



Forum for
Utvikling og Miljø

Til: Klima- og miljøminister Ola Elvestuen, Utviklingsminister Dag-Inge Ulstein, og den norske regjeringsdelegasjonen til COP25

Oslo, 6. november 2019

Innspill fra Forum for utvikling og miljø til klimatoppmøtet COP25 i Madrid

Forum for utvikling og miljø, et nettverk av 50 norske organisasjoner, takker for muligheten å gi innspill til Norges delegasjon før toppmøtet COP25 2.-14. desember 2019, som nå er flyttet til Madrid.

2019 er nok et år hvor svært mye står på spill. Det gjenstår fortsatt store utfordringer før vi med sikkerhet kan si at vi er på vei mot å nå Parisavtalens mål om å begrense global oppvarming til 1,5-2°C. 2019 skulle være året for høyere ambisjoner, for utslippskutt, tilpasning og støtte. FNs generalsekretær gjorde dette klart da han ba alle land legge fram "konkrete, realistiske planer for å heve sine NDCer i 2020", på toppmøtet i New York. Etter toppmøtet stod vi og verdenssamfunnet imidlertid skuffet igjen da det ble klart at svært få land med betydelig utslipp hadde valgt å følge oppfordringen. Vi ber Norge nå ta grep for å rette på dette.

COP25 har blitt flyttet fra Santiago i Chile, til Madrid i Spania, på grunn av sosial uro i Chile. Selv om opptøyene i Chile ikke er direkte rettet mot COP25 og APEC, er det ingen tvil om at det er sammenheng mellom klimaendringer og andre miljøproblemer på den ene siden, og sosiale og økonomiske ulikheter på den andre. Dette understreker behovet for en klimatrygg framtid, som også vil være en mer rettferdig framtid, for alle.

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 har det vært stort internasjonalt press på å følge dette opp gjennom gode nasjonale prosesser som sikrer at nye NDCer er i tråd med behovet for å begrense global oppvarming til 1.5°C og konklusjonene fra IPCCs spesialrapporter.

I Norges tilfelle bør dette bety et mål om å kutte minst 53% av klimagassutslippene hjemme innen 2030, samt en økning i klimafinansieringen.¹ Dette haster og kan ikke vente til EU-landene har blitt enige seg imellom, noe som enkelte EU-land som for eksempel Danmark, Sverige, Tyskland og UK

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 Forums forslag til en opptrappingsplan: <http://forumfor.no/assets/docs/Innspill-om-klimafinansiering-til-statsbudsjettet-2020.pdf>

har tatt på alvor ved å vedta mer ambisiøse mål. For å sette press på andre land bør Norge annonsere sitt nye mål på COP25.

Partslandene skal også melde inn en lavutslippsstrategi (LTS) som beskriver hvordan de skal nå netto nullutslipp i 2050. For Norges del, forventer vi at denne planen også inkluderer en strategi for nedtrapping av norsk petroleumsindustri. Den er både den sektoren i Norge med størst nasjonale utslipp, og Norges største kilde til utslipp globalt, og det finnes svært lite rom for den i det gjenværende globale karbonbudsjettet.² Lavutslippsstrategien som kom som et vedlegg til statsbudsjettet for 2020 ignorerer dette behovet, og siden den berører alles fremtid bør den bli gjenstand for en egen Stortingsmelding med en inkluderende prosess og bred offentlig debatt.³

På COP25 bør alle land jobbe for høyere klimaambisjoner ved å:

- Kunngjøre nye og mer ambisiøse NDCer, samt langsiktige nullutslippsstrategier, og at disse vil omfatte tiltak og mål for virkelig omstilling.
- Sikre at beslutninger og tiltak som skrives inn i NDCene er basert på den beste tilgjengelige vitenskapen.
- Inkludere naturbaserte klimaløsninger i sine NDCer og LTSer, som kan bidra betydelig til å nå klimamålene, samt støtte opp om bærekraftsmålene, gjennom å lagre karbon, stoppe tap av naturmangfold, og bygge motstandsdyktighet og robusthet.
- Be UNFCCC-sekretariatet om å beregne den samlede effekten på globale utslipp og temperaturøkninger, av de oppdaterte NDCene som er sendt inn innen 30. september 2020.
- Opprette en høynivådialog hvor land kan dele erfaringene de har gjort seg i prosessen med å revidere NDCer og forberede LTS, for felles læring og samarbeid.
- Bestemme omfanget av den andre periodiske gjennomgangen av klimakonvensjonens langsiktige globale mål. Denne må sikre solid diskusjon om betydningen av 1,5°C-målet, og akutte tiltak som må til for å nå dette målet.
- Diskutere hvordan militær sektor, med sin ikke-bærekraftige produksjon, handel, og bruk av militært utstyr, bidrar sterkt til klimagassutslipp og miljødeleggelser som igjen gir flyktningestrømmer og stort forbruk av ressurser, og hvordan dette kan motvirkes.

Ambisjonene må opp på alle fronter. Aller viktigst er formelle løfter tett fulgt av grundig iverksetting fra land om mer utslippskutt, tilpasning, og finansiering og annen støtte. Det er 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 i hvert enkelt land, eller gjennom prosesser innen energi- og industriomstilling, klimafinansiering og karbonprising, naturbaserte løsninger, byutvikling, motstandsdyktighet og tilpasning. På COP25 må industrialiserte land melde inn økte bidrag av offentlige midler, til målet om 100 milliarder dollar per år innen 2020, for å utløse potensialet til klimatiltak som finnes i alle land. Dette må inkludere en total dobling av Det grønne klimafondet (GCF) sammenlignet med den opprinnelige ressursmobiliseringen, ettersom dette langt fra ble oppfylt i høst.

² 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/>

³ Se ForUMs høringsvar om lavutslippsstrategien; <http://www.forumfor.no/assets/docs/H%C3%B8ringsnotat-til-Energi-og-milj%C3%B8komiteen-SB2020-fra-ForUM-2019.pdf>

Markedsmekanismer under Parisavtalen

Det gjenstår fortsatt å bli enige om det viktige regelverket for artikkel 6 om internasjonale markedsmekanismer i Parisavtalen, og dette vil behandles på COP25.

Her er diskusjoner knyttet til skog av særlig stor betydning. Forum mener den beste løsningen for skogen og klimaet er støtte til skogtiltak utenfor et kvotesystem. Den norske skogsatsingen er et eksempel på dette, og Norge burde ikke bruke kvoter fra skogbevaringsprogrammer til å nå sitt nasjonale klimamål under Parisavtalen. Følgende prinsipper bør inkluderes i beslutningen som operasjonaliserer markedsmekanismene under Parisavtalen:

- For å sikre miljøintegritet og unngå dobbelttelling av utslippsreduksjoner, må det etableres robuste bokføringsregler for overføring av karbonkreditter. Utslippsreduksjoner må bare bokføres ett sted, ved at det landet som selger dem trekker dem fra i sitt utslippsregnskap hvis kjøperen vil bruke den til å oppfylle sin forpliktelse (kjent som *corresponding adjustments*, eller tilsvarende justeringer).
- Utslippskreditter fra Kyoto-protokollen bør ikke brukes for å oppnå NDCene. Samtidig må alle eksisterende prosjekter og metoder fra Kyoto-protokollen revurderes mot strenge kvalitetskriterier før de kan overføres under artikkel 6. Reglene for godkjenning av prosjekter under artikkel 6 bør sikre reelle, permanente og verifiserbare utslippsreduksjoner.
- Sosiale og miljømessige sikringsmekanismer bør også inkluderes under artikkel 6-mekanismene. Dette omfatter klare kriterier for hvordan mekanismen og prosjekter bidrar til bærekraftig utvikling, og klare retningslinjer for konsultasjon med urfolksgrupper og lokalsamfunn i påvirkede områder. Det bør etableres en klagemekanisme styrt av et uavhengig organ.
- Målet for markedssamarbeid må være høyere ambisjoner og global netto-reduksjon av utslipp. Regelverket for artikkel 6 må sikre at bruken av markedsmekanismer skjer 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 - nøkkelen til økte ambisjoner

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.

COP25 må vurdere fremskrittene mot å nå målet om 100 milliarder dollar per år innen 2020, med særlig fokus på hvordan vi skal klare å lukke tilpasningsgapet som er av akutt betydning for verdens mest sårbare. Norsk klimafinansiering falt kraftig etter 2013 og finansiering til tilpasning har vært underfinansiert i mange år. Selv med det innfridde løftet om dobling til GCF, er Norge fortsatt langt unna sin rettferdige andel av finansieringen som skal til for at vi skal nå klimamålene på en rettferdig måte.

På COP25 bør Norge derfor benytte anledningen til å fortelle verden at vi skal øke vår innsats, og på den måten både bygge tillit og legge press på andre land om å gjøre det samme.

Et hovedsignal fra COP24 var anerkjennelsen av at mer arbeid må gjøres for å forstå utviklingslandenes finansieringsbehov. Dette må også innebære større bevissthet om hvordan utviklingslands overordnede statlige gjeldsbærekraft spiller inn på handlingsrommet for klimatiltak. I

følge Det internasjonale pengefondet (IMF) er nå 34 av 73 lavinntektsland enten i gjeldskrise eller i høy risiko for krise⁴. Mange av disse landene er svært utsatt for tap og skade fra klimarelaterte katastrofer. Manglende gjeldsbærekraft vil kunne hindre deres muligheter for å gjennomføre klimatiltak. Samtidig økte den *lånebaserte* klimafinansieringen med 100% mellom 2013-2017 ifølge OECD, mens ren støtte (*grants*) kun økte med 25%.⁵ Dermed blir en stadig større andel av offentlig klimafinansiering gitt i form av lån. Lån vil i mange tilfeller spille en viktig rolle for å bekjempe klimaendringene, men hvis gjeldsbyrden blir for stor for enkelte land, vil det undergrave implementeringsevnen. Spesielt utsatt er 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.

Ifølge OECD var statlig klimastøtte 54,5 milliarder USD i 2017. I tillegg var kun 21,4% av disse ren støtte, mens mesteparten var lån. Kun 25% gikk til tilpasningstiltak, til tross for at Parisavtalen sier at dette skal være ca. halvparten. Dette gjør det vanskelig å finne finansiering til tiltak som er nødvendige for å nå Parisavtalens mål, men som ikke er lønnsomme nok på kort sikt for å betale tilbake lån.

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 Den globale gjennomgangen.
- Norge, for å bidra til å bygge tillit, må si klart fra at vi skal rapportere på vår klimafinansierings "grant equivalent", selv om dette er frivillig.
- Det må gjøres framskritt for å sikre at Tilpasningsfondets overgang til Parisavtalen skjer så effektivt som mulig, spesielt gjennom å sikre forutsigbare midler. Det er bra at Norge vil støtte fondet med 50 millioner i 2020, men summen er for liten. Evalueringer av fondet viser at det er effektivt og at det når de fattigste, men også at det har lange prosjektkøer. Norge bør derfor melde at vi i neste runde vil støtte det med til sammen 200 millioner.
- Behovsevalueringen i 2020 må se på behovet for forskjellige former for finansiering: tilskudd, konsesjonelle lån, markedslån, eksportkreditter, private investeringer, osv.
- Utviklingslands gjeldsbærekraft må være en del av behovsevalueringen i 2020 med henblikk på å sikre at klimafinansiering kommer i en form som ikke negativt påvirker lands overordnede gjeldsbærekraft og mulighet til å oppnå andre bærekraftsmål.
- Det nye langsiktige finansieringsmålet fra 2025 bør 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.

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

⁴ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>

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>

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. 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 settes i stand til å komme i gang med arbeidet og fullføre mandatet sitt 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 katastrofene som flom, tørke og storm, og kostnadene som disse leder til. Man risikerer at så mye av bistanden vil gå til dette at arbeidet som skal gjøres for å oppnå de andre 16 bærekraftsmålene vil bli underfinansiert. 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. Det må ikke være mulig for rike land med store utslipp, historisk og per innbygger, å reforhandle dette, eller lukke øynene for at teksten tydelig peker på at det skal skje en økning i støtte.

WIM-gjennomgangen bør legge stor vekt på å styrke og konkretisere WIMs mandat til å behandle tap og skade. Det er nå på tide å gjøre WIM-komiteen, som har et tydelig mandat til å arbeide med finansielle spørsmål, operasjonell. Særlig trengs det en grundig diskusjon om alternative finansieringskilder, og hvordan man skal dekke det enorme gapet mellom sårbare lands faktiske behov, og den 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 og prinsippet om at forurenser betaler, bør andelen finansiering som gis som tilskudd, og ikke lån, økes betraktelig. Norge bør ta initiativ til et arbeid for innovative finansieringsverktøy for dette som for eksempel avgifter på luftfart og marin transport, og en global klimaskadeskatt for fossilindustrien som går til et tap- og skadefond.

ForUM mener at partene og Norge må:

- Vedta en utvidelse av WIMs mandat til en ny periode.
- Arbeide for at WIM-gjennomgangen medfører tydelige og sterke anbefalinger til det videre arbeidet til mekanismen.
- Vurdere hvorvidt WIM-komiteen trenger økte ressurser for å oppfylle sitt mandat.
- Gi WIM-komiteen i oppgave å foreslå mulige definisjoner og kanaler for finansiering til tap og skade og undersøke behovet for økonomisk støtte.

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

- Løfte og fremme forslag om en global fossilskadeskatt til et Tap- og skadefond som fossilenergisekskaper betaler ifølge forurenser betaler-prinsippet.⁷
- Forberede en avtale om et finansieringsveikart for tap og skade, og definere en prosess for det.
- Forberede en beslutning om å opprette en finansiell mekanisme for tap og skade på COP26.
- Gi WIM i oppgave å:
 - Foreslå et finansieringsverktøy, med nye finansieringskilder som ikke er lån.
 - 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 ettersom den skal levere en vurdering av utviklingslands behov.
 - Foreslå hvordan informasjon om tap og skade skal spille inn i Den globale gjennomgangen fra 2023, som COP24 vedtok.

Urfolksplattformen

Urfolksplattformen må gjøres operasjonell. Under Parisavtalen har land anerkjent behovet for å styrke kunnskap og teknologi fra lokalsamfunn og urfolk for å takle og svare på klimakrisen. I tillegg har det blitt etablert en urfolksplattform for utveksling av erfaringer og deling av god praksis for utslippskutt og tilpasning på en helhetlig og integrert måte. Forum støtter utkastet til planen for urfolksplattformen for 2020-2021 som er utarbeidet av urfolksgruppene. Den inneholder konkrete tiltak for involvering av urfolk i beslutningsprosesser under Parisavtalen, og for å styrke deres rolle i områder hvor det fortsatt er rike økosystemer de beskytter. Mens planen krever et enstemmig vedtak, er det imidlertid fare for at enkelte land som ikke har deltatt i diskusjonen om planen kan jobbe mot den på COP25. Norge bør derfor jobbe for at planen godkjennes i Madrid.

ForUM mener at partene bør:

- Godkjenne planen for urfolksplattformen for 2020-2021 i Madrid.
- Oppfordre urfolksgrupper på nasjonalt nivå til å utvikle nasjonale urfolksplattformer.
- Gi både teknisk og økonomisk støtte til gjennomføringen av plattformens mål.
- Jobbe for å inkludere lokalsamfunn i diskusjonene som berører urfolksplattformen.

Vi ønsker den norske delegasjonen lykke til og ser fram til godt samarbeid på COP25.

Vennlig hilsen

Kathrine Sund-Henriksen (sign)

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