



NORGE I KLIMAFORHANDLINGENE

Innspill til Regjeringen etter Durban-toppmøtet

Versjon 1
13.02.2012

Durban-toppmøtet markerte slutten på forhandlingene som ble startet på Bali i 2007. Samtidig ble en ny forhandlingsrunde satt i gang, med mål om å utarbeide en klimaavtale for perioden etter 2020. I de videre forhandlingene bør Norge gå "back to basic" når det gjelder de grunnleggende prinsippene for en ny avtale, og bruke internasjonale initiativer og bilateralt arbeid mest mulig strategisk.

Forhandlingene som ble startet på Bali om et internasjonalt klimaregelverk for perioden etter 2012, ble i praksis avsluttet på COP 17 i Durban. Fasiten etter fire års forhandlinger er et lite bindende regelverk med svake klimamål for perioden fram til 2020 (den såkalte Cancun-avtalen fra COP 16 i 2010, pluss utdypinger av dette regelverket gjennom vedtak fra COP 17 og det kommende klimatoppmøtet i Qatar), samt en ny periode med forpliktelser under Kyoto-protokollen for de europeiske landene og enkelte andre industriland.

Samtidig vedtok Durban-toppmøtet å starte en ny runde med forhandlinger under tittelen "Durban Platform for Enhanced Action" (DPA). Målet er å utarbeide en ny klimaavtale for perioden etter 2020, og at forhandlingene skal være fullført innen 2015. Mandatet for den nye forhandlingsrunden er svært åpent, og uttalelser fra viktige aktører i forhandlingene tyder på at det kommende året vil preges av harde forhandlinger om hvordan mandatet skal tolkes.

Norge har gjennom hele forhandlingsprosessen fra Bali til Durban spilt en aktiv og hovedsakelig konstruktiv rolle. Også i de videre forhandlingene vil det være et stort behov for aktive, frittstående og prinsipielle land som kan bygge allianser i flere retninger og drive "multilateral aktivisme" for en sterk og rettferdig klimaavtale. Naturvernforbundet mener at Norge i første runde av de nye forhandlingene må finne tilbake til et forsvar for de grunnleggende prinsippene i en ny avtale. Det blir også viktig å definere hvordan Norges internasjonale initiativer, særlig på skog og klima, kan brukes mest mulig hensiktsmessig.

Dette notatet går gjennom noen sentrale sider ved de kommende forhandlingene, og foreslår deretter noen prioriteringer for Norge i den kommende forhandlingsprosessen.

Utslippsmål basert på vitenskap

I forhandlingene fram mot København-toppmøtet var Norge tydelig på behovet for en "top-down" tilnærming til en ny klimaavtale, med overordnede utslippsmål basert på vitenskapelige anbefalinger. I den nye forhandlingsrunden som innledes etter Durban, blir det viktig å gjenta klar støtte til FNs klimapanel som leverandør av de vitenskapelige premissene for forhandlingene, og behovet for klare overordnede mål som så fordeles mellom landene.

Etter København har vi sett en "realpolitisk vending" i mange land, bort fra overordnede og vitenskapelig baserte mål, i retning en "bottom-up" avtale basert på hver enkelt lands politisk realistiske mål. Ett eksempel er G8-landenes målsetting om langsiktige globale reduksjoner, som trolig er altfor svakt til at togradersmålet kan nås. Utviklingen mot en "bottom-up" avtale fører både til et altfor svakt overordnet ambisjonsnivå, og til en urettferdig skjev fordeling av innsatsen mellom Nord og Sør. I den nye forhandlingsrunden vil det være et stort behov for land – særlig industriland – som er tydelige og høylytte talsmenn for vitenskapelig baserte målsettinger.

Selv om den nye forhandlingsrunden etter Durban tar sikte på en avtale som skal gjelde for perioden etter 2020, er det umulig å si seg fornøyd med utslippsmålene som ligger på bordet for tiden før dette. De svake utslippsmålene for 2020 betyr at utslippene må kuttes så dramatisk etter 2020 for å oppnå togradersmålet, at det vil bli politisk og økonomisk nærmest umulig. Det må bygges en bred koalisjon for økte ambisjoner på kort sikt, samtidig som det arbeides for et mer langsiktig avtaleverk for perioden etter 2020.

Rettferdig fordeling av innsatsen

Som toppmøtene i København og Cancun har vist, vil det være umulig å oppnå en klimaavtale med tilstrekkelig sterke utslippsmål hvis ikke utviklingslandene føler seg trygge på at innsatsen vil bli fordelt rettferdig. Toneangivende land i Norges forhandlingsgruppe (Umbrella) mener at spørsmålet om "equity" (rettferdig innsatsfordeling) er umulig å forhandle om, og at man ikke har annet valg enn å basere ansvarsfordelingen i en ny avtale på de politiske realitetene i hvert enkelt land. For å bygge bro mellom Nord og Sør og øke tilliten i forhandlingene, er det viktig at det finnes industriland som tar en mer prinsipiell tilnærming enn dette. Norge kan ta en rolle i å bidra til en prinsipiell debatt om hvordan innsatsen i en ny klimaavtale kan fordeles rettferdig.

Durban-plattformen signaliserer større vilje til å myke opp det kunstige skillet mellom Anneks I og ikke-Anneks I. Det er en positiv utvikling. Men det er viktig å unngå at ett kunstig skille erstattes med et nytt –inndelingen mellom "major emitters" på den ene siden og minst utviklede land og øystater (LDCs/SIDS) på den andre. Landenes størrelse er et dårlig utgangspunkt for prinsipiell tenkning om rettferdig innsatsfordeling, og bryter med tanken om at hvert menneske bør ha lik rett til atmosfæren. En liten øystat som Trinidad og Tobago har for eksempel over 20 ganger høyere utslipp per innbygger enn en "major emitter" som India.¹

Durban viste hvordan fokuset på "major emitters" uten tilstrekkelig vurdering av mer objektive rettferdighets-kriterier kan presse store utviklingsland inn i en defensiv og lite konstruktiv rolle. Avslutningen av møtet viste også at det kan bidra til viktig framgang i forhandlingene når et rikt, uavhengig land som Norge uttrykker forståelse for utviklingslandenes situasjon. Heller enn å bygge allianser med de minste utviklingslandene i et bevisst forsøk på å isolere de større, burde flere europeiske land gå i dialog med større og "vanskeligere" utviklingsland, og signalisere vilje til en mer prinsipiell tilnærming til rettferdig innsatsfordeling.

Innovativ finansiering

Klimafinansiering er avgjørende for å sikre rettferdig innsatsfordeling i en ny klimaavtale. Etableringen av Det grønne klimafondet var et av de viktigste framskrittene i Durban. Men fondet må fylles med penger for å fungere etter hensikten. Etablering av nye, innovative kilder til klimafinansiering må være en sentral del av de videre forhandlingene. Norge bør videreføre sin aktive rolle i arbeidet med å skaffe finansiering av klimatiltak i utviklingsland.

¹ Tall for CO₂-utslipp i 2007, eks. skog. Hentet fra Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) versjon 9.0. (Washington, D.C.: World Resources Institute, 2012). Tilgjengelig på <http://cait.wri.org>.

Det blir viktig å sikre kilder til klimafinansiering som er forutsigbare og mulige å oppskalere for å dekke framtidige behov. Samtidig må man være forsiktig med å knytte alle finansieringskilder til karbonprising: Svake utslippsmål gir lave priser på karbon og dermed mindre inntekter, men øker samtidig behovet for klimafinansiering. Derfor trengs det et mangfold av finansieringskilder, og disse bør i størst mulig grad kontrolleres av Det grønne klimafondet.

Med Cancun-avtalen har det internasjonale klimaregimet tatt et stort skritt i retning en "bottom-up" tilnærming, også når det gjelder systemet for kvotehandel. Selv om Kyoto-avtalen foreløpig videreføres, vil trolig internasjonal kvotehandel bli mer fragmentert og vanskeligere å kontrollere i årene framover. Det er en alvorlig utfordring for kvotehandelens troverdighet, og gjør at man bør være varsom med å knytte nye finansieringsmekanismer ensidig til kvotemarkedene. Kreditter har den spesielle utfordringen at det alltid vil være vanskelig å vite sikkert om de representerer reelle utslippsreduksjoner ("addisjonalitet"), ettersom de ikke er en del av et system med et tak på de totale utslippene. Det bør ikke være et mål at det internasjonale kvotemarkedet baseres på handel med kreditter i større grad enn i dag.

Forslag til prioriteringer

Bilateralt arbeid

Norges (i en global sammenheng) relativt sterke internasjonale klimamål gjør oss til et av få industriland som med troverdighet kan legge press på andre industriland for økte ambisjoner. Norge bør bruke sin deltakelse i Umbrella-gruppen strategisk for å fremme sine synspunkter, men bør unngå å inngå i allianse med gruppen om konkrete forslag og posisjoner, og heller søke å tydeliggjøre Norges posisjoner som forskjellige fra posisjonene til mange andre land i gruppen.

EU har stor innvirkning på norsk klimapolitikk, og gjennom kvotesystemet er Norges klimainnsats direkte knyttet til EUs ambisjonsnivå. Som leverandør av olje og gass til det europeiske markedet kan det lett oppstå tvil om Norges holdning til ambisjonsnivået i EUs klimapolitikk. Derfor er det viktig at Norge er tydelig på ønsket om økte ambisjoner i EU.

Norge har også en spesiell mulighet til å legge press på Russland når det gjelder økte ambisjoner i klimapolitikken. Russland har verdens tredje største utslipp av CO₂ fra industrielle kilder (bare slått av Kina og USA) men deres oppsiktsvekkende svake klimamål for 2020 har fått relativt lite oppmerksomhet. Norge bør bruke sitt nære forhold til Russland til å løfte fram landets klimapolitikk.

I tillegg til en tydelig politikk overfor andre industriland, bør Norge ta en rolle i å søke dialog med større utviklingsland om prinsipper for rettferdig ansvarsfordeling. BASIC-landene har gjennom tilslutning til Durban-plattformen og gjennom faglig arbeid rundt spørsmålet om innsatsfordeling signalisert åpenhet for å diskutere hvordan ansvaret i en ny klimaavtale kan fordeles på en mer nyansert måte enn gjennom inndelingen i Anneks I- og ikke-Anneks I-land. For å skape framgang i forhandlingene er det viktig at industriland kommer disse signalene i møte.

Norges internasjonale initiativer

Norges internasjonale klima- og skoginitiativ, og senere det internasjonale energi- og klimainitiativet, har vært viktige både for å vise rike lands betalingsvilje i klimafinansiering, og for å bygge opp erfaringer med finansiering av klimatiltak i større skala i utviklingsland. Disse initiativene må brukes strategisk for å oppnå de målene Norge ønsker å oppnå i forhandlingene om et internasjonalt klimaregelverk, samtidig som man ivaretar forhandlingene som det viktigste forumet for framforhandling av felles regler og unngår å skape inntrykk av å kjøpe seg innflytelse.

Et eksempel på hvordan de internasjonale initiativene kan brukes strategisk, er i spørsmålet om hvordan klimatiltak samtidig kan sikre oppnåelse av andre viktige miljø- og utviklingspolitiske mål, som menneskerettigheter og bærekraftig utvikling. Gjennom å stille klarere krav til overholdelse av grunnleggende "sikringsmekanismer" og å utvikle insentivstrukturer som baserer seg på mer enn bare klimagassutslipp, kan Norges internasjonale initiativer brukes til å fremme en bredere tilnærming til finansiering av klimatiltak i forhandlingene.

Ettersom Norge fortsatt har relativt høye utslipp per innbygger og innenlands utslipp ikke viser noen klar nedadgående trend, er Norges internasjonale initiativer sårbare for en oppfatning om at de kommer i stedet for tiltak som reduserer Norges egne utslipp. For initiativenes egen troverdighet er det derfor viktig å tydeliggjøre at de er, og fortsatt vil være, et tillegg til Norges utslippsforpliktelser og klimamål. Som en del av dette bør det tydeliggjøres at det ikke er noe mål at initiativene bidrar til å utvikle framtidige kvotemarkeder.

Posisjoner i forhandlingene

I den innledende runden med forhandlinger under den nye Durban-plattformen, bør Norge gi følgende posisjoner hovedprioritet:

- Forhandlingene om økte ambisjoner for utslippsreduksjoner bør organiseres i to parallelle spor – ett som tar sikte på å øke ambisjonsnivået i perioden fram til 2020 i tråd med vitenskapelige anbefalinger, og ett som søker å framforhandle en ambisiøs avtale for perioden etter 2020.
- Kyoto-avtalens juridisk bindende, tallfestede utslippsforpliktelser, og et sentralisert system for allokering av og handel med kvoter, må være modellen for industrilandenes utslippsforpliktelser også i en ny avtale.
- Grunnleggende prinsipper for rettferdig fordeling av klimainnsatsen bør være en del av forhandlingene om en ny klimaavtale. Prinsippet om felles, men ulikt ansvar må ligge til grunn for den nye avtalen, men må konkretiseres og nyanseres ut over en enkel todeling av landene i avtalen.
- Nye, innovative finansieringskilder som sikrer stabile inntekter til Det grønne klimafondet må gjøres til et viktig tema i forhandlingene.