet sted og anerkjenner presidentskapets innsats og ønsker oppsummeringsrapporten velkommen.
- erklæringer fra presidentskapet og fra grupper av land som rammer inn de politiske budskapene fra dialogen. Dette bør inkludere budskap om at land vil vurdere å heve

ambisjoner i sine nasjonalt fastsatte bidrag (NDCer) fram mot disse skal sendes inn i 2020.

Norges innspill til rundebordet om "hvordan kommer vi dit" tar utgangspunkt i Norges innspill til Talanoa-dialogen fra 2. april 2018 og fremmer:

- betydningen av tiltak i tropisk skog og oppfordre til større deltakelse
- prising av utslipp som et effektivt verktøy for langsiktige utslippsreduksjoner
- betydningen av nullutslippstransport
- markedssamarbeid kan bidra til at land kan sette høyere ambisjoner
- klimaeffekt på lang og kort sikt er viktig å se i sammenheng
- nødvendigheten av samarbeid og involvering og en rettferdig omstilling
- viktigheten av å etablere nasjonale institusjonelle og juridiske rammeverk for gjennomføring av Parisavtalen

Norge vil også arbeide sammen med andre land for å utforme og fremme politiske budskap fra Talanoa-dialogen om behovet for raske og dype utslippskutt i lys av 1,5 gradersrapporten fra FNs klimapanel, og at alle land vurderer å øke ambisjonen i sine utslippsmål fram mot innmelding av nye nasjonalt fastsatte bidrag i 2020.

Andre tema

Klimakonferansen vil også ta opp andre viktige tema. Det vil være høynivåmøter på klimafinansiering og innsats pre-2020. Konferansen behandler saker under Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen knyttet til hvordan land gjennomfører sine forpliktelser og hvordan de ulike institusjonene som er etablert fungerer. Det gjelder blant annet teknologimekanismen, finansieringsmekanismen, eksisterende markedsbasert samarbeid, urfolksplattformen som er under etablering, tilpasningsarbeidet, tap og skade med mer. I tillegg gir COP 24 et viktig møtested hvor parter og representanter fra sivilsamfunnet kan presentere sine klimainitiativer utenfor de ordinære forhandlingene.