

Overordnede posisjoner og norsk strategi for klimaforhandlingene og oppfølgingen av Parisavtalen

COP 26 blir et viktig møte for å støtte opp om sterkere global innsats mot klimaendringene gjennom utslippsreduksjoner, klimatilpasning og støtte til utviklingsland. For at det internasjonale rammeverket for klimasamarbeid skal fungere må det tas mange beslutninger på møtet.

En COP med stor arbeidsmengde

COP 26 skulle vært avholdt høsten 2020, men ble utsatt på grunn av Covid-19. Storbritannia (UK) vil nå holde et fysisk møte 31.10 - 12.11 i Glasgow. Det har vært holdt en rekke virtuelle møter for å forberede COP 26, bl.a. i de to arbeidsgruppene i juni. Det har likevel vært motstand mot å ta formelle beslutninger på de virtuelle møtene, og det betyr at man går til COP 26 uten *forslag* til beslutninger slik man pleier å ha. Dette gir en særlig stor arbeidsmengde på møtet. Det må fortsatt tas smittehensyn på møtet noe som vil gi vesentlige utfordringer i gjennomføringen.

De mange beslutningene som skal tas vil kreve spesielt mye tid den første uken av forhandlingene. Det er behov for velvilje og betydelig fremgang fra partene for å komme i mål. Norge skal bidra aktivt til en effektiv arbeidsform slik at det kan tas beslutninger på det store antall saker som kommer opp.

Det er særlig viktig å ferdigstille Parisregelverket (også referert til som regelboken under Parisavtalen). Det som gjenstår er regler for samarbeid mellom land, rapporteringstabeller og å bli enige om felles tidsrammer for nasjonalt fastsatte bidrag (klimamål). Norge vil arbeide aktivt for at regelverket under Parisavtalen ferdigstilles, med vekt på at regelverket skal fremme økte ambisjoner over tid.

Det vitenskapelige grunnlaget

FNs klimapanel (IPCC) lanserte første del av sin sjette hovedrapport mandag 9. august i år. Rapporten ga enda større vitenskapelig sikkerhet om menneskeskapte klimaendringer. Rapporten beskriver effektene av et varmere klima, mer ekstremvær, kortere vintre og smeltende isbreer. For å holde global oppvarming under 1,5°C må store globale utslippsreduksjoner til – anslagsvis 40-50 % reduksjon - innen 2030 sammenlignet med 2010. IPCC-rapporten danner et viktig bakteppe for det 26. partsmøtet (COP 26) i Glasgow.

Hovedtema for COP 26

UK har, som vertskap, økte ambisjoner for å redusere utslipp av klimagasser som viktig sak for COP 26, og overordnet tema er "Keeping 1,5°C alive". UK er likevel tydelige på at temaet ikke bare viser til behov for økte ambisjoner på utslippskutt, men også økt innsats på klimatilpasning, klimafinansiering, samt tap og skade.

Ferdigstilling av regelverket for Parisavtalen er også et sentralt mål for møtet.

Utslippsreduksjoner

Å fortsatt ha muligheten for å begrense global oppvarming til 1,5°C innebærer ifølge siste IPCC-rapport klare krav til samlede utslippsreduksjoner innen 2030. Både formannskapet og de aller fleste andre land er nå opptatt av denne utfordringen. Derfor er det et stort politisk trykk på land for å forsterke sine mål (nasjonalt fastsatte bidrag, NDCer). Referanse til 1,5°C er allerede del av Parisavtalens temperaturmål, målet sier at temperaturøkningen skal holdes godt under 2°C, og å tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5°C sammenliknet med førindustriell tid. Møtets sterke fokus på holde å *muligheten for 1,5 °C i live* er således i tråd med Parisavtalens mål, og tilsier ikke noe behov for å endre målet.

Fristen for å melde inn oppdaterte eller forsterkede mål under Parisavtalen var opprinnelig i februar 2020 (9-12 måneder før COP26), men på grunn av Covid-19 og utsettelsen av COPen som skulle vært holdt i 2020, ble prosessen med å melde inn oppdaterte eller forsterkede mål forsinket for mange land. Flere land har det siste halvannet året oppdatert sine mål, men det mangler fortsatt at flere store økonomer gjør dette, bla. Kina, India og Australia. Det vil ikke forhandles om målene i Glasgow da disse er nasjonalt bestemte under Parisavtalen, men innmeldte mål skal oppsummeres og det må formuleres et politisk budskap i lys av behovet for økt innsats.

Norge skal på klimatoppmøtet aktivt fremme budskap om behov for økte klimaambisjoner, og støtte opp om vertskapets budskap om å fortsatt arbeide for å holde global oppvarming under 1.5°C.

Klimafinansiering

Det er mye oppmerksomhet om industrilandenenes mål om klimafinansiering til utviklingsland på 100 mrd. USD i året fra og med 2020, etter at det er klart at dette målet ikke vil nås i 2020. Tyskland og Canada leder et arbeid med å lage en plan for hvordan industrilandene skal nå dette målet, og flere land har gitt løfter om økt klimafinansiering. Budskap om styrket klimafinansiering vil være del av det overordnede budskapet om økte ambisjoner fra COP 26.

I Glasgow skal det også startes diskusjoner om det nye finansieringsmålet som skal vedtas under Parisavtalen før 2025. Norge vil bidra til at arbeidet startes opp med et bredt perspektiv for å støtte klimatiltak i utviklingsland.

Støtten til *tilpasning* og *tap og skade* må styrkes, med særlig vekt på de fattigste og mest klimasårbare landene. Midlene må brukes effektivt og det er sentralt at det også kan vises til resultater av støtten. Santiago-nettverket for arbeidet med tap og skade kan spille en viktig rolle som katalysator for økt og målrettet faglig støtte til utviklingslandene og dermed bidra til effektiv bruk av midler.

Noen viktige forhandlingstema

Markedsbasert samarbeid bidrar til å øke ambisjonene på kort sikt, slik Norge samarbeider med EU frem mot 2030. Samarbeid kan bli enda viktigere når land etter hvert skal realisere mål som gir netto null utslipp. Mange land har ikke mulighet for å

binde tilstrekkelig med karbon i skog og jord eller lagre den i geologiske formasjoner til at dette kan motsvare resterende utslipp ikke minst i landbrukssektoren, og samarbeid med kreditering kan da være nødvendig.

Hverken på COP24 i Katowice (2018) eller COP 25 i Madrid (2019) ble det enighet om regelverket under Parisavtalen på *markedssamarbeid* (og annet samarbeid) mellom land om gjennomføring utslippsmål, under den såkalte artikkel 6. De viktigste uenighetspunktene er om reglene for å unngå dobbelttelling av utslippsenheter i den sentrale mekanismen som skal opprettes, overføring av kvoter fra før 2020 og om deler av samarbeidet skal ha en obligatorisk ordning for å generere støtte til klimatilpasning. Forhandlingstekstene fra Madrid er fortsatt relevante, da tekstene ga mulige løsninger for uenighetspunktene.

Norge er opptatt av at markedssamarbeidet skal bidra til økte globale ambisjoner, og at reglene skal stimulere til det. Regler som åpner for dobbelttelling er uforenlig med Parisavtalen, og vil undergrave tillit og troverdighet til samarbeidet mellom land. Norge ønsker heller ikke overføring av kvoter fra tiden før 2020, da dette kan vanne ut ambisjoner i innsatsen under landenes mål under Parisavtalen. Eventuelle kompromisser på disse områdene må minimere risiko for økte utslipp til atmosfæren. Norge kan støtte at det etableres en ordning som bidrar til å støtte tilpasning i det bilateral samarbeidet, men den bør være frivillig.

Regelverket for *måling og rapportering* ble vedtatt i Katowice i 2018. En viktig oppfølging er å gjøre regelverket operativt gjennom praktiske tabeller og oppsett for rapporteringen. Dette har stor betydning for den praktiske gjennomføringen av det felles rammeverket for rapportering i Parisavtalen. Det ble ikke enighet i Madrid i 2019, og det haster nå med å få ferdigstilt dette slik at kapasitetsbygging og utvikling av dataverktøy kan gjøres i tide for den første rapportering under Parisavtalen i 2024.

Norge mener arbeidet med rapporteringstabellene bør unngå omkamper fra Parisavtalen og regelverket, arbeidet skal kun overføre regelverket til tabeller og andre formater. Eksisterende rapporteringssystemer og erfaringer med slike stammer i stor grad fra industrilandenes rapportering, og kapasitetsbygging i årene frem til rapportering under Parisavtalen starter er derfor nødvendig. Det må ellers tas høyde for at land har ulike utgangspunkt, og at land kan forbedre sin informasjon, rapportering og bokføring samt tilpasningskommunikasjon etter hvert som datagrunnlaget forbedres, erfaring høstes og kapasitet bygges.

Landene skal bli enig om *en felles tidsramme for nasjonalt fastsatte bidrag (klimamål)*. De fleste land har i dag enten 5-årig eller 10-årig tidsramme. Erfaringen fra 2020 viste at innmelding av forsterkede mål haltet, og det er derfor viktig å finne en løsning som fremmer og støtter Parisavtalens dynamikk på å melde inn nasjonalt fastsatt bidrag hvert femte år i tråd med prinsippene om progresjon og høyeste mulig ambisjonsnivå. Norge kan støtte løsning på både 5 og 10 år, det viktigste er at en beslutning er klar på at ambisjonene skal forsterkes hvert femte år, i tråd med Parisavtalen, uansett hvilken modell man lander på.

Afrikagruppen har foreslått en styrking av arbeidet med det *globale målet på tilpasning*. Det er ulike oppfatninger om hvordan dette bør gjøres. Norge støtter at det arbeides med dette i rammen av Parisavtalens bestemmelser om klimatilpasning (artikkel 7) og den kommende globale gjennomgangen.

En viktig sak er å vedta budsjett for arbeidet, inkludert sekretariatets arbeid. Dette ble det tentativ enighet om i juni.

Arbeidsprogrammet for å legge til rette for at klimarelaterte spørsmål dekkes i utdanning, opplæring og informasjon til befolkningen (ACE) skal gjennomgås. Norge vil arbeide for at arbeidet skal legge til rette for bred deltakelse, inkludert deltakelse utover landenes delegasjoner (non-Party stakeholder), herunder ungdom.

For lokalsamfunns- og urfolksplattformen er Norge opptatt av at plattformen må brukes til å demonstrere urfolks og lokalsamfunns særlige rolle og bidrag til Parisavtalen og konvensjonens formål, og at dette kommer tydeligere fram i ny arbeidsplan.

Klimakonferansen vil også ta opp andre viktige tema. Det vil være et høynivåmøte på klimafinansiering og en rekke tematiske møter under den såkalte *handlingsagendaen*, arrangert av det britiske formannskapet. I tillegg gir COP 26 et viktig møtested hvor parter og representanter fra sivilsamfunnet kan presentere sine klimainitiativer utenfor de ordinære forhandlingene.