



Til: Klima- og miljøminister Ola Elvestuen og den norske delegasjonen til SB50

Oslo, 24. mai 2019

Innspill fra Forum for utvikling og miljø om klimaforhandlingene SB50

Forum for utvikling og miljø - som er et nettverk av 50 norske organisasjoner - takker for muligheten å gi innspill til Norges delegasjon før FNs klimakonvensjons forhandlingsmøte i Bonn fra 17. til 28. juni 2019.

På klimatoppmøtet COP24 i Katowice i 2018 fikk vi på plass brorparten av et regelverk for Parisavtalen. Imidlertid gjenstår det fortsatt store utfordringer før vi med sikkerhet kan si at vi er på vei mot å nå avtalens mål og begrense global oppvarming til 1,5-2°C.

2019 er nok et år hvor mye står på spill. Regelverket må på plass blant annet for markedsmekanismer under artikkel 6 og andre viktige deler i avtalen som ikke ble ferdigstilt på COP24. Grunnlaget må legges for hvordan avgjørende deler av COP24-vedtakene, som behovsevalueringer av klimafinansiering og et nytt langsiktig finansieringsmål, skal implementeres. I tillegg er 2019 året for økning av ambisjoner, hvor så mange land som mulig må signalisere at de vil melde inn nye og langt mer ambisiøse nasjonale bidrag, inkludert den klimafinansieringen som må til til utslippskutt og tilpasning.

I dette innspillet presenterer ForUM-fellesskapet sine anbefalinger til hva som kreves for å lykkes.

Ambisjonene må opp på alle fronter

Et av resultatene fra COP24 var en langt tydeligere målsetning fra mange land om at de vil legge fram oppdaterte og forbedrede nasjonale mål (NDCer) innen 2020. I 2019 må dette følges opp ved at alle land setter i gang gode prosesser hjemme som sikrer at nye NDCer er i tråd med målet om å unngå global oppvarming på over 1.5°C og konklusjonene fra IPCCs spesialrapport. I Norges tilfelle bør dette bety et mål om å kutte minst 53% av klimagassutslippene hjemme innen 2030, samt en økning i klimafinansiering.¹ Dette haster og kan ikke vente til EU-landene har blitt enige seg imellom.

FNs generalsekretær inviterer til klimatoppmøte i New York den 23. september 2019, og har bedt alle land komme dit med "konkrete, realistiske planer for å heve sine NDCer i 2020, i tråd med utslippsreduksjoner på 45% over det neste tiåret, og netto null innen 2050"². Det er avgjørende at så mange land som mulig gjør dette og det er fint og viktig at Norge har varslet det. Vi forventer at en plan for å oppnå et lavutslippssamfunn innen 2050 også inkluderer en strategi for å håndtere nedtrappingen av norsk fossilindustri, som er Norges største kilde til globale utslipp, og som det finnes svært lite rom for i det gjenværende globale karbonbudsjettet.³

¹ Se rapporten "Norway's Fair Share of Meeting the Paris Agreement", 2018, av Stockholm Environment Institute, http://forumfor.no/assets/docs/norways-fair-share-2018_web.pdf og forslag til en opptrappingsplan, <http://forumfor.no/assets/docs/Innspill-om-klimafinansiering-til-statsbudsjettet-2020.pdf>

² Guterres, A., 15 March 2019: "The climate strikers should inspire us all to act at the next UN summit", <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/15/climate-strikers-urgency-un-summit-world-leaders>

³ Oil Change International, 2017: "The Sky's Limit Norway: Why Norway Should Lead the Way in a Managed Decline of Oil and Gas Extraction", <http://priceofoil.org/2017/08/09/the-skys-limit-norway-why-norway-should-lead-the-way-in-a-managed-decline-of-oil-and-gas-extraction/>

Ambisjonene må opp på alle fronter. Først og fremst formelle løfter fra land om mer utslippskutt, tilpasning, og finansiering og annen støtte. Det er imidlertid også stort rom for opptrapping av konkrete sektorvise og økosystembaserte tiltak, for større bidrag fra ikke-statlige og subnasjonale aktører, og for internasjonalt samarbeid. Mye av innsatsen for å forbedre og styrke NDCene vil finne sted hjemme, eller gjennom parallelle prosesser som bygger opp til Generalsekretærens toppmøte, innen energiomstilling, klimafinansiering og karbonprising, industriell omstilling, naturbaserte løsninger, byer og lokale tiltak, motstandsdyktighet og tilpasning. Landene bør også undersøke hvordan de kan styrke individuelle mål og globale klimatiltak gjennom samarbeid som kan oppstå fra prosesser knyttet til UNFCCC som *Technical Examination Process* og *Marrakech Partnership for Global Climate Action* (mer under), og forhandlingssporene SBSTA, SBI, COP og CMA.

På SB50 kan land og andre interessert fortsette å bygge en god prosess for betydelig høyere klimaambisjoner ved å:

- Følge opp IPCC-rapporten under SBSTAs agendapunkt 6(c), for å skape delt forståelse av behovet for å lage NDCer som er i tråd med den globale fellesinnsatsen som er nødvendig for å begrense oppvarmingen til 1,5°C, og å skaffe til veie nok penger og annen støtte.
- Sikre framgang mot ambisiøs påfylling av Det grønne klimafondet (GCF). Norge bør doble sitt bidrag enda en gang til 2020, og legge opp til en ytterligere økning mot 2025 og 2030⁴, for å sikre tilstrekkelig støtte til de stadig flere gode prosjektene som venter på støtte fra GCF.
- Jobbe for et COP25-vedtak som ber UNFCCC-sekretariatet vurdere den samlede effekten på utslipp og temperaturstigning av de oppdaterte NDCene som sendes inn innen 1. september 2020.
- Opprette en prosess eller et forum hvor land kan dele erfaringer de har gjort seg med å revidere NDCene sine og forberede de langsiktige lavutslippstrategiene sine, som for eksempel en "in-session workshop", for felles læring og muligheter for samarbeid.
- Gi mye oppmerksomhet på hva det betyr og hvilken nytte vi alle vil ha av å beskytte naturområder som bidrar til å stanse tapet av natur, bygge motstandsdyktighet, binde opp karbon, og nå målene for utslippskutt og tilpasning under Parisavtalen.

Markedsmekanismer under Parisavtalen

Det gjenstår fortsatt å bli enige om det viktige regelverket for artikkel 6 om markedsmekanismer i Parisavtalen, og dette vil behandles på SB50 i Bonn.

Den beste løsningen for skogen og klimaet er støtte for skogtiltak utenfor et kvotesystem. Den norske skogsatsingen er et godt eksempel på dette og Norge burde ikke bruke kvoter fra skogbevaringsprogrammer til å nå sitt nasjonale klimamål. Vi mener at følgende prinsipper burde inkluderes i beslutningen som operasjonaliserer markedsmekanismene under Paris-avtalen:

- For å sikre miljøintegritet og unngå dobbelttelling av utslippsreduksjoner, må det etableres robuste bokføringsregler for overføring av karbonkredittene under artikkel 6. Utslippsreduksjoner må bare bokføres ett sted, ved at det landet som selger utslippsreduksjonen trekker det fra i sitt utslippsregnskap hvis kjøper vil bruke den til å oppfylle sin forpliktelse (kjent som «corresponding adjustments»/tilsvarende justeringer).
- Kyoto-utslippskreditter bør ikke brukes for å oppnå NDC-målene. Alle eksisterende prosjekter og metoder fra Kyoto-protokollen må revurderes mot strenge kvalitetskriterier før de kan overføres under artikkel 6. Regler for godkjenning av prosjekter i henhold til artikkel 6 burde sikre at alle registrerte prosjekter leverer reelle, permanente og verifiserbare utslippsreduksjoner.

⁴ ForUM mener at Norges bidrag til GCF i den nye forpliktelsesperioden ikke må baseres på vårt gamle løfte fra 2015, men heller dobles fra den tidligere lovede økningen på 800 millioner i året, til 1,6 milliarder kroner, fra 2020. Se forslag til opptrappingsplan: <http://forumfor.no/assets/docs/Innspill-om-klimafinansiering-til-statsbudsjettet-2020.pdf>

- Sosial- og miljøsikringsmekanismer bør også inkluderes under artikkel 6-mekanismene. Dette inkluderer etablering av klare kriterier for å vurdere hvordan mekanismen og prosjekter bidrar til bærekraftig utvikling, og klare retningslinjer for konsultasjon med urfolksgrupper og lokalsamfunn som bor i prosjektområdet og som kan bli påvirket av prosjekter som gjennomføres i henhold til artikkel 6.4. En klagemekanisme bør også etableres og bli styrt av et uavhengig organ.
- Markedssamarbeid må bidra til høyere ambisjoner og global reduksjon av utslipp. Regelverket for Artikkel 6 bør settes opp på en måte som sikrer at bruken av dem kommer i tillegg til strategier for ambisiøse innenlandske utslippsreduksjoner. Et grep kan være at kjøper kun får bokføre halvparten av en karbonkreditt for å oppfylle sin NDC.

Klimafinansiering

SB50 er en viktig mulighet til å vurdere fremskrittene mot å nå 100 milliarder dollar-målet, med særlig fokus på hvordan vi skal klare å lukke tilpasningsgapet som er av akutt betydning for verdens mest sårbare.

Om vi skal løse klimakrisen vil vi trenge ambisiøse og raske tiltak, støttet av forutsigbar og rettferdig finansiering. Økt klimafinansiering vil gi høyere globale ambisjoner og bedre evne til implementering. Under FNs generalsekretærs klimatoppmøte i september bør Norge benytte anledningen til å fortelle verden at vi skal øke vår innsats, og på den måten både skape tillit og legge press på andre land om å gjøre det samme.

Vi forventer at land er klare for å starte diskusjoner om implementeringen av de nye klimafinansieringsreglene som ble avtalt i Katowice. Et hovedsignal derfra var anerkjennelsen av at mer arbeid må gjøres for å forstå utviklingslandenes behov. Dette innebærer også å øke bevisstheten om hvordan utviklingslands overordnede statlige gjeldsbærekraft spiller inn på handlingsrommet for klimatiltak. I følge Det internasjonale pengefondet (IMF) er nå 32 av 72 lavinntektsland enten i gjeldskrise eller i høy risiko for krise. Manglende gjeldsbærekraft vil kunne spille negativt inn på mulighetene de har for å gjennomføre klimatiltak. Samtidig økte klimafinansieringen i form av lån ifølge OECD med 100% mellom 2013-2017, mens ren støtte (grants) kun økte 25%⁵.

Ifølge OECD var statlig klimastøtte (public finance) 54,5 milliarder USD i 2017, hvilket kun er halvparten av finansieringsmålet om 100 milliarder USD i klimafinansiering per år innen 2020. I tillegg var kun 21,4% av disse *grants*, mens mesteparten var lån. Kun 25% gikk til tilpasningstiltak, til tross for at Parisavtalen sier at dette skal være halvparten. Dette gjør det vanskelig å finne finansiering til tiltak som er nødvendige for å nå Parisavtalens mål, men som ikke er lønnsomme på kort sikt. Spesielt utsatt er fattige land med store gjeldsbyrder som er hardt rammet av klimaendringer, for eksempel øystater der en stor del av nasjonalbudsjettet er spist opp av gjentatte naturkatastrofer, og som har vært nødt til å ta lån for å bygge seg opp igjen.

Derfor blir det viktig at behovsvurderingen som ifølge det nye regelverket skal planlegges til 2020 ser på behovet for forskjellige former for finansiering: tilskudd, konsesjonelle lån, markeds lån, eksportkreditter, private investeringer, osv. Det nye langsiktige finansieringsmålet fra 2025 må siden definere delmål om hvilken form for støtte hvor store deler av finansieringen skal bestå av. Valg av type støtteform må bygge på resultatet fra behovsevalueringen. Dette vil dessuten øke tilliten mellom partene i avtalen, siden forskjellige tolkninger av hva det nåværende målet rimeligvis bør bestå av har skapt uforutsigbarhet og tillitsutfordringer mellom dem.

⁵ OECD 2018, Climate finance from developed to developing countries: Public flows in 2013-17, <http://www.oecd.org/environment/cc/Climate-finance-from-developed-to-developing-countries-Public-flows-in-2013-17.pdf>

ForUM mener at:

- Partene må diskutere hvordan det kan sikres klarhet og felles forståelse av den indikative finansieringsinformasjonen som skal gis, og hvordan denne informasjonen skal tas inn i global stocktake.
- Norge, for å bidra til å bygge tillit, må uttale at vi kommer til å rapportere på *grant equivalent*, selv om dette er frivillig.
- Det må gjøres fremskritt for å sikre at Tilpasningsfondets overgang til Parisavtalen gjøres så effektivt som mulig. Forutsigbar inntekt vil være et avgjørende spørsmål, og Norge bør signalisere at de kommer til å støtte fondet.
- På den kommende workshopen om Long-term finance må partene diskutere hvordan man sikrer at finansieringsforhandlingene rundt post-2025-målet blir gjort på en transparent, åpen og inkluderende måte som sikrer vitenskapelige innspill og deltakelse fra alle statlige og ikke-statlige aktører. Norge bør foreslå at det nye finansieringsmålet definerer delmål om hvilken form for støtte hvor store deler av finansieringen skal bestå av. Disse bør bygge på behovsvurderinger (needs assessment i 2020) av finansiering for å oppnå Parisavtalens mål, både om å stanse temperaturøkningen og skape tilpasning.
- Utviklingslands gjeldsbærekraft må være en del av behovsvurderingen i 2020 med henblikk på å sikre at klimafinansiering kommer i en form som ikke påvirker lands overordnede gjeldsbærekraft og mulighet til å oppnå andre bærekraftsmål negativt.

Tap og skade

IPCCs spesialrapport om 1.5°C viser tydelig at klimaendringer allerede tar fra sårbare mennesker grunnleggende universelle rettigheter. IDMC sin GRID rapport viser at nye 16 millioner mennesker ble internt fordrevet av klimarelaterte årsaker som tørke, flom og storm i 2018⁶. I tillegg slår rapporten fra FNs naturpanel IPBES fra mai i år fast at klimaendringene er en av de viktigste årsakene til tap av naturmangfold. Dette svekker lands tilpasningsevne samtidig som det kan føre til økte utslipp, og er eksempler på tap og skade som klimaendringene medfører. Det er derfor nødvendig med raskere respons og mer ambisiøse tiltak for å beskytte de som er mest utsatt for uopprettelige tap og skader som følge av klimaendringer og tap av natur. Warsaw International Mechanism for Loss and Damage (WIM) og artikkel 8 i Parisavtalen ble etablert for å bidra til dette, men for at WIM skal kunne tilfredsstillende sårbare lands behov må den operasjonaliseres på flere områder.

Mens tilpasningsfinansiering går til tiltak for å tilpasse seg klimaendringer for å *unngå* tap og skade, går finansiering til tap og skade til å bygge opp på nytt samfunn som *allerede* er ødelagt av klimaendringer. Dagens bistand er på langt nær nok til å finansiere sine opprinnelige oppgaver og helt utilstrekkelig for å håndtere de stadig hyppigere forekommende katastrofene som flom, tørke og tropiske stormer, og kostnadene som disse leder til. Går all finansiering til dette i bistanden vil det ikke bli nok igjen til å nå de andre 16 bærekraftsmålene. Derfor er det viktig at finansieringen av tap og skade fra klimaendringer behandles under artikkel 8 i Parisavtalen slik partene ble enige om i Paris, der det blir sett i et rettferdighetsperspektiv, og i lyset av at noen land har forårsaket skadene mens andre blir rammet. Rike land med historisk store utslipp må ikke prøve å reforhandle dette eller lukke øynene for at teksten tydelig peker på at det skal skje en økning i støtte.

WIM-gjennomgangen i 2019 må legge stor vekt på å styrke og konkretisere WIMs mandat til å behandle tap og skade. Det er nå på tide å operasjonalisere WIM-komiteen, som har et tydelig mandat til å arbeide med finansielle spørsmål. Komiteen bør få i oppgave å foreslå definisjoner av finansiering til tap og skade, og diskutere behovet for erstatning. Særlig trengs det en grundig diskusjon om alternative finansieringskilder, og hvordan dekke det enorme gapet mellom sårbare lands faktiske behov og den

⁶ IDMC Global Report on Internal Displacement 2019 <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/>

finansieringen som er tilgjengelig. Det bør også etableres klare mål for oppfølging av WIM-komiteens arbeid.

I dag er de fleste av de økonomiske verktøyene for å behandle tap og skade markedsbaserte instrumenter som forsikringsordninger og risikooverdragelser. I lys av prinsippet om klimarettferdighet trengs det også ordninger som er basert på prinsippet om at forurensere betaler, og andelen finansiering som gis som tilskudd, og ikke lån, må økes substansielt. Slike verktøy, som for eksempel avgifter på luftfart og marin transport, og en global klimaskadeskatt for fossilindustrien som går til et tap- og skadefond, bør behandles i WIMs tekniske rapport om finansiering.

ForUM mener at partene:

- Bør forberede en COP-25 beslutning om å utvide WIMs mandat til en ny periode.
- Må, i lys av WIM-gjennomgangen, vurdere hvorvidt WIM-komiteen trenger økte ressurser for å kunne oppfylle sitt mandat.
- Må gi komiteen i oppgave å foreslå mulige definisjoner og kanaler for finansiering til tap og skade og undersøke behovet for erstatning.
- Som et oljeproduserende land bør Norge støtte forslag om en global fossilskadeskatt til et "tap og skade fond" som fossilselskaper betaler ifølge "forurensere betaler prinsippet"⁷. Mulighetene for dette bør behandles i WIMs tekniske rapport om finansiering.
- Forberede en avtale på COP25 om et finansieringsveikart for tap og skader, og definere en prosess for det.
- Forberede en beslutning om å institusjonalisere den finansielle mekanismen for tap og skade på COP26.
- Gjennomgangen av WIM bør generelt:
 - Vurdere om WIM er rustet til å møte utfordringene som tap og skader årsaker sårbare utviklingsland, og som de forventes møte i fremtiden.
 - Undersøke om det er mangler i implementeringen av komiteens opprinnelige mandat.
 - Foreslå et finansieringsverktøy, med nye finansieringskilder.
 - Konkretisere hva implementeringen av beslutningen fra COP24 om transparensrammeverket bør innebære, siden rapporteringsformat som skiller finansiering til tilpasning og til tap og skader skal utvikles.
 - Forberede innspill om tap og skade til Standing Committee on Finance da den skal levere en vurdering av utviklingslands behov ifølge beslutningen fra COP24.
 - Foreslå hvordan informasjon om tap og skade skal formidles i den globale vareopptellingen fra 2023, som COP24 vedtok.

Vi ser frem til samarbeid på SB50 i Bonn.

Vennlig hilsen

Ingrid Rostad (sign)
Fungerende daglig leder
Forum for utvikling og miljø

⁷ Se mer om opplegg for en fossilskadeskatt på https://www.stampoutpoverty.org/wp-content/uploads/2019/01/CDT_guide_sum_web6.pdf