



Stortingets utredningsseksjon

Til: (...)

Dato: 08.11.2024

Utredet: (...)

Oppdragsnr: 2024329

Utredningsnotat - COP 29 om klima (Aserbajdsjan)

Status etter forrige COP28 - Tema og mål for COP29 - Parter, grupperinger og posisjoner inn mot kommende COP- Status for EUs signaler/mål/tiltak

SAMMENDRAG

Overordnet forventes det at COP29 i Baku vil preges av diskusjoner rundt klimafinansiering, internasjonale karbonmarkeder, klimatilpasning, tap og skade, samt innsending av nye nasjonalt bestemte bidrag (NDCer) med mer ambisiøse mål og tiltak.

Forhandlingene om klimafinansiering vil stå i sentrum i Baku. Hovedårsaken er at partene forventes å definere et nytt kollektivt kvantitativt mål for klimafinansiering, [New collective quantified goal on climate finance](#) (NCQG). Et slikt nytt klimafinansmål vil være viktig for å støtte klimatiltak i utviklingsland og for å bygge tillit blant partene. Viktige forhandlingspunkter inkluderer hvilket toppbeløp målet vil sikte mot, hvilke kilder finansieringen skal komme fra, og hvilke typer land som skal bidra til målet. Selv om landene lovet økt klimafinansiering på COP28 er det fortsatt store udekkede finansieringsbehov.

COP29 vil også inneholde viktige diskusjoner om internasjonale karbonmarkeder og kvotehandel. Partene forventes å vedta en pakke for å ytterlig operasjonalisere Partiavtalens artikkel 6. Omstridte spørsmål rundt artikkel 6 er om unngåtte utslipp kan generere karbonkreditter og hvilke elementer av det internasjonale karbonmarkedet som bør sentraliseres. En rekke parter mener strenge og transparente regler er viktige for å sikre mekanismens effektivitet og integritet.

Når det gjelder klimatilpasning vil videre operasjonalisering av klimamotstandskraft-rammeverket, samt oppskalering av støtte til utviklingsland for å tilpasse seg de negative effektene av klimaendringer være viktige agendapunkter under COP29. COP26 oppfordret utviklede land til å minst doble sin kollektive klimafinansiering for tilpasning til utviklingsland innen 2025 sammenlignet med 2019-nivåene. Det forventes at partene vil diskutere dette målets fremgang på COP29.

Spørsmålet om tap og skade har vært sentralt på de siste COP-møtene. COP28 gjorde vesentlig fremgang ved å etablere et nytt tap- og skadefond, som umiddelbart mottok mange annonserte bidrag (blant annet 25 millioner USD fra Norge). Et sentralt spørsmål videre er å finne enighet om hvordan land kan få tilgang til fondets ressurser. På COP29 skal det også foretas en gjennomgang av rammeverket for Warszawamekanismen for tap og skade.



Den første globale gjennomgangen (Global Stocktake, GST) ble avsluttet i 2023. Gjennomgangen viste at Parisavtalen har hatt positiv effekt på nasjonalt og internasjonalt klimaarbeid, men også at verden samlet ligger langt unna det som trengs for å nå Parisavtalens mål, både for utslippsreduksjoner, klimatilpasning og finansiering/støtte til utviklingsland. Nå som den første globale gjennomgangen er avsluttet, skal partene kommunisere sine nye NDCer innen 10. februar 2025. De nye NDCene skal være informert av den globale gjennomgangen og vil inneholde mål for perioden mot 2035.

På COP29 skal Norges klima -og miljøminister lede diskusjonene om utslippskutt sammen med Sør-Afrika, med fokus på å øke innsatsen for å kutte utslipp i tråd med vitenskapen og 1,5°C-målet. Norge ønsker også at COP29 oppnår enighet rundt tallfestede mål for offentlig klimastøtte til utviklingsland og globale investeringer for å oppnå Parisavtalens mål. Regjeringen legger vekt på betydningen av teknologiutvikling, kapasitetsbygging, investeringer og finansiering for å støtte opp om de oppdaterte NDC-ene. Videre prioriterer Norge beslutninger om rammer for metodikk og opptak av klimagasser for FN-mekanismen under Artikkel 6, for å sikre et operativt og effektivt internasjonalt karbonmarked.

Donald Trumps seier i det amerikanske presidentvalget vil kunne påvirke mulighetene for å nå ambisiøse vedtak på COP29. Kommentatorer og forhandlere trekker frem at valgseieren blant annet kan komplisere forhandlingene om global klimafinansiering. Valgseieren vil også kunne ha større implikasjoner for det internasjonale klimasamarbeidet på lengre sikt, men det er foreløpig usikkert hvordan den nye administrasjonen vil forholde seg til Parisavtalen/Klimakonvensjonen og hvordan andre sentrale aktører (f.eks. Kina) eventuelt vil reagere om USA trekker seg ut av internasjonalt klimasamarbeid.

De globale utslippene av drivhusgasser var høyere enn noensinne i 2023. Etter en reduksjon under koronapandemien var veksten i utslippene høyere i 2023 enn i årene før pandemien. Dersom partene til FNs rammekonvensjon for klima viderefører dagens politikk vil utslippene stabilisere seg på om lag dagens nivå frem mot 2050, ifølge FNs miljøprogram (UNEP). Partene har foreløpig ikke vist evne til å gjennomføre sine nasjonalt bestemte bidrag til Parisavtalen. De innmeldte nasjonale er heller ikke tilstrekkelig ambisiøse dersom klimamålene skal nås. Ifølge UNEP synes verden å gå mot en global oppvarming på 3,1°C. Det vil ha dramatiske konsekvenser. Partene må derfor umiddelbart gjennomføre allerede innmeldte bidrag og melde inn mer ambisiøse bidrag, fastslår UNEP.

INNHold

1	Innledning.....	4
2	Det internasjonale klimaregimet.....	4
3	Utviklingen i utslipp siden 2022 og mot 2035.....	6
3.1	Økt utslippsvekst globalt etter COVID-19 pandemien	6
3.2	Utviklingen i utslippsgapet mellom klimamål og faktiske utslipp.....	8
3.3	Forventet utslippsgap mot 2030 og 2035.....	9
3.4	Når stopper veksten i utslippene.....	11
3.5	Konsekvenser for global oppvarming.....	11
3.6	Hva blir konsekvensene av en oppvarming på 3 °C?	12
3.7	Hvordan begrense oppvarmingen.....	13
3.8	Rettferdig fordeling av utslippskuttene	14
3.9	Stort potensiale for utslippskutt og stort behov for finansiering.....	15
4	Overordnet utvikling i forhandlingene COP26-COP28.....	17
4.1	COP26-COP28.....	17
4.2	Reaksjoner på COP28	19
5	Tema og mål for COP29.....	20
5.1	Klimafinansiering.....	20
5.2	Nye NDCer	22
5.3	Internasjonale karbonmarkeder og kvotehandel (Parisavtalens Artikkel 6).....	23
5.3.1	Parisavtalens artikkel 6.2: Bilaterale og multilaterale avtaler.....	23
5.3.2	Parisavtalens artikkel 6.4: Et globalt karbonmarked	24
5.3.3	Uenigheter rundt Parisavtalens artikkel 6.2 og 6.4	25
5.4	Klimatilpasning	25
5.5	Tap og skade	26
6	Allianser og posisjoner mot COP29.....	28
6.1	«Industriland» og «utviklingsland».....	28
6.2	Umbrella-gruppen	29
6.3	Environmental Integrity Group (EIG)	29
6.4	Independent Alliance of Latin America and the Caribbean (AILAC).....	29
6.5	Alliance of Small Island States (AOSIS)	30
6.6	Least Developed Countries (LDCs)	30
6.7	African Group of Negotiators (AGN)	30
6.8	Group Sur (GS)	30
6.9	Den arabiske gruppen	30
6.10	G77 og Kina	31
6.11	EU.....	31
7	Norges klimamål og posisjon mot COP29.....	32
7.1	Norges klimamål og klimaavtalen med EU	32
7.2	Norges hovedlinjer for COP29.....	34
8	Mulige ringvirkninger av det amerikanske presidentvalget.....	35

1 Innledning

Utredningsseksjonen redegjør i dette notatet kortfattet om det internasjonale klimaregimet, status for utslipp av drivhusgasser, Parisavtalens klimamål og behovet for forsterkede mål og tiltak, resultatene fra COP26, COP27 og COP28 og tema og mål for COP29.

Vi redegjør også kort for de ulike alliansene blant partene til FNs klimakonvensjon og deres posisjoner.

Notatet er basert på offentlig tilgjengelige rapporter og informasjon fra FNs klimakonvensjon, FNs klimapanel, FNs miljøprogram, Klima- og miljødepartementet, Europaparlamentets utredningstjeneste, Earth Negotiations Bulletin og andre nasjonale og internasjonale fagmiljøer.

2 Det internasjonale klimaregimet

Det internasjonale klimaregimet utgår fra FNs rammekonvensjon om klimaendringer (UNFCCC) som ble fremforhandlet i 1992. Konvensjonen omfatter fem organer:

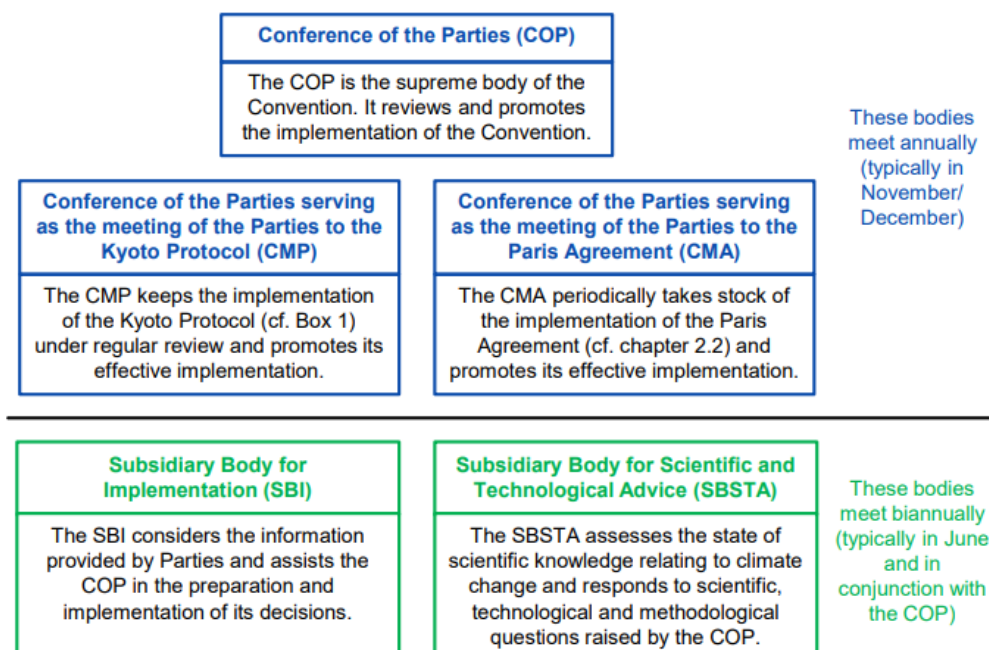
- ♦ [Conference of the Parties](#) (COP)
- ♦ [Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol](#) (CMP)
- ♦ [Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement](#) (CMA)
- ♦ [Subsidiary Body for Implementation](#) (SBI)
- ♦ [Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice](#) (SBSTA)

COP, CMP og CMA møtes hvert år, mens SBI og SBSTA møtes hvert halvår. Under FNs klimakonferanse i Baku avvikles COP29, CMP19, CMA6, SBI61, og SBSTA61.¹ Formøtene er planlagt avviklet i perioden 4. -10. november, mens hovedmøtene er planlagt å finne sted mellom 11.-22. november.

De fem ulike organene nevnt ovenfor (COP, CMA, CMP, SBSTA, SBI) overlapper i stor grad, men SBSTA- og SBI-møtene er mer tekniske av natur (se figur 1 nedenfor). For enkelhets skyld refererer vi i det følgende dokumentet primært til COP, selv om noen av de relevante forhandlingspunktene kan dreie seg om temaer som teknisk sett vil finne sted under f.eks. CMA.

¹ Se følgende link for en oversikt over møtene som skal avholdes i Baku:
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/COP29_Overview_Schedule.pdf

Figur 1. Klimakonvensjonens fem organer. Kilde: Europaparlamentet (2023)².



Per november 2024 er det 198 parter (197 land og EU) til FNs klimakonvensjon.³ Av de 198 har 195 ratifisert Parisavtalen,⁴ som ble vedtatt på partsmøtet COP21 i 2015. De tre overordnede målene for Parisavtalen er:⁵

- ♦ Å holde den globale oppvarmingen til godt under 2°C, og arbeide for å begrense den globale oppvarmingen til 1,5°C sammenlignet med før-industrielt nivå
- ♦ Å øke vår evne til å tåle og tilpasse oss de skadelige effekter av klimaendring, og redusere utslippet av drivhusgasser uten å true evnen til å produsere mat
- ♦ Å sikre finansstrømmer som er konsistente med lave klimagassutslipp og en klimarobust utvikling ND

Partenes forpliktelser om utslippsreducerende klimatiltak legges frem i nasjonalt bestemte bidrag (NDCer), som oppdateres hvert femte år og må representere en progresjon over tid. I tillegg til utslippsmål inneholder NDC-ene nasjonale planer for klimatiltak og klimatilpasning, og for en rekke land også behov for finansiering, teknologioverføring, og kapasitetsbygging. Parisavtalen stiller ikke strenge krav til hva en NDC skal inneholde, noe som gjør at partenes NDCer varierer mye i form, omfang, og innhold.

Parisavtalens artikkel 4 fastslår at partene skal « ... oppnå balanse mellom menneskeskapte utslipp fra kilder og opptak av klimagasser i andre halvpart av vårt århundre». I tilknytning til NDCene ber også Artikkel 4 i Parisavtalen partene om å presentere langsiktige

² Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754220/IPOL_STU(2024)754220_EN.pdf). Lenke:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754220/IPOL_STU\(2024\)754220_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754220/IPOL_STU(2024)754220_EN.pdf)

³ UNFCCC (2024) [Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change](#)

⁴ UN Treaty Collection (2023) [Status of Treaties: Chapter XXVII Environment 7. d Paris Agreement](#)

⁵ UNFCCC (2015) [Paris Agreement](#), Artikkel 2 bokstav a, b, og c

utviklingsstrategier for lave klimagassutslipp (såkalte «LT-LEDS»). Disse skal støtte partene i å tilpasse sine NDCer til de langsiktige målene i Parisavtalen, og angi den generelle retningen for påfølgende NDCer og deres ambisjonsnivå. Per november 2024 har 74 parter, inkludert Norge, levert slike langsiktige strategier.⁶

Under klimakonvensjonens årlige COP-konferanser blir gjennomføringen av Parisavtalen gjennomgått og reglene for dens gjennomføring finjustert. Forhandlingene dekker en rekke temaer og underemner innen utslippsreduksjon, tilpasning, tap og skade, klimafinansiering, måling, verifikasjon og etterlevelse.

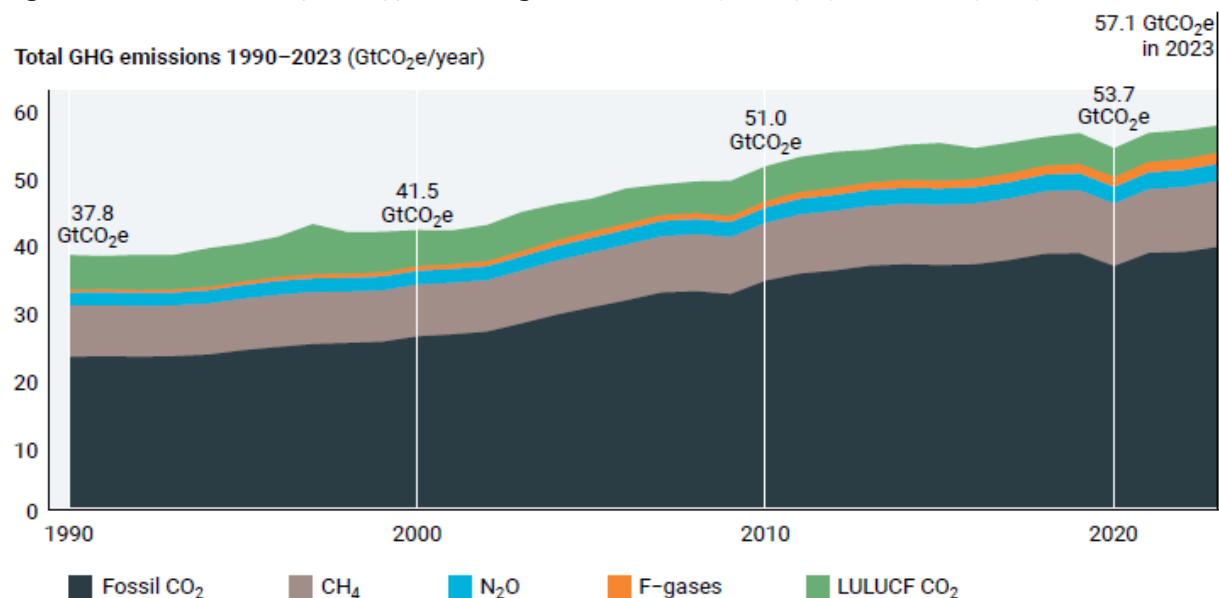
3 Utviklingen i utslipp siden 2022 og mot 2035

3.1 Økt utslippsvekst globalt etter COVID-19 pandemien

I 2023 var de globale utslippene av drivhusgasser større enn noensinne (anslagsvis 57,1 GtCO₂e). De globale drivhusgassutslippene økte med 1,3 % 2023, mens den årlige veksten i perioden 2010-2019 var 0,8 %.

Den totale konsentrasjonen av drivhusgasser i atmosfæren har økt, det gjenstående globale [karbonbudsjettet](#) har blitt redusert og den globale oppvarmingen stiger raskere, som følge av utslippsveksten, ifølge FNs miljøprogram (UNEP).⁷

Figur 2: Totale menneskeskapte utslipp av drivhusgasser 1990-2023 (GtCO₂e/år), kilde: UNEP (2024)⁸



CO₂-utslippene utgjør om lag 68 % av totale drivhusgassutslipp, mens CH₄, N₂O og fluorgasser utgjør om lag 25 % (målt som CO₂-ekvivalenter). Utslippet av fluorgasser økte med 4,2 %, CO₂

⁶ [Long-term strategies portal | UNFCCC](#)

⁷ UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please](#), se kapittel 2.2 side 4f

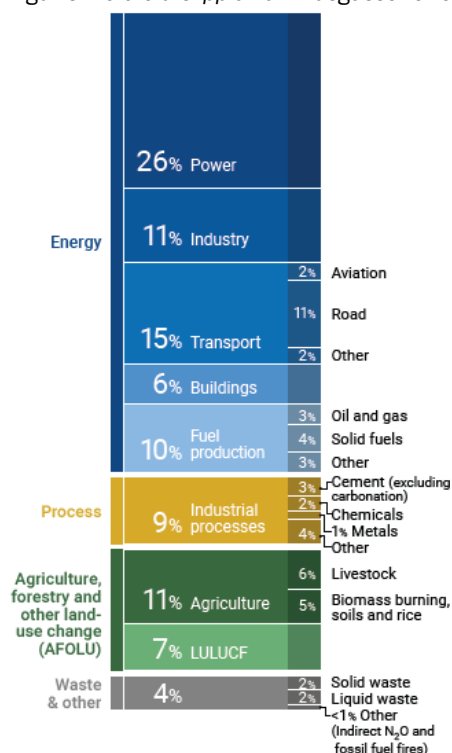
⁸ UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please](#), se kapittel 2.2 side 5

med 2 %, CH₄ med 1,3 % og N₂O med 1,1 % i 2023. Til sammen utgjør disse utslippene om lag 93 % av de totale menneskeskapte utslippene av drivhusgasser globalt, ifølge UNEP.⁹

Elektrisitetsproduksjon er den største kilden til utslipp av drivhusgasser og sto for 26 % av utslippene i 2023. Utslipp fra energiforbruk og prosesser industrien sto for 21 %. Energiforbruk i transportsektoren sto for 15 %, jordbruket (unntatt energiforbruk) sto for 11 %, produksjon av drivstoff/brensel for 10 %, arealbruk og skogbruk sto for 7 %, energiforbruk i bygninger sto for 6 % og avfallsbehandling og annet sto for 4 %.

Flytrafikken sto for den høyeste utslippsveksten i 2023 med 19,5 %.

Figur 3: Totale utslipp av drivhusgasser etter sektor globalt 2023, kilde UNEP (2024)¹⁰



Beregningene for utslipp fra jordbruk, skogbruk og annen arealbruk (AFOLU) omfatter bl.a. CO₂-utslipp fra branner som er knyttet til endret arealbruk, ifølge UNEP. De omfatter ikke villbranner som kan klassifiseres som naturlige eller ikke direkte menneskeskapte. De ekstreme brannene i barskogen i Canada i 2023 er f.eks. ikke inkludert i beregningene. Det kan være krevende å fastslå om villbranner er naturlige eller en konsekvens av menneskeskapte klimaendringer, påpeker UNEP.¹¹

⁹ UNEP har beregnet CO₂-ekvivalenter fra utslippet av CH₄ (metan), N₂O og fluor-gasser ut fra deres oppvarmingspotensial over 100 år.

¹⁰ UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please](#), se kapittel 2.3 side 7

¹¹ UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please](#), se kapittel 2.2, Box 2.1 side 4

3.2 Utviklingen i utslippsgapet mellom klimamål og faktiske utslipp

UNEP lanserte sin 15. utgave av rapporten om utslippsgapet, *Emissions Gap Report 2024*, den 24. oktober 2024.¹²

Utslippsgapet skal vise differansen mellom hvor stort det globale utslipp av drivhusgasser antas å bli med landenes nåværende politikk og innmeldte nasjonalt bestemte bidrag til FNs klimakonvensjon (UNFCCC), og hvor stort utslippet må være om den globale temperaturstigningen skal begrenses til i tråd med målene i [Parisavtalens](#) artikkel 2 punkt 1 a):

holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C over førindustrielt nivå, i anerkjennelsen av at dette vil redusere risikoene og effektene forbundet med klimaendringer betydelig

Beregnet utslippsgap varierer avhengig av hvilke klimatiltak og klimamål som legges til grunn. UNEP baserer sine beregninger på at landene viderefører dagens politikk eller delvis eller fullt ut gjennomfører sine nåværende nasjonalt bestemt bidrag (*Nationally Determined Contributions*, NDC-er). Per i dag er verken en videreføring av dagens politikk, eller en delvis eller fullt ut gjennomføring av partenes NDC-er tilstrekkelig for å nå Parisavtalens overordnede mål, fastslår UNEP.

De nasjonalt bestemte bidragene (NDC-er) kan omfatte ubetingete nasjonalt bestemte bidrag (*unconditional* NDC-er) som landene kan gjennomføre på egenhånd, og betingete nasjonalt bestemte bidrag (*conditional* NDC-er) som bl.a. kan forutsette internasjonal finansiering. UNEP definerer betingete NDC-er som:

A nationally determined contribution ... proposed by some countries that is contingent on a range of possible conditions, such as the ability of national legislatures to enact the necessary laws, ambitious action from other countries, realization of finance and technical support, or other factors.

Hva som er betinget og ikke-betinget er ikke helt presist definert. I praksis, som bl.a. i UNEPs rapport om utslippsgapet, blir betingete NDC-er definert som mål og tiltak som er betinget av at lav- og mellominntektsland får internasjonal bistand i form av finansiering, kapasitetsutbygging, kompetanse og teknologi.

Norge har meldt inn et mål om å kutte utslippene med 55 % innen 2030 fra nivået i 1990. Dette målet er betinget av at det nås i samarbeid med EU, skriver regjeringen i Norges åttende nasjonale kommunikasjon (statusrapport) til UNFCCC:¹³

¹² UNEP (2024) [Nations must close huge emissions gap in new climate pledges and deliver immediate action or 1.5 °C is lost](#), pressemelding 24. oktober 2024, se også UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please](#) og UNEP (2024) [UNEP Emissions Gap Report 2024: Key Messages](#)

¹³ Klima- og miljødepartementet (2023) [Norway's Eight National Communication Under the Framework Convention on Climate Change](#), se kapittel 4.1.1

Norway has through its National Determined Contribution (NDC) under the Paris Agreement committed to a conditional target of at least 55 per cent emission reduction by 2030 compared to 1990. Norway's intention is to fulfil this target jointly with the EU.

Stortinget har vedtatt at Norge skal være klimanøytralt innen 2030.¹⁴ Det betyr i praksis at Norge skal kjøpe utslippskvoter i EU og utslippsreduksjoner internasjonalt. Hvordan det skal skje er ikke avklart, ifølge regjeringen.¹⁵

Norway must achieve emission reduction abroad equivalent to remaining Norwegian greenhouse gas emissions. Climate neutrality can be achieved through the EU Emissions Trading System (ETS), international cooperation on emission reductions, emission allowance trading and project-based cooperation. The full operationalization of the target is not yet finalized.

Norge skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050, også det i samarbeid med EU. Norges utslippsmål kan med andre ord defineres som en type betingete bidrag, selv om begrepet vanligvis brukes ifm. internasjonal finansering av nasjonalt bestemte bidrag fra lav- og mellominntektsland.¹⁶

Seksjon 7 gir en nærmere beskrivelse av Norges NDC, klimaloven, og klimaavtalen med EU.

3.3 Forventet utslippsgap mot 2030 og 2035

UNEP legger til grunn at det globale utslippet av drivhusgasser vil være stabilt rundt 57 GtCO_{2e} per år frem til 2030 og 2050 dersom landene viderefører dagens politikk. Gjennomfører landene alle ubetingete NDCer vil utslippene i 2030 være redusert til om lag 55 GtCO_{2e}. Gjennomfører landene i tillegg alle betingete NDCer vil utslippet i 2030 være redusert til om lag 51 GtCO_{2e}. Effekten av å gjennomføre ubetingete og betingete NDCer er basert på innmeldt NDCer per 1. juni 2024.

Sekretariatet til FNs klimakonvensjon publiserte 28. oktober 2024 en synteserapport om innmeldte NDCer per 9. september 2024. Sekretariatet anslår at det totale utslippet av drivhusgasser (unntatt LULUCF) vil være om lag 53 GtCO_{2e} i 2025 og 51,5 GtCO_{2e} i 2030 dersom alle NDCer gjennomføres. Det er bare en liten reduksjon på henholdsvis 0,2 og 0,1 GtCO_{2e} fra fjorårets synteserapport i forkant av COP28. Årsaken er at svært få land har meldt inn nye og mer ambisiøse NDCer i løpet av de siste året.¹⁷

¹⁴ Se bl.a. [Innst 407 s \(2015-2016\)](#) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992

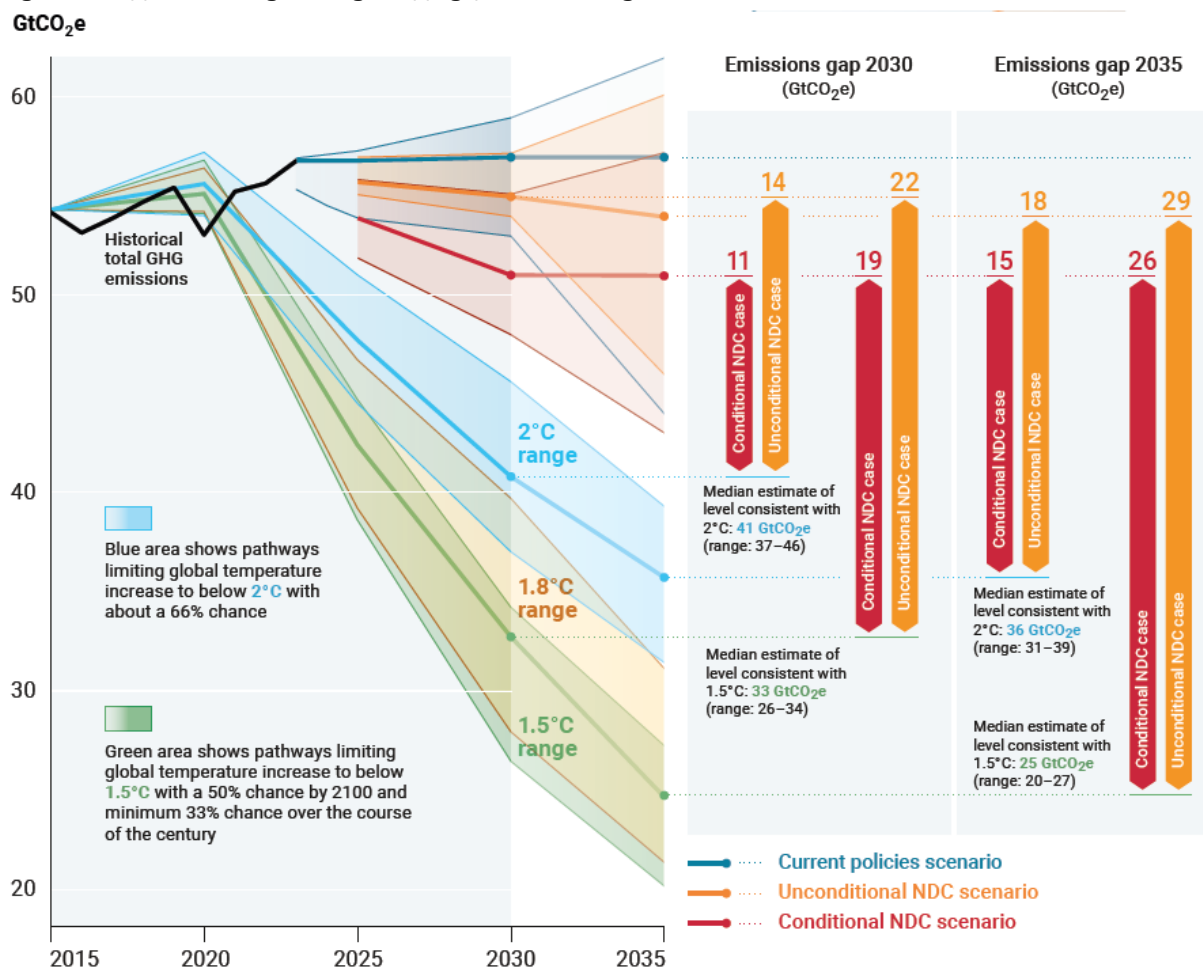
¹⁵ Klima- og miljødepartementet (2023) [Norway's Eight National Communication Under the Framework Convention on Climate Change](#), se kapittel 4.1.1

¹⁶ Klima- og miljødepartementet (2023) [Norway's Eight National Communication Under the Framework Convention on Climate Change](#), se kapittel 4.1.1.

¹⁷ UNFCCC (2024) [Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat](#), FCCC/PA/CMA/2+24/10, publisert 28. oktober 2024. Rapporten kan lastes ned fra nettsiden.

For å beregne utslippsgapene har UNEP lagt til grunn utslippssbaner for å begrense oppvarmingen i tråd med Parisavtalens mål. For å begrense oppvarmingen til under 2 °C bør utslippet i 2030 være 41 GtCO₂e, 35 GtCO₂e om målet er 1,8 °C og 33 GtCO₂e om målet er 1,5 °C.¹⁸

Figur 4: Utslipp av drivhusgasser og utslippsgapet for 2030 og 2035 under ulike scenarier, kilde: UNEP 2024¹⁹



Veksten i utslippene siden 2020 har redusert det gjenstående karbonbudsjettet²⁰ til henholdsvis 900 GtCO₂ og 200 GtCO₂ om oppvarmingen skal begrenses til under 2 °C (med 66 % sjans) og 1,5 °C (med 50 % sjans). En utsettelse av utslippskutt vil kreve mer omfattende og raskere kutt senere. Det vil gjøre det mer krevende og kostbart å oppnå de nødvendige utslippskuttene, ifølge UNEP.

Dersom alle innmeldte NDCer for perioden 2020-2030 gjennomføres vil gjenstående karbonbudsjett for å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 °C (med 50 % sjans) være anslagsvis 70 GtCO₂, ifølge den siste synteserapporten til sekretariatet til UNFCCC. Det vil kun

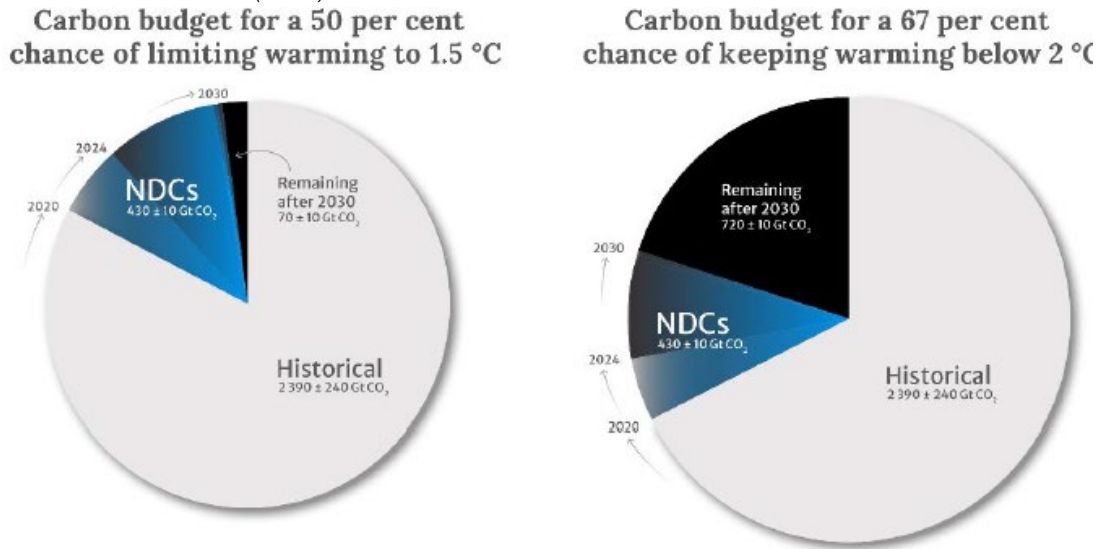
¹⁸ Det er et spenn mellom scenariene. Utredningsseksjonen referer her bare til medianverdien som UNEP bruker.

¹⁹ UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please](#), se kapittel 4.3 side 30

²⁰ «Carbon dioxide emission budget (or carbon budget): For a given temperature rise limit, for example a 1.5 °C or 2 °C long-term limit, the corresponding carbon budget reflects the total amount of carbon emissions that can be emitted for temperatures to stay below that limit.» Fra UNEP (2024) side VI.

dekke ytterligere om lag to år med forventet globalt utslipp i 2030, under forutsetningen om at alle NDCer gjennomføres.

Figur 5: Gjenstående karbonbudsjett om alle innmeldte NDCer per 9. september 2024 gjennomføres, Kilde Sekretariatet til UNFCCC (2024) side 31



3.4 Når stopper veksten i utslippene

UNEP drøfter når utslippene av drivhusgasser vil nå toppen i rapporten (Boks 4.1 side 28). UNEP mener utslippene kan nå toppen innen 2025, men det forutsetter at farten i energiomstilling økes og at produksjon og forbruk av fossil energi reduseres.

Sekretariatet til UNFCCC anslår i synteserapporten at utslippstoppen trolig blir nådd innen 2030. Det forutsetter at alle ubetingete og betingete bidrag blir gjennomført.²¹

3.5 Konsekvenser for global oppvarming

Ifølge UNEPs 2024-rapport har den globale oppvarmingen allerede nådd 1,3°C. Det betyr at 1,5°C vil være nådd i løpet av det neste tiåret hvis dagens politikk videreføres.²²

Ifølge det europeiske jordobservasjonsprogrammet Copernicus, vil 2024 bli det varmeste året som noensinne er registrert på jorden, og det første året der den globale oppvarmingen vil være 1,5°C over før-industriell tid.²³

En videreføring av dagens politikk kan bety at den globale oppvarmingen blir 3,1°C innen utgangen av århundret (66 % sikkerhet), ifølge UNEP. Dersom alle ubetingete og betingete NDCer og alle løfter om netto nullutslipp gjennomføres kan oppvarmingen begrenses til 1,9°C (66 %

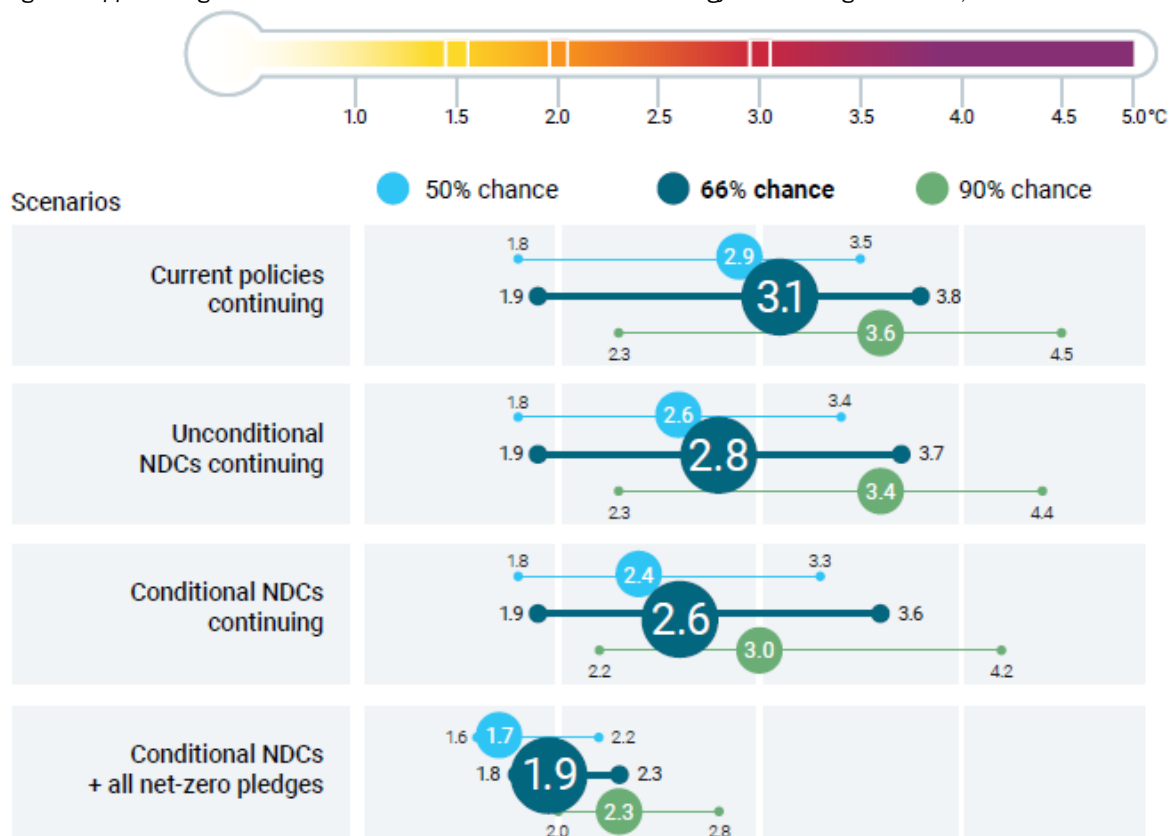
²¹ UNFCCC (2024) [Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat](#), FCCC/PA/CMA/2+24/10, publisert 28. oktober 2024.

²² UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please](#), se Box 4.3 side 33

²³ Copernicus (2024) [2024 virtually certain to be the warmest year and first year above 1.5°C](#), pressemelding 7. november 2024. Norge er medlem av Copernicus.

sikkerhet). Ifølge de mest optimistiske anslagene kan oppvarmingen begrenses til 1,7 °C (50 % sikkerhet).

Figur 6: Oppvarming i de 21. århundre fra før-industrielt nivå ved ulik gjennomføring av NDC-er, kilde UNEP 2024



3.6 Hva blir konsekvensene av en oppvarming på 3 °C?

Hvilke effekter en global oppvarming på opptil 3,1 °C vil ha på mennesker, samfunn og økonomi er utenkelige og ødeleggende («*debilitating*»), ifølge UNEP.²⁴ Den sjette hovedrapporten til FNs klimapanel (IPCC) redegjør for at konsekvensene av en oppvarming på 2-3 °C vil være langt mer dramatisk og ødeleggende enn en oppvarming på 1,5 °C. Økt temperatur vil øke hyppigheten og intensiteten i ekstremvær, og gjøre det vanskeligere å forebygge og dempe skader og ødeleggelse pga. klimaendringene. Ødeleggelsene som følge av flom antas å kunne bli nær fire ganger større med en oppvarming på 3 °C sammenlignet med 1,5 °C. Utryddingen av arter i områder med rikt biologisk mangfold kan tidobles med en oppvarming på 3 °C sammenlignet med 1,5 °C.²⁵

En varig temperaturøkning på 3 °C vil føre til at isdekket på Grønland og Vest-Antarktis smelter og at havnivået øker med flere meter. Videre vil permafrosten tine, som igjen vil føre til økte utslipp av drivhusgasser. Slike endringer, som omtales som vippepunkter, kan endre klimasystemet og gi irreversible konsekvenser, ifølge IPCCs sjette hovedrapport.

²⁴ UNEP (2024) [UN climate summit to focus on finance as world off track to meet emissions targets](#), pressemelding 6. november 2024, UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024 press statement](#), 24. oktober 2024

²⁵ IPCC (2023) [Climate Change 2023: Synthesis Report](#), kapittel 3.1.3 side 77

With every additional increment of global warming, changes in extremes continue to become larger. For example, every additional 0.5 °C of global warming causes clearly discernible increases in the intensity and frequency of hot extremes, including heatwaves (very likely), and heavy precipitation (high confidence), as well as agricultural and ecological droughts in some regions (high confidence). ... There will be an increasing occurrence of some extreme events unprecedented in the observational record with additional global warming, even at 1.5 °C of global warming.²⁶

Ifølge Klima- og miljødepartementet vil en oppvarming på 2 °C ha betydelig større negative konsekvenser og økonomiske kostnader enn en oppvarming på 1,5 °C. Departementet viser bl.a. til at Europakommisjonens konsekvensutredning av klimamål for 2040 som fastslår at de globale økonomiske kostnadene av manglende klimahandling vil være betydelig høyere enn kostnadene ved redusere utslippene av drivhusgasser.²⁷

3.7 Hvordan begrense oppvarmingen

For å begrense oppvarmingen i det 21. århundret så nært 1,5 °C-målet som mulig, bør partene både overoppfylle vedtatte NDC-mål for 2030 og vedta og oppfylle nye ambisiøse 2035-mål, ifølge UNEP.²⁸

De globale utslippene av drivhusgasser må reduseres med 7,5 % hvert år frem til 2035 dersom den globale oppvarmingen skal begrenses til 1,5 °C, ifølge UNEP.

Dersom landene innfrir dagens ubetingete NDCer til 2030 og utsetter alle andre tiltak, må utslippene reduseres med 8 % og 15 per år fra 2030 til 2035 for å begrense den globale oppvarmingen til under 2 og 1,5 °C, ifølge UNEP.

Det er fortsatt teknisk mulig å nå utslippsmålene for 2030 og 2035, men dette forutsetter at mer ambisiøse utslippskutt igangsettes umiddelbart. Trolig vil det allerede være umulig å unngå en global oppvarming på 1,6 °C. For hvert år som går uten langt mer ambisiøse tiltak, blir det mer krevende å oppnå Parisavtalens mål, fastslår UNEP.²⁹

Alle partene til Parisavtalen er oppfordret til å melde inn eller revidere sine langsiktige utslippsstrategier for en rettferdig omstilling til netto nullutslipp rundt midten av dette århundre innen utgangen av november 2024. Innen utgangen av 2024 skal alle parter levere inn sine første toårige rapporteringer om sin gjennomføring av nasjonalt bestemte bidrag (NDCer). Innen februar 2025 skal partene til Parisavtalen melde inn nye NDCer med mål og tiltak for 2035.

De langt fleste landene har meldt inn oppdaterte og mer ambisiøse mål fra sin første NDC, men under COP28 i 2023 ble alle parter igjen oppfordret til å melde nye og mer ambisiøse bidrag. Kun tre land, Madagaskar, Namibia og Panama hadde meldt inn nye bidrag innen 1. september 2024.

²⁶ IPCC (2023), [Climate Change 2021: The Physical Science Basis: Summary for Policymakers](#), AR6, WGI, se side 15

²⁷ Klima- og miljødepartementet (2024) [Høringsnotat: Forslag om endring av klimaloven: Regjeringens forslag til Norges nye klimamål for 2035](#), lagt frem 1. oktober 2024, med høringsfrist 1. januar 2025.

²⁸ UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please](#), se Box 4.3 side 33

²⁹ UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please](#) se Box 4.2 side 32

De fleste NDCer omfatter nå utslippsmål, men mange land har ikke vedtatt absolutte utslippsmål mot et basisår. Et flertall NDCer omfatter hele økonomien, og ikke bare enkelte sektorer. Tiltak som omfatter hele økonomien, dekker likevel bare 55 % av de globale utslippene av drivhusgasser. De fleste NDCer omfatter de tre viktigste drivhusgassene, CO₂, NH₄ og NO_x, men bare noen få omfatter alle drivhusgasser, ifølge UNEP.

UNEP mener alle NDCer bør: «... omfatte alle gasser som er listet opp i Kyotoprotokollen, dekke alle sektorer og sette spesifikke, kvantitative mål relatert til en basisår og være eksplisitt om hva som er betingete og ubetingete elementer.»³⁰

3.8 Rettferdig fordeling av utslippskuttene

UNEP drøfter hvordan utslippskutt og klimatiltak bør fordeles mellom landene. Det er ingen enkle svar på dette, understreker UNEP, men det kan være nyttig å vurdere hvordan den nasjonale klimapolitikken samsvarer med FNs mål for en bærekraftig utvikling og for å fjerne sult.

UNEP understreker at de landene med størst utslipp (G20-landene inkludert EU og unntatt Den afrikanske union) må ta et ekstra ansvar. Utviklingen i utslippene fra G20-landene var svært ulik i 2023. Mens utslippene sank med 7,5 % i EU, økte utslippene med 5,2 % i Kina og 6,1 % i India. Kina hadde de høyeste utslippene totalt i 2023, mens Russland hadde de høyeste utslippene per innbygger. USA har hatt de største utslippene siden 1850, mens de samlede historiske utslippene fra EU og Kina er like store. De minst utviklede landene (MUL) har de laveste utslippene per innbygger.

Tabell 1: Utslipp totalt, per innbygger og historisk for utvalgte land og regioner, kilde UNEP 2024

	Totalt utslipp i 2023	Endring fra 2022-2023	Utslipp per innbygger	Utslipp 1850-2022
	MtCO ₂ e (% av globalt)	%	tCO ₂ e/capita	GtCO ₂ (% av globalt)
Kina	16 000 (30)	5,2	11	300 (12)
USA	5 970 (11)	-1,4	18	527 (20)
India	4 140 (8)	6,1	2,9	83 (3)
EU 27	3 230 (6)	-7,5	7,3	301 (12)
Russland	2 660 (5)	2	19	180 (7)
Brasil	1 300 (2)	0,1	6	119 (5)
AU	3 190 (6)	0,7	2,2	174 (7)
MUL	1 730 (3)	1,2	1,5	115 (4)
G20 (unntatt AU)	40 900 (77)	1,8	8,3	1 990 (77)

G20-landene, unntatt [Den afrikanske union](#) (AU), sto for 77 % av det globale utslippet av drivhusgasser i 2023. De 55 landene i AU sto for kun 5 % av det globale utslippet i 2023. De minst utviklede landene, som bl.a. omfatter mange av landene i AU, sto til sammen for om lag 3 % av de globale utslippene.³¹

³⁰ UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please](#), se side XXI

³¹ G20 landene omfatter Argentina, Australia, Brasil, Canada, AU, EU, Frankrike, India, Indonesia, Italia, Japan, Kina, Mexico, Russland, Saudi-Arabia, Storbritannia, Sør Afrika, Sør-Korea, Tyrkia, Tyskland og USA.

Nettoutslipp av CO₂ fra jordbruk, skogbruk og arealbrukssektoren (AFOLU/LULUCF), særlig fra avskoging og arealbruksendringer, skjer i hovedsak i tropiske regioner, ifølge UNEP. Brasil, Indonesia og Den demokratiske republikk Kongo sto for 55 % av nettoutslippene i 2022.³²

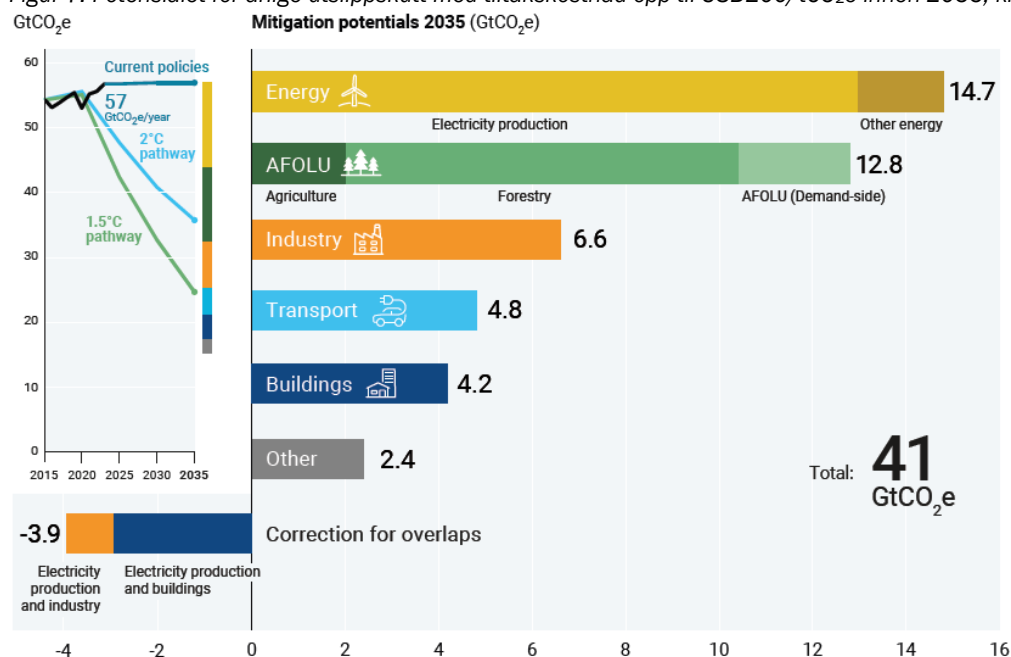
3.9 Stort potensiale for utslippskutt og stort behov for finansiering

Det er mulig å oppnå store kutt i utslippene fra energisektoren, jordbruk, skogbruk og arealbrukssektoren, industri, transport og bygg, ifølge UNEP. Sektorene kan blant annet transformeres ved å identifisere og ta i bruk de beste løsningene (*benchmarking*), fjerne skadelige incentiver og barrierer, økt investering og større finansiell støtte.

UNEP beskriver potensialet for utslippskutt per sektor og mulig tiltak for å oppnå dette. Utbygging av solcelleenergi og vindenergi kan bidra med 27 % kutt i 2030 og 38 % i 2035, mens skogtiltak kan bidra med 20 % nettokutt både i 2030 og 2035, ifølge UNEP.

Med en tiltakskostnad på opp til USD200/tCO₂e kan de årlige utslippene i de ulike sektorene reduseres med til sammen 31 GtCO₂e innen 2030 og 41 GtCO₂e innen 2035, ifølge UNEPS oversikt.³³

Figur 7: Potensialet for årlige utslippskutt med tiltakskostnad opp til USD200/tCO₂e innen 2035, kilde UNEP 2024 GtCO₂e



Benchmarking innenfor de ulike sektorene kan bidra til å spre og videreutvikle effektive tiltak. Barrierer som hindrer endring må fjernes, som f.eks. skadelige subsidier og incentiver som fremmer bruk av fossile energikilder. Det er nødvendig med reformer av forvaltning og reguleringer og utvikling av infrastruktur, teknisk, økonomisk og institusjonell kapasitet. Klima bør være tema for alle vedtak i alle sektorer og på alle nivåer (*mainstreaming*). UNEP poengterer bl.a.

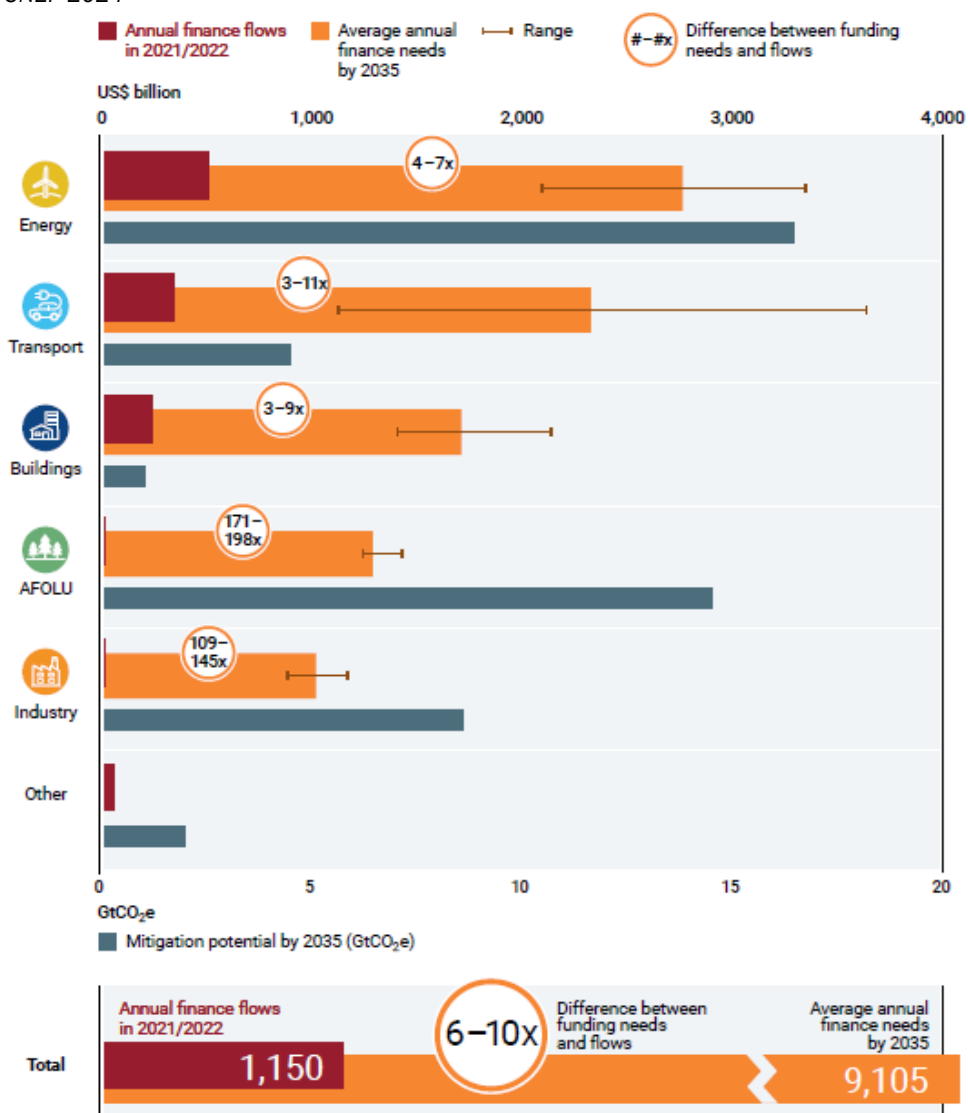
³² UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please](#), se side 12

³³ UNEP (2024) [Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please](#), se side 43f

at de fleste NDCer omfatter tiltak for å fremme fornybar energi, mens langt færre omfatter eksplisitte tiltak for å fase ut kull og en aktiv overgang fra fossile brensel.

UNEP viser at det er behov for omfattende investeringer for å realisere utslippskuttene globalt. Totalt sett er investeringsbehovet størst innenfor energisektoren, mens dagens investeringsnivå er lavest opp mot behovet innenfor AFOLU-sektoren og industrien. Her må investeringene 100- til 200-dobles.³⁴

Figur 8: Årlige investeringer og årlige investeringsbehov i klimatiltak i 2035 etter sektorer for å nå 1,5 °C målet, kilde: UNEP 2024



³⁴ UNEP (2024) *Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please*, se kapittel 6.3 side 59

4 Overordnet utvikling i forhandlingene COP26-COP28

4.1 COP26-COP28

På COP26 (Glasgow, 2021) ferdigstilte partene regelboken for Parisavtalen og vedtok "[Glasgow Climate Pact](#)," som for første gang inkluderte en referanse til å redusere bruken av kullkraft og ineffektive subsidier til fossilt brensel. De ble enige om arbeidsprogrammer for tilpasning og utslippsreduksjoner, opprettet [Glasgow-dialogen om tap og skade](#), og lanserte en årlig dialog om havbasert klimahandling.

Under COP27 (Sharm El-Sheikh, 2022) ble partene enige om 60 vedtak. For første gang anerkjente partene behovet for finansiering for å håndtere tap og skade forbundet med klimaendringer, og etablerte et fond for dette. De vedtok også "[Sharm El-Sheikh Implementation Plan](#)," som blant annet:

- ◆ Oppfordret partene som ennå ikke har kommunisert nye eller oppdaterte NDCer eller langsiktige lavutslippsstrategier, til å gjøre dette så snart som mulig
- ◆ Opprettholdt oppfordringen om å redusere bruken av kullkraft og ineffektive subsidier til fossilt brensel.
- ◆ Etablerte et arbeidsprogram for rettferdig omstilling,
- ◆ Oppfordret til reform av multilaterale utviklingsbanker.

Det mest sentrale på COP28 (Dubai, 2023) var gjennomføringen av den *første globale gjennomgangen*, [Global Stocktake](#) (GST), under Parisavtalen. GST gjør hvert femte år opp status for samlet framdrift mot Parisavtalens mål og gir anbefalinger om hvordan ambisjoner og gjennomføring (på utslippskutt, klimatilpasning, finansiering, etc.) kan styrkes. Den skal informere neste runde NDCer (de nasjonalt bestemte bidragene) som har frist i 2025.

De tekniske forberedelsene til GST viste at Parisavtalen har hatt positiv effekt på nasjonalt og internasjonalt klimaarbeid, men også at verden samlet ligger langt unna det som trengs for å nå Parisavtalens mål, både for utslippsreduksjoner, klimatilpasning og finansiering/støtte til utviklingsland.³⁵ GST-synteserapporten viste at utslippene øker mer enn forventet under de eksisterende NDC-ene, som allerede i utgangspunktet var utilstrekkelig ambisiøse for å begrense den globale temperaturøkningen til 2 °C/1,5 °C. GST-synteserapporten oppfordret partene til:

- ◆ Langt høyere og raskere utslippskutt
- ◆ Økte investeringer i klimatilpassing og klimafinansiering
- ◆ En global tredobling av fornybar energikapasitet
- ◆ En dobling av raten på energieffektivisering innen 2030, og utfasing av kullkraft og fossile subsidier.³⁶

Under COP28-forhandlingene uttrykte partene ulike synspunkter på hvordan man skulle respondere på funnene fra GST. Diskusjonene om utslippskutt handlet i stor grad om

³⁵ Regjeringen (1.12.2023) [Norske hovedlinjer for FNs klimakonferanse \(COP 28\)](#).

³⁶ UNFCCC (13.12.2023) [COP28 Agreement Signals "Beginning of the End" of the Fossil Fuel Era](#).

formuleringer rundt utfasing av fossile brensler. Norges utenriksminister Espen Barth Eide var med å lede denne delen av forhandlingene.³⁷

[High Ambition Coalition](#), med støtte fra omkring 170 land, krevde at COP28 skulle bli enige om spesifikke formuleringer knyttet til utfasing av fossile brensler og avhengighet av «uprøvd teknologi». Samtidig uttrykte *Like-Minded Developing Countries* (LMDC-gruppen), den Arabiske gruppen, og noen afrikanske land motstand mot språkbruk på utfasing av fossile brensler. Disse landene foretrakk i stedet å fokusere på utslipp (i stedet for kilder til utslipp) og teknologier som karbonfangst og -lagring og naturgass som overgangsbrensel.³⁸ Videre anklaget LMDC-gruppen en del industriland for hykleri, da land som Australia, USA og Canada planlegger å øke produksjonen av fossile brensler, til tross for at de oppfordrer andre til å redusere sine utslipp.³⁹

I [COP28-beslutningene](#) anerkjenner partene at de globale utslippene av klimagasser må reduseres med 43 % i forhold til 1990-nivåene for å begrense global oppvarming til 1,5 °C, og forplikter seg til å akselerere klimatiltak dette tiåret. Videre sier dokumentet også at partene skal «omstille seg vekk fra fossile brensler i energisystemer». ⁴⁰ Dette er første gang en FN-klimakonferanse formelt har anerkjent nødvendigheten av å bevege seg bort fra fossile brensler for å oppnå Parisavtalens mål. Samtidig nevner beslutningen også at overgangsbrensler («*transitional fuels*») kan spille en rolle i energiomstillingen, og samtidig sørge for energisikkerhet. Partene har ikke definert hva «transitional fuels» betyr, men mange legger til grunn at det omfatter naturgass.⁴¹

Andre sentrale beslutninger fra COP28 var:

- ♦ En [historisk avtale om et tap- og skadefond](#). Etablert med lovnader på rundt 700 millioner USD fra utviklede land.
- ♦ Enighet om operasjonaliseringer av Parisavtalens globale mål om klimatilpasning («*Global Goal on Adaption*», [Parisavtalen art. 7.1](#)). Rike land bes om å minst doble finansieringen av tilpasning i utviklingsland innen 2025.⁴²
- ♦ Økt klimafinansiering. Seks land meldte inn økte bidrag til Det grønne klimafondet (GFC), som nå har mottatt løfter om over 12 milliarder USD fra 31 land.⁴³ Det ble også lovet donasjoner til andre fond som *Least Developed Countries Fund*, *Special Climate Change Fund*, og *Adaptation Fund*.

Selv om landene lovet økt klimafinansiering på COP28 er det fortsatt store udekkede finansieringsbehov. Diskusjoner om et nytt kollektivt kvantifisert klimafinansmål er ventet å prege

³⁷ CICERO (9.1.2024) [Dette skjedde under COP28](#).

³⁸ Earth Negotiations Bulletin (2023) [Summary of the 2023 Dubai Climate Change Conference: 30 November – 13 December 2023](#). International Institute of Sustainable Development

³⁹ Earth Negotiations Bulletin (2023) [Summary of the 2023 Dubai Climate Change Conference: 30 November – 13 December 2023](#). International Institute of Sustainable Development

⁴⁰ UNFCCC (2024) [Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its fifth session, held in the United Arab Emirates from 30 November to 13 December 2023](#).

⁴¹ World Resources Institute (2023) [Unpacking COP28: Key Outcomes from the Dubai Climate Talks, and What Comes Next](#).

⁴² Målt mot 2019-nivåer.

⁴³ UNFCCC (13.12.2023) [COP28 Agreement Signals “Beginning of the End” of the Fossil Fuel Era](#).

COP29.⁴⁴ Dette målet, sammen med resultatene fra GST, vil være viktige elementer i oppdateringen av de nye (styrkede) NDCer som skal sendes inn innen utgangen av 2024. En innskjerping av klimafinansieringsbestemmelser trekkes frem som en sentral prioritet på COP29 for sårbare utviklingsland.⁴⁵

Partene forhandlet også om ytterligere regelverk for internasjonale karbonmarkeder og kvotehandel (Parisavtalens artikkel 6), men klarte ikke å nå enighet om ytterligere veiledning for reglene tilknyttet artikkel 6.2 og 6.4. Dette ventes å bli et viktig forhandlingstema på COP29 (se seksjon 5.3 for en nærmere utdyping).

4.2 Reaksjoner på COP28

Samlet sett viser resultatene fra COP28 at det er en økende anerkjennelse blant partene om behovet for å redusere bruken av fossile brensler, samtidig som det er betydelige utfordringer knyttet til utslippsreduksjoner, klimatilpasning og finansiering. Beslutningen om å inkludere formuleringer om fossile brensler møtte motstand fra oljeproduserende land,⁴⁶ men ble ønsket velkommen av blant annet klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksen⁴⁷, EU-kommisjonens president⁴⁸ og FNs generalsekretær.⁴⁹ Enkelte kommentatorer mener COP28-dokumentet markerer begynnelsen på slutten for fossile brensler, mens andre mente beslutningen ikke var konkret nok på utfasingsmål og tidspunkter.⁵⁰ Miljøorganisasjoner som Greenpeace og norske Spire kritiserte beslutningen for å åpne opp for karbonfangst- og lagring.⁵¹

I en pressemelding kommenterte Norges klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksen at:

For første gang er verdens land enige om at energisystemene skal bort fra fossile brensler, inkludert olje og gass. Dette er et gjennombrudd, og setter en klar retning for alle land. Vi skal fra den fossile verden og over til den fornybare.⁵²

Alliansen av små øystater anerkjente et betydelig fremskritt, samtidig som de kritiserte teksten for å være for svak ved ikke å beslutte en full utfasing av olje, kull og gass, for å mangle konkrete tidslinjer og for å opprettholde muligheten til karbonfangst og overgangsbrensler. Flere utviklingsland (inkl. Den afrikanske union) fremhevet også at mer klimafinansiering, inkludert for tap og skade (nåværende løfter dekker mindre enn 0,2 % av de estimerte finansieringsbehovene på 400 milliarder USD), og tiltak for klimatilpasning ville være nødvendig.⁵³

⁴⁴ UNFCCC (13.12.2023) [COP28 Agreement Signals “Beginning of the End” of the Fossil Fuel Era.](#)

⁴⁵ Climate Analytics (20.12.2023) [The only GST that matters for 1.5°C: key takeaways from the first global stocktake at COP28.](#)

⁴⁶ Europaparlamentet (2023) [COP27 climate change conference: Outcomes.](#)

⁴⁷ NRK (12.12.2023) [Verdens land er enige om omstilling bort fra olje og gass.](#)

⁴⁸ Europaparlamentet (2023) [COP27 climate change conference: Outcomes.](#)

⁴⁹ FN (2023) [Secretary-General's statement at the closing of the UN Climate Change Conference COP28.](#)

⁵⁰ Europaparlamentet (2023) [COP27 climate change conference: Outcomes.](#)

⁵¹ NRK (12.12.2023) [Verdens land er enige om omstilling bort fra olje og gass.](#)

⁵² Energi og Klima (2023) [Enighet i Dubai: Global innsats for omstilling vekk fra fossil energi.](#)

⁵³ Europakommisjonen (2024) [COP28: Overall outcome & EU reactions.](#)

5 Tema og mål for COP29

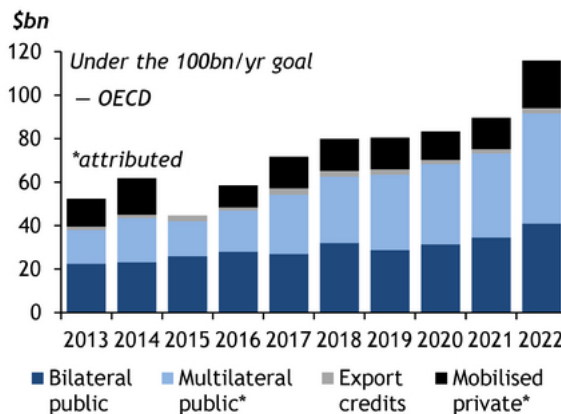
Overordnet forventes det at COP29 i Baku vil preges av diskusjoner rundt klimafinansiering, internasjonale karbonmarkeder, nye NDCer, klimatilpasning, samt tap og skade. I det følgende gis en oversikt over de mest sentrale forhandlingspunktene innenfor disse temaene.

5.1 Klimafinansiering

Mens klimafinansiering er et viktig agendapunkt på enhver COP, har flere parter og sivilsamfunnsorganisasjoner kalt COP29 for en “Finans-COP.” Forhandlingene om klimafinansiering vil stå i sentrum i Baku. Hovedårsaken er at partene forventes å definere et nytt kollektivt kvantitativt mål for klimafinansiering, [New collective quantified goal on climate finance](#) (NCQG). Det nye målet er planlagt å erstatte det eksisterende målet om årlig mobilisering av 100 milliarder USD, som har fungert som et overordnet mål for global klimafinansiering mellom 2010-2024.

Et nytt klimafinansmål vil være viktig for å støtte klimatiltak i utviklingsland og for å bygge tillit blant partene. Det forrige målet om 100 milliarder USD årlig innen 2020 ble først oppnådd i 2022, to år på overtid, da 115,9 milliarder USD ble mobilisert (se Figur 9). Rundt 80 % av dette beløpet (91,6 milliarder USD) er bilateral og multilateral offentlig klimafinansiering, mens mobilisert privat finansiering og klimarelaterte eksportkreditter bidro med resten.

Figur 9. Utvikling i klimafinansiering over tid, milliarder USD, kilde. Argus 2024.⁵⁴



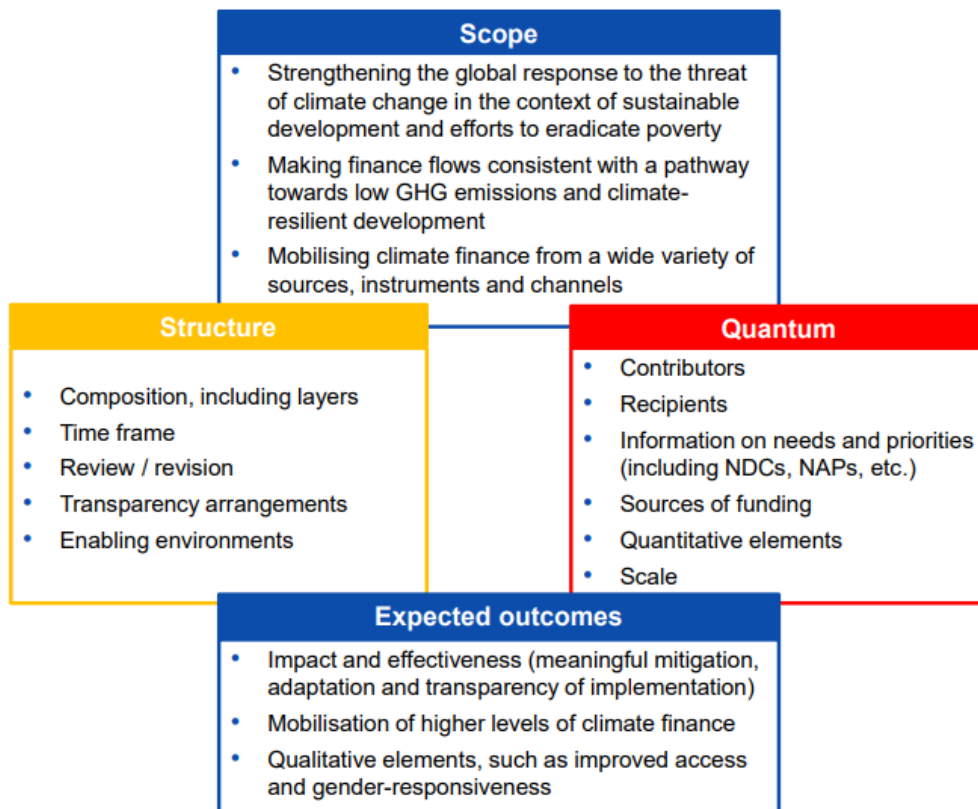
Figur 10 gir en oppsummering av sentrale forhandlingspunkter knyttet til det nye kvantitative klimafinansmålet (NCQG). En viktig beslutning er hvilket toppbeløp målet (NCQG) vil sikte mot. Ulike land og organisasjoner har foreslått ulike årlige klimafinansieringsmål som varierer fra milliarder til billioner. For øyeblikket ser det ut til at målet vil bestå av flere delmål som reflekterer forskjellige typer finansieringsstrømmer, for eksempel offentlig versus privat.⁵⁵ Et annet sentralt forhandlingspunkt er om det nye målet kun skal gjelde utviklede land eller om andre parter “som er i stand til det” (fremvoksende økonomier som f.eks. Kina) også skal bidra til målet. Andre viktige forhandlingspunkter dreier seg om visse finansielle instrumenter (som tilskudd eller konsesjonslån) vil bli foretrukket; hvilke rapporteringskrav som vil være nødvendige for å fremme

⁵⁴ Figurkilde: Argus (17.09.2024) [“Huge climate finance divide to bridge ahead of Cop 29](#)

⁵⁵ World Resources Institute (2024) [What to Expect at the 2024 UN Climate Summit \(COP29\)](#).

åpenhet; og om målet skal ha forskjellige lag (dvs. separate delmål for finansiering av klimagasskutt og klimatilpasning).⁵⁶

Figur 10. Forhandlingspunkter for et nytt kvantitativt klimafinansmål⁵⁷



Utviklingsland har lenge krevd et «gulv» på minst 1 billion USD per år for det nye målet, men ingen utviklede land har forpliktet seg til et konkret tall. Utviklingsland har også bedt om at finansiering – hovedsakelig offentlig – skal leveres gjennom tilskudd og konsesjonslån.⁵⁸

Utviklede land presser i stedet på for et “flerlagsmål”. De rike landene anerkjenner behovet for at globale klimainvesteringer må nå billioner USD, men har foreløpig foreslått støttebeløp – klimafinansiering til utviklingsland – i milliardklassen. Bidragsland ønsker ikke nødvendigvis å diskutere spesifikke tall før andre elementer som vil påvirke beløpet, som tidslinjen for målet eller bidragsgrunnlaget, er nærmere enighet, ifølge World Resources Institute.⁵⁹

Det er ingen klar definisjon av klimafinansiering, og midlene under NCQG vil sannsynligvis dekke et bredt spekter av teknologier for energiovergang, tilpasningsprosjekter og muligens tap og skade. Utviklede land har nektet å inkludere finansiering for tap og skade i det nye målet. Den afrikanske gruppen har understreket viktigheten av tilpasning og behovet for tilskudd og konsesjonslån. Utviklingsland har videre påpekt at kun en liten andel av global energifinansiering

Argus (17.09.2024) [“Huge climate finance divide to bridge ahead of Cop 29.”](#)

⁵⁷ Figurkilde: S. 56 i Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support.](#)

⁵⁸ Argus (17.09.2024) [“Huge climate finance divide to bridge ahead of Cop 29.”](#)

⁵⁹ Argus (17.09.2024) [“Huge climate finance divide to bridge ahead of Cop 29.”](#)

når Afrika, og at NCQG må øke dette betydelig. Hvem som skal utgjøre giverbasen er også et omstridt tema, der de tradisjonelle utviklede landene ønsker at land med høye utslipp og inntekter bør bidra mer.⁶⁰

Utredningsseksjonen har ikke funnet en utfyllende og oppdatert oversikt over enkeltlands bidrag til klimafinansiering over tid. I foreliggende oversikter over lands klimafinansiering er det store variasjoner i hva slags typer klimafinansiering land bidrar med, og det finnes ikke en enhetlig standard på hvordan klimafinansiering måles. Dette gjør at klimafinansieringstall ikke nødvendigvis er direkte sammenlignbare på tvers av land, og rapporterte tall bør granskes grundig. Den ikke-statlige organisasjonen Oxfam har for eksempel påpekt at lån ofte rapporteres til full verdi uten å ta hensyn til tilbakebetalinger, og at mange prosjekter som regnes som klimafinansiering har mindre fokus på klima enn det som rapporteres.⁶¹

Likevel indikerer ulike rapporter at EU (inkl. medlemsstater som Tyskland, Frankrike og Nederland), Japan, Storbritannia, USA, og Norge er blant landene som har bidratt med mest klimafinansiering i senere år.^{62,63} Store fremvoksende økonomier som Kina og de arabiske golfstatene er ikke forpliktet til å bidra med klimafinansiering så lenge de forblir klassifisert som «utviklingsland» i henhold til Klimakonvensjonen (se seksjon 6.1 nedenfor). Parisavtalens artikkel 9.2 oppfordrer likevel disse til å bidra med frivillig støtte, og land som India, Kina, og Brasil har bidratt med ulike typer klimafinansiering i senere år.⁶⁴ For eksempel har Kina gitt betydelig finansiell støtte til andre utviklingsland gjennom Sør-Sør-samarbeid. Nye estimater tyder på at Kina bidro med 45 milliarder USD til klimainnsats i utviklingsland i perioden 2013-2022, noe som utgjør omtrent 6 % av den totale klimafinansieringen fra utviklede land i samme periode.⁶⁵

5.2 Nye NDCer

Samtidig er landene i ferd med å utvikle nye klimaforpliktelser under Parisavtalen som skal kommuniseres innen februar 2025. Parisavtalens art. 4 setter som mål at de globale klimagassutslippene skal nå toppen så snart som mulig, og å oppnå en balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i andre halvdel av dette århundret. Hovedinstrumentet for å nå utslippsmålet er NDCene, som hver part må kommunisere hvert femte år. Hver NDC skal representere en progresjon utover den forrige. Parisavtalen ber utviklede land om å sette økonomidekkende absolutte utslippsreduksjonsmål i sine NDCer, mens utviklingsland kan sette mindre omfattende typer mål (f.eks. for fornybar energi eller for enkelte sektorer). Utviklingsland oppfordres likevel til over tid å bevege seg mot økonomidekkende absolutte mål. Parisavtalen spesifiserer dog ikke hva hvilke land som inngår i de to kategoriene.

Hvert femte år skal det gjennomføres en global gjennomgang av innsats og måloppnåelse, kalt Global Stocktake (GST). Målet med denne er å informere partene før de oppdaterer sine NDCer.

⁶⁰ Argus (17.09.2024) "[Huge climate finance divide to bridge ahead of Cop 29.](#)"

⁶¹ Oxfam (2022) "[True value of climate finance just a third of what rich countries report.](#)"

⁶² World Resources Institute (2021) "[Are Countries Providing Enough to the USD100 Billion Climate Finance Goal?](#)"

⁶³ Rådet (2024) "[Europe's contribution to climate finance \(in €bn\)](#)"

⁶⁴ Carbon Brief (2023) "[Why some 'developing' countries are already among largest climate-finance contributors.](#)"

⁶⁵ World Resources Institute (2024) "[China's International Climate-Related Finance Provision and Mobilization for South-South Cooperation.](#)"

GST evaluerer kun den samlede innsatsen til avtalens parter, og ikke individuelle lands fremgang i måloppnåelse. Som nevnt ovenfor ble den første GST avsluttet under COP28 i Dubai 2023.

Nå som den første globale gjennomgangen er avsluttet, må partene kommunisere sine nye NDCer innen 10.02.2025. Både den globale gjennomgangen og kommunikasjonen av NDCer finner sted hvert femte år, med mål om å øke klimaambisjonene og tiltakene over tid. De nye NDC-ene vil inneholde mål for perioden mot 2035. De vil være de første NDC-ene som er informert av den globale gjennomgangen. I seksjon 7 diskuteres Norges NDC og prosessen rundt oppdateringen av denne nærmere.

5.3 Internasjonale karbonmarkeder og kvotehandel (Parisavtalens Artikkel 6)

Artikkel 6 i Parisavtalen introduserte et rammeverk for land til å delta i internasjonal handel med utslippskvoter og en karbonkredittmekanisme. Ifølge en forhandler med innsikt i prosessen er «Artikkel 6 (...) langt fra å være fullt funksjonell».⁶⁶ Ytterligere spesifisering av regler for artikkel 6 vil derfor også være et sentralt forhandlingstema i Baku.

Artikkel 6, som regnes som et av de mest komplekse elementene i Parisavtalen, etablerer et rammeverk for land til å samarbeide om å redusere utslipp som beskrevet i deres nasjonalt bestemte bidrag (NDCer). Enkelt sagt gjør artikkel 6 det mulig for land å handle karbonkreditter frembrakt fra fjerning eller reduksjon av deres klimagassutslipp, og hjelper andre land med å nå sine klimamål. I tillegg har artikkel 6 som mål å øke klimaambisjonene ved å tillate kapital å flyte fra nasjoner eller andre enheter til klimaprojekter i land som forventes å overgå sine NDCer.⁶⁷

COP26 i Glasgow vedtok regler for internasjonale karbonmarkeder, som var en viktig manglende brikke i regelboken for Parisavtalen. Selv om COP26-beslutningene adresserte flere store spørsmål, ble noen elementer overlatt til et arbeidsprogram. Dette inkluderte både mer tekniske implementeringsspørsmål og politiske spørsmål som ennå ikke kunne løses. På COP27 i Sharm El-Sheikh ble noen av disse åpne spørsmålene ferdigstilt. På COP28 kunne partene ikke nå enighet om ytterligere veiledning om artikkel 6.2 og 6.4 og ble enige om å fortsette drøftelsene gjennom 2024. På SBSTA-møtet i Bonn i juni 2024 ble partene enige om en forhandlingstekst som skal vurderes videre på COP29 i Baku.

I det følgende gis en oversikt over Parisavtalens artikkel 6.2 *bilaterale og multilaterale avtaler* og artikkel 6.4 *et globalt karbonmarked*.⁶⁸

5.3.1 Parisavtalens artikkel 6.2: Bilaterale og multilaterale avtaler

Artikkel 6.2 i Parisavtalen åpner for at land og andre aktører kan delta i samarbeid gjennom overføring av kreditter kjent som *Internationally Transferrable Mitigation Outcomes* (ITMOs). Disse tillater land å redusere sine klimagassutslipp ved å investere i prosjekter som reduserer utslipp i andre land. For å bruke ITMO-er til å oppfylle utslippsreduksjonsmål, trenger land imidlertid autorisasjon fra andre deltakere. Denne autorisasjonsprosessen er avgjørende for

⁶⁶ Earth Negotiations Bulletin (2024) [Summary of the 2024 Bonn Climate Change Conference: 3-13 June 2024](#). [International Institute for Sustainable Development](#).

⁶⁷ Clean Air Task Force (2024) [Article 6 can make or break carbon markets at COP29. Here's all you need to know](#).

⁶⁸ Artikkel 6 inkluderer også *ikke-markedsbaserte tilnærminger* (art. 6.8) som tillater land å støtte hverandres klimatiltak uten å handle karbonkreditter, men forhandlingene i Baku ventes ikke å fokusere på dette.

internasjonalt samarbeid under artikkel 6 fordi den bestemmer når utslippsreduksjoner oppnådd i ett land kan telles som ITMO-er. Overføringene kan være bilaterale eller multilaterale. Land kan kjøpe ITMOs fra et vertsland som forventes å overgå sitt NDC, og dermed bidra til sitt eget klimamål. Under dette ITMO-rammeverket må to land som deltar i overføring av karbonmarkedsenheter anvende «tilsvarende justeringer»: Siden kjøperlandet kan telle ITMO-en mot sitt NDC-mål, må selgerlandet justere sine regnskaper for å sikre at ITMO-en ikke også telles mot sitt NDC-mål. Landene må også utvikle nasjonale registre eller bruke et internasjonalt register for å overvåke og verifisere prosjektene.

Artikkel 6.2 er nå operativ, og [Ghana ble det første landet til å autorisere eksport av ITMOs på COP27](#). På COP28 var det imidlertid uenighet om hvordan land skal rapportere om sine handler under artikkel 6.2. Det foreslåtte avtaleteksten tillot land å holde mye informasjon hemmelig, noe som kunne ha ført til dobbelttelling av karbonkreditter.⁶⁹

5.3.2 Parisavtalens artikkel 6.4: Et globalt karbonmarked

Artikkel 6.4 ([Paris Agreement Crediting Mechanism](#), PACM) etablerer et sentralisert internasjonalt karbonmarked overvåket av FN, hvor reduksjons- eller fjerningskreditter handles som såkalte A6.4ER-enheter. Dette markedet, som er beslektet med Clean Development Mechanism fra Kyoto-protokollen, er mer strukturert og regulert sammenlignet med de fleksible tilnærmingene i Parisavtalens artikkel 6.2.

På COP27 og COP28 ble det bestemt at PACM vil skape to typer karbonmarkedsenheter: autoriserte, og uautoriserte. De autoriserte enhetene (A6.4ER-enhetene) kan overføres som ITMOs under artikkel 6.2 og er dermed underlagt forpliktelsen om «tilsvarende justeringer» for å unngå dobbelttelling med vertslandets NDC (se forklaring i seksjon 5.3.1 ovenfor). De uautoriserte enhetene, som kalles «utslippsreduksjoner som bidrar til utslippsreduksjoner under artikkel 6.4» er ikke underlagt tilsvarende justeringer og kan for eksempel brukes i nasjonale utslippshandelssystemer.⁷⁰

A6.4ER-enheter, som kan stamme fra offentlige eller private prosjekter, valideres, verifiseres og utstedes i henhold til artikkel 6.4, og kan deretter handles eller brukes til å oppfylle NDCer. Prosjekter må godkjennes av både tilsynsorganet og vertslandet før de kan utstede A6.4ER-enheter. Utslippsreducerende tiltak må vises å være tilleggstiltak, altså at de ikke ville blitt gjennomført uansett. Videre skal de oppnådde utslippsreduksjonene deles mellom selgerlandet og kjøperlandet.

For at A6.4-enheter skal utstedes kreves bidrag til klimatilpasningsfondet og en automatisk kansellering av 2 % av utstedte enheter for å sikre netto reduksjon av utlipp.⁷¹ Tilsvarende justeringer sikrer at utslippsreduksjoner ikke dobbelt-telles.

Frivillige karbonmarkeder er et tilknyttet tema, som ikke reguleres av UNFCCC, men som bør forsterke Parisavtalen og ikke undergrave den, ifølge FNs klimasjef Simon Stiell. Det er derfor

⁶⁹ Carbon Market Watch (2023) [COP28: Article 6 failure avoids a worse outcome](#).

⁷⁰ Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

⁷¹ Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

også viktig for partene å etablere integritet, troverdig og transparens knyttet til de frivillige markeder, f.eks. mellom private bedrifter, lokale myndigheter og andre som vil bidra til å nå klimamålene.⁷²

5.3.3 Uenigheter rundt Parisavtalens artikkel 6.2 og 6.4

På COP28 skulle det avklares tre viktige temaer for artikkel 6.4: autorisasjon av enheter, sammenkobling av registrene for artikkel 6.2 og 6.4, og godkjenning av unngåtte utslipp og bevaring. Artikkel 6.4-tilsynsorganet prøvde også å få to hovedkomponenter operasjonelle: veiledning om metoder og veiledning om karbonfangst. Alle disse temaene viste seg å være vanskelige å enes om for partene.⁷³

På COP29 i Baku forventes partene å vedta en pakke for å operasjonalisere artikkel 6 i Parisavtalen. De mest omstridte spørsmålene rundt artikkel 6 er om unngåtte utslipp kan generere karbonkreditter og hvilke elementer av PACM som bør sentraliseres.⁷⁴ På COP28 var spørsmålet om hvorvidt unngåelse av utslipp (og forbedring av bevaring) kunne kvalifisere for karbonkreditter kontroversielt. Kritikere er bekymret for å åpne for unngåtte utslipp kan oversvømme markedet med lavkvalitetsprosjekter.⁷⁵

Andre viktige spørsmål inkluderer implementering av ITMO-registre, autorisasjoner, avtalt elektronisk format (AEF) for rapportering, sekvensering og timing av rapporter, metodikk og veiledning for karbonfangst under artikkel 6.4-mekanismen, og utfasing av Clean Development Mechanism (CDM). Disse spørsmålene krever både tekniske og politiske løsninger. For ytterligere detaljer om forhandlingene knyttet til internasjonale karbonmarkeder, se s. 40-44 i [Europaparlamentets COP29-rapport](#).⁷⁶

5.4 Klimatilpasning

Det globale målet for tilpasning (GGA) er nedfelt Parisavtalens artikkel 7.1 som en kollektiv forpliktelse for partene til å styrke tilpasningsevner, øke motstandskraft og redusere sårbarhet for klimaendringer. Mellom COP26 (2021) til COP28 (2023) jobbet partene intensivt med et arbeidsprogram som skulle utforske hvordan GGA kunne defineres nærmere. Å måle global fremgang på tilpasning har vært viktig for mange utviklingsland. Arbeidsprogrammet fokuserte på å utforske metodologier, indikatorer og data som kan være egnet for å evaluere fremgang på tilpasning, og hvordan målet kan konkretiseres og evalueres i sammenheng med den globale gjennomgangen.⁷⁷ Det toårige programmet kulminerte med [De forente arabiske emiraters rammeverk for global klimamotstandskraft](#) («UAE Framework for Global Resilience»), som skal

⁷² Se f.eks. UNFCCC (2023) [UN Climate Change Executive Secretary speech at voluntary carbon market roundtable on margins of COP28](#), UNEP (2023) [Carbon Markets](#) og UNDP (2023) [UNDP's High-Integrity Carbon Markets Initiative](#)

⁷³ Carbon Market Watch (2023) [COP28: Article 6 failure avoids a worse outcome](#).

⁷⁴ International Energy Forum (2024) [COP29 is a critical opportunity to unlock Article 6 and power global carbon markets](#).

⁷⁵ International Energy Forum (2024) [COP29 is a critical opportunity to unlock Article 6 and power global carbon markets](#).

⁷⁶ Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

⁷⁷ Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

veilede og styrke tilpasningsinnsatsen og ta hensyn til best tilgjengelige vitenskap og urfolks syn og kunnskap.

På COP29 vil partene blant annet utveksle kunnskap og utvikle mandatet for gjennomgangen av det overnevnte rammeverket for global klimamotstandskraft. I tillegg pågår et arbeidsprogram for å identifisere og utvikle indikatorer for å måle fremgang mot tilpasningsrelaterte mål.⁷⁸

I tillegg til videre operasjonalisering av klimamotstandskraft-rammeverket, vil oppskalering av støtte til utviklingsland for å tilpasse seg de negative effektene av klimaendringer være et viktig aspekt av tilpasningsforhandlingene på COP29. COP26 oppfordret utviklede land til å minst doble sin kollektive klimafinansiering for tilpasning til utviklingsland innen 2025 sammenlignet med 2019-nivåene. Det forventes at partene vil diskutere dette målets fremgang på COP29. Videre vil det i tilknytning til forhandlingene rundt et nytt kvantifisert klimafinanseringsmål diskuteres om dette skal inkludere et kvantitativt delmål for tilpasningsfinansiering.⁷⁹

5.5 Tap og skade

Spørsmålet om tap og skade har vært sentralt på de siste COP-møtene. Utviklingsland og industriland har hatt ulike syn på hvordan man skal operasjonalisere institusjonelle ordninger for tap og skade under Parisavtalen og hvordan man skal øke finansielle ressurser for land som opplever tap og skade på grunn av klimaendringer. Noen av disse uenighetene ble løst under COP28, hvor det ble opprettet et nytt tap- og skadefond, som nevnt i seksjon 4.1.

Det nye fondet markerer et viktig skritt i utviklingen av institusjonelle ordninger for å håndtere tap og skade under Konvensjonen og Parisavtalen, og kompletterer [Warszawa-mekanismen for Tap og Skade \(WIM\)](#) og det tilhørende [Santiago-nettverket](#). Målene til WIM er å forbedre kunnskap om risikohåndtering, styrke dialog og samarbeid mellom ulike aktører, og øke handling og støtte, inkludert finansiering, teknologi og kapasitetsbygging. WIM gir ikke selv penger til prosjekter for tap og skade, men hjelper til med å finne slik finansiering gjennom andre institusjoner.

Selv om dette har økt bevisstheten om behovet for finansiering til tap og skade, har eksisterende klimafond som Det Grønne Klimafondet (GFC) og Klimatilpasningsfondet ikke mandat til å finansiere tap- og skadeprosjekter. Derfor opprettet partene Santiago-nettverket, som skal bidra med å tilrettelegge for tilgang til finansiering og teknisk assistanse, samt det nye fondet for tap og skade som er dedikert til ren finansiell støtte. Tabell 1 nedenfor gir en oversikt over når de tre nevnte institusjonene ble opprettet og hvordan de er relaterte.

⁷⁸ Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

⁷⁹ Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

Tabell 2. Tap- og skadeinstitusjoner under Parisavtalen. Kilde: Europaparlamentet (2024)⁸⁰

	Warsaw International Mechanism for Loss and Damage (WIM)	Santiago Network	Fund for responding to Loss and Damage (FLD)
Established	2013	2019	2022
Governing body	Executive Committee	Advisory board	Board
Scope	Technical support, coordination, knowledge sharing	Technical support, facilitation of access to finance	Financial support
Host city and country	n/a	Geneva, Switzerland	Manila, the Philippines

På COP28 annonserte mange land bidrag til tap- og skade-fondet, inkludert bidrag på 100 millioner USD fra Tyskland, De Forente Arabiske Emirater, Italia, og Frankrike. Norge lovet 25 millioner USD, og plasserte seg med et blant de høyeste bidragene til fondet.⁸¹ I 2024 ble ytterligere løfter gitt av blant annet Østerrike og Sør-Korea.

Fondet vil bli styrt av et uavhengig styre bestående av 26 medlemmer, hvorav 14 kommer fra utviklingsland. Norge sitter i styret. Fondet vil være ansvarlig overfor og fungere under veiledning av partene til Parisavtalen, CMA. *Standing Committee on Finance* (SCF) ble bedt om å utvikle ordninger for å operasjonalisere denne avtalen for vurdering og vedtak på COP29.⁸²

For å sikre rask operasjonalisering av fondet, slik at utbetalinger skal kunne begynne i 2025, ble det tatt flere viktige beslutninger på de første møtene i styret, inkludert valg av medformenn, navngivning av fondet, valg av vertsland (Filippinene), og utnevnelse av administrerende direktør.⁸³

Et sentralt spørsmål for videre operasjonalisering av fondet er enighet om hvordan land kan få tilgang til fondets ressurser. Fondets regler sier at land kan få tilgang på flere måter, inkludert direkte tilgang gjennom lokale, nasjonale og regionale enheter i utviklingsland, samt gjennom internasjonale organisasjoner. Fondet kan også gi direkte budsjettstøtte til regjeringer i utviklingsland. Direkte tilgang betyr at landene selv kan søke om og bruke pengene uten å gå gjennom andre organisasjoner. Styret for tap- og skadefondet mener at direkte tilgang er viktig for at fondet skal lykkes; men Verdensbanken, som skal administrere fondet, har vanligvis ikke operert slik.

I likhet med klimatilpasning er mobiliseringen av tap- og skaderesurser for å støtte utviklingsland også nært knyttet til forhandlingene om å etablere et nytt kvantifisert mål for klimafinansiering. I

⁸⁰ Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

⁸¹ For en oversikt over ulike lands lovede bidrag, se s.50 i følgende rapport: Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

⁸² Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

⁸³ Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

disse diskusjonene vil det blant annet forhandles om det skal være et dedikert delmål for finansiering av tap og skade og hvordan et slikt mål eventuelt vil bli strukturert.

På COP29 skal det også foretas en gjennomgang av rammeverket for Warszawamekanismen for tap og skade.

6 Allianser og posisjoner mot COP29

6.1 «Industriland» og «utviklingsland»

På et overordnet nivå må alliansene og en rekke dyptgående konflikter i klimaforhandlingene forstås med bakgrunn i et skille mellom «industriland» og «utviklingsland» som stammer fra [Klimakonvensjonen av 1992](#).

Klimakonvensjonens art. 4.2 introduserte et prinsipp om «felles, men differensiert ansvar». Differensieringen baserte seg i praksis på en klassifisering av «industriland» og «utviklingsland». Anneks 1 i konvensjonen listet 43 parter, inkludert EU, som «industrialiserte land og økonomier i overgang», mens alle andre parter ble klassifisert som «utviklingsland».

I både Klimakonvensjonen, Kyotoprotokollen, og Parisavtalen er det strengere krav for industrilands utslippskutt, finansielle bidrag og rapportering enn for utviklingsland. Men til tross for at mange av landene som ble klassifisert som utviklingsland i 1992 i senere år har gjennomgått stor økonomisk vekst, har aldri listen som definerer industriland og utviklingsland blitt formelt oppdatert.

Det er uenighet mellom partene til hvilken grad konvensjonens strenge skille faktisk gjør seg gjeldende i dag. Parisavtalen skiller ut differensierte forpliktelser for industriland og utviklingsland på en rekke punkter, men inneholder ingen tydelige retningslinjer for hvilke land som tilhører hvilken gruppe. Dette var et punkt det ikke ble enighet om i Paris, ettersom de tradisjonelle industrilandene ønsket en oppdatert liste mens utviklingslandene ønsket å beholde inndelingen fra 1992.

En rekke land som ble klassifisert som «utviklingsland» i 1992, men som kanskje kunne regnes som «industrialiserte» i dag (f.eks. Kina, India, Saudi-Arabia, etc.) ser fortsatt inndelingen fra klimakonvensjonen som den gjeldende og insisterer fortsatt på at de fortsatt er å betrakte som «utviklingsland». Noen av de største industrialiserte partene, som USA og EU, hevder derimot at inndelingen er foreldet og at en rekke av de større utviklingslandene bør bidra på mer lik linje med de tradisjonelle industrilandene.

Det mest fundamentale skillet i allianser og posisjoner i klimaforhandlingene i dag er fortsatt basert på dette skillet, som gjør seg spesielt gjeldende i diskusjoner om utslippskutt, rapportering, og klimafinansiering. Når parter referer til prinsippet om «felles, men differensiert ansvar», nevner «Anneks 1-land», eller hevder at differensiering skal «basere seg på konvensjonen» kan det forstås som en henvisning til at den opprinnelige inndelingen av land skal fremdeles gjøre seg gjeldende.

I tillegg til den noe løse grupperingen [High Ambition Coalition](#) er det kun gruppen *Environmental Integrity Group* som i dag har medlemmer fra både «industriland» og «utviklingsland».

6.2 Umbrella-gruppen

Umbrella-gruppen er en koalisjon av utviklede land som består av Australia, Canada, Island, Israel, Japan, New Zealand, Kasakhstan, Norge, Ukraina og USA. Storbritannia sluttet seg til Umbrella-gruppen i 2023. De fleste av medlemmene har høye utslipp av klimagasser per innbygger. Derfor er noen av medlemmene i denne gruppen forsiktige med ambisiøse tiltak for utslippsreduksjon, og gruppen oppfordrer generelt utviklingsland til å bidra til utslippsreduksjoner.

I forhandlingene har medlemmene av Umbrella-gruppen et mål om å gå bort fra den sterke differensieringen mellom utviklede og utviklingsland som ble introdusert i klimakonvensjonen. Generelt oppfordrer gruppen til høye standarder for åpenhet i rapportering, både for utviklede og utviklingsland, og motsetter seg ambisiøse forpliktelser om klimafinansiering.

På det siste møtet før COP29 uttrykte Umbrella-gruppen bekymring over mangelen på fremgang i utslippsreduksjoner og enkelte parters forsøk på å hindre fremdrift. De understreket viktigheten av å bruke den beste tilgjengelige vitenskapen som grunnlag for landenes respons på klimakrisen.⁸⁴

6.3 Environmental Integrity Group (EIG)

EIG består av tre små, utviklede land (Liechtenstein, Monaco og Sveits) og tre utviklings/fremvoksende land (Mexico, Republikken Korea og Georgia). Medlemmene av EIG oppfordrer til ambisiøse tiltak for utslippsreduksjon, inkludert fra utviklingsland, og de er tilhengere av transparent rapportering.

De fleste EIG-medlemmene planlegger å bruke internasjonale karbonmarkeder under artikkel 6 i Parisavtalen for å oppfylle målene i sine NDCer. Gruppen viser derfor stor interesse for de pågående forhandlingene om artikkel 6 og oppfordrer til høye standarder for åpenhet og fremme av miljøintegritet i de samarbeidsmetodene og mekanismene som er under artikkel 6. På det siste møtet før COP29 understreket EIG behovet for en transparent og partidrevet prosess og uttrykte et håp om at operasjonaliseringen av Parisavtalens artikler 6.2 og 6.4 skal fullføres.⁸⁵

6.4 Independent Alliance of Latin America and the Caribbean (AILAC)

AILAC består av Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panama og Peru. Paraguay var medlem inntil 2023. AILAC har som mål å bygge bro mellom utviklings- og utviklede land. Medlemmene oppfordrer til ambisiøse tiltak for utslippsreduksjon, ikke bare fra utviklede, men også fra utviklingsland. AILAC støtter også et effektivt rammeverk for åpenhet for alle land. Som

⁸⁴ Earth Negotiations Bulletin (2024) [Summary of the 2024 Bonn Climate Change Conference: 3-13 June 2024](#). [International Institute for Sustainable Development](#).

⁸⁵ Earth Negotiations Bulletin (2024) [Summary of the 2024 Bonn Climate Change Conference: 3-13 June 2024](#). [International Institute for Sustainable Development](#).

andre grupper av utviklingsland, påpeker ALLAC også viktigheten av tilpasningstiltak og støtte til finansiering, teknologi og kapasitetsbygging.

6.5 Alliance of Small Island States (AOSIS)

AOSIS består av 39 små øystater og lavtliggende kystutviklingsland. De fleste *Small Island Developing States* (SIDS) er medlemmer av AOSIS. Spesifikt består AOSIS av alle SIDS som er FN-medlemsstater unntatt Bahrain, og i tillegg to SIDS som ikke er FN-medlemsstater, men parter i UNFCCC: Cookøyene og Niue. Siden disse landene og territoriene er uforholdsmessig påvirket av stigende havnivå og ekstreme værhendelser, er AOSIS en forkjemper for ambisiøse tiltak for utslippsreduksjon. AOSIS var sentral for innføringen av 1,5 °C-målet i Parisavtalen.

I de nåværende forhandlingene oppfordrer gruppen til høye nivåer av åpenhet og miljøintegritet, samtidig som de understreker utviklingslands begrensede kapasitet. Gruppen er opptatt av finansiell støtte og kapasitetsbygging innen klimatilpasning, men har også stor interesse for temaet tap og skade (av naturlige årsaker).

6.6 Least Developed Countries (LDCs)

Least Developed Countries (LDCs) er en gruppe på 46 lavinntektsland. På samme måte som AOSIS-landene, har LDCs begrenset kapasitet til å respondere på klimaendringenes påvirkninger. I forhandlingene understreker gruppen viktigheten av tilpasningstiltak og å adressere tap og skade. LDCs oppfordrer ofte til sterk støtte til utviklingsland i forhandlingene.

6.7 African Group of Negotiators (AGN)

Afrikagruppen (AGN) består av alle 54 afrikanske land. Som andre grupper av utviklingsland, påpeker AGN utfordringene medlemmene står overfor i å tilpasse seg de negative påvirkningene av klimaendringer. Derfor oppfordrer AGN til å gi samme nivå av betydning i forhandlingene til tilpasning som til utslippsreduksjon. I tillegg påpeker AGN de begrensede kapasitetene som er tilgjengelige i afrikanske land og oppfordrer til finansiell, teknologisk og kapasitetsbyggingstøtte. Innenfor AGN er Sør-Afrika en sentral aktør.

6.8 Group Sur (GS)

Gruppen omfatter Argentina, Brasil, Uruguay og Paraguay – fire store landbruksprodusenter. For disse landene er det viktig å anerkjenne landbrukets spesifikke rolle i utslippsreduksjon og tilpasning. Siden landbruksaktiviteter fører til utslipp av spesifikke klimagasser (metan og lystgass) i tillegg til karbondioksid, har GS vist spesiell interesse for diskusjonene om de globale oppvarmingspotensialene (GWP) til ulike klimagasser. Brasil har uttrykt spesiell interesse for Parisavtalens artikkel 6.⁸⁶

6.9 Den arabiske gruppen

Den arabiske gruppen består av 22 parter fra den arabiske halvøy og Nord-Afrika. Siden noen av disse partene er viktige olje- og gassprodusenter, legger gruppen særlig vekt på de økonomiske

⁸⁶ Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

konsekvensene av utslippsreducerende tiltak og overgangen fra fossile brensler. På det siste møtet før COP29 understreket den arabiske gruppen viktigheten av klimatilpasning og oppfordret til at alle forhandlede beslutninger må reflektere Klimakonvensjonens prinsipper.⁸⁷

6.10 G77 og Kina

I tillegg til å være medlem av en av gruppene nevnt ovenfor, er de fleste utviklingsland medlemmer av gruppen 'G-77 og Kina'. 'Gruppen av 77 ved FN' (G-77) ble grunnlagt av 77 utviklingsland på FN-konferansen om handel og utvikling i 1967. Siden da har gruppen vokst til 134 medlemmer, og i klimaforhandlinger assosierer Kina seg også med gruppen. Derfor er G-77 og Kina-gruppen den største gruppen av parter i FNs klimaforhandlinger.

I liket med andre grupper av utviklingsland, legger G-77 og Kina stor vekt på prinsippet om «felles, men differensiert ansvar» (se seksjon 6.1 ovenfor). Gruppen påpeker ofte at utviklede land er ansvarlige for en stor del av historiske utslipp og bør bære den største del av kostnadene for klimatiltak.

G-77/Kina jobber generelt for støtte til utviklingsland, men på en del spesifikke tekniske emner har gruppens medlemmer ulike synspunkter. I slike tilfeller har ofte G-77/Kina en generell posisjon, mens andre grupper av utviklingsland fremmer mer nyanserte posisjoner.⁸⁸

På det siste møtet før COP29 insisterte G77/Kina på at det nye kvantifiserte klimafinansmålet (NCQG) må samsvare med Klimakonvensjonen og Parisavtalen, med utviklede land som oppfyller sine forpliktelser overfor utviklingsland basert på prinsippene om rettferdighet og felles, men differensiert ansvar.⁸⁹

6.11 EU

EU er en egen part til UNFCCC og Parisavtalen, og det samme gjelder for hver av de 27 medlemsstatene. Delegater fra EU og medlemsstatene koordinerer sin posisjon gjennom hele året og forbereder felles posisjoner før hver forhandlingssesjon. For hvert agendapunkt som forhandles på en klimakonferanse, velges en representant (fra en medlemsstat eller fra EU-kommisjonen) som forhandler på vegne av EU og medlemsstatene. Medlemsstatene taler ikke for seg selv i forhandlingene.

EU's prioriterte fokus i forhandlingene er økte ambisjoner for utslippsreduksjoner, men unionen anerkjenner også viktigheten av finansiell støtte til utviklingsland. Videre krever EU høy grad av åpenhet i rapportering om både tiltak og støtte. Selv om EU har til hensikt å oppnå sin NDC uten bruk av internasjonale karbonmarkeder, jobber unionen for strenge og transparente regler for Parisavtalens artikkel 6 for å sikre dens effektivitet og integritet.⁹⁰

⁸⁷ Earth Negotiations Bulletin (2024) [Summary of the 2024 Bonn Climate Change Conference: 3-13 June 2024](#). [International Institute for Sustainable Development](#).

⁸⁸ Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

⁸⁹ Earth Negotiations Bulletin (2024) [Summary of the 2024 Bonn Climate Change Conference: 3-13 June 2024](#). [International Institute for Sustainable Development](#).

⁹⁰ Europaparlamentet (2024) [Issues at stake at the COP29 UN Climate Change Conference in Baku - Scaling up climate action and support](#).

På det siste møtet før COP29 uttrykte EU skuffelse over utfallet av arbeidet med utslippsreduksjoner og understreket behovet for et betydelig resultat på utslippsreduksjon for at COP29 skal lykkes.⁹¹ EU påpekte også behovet for å styrke den bredere finansielle arkitekturen for å katalysere investeringer og sikre at finansiering leveres der det trengs og i nødvendig skala.⁹²

Når det gjelder forhandlinger om det nye klimafinansieringsmålet har EU uttalt at en stor økning i offentlig finansiering var “urealistisk.”⁹³ Videre understreket Rådet i sin uttalelse at “private investeringer må stå for den største delen av den nødvendige investeringen i den grønne overgangen.”⁹⁴ COP29s presidentens sjefsforhandler har nylig anerkjent at behovet for klimafinansiering er i milliarder USD, men et realistisk mål for offentlig sektor var i “hundrevis av milliarder.”⁹⁵

EU har tidligere oppfordret Kina til å bidra mer på klimafinansieringssiden. Men før COP29 har også EU og Kina hatt felles møter hvor de blant annet uttrykte felles støtte til det aserbajdsjanske COP-presidentskapetets prioriteringer av et nytt kollektivt kvantifisert mål for klimafinansiering og for å gjøre fremskritt i forhandlingene om artikkel 6 i Parisavtalen.⁹⁶

I juni 2024 signerte også EU og Kina en oppdatert avtale om samarbeid for å styrke samarbeidet om utslippshandel. EU fremhevet at denne signeringen viser deres felles forpliktelse til å fremme karbonprising som et effektivt verktøy for en klimanøytral økonomi.⁹⁷

7 Norges klimamål og posisjon mot COP29

7.1 Norges klimamål og klimaavtalen med EU

Norge har hittil sendt inn én NDC under Parisavtalen som har blitt oppdatert to ganger. Norges opprinnelige NDC (innsendt i 2015) satt som ambisjon å redusere utslippene med 40 % innen 2030, sammenlignet med 1990-nivåer. I 2020 ble dette målet skjerpet til en reduksjon på 50-55 %.⁹⁸ i [2022 ble dette målet igjen skjerpet](#), denne gang til en reduksjon på «minst 55 %» sammenlignet med 1990-nivåer.

Norges nåværende, lovfestede mål for utslippsreduksjon er dermed at utslippene skal reduseres minst 55 % ned fra referanseåret 1990 innen 2030 (lovfestet i klimaloven § 3). Videre har Norge

⁹¹ Earth Negotiations Bulletin (2024) [Summary of the 2024 Bonn Climate Change Conference: 3-13 June 2024](#). International Institute for Sustainable Development.

⁹² Earth Negotiations Bulletin (2024) [Summary of the 2024 Bonn Climate Change Conference: 3-13 June 2024](#). International Institute for Sustainable Development.

⁹³ <https://www.reuters.com/world/europe/eu-ministers-agree-cop29-negotiating-position-official-2024-10-14>

⁹⁴ Reuters (14.10.2024) [EU ministers agree on COP29 negotiating position - official | Reuters](#).

⁹⁵ Reuters (14.10.2024) [EU ministers agree on COP29 negotiating position - official | Reuters](#).

⁹⁶ Europakommisjonen (19.06.2024) [Press readout on the Fifth EU-China High Level Environment and Climate Dialogue - European Commission](#).

⁹⁷ Europakommisjonen (19.06.2024) [Press readout on the Fifth EU-China High Level Environment and Climate Dialogue - European Commission](#).

⁹⁸ Se [Norges oppdaterte nasjonalt fastsatte bidrag](#) («Nationally Determined Contribution») under Parisavtalen.

også lovfestet et langsiktig mål om at utslippene skal «reduseres i størrelsesorden 90 til 95 fra utslippsnivået i referanseåret 1990» (klimaloven § 4).

Norge har en plan om å oppnå sin NDC gjennom blant annet samarbeid med EU. Den såkalte «klimaavtalen» med EU (se [Prop. 94 S \(2018 – 2019\)](#)) innebærer at Norges klimamål etter Parisavtalen blir gjenstand for felles oppfyllelse med EU, ved at EUs klimaregelverk tas inn i EØS-avtalen. Konkret innebærer avtalen at den såkalte innsatsfordelingsforordningen ([forordning \(EU\) 2018/842](#)) og skog- og arealbruksforordningen ([LULUCF – forordning \(EU\) 2018/841](#)) tas inn i EØS-avtalen (i protokoll 31), i tillegg til regelverket om kvotehandel, som allerede var inntatt i EØS-avtalen. Innsatsfordelingsforordningen og LULUCF dekker de sektorene som ikke omfattes av kvotehandelsregelverket (EU ETS).

Regelverket setter en plan for oppnåelse av målet om utslippskutt for 2030, slik dette forelå da avtalen ble inngått i 2018. Både EU og Norge har senere oppdatert sitt mål under Parisavtalen, og EU har oppdatert klimaregelverket for å nå dette målet.⁹⁹

Regelverkene for ikke-kvotepiktig sektor (innsatsfordelingen) og for skog og arealbruk etablerer en form for utslippsbudsjett på sine respektive anvendelsesområder. Under innsatsfordelingsforordningen tildeles hvert land et visst antall utslippsenheter¹⁰⁰ per år, som gradvis synker frem mot 2030. ESA overvåker Norges etterlevelse av forpliktelsene. Det skal skje en endelig avregning for perioden 2021 – 2025 i ved etterlevelseskontrollen i 2027, og deretter for perioden 2026 – 2030 i 2032.¹⁰¹

Klimaavtalen med EU innebærer derfor forpliktende, årlige karbonbudsjetter, med tilhørende overvåkningsmekanismer. Regelverket åpner likevel for såkalte «fleksibiliteter», dvs. at utslippsenheter (på nærmere angitte vilkår) kan overføres mellom år, handles mellom medlemsstater eller overføres mellom LULUCF og ikke-kvotepiktig sektorer. Norge kan også benytte kvoter fra EU ETS, men *ikke* kvoter fra land utenfor EØS.

Basert på ESAs siste [Climate Progress Report for Norge og Island \(2023\)](#)¹⁰², synes imidlertid Norge, basert på gjeldende politikk, ikke å være i rute til å nå sine forpliktelser i henhold til dette regelverket, heller ikke om det tas hensyn til en viss bruk av fleksibilitetsmekanismer. ESA oppfordrer sterkt Norge til å iverksette ytterligere tiltak for å lukke dette gapet.¹⁰³ Rapporten påpeker også at det er usikkert i hvilken grad fleksibilitetsmekanismer (utslippsenheter, skogkreditter) vil være tilgjengelige i det europeiske markedet frem mot 2030.

Tidligere har regjeringens politikk vært at utslippskuttene skal tas nasjonalt (se for eksempel [Grønn bok for 2024](#), kapittel 4). I [Grønn bok for 2025](#) åpnet regjeringen imidlertid for bruk av fleksibiliteter for å nå utslippsmålene for 2030 (kapittel 4.2). Samtidig erkjennes det at det er

⁹⁹ De reviderte versjonene av innsatsfordelingsforordningen og LULUCF er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen, så Norges EØS-forpliktelser reflekterer kun det utslippskuttet vi hadde da avtalen ble inngått, nemlig 40 % reduksjon i forhold til 1990-nivå.

¹⁰⁰ For Norges del er dette fastsatt av ESA (EFTAS overvåkingsorgan) i [vedtak 204/21/COL av 21. juli 2021](#).

¹⁰¹ ESA vurderer årlig landenes måloppnåelse, mens en større etterlevelseskontroll over flere år skal skje i 2027 og i 2032. Landene må da ha nok utslippsenheter til å gjøre opp for utslippene man har hatt det enkelte år, inkludert ved å benytte fleksibiliteten beskrevet over. Har de ikke det, må utslippene gjøres opp etterskuddsvis, med et tillegg på 8 %.

¹⁰² ESA (2023) [Climate Progress Report 2023](#).

¹⁰³ Se s.3 i ESA (2023) [Climate Progress Report 2023](#).

betydelig usikkerhet om pris og tilgjengelighet for slike fleksibilitetsmekanismer fremover (kapittel 4.2.2).

Som nevnt ovenfor forventes Parisavtalens parter å melde inn nye NDCer med mål og tiltak for 2035, innen februar 2025. I regjeringens forslag til nytt klimamål foreslås en ambisjon på 55-80 % utslippskutt innen 2035:

Regjeringen ønsker å lovfeste Norges nye klimamål under Parisavtalen, og foreslår at det fastsettes et klimamål for 2035 med et ambisjonsnivå innenfor spennet 55 prosent – 80 prosent reduksjon i utslipp sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Målet skal være økonomidekkende og regjeringen foreslår at målet kan gjennomføres ved utslippsreduksjoner nasjonalt, deltakelse i EUs kvotesystem og kjøp av utslippsreduksjoner under Parisavtalens artikkel 6. Regjeringen er også åpen for et fortsatt klimasamarbeid med EU, men det er avhengig av innretningen på fremtidig EUs regelverk. Det foreslås at addisjonelle opptak og utslipp i skog- og arealbrukssektoren regnes inn mot måloppnåelsen.¹⁰⁴

Dette forslaget ligger på høring til 1. januar 2025.

7.2 Norges hovedlinjer for COP29

På COP29 skal klima- og miljøminister Tore Sandvik lede diskusjonene om utslippskutt sammen med Sør-Afrikas miljøminister. Sandvik har uttalt at:

Norges budskap er at vi må øke innsatsen for å kutte utslipp, i tråd med det vi ble enige om i fjor og basert på vitenskapen. Klimatoppmøtet bør gi en klar beskjed om at landenes nye utslippsmål må være ambisiøse, gjøre at vi kommer lengre enn vi har fått til hittil, og være i tråd med 1,5 gradersmålet.¹⁰⁵

Videre er Norges offisielle posisjon at det ønskes en beslutning med to fallfestede mål:

- ♦ Et tallfestet mål for offentlig klimastøtte til utviklingsland, som er både ambisiøst og oppnåelig. Norge ønsker at bidragsytterne til et offentlig støttemål må utvides utover de industrilandene som i dag bidrar.¹⁰⁶
- ♦ Et tallfestet mål for globale investeringer som skal bidra til å oppnå Parisavtalens langsiktige temperaturmål og mål om klimatilpasning. Dette vil være et viktig signal til privat sektor om å bidra til mer finansiering.¹⁰⁷

I dokumentet [Norske hovedlinjer for FNs klimakonferanse \(COP 29\)](#) uttrykker regjeringen spesiell interesse for temaene utslippsreduksjoner og internasjonale karbonmarkeder (Artikkel 6). Temaene klimafinansiering og tap og skade anerkjennes også som viktige.

¹⁰⁴ Klima- og miljødepartementet (2024) Høringsnotat: Forslag om endring av klimaloven: Regjeringens forslag til Norges nye klimamål for 2035, lagt frem 1. oktober 2024, med høringsfrist 1. januar 2025.

¹⁰⁵ Regjeringen (07.11.2024) [Klimaforhandlingene i Baku starter opp](#).

¹⁰⁶ Regjeringen (07.11.2024) [Norske hovedlinjer for FNs klimakonferanse \(COP 29\)](#).

¹⁰⁷ Regjeringen (07.11.2024) [Norske hovedlinjer for FNs klimakonferanse \(COP 29\)](#).

Når det gjelder utslippsreduksjoner fremhever regjeringen viktigheten av å bygge videre på signalet om utslippsreduksjoner fra det klare resultatet fra COP28, og at COP29 skal støtte opp om arbeidet med de oppdaterte NDC-ene:

Dette kan for eksempel skje gjennom understreking av forventinger til hva landene kollektivt må levere i 2025 og anerkjennelse av landenes arbeid med å utarbeide nye mål er noe av det som bør komme ut av diskusjonene om utslippsreduksjoner i Baku. Det er også viktig å anerkjenne sammenhengene mellom ambisjoner og gjennomføring, herunder betydningen av teknologiutvikling- og overføring, kapasitetsbygging, investeringer og finansiering. En viktig oppgave for partene er å enes om hvordan diskusjonene om muligheter og barrierer for utslippsreduksjoner kan nedfelles i en beslutning under arbeidsprogrammet for utslippsreduksjoner. En slik beslutning bør reflektere oppfølgingen av den globale gjennomgangen på utslippsreduksjoner fra COP 28, blant annet på energiomstilling og stans av avskoging. Dette er globale innsatsområder som ikke skal fordeles på landnivå. ¹⁰⁸

Når det gjelder Artikkel 6 om internasjonale karbonmarkeder og kvotehandel legger Norges forhandlingsposisjon vekt på regelverket for artikkel 6.2 (se utdyping i seksjon 5.3.1) allerede er tilstrekkelig utviklet. Norge ser imidlertid at det kan være nyttig med noe mer utdyping og klargjøring av øvrig regelverk, samt regelverk for standardisert rapportering.¹⁰⁹ Norge hevder at mange av temaene som diskuteres i praksis kan løses utenfor forhandlingene, for eksempel i direkte bilaterale avtaler mellom land.¹¹⁰

Norges prioritet for Artikkel 6 under COP29 blir å få beslutninger om rammer for metodikk og opptak av klimagasser for FN-mekanismen som dokumenterer og utsteder kvoter (artikkel 6.4).¹¹¹ Her vil det være viktig å få beslutninger som gjør at mekanismen kan bli fullt operativ slik at Norge også kan bruke denne. Norge ønsker et registersystem som gjør at en kan følge utslippsenheter det handles med i sanntid og som kan brukes av alle.¹¹²

8 Mulige ringvirkninger av det amerikanske presidentvalget

Donald Trumps seier i det amerikanske presidentvalget har sådd tvil blant en rekke parter om mulighetene for å nå ambisiøse vedtak på COP29.¹¹³ Selv om Trump ikke vil bli innsatt før januar 2025, gjør hans valgseier den amerikanske delegasjonen til COP29 til "lame ducks" med redusert troverdighet og mindre innflytelse, ifølge en kommentator.¹¹⁴

Trump har tidligere trukket USA ut av Parisavtalen, og kan tenkes å gjøre dette på nytt når han overtar makten i januar 2025. Hans rådgivere har også diskutert å melde USA ut fra selve klimakonvensjonen.¹¹⁵ Uansett om USA trekker seg ut av Parisavtalen/klimakonvensjonen eller

¹⁰⁸ Regjeringen (07.11.2024) [Norske hovedlinjer for FNs klimakonferanse \(COP 29\)](#).

¹⁰⁹ Regjeringen (07.11.2024) [Norske hovedlinjer for FNs klimakonferanse \(COP 29\)](#).

¹¹⁰ Regjeringen (07.11.2024) [Norske hovedlinjer for FNs klimakonferanse \(COP 29\)](#).

¹¹¹ Regjeringen (07.11.2024) [Norske hovedlinjer for FNs klimakonferanse \(COP 29\)](#).

¹¹² Regjeringen (07.11.2024) [Norske hovedlinjer for FNs klimakonferanse \(COP 29\)](#).

¹¹³ Reuters (07.11.2024) [Trump win worries international partners ahead of COP29 climate summit](#).

¹¹⁴ Bloomberg (07.11.2024) [Trump Stranglehold Adds to Growing Doubts at Climate Talks](#).

¹¹⁵ Reuters (07.11.2024) [Trump win worries international partners ahead of COP29 climate summit](#).

ikke, vurderes det som lite sannsynlig at Trump-administrasjonen vil bidra på lik linje med Biden/Harris-administrasjonene til formål som for eksempel klimafinansiering. Dette kan redusere mulighetene for å bli enige om et nytt globalt klimafinansieringsmål på COP29, blant annet fordi EU hadde sammen med USA planlagt å presse Kina og rike golfstater til å bidra mer til klimafinansiering.

“Å presse for mer ambisiøs klimafinansiering vil være nesten umulig uten USAs deltakelse, noe som vil demotivere utviklingsland fra å ta Vestens klimaambisjoner på alvor,” uttalte Elisabetta Cornago, seniorforsker ved Centre for European Reform, til Reuters.¹¹⁶

Tysklands statssekretær for internasjonal klimahandling uttalte at det vil være opp til Tyskland og EU å opprettholde lederskapet i klimafinansieringsdiskusjonene for å sikre et akseptabelt resultat.¹¹⁷ Tysklands kansler Olaf Scholz har imidlertid avlyst planene om å delta på COP29 på grunn av en politisk krise hjemme.

På lengre sikt kan Trumps valgseier også ha større implikasjoner for internasjonalt klimasamarbeid. Kina har for eksempel inngått bilaterale klimaavtaler med USA, både i [2014](#) og [2023](#), som bidro til økt optimisme og ambisjon i klimaforhandlingene. Om USA nedskalere sine klimaambisjoner kan det skape en smitteeffekt til Kina og andre sentrale aktører i forhandlingene.¹¹⁸ Hvis en rekke land reduserer sine ambisjoner eller ikke etterlever sine NDC-forpliktelse vil dette kunne påvirke Parisavtalens effektivitet og kredibilitet negativt.¹¹⁹

Videre kan Trump-administrasjonen tenkes å trekke landets bidrag til UNFCCC-sekretariatet, der USA i dag i bidrar med om lag en femtedel av driftsbudsjettet.¹²⁰ USA er også den største aksjonæren i Verdensbanken, som spiller en viktig rolle på klimafinansieringssiden inkludert tap og skade.

¹¹⁶ Reuters (07.11.2024) [Trump win worries international partners ahead of COP29 climate summit.](#)

¹¹⁷ Reuters (07.11.2024) [Trump win worries international partners ahead of COP29 climate summit.](#)

¹¹⁸ Climate Home News (04.11.2024) [Legal experts say Trump could quit Paris pact – but leaving UNFCCC much harder.](#)

¹¹⁹ Stankovic, Tatjana, Jon Hovi, og Tora Skodvin (2023) [The Paris Agreement's inherent tension between ambition and compliance.](#) *Humanities and Social Sciences Communications* 10: 550.

¹²⁰ Climate Home News (04.11.2024) [Legal experts say Trump could quit Paris pact – but leaving UNFCCC much harder.](#)