



MILJØVERNDEPARTEMENTET

Strategi

Regjeringens strategi for de internasjonale klimaforhandlingene

Ny klimaavtale i 2015 og større utslippskutt før 2020





MILJØVERNDEPARTEMENTET

Strategi

Regjeringens strategi for de internasjonale klimaforhandlingene

Ny klimaavtale i 2015 og større utslippskutt før 2020





Innhold

1	Klimaforhandlingene i 2013: Det muliges eller umuliges kunst?	7
2	Norges rolle	14
3	Visjon for 2015-avtalen.....	16
4	Utslippsreduksjoner.....	17
5	Tilpasning til klimaendringer	24
6	Klimafinansiering	26



Ny klimaavtale i 2015 og raske utslippskutt før 2020

Det haster med å begrense global oppvarming. Alle land under FNs Klimakonvensjon har sluttet seg til mandatet fra klimakonferansen i 2011 i Durban, Sør-Afrika, om mer handling og forhandling.

Handling før 2020, fordi innsatsen så langt er utilstrekkelig dersom en skal ha håp om å snu den globale utslippstrenden. Dette er avgjørende for å holde global oppvarming under to grader.

Forhandling om et sterkere klimaregelverk under FN, fordi gjeldende regelverk ikke forplikter alle, ikke reflekterer globale endringer i utslipp og økonomisk utvikling, og derfor ikke er tilstrekkelig for å sikre togradersmålet. Målet er å slutføre forhandlingene i 2015 slik at ny avtale overtar fra 2020.

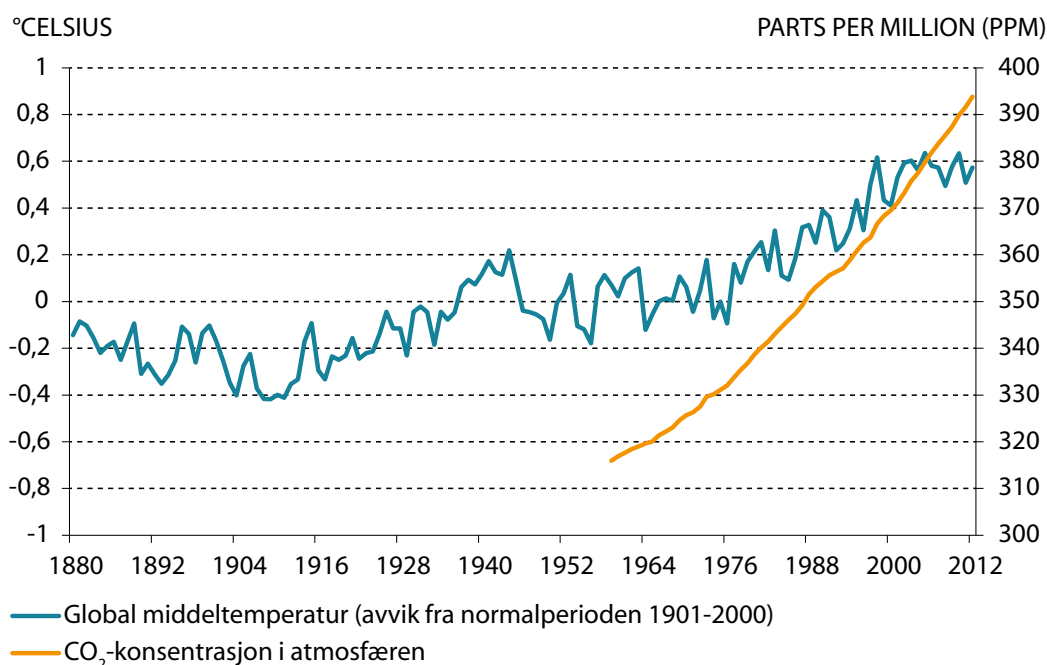
Grunnlaget for regjeringens klimapolitikk er Klimameldingen (Meld. St. 21 (2011-2012)) og klimaforliket med Stortinget 11. juni 2012. Denne strategien redegjør for hvilken rolle Norge vil søke å spille i den internasjonale prosessen under Durbanmandatet og hvilke resultater Norge arbeider for.

I lys av Norges visjon for en ny avtale, utdypes strategien på tre sentrale punkter: Utslippsreduksjoner, tilpasning til klimaendringer og klimafinansiering.

1 Klimaforhandlingene i 2013: Det muliges eller umuliges kunst?

Partene til FNs Klimakonvensjon har siden partskonferansen i København i 2009 vært enige om målet - at den globale gjennomsnittstemperaturen ikke bør stige mer enn to grader celsius sammenlignet med førindustrielt nivå. Øystatene og de minst utviklede landene fastholder at 1,5 graders temperaturøkning bør være maksimum. Den gjennomsnittlige globale temperaturøkningen ligger i dag på 0,8 grader celsius sammenlignet med førindustrielt nivå. Dersom utslippsutviklingen fortsetter som nå, er vi ifølge Verdensbankens rapport fra november 2012 og flere andre rapporter høyst sannsynlig på vei mot et tre til fire graders scenario før 2100.

→ Utvikling i CO₂-konsentrasjon i atmosfæren og global middeltemperatur

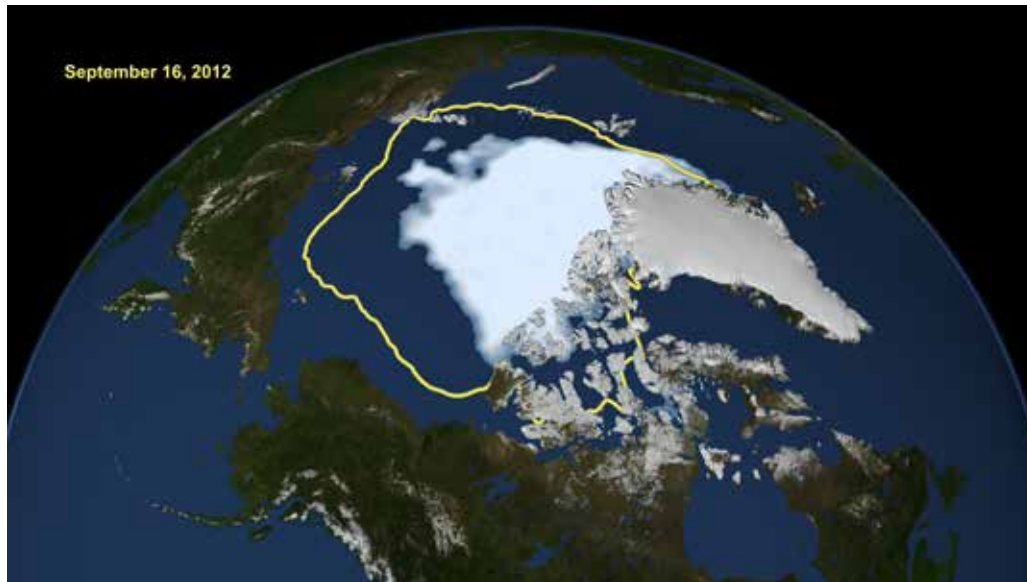


KILDE: National Oceanic and Atmospheric Administration, 2013 / miljøstatus.no

Figur 1: Klimautviklingen – økte konsentrasjoner av klimagasser og global oppvarming.

→ Rekordlav havisutbredelse i Arktis i september 2012

Den gule streken viser gjennomsnittlig havisutbredelse for samme tidsrom de siste 30 årene

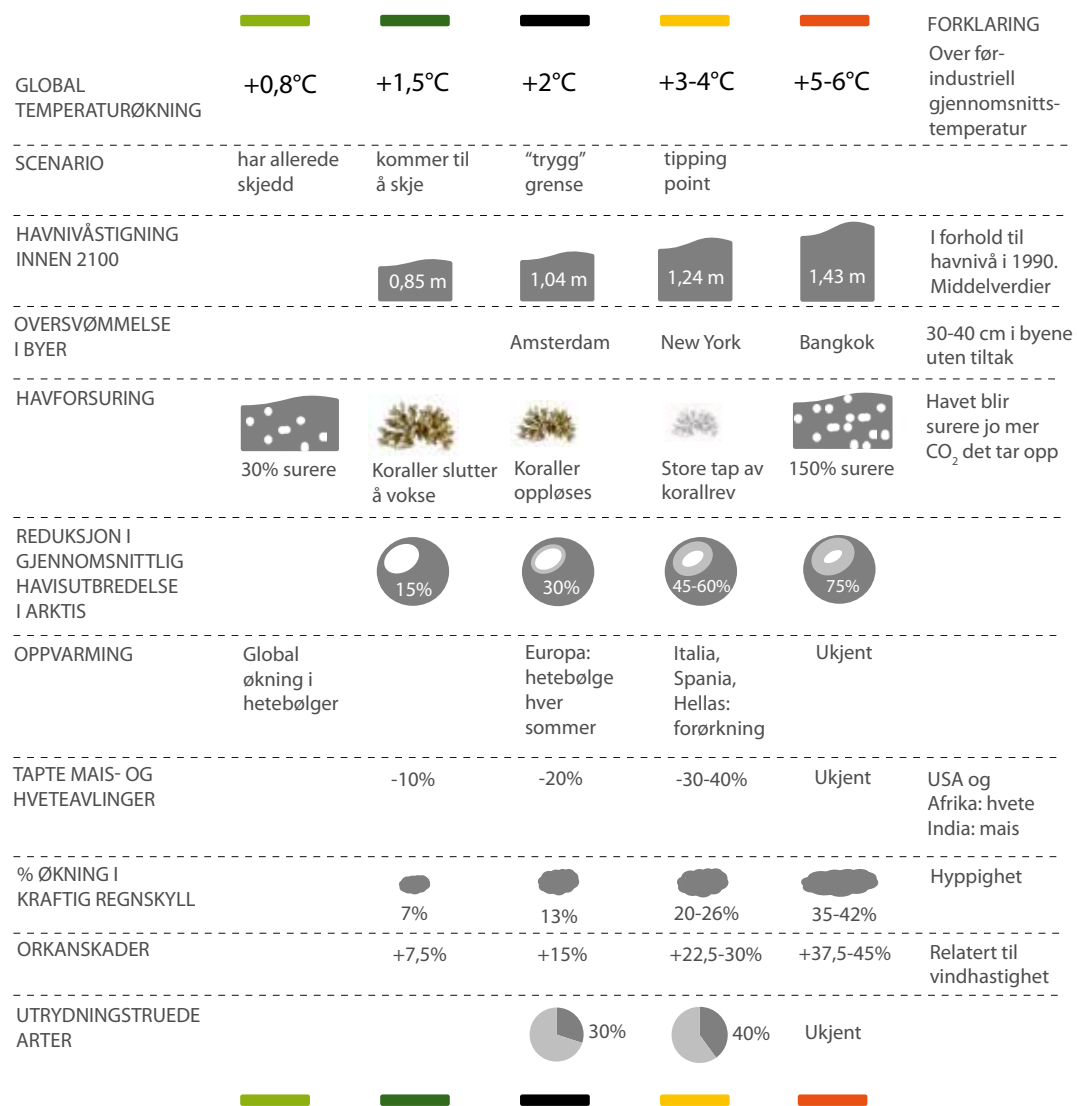


KILDE: NASA/Goddard Scientific Visualization Studio, 2012

Figur 2: Minimum havisutbredelse i Arktis (september)

Klimaforskningen er klar, og virkningene av klimaendringene i økende grad synlige og følbare. Men innsatsen står ikke i forhold til hva problemet krever. Så lenge en tilstrekkelig global respons lar vente på seg øker også utfordringen. Tiltakene blir dyrere og reduksjonene må skje raskere hvis togradersmålet skal overholdes. FNs klimapanel skal legge fram nye rapporter i 2013 og 2014. Disse vil gi oppdatert kunnskapsstatus som kan brukes til å utvikle en best mulig avtale. Forskningsresultatene de senere årene har entydig pekt i retning av større sikkerhet om menneskeskapte klimaendringer, og forskere observerer at endringene manifesterer seg raskere enn forutsett. Verden og klimautfordringen endrer seg raskt, mens det globale rammeverket henger etter.

→ Forventede konsekvenser av ulike nivåer av global oppvarming



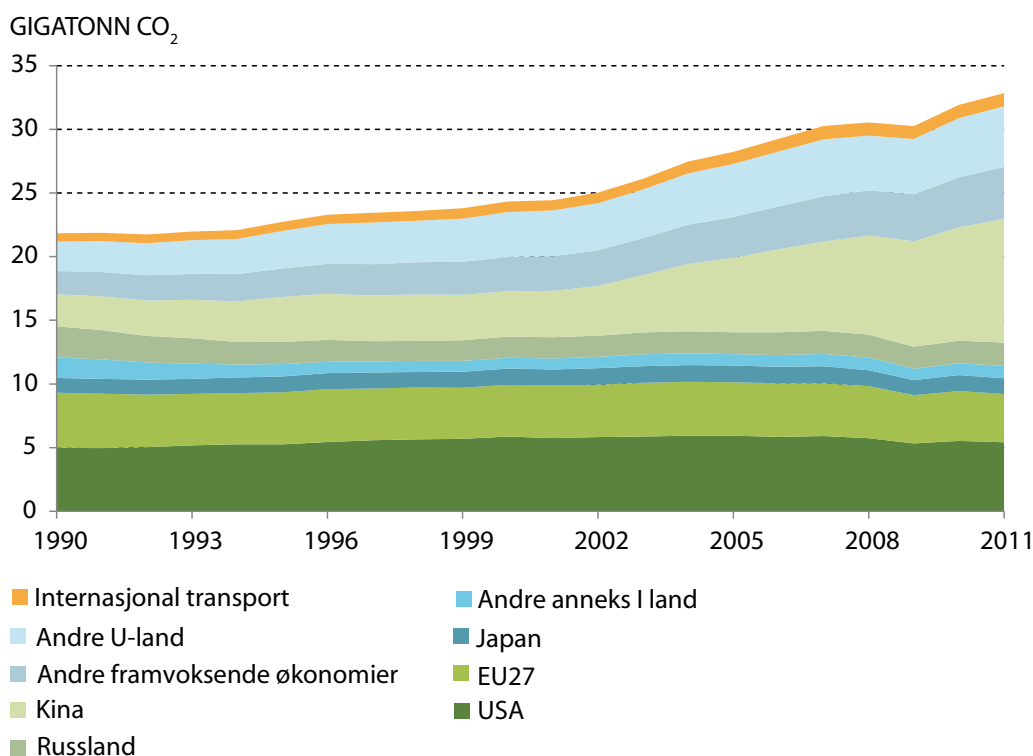
KILDE: Informationisbeautiful.net, IPCC AR4

Figur 3: Forventete konsekvenser av ulike nivåer av global oppvarming (IPCC AR4).

Bare ved å handle i fellesskap og mer målrettet kan vi unngå de verste konsekvensene av global oppvarming. I 2011 i Durban, Sør-Afrika, konstaterte partene til Klimakonvensjonen at verden trenger et sterkere internasjonalt regelverk under FNs Klimakonvensjon. Man besluttet å framforhandle en ny avtale innen 2015, med virkning senest fra 2020. Den globale utslippsveksten bør ifølge FNs klimapanel snu før 2015 dersom man skal ha rimelig sikkerhet for

å holde global oppvarming under to grader. Den andre delen av vedtaket i Durban er derfor like viktig: Landene vedtok å gjøre mer for å oppnå større utslippskutt før en ny avtale vil ha effekt. De internasjonale forhandlingene om en avtale i 2015 skjer etter partsmøtet i Durban innenfor en prosess som er kalt "Ad hoc working group on the Durban Platform for enhanced action" (ADP).

→ Globale CO₂-utslipp i ulike økonomier fra 1990 til 2011



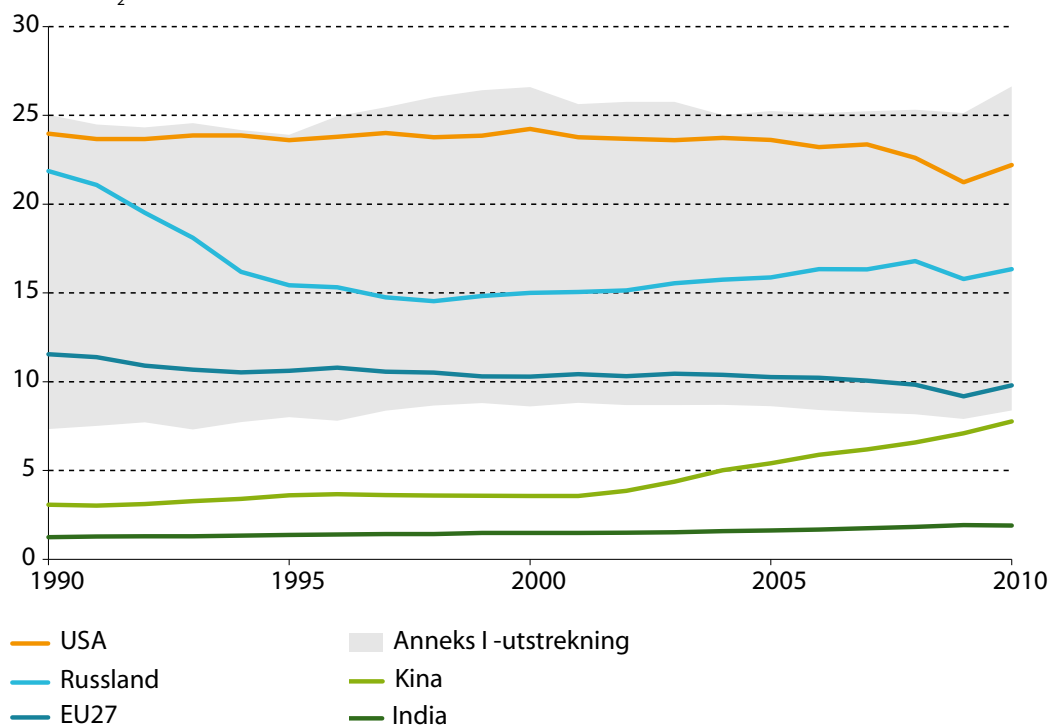
KILDE: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2012

Figur 4: Globale klimagassutslipp i ulike økonomier fra 1990 til 2012, absolutte tall. Kilde: EDGAR.

Durbanvedtaket var et gjennombrudd av to grunner: For det første fordi det etablerte en ny plattform å forhandle ut fra, og samlet arbeidet med styrket innsats i én prosess med en gitt tidsramme. For det andre er vedtaket viktig på grunn av hva det ikke sier. Det inneholder ingen henvisning til Klimakonvensjonens skille mellom i-land på listen i Vedlegg I til konvensjonen (Annex I-land), og alle andre land. Konvensjonen bygger på at Annex I-land på grunn av sine historisk større bidrag til menneskeskapte klimaendringer også har et større ansvar og skal ta ledelsen. Dette betyr imidlertid ikke at andre land ikke vil være forpliktet til å handle. Durbanvedtaket åpner for en samlet, mer relevant tilnærming til forpliktelser i en framtidig avtale som bedre reflekterer realitetene i dag, og framover.

→ Klimagassutslipp per capita i utvalgte land

TONN CO₂-EKVIVALENTER PER CAPITA



KILDE: World Resources Institute, 2013 / miljøstatus.no

Figur 5: Klimagassutslipp per innbygger. Annex I-utstrekning betyr det minste og største utslipp for de største industrilandene (Frankrike med 9 t CO₂ ekv. per innbygger og Australia med 28 t CO₂ ekv. per innbygger). Kilde: EDGAR og Gapminder.

Forhandlingene skjer i en kontekst som er annerledes enn da Klimakonvensjonen ble vedtatt i 1992 og Kyotoprotokollen ble til i 1997. Klimaforskningen har fjernet all rimelig tvil om at menneskelig aktivitet bidrar til å varme opp kloden. I samme periode har den økonomiske veksten i mange utviklingsland skutt fart, med tilsvarende vekst i klimagassutslipp. De rike industrilandenenes samlede andel av de globale utslippene er nå under halvparten og andelen blir gradvis mindre, selv om få av landene har klart å redusere utslippene vesentlig siden 1990. Den største veksten i globale utslipp skriver seg nå fra raskt voksende økonomier, spesielt utviklingsland i Asia. Den sterke økonomiske veksten har styrket de samme landenes politiske innflytelse globalt. Samtidig er det klart at det gjenstår betydelige utfordringer i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Det gjelder også internt i de mer ressurssterke utviklingslandene.

→ Klimagassutslipp og -framskriving

Andel av globalt totalutslipp for anneks I land og ikke-anneks I land



Figur 6: Andeler av globalt totalutslipp

KILDE: GLOCAF / miljøstatus.no

Samtidig er virkningene av klimaendringene stadig mer merkbare. Frustrasjonen bygger seg opp hos sårbare og fattige land ettersom klimaendringene rammer hardest land og befolkningsgrupper som fra før er mest sårbare og har minst ressurser til å tilpasse seg. Klimaendringene er en trussel mot internasjonal innsats for å bekjempe fattigdom og utjevne ulikheter.

Den internasjonale diskusjonen om grønn økonomi og omlegging til lavutslippsøkonomi gjenspeiles også i klimaforhandlingene, og bidrar til at gevinstene ved omlegging til en lavutslippsøkonomi vies større oppmerksomhet. FNs klimapanel, Det internasjonale energibyrået og FNs miljøprogram har i sine rapporter de siste årene vist at å gjennomføre de nødvendige globale utslippsreduksjonene for å holde global oppvarming under to grader, tilsier at eksisterende teknologi tas i bruk og at det utvikles ny teknologi. Det kan gi grunnlag for en utvikling som ivaretar både klimahensyn og hensyn til velferdsutvikling og økonomisk vekst. Flere analyser peker på at det også kan være fordeler for det enkelte land ved tidlig handling og omlegging til en lavutslippsøkonomi. Mange ser at den internasjonale forhandlingsprosessen ikke ensidig handler om en fordeling av byrder og historisk ansvar, men også kan åpne muligheter. Felles internasjonalt regelverk og bred deltakelse i klimaavtalen motvirker også at utslippsintensiv industri flytter til land med svak regulering og således reduserer effekten av tiltak for atmosfæren.



Grunnlaget for å lykkes med en avtale i dag er på mange måter også bedre enn ved tidligere forsøk, senest på klimakonferansen i København i 2009. Siden da har forhandlingsprosessen modnet, men også økt i kompleksitet. Det institusjonelle klimarammeverket er styrket med opprettingen av nye institusjoner, slik som Tilpasningskomiteen, Det grønne klimafondet og Teknologimekanismen. Det er også innført forsterkede krav til rapportering og kontroll av gjennomføring (MRV), og til lavutslippsstrategier og nasjonale tilpasningsplaner som understøtter oppbyggingen av en helhetlig klimapolitikk i de enkelte land. Landene har også gjennom flere års forhandlinger kommet noe nærmere hverandre i forståelse av substansielle spørsmål, og mange flere land driver en aktiv klimapolitikk. Nærmere 90 land har lagt fram målsettinger for utslippskutt fram til 2020.

Fra partsmøtene i København via Cancún, Durban og Doha, har forhandlingene tatt viktige skritt. Land i forhandlingene har funnet sammen i nye konstellasjoner på tvers av gamle skillelinjer, for å få framdrift og demme opp for negative motkrefter. Nyskapningen "Cartagenadialogen" er et slikt eksempel. Dette er en uformell samling land fra alle verdensdeler, både i-land og u-land, med felles interesse i å drive forhandlingene framover. Landene har ulike ståsteder og koordinerer ikke sine posisjoner som sådan. Gruppens styrke ligger i at man kan øke forståelsen for hverandres posisjoner og ståsteder, noe som kan legge grunnlag for ulike former for kompromiss.

Mye skjer i nasjonal klimapolitikk og i viktige politiske og faglige fora utenfor forhandlingene. Ledende økonomer, slik som lederne for Verdensbanken og for IMF, var under det økonomiske toppmøtet i Davos tidlig i 2013 klare på at klimaendringene er en trussel mot den globale økonomien. Det er i dag en større forståelse for at klimaspørsmål også er økonomisk politikk, helsepolitikk, energipolitikk, landbrukspolitikk, utenrikspolitikk, utviklingspolitikk og sikkerhetspolitikk.

2 Norges rolle

Norge har alltid vært en aktiv støttespiller for FNs Klimakonvensjon, og en pådriver for sterke internasjonale miljøvernavtaler. Klimaforhandlingene er nå inne i en viktigere fase enn på flere år. Norge vil fortsette å være en pådriver og konstruktiv partner i forhandlingene med sikte på å være ledende i arbeidet med å styrke det internasjonale klimaregimet under FN. Konkret innebærer det blant annet:

- **Faglig sterk:** Norge har grunnlag for å kunne spille inn konkrete løsninger i forhandlingene med basis i lang erfaring med klimapolitikk, tiltak og virkemidler, slik som: En sterk og velutviklet miljøvernlovgivning, lang erfaring med prising av utslipp, bruk av kvotehandel og andre økonomiske virkemidler, regjeringens skogsatsing, og integrering av miljø og klima i utviklingspolitikken.
- **Faktabasert bidragsyter:** Norge er blant ledende land på klimaforskning, spesielt på klimaendringer i arktiske strøk, is og snø. Norge støtter aktivt opp om FNs klimapanel.
- **Pådriver for ambisiøse klimapolitiske mål** med en vitenskapsbasert tilnærming.
- **Pådriver og alliansebygger på høyt politisk nivå:** Regjeringens medlemmer med statsministeren i spissen er aktive i å ta opp klima på sine respektive arenaer.
- **Sterk støttespiller til FN-prosessen:** Norge er en sterk støttespiller til arbeidet under FNs Klimakonvensjon. Dette er i tråd med hovedlinjen i norsk politikk om å støtte opp om sterke internasjonale miljøvernavtaler og FN som en sentral global aktør. Sterke, felles, bindende internasjonale rammeverk er også i Norges interesse som et lite land med en åpen økonomi.
- **Troverdig og tillitsskapende aktør:** Norge vil legge stor vekt på å oppfylle egne forpliktelser og levere troverdig på lovnader. Det er avgjørende at land med forpliktelser overholder disse for å bygge tillit i forhandlingsprosessen. Dette inkluderer på kort sikt: Å gjennomføre andre forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen fra første dag, snarlig ratifikasjon av protokollendringene, oppfylle forpliktelser om rapportering, bidra til å fylle institusjonene under konvensjonen med et godt innhold, være troverdig om klimafinansiering og opptre i samsvar med utviklingspolitiske mål.



- **Brobygger:** Norge ønsker å virke som brobygger mellom i-land, de minst utviklede landene og mellominntektsland. Norge er i posisjon til en slik rolle på grunn av vårt renommé som et land som lever opp til internasjonale forpliktelser, alltid har vært engasjert i globale løsninger og er opptatt av fattigdomsbekjempelse, rettferdighet og å lytte til utviklingslandenes behov. Norge oppfattes som en konstruktiv og nøytral aktør også utenfor klimaarenaen. Som et land utenfor EU og andre store konstellasjoner har Norge også større fleksibilitet og mulighet til å manøvrere i forhandlingssituasjonen enn de fleste andre europeiske land.
- **Alliansebygger:** Et vedtak i 2015 forutsetter allianser mellom konstruktive krefter i forhandlingsprosessen. Norge vil være aktiv for å bygge allianser for økt gjennomslag. Dels for å bygge bro mellom konstruktive land med ulik bakgrunn, slik som i Cartagenadialogen, og dels for å forene krefter med likesinnede land, slik som samarbeidet med Norden og EU, og dels for å bygge bro mellom fattige og rike land, slik som kontakten med gruppen av minst utviklede land.



3 Visjon for 2015-avtalen

Mandatet fra Durban er relativt kortfattet og åpent både med hensyn til innhold og rettslig form på 2015-avtalen. En god avtale i 2015 vil være en avtale som inneholder visse kvalitative elementer. Norges visjon er en avtale som:

1. Er folkerettslig bindende og ratifiserbar i form av en protokoll under Klimakonvensjonen.
2. Er vitenskapsdrevet: Legger til grunn den beste vitenskapelige kunnskapen. Klimapanelets femte rapport i 2014 vil gi et avgjørende grunnlag for avtalen.
3. Er effektiv for å sikre togradersmålet.
4. Er inkluderende og sikrer bred deltakelse.
5. Legger grunnlag for kostnadseffektiv virkemiddelbruk.
6. Oppfattes som rimelig og rettferdig i utforming av forpliktelser og støtte til gjennomføring.
7. Forplikter alle og sikrer integritet og åpenhet i gjennomføringen.
8. Etablerer et minimum av felles internasjonale forpliktelser, rettigheter og regler.
9. Er realistisk i forhold til hvordan verden ser ut i 2020 og framover: Den må differensiere på basis av faktiske forskjeller i økonomi, utslipp, m.v. og ikke en utdatert todeling av verden.
10. Er dynamisk og fleksibel slik at den kan tilpasse seg endringer over tid, herunder nye vitenskapelige innsikter.
11. Bidrar til prising av klimagassutslipp.
12. Gir adgang til bruk av fleksible mekanismer og legger til rette for velfungerende karbonmarkeder.
13. Nedfeller klare og robuste rammer for landenes arbeid for å tilpasse seg klimaendringene og redusere sin klimasårbarhet.

4 Utslippsreduksjoner

Utfordringen

Klimakonvensjonens overordnede mål er å stabilisere konsentrasjonene av klimagasser i atmosfæren på et nivå som forhindrer farlig menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Verdens land har blitt enige om at det innebærer å begrense global oppvarming til under to grader i forhold til førindustriell tid, men har til nå ikke vært i stand til å levere de utslippsreduksjonene som trengs for å oppfylle dette målet. Denne erkjennelsen ligger også under Durbanmandatet, og vedtaket om å intensivere innsatsen for å kutte utslippene før 2020. Arbeidet under Durbanmandatet er organisert i to "arbeidsstrømmer". Den ene handler om å utløse kraftigere og raskere utslippskutt før 2020, den andre om innholdet i en ny avtale med virkning fra 2020.

Vesentlige reduksjoner før 2020

Tiden fram til 2020 er kritisk for å begrense global oppvarming til to grader. En utfordring for forhandlingene framover er både å dekke gapet mellom nødvendige og planlagte utslippsreduksjoner på kort sikt, og å komme til enighet om en ambisiøs avtale som også sikrer togradersmålet på lengre sikt.

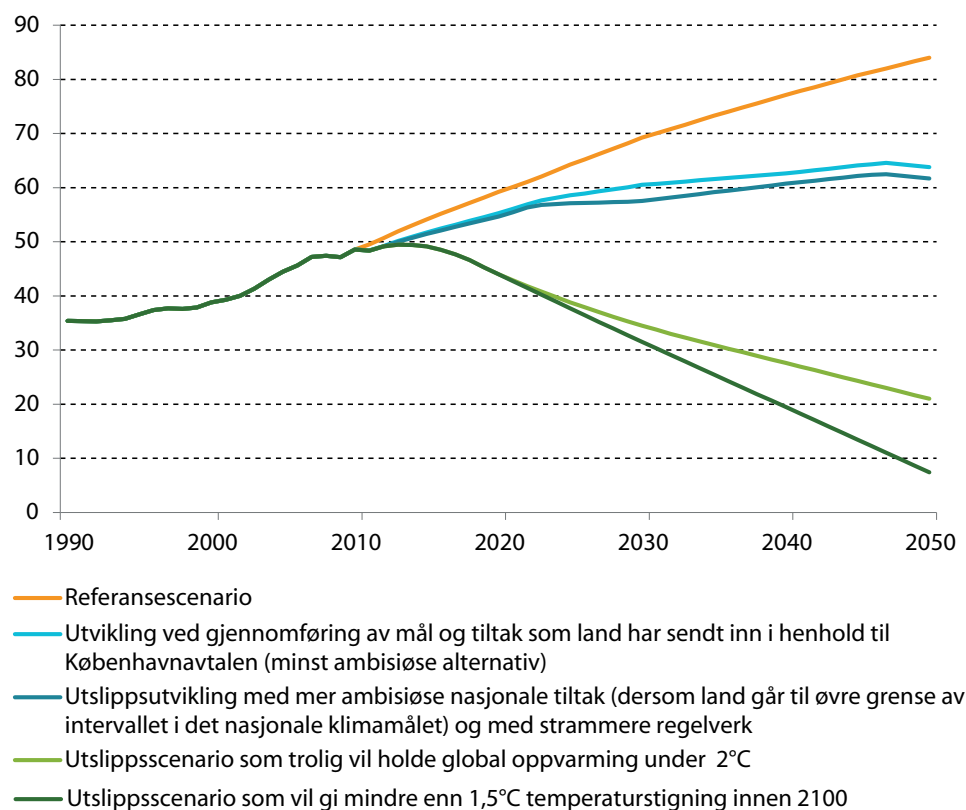
Per i dag har man under Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen en blanding av rettslig bindende forpliktelser og politisk erklærte utslippsmål, for om lag 90 land, som gjelder fram til 2020. Fra 2013 til 2020 har Norge, sammen med EU, Island, Kroatia, Sveits, Liechtenstein, Monaco, Australia, Hviterussland, Ukraina og Kasakhstan, tatt på seg en ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen. Norges utslippsforpliktelse i "Kyoto 2" er i tråd med målet om at Norge fram mot 2020 skal ta på seg å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990.

Partsmøtet i København i 2009 startet prosessen som har resultert i innmelding av utslippsmål for 2020 fra om lag 90 land. Store i-land som USA, Canada, Japan og Russland, samt noe over 40 u-land, har presentert politisk bindende målsettinger for utslippsreduksjoner fram til 2020. Målene ble formelt bekreftet i Cancún i 2010, og det er etablert nye regler for rapportering om framgang i å nå disse målene. Disse målene er imidlertid ikke juridisk bindende og innholdet i målene er uensartet og til dels uavklart. De er heller ikke underlagt felles regler for måling, rapportering og gjennomføring som kunne gjøre dem sammenlignbare, og flere land har knyttet betingelser til gjennomføring av målene.

Den innsatsen som er mobilisert er betydelig, men likevel langt fra nok. Ifølge FNs miljøprogram UNEPs "Gap report" fra 2012, vil disse målsettingene, fullt ut gjennomført, likevel ikke levere mer enn om lag en tredjedel av hva som er nødvendig før 2020 for å forhindre en temperaturstigning over to grader.

→ Globale utslippsscenarioer

GIGATONN CO₂-EKVIVALENTER



KILDE: www.climateactiontracker.org/miljøstatus.no

Figur 7: Verden klimagassutslipp i Gt CO₂ ekv. fra 1990 og fremover under ulike scenarier.

Fler enn 100 land har ikke fastsatt noe mål om utslippsreduksjoner eller -begrensninger for 2020. For å dekke utslippsgapet er det viktig at flere land setter seg mål. Det vil også bli en diskusjon i forhandlingene om hva som skal til for at landene hever sine nåværende ambisjoner.

I tillegg må man utnytte internasjonale felles initiativer som kan bidra med betydelige, raske utslippsreduksjoner. Blant disse er innsats for redusert avskoging, for reduserte utslipp av kortlivede klimapådrivere, for å fjerne subsidier av fossile brensler, for å styrke karbonmarkedet og samarbeid om fornybar energiproduksjon. Alle steiner må snus. Slike felles initiativer må spille sammen med den innsatsen som allerede er i gang, og forsterke denne. Det er viktig å få klarhet i hvor store utslippsreduksjoner slike initiativer kan gi.



Fram mot 2015 vil forventningspresset på høyere ambisjoner om utslippskutt bygge seg opp, blant annet på bakgrunn av:

- FNs klimapanel 5. hovedrapport legges fram i løpet av 2013-2014.
- Arbeidet med å klargjøre hva landenes 2020-mål under konvensjonen innebærer og hvilken utslippseffekt de har. I 2014 skal alle land rapportere om hvordan de ligger an til å nå målene.
- I 2014 skal forpliktelsene under andre forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen gjennomgås.
- Innen 2015 skal konvensjonen gjøre en fornyet vurdering av målsettingen om å begrense global oppvarming til to grader.
- FNs generalsekretær vil innkalle til et høynivåmøte om klima i 2014, og mange land mener at økte ambisjoner bør bli et hovedtema på dette møtet.

Norsk strategi

Norge vil:

- Starte gjennomføringen av Norges forpliktelse under andre forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen (2013-2020) fra 1.1.2013, i tråd med vedtaket i Doha i 2012.
- Foreta snarlig ratifikasjon av endringene i Kyotoprotokollen knyttet til andre forpliktelsesperiode.
- Fastholde målsettingen om 40 % reduksjon fra 1990-nivå før 2020 dersom det kan bidra til enighet om en ambisiøs klimaavtale der de store utslippslandene påtar seg konkrete utslippsforpliktelser.
- Støtte en felles, bred internasjonal gjennomgang av landenes ambisjonsnivå for 2020.
- Arbeide for at flere land setter seg utslippsmål for 2020. Blant verdens 50 største økonomier har fortsatt 21 ikke satt seg konkrete mål.
- Prioritere supplerende innsats: Norge skal arbeide for styrket innsats for økte utslippskutt før 2020, med prioritert innsats for redusert avskoging, reduserte utslipp av kortlivede klimadrivere, styrkede karbonmarkeder, reform av fossile subsidier og fornybar energi.

Dette innebærer blant annet at Norge vil arbeide for redusert avskoging i u-land, slik som gjennom Regjeringens Klima- og skogprosjekt, uformelle partnerskap og REDD+ partnerskapet. Norge vil delta i internasjonale initiativer for å redusere utslipp av kortlivede klimadrivere, slik som raskere utfasing av HFK-gasser med høyt globalt oppvarmingspotensial. Norge vil delta i Verdensbankens "Partnership for market readiness", for utvikling og gjennomføring av karbonprising som virkemiddel i flere land.



Avtalefestede utslippsreduksjoner fra 2020

Kjernen i en ny avtale vil være ambisiøse, kontrollerbare, effektive og rettferdige utslippsforpliktelser for alle etter 2020. Lands bidrag til globale utslipp og kapasitet til å iverksette klimatiltak varierer betydelig. Det betyr at en ny avtale som forplikter alle må finne løsninger som kan passe et bredt spekter av ulike forutsetninger. Dette er viktig både for å sikre bred deltakelse, for at avtalen skal bli effektiv, og for at den skal oppfattes som rimelig og rettferdig.

Anvendelse av konvensjonens prinsipper

Det er ulike syn på hva to av Konvensjonens prinsipper, henholdsvis prinsippet om "Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities" og hensynet til en rettferdig balanse – "equity" – kan innebære for en effektiv og rimelig avtale. Enkelte land tolker prinsippene slik at dette innebærer en fortsettelse av et absolutt skille mellom i-land på listen i Klimakonvensjonens vedlegg I (Annex I), og alle andre land, slik den var da Klimakonvensjonen ble vedtatt i 1992. Norge, og mange andre, argumenterer derimot for at konvensjonens prinsipper ikke er statiske, men må anvendes konkret i den virkelighet man står overfor og det problem som skal løses. Utslippsutviklingen globalt er slik at det ikke vil være tilstrekkelig at en ny avtale baserer seg på det gamle skillet mellom land i Annex I og alle andre land, hvor kun Annex I-land har utslippsforpliktelser. Derimot er det ingen uenighet om at det må finne sted en differensiering mellom land, og at det er både rimelig og nødvendig ut fra faktiske forskjeller i lands økonomi, utslipp og utviklingsstadium. Norge mener prinsippene i Klimakonvensjonen må anvendes konkret ved utforming av den aktuelle situasjonen, og i lys av konvensjonens formål, som del av en diskusjon om utforming av forpliktelser. Det er lite fruktbart i en forhandlingskontekst å diskutere prinsipper isolert eller behandle dem som abstrakte størrelser.

Felles forpliktelser

Den nye avtalen bør inneholde et minimum av felles forpliktelser. Den bør ha et felles regelverk for hvordan forpliktelser følges opp, hvilke utslipp som telles med og hvordan de rapporteres. Per i dag har vi ikke noe slikt felles regelverk utover det som gjelder for landene med forpliktelser under Kyotoprotokollen. Et felles regelverk er avgjørende for sammenlignbarhet og åpenhet, og for et velfungerende karbonmarked. Det er blant annet særlig viktig å ha regler som gjør at man unngår dobbelttelling av karbonkreditter. Vi må finne en balanse mellom behovet for felles internasjonale regler, og behovet for nasjonal fleksibilitet. Regelverket må kunne brukes av alle land og bør derfor være enkelt. Den samlede effekten i form av utslippsreduksjoner må kunne summeres, slik at det er mulig å beregne hvordan verden ligger an i forhold til togradersmålet.

Differensierte forpliktelser

Et hovedtema i forhandlingene blir å komme til enighet om hvordan forpliktelser om utslippsreduksjoner skal utformes og nedfelles i avtalen. Det synes å være bred oppslutning om å videreutvikle ideen om et spekter av forpliktelser med ulikt innhold. Differensiering kan både gjøres med hensyn til omfang – hvor mye av økonomien omfattes, hvilke sektorer og gasser – og med hensyn til ambisjonsnivå: Hvor mye forventer vi at ulike land reduserer sine utslipp



med? Samtidig er det ikke ønskelig med en avtale hvor det er fritt fram til selv å definere en utslippsforpliktelse og hvordan denne skal gjennomføres. Et stort mangfold av mål og tiltak vil gjøre det svært vanskelig å få oversikt over den samlede effekten og vanskelig å bruke karbonmarkeder effektivt.

Fra norsk side bør vi arbeide for at flest mulig land fastsetter en mest mulig konkret utslippsforpliktelse fortrinnsvis i form av et absolutt tak på samlede utslipp. Norges utgangspunkt vil være at alle store utslippsland, samt mellominntektsland med god kapasitet, bør ha forpliktelser om utslippsreduksjoner som inkluderer alle sektorer og alle klimagasser. Andre alternativer, for fattige land, kan være kvantifiserte utslippsbegrensninger innenfor sentrale sektorer eller gjennomføring av reformer for lavutslippsutvikling.

Selv om innholdet i utslippsmålene kan være forskjellig, bør det juridiske grunnlaget være likt for alle land – alle bør være like forpliktet, enten de har et omfattende mål eller en avgrenset forpliktelse.

Samarbeid om langsiktig omstilling særlig i utviklingsland må støttes, gjennom effektiv teknologioverføring og gjennom internasjonal karbonprising.

Hvordan sikre tilstrekkelig ambisjonsnivå?

En konkret og pragmatisk tilnærming basert på faktiske forhold knyttet til utslipp, økonomisk bæreevne og kapasitet er en tilnærming som har større appell i forhandlingene enn en løsning hvor landene får "tildelt" sin andel ut fra en overordnet fordelingsnøkkel eller kriterier ("top down"). Svakheten ved en avtale hvor alle legger inn det man kan bidra med ut fra egne vurderinger ("bottom up"), er at det ikke nødvendigvis summerer seg opp til en tilstrekkelig global innsats. Det er derfor nødvendig å kombinere begge tilnærminger. Hvordan det kan gjøres i praksis er en sentral utfordring. En mulighet er å legge opp til en felles gjennomgang etter at land har lagt sine tilbud på bordet. En slik prosess kan bidra til å belyse ambisjonsnivået og klargjøre om det samlet sett er tilstrekkelig, og om landenes bidrag er i henhold til det man med rimelighet kan forvente ut fra økonomiske, utslippsmessige og andre relevante forhold.

Andre spørsmål som har sammenheng med ambisjonsnivået er for eksempel:

- Det må være mulig å vite hvor store samlede utslippsreduksjoner avtalen leverer. Det er derfor viktig at spekteret av forpliktelser har en struktur og innretning som gjør det mulig å forstå og kvantifisere hva bidraget består i.
- Det er behov for felles regler for å regne og beregne utslipp og hindre dobbelttelling.
- Avtalen må ha løsninger som gjør det enkelt å trappe opp innsatsen over tid, slik at avtalen til enhver tid gir en tilstrekkelig respons basert på rådende vitenskapelig kunnskap.
- I hvilken utstrekning det gis adgang til fleksible oppfyllelsesmåter.



Fleksible oppfyllelsmåter

Et internasjonalt system for fleksible gjennomføringsmekanismer åpner opp for at land kan kutte sine klimagassutslipp på andre måter enn kun ved å redusere utslippene nasjonalt. Mekanismene gir insentiver til å realisere de billigste utslippsreduksjonene først, noe som er i tråd med konvensjonens prinsipp om kostnadseffektivitet. Fleksibilitet kan bidra til at landene er villige til å påta seg mer ambisiøse forpliktelser om utslippsreduksjoner. I tillegg kan inntekter knyttet til salg av utslippskvoter bli en betydelig finansieringskilde for klimatiltak.

Kostnadseffektiv gjennomføring av klimatiltak er et grunnleggende hensyn i norsk klimapolitikk. Adgang til markedsmekanismer og andre mekanismer for fleksibel oppfyllelse av utslippsforpliktelser er derfor et hovedtema for Norge når en ny avtale skal utformes. Eksisterende mekanismer under Kyotoprotokollen er knyttet til andre forpliktelsesperiode som går ut i 2020, og ett spørsmål i forhandlingene blir hvordan en ny avtale skal forholde seg til Kyotoprotokollen. Norge støtter at Kyotomekanismene videreføres. Norge støtter i tillegg utviklingen av en ny markedsmekanisme under konvensjonen, som omfatter sektorer eller bredere segmenter av økonomien. Den nye mekanismen bør utvikles slik at den kan bli en del av den nye avtalen. Et tredje spørsmål er hvordan en ny klimaavtale skal forholde seg til utviklingen av nasjonale kvotesystemer og sammenkobling av nasjonalt utviklede kvotemarkeder. Etter Norges syn bør det utvikles et robust internasjonalt rammeverk slik at man kan unngå dobbelttelling av reduserte tonn klimagasser.

I en ny avtale hvor alle land har forpliktelser vil karbonmarkedet endre seg. Land som i dag ikke har utslippsforpliktelser og kan selge karbonkreditter, vil etter 2020 selv kunne ha en utslippsforpliktelse. I dag er det et stort overskudd av kreditter i markedet. Med ny klimaavtale kan det bli flere kjøpere av kreditter, og færre selgere. Samtidig vil det være store kostnadsforskjeller mellom land. Markedet vil dermed sikre at en får større utslippsreduksjoner til lavere kostnader.

Skog og arealbruk

Det eksisterer et stort potensial for å redusere utslipp fra arealbruksendringer og øke karbonlagrene ved bærekraftig skogforvaltning og arealbruk. Klimakonvensjonen har i dag ulike tilnærminger til hvordan skog og arealbruk behandles i utviklingsland (REDD+) og industrialiserte land (LULUCF). I en framtidig avtale bør det etableres et felles regelverk for hvordan utslipp og opptak fra arealbruk og skog beregnes og bokføres. Et slikt regelverk bør være fleksibelt og gi insentiver for bred deltakelse fra u-land. For å sikre bærekraftige reduksjoner i utslipp og økte opptak må regelverket ivareta bærekraftig areal- og ressursforvaltning gjennom blant annet miljømessige og sosiale sikringsmekanismer.



Teknologiutvikling og spredning

For å nå togradersmålet er det helt nødvendig å utvikle, forbedre og ta i bruk lavutslipps-teknologier. Utvikling og implementering av ny teknologi tar tid. Det tar gjerne 15-20 år fra en teknologi er utviklet til den er klar for kommersiell utrulling. Samtidig vet vi at når investeringer er gjort vil levetiden på installasjoner ofte være 20-30 år. Vi må ikke havne i en situasjon der dagens investeringer binder oss til en høyutslippsbane i mange tiår fremover. Det blir derfor viktig at mellominntektsland og fattige land får tilgang til beste tilgjengelige teknologi.

I 2013 ble den nye teknologimekanismen under Klimakonvensjonen fullt operasjonell. Det er viktig at man støtter opp om mekanismen og bruker de muligheter den gir både til å få utslippsreduksjoner før 2020 og i den nye avtalen.

Norsk strategi

Norge vil

- Være pådriver for en vitenskapsdrevet og transparent avtale som er tilstrekkelig for å sikre togradersmålet.
- Være pådriver for at avtalen legger til rette for ambisiøse utslippsreduksjoner.
- Arbeide for at avtalen legger til rette for fleksibel gjennomføring av utslippsforpliktelser.
- Arbeide for at avtalen bidrar til prising av klimagassutslipp.
- Argumentere for utarbeiding av et begrenset antall opsjoner eller alternativer for type og nivå på forpliktelser, som land må plassere seg innenfor.
- Være pådriver for felles regler for bokføring/gjennomføring av utslippsforpliktelser, med fleksibilitet.
- Være pådriver for et felles regelverk for beregning og bokføring av utslipp fra arealbruk og skog som er fleksibelt, gir incentiver for bred deltakelse fra u-land og ivaretar bærekraftig areal- og ressursforvaltning gjennom blant annet sosiale og miljømessige sikringsmekanismer.
- Være brobygger mellom i-land og u-land i diskusjonen om utslippsreduksjoner.
- Argumentere for viktigheten av at avtalen får bred deltakelse og har et langsiktig perspektiv som understøtter ambisiøs nasjonal klimapolitikk.
- Støtte en avtale som fremmer utvikling og spredning av lavutslippsteknologi, herunder gjennom Konvensjonens teknologimekanisme.

5 Tilpasning til klimaendringer

Siden Klimakonvensjonen ble vedtatt i 1992 er effektene av klimaendringene mer merkbare. Dette påvirker forhandlingskonteksten i betydelig grad. Tilpasning til klimaendringene er blitt en nødvendig forutsetning for bærekraftig utvikling i alle land. Klimakonvensjonen skal legge til rette for at alle land tilpasser seg klimaendringene. De mest sårbare og fattige landene skal støttes i sitt arbeid for å tilpasse seg klimaendringer og styrke sin motstandskraft.

Tilpasningsrammeverket fra Cancún, som blant annet inkluderer etableringen av Tilpasningskomiteen og tilpasningsplanlegging, danner utgangspunktet for å styrke arbeidet med klimatilpasning under Konvensjonen. Rammeverket som foreligger følger opp Balimandatet og det er bred enighet om at dette rammeverket er hovedpilaren i tilpasningsarbeidet fram mot 2020 og et viktig skritt framover for klimatilpasning under Konvensjonen. Tilpasningsrammeverket inkluderer også arbeidet med å vurdere hvordan "tap og skade" som følge av klimaendringer skal håndteres under Konvensjonen. På COP 19 i Warszawa i 2013 skal det tas beslutning om hvordan dette spørsmålet best kan ivaretas institusjonelt.

FNs klimapanel slår fast at klimaendringene vil gjøre seg mer og mer gjeldende utover dette århundre og gradvis endre rammebetingelsene for vekst og utvikling i store deler av verden. Havnivåstigning utgjør alene en stor trussel for mange land og selv mindre endringer i havnivå vil ha stor betydning for øystater hvor mange rager kun en meter over havnivå på sitt høyeste punkt, og lavtliggende land som Bangladesh.

→ Havnivåstigning i Bangladesh



KILDE: UNEP/GRID Geneva, University of Dacca, JRO Munich, The World Bank, World Resources Institute

Figur 8: Havnivåstigning i Bangladesh



Klimatilpasning i en ny avtale må bidra til styrking av alle lands arbeid med å redusere sårbarhet og bygge motstandsdyktige og robuste samfunn. Dette innebærer både tydeligere krav til landene og rettigheter. En ny avtale bør være tydelig på det nasjonale ansvaret for å redusere sårbarhet og legge til rette for klimatilpasning. Dette gjelder særlig landenes eget ansvar for å prioritere de fattigste og mest sårbare, og å involvere berørte parter i tilpasningsarbeidet. Samtidig som kravene forsterkes bør også støtten til klimatilpasning i utviklingsland styrkes og gjøres mer effektiv i å nå ut til de som trenger det mest. I tillegg bør klimatilpasning bli en integrert del av alt utviklingssamarbeid innenfor relevante sektorer.

Klimatilpasning i en ny avtale må springe ut fra det eksisterende arbeidet på klimatilpasning under konvensjonen og erfaringene landene høster i sitt arbeid med å tilpasse seg klimaendringene.

Merverdien for klimatilpasning i en ny avtale må ligge i å forankre og understøtte det nasjonale ansvaret for klimatilpasning. Viktige utgangspunkt er at klimatilpasning må

- integreres i eksisterende planleggings- og beslutningsstrukturer, verktøy og budsjetter
- være tilpasset lokale behov
- involvere berørte grupper og interesser
- baseres på best tilgjengelig kunnskap
- finne sted gjennom mange ulike tiltak, tilnærminger og metoder til ulik tid.

Effektivitet og åpenhet må ligge til grunn for all klimatilpasning.

Norsk strategi

Norge vil

- Leverer på støtte til klimatilpasning og forebygging i utviklingsland.
- Oppfylle internasjonalt krav om å ha og følge opp nasjonal tilpasningsplan, jf. Meld. St. 33 (2012-2013) Klimatilpasning i Norge.
- Være brobygger overfor u-land.
- Være pådriver for temaet inn i avtale, og spille en aktiv og ledende rolle.
- Bidra til å klargjøre forholdet mellom finansiering og tilpasning i avtalesammenheng.
- Bidra til bedre koordinering mellom internasjonalt arbeid innen humanitær bistand, forebygging og katastrofehandtering og Klimakonvensjonens oppgave.
- Bidra til at man unngår ytterligere fragmentering i utviklingsarkitekturen.

6 Klimafinansiering

Finansiering er et viktig element i å finne løsninger på klimautfordringen, og vil spille en sentral rolle også for den nye avtalen. Under klimatoppmøtet i København i 2009 forpliktet i-landene seg til kollektivt å mobilisere USD 100 milliarder pr. år innen 2020 fra ulike typer finansieringskilder, både offentlige, private og innovative. Forhandlingene om finansiering i tilknytning til den nye avtalen vil preges av diskusjoner om hvordan dette målet skal nås. Det er viktig at i-landene styrker sin felles innsats for å trappe opp klimafinansieringen fram mot 2020. Bidrag fra offentlige budsjetter vil utgjøre en betydelig del av dette beløpet, men store deler må også mobiliseres fra andre kilder, spesielt fra privat sektor.

Klimafinansiering er et middel for å oppnå konkrete mål – nemlig tilpasning og lavutslippsutvikling. Det er derfor svært viktig at den nye avtalen knytter finansiering klart til handling og gjennomføring av tiltak slik at den bidrar til å utløse og belønne tiltak som klart øker landenes tilpasningsevne og fremmer lavutslippsutvikling.

Klimafinansieringens rolle i den nye avtalen må også speile at verden har endret seg betraktelig siden 1992. Hvilke land som skal kunne motta finansiering for klimatiltak og hvilke som bør forventes å bidra, endrer seg. Dette bør eksempelvis innebære at det blir flere netto bidragsytere, og færre mottakere. Hva slags differensiering av utslippsforpliktelser partene blir enige om vil påvirke hvordan klimafinansieringen innrettes etter 2020. Formuleringen av forpliktelser bør være innrettet slik at avtalen kan utvikle seg med endringer i den globale økonomien. Det er imidlertid ingen tvil om at tilstrekkelig støtte må gis til de fattigste og mest sårbare landene. Disse landene lider hardest under klimaendringene og har et særlig behov for hjelp til å tilpasse seg klimaendringene på en effektiv måte.

Det vil være viktig å bygge videre på det gode arbeidet som allerede er gjort, blant annet med å etablere institusjoner og mekanismer for finansiering under Klimakonvensjonen. Det grønne klimafondet vil kunne spille en nøkkelrolle på dette feltet i årene framover, og Norge vil fortsette å arbeide for en rask og god operasjonalisering av fondet.

Norsk strategi

Norge vil arbeide for

- At klimafinansiering i den nye avtalen knyttes klart til handling og gjennomføring av utslippsreducerende tiltak og tilpasning til klimaendringer.
- At finansiering av utslippsreduksjoner i stor grad bør skje på grunnlag av oppnådde resultater, samt bidra til at utviklingsland påtar seg stadig mer ambisiøse utslippsforpliktelser.
- At støtte til tilpasning og forebygging i de fattigste og mest sårbare landene prioriteres.
- En fleksibel differensiering av hvilke land som skal være mottakere av finansiering til klimatiltak, og hvilke som bør forventes å bidra.

Utgitt av: Miljøverndepartementet, 2013
Publikasjonskode: T-1536
ISBN 978-82-457-0476-1
Design: Magnolia design as