

Norsk strategi for FNs klimakonferanse i Warszawa, november 2013

Den **19. klimakonferansen** under FNs Klimakonvensjon finner sted i Warszawa, 11.-22. november 2013. Ministerdelen er de siste fire dagene, 19.-22. november. Møtet dreier seg i hovedsak om prosessbeslutninger og oppfølging av tidligere politiske vedtak. Møtet i Warszawa blir særlig viktig for:

- 1) Vedtak om en god **prosess** og **tidsplan** fram mot klimakonferansen i Paris i 2015, hvor en ny klimaavtale skal vedtas.
- 2) Politiske signal om økte ambisjoner for **utslippskutt før 2020**
- 3) Oppfølging av beslutninger om **gjennomføring** av Klimakonvensjonen, herunder:
 - **finansiering av klimatiltak**
 - institusjonelt rammeverk for **tap og skade** som følge av klimaendringer
 - fastsetting av regelverk for **støtte til skogtiltak i utviklingsland**
 - framgang på regelverk for en **ny markedsbasert mekanisme**

En rekke spørsmål som ikke ansees som politisk kontroversielle, omtales bare i det detaljerte posisjonsnotatet.

I. NY KLIMAAVTALE FOR PERIODEN ETTER 2020

Prosess

I Durban i 2011 ble det besluttet å utvikle en protokoll, et annet juridisk instrument, eller et omforent resultat med bindende virkning under Klimakonvensjonen, som skal gjelde for alle partene. Avtalen skal vedtas i 2015 og gjelde fra 2020. Fram til nå har forhandlingsprosessen vært fokusert på å få forståelse for ulike lands tilnærminger og overordnede perspektiver på en ny avtale. Nå er det behov for et taktskifte i prosessen over mot mer reelle forhandlinger.

Klimakonferansen i Warszawa er en av tre partskonferanser landene har til rådighet for å bli enige om en ny klimaavtale i Paris i 2015. I tillegg vil det bli flere formelle forhandlingsrunder og en rekke uformelle møter og prosesser i løpet opp mot 2015. FNs generalsekretær har utfordret verdens ledere om å komme opp med ambisiøse utslippskutt og har kalt inn til et klimatoppmøte for stats- og regjeringsledere i september neste år.

Avtalens innhold

Det er vide rammer for diskusjonen om innholdet i 2015-avtalen. I mandatet nevnes utslippsreduksjoner og tilpasning, innsyn og gjennomføring av tiltak, samt støtte til dette: finansiering, kapasitetsbygging og teknologiutvikling og –overføring .

Norge støtter en bred tilnærming til avtalen. Kjernen i avtalen bør være forpliktelser om utslippsreduksjoner for å nå Klimakonvensjonens overordnede mål om å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som forhindrer farlig menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Den bør være innrettet for å nå målet om å holde den gjennomsnittlige globale temperaturøkningen under to grader i forhold til før-

industriell tid. Den femte hovedrapporten til FNs klimapanel vil være et viktig grunnlag i de videre forhandlingene.

Arbeidet med tilpasning til klimaendringer er også et sentralt element i en relevant, rettferdig og bærekraftig avtale. Norge vil arbeide for at alle land bør ha en tydeligere forpliktelse til å tilpasse seg og forebygge for konsekvenser av klimaendringer og at denne forpliktelsen må understøttes av finansiering, teknologi og kapasitetsbygging for utviklingsland. Slik støtte er redskaper for å gjennomføre planer og tiltak. Her er det viktig å bygge på de institusjonene som allerede er etablert.

Avtalen bør være fleksibel slik at dagens og morgendagens store utslippsland får forpliktelser i tråd med reelt ansvar og kapasitet. Norge mener derfor at lands forpliktelser i den nye avtalen må reflektere faktiske forskjeller i lands økonomi, utslipp og kapasitet, i dag og framover - ikke statiske og utdaterte skiller mellom land.

Norske hovedposisjoner skal fortsatt bygge på beste vitenskapelige kunnskap, hensynet til kostnadseffektivitet, fleksibel gjennomføring, sektornøytralitet, teknologinøytralitet, at forurenser betaler og «føre var»-prinsippet. Dette innebærer at Norge arbeider for en avtale som legger til rette for fleksibilitet i nasjonal virkemiddelbruk og oppfyllelsmåter for en framtidig internasjonal forpliktelse som gjør det mulig for Norge å videreføre et høyt ambisjonsnivå i klimapolitikken. Norge skal legge særlig vekt på behovet for bruk av fleksible mekanismer, samt et regelverk som sikrer at avtalen inkluderer alle gasser og sektorer, og gir insentiver til å redusere utslipp fra avskoging og øke karbonlagre i blant annet skog.

Norske posisjoner:

- Norge skal være en pådriver for en vitenskapsdrevet, langsiktig, ambisiøs og bred og avtale i tråd med togradersmålet. Det beste svaret på klimautfordringen er en avtale som angir et "karbonbudsjett" for forplikelsesperioden.
- Avtalen må inkludere alle, og gi **tallfestete forpliktelser** både for industriland og store utviklingsland som er forståelige og sammenlignbare. Det er viktig at avtalen gjør det mulig å beregne samlet ambisjonsnivå og effekt.
- Norge skal arbeide for en **folkerettslig bindende** avtale for alle land, selv om innholdet i forpliktelsene kan variere.
- Avtalen må være fleksibel og inkludere **ulike typer forpliktelser** tilpasset lands kapasitet og ansvar. Norge skal arbeide for at avtalen i størst mulig omfang er basert på at land har forpliktelser som dekker alle gasser og sektorer.
- Det bør settes en **internasjonal pris på klimagassutslipp**, noe som gjør det dyrere å forurense og vil stimulere til innovasjon, forskning og innføring av ny teknologi og reduserer karbonlekkasje. Norge skal arbeide for at avtalen bidrar til en slik utvikling.
- Norge skal arbeide for en avtale som fremmer **utvikling og spredning av lavutslippsteknologi**, herunder gjennom Konvensjonens teknologimekanisme.
- Norge skal også arbeide for **effektive internasjonale markeder for utslippskvoter**. Norge legger til grunn at vi også i fremtiden kan benytte oss av både slike markeder og EUs kvotesystem.
- Norge skal være en pådriver for en avtale med **felles regler for bokføring** av utslippsforpliktelser. Dette inkluderer også regelverk for hvordan utslipp og lagring av karbon fra arealbruk og skog behandles. Regelverket må være fleksibelt, gi

insentiver for bred deltakelse også fra utviklingsland og ivareta bærekraftig areal- og ressursforvaltning.

- Norge skal arbeide for at avtalen understreker lands ansvar for **tilpasning til klimaendringer**.
- Norge skal fremme at **klimafinansiering** i den nye avtalen må knyttes klart til handling og gjennomføring av utslippsreducerende tiltak og tilpasning til klimaendringer, og at bidrag til klimafinansiering ikke avgrenses til de land som per i dag bidrar under Klimakonvensjonen.

I Warszawa skal Norge arbeide for enighet om en arbeidsplan med følgende elementer:

- Utvikling av avtaletekst, inkludert nødvendig minimum av **regelverk for utslippsforpliktelser**, i 2014,
- En tidsplan for framleggelse av **indikative utslippsforpliktelser** i 2014 som utgangspunkt for en ny bred og ambisiøs klimaavtale i 2015.
- **Gjennomgang** av innspill fra land og videre utvikling av nødvendig regelverk i 2015.
- Endelig avtaletekst og **fastsetting av forpliktelser**, i Paris i desember 2015.

II. ØKTE AMBISJONER OM UTSLIPPSREDUKSJONER FØR 2020

De utslippsreduksjoner land til nå har gjennomført eller planlagt er ikke tilstrekkelige til å sikre at gjennomsnittlig global temperaturstigning ikke overstiger to grader. Forsterket innsats på kort sikt er derfor nødvendig. På denne bakgrunnen ble det i 2011 besluttet å starte et arbeidsprogram for å øke ambisjoner for utslippsreduksjonene før 2020. Arbeidsprogrammet skal ikke resultere i nye forpliktelser for land.

Frivillige initiativer utenom den formelle forhandlingsprosessen kan bidra til:

- konkrete, raske *utslippsreduksjoner*,
- *erfaringer* som understøtter forhandlingene av den nye avtalen, og
- økt *tillit* mellom land gjennom konkret samarbeid.

Diskusjonene og resultatet fra Warszawa må være innrettet mot å skape større politisk momentum for økt innsats: Dette kan skje gjennom utveksling av erfaringer, en bedre forståelse av hva barrierene er, bedre koordinering og oppslutning om å gjennomføre tiltak.

Norge vil ta til orde for mest mulig konkrete og operative anbefalinger i tråd med våre overordnede forhandlingsprinsipper. Norge vil i diskusjonen legge vekt på at et bredt spekter av løsninger kan bidra til utslippsreduksjoner før 2020, og blant annet trekke veksler på norske erfaringer fra eksisterende innsats innenfor redusert avskoging, reduserte utslipp av kortlivede klimadrivere, styrkede karbonmarkeder, reform av subsidier til fossile brensler og fornybar energi.

Norske posisjoner:

- Norge vil arbeide for et vedtak i Warszawa som gir politisk støtte til **økt frivillig innsats før 2020**, slik som gjennom frivillige internasjonale initiativer, for betydelige og raske utslippsreduksjoner.

- Norge vil i forhandlingene synliggjøre viktigheten av frivillig samarbeid for å realisere raske utslippskutt frem mot 2020. Vi vil fremheve hvordan **Norges deltakelse i frivillige internasjonale fora** har ført eller vil føre til utslippsreduksjoner før 2020.
- Norge skal arbeide for **større klarhet** i hva de nåværende utslippsmålene for 2020 bidrar med og mulighetene for økte ambisjoner. Norge skal arbeide for at **flere land setter seg utslippsmål** for 2020. (Blant verdens 50 største økonomier har fortsatt 21 ikke satt seg konkrete mål)
- Norge vil arbeide for en felles, bred internasjonal **gjennomgang av innmeldte utslippsmål**.
- Norge vil arbeide for en beslutning i Warszawa om at bruk av **HFK-gasser** (kjølegasser med stor klimaeffekt) skal utfases raskt. Vi vil arbeide for et vedtak som gir politiske føringer for at dette arbeidet kan utføres gjennom Montrealprotokollen, som har tilrettelagte systemer for utfasing av HFK.
- Norge vil framheve at våre målsettinger for 2020 ligger fast, dvs.:
 - Gjennomføre **Norges forpliktelse under Kyoto 2** fra 1. januar 2013, i tråd med vedtaket i Doha i 2012. Dette er i tråd med målet om å redusere utslippene med 30 pst. i forhold til 1990-nivå, i 2020.
 - **Heve Norges klimamål** slik at det tilsvarer kutt i utslippene på 40 pst. i 2020 i forhold til 1990-nivå dersom det kan bidra til enighet om en ambisiøs klimaavtale der de store utslippslandene påtar seg konkrete utslippsforpliktelser.

III. OPPFØLGING AV BESLUTNINGER OM GJENNOMFØRING AV KLIMAKONVENSJONEN

Finansiering

En del av industrilandene har forpliktelse under FNs klimakonvensjon til å bistå utviklingslandene med finansielle ressurser til gjennomføring av klimatiltak. Finansiering er et viktig virkemiddel for å støtte opp om gjennomføring klimatiltak i utviklingsland og vil bli et avgjørende element for å oppnå enighet om en ny klimaavtale. Under klimakonferansen i København i 2009 forpliktet industriland seg til i fellesskap å mobilisere USD 100 milliarder årlig innen 2020 fra ulike typer finansieringskilder, både offentlige, private og innovative. Forpliktelsen ble gitt i kontekst av meningsfulle klimatiltak og transparenst rundt gjennomføring.

Mange utviklingsland ønsker Warszawa-møtet skal gi større klarhet og forutsigbarhet rundt samlede nivåer på klimafinansiering i årene som kommer. Ministerdialogen om finansiering blir en anledning til å bidra til slik klarhet, men også for å understreke viktigheten av at mottakerland gjennomfører klimatiltak og tar grep for å tiltrekke seg klimafinansiering.

Internasjonale drøftinger om klimafinansiering vil i årene fremover ha mye fokus på hvordan målet om 100 mrd USD skal nås, og særlig hvordan finansiering fra private kilder skal telles. Norge støtter opp om det tekniske arbeidet som gjøres på dette spørsmålet i regi av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), og mener primært at det er for tidlig å forhandle om definisjoner av hva som skal telles som mobilisert privat finansiering. Skulle temaet komme opp i Warszawa, vil Norge ønske en definisjon som både

sier at private midler tydelig må være utløst av offentlige tiltak (investeringer, subsidier, målrettet kapasitetsbygging), samtidig som det må være et relevant klimatiltak. Styret i Det grønne klimafondet tok i oktober flere viktige beslutninger, inkludert om en prosess for ressursmobilisering. Det er forventet at prosessen for første påfylling av fondet vil starte i 2014. Det er et mål at en betydelig andel av den samlede klimafinansieringen blir kanalisert gjennom fondet på sikt. Som en del av tillitsbyggingen i forhandlingene er det viktig at alle land bidrar til at fondet blir operativt så snart som mulig, ved å støtte opp om fondsstyrets arbeidsplan. Støtte til forberedende tiltak og kapasitetsbygging i utviklingsland er også viktig fremover.

Norske posisjoner:

- Norge anerkjenner behovet for **større klarhet** i industrilandenenes strategier for å trappe opp klimafinansiering mot målet om USD 100 milliarder pr. år innen 2020. Norge vil bidra til et vedtak som signaliserer **kollektiv opptrapping av klimafinansiering** fra offentlige, private og innovative kilder. Forpliktelsen er betinget av påviselig gjennomføring av reelle utslippsreducerende tiltak i utviklingslandene. Fortsatt offentlig støtte til klimatiltak vil være svært viktig, også for å mobilisere privat klimafinansiering i større skala.
- Norge mener at et sentralt prinsipp i den nye avtalen bør være at finansiering av utslippsreduksjoner i stor grad skjer på grunnlag av oppnådde resultater. Finansieringen bør bidra til at utviklingsland påtar seg stadig mer **ambisiøse utslippsforpliktelser**.
- Norge skal arbeide for en **fleksibel differensiering** av hvilke land som vil være **mottakere** av finansiering til klimatiltak, og hvilke land som i fremtiden bør forventes å **bidra**.

Klimatilpasning, herunder tap og skade

Klimatilpasning handler om å erkjenne at klimaet endrer seg, forstå de mulige konsekvensene og iverksette tiltak for å redusere negative konsekvenser og dra nytte av eventuelle fordeler.

Konsekvensene av klimaendringene er en utfordring for alle land. I 2010 ble det etablert et rammeverk for klimatilpasning under Klimakonvensjonen, som skal legge til rette for at alle land kan styrke sitt tilpasningsarbeid. Til tross for at alle land har et nasjonalt ansvar for klimatilpasning og katastrofeforebygging, må det internasjonale samfunn ta ansvar for koordinert og effektiv støtte i form av samarbeid, teknologi- og kunnskapsoverføring, kapasitetsbygging og finansiering. Særlig gjelder dette i forhold til de mest sårbare og minst utviklede landene. I Warszawa blir det viktig å bidra aktivt til å forankre og styrke det pågående arbeidet på klimatilpasning under konvensjonen, særlig gjennom støtte til nasjonal tilpasningsplanlegging i utviklingsland.

Norske posisjoner:

- Norge skal arbeide for at **innsatsen for klimatilpasning** under konvensjonens **styrkes** gjennom arbeidet med ny avtale og effektiv og koordinert gjennomføring av rammeverket for klimatilpasning som ble etablert i 2010.
- Norge skal være en pådriver for at alle land **prioriterer de fattigste og mest sårbare menneskene** i sitt tilpasningsarbeid.

- Norge skal arbeide for at Klimakonvensjonens arbeid tar utgangspunkt i **eksisterende institusjoner** både i og utenfor konvensjonen og bidrar til å styrke det omfattende arbeidet som allerede foregår på tilpasnings- og forebyggingsområdet. Vi skal arbeide for koordinering og effektivisering gjennom anerkjente prinsipper for god bistand. Det bør **unngås ytterligere fragmentering** i og oppbygging av parallelle rammeverk og institusjoner internasjonalt.

Tap og skade som følge av klimaendringer

Diskusjonene om tap og skade handler om hvordan man skal håndtere tap og skade som følge av ekstremværhendelser som flom og skred, og gradvise endringer som tørke og havnivåstigning. I Warszawa skal man forsøke å bli enig om de institusjonelle strukturene for dette, slik som en internasjonal mekanisme: Det er stor uenighet om hvordan dette best løses innenfor konvensjonen. Utviklingslandene med øystatene i spissen, har fremmet forslag om en mekanisme for forebygging, forsikring og kompensasjon, men det er delte meninger om kompensasjon også fra u-landenes side.

Det er viktig at diskusjonene om kompensasjon for tap og skade som følge av klimaendringene holdes utenfor diskusjonene om en ny klimaavtale. Det er derfor viktig at spørsmålet om tap og skade avklares i Warszawa.

Norske posisjoner:

- Norge skal arbeide for at tap og skade reduseres gjennom **sterkere fokus på forebygging**, både nasjonalt og internasjonalt
- Norge skal arbeide for en løsning som bygger på, styrker og bidrar til bedre koordinering i den **eksisterende internasjonale arkitekturen** for klimatilpasning, forebygging og humanitær innsats. På den måten vil den samlede responsen på klimaendringenes effekter bli mer effektiv.
- Norge skal bidra til å **tette kunnskapshull** når det gjelder klimaendringenes gradvise påvirkning på natur og samfunn. Dette gjelder f.eks klimaendringenes påvirkning på økosystemer og migrasjon.
- Norge kan **støtte vedtak om institusjonelt rammeverk** for tap og skade som styrker internasjonalt skadeforebyggende arbeid og tilpasning til klimaendringer. Norge kan **ikke gå med på vedtak om kompensasjon** for tap og skade eller ordninger som ikke er knyttet til klimatilpasning og forebygging under Klimakonvensjonen.
- Norge kan **støtte regionale ordninger** som bidrar til å styrke fattige og særlig utsatte lands mulighet til å absorbere risiko (blant annet forsikringsordninger, sosiale sikkerhetsnett og andre relevante ordninger for risikodeling og risikooverføring) og raskt kunne komme seg etter klimarelaterte hendelser. Det er viktig at slike ordninger og tiltak er tett koblet til forebygging og tilpasning. Slike ordninger må tilpasses og utvikles i henhold til regionale og nasjonale forutsetninger og Norge støtter derfor ikke at det etableres en global ordning som skal gjelde alle utviklingsland.

Reduksjon av utslipp fra skog i utviklingsland

Utslipp av klimagasser fra skog og arealbruk i utviklingsland utgjør i følge den siste rapporten fra FNs klimapanel mellom 10 og 12 prosent av globale klimagassutslipp.

I Warszawa skal man prøve å bli enige om hvordan utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland måles, rapporteres og verifiseres. Videre skal man diskutere elementer i en arkitektur for hvordan verifiserte utslippsreduksjoner kan finansieres. Lykkes man i å oppnå enighet om disse spørsmålene i Warszawa vil man i stor grad ha ferdigforhandlet rammeverket for reduksjon av utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland under Klimakonvensjonen (REDD+). Dette er et viktig innsatsområde for Norge, og Norge har stor troverdighet i disse forhandlingene, blant annet grunnet vår langsiktige innsats på dette området gjennom klima- og skogprosjektet.

Ny markedsmekanisme

I Warszawa vil det forhandles om operasjonaliseringen av den nye markedsbaserte mekanismen under Klimakonvensjonen, og etableringen av et rammeverk for kostnadseffektive tiltak, inkludert bruk av markedsbaserte mekanismer. Norge ønsker en sektorbasert markedsmekanisme der alle kvoter er godkjent av FN, og et rammeverk for ulike kvotehandelssystemer med internasjonal kontroll og felles minimumsregler som sikrer at utslippsreduksjoner beregnes på samme måte og forhindrer at en kvote telles flere ganger.