

Rapport fra partskonferansene under FNs klimakonvensjon – COP og COP/MOP

København, 6.-19.12.2009



Innholdsfortegnelse

1.	Sammendrag	4
2.	Arbeidsgruppen under Konvensjonen (AWG-LCA)	6
2.1	Københavnavtalen – The Copenhagen Accord	6
2.2	Status for de enkelte forhandlingstemaene i konvensjonssporet og Københavnavtalens rolle	8
2.2.1	Langsiktig felles visjon	9
2.2.2	Utslippsreduksjoner	10
2.2.3	Redusert avskoging og skogforringelse, REDD+	12
2.2.4	Sektortilnærming	14
2.2.5	Markedsmekanismer og andre tilnærminger for å oppnå utslippsreduksjoner	15
2.2.6	Konsekvenser av utslippsreducerende tiltak	17
2.2.7	Finansiering	17
2.2.8	Tilpasning	19
2.2.9	Teknologiutvikling og –overføring	20
2.2.10	Kapasitetsbygging	21
3.	Forhandlinger om utslippsreduksjoner m.v for andre forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen (AWG-KP)	21
3.1	Forhandlinger om tallmessige utslippsforpliktelser	22
3.2	Endring av regler for skog og arealer i industriland etter 2012 (LULUCF) ..	22
3.3	Videreutvikling av mekanismene under Kyotoprotokollen	24
3.4	Metodiske spørsmål	24
3.5	Potensielle konsekvenser	25
4.	Den femtende partskonferansen under Klimakonvensjonen – COP 15	26
4.1	Sak 5: Vurdering av forslag under Konvensjonens artikkel 17	26
4.2	Sak 6: Forslag til endring i Konvensjonens Annex 1	26
4.3	Sak 7: Gjennomføring av forpliktelser under konvensjonen	26
4.4	Sak 8: Administrative, finansielle og institusjonelle forhold.	27
5.	Det femte partsmøtet under Kyotoprotokollen – CMP 5	27
5.1	Sak 5: Forslag om endringer i Kyotoprotokollen	28
5.2	Sak 6: Retningslinjer for styret i Den grønne utviklingsmekanismen	28
5.3	Sak 7: Felles gjennomføring (JI) under Kyotoprotokollen	29
6.	Underkomiteen for vitenskapelig og teknologisk rådgivning (SBSTA)	30
6.1	Sak 3: Nairobi work programme	30
6.2	Sak 4: Utvikling og overføring av teknologi	30
6.3	Sak 5: Utslipp fra avskoging i utviklingsland	31
6.4	Sak 6: Forskning og overvåking	31
6.5	Sak 7: Metodiske spørsmål under Konvensjonen	31
6.5.1	Sak 7a): Årsrapport nasjonale utslippsrapporteringer fra Annex 1-land ...	31
6.5.2	Sak 7b) Utslipp fra internasjonal skipsfart og luftfart	31
6.6	Sak 8 Metodiske spørsmål under Kyotoprotokollen	32
6.6.1	Implikasjoner for Montrealprotokollen av CDM-prosjekter rettet mot eliminering av HFK-23-utslipp fra nye HKFK-22-fabriker	32
6.6.2	Fangst og lagring av CO ₂ i geologiske formasjoner som prosjektaktiviteter under Den grønne utviklingsmekanismen	32

6.6.3	Metodikk for sammenligning av klimagasser.....	32
7.	Underkomiteen for implementering (SBI)	33
7.1	Sak 3: Spørsmål knyttet til nasjonalrapporter og klimagassregnskap fra Annex I-land.....	33
7.2	Sak 4: Nasjonalrapporter fra ikke-Annex I-land.....	33
7.3	Sak 7: Teknologiutvikling og –overføring.....	34
7.4	Sak 10: Gjennomgang av rapportering under Kyotoprotokollen.....	34
7.5	Sak 12: Den internasjonale transaksjonsloggen under Kyotoprotokollen	34
7.6	Sak 14: Administrative og finansielle spørsmål.....	34

1. SAMMENDRAG

Utfallet av partskonferansen i København ble først og fremst Københavnavtalen ("Copenhagen Accord"), framforhandlet av stats- og regjeringsledere den 18. desember. Etter noe over en ukes forhandlinger var situasjonen så fastlåst at da statslederne ankom forelå det ingen felles forhandlingstekst. Statslederne forhandlet derfor på egen hånd denne avtalen, som det eneste konkrete utfallet av forhandlingene siden man i 2007 etablerte Balimandatet.

Innholdsmessig er Københavnavtalen ikke så ambisiøs som det Norge hadde håpet og arbeidet for i forkant av toppmøtet. Den responderer ikke tilstrekkelig på den alvorlige klimautfordringen vi står overfor. Den er ikke juridisk bindende, den mangler kvantifiserte mål for reduksjoner i globale utslipp på kort og mellomlang sikt, og overlater de fleste temaer til videre forhandlinger.

Sett i forhold til hvor vanskelig situasjonen var, representerer avtalen likevel et viktig første skritt. Den er et oppgjør med forhandlingssituasjonen og har potensial til å virke som en plattform for nødvendig framdrift.

Københavnavtalen gir også viktige avklaringer på substansielle spørsmål, særlig ved anerkjennelse av vitenskapens syn om at 2 graders oppvarming representerer en grense for farlige klimaendringer i strid med Konvensjonens formål. Videre fastsetter avtalen at i-land skal påta seg forpliktelser om utslippsreduksjoner og at u-land skal gjennomføre utslippsreducerende tiltak. Mål og tiltak skal meldes inn innen 31. januar, noe som vil gi de første viktige signalene om avtalens oppslutning. Rask tilslutning til avtalen vil også bidra til å bygge tillit.

Københavnavtalen representerer et gjennombrudd på finansieringssiden, ved at det settes av store summer til klimatiltak i u-land. I de tre årene fram til 2012 vil det settes av til sammen 180 milliarder kroner, som økes til 600 milliarder årlig i 2020, til å støtte tilpasning, tiltak mot avskoging, teknologioverføring og kapasitetsbygging.

Københavnavtalen peker spesielt på viktigheten av å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse, og øke opptaket av klimagasser i skog. Den understreker behovet for umiddelbart å opprette en mekanisme som kan gi incentiver til i-landsfinansiering av slike tiltak. Avtalen omhandler også øvrige tema fra Balimandatet, som tilpasning og teknologi.

Noen få enkeltland blokkerte konsensus om avtalen, og den har derfor ikke fått en formell forankring i forhandlingene annet enn at partskonferansen tar avtalen til etterretning ("takes note of"). Formelt er det uklart hvilken rolle denne avtalen vil spille, men reelt sett er det grunn til å tro at avtalen vil legge avgjørende føringer for prosessen videre.

Avtalen gir ikke et klart mandat om å komme fram til en juridisk bindende avtale i løpet av 2010. Samtidig er det helt klart at Norge og andre land vil ønske å formalisere

resultatene man har oppnådd gjennom Københavnavtalen i det etablerte klimaavtaleverket. De formelle forhandlingene under Klimakonvensjonen må derfor ses i sammenheng med klimapolitiske drøftinger i andre fora. Oppslutning om og støtte til avtalen i løpet av de neste månedene vil være svært viktig for den videre prosessen. Også de store utviklingslandene – India, Kina, Brasil og Sør-Afrika – bekrefter sin støtte til avtalen, men de legger stor vekt på videreføring av de formelle forhandlingene, inkludert om Kyotoprotokollen.

Forhandlingene om ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen hadde svært liten framdrift. Foruten uenighet om utslippsmål og regelverk, er det en prinsipiell uenighet i forhandlingene om man vil ha én samlet avtale, eller to avtaler, hvor Kyotoprotokollen vil være det viktigste instrumentet for i-landene. U-landsgruppa presser for at i-landene skal videreføre sine forpliktelser under Kyotoprotokollen, mens særlig USA ønsker en samlet avtale, med nokså lik form for i-land og de store u-landene.

I de formelle forhandlingene om en ny global avtale under konvensjonen kom man forholdsvis langt på noen områder, som skog, tilpasning og teknologi, men det lot seg ikke gjøre å få enighet om en samlet forhandlingsløsning.

Det ble fattet beslutninger om å fortsette de formelle forhandlingene under henholdsvis konvensjonssporet og Kyotoprotokollen, fram mot toppmøtet i Mexico (COP-16). Tekstene som forelå da forhandlingssituasjonen låste seg blir videreført.

Prosesen fram mot COP16 i Mexico kan bli like vanskelig som den var før COP15, ikke minst med tanke på å få samlet de to forhandlingssporene. Mexico, som allerede har overtatt ansvaret for å tilrettelegge for den videre prosessen, har imidlertid et godt utgangspunkt for å kunne fungere som en brobygger mellom i-land og u-land.

Norge satte sitt preg på forhandlingene. Mens statsministeren deltok i de innerste forhandlingene i slutfasen der vi særlig vektla skog og finansiering, ledet miljø- og utviklingsministeren ministerforhandlinger med sin kollega fra Singapore om internasjonal transport og handelsspørsmål. Norske forhandlere ledet undergrupper på skog, kapasitetsbygging og tilpasning. Støtteapparatet rundt delegasjonen, inkludert støtte fra ambassaden, fungerte svært bra tross for store logistiske utfordringer.

2. ARBEIDSGRUPPEN UNDER KONVENSJONEN (AWG-LCA)

2.1 Københavnavtalen – The Copenhagen Accord

Prosessen som ledet fram til Københavnavtalen

Københavnsmøtet skulle slutføre forhandlingene om en ny global klimaavtale, med utgangspunkt i Balimandatet fra 2007. Forhandlingene under de to ukene møtene pågikk var preget av store motsetninger og mye diskusjon om prosedyrer. De forberedende møtene i løpet av siste halvdel av 2009 hadde fått fram tekster som kunne danne basis for beslutninger, men det var liten vilje til å bevege posisjoner og gå inn i reelle forhandlinger og kompromisser. Man lyktes ikke i å avslutte den formelle forhandlingsprosessen.

En uformell forhandlingsprosess på toppledernivå resulterte i Københavnavtalen (Copenhagen Accord), som ble støttet av de aller fleste land, men ikke er formelt vedtatt av partskonferansen. Den representerer en viktig og tungtveiende realitetsorientering om hva det var mulig å bli enige om på høyeste politiske nivå blant en stor og representativ gruppe statsledere. I kraft av dette vil avtalen gi føringer for videre forhandlinger fram mot møtet i Mexico i november-desember 2010.

Utviklingslandene har ønsket å forankre prosessen i størst mulig grad i Balimandatet, som differensierer klart mellom u-land og i-land. For USA og flere andre i-land har det vært viktig å understreke at formen på forpliktelsene til u-land og i-land må være like i en ny avtale. USA har derfor vært opptatt av at utfallet i København og prosessen burde løsrives fra Bali-mandatet. Denne uenigheten gjorde forhandlingene nokså fastlåst. Det faktum at USA ikke har fått sin lovgivning igjennom og derfor ikke var klar til å forplikte seg, gjorde også resten av i-landsgruppen forbeholden, noe som ikke er gunstig for mulighetene for å få med utviklingsland med større utslipp på forpliktende tiltak. Uklarheten om Kyotoprotokollens videre skjebne var også medvirkende til et dårlig forhandlingsklima.

Etter vel en ukes forhandlinger var det ikke enighet om noe felles utkast til avtaletekst som forhandlingsgrunnlag til høynivådelen. Teksten som ble lagt fram av lederen for forhandlingssporet ble ikke akseptert som forhandlingsgrunnlag av en rekke i-land. Etter en lekkasje i media om et tidligere dansk avtaleutkast ble det også umulig for det danske presidentskapet å legge fram noe nytt uformelt avtaleutkast utenom de etablerte forhandlingsgruppene.

For å sikre et ambisiøst utfall i København prøvde det danske presidentskapet å drive forhandlingsprosessen aktivt. Selv om forhandlingssituasjon tilsa at det var nødvendig med politisk styring, fikk ikke det danske presidentskapet mandat til å etablere en mindre forhandlingsgruppe. I slutfasen ble det likevel tatt initiativ til å etablere en gruppe av toppledere med utgangspunkt i Løkke Rasmussens Copenhagen Commitment Circle, som fremforhandlet den endelige teksten. Gjennom denne prosessen ble det forfattet en overordnet politisk avtaletekst (the Copenhagen Accord eller København-avtalen). Noen få enkeltland, ledet an av Venezuela, Nicaragua og

Sudan, blokkerte et formelt vedtak om teksten. Avtaleteksten har derfor ikke fått en formell forankring i FN, annet enn at partskonferansen tar teksten til etterretning ("takes note of"). Under disse betingelsene er Københavnavtalen et viktig skritt framover, selv om den ikke er så ambisiøs eller omfattende som Norge hadde ønsket. Avtalen ble framforhandlet av en gruppe av 29 statsledere, hvorav 17 var fra utviklingsland, og så lagt fram i plenum.

Formelt er det uklart hvilken rolle denne avtalen vil spille, men reelt sett er det hevet over tvil at avtalen, som alle viktige land har gått god for, vil legge avgjørende føringer for prosessen videre. Det er grunn til å tro at avtalen vil kunne være en viktig drahjelp for at USA vil kunne vedta sin interne klimalov i kongressen i løpet av våren.

Partskonferansen fattet vedtak om at forhandlingene fortsetter neste år i de to etablerte sporene frem til neste partsmøte i Mexico City (COP-16). Alle dokumentene og beslutningsutkastene som er utarbeidet vil være med videre som grunnlag for forhandlingene. Danmark vil formelt ha formannskapet for styret for prosessen (byrået), hvor Mexico også sitter. Styret bestemmer bl.a. om det blir ekstraordinære forhandlings sesjoner. Blant de ti styremedlemmene er representanter fra bl.a. Sudan, Saudi-Arabia og Russland, men også land som i større grad er pådrivere i prosessen (øystater, EU og Australia).

Nærmere om Københavnavtalens innhold

Avtalen inneholder en klar referanse til 2 graders målet, men man klarte ikke å bli enige om konkrete globale utslippsmål. Det var særlig Kina som motsatte seg et slikt mål på 50 prosent reduksjon i de globale utslippene i 2050.

Som forventet i forkant av toppmøtet ble resultatet at i-landene har forpliktet seg til kvantifiserbare utslippsmål i 2020, mens u-landene (med unntak av de fattigste) vil gjennomføre tiltak. Både i-land og u-land bes om å sende inn sine mål for utslippsreduksjoner og tiltak innen 31. januar 2010, i henhold til vedlegget til avtalen.

På den positive siden er det et stort fremskritt at det er oppnådd enighet om at u-landene skal sende inn nasjonale rapporter hvert annet år. Disse skal inneholde utslippsregnskap, tiltak u-landene er villige til å påta seg og resultater av tiltakene som er iverksatt. U-landene har vunnet frem i forhold til at det bare er tiltak det gis støtte til som vil bli gjenstand for internasjonal måling, rapportering og verifikasjon. Tiltak det ikke gis støtte til, vil bare kontrolleres nasjonalt. Hele rapporten vil imidlertid bli gjenstand for internasjonal konsultasjon, på en måte som vil respektere hensynet til nasjonal suverenitet.

Københavnavtalen peker spesielt på viktigheten av å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse, og øke opptaket av klimagasser i skog. Den understreker behovet for umiddelbart å opprette en mekanisme som kan gi incentiver til i-landsfinansiering av slike tiltak. Substansiell støtte til skogtiltak nevnes også eksplisitt i den nye finansieringspakken fra i-landene for å styrke gjennomføringen av konvensjonen.

Videre framhever avtalen nødvendigheten av å utvikle kostnadseffektive virkemidler for å oppnå utslippsreduksjoner. Begge disse temaene har vært viktige for Norge i forhandlingene.

Københavnavtalen stadfester også etablering av en ny mekanisme for utvikling og overføring av teknologi. Denne skal støtte tiltak for utslippsreduksjoner og tilpasning, basert seg på en nasjonalt drevet tilnærming.

Avtalen innebærer et gjennombrudd med hensyn til finansiering av klimatiltak i u-land. De neste tre årene vil i alt 180 mrd kroner (30 mrd dollar), som økes til 600 mrd årlig (100 mrd dollar) i 2020, kanaliseres til dette formål. Land som er særlig utsatt for klimaendringer, som lavliggende øystater og land i Afrika, skal prioriteres. Videre ble det bestemt at det skal nedsettes et høynivåpanel som skal se på hvordan denne summen med penger kan skaffes til veie, inkludert hvordan alternative kilder kan bidra. Det norske auksjoneringsforslaget faller inn under slike alternative kilder. En stor del av midlene vil kanaliseres gjennom et nyopprettet Grønt klimafond. Teksten på finansiering er et veldig godt grunnlag for den norsk/meksikanske finansieringsmodellen.

Tilslutt bør det nevnes at det skal gjennomføres en vurdering av implementering av avtalen i 2015. Revisjonen vil dermed finne sted etter at den neste hovedrapporten fra FNs klimapanel er lagt fram. Revisjonen skal gjennomføres i lys av konvensjonens overordnede mål om å begrense farlige menneskeskapte klimaendringer, og man skal inkludere en vurdering av et 1,5 graders mål for temperaturøkning. Dette åpner også for en skjerping av reduksjonsmål på lengre sikt.

2.2 Status for de enkelte forhandlingstemaene i konvensjonssporet og Københavnavtalens rolle

Da forhandlingsprosessen i København stoppet opp, forelå det et utkast til en overordnet beslutning støttet av utkast til delbeslutninger på en rekke tema (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Rev.1 samt Add.1, Add.2/Rev.1, Add.3.7, Add.8/Rev.1 og Add.9). Disse beslutningsutkastene er i ulik grad gjennomarbeidet. For enkelte spørsmål, som skog og tilpasning, var man svært nær enighet, men det lot seg ikke gjøre å fatte beslutninger på enkelttemaer så lenge man ikke var enige om helheten.

Københavnavtalen vil i ulik grad påvirke disse beslutningsutkastene. For noen temaer, som skog og teknologi, gir Københavnavtalen enten positiv støtte til det foreliggende beslutningsutkastet eller gjentar elementer man var enige om. For andre temaer, særlig utslippsreduksjoner i u-land og registrering av disse samt finansiering, gir Københavnavtalen reelle avklaringer som Norge og andre vil søke å få innarbeidet i de formelle beslutningstekstene fram mot COP16.

Hvordan denne prosessen vil bli er foreløpig uvisst. Avtalen har potensial til å virke drivende på resultater, men det er vanskeliggjort av at partsmøtet til Konvensjonen ikke ga avtalen status som forhandlingsdokument, siden den kun ble ”notert” eller ”tatt til etterretning”. Forhandlingene i arbeidsgruppene under henholdsvis Kyotoprotokollen og Klimakonvensjonen skal fortsette, og vil legge til grunn de beslutningstekstene man hadde den siste uka i København. Intensjonen fra de som står bak Københavnavtalen er likevel utvilsomt at den skal danne en ramme for videre forhandlinger ved at den blant annet gir nødvendig avklaring av spørsmål som er avgjørende for å komme videre. Avtalen åpner muligheter for å få fortgang i beslutninger angående noen tema, slik som skogtiltak i utviklingsland, og å få resultater på områder de aller fleste land har interesse av uten at det blir blokkert av noen få land. Men avtalen må ytterligere utfylles, operasjonaliseres og sluttlig formaliseres i de rette former under klimaavtalene. Spørsmålet om Kyotoprotokollens rolle i arkitekturen for et framtidig rettslig bindende rammeverk er ikke avgjort, dvs. at det ikke er utelukket at den videreføres, noe som er sterkt ønsket fra utviklingslandene.

2.2.1 Langsiktig felles visjon

Arbeidet for å nedfelle en felles visjon for langsiktig felles handling i en ny avtale (a shared vision for long-term cooperative action), inkludert et langsiktig globalt mål for utslippsreduksjoner, er nedfelt i Baliplanen. Teksten om felles visjon bør være førende for de langsiktige felles anstrengelsene partene foretar under de øvrige elementene i Baliplanen og for å nå konvensjonens overordnede mål. En rekke land, særlig i-land, men også de små øystatene, understreker behovet for et langsiktig, kvantifisert, globalt mål om utslippsreduksjoner, mens utviklingslandene betoner behovet for utvikling og sterkere gjennomføring av Konvensjonen av i-landene.

Teksten omfatter fire hovedtemaer:

- Fortale/kontekst
- Hva den felles visjonen er
- Langsiktig globalt mål for reduksjoner i klimagassutslipp
- Gjennomgang/revisjon av forpliktelser og tiltak

Diskusjonen i denne gruppa utviklet seg til en mini-forhandling i forhandlingene, særlig om forholdet mellom i-lands og u-lands ulike ansvar, og ble fort nokså fastkjørt. G77s mål har hele tiden vært å bruke visjonen til å bekrefte Baliplanen, i tråd med deres forhandlingslinje og forståelse av Konvensjonen og Balimandatet.

Litt forenklet går dette ut på at måloppnåelse under Konvensjonen primært handler om at industrialiserte land må oppfylle (implement) sine eksisterende forpliktelser i henhold til Konvensjonen, som nedfelt i Baliplanen, og at forsøk på å se spørsmål om utslippskutt samlet for u-land og i-land er i strid med dette. G77 vil også underordne eller ta ut alle referanser til kvantitative utslippsmål (til tross for at dette eksplisitt er nevnt i Balimandatet). G77 mener videre at revisjon kun skal referere til i-landenes gjennomføring, ikke til om utslippsmålet og -tiltakene er ambisiøse nok i forhold til hva vitenskapen krever, slik i-landene mener bør være temaet for revisjonsbestemmelsen. I-

landene mener at et langsiktig globalt mål om å redusere utslipp, beskrevet i form av et mål om å begrense global temperaturøkning og mål om kvantifiserbare og tidfestede reduksjonsmål, er kjernen i visjonen.

De tekstene som til slutt ble overlevert COP 15 er i stor grad tilretteleggerens forsøk på kompromisstekster. Foreliggende tekster har derfor ikke nødvendigvis vært gjenstand for detaljerte tekstlige forhandlinger. Fortaleteksten omfatter fortsatt andre hensyn som Norge støtter, slik som "just transition of the workforce" og hensynet til ulike interessegrupper/befolkningsgrupper/sårbare grupper.

Deler av teksten fra konvensjonssporet og sentrale elementer under felles visjon er fanget opp av Københavnavtalen. Nærmere bestemt gjelder dette biter fra fortalen (bl.a. henvisning til FNs klimapanelers fjerde rapport og behovet for "deep cuts"), formulering av det langsiktige globale målet og anerkjennelsen av at vitenskapen mener 2 grader er grensen for farlige klimaendringer samt stadfesting av ny gjennomgang eller revisjon av avtalen i 2015. Det er derfor høyst uklart hvor meningsfylt det vil være å fortsette diskusjonene om felles visjon som et eget tema i lys av Københavnavtalen, særlig hvor mye handlingsrom det er for kvantitative utslippsmål, som systematisk ble fjernet fra utkastene til Københavnavtalen.

2.2.2 Utslippsreduksjoner

Generelt var det lite progresjon i de formelle forhandlingene om både i-lands og u-lands utslippsreduksjoner. Spørsmålene ble raskt identifisert som politisk vanskelige. Som følge av dette gikk mye tid med til konsultasjoner og koordinering rundt hvordan prosessen skulle håndteres på best mulig måte for å få fremgang. Resultatet ble at særdeles lite tid ble satt av til å diskutere særlig i-lands utslippsreduksjoner, blant annet fordi G77 prioriterte diskusjoner om utslippsreduksjoner for Kyotolandene. Dette innebar at det var lite rom for å diskutere USAs utslippsreduksjoner og forholdet mellom utslippsreduksjoner i USA og andre i-land som i dag har forpliktelser etter Kyoto-protokollen, samt formalisering ("internasjonalisering") av utslippstiltak i utviklingsland.

Den relevante teksten som gikk videre fra konvensjonssporet vedrørende utslippsreduksjoner er det overordnede utkastet til beslutning (2009/L.7.Rev 1) samt et utkast til beslutning om en mekanisme som skal registrere u-lands tiltak og legge til rette for ("facilitate") økonomisk støtte til de foreslåtte tiltak. Disse tekstene er fulle av uavklarte spørsmål.

Københavnavtalen gir imidlertid relativt klare svar på flere spørsmål det var uenighet om, og hvor det er en rekke alternative formuleringer i tekstene nevnt ovenfor. Dette gjelder særlig utslippsreduksjoner i u-land og spesielt spørsmålene om måling, rapportering og verifikasjon. Noen av de mest sentrale spørsmålene som det var uenighet om i forhandlingene har dermed fått en nødvendig, men fortsatt overordnet, avklaring.

2.2.2.1 Nærmere om i-lands utslippsreduksjoner

Foruten spørsmålet om i-lands konkrete utslippsforpliktelser (herunder sammenlikning mellom i-landenes forpliktelser) og hvordan disse skal nedfelles i en avtale, omhandler forhandlingene om dette også måling, rapportering og verifikasjon av forpliktelsene samt hvordan etterlevelsforpliktelser skal formuleres.

Særlig USA, men også en rekke andre i-land, hadde store problemer med teksten som ble lagt frem av formannen på dette området fordi den i stor grad la til grunn at også USA skulle påta seg Kyoto-lignende forpliktelser og fordi den bidro til for store skjevheter mellom i-land og u-land når det gjaldt graden av forpliktelse for utslippsreduksjoner. Teksten i konvensjonssporet på dette området er dermed full av klammer og uavklarte spørsmål. De få diskusjonene som ble gjennomført i konvensjonssporet ble derfor nok en gang preget av den uenighet som foreligger om hva som faktisk er siktemålet med forhandlingene om i-landenes utslippsreduksjoner. De fleste i-land ønsker en ny samlet helhetlig avtale hvor både i-land og u-lands forpliktelser fremgår, mens u-landene ønsker en videreføring av Kyoto-protokollen pluss en avtale som primært regulerer USAs utslippsreduksjoner.

Et annet fortsatt springende punkt er også i hvilken grad en ny avtale skal stadfeste i-landenes historiske ansvar, slik u-landene ønsker. Spørsmålet om hvorvidt en ny avtale skal inneholde bestemmelser om kriterier for sammenlikning av lands utslippsforpliktelser er også omstridt. I-landene mener dette hovedsakelig er nasjonale vurderinger og derfor ikke behøver å nedfelles i en avtale, mens u-landene ønsker at slike kriterier tydelig skal fremgå.

København-avtalen løser ingen av disse spørsmålene, men har fått på plass en prosess hvor alle land (inkl USA) er oppfordret til å sende inn sine mål for utslippsreduksjoner for 2020, innen 31. januar 2010. Ved innsending av mål for utslippsreduksjoner skal man også angi basisår. I lys av diskusjonen om valg av basisår og betydningen av sammenlignbarhet mellom i-land fastsetter dermed Københavnavtalen at landene selv velger sitt basisår.

Utover dette sier København-avtalen at i-landenes utslippsreduksjoner skal måles, rapporteres og verifiseres i henhold til eksisterende og eventuelt videre retningslinjer som er vedtatt av partsmøtet, og som skal sikre at disse målene redegjøres for på en robust og oversiktlig måte.

2.2.2.2 Nærmere om u-lands utslippsreduksjoner

U-landene har hele tiden motsatt seg formuleringer som beskriver utslippsreduksjoner generelt som avvik fra utslippsutviklingen uten nye tiltak. Deres syn er at de skal påta seg å gjennomføre spesifikke tiltak etter eget valg, og at det bare er tiltak som får internasjonal støtte som skal underlegges noen internasjonal registrering eller kontroll. I tråd med dette har de store u-landene ikke ønsket å diskutere registrering av tiltak som ikke skal motta støtte, da de mener dette ligger utenfor Bali-mandatet. Det er

uenighet internt i u-landsgruppen om hvordan tiltak uten støtte skal reflekteres i en avtale.

Videre var det liten vilje fra de store u-landenes side til å legge fram løfter som tidligere var uttalt i andre fora, om utslippsmål og tiltak. Teksten som ble lagt frem på dette området av formannen ble særlig fra i-landsiden oppfattet som for svak, og i teksten som nå går videre er det laget en åpning for en helt ny alternativ tekst.

Det ble uten hell gjort forsøk på å oppnå enighet om en mekanisme for å registrere u-landenes tiltak og legge til rette for registrering av støtte (en mulig såkalt "matchemekanisme"), se utkast til beslutning (L.7/Add 5). Forholdet til en eventuell finansieringsmekanisme var her et springende punkt. Dette spørsmålet kan ikke sies å ha funnet sin løsning i København-avtalen heller, og må særlig vurderes nærmere.

København-avtalen gir avklaringer på noen av disse spørsmålene, særlig med hensyn til måling, rapportering og verifikasjon av utslippsreduksjoner i u-land. U-landene påtar seg i avtalen å levere nasjonalrapporter annethvert år, i tråd med retningslinjer utviklet av Konvensjonen. Rapporten skal inkludere nasjonale utslippsregnskaper. Denne betingelsen er et betydelig framskritt når det gjelder u-landenes rapportering, og har vært viktig for i-landene. Videre fastslår avtalen at alle tiltak som gjennomføres av u-land, det vil si tiltak både med og uten støtte, skal rapporteres. Slike nasjonalrapporter skal gjennomgå nasjonal verifikasjon. Avtalen etablerer også et register for u-landstiltak som får støtte.

Når det gjelder gjennomføring av tiltak, er det bare tiltak som får internasjonal støtte som skal underlegges internasjonal måling, rapportering og verifikasjon. Andre tiltak omfattes av nasjonal verifikasjon, som skal underkastes såkalte "internasjonale konsultasjoner". Denne løsningen gir ikke en komplett verifikasjon av u-landenes innsats med utslippsreduksjoner, noe som er en svakhet. Det er uklart hva som vil legges i begrepet "internasjonale konsultasjoner". Kina og India antas å være mest fornøyd med dette resultatet, ettersom spørsmålet om internasjonal verifikasjon har vært svært viktig for disse to landene. Betingelsene ligger imidlertid nær det som USA har foreslått når det gjelder verifikasjon og håndheving av forpliktelser for alle land. Det blir derfor interessant å se hvordan arbeidet med retningslinjer for rapportering og etterlevelse vil bli fulgt opp etter København-avtalen.

Det anses ikke å være stort rom for endringer i forhold til det som er nedfelt i København-avtalen på dette punktet, men det vil gjenstå et omfattende arbeid med å utvikle retningslinjer for rapportering, og det vil være et stort behov for kapasitetsbygging for å få rapporteringen god nok.

2.2.3 Redusert avskoging og skogforringelse, REDD+

I selve forhandlingene om en avtaletekst på REDD+ under Konvensjonssporet var det god fremdrift i København. Ved inngangen til Høynivådelen gjensto det et begrenset antall uavklarte spørsmål, og kontaktgruppen ble gitt mandat til å fortsette uformelle

drøftinger parallelt med høynivådrøftingene. Det ble her vist stor forhandlingsvilje. Den siste dagen ble det foretatt uformelle konsultasjoner som indikerte at det kunne være muligheter for enighet om en tekst blant de mest involverte partene. Den uklare politiske situasjonen det siste døgnet ga imidlertid ikke rom for å løfte dette til formell avklaring i plenum, og Partene samlet seg til slutt om et avklart tekstutkast med et begrenset antall gjenstående parenteser (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.6). Dette vil være utgangspunkt for videre oppfølging etter COP 15.

Fra norsk side er det grunn til å være fornøyd med den foreliggende forhandlings-teksten på REDD+. Den er som forventet langt kortere og mindre spesifikk enn det opprinnelige norske forslaget til legal tekst, men inneholder hovedelementene i dette. Dette omfatter en såkalt *bred tilnærming* der tiltak for å redusere utslipp fra skog inkluderer både aktiviteter for å redusere avskoging og skogforringelse, aktiviteter for bevaring og økning av karbonlagre samt bærekraftig skogforvaltning, med mulighet for senere inkludering av flere aktiviteter innenfor landbrukssektoren. Det omfatter videre en såkalt *faset tilnærming*, som begynner med kapasitetsbygging og utforming av nasjonale strategier, og etterfølges av implementering av nasjonale strategier og gjennomføring av utslippsreducerende tiltak. Gjennomføringsdelen vil ha resultat-basert finansiering basert på etablerte systemer for overvåkning, rapportering og verifikasjon (MRV).

Den foreliggende teksten inneholder, i tråd med det norske forslaget, også ulike forbehold eller betingelser – *safeguards* - for gjennomføring av REDD+-tiltak. Københavnforhandlingene resulterte her i en skjerping av tidligere forhandlingstekster i retning av de norske posisjonene. Dette gjelder blant annet teksten om respekt for urfolks rettigheter. Den inneholder en eksplisitt referanse til FNs erklæring om urfolks rettigheter, og krav til full og effektiv deltagelse av berørte parter, spesielt urfolk og lokalbefolkning, i gjennomføring av aktiviteter. Teksten inneholder også klare forordninger om at tiltak må være konsistente med bevaring av naturskog og biodiversitet og bidra til å fremme bevaring av naturskoger og deres økosystemtjenester. Videre omfatter teksten forordninger om åpne og effektive nasjonale styringssett for skogforvaltningen.

Teksten er basert på en *nasjonal forankring* av strategier og handlingsplaner, måle- og rapporteringssystemer og referansebaner. Det gjenstår å avklare om, og eventuelt under hvilke betingelser, dette også kan skje på subnasjonalt nivå. Videre gjenstår det å avklare forholdet mellom reglene for REDD+-aktiviteter og den rettslige rammen som gjelder for andre nasjonale tiltak i u-land (NAMAs).

Københavnsmøtet har således gitt et godt utgangspunkt for å få på plass en REDD+-avtale på COP 16. Fram mot dette møtet vil det være viktig å følge opp de åpningene som er gitt i Københavnavtalen til å få på plass ordninger for en rask opprettelse av en REDD+-mekanisme, og en ordning for tidlig finansiering som også omfatter REDD+-aktiviteter på en god måte.

2.2.4 Sektortilnærminger

Forhandlingsgruppen for sektortilnærminger ble i løpet av høstens forhandlingsmøter i Bangkok og Barcelona delt i to; en gruppe som diskuterte sektortilnærminger knyttet til jordbruk og en gruppe som diskuterte internasjonal skipsfart og luftfart. I tillegg var det en diskusjon om generelle prinsipper for sektortilnærminger. Denne siste diskusjonen ble i praksis avsluttet i København, da det ikke var meningsfylt å arbeide videre med en tekst som hadde stadig mindre innhold.

Jordbruk

Forhandlingene om sektortilnærminger innenfor jordbruk hadde god framgang. Beslutningsutkastet sier at alle parter i den forbindelse skal samarbeide om og fremme tiltak for å redusere klimagassutslipp fra jordbruket, og tilpasning til klimaendringer. Hovedelementene i beslutningsutkastet er å be om at det etableres et arbeidsprogram for sektorsamarbeid om klimatiltak i jordbruket. Etter planen skulle arbeidsprogrammet etableres på det neste møtet i den teknisk-vitenskapelige underkomiteen, som er i juni 2010. Videre skulle partene inviteres til å sende inn forslag i løpet av våren, til innhold og ambisjoner for dette arbeidsprogrammet. Diskusjonene i møtene dreide seg hovedsakelig om og eventuelt hvordan det skulle henvises til klimatilpasning og matsikkerhet, og om det skulle være en referanse til handel og livsvilkår. En var ikke så langt unna enighet da forhandlingene ble avsluttet. Teksten står nå i parentes.

Internasjonal skipsfart og luftfart

Målet fra norsk side var å få en beslutning om behovet for å redusere utslippene fra internasjonal skipsfart og luftfart, samt ambisjoner for dette. En slik beslutning ville være et nødvendig signal til henholdsvis FNs sjøfartsorganisasjon, IMO, og FNs luftfartsorganisasjon, ICAO, for videre oppfølging. Forhandlingene om internasjonal skipsfart og luftfart hadde en viss framdrift i København, men man klarte ikke å bli enige om en beslutning. Det foreligger heller ikke en forhandlingstekst for videre oppfølging. I løpet av den første uken ble det utformet et utkast til beslutningstekst, men det lyktes ikke å gå videre med denne teksten som forhandlingsgrunnlag. Utfallet kan ha negative konsekvenser for det videre arbeidet i FNs sjøfartsorganisasjon, som møtes i mars.

Diskusjonene i København hadde likevel en viss positiv utvikling ved at det utviklet seg stor grad av enighet om at man må ha en global tilnærming til utslippsreduksjoner i disse sektorene. Videre var det enighet om at den konkrete oppfølgingen og gjennomføringen av regelverk bør foretas i regi av FNs sjøfartsorganisasjon IMO og FNs luftfartsorganisasjon ICAO.

De vanskelige spørsmålene dreide seg om hvilken form for rådgivning som skal gå fra Klimakonvensjonen til FNs sjøfartsorganisasjon og FNs luftfartsorganisasjon, og da særlig i hvilken grad de to organisasjonene skal ta hensyn til Klimakonvensjonens prinsipper om felles, men differensiert ansvar. Forsøk på å utforme et kompromiss som ville balansere Klimakonvensjonens prinsipp med likebehandlingsprinsippene i FNs

sjøfartsorganisasjon og FNs luftfartsorganisasjon lyktes ikke. Norge og EU henviste til at differensiering kan følges opp gjennom å støtte u-land finansielt gjennom omfordeling av inntekter fra økonomiske virkemidler under FNs sjøfartsorganisasjon. U-landene var splittet i synet på dette, men flere ledende land som Kina, India, Brasil, Argentina og Bahamas gikk sterkt imot noen referanse til slike inntekter.

Det var også betydelig uenighet om hvilket ambisjonsnivå en beslutning skulle signalisere. EU argumenterte for kvantitative mål for utslippsreduksjoner innen 2020. Norge, sammen med blant annet Canada og Australia, argumenterte mer generelt for et sterkt politisk signal hvor ambisjonen måtte være å bidra i tråd med globale utslippsmål for øvrig. Kina og flere andre u-land motsatte seg generelt at man skulle fastsette noen globale utslippsmål for internasjonal skipsfart og luftfart.

Spørsmålet ble løftet fram under høynivådelen, men konsultasjoner ledet av miljøvernminister Solheim fra Norge og minister Yaacob Ibrahim fra Singapore førte heller ikke fram.

2.2.5 Markedsmekanismer og andre tilnærminger for å oppnå utslippsreduksjoner

Det ble forhandlet om et utkast til beslutningstekst med to hovedelementer; et om ikke-markedsbaserte opplegg og et om markedsbaserte. Innholdet ble etterhvert prosessorientert, selv om tidlige utkast startet med et forslag om å etablere en markedsbasert København-mekanisme som skulle gis innhold i det neste året.

Teksten som foreligger er lite konkret i forhold til de innspillene som er kommet i prosessen. Teksten inneholder forslag om å etablere arbeidsprogrammer og arbeide videre med de to elementene i underkomitéen for vitenskap og teknologi (SBSTA).

Generelt vil det trolig være behov for å fortsette med konkrete innspill knyttet til den type nye mekanismer Norge ønsker å se under en ny avtale, samt arbeide for at avtalen også anerkjenner bruk av de eksisterende mekanismer som er etablert under Kyotoprotokollen.

Nærmere om ikke-markedsbaserte tilnærminger

Fra norsk side er det lagt vekt på fokusere på tiltak som kan gi resultater på kort sikt. Spesielt har vi ønsket mer innsats knyttet til utslipp av kortlivede gasser og partikler, som svart karbon, som synes å ha betydelig klimaeffekt knyttet til smelting av snø og is i Arktis. Dette har møtt motstand fra Kina fordi opprinnelsen til slike partikler i stor grad er bruk av kull. Norge har også arbeidet for at Klimakonvensjonen skal anerkjenne at man (også) kan arbeide med å begrense HFK-gasser, som er regulert under Montrealprotokollen, noe bl.a. EU ivrer for. Dette er det også motstand mot fra u-landshold. Denne motstanden er dels av prinsipiell karakter fordi enkelte forhandlere mener at klimagasser skal behandles under Klimakonvensjonen og ikke under Montrealprotokollen.

Norge har spilt inn forslag om at u-land kan få assistanse av finansiell eller annen art ved innføring av kostnadseffektive virkemidler og tiltak (innenlandsk kvotehandel og CO₂-avgifter), et forslag som hører mest hjemme under dette punktet. Oppfølging av dette forslaget må vurderes videre.

Nærmere om markedsbaserte mekanismer

Før København har det blitt fremmet ulike forslag til nye mekanismer, som eventuelt kan komme i tillegg til de etablerte Kyotomekanismene i en ny avtale og i noen tilfeller erstatte Den grønne utviklingsmekanismen. Disse har i hovedsak blitt foreslått både under konvensjons- og Kyotosporet. Forslagene inneholder:

- Kreditering av utslippsreduksjoner i sektorer, eller som følge av virkemidler og tiltak (NAMAs), etter at reduksjonene er dokumentert
- Kvotehandelsmekanisme, som kan omfatte en eller flere sektorer eller avgrenset på annen måte, hvor kvotene kan tildeles "på forhånd"; ved etablering av mål og regler for handelen.

Nye markedsbaserte mekanismer ble ikke diskutert i større grad i København. Det er få utviklingsland som har vist særlig interesse for disse forslagene. I tillegg er enkelte u-land, spesielt Venezuela og Bolivia, prinsipielle motstandere av å diskutere markedsbaserte opplegg i det hele tatt, og disse har blokkert møter om dette temaet.

I København ble temaet supplementaritet løftet spesielt fra øystatene. Man argumenterte derfra med at teksten i en ny avtale bør stille sterkere krav til at i-lands bruk av mekanismene kun skal supplere nasjonale tiltak enn den teksten man har blitt enige om under Kyotoprotokollen.

Blant i-landene er det stor grad av sammenfall av synspunkter på markedsbaserte opplegg i u-land, og paraplygruppa jobber godt sammen med EU på dette feltet.

Nærmere om CO₂-håndtering

Norge har spilt inn forslag om en egen mekanisme for CO₂-håndtering. Mekanismen er ikke utelukkende en markedsmekanisme, men dekker flere måter å komme i gang med CO₂-lagring på. Den foreslås benyttet av utviklingsland enten som en støtte til deres nasjonale utslippsreducerende tiltak eller som en prosjektbasert ordning hvor lagringen resulterer i karbonkreditter. Målet er å bidra til fortgang i CO₂-lagring for særlig egnede utslippskilder hvor det ikke er store kostnader knyttet til fangst av CO₂. Dette gjelder i betydelig grad store industrielle kilder, hvor det er få andre alternativer til utslippsreduksjoner.

Forslaget gir et insentiv til å gå fra et nasjonalt tiltak til en prosjektbasert mekanisme ved at man kan selge karbonkreditter internasjonalt. Dersom et land påtar seg en bredere forpliktelse på sektornivå eller landnivå, vil lagringen bortfalle som selvstendig prosjekt. Lagringsmekanismen vil ha et betydelig element av kapasitetsbygging knyttet til bl.a. teknisk ekspertise, etablering av nasjonalt regelverk og kartlegging av egnede lagringssteder. Den legger til rette for læring underveis og gradvis opptrapping.

Mekanismen er ikke en erstatning for inkludering av karbonfangst og –lagring under Den grønne utviklingsmekanismen, men vil supplere dette. Forslaget ble i liten grad drøftet i København, men Norge har uformelt fått en del støtte, riktignok særlig fra i-land. Københavnavtalens generelle henvisning til mekanismer åpner for videre oppfølging.

2.2.6 Konsekvenser av utslippsreducerende tiltak

Diskusjonen om konsekvenser av utslippsreducerende tiltak hadde svært liten framdrift. Utkastet til beslutningstekst (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.7) inneholder flere alternativer med hensyn til hvordan dette skal håndteres, uten enighet på noe punkt. Alternativene spenner fra krav om finansiell og teknologisk støtte for å møte konsekvenser av utslippsreducerende tiltak, til en generell anmodning om å ta hensyn til konsekvenser av egen klimapolitikk. Videre er det forslag om å etablere et eget forum for å diskutere konsekvenser av utslippsreducerende tiltak og hvordan man kan minimere negative konsekvenser. Alternativet til et forum er å henvise alle land til å rapportere om slike konsekvenser i sine nasjonalrapporter, og at dette skal inkludere både positive og negative konsekvenser.

Norge har, sammen med flere andre land, arbeidet hardt for at tiltak for å møte konsekvenser av utslippsreducerende tiltak ikke skal kunne regnes som tilpasningstiltak. Dessverre åpner Københavnavtalen for dette, ved at konsekvenser av utslippsreducerende tiltak er koblet sammen med tilpasning, også når det gjelder støtte. Københavnavtalen kan derfor ha betydelige og negative konsekvenser for denne diskusjonen. Se for øvrig omtalen av tilpasning.

Særlig om forholdet til internasjonal handel med varer og tjenester

Omfanget av handelsrelaterte tekster eller referanser er redusert, men forefinnes fortsatt i utkastet til overordnet beslutning (L.7/Rev. 1) under temaet felles visjon (p. 5) og utslippsreduksjoner (p. 30), samt i utkast til beslutninger om henholdsvis virkninger av klimatiltak (Add. 7), utkast til beslutning om tiltak i landbrukssektoren (Add. 9).

Statsråd Solheim ledet, sammen med sin ministerkollega fra Singapore, en ministersesjon om handelsspørsmål. Her ble det som man kunne vente ingen bevegelse. Statsråden kunne rapportere tilbake at partene anser Konvensjonen artikkel 3 nr. 5 som relevant og anvendelig, men at en del land (G77) ønsker en mer utfyllende tekst for å sikre mot at i-land tar i bruk handelstiltak slik som grensetoll mot varer og tjenester fra utviklingsland, fordi de mener slike tiltak vil overføre i-landenes ansvar og byrder forbundet med klimabekjempelse til u-land.

2.2.7 Finansiering

Når det gjelder diskusjonen om finansiering av klimatiltak i utviklingsland er det enighet om at hovedmålet er å framskaffe tilstrekkelig og forutsigbar finansiering. Behovet er delt i to hovedområder: For det første såkalte oppstartspenger (prompt

money), dvs penger som skal legges på bordet fram til 2013, hovedsakelig til tilpasning og kapasitetsbygging. For det andre er det behov for enighet om et system for langsiktig finansiering som må komme på plass innen utgangen av første forpliktelsesperiode i Kyoto-protokollen, nemlig 2012.

Diskusjonene omkring et system for langsiktig finansiering har i veldig stor grad blitt blokkert av enkeltland. Man fikk derfor heller ikke på dette området ferdig en forhandlingstekst som politikerne kunne forhandle ut i fra under høynivådelen på klimatoppmøtet i København. Når det gjelder oppstartspenger kan en mulig løsning være at industrilandene lager en separat erklæring, som eventuelt legges ved en bindende avtale, hvor hvert enkelt land skriver inn sine løfter.

Københavnavtalen sier at det skal etableres et fond, "the Copenhagen Green Climate Fund", for å finansiere tiltak i utviklingsland, inkludert skogtiltak, tilpasning, kapasitetsbygging og teknologiutvikling. Den inneholder også løfter om betydelige midler både på kort og lang sikt. Løftene utgjør 30 mrd. USD (180 mrd. kroner) samlet for de neste tre årene og 100 mrd. USD (600 mrd. kroner) per år innen 2020. Det er brukt ulik avgrensning/definisjon for henholdsvis de kortsiktige og de langsiktige forpliktelsene. De langsiktige tallene er i en størrelsesorden som er konsistent med behovsberegninger utført av for eksempel EU-kommisjonen og Center for Clean Air Policy. Det står videre at den langsiktige finansieringen vil komme fra flere ulike kilder, inkludert private og offentlige, samt bilaterale og multilaterale. Københavnavtalen stipulerer også etableringen av et høynivåpanel for å se på hvordan man ved hjelp av ulike finansieringskilder kan nå disse målene. I tillegg inkluderer avtalen tekst om bruk av karbonmarkedet for å sikre kostnadseffektiv reduksjon av klimagassutslipp.

Både Mexico og Norge har tidligere fremmet forslag i forhandlingene som kan gi betydelig økning i klimafinansieringen. I København lanserte Mexico og Norge en felles finansieringsmodell som kombinerer de to forslagene. Modellen innebærer at det etableres et grønt fond for finansiering av klimatiltak i utviklingsland. Midlene skal skaffes fra obligatoriske statlige bidrag og fra auksjonering av utslippskvoter, og antas å komme opp i størrelsesorden 30-40 mrd. USD årlig innen 2020. Disse tallene inkluderer for eksempel ikke finansiering via markedet direkte (offsets) eller bilaterale midler. Det meksikansk-norske forslaget passer godt inn i strukturen i København-avtalen og vil kunne utgjøre en vesentlig del av et større system for finansiering.

I de videre forhandlingene er en av de mest sentrale problemstillingene: Hvordan skal verden organisere bruken av midlene som skaffes tilveie til tiltak i utviklingsland slik at disse blir brukt på en målrettet og effektiv måte? Dette gjelder spesielt for finansiering av utslippsreducerende tiltak. Et godt system for generering og bruk av midler vil være helt essensielt å få på plass for at man skal kunne få en effektiv reduksjon av klimautslippene og vil i tillegg være en nødvendig betingelse for å få på plass en juridisk bindende avtale.

2.2.8 Tilpasning

Forventningene om at partene skulle komme til enighet om klimatilpasning i København viste seg å være realistiske. Det gjenstod kun tre spørsmål da forhandlingene ble avsluttet for dette tema fredag kveld. Beslutningen inneholdt de nødvendige elementene for å utarbeide et rammeverk for tilpasning. Et utkast som reflekterer status i forhandlingene midtveis i København bringes videre til forhandlingene i Bonn i juni d.å. Hvor relevant dette utkastet er imidlertid usikkert i lys av utfallet av København-avtalen. I København-avtalen defineres tilpasning som både tilpasning til klimaendringer og til konsekvenser av utslippsreducerende politikk. Disse knyttes sammen i ett rammeverk som skal finansieres. Saudi Arabia og andre oljeproduserende land vant dermed fram med sine argumenter om at de er sårbare pga sin ensidige avhengighet av olje. Hvordan tilpasning og omstilling til utslippsreduksjoner igjen skal skilles, slik det er reflektert i Bali planen, særlig mht til finansiering, er et hovedspørsmål etter København.

I utkastet til beslutning er det enighet om etablering av arbeidsprogram og mål for dette, hovedelementene i tilpasningsprosesser og styrking og utvikling av regionale nettverk. Tre viktige spørsmål gjensto til avklaring på politisk nivå. Begge spørsmål blir viktige for forhandlingene i 2010, selv om det er usikkert i hvilken form de viderebringes. Det ene var knyttet til etablering av en internasjonal mekanisme for uunngåelig skade og tap som følge av klimaendringer (forsikring og kompensasjon). Så lenge dette handler om en global mekanisme og kompensasjon er et viktig element, vil i-landene, herunder Norge, ikke kunne godta en slik mekanisme. Alternativer som ble presentert i København knyttet til regionale løsninger for forsikring og rehabilitering ble ikke godtatt av u-landene. Det andre spørsmålet var etablering av nye institusjoner for gjennomføring under Klimakonvensjonen, hvor det er to klare alternativer – ett fra u-landene som legger opp til et nytt gjennomføringsprogram under FN, og ett fra i-landene som gir Konvensjonen en koordinerings- og informasjonsrolle, mens den overlater gjennomføring til eksisterende strukturer. Det tredje spørsmålet var knyttet til omstilling til utslippsreduksjoner, men dette fikk sin løsning ref. ovenfor. Hva som nå bringes videre av enighet fra utkastet er usikkert. Mange i-land strakk sine mandater langt for å få på plass rammeverket. Hvorvidt disse vil være villige til å vise samme fleksibilitet når omstilling til utslippsreduksjoner er en del av rammeverket er usikkert.

Forhandlinger knyttet til mekanismer og institusjoner for tilpasning oppfattes både fra i- og u-landene som fastlåst. Mye av dette har imidlertid sin bakgrunn i en manglende kobling mellom finansiering og tilpasning og at i-landene ikke har gitt en nærmere beskrivelse av hvordan eksisterende institusjonelle strukturer skal "levere" på klimatilpasning. Felles arbeidsgrupper hvor finansiering og tilpasning kan diskuteres er viktig. Det ble avholdt ett slikt møte i København, og det ble godt mottatt av partene. Møtet bidro til å legge til rette for en bedre sammenheng og tydelighet mellom tilpasning og finansiering. Partene ble enige om tilpasningsteksten bør ta for seg arbeidet med å legge til rette for klimatilpasning, herunder retningslinjer for hva og hvordan u-landenes tilpasningsprosess skal støttes.

Fram mot Mexico er det viktig at arbeidet med tilpasning, til tross for omstillingsspørsmålet, bygger på samarbeidsklimaet fra 2009. Forhandlingssituasjonen i København var preget av god dialog og åpenhet. I den grad det er mulig bør partene få anledning til å diskutere hovedspørsmålene i mindre og uformelle arbeidsgrupper.

2.2.9 Teknologeutvikling og –overføring

I forhandlingene om teknologeutvikling og –overføring kom man forholdsvis langt med å utforme en beslutning om å etablere en teknologimekanisme under Klimakonvensjonen. Etableringen av en teknologimekanisme ble også inkludert i Københavnavtalen, med en referanse til at tiltak for utslippsreduksjoner og tilpasning skal være drevet fram av landene selv og være basert på nasjonale forhold og prioriteringer.

Målet med teknologimekanismen er å støtte tiltak for utslippsreduksjoner og tilpasning. Man ble enige om at mekanismen skal ha to deler; en teknologikomite og et klimateknologisenter og tilknyttet nettverk. Komiteen skal ha en strategisk rolle, mens teknologisentret og nettverket skal støtte u-land i planlegging og gjennomføring av tiltak. Funksjonene til teknologikomiteen vil blant annet være å støtte kapasitetsbygging, planlegging og gjennomføring av teknologitiltak. EU og en del utviklingsland mener i tillegg at teknologikomiteen skal ha i oppgave å gå gjennom teknologidelen av u-landenes lavutslippsstrategier (som også inkluderer en analyse av teknologibehov) og gi en teknisk vurdering av gjennomførbarhet og teknologivalg, noe som kan gjøre det lettere å skaffe finansiering.

Det er uløste spørsmål knyttet til hvilke styringsforhold som skal gjelde for teknologikomiteen og senteret; om de skal være underlagt partskonferansen eller den tekniske underkomiteen (SBSTA). Særlig gjaldt dette opprettelse av et teknologisenter, som var et amerikansk forslag og hvor USA ønsket at senteret skulle være uavhengig av konvensjonen.

Forhandlingsgruppen kom nær enighet når det gjelder finansiell støtte til teknologioverføring, gjennom å utarbeide en oversikt over hvilke aktiviteter som kan få støtte. Når det gjelder tildeling av støtte, er man avhengig av god kobling til beslutninger om finansieringsarkitekturen i neste omgang. I denne forbindelse er det positivt at Københavnavtalen eksplisitt sier at teknologeutvikling og –overføring skal få støtte fra det nye grønne fondet. Et viktig spørsmål for oppfølging er derfor styringsforholdene i det Grønne fondet og hvordan finansiell støtte til teknologioverføring skal skje. Teksten på teknologi er videre utformet slik at den kan være relevant overfor flere finansieringskilder.

Den gjenstående uenigheten på teknologifeltet dreier seg først og fremst om immaterielle rettigheter, hvor særlig Bolivia presser hardt på for spesielle unntak eller ordninger for patenter og lisenser knyttet til klimateknologier. Forslagene er uakseptable for USA, Japan, EU m fl og har i realiteten lite støtte blant utviklingslandene. Saken forventes å måtte løses på politisk nivå.

2.2.10 Kapasitetsbygging

I diskusjonen om kapasitetsbygging har i-landenes utgangspunkt vært at kapasitetsbygging fortrinnsvis bør integreres i de aktivitetene og satsingsområdene hvor det er behov for det, framfor å etablere egne systemer og ordninger for kapasitetsbygging generelt. U-landene har, om enn ikke samlet, har arbeidet for en egen satsing på kapasitetsbygging inkludert forslag om en egen finansieringsordning. De har lagt hovedvekten på oppfølging av i-landenes forpliktelse om å støtte kapasitetsbygging.

Forhandlingene identifiserte uenighet mellom i-land og u-land om hvorvidt teksten skulle omhandle henvisning til behov for finansiering og hvordan en kunne sikre og evt etterprøve satsningen på kapasitetsbygging fremover. I-landene motsatte seg konkrete henvisninger til finansiering i denne teksten og ba om at det ble tatt inn i teksten som kun omhandlet finansiering. I-landene ønsket heller ikke å bygget opp egne institusjoner for å legge til rette for og etterprøve resultater av kompetansebygging samt å henvise til dette som en forpliktelse.

Vår vurdering er at en ikke var så veldig langt unna enighet dersom en kunne fått en god henvisning til behovet for finansiering av kapasitetsbygging i finansieringsteksten, og en tilsvarende forsikring om hvordan dette ble ivaretatt i teksten om kapasitetsbygging.

Kapasitetsbygging drøftes også under Kyotoprotokollen og i underkomiteen for gjennomføring (SBI). Etter disse diskusjonene fattet Partskonferansen vedtak hvor underkomiteen for gjennomføring bes om å fortsette forhandlingene om et rammeverk for kapasitetsbygging i utviklingsland på det neste møtet, i juni 2010, for å få beslutning på partskonferansens møte i Mexico.

3. FORHANDLINGER OM UTSLIPPSREDUKSJONER M.V FOR ANDRE FORPLIKTELSESPERIODE UNDER KYOTOPROTOKOLLEN (AWG-KP)

Det var nesten ingen framgang å spore på de enkelte forhandlingsområdene under arbeidsgruppen for andre forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen (utslippsreduksjoner, mekanismer, metodiske spørsmål, skog og arealbruk). Forhandlingene var generelt vanskelige med stadige G77-konsultasjoner og prosessavbrudd. Københavnavtalen løser ikke spørsmålet om framtidig avtalearkitektur, og Kyotoprotokollens rolle og framtid vil derfor fortsatt være et sentralt og vanskelig forhandlingstema.

Arbeidsgruppens formann John Ashe overleverte partsmøtet en tekstpakke med en rekke klammer videreført, flere enn da møtet startet. Japan og Russland har satt alt om ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen i klammer, fordi de ikke ønsker en ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen, men én samlet ny avtale. Tekstpakken

består av utkast til beslutninger om å endre Kyotoprotokollen med diverse endringsforslag knyttet til en ny forpliktelsesperiode under protokollen (med en rekke klammer og alternativer), en beslutning om endringer i beslutninger om fleksible mekanismer med ulike alternativer, en beslutning om gasser og metodologiske spørsmål, også med flere alternativer og en beslutning om endringer av regler for i-landsskog samt en mulig beslutning om potensielle konsekvenser. Utestående beslutninger knyttet til LULUCF og beregningsgrunnlaget for sammenligning av gasser er av en slik karakter at de er klar for politisk avklaring. Det er vanskelig å komme videre på teknisk nivå med teksten på mekanismer uten klarere retningslinjer.

3.1 Forhandlinger om tallmessige utslippsforpliktelser

Når det gjelder tallene for andre forpliktelsesperiode, var budskapet fra i-land som tidligere at en ny forpliktelsesperiode for land som allerede har forpliktelser under protokollen ikke gir oss nødvendige reduksjoner og ikke vil kunne aksepteres alene. Norge ga også uttrykk for dette, selv om vi er fleksible på rettslig forankring. Utviklingslandene på sin side var tydelige på at en videreføring av Kyotoprotokollen er helt avgjørende, og Kina var blant annet klare på at fremgang i konvensjonssporet er avhengig av at vi blir enige om en ny Kyoto-periode. Utviklingslandene ønsker også en sekvensiell forhandling, dvs. at i-landene skal forplikte seg innenfor rammen av Kyotoprotokollen først, dette skal så sette standarden for forhandlinger om andre lands forpliktelser og tiltak, på basis av forhandlede kriterier for hva som er sammenlignbar innsats (comparable efforts). I-landene mener at kriterier for hva som er sammenlignbar innsats ikke er et forhandlingstema, men noe hvert land må gjøre seg opp en mening om når man avgjør hva man er villig til å forplikte seg til.

Temaer som av i-land ble trukket frem som viktige for å forplikte seg til utslippstall er: Forpliktelser for USA og voksende økonomier, klarhet rundt LULUCF og mekanismer, og hvordan håndtere overskuddskvoter fra første forpliktelsesperiode. I forhold til det siste spørsmålet er det ulike syn blant i-land hvordan dette spørsmålet best bør håndteres. Det er dog enighet om sektorovergripende nasjonale utslippsforpliktelser.

Forhandlingene om utslippstall ga nyttige diskusjoner om forpliktelsesperiode, forholdet til revisjon og hvordan omgjøre målsettinger til forpliktende tall i annekset, men ingen løsning. EU var tydelige på at 5 års forpliktelsesperiode er umulig i forhold til egen lovgivningsprosess. Formannen John Ashe presset på for at i-landene skulle legge frem bindende tall, men alle i-land uttalte at dette var umulig så lenge så mange spørsmål er uavklarte.

3.2 Endring av regler for skog og arealer i industriland etter 2012 (LULUCF)

Forhandlingene fram mot København var i stor grad konsentrert om å få fram forslag til justeringer i Kyotoprotokollens regelverk som kunne gi i-landene nye incentiver til å øke skogopptaket, redusere skogforringelse og avskoging og begrense utslippet fra andre landarealer etter 2012. I disse forhandlingene tillot G77 at i-landene drøftet ulike

konsepter for regelverksendringer, men gjorde det samtidig klart at deres støtte ville være avhengig av at i-landene la fram transparente og troverdige tall for hva de ulike regelverksendringer ville innebære for København.

Som en oppfølging av dette ble i-landene under Barcelona-runden oppfordret til å sende inn nasjonale data for utslipp/opptak fra skogskjøtsel i 1990, forventet utslipp/opptak i periodene 2008-2012 og 2013-2020, samt valg av referansenivå for nye forpliktelser. Slikt materiale forelå til København.

I København ble det innenfor i-landsgruppen vist god vilje til å komme til enighet om utestående spørsmål og finne kompromisser på de foreliggende forslag til regelendringer. Det ble foretatt en rydding og fjerning av parenteser i teksten fra Barcelona, men på grunn av manglende framdrift på andre områder, ble det fra G77s side vist liten vilje til å ferdigforhandle dette spørsmålet i København. Teksten som sendes videre fra København mangler avklaringer på blant annet følgende spørsmål:

- Hvorvidt i-landsforpliktelsene i 2. periode skal være aktivitetsbasert eller arealbasert med full arealdekning. I Barcelona var det generell enighet mellom i-landene og G77 om å gå inn for en arealbasert tilnærming på sikt, men at dette ville komme for tidlig i 2. forpliktelsesperiode. Man var derfor enige om å legge opp til en prosess gjennom underkomiteen, SBSTA, som kunne muliggjøre full arealdekning i tredje forpliktelsesperiode. Siste uke i København brøt Papua Ny Guinea denne enigheten og insisterte på at arealbasert tilnærming også skulle være en opsjon for videre forhandlinger om 2. forpliktelsesperiode.
- Definisjon av aktiviteter som "wetland management" og bruk av "planted production forests".
- Hvilke aktiviteter som kan inkluderes i 2. forpliktelsesperiode, hvilke som skal være pålagt og hvilke som kan være frivillige. Spørsmålet om hvorvidt beregning av karbonbinding i treprodukter (Harvested Wood Products) skal kunne inkluderes er blant annet ikke avklart.
- Hvorvidt det, som i dag, skal være et nasjonalt tak på hva som kan regnes med fra skogforvaltning, eller om dette skal baseres på avvik fra et definert referansenivå.
- Avklare prinsipper for definering av slike referansenivåer.
- Hvorvidt det skal etableres "force majeure"-regler for å redusere konsekvensene for i-landenes oppfyllelse av sine utslippsforpliktelser ved uforutsette variasjoner i opptak og utslipp av klimagasser som følge av ikke-menneskeskapt hendelser som naturkatastrofer og skogbranner.
- Nærmere utforming av slike regler.

Alle norske posisjoner er godt ivaretatt i den teksten som nå videreføres, og teknisk sett bør dette være et godt utgangspunkt for å få enighet i Mexico om et regelverk for skog og arealer i 2. forpliktelsesperiode dersom det er politisk vilje til dette.

3.3 Videreutvikling av mekanismene under Kyotoprotokollen

Heller ikke i København ble det brukt mye tid på mekanismene under Kyotoprotokollen. Det ble i noen grad arbeidet videre med å utforme alternative opsjoner på de ulike områdene. Det foreligger også forslag om å utvide muligheten til å delta i kvotehandel til (sektorer i) utviklingsland som ønsker det, og/eller etablerer kredittbaserte systemer. Disse skal kunne utstede kvoter dersom utslippene i en sektor blir under et visst nivå, eller på grunnlag av virkemidler og tiltak gjennomført i et u-land.

I diskusjonen om forenklinger av Den grønne utviklingsmekanismen (for eksempel standardiserte referansebaner for prosjekter) og tiltak for en bedre geografisk spredning av prosjekter ble det framhevet at dette ikke må gå på bekostning av miljøet.

Norge arbeider for at miljømessig forsvarlig CO₂-håndtering skal inkluderes i Den grønne utviklingsmekanismen. Dette lyktes heller ikke i København. Det er også forslag om at kjernekraft skal inkluderes, eventuelt holdes utenfor både Den grønne utviklingsmekanismen og mekanismen for Felles gjennomføring.

Under Den grønne utviklingsmekanismen går 2 % av kvotene ("share of proceeds") til tilpasningsfondet og drift av mekanismen. Mange u-land har ønsket å innføre en tilsvarende "skatt" på de andre mekanismene; kvotehandel og Felles gjennomføring. Forslaget kan gjennomføres ved å sette tilside en del av de kvoter som utstedes til industrilandene under Kyotoprotokollen. En slik tilnærming skiller seg fra det norske finansieringsforslaget under konvensjonssporet ved at det kun ville være industrilandspartene under Kyotoprotokollen som ville bidra til finansieringen post 2012, dvs. at ikke-parter som USA ikke vil bidra. Norge ønsker derfor at auksjonering av kvoter må ses i en større sammenheng under konvensjonssporet.

Også under Kyotoprotokollen ønsket de små øystatene (AOSIS) sterkere tekst om at bruk av mekanismene skal være et supplement til hjemlige tiltak enn de skrivningene som gjelder i dag.

Når det gjelder adgangen til å bruke kreditter fra skogreisingsprosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen, er det, gitt en aktivitetsbasert tilnærming, enighet om å videreføre det eksisterende regelverket. Muligheten til kreditering av økt opptak begrenses da oppad til 1% av i-landets utslipp i basisåret 1990, i andre forpliktelsesperiode.

3.4 Metodiske spørsmål

Inkludering av nye gasser

FNs klimapanelts fjerde hovedrapport, som kom ut i 2007, identifiserer flere nye klimagasser med verdier for global oppvarmingspotential. Det diskuteres om disse gassene bør inkluderes i Kyotoprotokollen. Dette omfatter bl.a. nye hydrofluorkarbon

gasser (HFK) og perfluorkarbon-gasser (PFK), nitrogentrifluorid (NF₃), fluorinerte etere (HFE) og perfluorpolyetere (PFPMIE).

Flere land er skeptiske til å inkludere flere klimagasser og dermed endre Annex A i Kyotoprotokollen, blant annet ut fra argumentet om at de først vil vite implikasjoner for eget land av en slik inkludering. Som et kompromiss ble det foreslått å inkludere NF₃ og å rapportere på de andre gassene. Videre ble det foreslått å bruke verdier fra FNs klimapanelers fjerde hovedrapport for disse gassene og 2007 som basisår. Partene kom ikke til enighet.

Tilnærminger for å sammenligne gasser

Det finnes flere alternative metoder for å sammenligne effekten av de ulike klimagassene. I dag bruker man verdiene for global oppvarmingspotensial (GWP) fra FNs klimapanelers andre hovedrapport fra 1995. Alternativer til denne metoden kan være å bruke nye verdier for globalt oppvarmingspotensial, fra FNs klimapanelers fjerde hovedrapport eller verdier for globalt temperaturpotensial (GTP). FNs Klimapanel har ennå ikke beregnet GTP for alle gasser, og det vil trolig ikke foreligge før FNs klimapanel legger fram sin femte hovedrapport i 2014.

I teksten som nå foreligger, ligger det inne opsjoner angående hvilken faktor for globalt oppvarmingspotensial man skal bruke for å sammenligne gasser. Det er stort sett G77+Kina og New Zealand som er imot å bruke de seneste vitenskapelige resultatene. Ellers er det enighet om at man for eventuelle nye gasser som inkluderes skal bruke verdier for globalt oppvarmingspotensial fra FNs klimapanelers fjerde hovedrapport og at man senest i 2015, etter publisering av FNs klimapanelers femte hovedrapport, skal ta standpunkt til om konseptet for å sammenligne gasser skal endres ytterligere.

Metodikk for utslippsberegninger

Det finnes retningslinjer for kartlegging av klimagasser fra 1996, 2001 og 2003 samt de nyeste retningslinjene fra FNs klimapanel fra 2006. FNs klimapanelers nye retningslinjer for nasjonale utslippsregnskap ble vedtatt i 2006 og omfatter oppdatert metodikk for beregning av alle utslipp, og ny metodikk for kilder og gasser som tidligere ikke har vært inkludert. Retningslinjene omfatter nå blant annet metodikk for kartlegging av fangst og deponering av CO₂ i oljereservoarer og geologiske formasjoner.

I København ble det enighet om at man skal bruke retningslinjene fra 2006 for alle sektorer bortsett fra skog- og arealbruksendringer. For skog- og arealbruksendringer skal man bruke retningslinjer som blir besluttet av partsmøtet på en senere sesjon.

3.5 Potensielle konsekvenser

Under dette temaet har man lyktes i å få ut det meste av problematiske handelsrelaterte tekster, og teksten for øvrig er har nokså lite innhold. Dog gjenstår fortsatt uløste spørsmål om hvordan hensynet til potensielle konsekvenser av klimatiltak skal følges opp innenfor protokollen, herunder en referanse til at partene skal "carefully design"

nasjonale klimavirkemidler som er mer nedtonet enn tidligere handelsrelaterte tekster, og institusjonelle forslag slik som nye oppgaver lagt til etterlevelseskomiteen

4. DEN FEMTENDE PARTSKONFERANSEN UNDER KLIMAKONVENSJONEN – COP 15

Mange saker på den ordinære agendaen ble besluttet utsatt til senere møter, jf. rapportene fra underkomitéene. Alle beslutningene fra partskonferansen samt rapportene fra underkomitéene legges her:

http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php.

4.1 Sak 5: Vurdering av forslag under Konvensjonens artikkel 17

Til partsmøtet forelå fem forslag til nye protokoller fremmet av henholdsvis Japan, Tuvalu, USA, Australia og Costa Rica. Øystatene, med Tuvalu i spissen, kjempet en hard kamp for å få etablert en arbeidsgruppe for å vurdere forslagene. Tuvalu har fremmet forslag om en separat protokoll ved siden av Kyotoprotokollen, som kompletterer denne og svarer på Balimandatet. India, Kina og Saudi-Arabia motsatte seg etablering av en arbeidsgruppe, som er den normale prosedyren. Tuvalu ville ikke akseptere uformelle konsultasjoner som en framgangsmåte for å behandle forslag som er gyldig framsatt innenfor konvensjonens regler. Konsultasjonene førte ikke fram, og saken videreføres til neste partsmøte.

4.2 Sak 6: Forslag til endring i Konvensjonens Annex 1

Etter eget forslag ble Malta føyd til i Konvensjonens Annex I.

4.3 Sak 7: Gjennomføring av forpliktelser under konvensjonen

Partskonferansen startet arbeidet med å gå gjennom finansieringsmekanismen for Konvensjonen (fourth review, agenda punkt 7 a) (i)), men besluttet å utsette videre gjennomgang til neste partsmøte og at Underkomitéen for implementering (SBI) skal arbeide videre med saken på junimøtet i 2010.

Partskonferansen utsatte også sluttbehandling av følgende punkter:

- Retningslinjer til Den globale miljøfasiliteten (GEF, agenda punkt 7 a) (ii))
- Gjennomgangen av Klimafondet (Special Climate Fund, agenda punkt 7 a) (iii)). Rapporten til Den globale miljøfasiliteten ble presentert.
- Kapasitetsbygging under Konvensjonen (agenda punkt 7 d)
- Spørsmål knyttet til land som er særlig utsatte for klimaendringer (Agenda punkt 7 f) (i) om Beslutning 1/CP10)

Det ble utarbeidet en egen beslutning vedrørende de minst utviklede landene (agenda punkt 7 f) (ii)). Når det gjelder nasjonalrapporter og teknologioverføring, se egne punkter under de to underkomiteene.

4.4 Sak 8: Administrative, finansielle og institusjonelle forhold.

Budsjettet under Konvensjonen (og Kyotoprotokollen) ble vedtatt som foreslått i juni 2009. Partsmøtet skulle ha gått nøyere gjennom hvordan sekretariatet fungerer, men dette ble også i hovedsak utsatt til møtet i underkomiteene i juni.

Partskonferansen startet arbeidet med å gå gjennom finansieringsmekanismen for Konvensjonen (fourth review), men besluttet å utsette videre gjennomgang til neste partsmøte og at Underkomiteen for implementering (SBI) skal arbeide videre med saken på junimøtet i 2010. Partskonferansen utsatt også å gi videre retningslinjer til Den globale miljøfasiliteten (GEF).

Partene noterte seg hvordan sekretariatet hadde arbeidet i de to foregående år (agenda punkt 8 a). Budsjettet (Agenda punkt 8 b) for 2010 og 2011 ble vedtatt slik det ble foreslått av Underkomiteen for implementering (SBI) i juni. Kjernebudsjettet er på over 44 millioner euro, hvorav Norge betaler litt under 1 %. Før møtet i juni foreslo sekretariatet å budsjettere med midler til ekstraordinære møter/prosess også i 2010, noe som ikke ble vedtatt. Sekretariatet har også bedt partene finansiere aktiviteter utover det regulære med 24 millioner euro. Dette vil gå til å finansiere økt deltakelse fra u-land i møter, kapasitetsbygging, støtte til nasjonale kommunikasjoner, komiteen for Felles gjennomføring (JISC), etterlevelseskomiteen under Kyotoprotokollen mv.

5. DET FEMTE PARTSMØTET UNDER KYOTOPROTOKOLLEN – CMP 5

Arbeidsgruppen for endringer i Kyotoprotokollen (AWG-KP) som ble etablert på det første partsmøtet under Kyotoprotokollen (decision 1/CMP.1), klarte ikke å ferdigstille sitt arbeid i København, selv ikke med direkte ministerinvolvering (Tyskland og Indonesias miljøvernministre). Det var nesten ingen framgang å spore på de enkelte forhandlingsområdene under Kyotoprotokollen (utslippsreduksjoner, mekanismer, metodiske spørsmål, skog og arealbruk). Forhandlingene var generelt vanskelige med stadige avbrudd på grunn av G77-konsultasjoner og prosessavklaringer. Formannen for arbeidsgruppen måtte overlevere partsmøtet en uferdig tekstpakke som når det gjaldt utslippstillene hadde flere parenteser enn da møtet begynte, se omtale under arbeidsgruppen for Kyotoprotokollen (AWG-KP).

Partsmøtet besluttet at arbeidsgruppen skal fortsette arbeidet. Parallelt med at det ble fattet beslutning under Konvensjonen om å gi arbeidsgruppen under Konvensjonen forlenget mandat til møtene i Mexico, betyr det at forhandlingene om utslippstiltak fortsatt er organisert i to spor.

Rapporteringen her går gjennom de punktene hvor det ble diskusjon og beslutninger utover det som omtales under arbeidsgruppen for nye forpliktelser under Kyotoprotokollen. For en komplett oversikt over beslutningene fra partsmøtet, se: http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php

For øvrig kan nevnes at Norge fortsatt er representert i Kyotoprotokollens komité for etterlevelse, i styret for tilpasningsfondet og i styret for Den grønne utviklingsmekanismen.

5.1 Sak 5: Forslag om endringer i Kyotoprotokollen

I henhold til Kyotoprotokollens art. 20 og 21 skal forslag til endringer av protokollen sirkuleres innen seks måneder før møtet hvor endringene foreslått vedtatt. For å være sikker på at denne fristen ble avbrutt sendte en rekke land inn forslag til endringer av protokollen i juni 2009.

Australia og Japan fremmet forslag til endringer av Kyotoprotokollen tilsvarende deres forslag om en ny protokoll under konvensjonssporet. Også EU, New Zealand, Tuvalu, Filippinene, Bolivia mfl, Colombia, Hviterussland, Papua New Guinea, og Kina (på vegne av mange u-land) fremmet innen fristen forslag til enkelte endringer av Kyotoprotokollen. Alle disse forslagene er for øvrig reflektert i forhandlingstekstene under AWG-KP.

Generelt ønsker mange utviklingsland at forhandlingene primært angår endringer av Annex I-landenes utslippstall, jf. protokollen artikkel 3.9. Dette utløste en plenumsdebatt om Kyotoprotokollens rolle og forholdet til øvrige forhandlinger, etter kjent mønster. Det ble ikke enighet om etablering av en arbeidsgruppe, og etter uformelle konsultasjoner ble det lørdag 19. desember konkludert med at saken videreføres til neste møte som et uavsluttet agendapunkt.

5.2 Sak 6: Retningslinjer for styret i Den grønne utviklingsmekanismen

Partsmøtet vedtok relativt omfattende retningslinjer for Styrets arbeid. Disse omhandler forbedringer innen dagens regelverk, mens forslag til mer omfattende endringer post 2012 behandles under Kyotosporet.

Den grønne utviklingsmekanismen er ennå i sterk vekst (prosjekt nummer 2000 ble godkjent ("registrert") 6. januar 2010). Styret fikk fullmakt til å endre prosedyrene slik at behandlingen skal kunne gå raskere og man unngår at styret blir en flaskehals. Delegering av ansvar for behandling av prosjekter til en ny, underordnet enhet vil samtidig åpne for at styret kan fungere som en appellinstans.

Mange land er opptatt av tiltak for å øke den geografiske spredningen av prosjektene. Porteføljen domineres av Kina, India og Brasil, og særlig Afrika, små øystater og en del arabiske land føler seg underrepresentert. Tiltak for land med færre enn 10 prosjekter

vil kunne inkludere utsatt betaling av registreringsavgifter, spesialtilpassede metoder, informasjon/kapasitetsbygging/trening og lån fra bl.a. rentemidler på fonds til oppstartskostnader. Styret har også fått fullmakt til å etablere ytterligere forenklede prosedyrer for mikroprosjekter opp til 5 MW for fornybare energikilder, samt energieffektiviseringsprosjekter med besparelser opp til 20 GWh/år.

Styret ble bedt om å legge vekt på transparens og konsistens i sine beslutninger. Bakgrunnen for dette var til dels at styret har avvist en rekke enkeltprosjekter med fellestrekk (spesielt vindkraft i Kina) hvor vertslandene ikke har akseptert grunnlaget for beslutningene.

Inkludering av prosjekter knyttet til CO₂-håndtering og arealer hvor skogene vil forsvinne av seg selv ("forests in exhaustion") er vanskelige temaer som dels ble satt opp mot hverandre. Begge ble henvist til underkomiteen for vitenskapelig og teknologisk rådgiving, med sikte på beslutninger på partsmøtet i Mexico. Muligheten for å bruke standardiserte referansebaner for prosjekter, som en del land ser som en mulig forløper for sektorbaserte mekanismer, ble også henvist til underkomiteen.

Nærmere om CO₂-håndtering i Den grønne utviklingsmekanismen

På grunn av manglende framdrift i underkomiteen for vitenskapelig og teknologisk rådgiving, ble spørsmålet om CO₂-håndteringsprosjekter i Den grønne utviklingsmekanismen i 2008 oversendt Styret for Den grønne utviklingsmekanismen for anbefaling. Styret la fram sin vurdering før København. Den inneholder i realiteten ingen anbefalinger, men en opplisting av argumenter for og imot.

Diskusjonen i København var like polarisert som tidligere. Kompromissløsningen ble å vise til at fangst og lagring av CO₂ er et potensielt viktig klimatiltak, samtidig som man pekte på at det er en del utestående spørsmål som må besvares. Partsmøtet ba den stående underkomiteen for vitenskapelig og teknologisk rådgiving arbeide videre med en mulig inkludering av CO₂-håndteringsprosjekter i mekanismen i 2010 slik at en beslutning kan treffes på Partsmøtet i Mexico. Parter inviteres til å komme med innspill innen 22. mars knyttet til dette spørsmålet. Sekretariatet vil sette disse sammen slik at de kan vurderes på neste møte i underkomiteen.

Partsmøtet inviterte også interesserte instanser ("entities") til å komme med innspill om nye teknologier som kan redusere mengden karbon eller CO₂ i atmosfæren.

5.3 Sak 7: Felles gjennomføring (JI) under Kyotoprotokollen

Beslutningen retter seg primært mot arbeidet til Den rådgivende komitéen for Felles gjennomføring (JISC). Det er til nå drøyt 200 såkalte spor 2-prosjekter som vil berøres av dette, så omfanget er mye mindre enn Den grønne utviklingsmekanismen.

Beslutningen er av relativt administrativ karakter og det ble nesten umiddelbart etablert konsensus om de punktene som ble stående. Kontaktgruppa diskuterte imidlertid et

forslag fra u-landene om at en andel av de utstedte kvotene skal brukes til å finansiere tilpasningstiltak i utviklingsland. I-landene mener at et slikt forslag hører hjemme i diskusjonen rundt regimet post 2012 (hvor Norge har fremmet et lignende forslag) og at et vedtak under dette agendapunktet vil kunne kreve endringer i Kyotoprotokollen slik den gjelder nå.

Det genereres fremdeles ikke store nok inntekter under mekanismen til at de dekker utgiftene til Den rådgivende komitéen. Det er derfor behov for frivillige bidrag fra i-landene. En mulighet ligger i å omdisponere bidrag til tidligere har gått til oppstart av Den grønne utviklingsmekanismen, siden denne nå har generert mer midler fra avgifter enn påløpte kostnader totalt. Norge har bidratt med betydelige midler som ved omdisponering vil kunne hjelpe driften av komitéen vesentlig.

6. UNDERKOMITEEN FOR VITENSKAPELIG OG TEKNOLOGISK RÅDGIVNING (SBSTA)

Møtet i underkomiteen for tekniske og vitenskapelige spørsmål skulle blant annet behandle Nairobiprogrammet for tilpasning, spørsmål knyttet til teknologioverføring, forskning og observasjon samt metodiske spørsmål. Det store presset for å komme videre i forhandlingene under konvensjonssporet samt Kyotoprotokollen gjorde at man forsøkte å få avgjort spørsmålene i underkomiteene så raskt som mulig. Behandling av en del saker ble derfor utsatt til neste møte i juni 2010. Dette inkluderer alle metodiske spørsmål under Kyotoprotokollen (sak 8) samt spørsmål knyttet til Kyotoprotokollens artikkel 2.3 (sak 9). For viktige metodiske spørsmål er det likevel gitt en mer utfyllende rapport, se under.

6.1 Sak 3: Nairobi work programme

Under dette punktet gikk man gjennom resultater og erfaringer med Nairobi arbeidsprogram for tilpasning, inkludert oppsummering fra flere tekniske rapporter, workshops og lignende. Nairobiprogrammet involverer nå i alt 164 organisasjoner, som støtter planlegging og gjennomføring av tilpasningstiltak på ulike måter. Det innhentes også støtter for tiltak framover - det er gitt løfter om i alt 92 ulike støttetiltak. Sekretariatet ble bedt om å videreføre denne brede kontakten.

I konklusjonene framheves også at andre fase i Nairobiprogrammet skal vurderes på underkomiteens møte i desember, på grunnlag av en samlet rapportering. Før neste møte i juni skal det holdes en workshop, som tar opp hvordan ulike regionale sentre og nettverk kan samarbeide om klimatilpasning.

6.2 Sak 4: Utvikling og overføring av teknologi

Dette var en felles forhandlingsgruppe for underkomiteen for vitenskapelig og teknologisk rådgivning og for underkomiteen for implementering. Partene vurderte rapport fra ekspertgruppen for teknologioverføring samt forslag til arbeidsprogram for 2010-11. I lys av diskusjonen om teknologi under konvensjonssporet støttet man at det

holdes et møte i gruppen tidlig i 2010, for å drøfte utfall og oppfølging av Københavnmøtet. Man tok også ferdigstilling av ekspertgruppens rapport om indikatorer for å måle teknologioverføring, til etterretning.

6.3 Sak 5: Utslipp fra avskoging i utviklingsland

Under norsk ledelse ble en enig om metodiske retningslinjer for u-landenes REDD+ aktiviteter, med et spesielt fokus på aktiviteter knyttet til måling og rapportering. Det ble enighet om å legge FNs klimapanelers seneste retningslinjer til grunn ved beregning av utslipp og opptak av klimagasser. Det ble videre vedtatt at historiske data, justert for nasjonale forhold, skulle tas i betraktning ved etableringen av referansebaner. Retningslinjene ble vedtatt av Partsmøtet og gir et godt metodisk fundament for de videre forhandlinger om en REDD-avtale.

6.4 Sak 6: Forskning og overvåking

På dette møtet vurderte partene den midlertidige informasjonen utarbeidet av sekretariatet for det globale overvåkingssystemet (GCOS sekretariatet). Videre vurdering av temaet vil skje på desembermøtet i 2010, når man får den oppdaterte implementeringsplanen for overvåking.

Videre satte Partene pris på utfallet av World Climate Conference-3 som ble organisert av World Meteorological Organizations i Geneve i Sveits 31. august til 4. september 2009. Der ble det vedtatt å etablere et globalt rammeverk for klimatjenester (Global Framework for Climate Services), som er ment å omfatte vær- og klimadata fra hele verden til bruk for tilpasning til klimaendringene.

6.5 Sak 7: Metodiske spørsmål under Konvensjonen

6.5.1 Sak 7a): Årsrapport nasjonale utslippsrapporteringer fra Annex 1-land

Hvert år blir sekretariatet bedt om å avgi en rapport til Partene om hvordan siste års revisjoner av landenes klimagassregnskap har blitt gjennomført, samt videreformidle eventuelle anbefalinger fra det årlige møtet mellom lederne av revisjonsteamene (Lead Reviewer møtet). Gode systemer for revisjon er nødvendig for å sikre høy kvalitet på landenes klimagassregnskap. På dette møtet konkluderte man med at partene tok sekretariatets rapport til etterretning.

6.5.2 Sak 7b) Utslipp fra internasjonal skipsfart og luftfart

Til denne saken rapporterte FNs sjøfartsorganisasjon og FNs luftfartsorganisasjon om aktiviteter. Dette ble tatt til etterretning, og organisasjonene bedt om å fortsette rapportering. Det ble ingen videre diskusjon ettersom substansen i temaet ble diskutert i arbeidsgruppen under konvensjonssporet.

6.6 Sak 8 Metodiske spørsmål under Kyotoprotokollen

6.6.1 Implikasjoner for Montrealprotokollen av CDM-prosjekter rettet mot eliminering av HFK-23-utslipp fra nye HKFK-22-fabrikker

Spørsmålet gjelder begrensning av adgang til å ha prosjekter som går på reduksjon av HFK-23 fra nye HKFK-22 fabrikker. Styret for Den grønne utviklingsmekanismen har bedt partsmøtet om retningslinjer for dette. Ifølge Montrealprotokollen skal HKFK utfases innen 2030 i i-land og innen 2040 i u-land. Det ble nylig vedtatt en trinnvis nedtrappingsplan for utviklingslandene under Montrealprotokollen, og tidspunkt for en forpliktelse om frys av produksjon ble fremskjøvet fra 2015 til 2010, noe som er svært positivt. Den viktigste bekymringen som har blitt reist ved disse prosjektene er imidlertid knyttet til et mulig utilsiktet incentiv som kan oppstå ved at inntjeningen av kvoter i seg selv kan gjøre fortsatt produksjon av HKFK-22 lønnsomt, og at det i verste fall kan lede til bygging av nye HKFK-22-fabrikker før forpliktelsen om låsing av nivået for tillatt produksjon inntreffer.

Det var ikke mulig å komme til enighet på møtet i København og saken ble utsatt til det neste møtet, i juni 2010.

6.6.2 Fangst og lagring av CO₂ i geologiske formasjoner som prosjektaktiviteter under Den grønne utviklingsmekanismen

Siden 2005 har det pågått forhandlinger om utvikling av et regelverk for inkludering av CO₂-håndteringsprosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen. Forhandlingene har vært sterkt polariserte, og motstanderne har så langt lyktes i å forhindre en realitetsdrøfting av rammene for inkludering. Det ble holdt uformelle konsultasjoner om dette dagsordenpunktet i København. Partene greide ikke å bli enige om en konklusjon, men valgte å videresende teksten til neste møte i komiteen i juni. Uten en positiv og operativ beslutning fra København om å inkludere fangst og lagring i den grønne utviklingsmekanismen er det klart at denne muligheten ikke vil bli tatt i bruk ved oppfylling av i-landenes forpliktelser i Kyotoprotokollens første periode.

Partene er imidlertid i utgangspunktet enige om en preambulær tekst der de erkjenner at fangst og lagring av CO₂ er et potensielt viktig klimavirkemiddel, og tar til etterretning at andre internasjonale konvensjoner har adressert spørsmål og utviklet retningslinjer som er relevante for internasjonal regulering av fangst og lagring av CO₂, herunder risikovurdering, vurdering av miljømessig påvirkning og legale forhold. Dette kan neppe betegnes som et stort fremskritt, men det innebærer at muligheten for å få enighet om å inkludere bruk av fangst og lagring under den grønne utviklingsmekanismen ved oppfyllelse av utslippsforpliktelser i senere forpliktelsesperioder, fortsatt er til stede.

6.6.3 Metodikk for sammenligning av klimagasser

Problemstillingen diskuteres både under Kyotoprotokollen og i underkomiteen, og gjelder hvilken metode som skal brukes for sammenligning av klimagassene med

hensyn til hvordan de påvirker klimaet. Primært er det G77 + Kina og New Zealand som ikke ville konkludere ut fra klimapanelets klare anbefaling om at globalt oppvarmingspotensial er det eneste som det er vitenskapelig basis for å bruke nå. De ønsker at underkomiteen skal fortsette å vurdere denne problemstillingen. Andre parter er klare på at det kun er globalt oppvarmingspotensial som kan brukes, og at det ikke er behov for videre vurderinger før klimapanelets femte hovedrapport foreligger i 2014 med ny informasjon. Det ble ikke enighet om bruk av faktorer for sammenligning av virkning av klimagasser, og saken går videre til komiteens neste møte.

7. UNDERKOMITEEN FOR IMPLEMENTERING (SBI)

Underkomiteen for implementering ble ferdige med sitt arbeid i løpet av den første uka. De fleste agendapunktene ble utsatt til neste møte (SB 32), enten fordi det pågår forhandlinger under de to hovedsporene eller fordi man ikke klarte å bli ferdig på den korte tida som var til rådighet. Det ble også en ganske overfladisk behandling av nasjonale rapporter (SBI 3, 4, 10, og 13). Komiteen vedtok litt mer omfattende konklusjoner om de minst utviklede landene (SBI 6b) og teknologioverføring (SBI 7). Saker hvor man arbeidet med beslutningstekster uten å bli enige, og som går videre til neste møte i komiteen:

- Sak 5a, b og c: Konvensjonens finansieringsmekanisme, veiledning til den globale miljøfasiliteten og vurdering av Spesialfondet for klima
- Sak 6: oppfølging av Konvensjonens artikkel 4.8 og 4.9 om de fattigste og mest sårbare landene.
- Sak 8 og sak 9: Kapasitetsbygging under henholdsvis Konvensjonen og Kyotoprotokollen
- Sak 11: Potensielle konsekvenser, Kyotoprotokollens artikkel 3 paragraf 14
- Sak 13: Rapportering fra Annex B-land under Kyotoprotokollen

7.1 Sak 3: Spørsmål knyttet til nasjonalrapporter og klimagassregnskap fra Annex I-land

Mye av tiden ble brukt på å diskutere G77+ Kinas ønske om å få frem det de mener er en uheldig utvikling i Annex I landenes utslipp. En annen sak som tok mye tid var hvorvidt man skulle bestemme fristen for innlevering av den sjette nasjonalrapporten. G77+Kina ønsket at man på dette møtet skulle sette fristen til 1. januar 2014, mens i-landene av hensyn til prosessen i konvensjonssporet ikke ønsket å sette en dato nå. Konklusjonene av møtet ble at man skal bestemme datoen på neste sesjon (SBI 32) men at fristen ikke bør være senere enn 1. januar 2014.

7.2 Sak 4: Nasjonalrapporter fra ikke-Annex I-land

Spørsmålet omfattet fornyet mandat til den konsultative gruppen av eksperter for utarbeiding av nasjonalrapporter fra ikke-Annex I-land. Etter forhandlinger på flere møter lyktes det nå å bli enige og få etablert et mandat gjennom en beslutning under partskonferansen.

Gruppen etableres med et mandat for perioden 2010- 2012. Dette skal revurderes på partskonferansens 17. møte, i 2011. Retningslinjene for arbeidet er betydelig forbedret etter norsk syn, blant annet med sterkere vektlegging av ekspertise knyttet til utslippsregnskaper. Videre har gruppen et klarere mandat om blant annet å bidra til langsiktig oppbygging av ekspertise for utslippsregnskaper og rapportering, og å gi anbefalinger om framtidige retningslinjer for nasjonalrapportering fra utviklingsland. I lys av Københavnavtalens punkter om nasjonalrapporter fra utviklingsland må arbeidet i denne gruppen følges opp nærmere.

7.3 Sak 7: Teknologiutvikling og –overføring

Se sak 4 under underkomiteen for vitenskapelig og teknologisk rådgivning.

7.4 Sak 10: Gjennomgang av rapportering under Kyotoprotokollen

Alle industrilandene (Annex I) med utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen må innlevere og få godkjent en såkalt startrapp (initial report) under Kyotoprotokollen. Denne rapporten skal dokumentere at landene oppfyller kriteriene for å bruke de fleksible mekanismene, herunder om de er i stand til å utarbeide klimagassregnskap som grunnlag for fastsettelse av tilordnet tillatt utslippsmengde ("assigned amount"), kvoterreserve, utslipp og opptak fra skogaktiviteter, og om landene har etablert et kvoteregister i henhold til Kyotoprotokollens strenge regler. På dette møtet konkluderte man med at partene tok sekretariatets rapport til etterretning.

7.5 Sak 12: Den internasjonale transaksjonsloggen under Kyotoprotokollen

Alle transaksjoner av utslippskvoter mellom nasjonale kvoteregister, og enkelte interne transaksjoner i et kvoteregister, vil bli kontrollert av den internasjonale transaksjonsloggen (ITL). Partskonferansen har bedt om årlige rapporteringer vedrørende organisatoriske arrangementer, møter/aktiviteter og ressurskrav, samt anbefalinger til forbedringer i behandlingen av registersystemer. Målet er å sikre at sekretariatet har tilstrekkelige ressurser, inklusive tilgjengelig finansiering for å sikre drift av transaksjonsloggen. Underkomiteen ble invitert til å vurdere administratorens rapport for 2009, og møtet konkluderte med at partene tok rapporten til etterretning.

7.6 Sak 14: Administrative og finansielle spørsmål

Det vises til teksten under partsmøtet (agendapunkt 8).