

Strategi for klimaforhandlingene på den 23. partskonferansen under Klimakonvensjonen

Ett år før implementeringsrammeverket for Parisavtalen skal ferdigstilles er framdriften på sentrale områder utilstrekkelig. COP 23 blir derfor viktig for å sette fart i forhandlingene om veiledningene partene skal forholde seg til under de ulike delene av Parisavtalen. I 2018 skal det også avholdes en gjennomgang av den kollektivt framdriften mot Parisavtalens langsiktige utslippsmål, den såkalte Talanoa-dialogen. Fiji vil legge fram en plan for gjennomgangen i løpet av COP 23. Fiji legger også stor vekt på at partsmøtet gir resultater i form av konkrete initiativer og tiltak. Handlingsagendaen som løfter frem internasjonalt samarbeid i og på tvers av ulike sektorer er derfor et viktig spor. Hav, klimafinansiering klimatilpasning og tap og skade er også gitt høy prioritet fra Fijis side.

Skal arbeidet med *implementeringsrammeverket* ferdigstilles i 2018 er det svært viktig at forhandlingene skyter fart under COP 23. Det bør legges fram tekster som grunnlag for mer konkrete forhandlinger i løpet av COP 23, eller tidlig i 2018.

Den største barrieren for framdrift har vært at noen få, men betydelige utviklingsland, ønsker et todelt implementeringsrammeverk mellom industriland og utviklingsland. Dette anses som en omkamp om Parisavtalen og vil neppe løses før COP 24. Rommet for kompromisser på forhandlernivå er svært begrenset. Det blir viktig å få fram substans og konkrete forslag under de ulike delene av implementeringsrammeverket selv om ikke spørsmålet om todeling får noen endelig avklaring på COP 23. Innspillene som foreligger før partsmøtet viser at svært mange har sammenfallende syn på mange av de substansielle spørsmålene. Fra norsk side vil vekten fortsatt ligge på å sikre at innspillene på substans tar opp mer plass i forhandlingsrommet enn prinsippdiskusjoner om todeling. Norge har spilt inn forslag til utforming av veiledning på hovedsporene under implementeringsrammeverket før partsmøtet. Disse danner grunnlaget for norske linjer i Bonn.

En del av den svake framdriften kan også tilskrives manglende politisk vilje til å utvikle et regelverk under Parisavtalen. Politisk oppmerksomhet, "trykk" og klare forventninger om framdrift blir svært viktig før og i Bonn. Under ministermøtet i Montreal i september ga landene klart uttrykk for dette.

Møtelederne har en viktig rolle i å legge opp og drive prosessen fremover. Norge vil bidra til at møtelederne får tilstrekkelig tillit til at de kan drive forhandlingene fremover og legge fram tekster under og i etterkant av COP 23. Det er hensiktsmessig med fleksibilitet i utviklingen av tekst på de ulike tema. For noen forhandlingstema vil de uformelle notatene som til nå er lagt frem danne et godt utgangspunkt for tekst, for andre vil partenes innspill før dette partsmøte egne seg bedre. Videre vil modenheten i de første tekstene være ulike. Det bør ikke legges noen "mal" for hvordan tekstene skal legges fram. Det er også viktig at implementeringsrammeverket som etableres, har bestemmelser som åpner for justeringer over tid og nødvendige tillegg på områder hvor

man kommer for kort til å ta en beslutning i 2018. Rammene vil imidlertid måtte legges i 2018.

En norsk hovedlinje er å sikre at Parisavtalens bestemmelser som støtter klarhet, transparens og forståelse av partenes nasjonalt fastsatte bidrag, og gjennomføringen av disse, ikke svekkes. Det gjelder blant annet bestemmelsene om at partene skal unngå dobbelttelling og sikre metodisk konsistens.

Mange utviklingsland vil med veiledningene under Parisavtalen bli stilt overfor krav til informasjon og rapportering som er nye for dem og som vil representere kapasitetsutfordringer. Det er viktig at utviklingsland gis tilstrekkelig forsikring om at Parisavtalens hensyn til ulik kapasitet vil opprettholdes, selv om implementeringsrammeverket er felles. Fra norsk side vil det legges vekt på at veiledningen som skal utvikles, er til for å hjelpe landene i gjennomføringen av Parisavtalens bestemmelser, og pålegger ikke partene nye forpliktelser.

Allianser på tvers av tradisjonelle skiller mellom industriland og utviklingsland er viktig i forhandlingene. Norge ønsker å bruke uformelle arenaer utenfor forhandlingene for å modne forhandlingsområder, inkludert rammene for Talanoa-dialogen. Tillit som skapes på slike arenaer kan gi en positiv effekt i forhandlingene. At World Economic Forum og andre sentrale arenaer fortsetter å sette klima høyt på agendaen er også viktig og tillitsskapende.

Hvor stor effekten av USAs varslede uttreden av Parisavtalen vil bli avhenger av flere forhold, blant annet andre lands ønske og evner til å stå ved Parisavtalen og dens forpliktelser. Hittil har andre land klart signalisert at de vil følge opp og gjennomføre Parisavtalen, blant annet på G20-møtet i juli i år og på høstens ministermøte i Montreal som Canada arrangerte med Kina og EU. USA vil fortsatt være part til avtalen frem til de formelt trekker seg, og vil delta i forhandlingene for å ivareta USAs interesser i tilfelle det blir aktuelt at de likevel forblir i avtalen – med bedre betingelser for USA. I oppfølgingen ligger også forpliktelsene industriland har til å støtte utviklingsland i deres gjennomføring. Andre vil vanskelig kunne erstatte redusert klimafinansiering fra USA, men mange har gitt uttrykk for at de står fast ved de kollektive forpliktelsene i Parisavtalen.

Nærmere om noen forhandlingstema

For *utslippsreduksjoner* skal det utvikles ytterligere veiledning og regler for utforming og bokføring av de nasjonalt fastsatte bidragene (NDCer). Partene har meldt inn mange ulike typer mål, fra økonomidekkende utslippsreduksjonsmål til kvalitative tiltaksmål. Norge mener det er behov for mer detaljert informasjon om bidragene sammenlignet med det som foreligger i Parisbeslutningen (§27) for at Partene kan imøtekomme Parisavtalens krav om transparens, åpenhet og forståelse av landenes utslippsmål. Det er viktig at denne veiledningen favner alle typer utslippsmål, og inkluderer alle sektorer og aktiviteter som er relevant for de respektive målene. Det bør gis informasjon om forutsetninger og tilnærminger brukt både i utforming og i bokføringen av målet. Intensjoner om bruk av internasjonale markeder for kvoter/utslippsreduksjoner bør komme frem, og landsektorens rolle bør klargjøres.

Bokføringsreglene må sikre at landene gjennom bokføring av utslipp og opptak mot utslippsmål gir klarhet i om målet faktisk ble oppnådd. Land må derfor bokføre for sitt/sine utslippsmål i NDCen etter målåret er nådd. Kravene til bokføring skal gjelde alle NDCer og være felles for alle land.

Fra norsk side mener vi det er viktig at *landsektoren* i størst mulig grad skal omfattes av den generelle veiledningen som utvikles for informasjon, måling og rapportering og bokføring.

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 samarbeidstilnæringer i og utenfor den nye mekanismen som er etablert under Parisavtalen. Norge legger vekt på regelverksutvikling for den nye mekanismen og vil bl.a. arbeide for at den skal kunne ha et bredere nedslagsfelt enn Den grønne utviklingsmekanismen under Kyotoprotokollen og at den nye mekanismen også skal kunne omfatte hele sektorer.

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

Klimafinansiering til utviklingsland er viktig for å understøtte handling. Det skal utvikles modaliteter under Parisavtalen 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 privat klimafinansiering og for hvordan støtte kanalisert gjennom multilaterale kanaler skal medregnes. Det vil også være forhandlinger om hvordan industrilandene skal levere oppdatert informasjon annethvert år for klimafinansiering, i tråd med Parisavtalens artikkel 9.5. Informasjonskrav som skal utarbeides under dette agendapunktet bør bygge på erfaringene industrilandene har med å levere strategier for oppskalering av klimafinansiering. Signalene fra USA om reduserte bidrag til klimafinansiering vil kunne prege diskusjonen på møtet, særlig under agendapunktet som omhandler finansiering frem til 2020.

For *teknologiutvikling* vil Bonn-møtet fortsette arbeidet med det nye rammeverket for teknologiutvikling under Parisavtalen. Det er behov for en vesentlig forsert utvikling og implementering av klimavennlig teknologi. Det er viktig med god koordinering av arbeidet under Teknologimekanismen og andre relevante områder slik at man unngår å duplisere eksisterende arbeid.

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

Innretningen av *de femårige globale gjennomgangene av kollektiv framdrift* under Parisavtalen skal utvikles. Det gjelder hvilken informasjon som skal legges til grunn og hvordan selve gjennomgangen skal organiseres. Gjennomgangene skal understøtte dynamikken om høyere ambisjoner og økt innsats over tid i Parisavtalen. Norge skal arbeide for at gjennomgangene bygger på et best mulig vitenskapelig grunnlag, særlig FNs klimapanelers rapporter. Det er viktig at partene enes om et langsiktig design av den globale gjennomgangen, men som samtidig ikke detaljstyrer eller låser inne organisering av gjennomganger som skal finne sted flere tiår frem i tid.

Parisavtalens mekanisme for *etterlevelse* trenger ytterligere detaljering for å bli operasjonell. Det bør blant annet besluttes hva som setter i gang komiteens arbeid. Dette kan være den berørte part, men bør også inneholde muligheter for at andre aktører enn parter, for eksempel komiteen selv, bør kunne sette i gang prosessen. 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.

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

I den videre oppfølgingen av avtalen og i utformingen av regelverket under Parisavtalen skal Norge fortsette å sikre at tiltak som skal iverksettes, respekterer menneskerettigheter og likestilling, tar hensyn til naturmangfold og nødvendigheten av rettførdig omstilling av arbeidsstyrken. Norge vil også fortsette å arbeide for inkluderende prosesser under Klimakonvensjonen og at urfolk får delta i beslutningsprosesser som angår dem både på nasjonalt og internasjonalt nivå. En urfolksplattform for å fremme slik involvering skal vedtas på COP 23. Norge vil også arbeide for en handlingsplan for å fremme likestilling under Klimakonvensjonens arbeid.

Sivilsamfunnets rett til informasjon og involvering skal fremmes i tråd med norske posisjoner på dette området. Vi ser en tendens mot mer lukket for deltakelse fra

representanter for sivilsamfunnet. 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.

Et viktig spor for partsmøtet i 2017 er arbeidet med å få på plass opplegget for en god **Talanoa-dialog i 2018**. Talanoa-dialogen vil være gjennomgang av kollektiv innsats av det langsiktige utslippsmålet i Parisavtalens artikkel 4.1. Dialogen har som mål å stimulere til økte ambisjoner når landene skal sende inn sine nasjonalt fastsatte bidrag i 2020. Dialogen vil være den første politiske "foten i bakken" etter Paris. Den vil ha stor signaleffekt om Parisavtalens soliditet. Det marokkanske presidentskapet og det innkomne presidentskapet, Fiji, har gjennomført konsultasjoner i 2017. Fiji vil legge fram en plan for innretning av dialogen under COP23. Skissen som Fiji har lagt frem i høst reflekterer i stor grad de hensyn som Norge har argumentert for: en dialog som legger stor vekt på å mobilisere bredt, fremme praktiske løsninger og gi tydelige politiske signaler om at partene vil leve opp til Parisavtalen. FNs klimapanel utarbeider en spesialrapport om effekten av 1,5 graders global oppvarming sammenlignet med førindustriell tid, og relaterte utslippsbaner. Denne vil utgjøre den viktigste vitenskapelige basis for dialogen. Dialogen vil ta utgangspunkt i tre overordnede spørsmål om hvor vi står, hvor vi bør være og hva vi kan gjøre for å nå det langsiktige utslippsmålet. Dialogen vil foregå over ett år i en forberedende og en politisk fase. Under COP 23 vil Norge støtte Fijis plan for dialogen.

Fiji har gitt klart uttrykk for at partsmøtet må levere utover framgang i prosess. Framdrift på implementering gjennom handlingsagendaen tillegges stor vekt. Det legges også stor vekt på klimatilpasning, særlig finansiering til klimatilpasning. Fremtiden til *Tilpasningsfondet* som ligger under Kyotoprotokollen blir derfor et viktig tema. Norge er positiv til Tilpasningsfondets fortsettelse. Tilpasningsfondet tjener en nisje for små prosjekter godt egnet for piloter etc. og har dessuten hatt god kapasitetsbyggende effekt for mange utviklingsland. I Bonn vil det være viktig å få framdrift og derfor bør samtalen dreie seg om hvordan fondet konkret kan tjene Parisavtalen på en god måte, noe Norge er positiv til. Partene bør enes om hva som avklares frem til COP 24 for at løsningen skal bli så bra som mulig.