

Det nye klimafinansieringsmål skal efterleve Parisaftalen og genopbygge tillid mellem det globale nord og syd

28.05.24



Foto: micheile henderson on Unsplash

På COP29 skal der sættes et nyt mål for klimafinansiering fra de rige til de fattige lande. Finansieringen skal sikre, at fattige lande klarer sig i klimakrisen, og Danmark skal derfor kæmpe for, at den afgrænses fra udviklingsbistanden.

De rige industrialiserede lande har det historiske ansvar for størstedelen af de drivhusgasemissioner, der er hovedårsag til den eskalerende, menneskeskabte klimakrise, vi i dag befinder os i. Det er en grundlæggende uretfærdighed, at de samfund, der har udledt færrest drivhusgasser, rammes først og hårdest af klimakrisen. Derfor blev man i 2009 -

under COP15 i København - enige om, at rige lande fra 2020 årligt skulle betale 100\$ mia. i klimafinansiering (fordelt ligeligt til reduktion af drivhusgasudslip og klimatilpasning. Målets størrelse afspejlede en manglende politisk vilje fra rige lande, idet 100 mia \$ var stærkt utilstrækkeligt sammenholdt med det reelle behov i det globale syd. Alligevel



lykkedes det ikke de rige lande at nå målet. Den seneste opgørelse fra OECD viser, at der i 2020 blev mobiliseret 83,3\$ mia. og i 2021 89,6\$ mia¹. Oxfam anslår dog, at dette ikke afspejler det faktiske niveau af støtte. Særligt den måde lån opgøres er problematisk. Mange lande registrerer det fulde lånebeløb (*face value*) frem for den del af lånet, der ikke skal tilbagebetales (*grant equivalence*), og det strider mod den måde, OECD opgør udviklingsbistand på². Ifølge Oxfam var den reelle værdi af finansieringen i 2020 således kun omkring 21-24,5\$ mia., altså langt mindre end de officielle 83,3 mia.³

Målsætningen om, at 50 % af finansieringen skal gå til tilpasning, er ligeledes langt fra nået. Finansiering til tilpasning har været så utilstrækkelig, at det i 2021 blev besluttet, at der frem til 2025 skal ske en fordobling af tilpasningsfinansiering (i forhold til 2019). Den målsætning er rige lande også langt fra at nå. Faktisk faldt den internationale finansielle støtte til klimatilpasning i udviklingslandene 15 % fra 2020 (25,2\$ mia.) til 2021 (21,3\$ mia.)⁴.

Desuden har studier vist, at rige lande overrapporterer deres klimafinansiering, og at overvægten af finansieringen gives i form af lån. Det er medårsag til at en række klimasårbare lande oplever eskalierende gældskriser⁵. Imod intentionen ydes klimafinansieringen ikke i tillæg til udviklingsbistanden (som "nye og additionelle" midler), men tages derimod fra den fattigdomsorienterede udviklingsbistand. De seneste opgørelser viser, at 93 % af klimafinansieringen rapporteret af rige lande mellem 2011 og 2020 blev taget fra udviklingsbistand⁶. Denne udhuling truer opnåelsen af Verdensmålene.

Et ambitiøst nyt mål for klimafinansiering er afgørende for 1,5-graders målet

Ifølge Parisaftalen skal 100\$ mia. målet i 2026 erstattes af et nyt klimafinansieringsmål. Dette mål skal vedtages på COP29 i november 2024, og refereres til som et nyt kollektivt kvantificeret mål (*New Collective Quantified Goal*; NCQG). Det nye mål er en mulighed for at udbedre den alvorlige tillidskrise, der er opstået som resultat af de brudte løfter ifm. det nuværende 100 mia. USD- mål.

Alle lande skal senest i februar 2025 indsende nye klimamål til FN (såkaldte NDC'er - *Nationally Determined Contribution*). Konklusionen fra COP28 var klar: Den globale klimaindsats er langt fra tilstrækkelig til at indfri Parisaftalens målsætninger.

Opnåelsen af Parisaftalens 1.5° målsætning er afhængig af, at lande indsender og overholder væsentligt mere ambitiøse klimaplaner. Planerne fra det globale syd kan kun blive ambitiøse, hvis rige lande sikrer, at der er nok finansiering. Derfor er et ambitiøst nyt finansieringsmål af højeste prioritet.

Boks 1: Behov for klimafinansiering til det globale syd

Reduktioner: Indsatser der reducerer udledningerne af klimaskadelige gasser.

FN vurderer, at det globale syd (inkl. Kina) i 2030 skal bruge omkring 3603\$ mia. om året til investeringer i reduktioner og energiomstilling.⁷

Tilpasning: Indsatser der beskytter samfund mod konsekvenserne af klimaforandringer.

FN vurderer, at tilpasningsomkostningerne som udviklingslandene står over for i 2030, kommer til at koste mellem 215\$ og 387\$ mia. om året.⁸

Adressering af tab og skader: Når reduktionsindsatsen ikke er ambitiøs nok, og når tilpasningsindsatsen er mislykket eller umulig at implementere, ofte pga. begrænsede ressourcer.

Estimaterne er behæftet med usikkerhed, og der er behov for yderligere studier, men de forventede økonomiske omkostninger i 2030 anslås at være mellem 290-580\$ milliarder om året.⁹

Kløften mellem behovet og den tilgængelige klimafinansiering vokser

Parisaftalen beskriver, hvordan konsekvenserne fra skadelige virkninger fra klimaændringer kan modvirkes via tre hovedspor: Reduktioner, tilpasning og tab & skader. Det anslås at behovet for finansiering til de tre spor, kommer til at vokse frem imod 2030 (se uddybning i boks 1). Selvom det kan virke omkostningsfuldt, er det værd at sammenholde tallene med hvor meget, der på et år (2022) globalt blev brugt på fossile subsidier (1.3\$ trillioner) eller militærudgifter (2,2\$ trillioner)¹⁰. Derudover er rettidig klimafinansiering også ofte en god investering. For hver dollar, der f.eks. investeres i klimamodstandsdygtig infrastruktur, spares der ifølge FN seks dollars i undgåede ødelæggelser¹¹.

Anbefalinger fra civilsamfundet

Danmark skal arbejde for at både kvantiteten og kvaliteten af klimafinansiering øges i det nye mål. 92-gruppen og Globalt Fokus har derfor udarbejdet følgende anbefalinger til, hvad Danmark via sin plads i EU's forhandlingsgruppe konkret kan gøre. Anbefalingerne bygger på erfaringer fra det nuværende 100\$ mia. mål og er i tråd med det internationale civilsamfunds anbefalinger - særligt fra det globale syd.

1. Bærende principper for det nye mål

Klimaretfærdighed som udtrykt i Parisaftalens princip om historisk ansvar og 'Fælles Men Differentieret Ansvar og Respektive Muligheder' (*Common But Differentiated Responsibility and Respective Capabilities*).

Parisaftalen som grundlag: Det er Parisaftalens artikel 9 der udstikker principperne for klimafinansiering under UNFCCC, og disse principper skal derfor også være styrende for det nye finansieringsmål.

Ny og additional klimafinansiering: I 1970 blev verdens i-lande enige om at give mindst 0,7 % af BNI i fattigdomsorienteret udviklingsbistand¹². Klimafinansiering under UNFCCC er en separat forpligtelse, og de midler, der gives til klimafinansiering, skal derfor være nye og additionelle til udviklingsbistanden.

Biodiversitet og klima for sig: Økonomiske forpligtelser indenfor hhv. klima og biodiversitet skal ligeledes opfyldes separat. Mens løsninger, der gavner både natur og klima, skal prioriteres, bør enhver form for dobbelttælling af klima- og biodiversitetsfinansiering undgås.

2. Delmål der sikrer ambition og retfærdighed

Modtagerlandenes behov: Klimafinansieringsmålet skal være en kvantitativ størrelse, der iht. Parisaftalens artikel 9.3 skal fastsættes "under hensyntagen til udviklingslandsparternes behov og prioriteter".

Gavebistand: Ny og additional gavebistand skal udgøre målets kerne, og eventuelle delmål om øvrige typer af finansiering skal sættes derudover.

Behov for delmål: Der skal sættes delmål for reduktioner, tilpasning og adressering af tab & skader. Der er behov for øget klimafinansiering til alle tre delmål, men tilpasning og tab og skader er særligt underfinansieret og dette skal derfor tilgodeses ifm. det nye mål.

3. Finansieringskilder der gavner

Minimumsmål for gavebistand: I øjeblikket leveres 73 % af den offentlige klimafinansiering i form af lån.¹³ Det er afgørende, at det nye finansieringsmål undgår på denne måde at forværre klimasårbare landes eksisterende gældsbyrde. For hvert af de tre delmål skal der derfor sættes kvantitative minimumsmål for gavebistand, for at sikre, at lån og privatmobiliserede investeringer ikke udgør kernen af målets finansieringskilder. Målet for andelen af gavebistand vil ikke nødvendigvis være det samme for de tre mål, da gavebistand er særligt nødvendigt for at finansiere tilpasningsindsatser og håndtering af tab og skader.

Innovative finansieringsløsninger hvor forureneren betaler: Rige lande har et ansvar for at afsætte offentlige midler til klimafinansiering. Desuden skal der udvikles socialt retfærdige innovative finansieringsløsninger, baseret på princippet om, at forureneren betaler. Dette kan f.eks. være en afgift på handel med fossile brændstoffer, søtransport og luftfart eller en global skat på finansielle transaktioner¹⁴. Danmark skal bidrage aktivt til, at provenuet fra innovative finansieringsløsninger hurtigst muligt kan bidrage til international klimafinansiering.

De rige lande skal levere: Ifølge Parisaftalen (art. 9.3) skal rige lande "gå forrest i mobiliseringen af klimafinansiering". Et antal af de rige lande ønsker ifm. det nye finansieringsmål at udvide kredsen af bidragsydere. Rige lande har ikke levet op til den eksisterende forpligtelse på 100\$ mia. over seks år (600\$ mia. totalt). Rige lande bør starte med at leve op til deres eksisterende forpligtelser, inden de foreslår at udvide kredsen af bidragsydere.

Grønne investeringer skal være i tillæg til gavebistand: Parisaftalens artikel 2.1 (c) har et langsigtet mål om at vende finansieringsstrømme væk fra fossile henimod klimavenlige investeringer. Dette må ikke træde i stedet for rige landes forpligtelser til at tilvejebringe finansiering til det globale syd. Det er vigtigt, at EU er helt klar i kommunikationen herom, for at undgå misforståelser når klimafinansieringsmålet forhandles.



4. Kvalitet i finansieringen

Udviklingslandenes egne behov og prioriteter skal være i centrum, og finansieringen skal understøtte implementeringen af nationale klimaplaner.

Leave No One Behind: I henhold til Parisaftalens artikel 9.4 skal klimafinansiering i særlig grad gå til verdens mest klimasårbare og fattigste lande, og dermed bidrage til Verdensmålsprincippet om at hjælpe de mest sårbare først, og ikke at lade nogen i stikken. Det nye finansieringsmål bør i tråd hermed sætte delmål for særligt sårbare lande, især små ø-udviklingslande (SIDS) og mindst udviklede lande (LDC'er).

Transformativ klimahandling: Klimaindsatser skal forandre (og undgå at genskabe) de problemer, der har resulteret i den nuværende klimauretfærdighed. Det skal sikres, at det nye klimafinansieringsmål sætter dette som præmis.

Menneskerettighedsbaseret tilgang: Klimafinansiering skal være i overensstemmelse med eksisterende menneskerettighedsforpligtelser i Parisaftalen og have et særligt fokus på de mest marginaliserede og/eller udsatte grupper, såsom børn, kvinder, mennesker med handicap, mennesker på flugt og oprindelige folk.

Køn og ligestilling: Tilgange til klimafinansiering der prioriterer køn og ligestilling er tvingende nødvendige for at opfylde målene i konventionen og Parisaftalen, og for at sikre, at gennemførelsen af klimafinansiering fører til bæredygtige, retfærdige og effektive resultater¹⁵. Såkaldt kønsresponsiv klimafinansiering er nødvendig for hver af de tre hovedspor, og landene bør tydeliggøre deres ambitioner for integration af køns- og ligestillingshensyn i deres rapportering til UNFCCC.

Adgang til klimafinansiering skal øges for kvinder og piger, oprindelige folk, LGBTQI+, etniske minoriteter, mennesker med handicap, lokalsamfund (herunder lokalsamfund i skrøbelige og konfliktramte områder), samt unge og marginaliserede grupper. Disse grupper har ikke blot de største behov, de leder også ofte klimaløsninger, og fremmelsen af lokalt drevne indsatser øger dermed effektiviteten af klimafinansiering.

5. Procesmål og gennemsigtighed

Regelmæssigt review: Målet skal kunne revideres og justeres afhængig af behov. Dette bør foregå cyklisk – hvert 5. år – i tråd med den femårige Globale Stocktake.

Løbende udligning af efterslæb: Hvis der et år underleveres på det kvantitative mål, skal differencen indhentes hurtigst muligt og senest inden udgangen af de fem år.

Klare definitioner: Uden enighed om, *hvad* der skal tælle med i det nye mål, vil der uundgåeligt opstå uenighed om, hvorvidt målet er nået. Derfor skal der vedtages klare operative klimafinansieringsdefinitioner, herunder kriterier for, hvad der opgøres som finansiering af tab og skader. Det gælder også de ovenfor nævnte principper og finansieringskilder, hvor det skal defineres og opgøres entydigt, hvad det vil sige at finansieringen er 'ny og additionel' og i hvilken udstrækning lånefinansieret og privatmobiliseret finansiering kan medregnes, og hvordan det skal rapporteres.

Kun støtteværdien af lån kan tælles med: Rapporteringen vil dække over flere forskellige finansieringsinstrumenter herunder gavebistand, mobiliseret finansiering, koncessionelle lån m.m. For at sikre ensartethed og transparens skal det være obligatorisk at opgøre støtteværdien af lån (fremfor lånets totale størrelse).

Forudsigelighed og planlægning: I tråd med Parisaftalens artikel 9.5 skal alle rige lande bestræbe sig på at fremlægge deres planer for fremtidig klimafinansiering, så det giver modtagerlandene forudsigelighed og mulighed for at planlægge deres klimaindsatser.

En gennemsigtig og inkluderende proces: Frem mod målets vedtagelse skal alle interessenter have mulighed for at bidrage, og deres stemme blive hørt, hele vejen til vedtagelsen af det nye finansieringsmål. Danmark bør som medinitiativtager til UNmute-erklæringen kæmpe for meningsfuld civilsamfundsdeltagelse hele vejen mod slutteksten.

Dialog om tab & skader som del af målet: Der skal skabes opmærksomhed om behovet for tab og skadefinansiering, herunder et særskilt mål for tab og skader. Dette kan ske ifm. NCQG-forhandlingerne eller glasgowdialogen. Her bør der dedikeres tid til at have en dialog med forhandlere, eksperter fra civilsamfundet og lokalsamfund, mfl. om, hvordan tab og skader inkluderes i det nye mål.



Hvad kan Danmark gøre?

Regeringens målsætning om at Danmark skal agere brobygger i forbindelse med klimaforhandlingerne, bør komme til udtryk ifm. forhandlingerne om det nye klimafinansieringsmål¹⁶. Regeringens erklæring om at styrke det danske engagement bl.a. på det afrikanske kontinent, og at insistere på ligeværdige partnerskaber, bør også være styrende for Danmarks engagement, hvor man bør arbejde for de aspekter af finansieringsmålet, som er vigtige for lande i det globale syd. Danmark kan desuden styrke troværdigheden i sin klimadiplomatiske indsats ved at gå forrest som et godt eksempel mht. Danmarks klimafinansiering.

Danmark skal give nye og additionelle klimamidler

Danmark tog sidste år (2023) al klimafinansiering fra udviklingsbistanden. Danmark skal fremadrettet – og som man har gjort det tidligere – efterleve internationale forpligtelser om at klimafinansiering skal være 'ny og additionel', dvs. udover de 0,7% af BNI, som er FN's officielle målsætning for udviklingsbistanden. Dette bør også være et fokuspunkt i Danmarks engagement i øvrige internationale processer, der påvirker klima- og udviklingsfinansiering, herunder Financing for Development og den nyetablerede gruppe der skal bidrage med ny viden og sætte politisk fokus på at undgå silotænkning i de multilaterale systemer om udviklingssamarbejde og klimaindsatser.¹⁷

Vi venter stadig på en dansk plan for klimafinansieringsforpligtelser

Der bør følges op på løftet fra regeringsgrundlaget (december, 2022), hvor regeringen annoncerede, at de vil "fremlægge en plan for, hvordan Danmark kan leve op til sine klimafinansieringsforpligtelser"¹⁸. Det anbefales desuden, at denne plan tydeliggør, hvor stor andel der skal gives til såvel finansiering til reduktioner, klimatilpasning og adressering af tab og skader fra klimakatastrofer, samt at planen tydeliggør hvordan man vil indtænke den række af formål og hensyn, der skal sikre at midlerne kommer sårbare befolkningsgrupper til gode.

Klimagælden skal betales frem mod 2025

Danmark skal arbejde for, at den eksisterende forpligtelse på 100\$ mia. i gennemsnit nås mellem 2020 og 2025 (dvs. 600\$ mia. totalt). De nuværende restancer skal kompenseres i form af højere beløb end 100\$ mia. i 2024 og 2025.

En frontløber indenfor klimatilpasning skal også være frontløber for finansiering heraf

Danmark har i flere år nu markeret sig internationalt som en stærk aktør indenfor klimatilpasning i det globale syd. Danmark er medlem af Champions Group on Adaptation Finance (2021) og Coalition of Ambition on Adaptation Finance (2023). Denne indsats skal suppleres med, at Danmark går i front for at målet om fordobling af støtten til klimatilpasning i 2025 nås, uden at det fører til yderligere gældsætning af udviklingslande.

Slutnoter

- ¹ Den seneste opgørelse fra OECD viser, at der i 2020 blev der mobiliseret 83,3 mia. \$ og i 2021 89,6 mia. \$ Kilde: OECD: *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2021* (2023)
- ² Læs mere om, hvordan OECD anbefaler, at lån opgøres i artiklen *The modernisation of official development assistance (ODA)* (2024) som kan findes her: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm>
- ³ Zagema, B., Kowalzig, J., Walsh, L., Hattle, A., Roy, C., Dejgaard, H. P.: *Climate Finance Shadow Report 2023: Assessing the delivery of the \$100 billion commitment* (2023)
- ⁴ UNEP: *Adaptation Gap Report 2023* (2023)
- ⁵ En reportage fra Reuters (2023) viste også, at alt fra kulværk, hoteller, chokoladebutikker, og en lufthavnsudvidelse de seneste år er blevet rapporteret som klimafinansiering. Artiklen kan findes her: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/climate-change-finance/>
- ⁶ CARE International: *Seeing Double* (2023)
- ⁷ UNFCCC Standing Committee on Finance: *First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement* (2021)
- ⁸ UNEP: *Adaptation Gap Report 2023* (2023)
- ⁹ Markandya, A., González-Eguino, M.: *Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review* In: Mechler, R., Bouwer, L., Schinko, T., Surminski, S., Linnerooth-Bayer, J. (eds) *Loss and Damage from Climate Change. Climate Risk Management, Policy and Governance*. Springer, Cham. (2019)
- ¹⁰ Black, S., Parry, I., Vernon, N.: *Fossil Fuel Subsidies Surged to Record \$7 Trillion* In: IMF Blog (2023); IISS: *Military Balance 2024* (2024)
- ¹¹ UN Secretary General press release: *SG/SM/19807-IHA/1472-OBV/1927 - For Every Dollar Invested in Climate-Resilient Infrastructure Six Dollars Are Saved, Secretary-General Says in Message for Disaster Risk Reduction Day* (2019)
- ¹² UN General Assembly Resolution: *A/RES/2626 (XXV) – International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade (A/8124 and Add. 1)* (1970)
- ¹³ Zagema, B., Kowalzig, J., Walsh, L., Hattle, A., Roy, C., Dejgaard, H. P.: *Climate Finance Shadow Report 2023: Assessing the delivery of the \$100 billion commitment* (2023)
- ¹⁴ Globalt Fokus og 92-gruppen lancerede i 2022 et katalog med 11 mekanismer, der kan bidrage med innovativ finansiering baseret på et "forureneren betaler"-princip. Christensen, M. B, Pinderup, L., Dejgaard, H. P.: *Danish Climate-Finance Catalogue* (2022)
- ¹⁵ Schalatek, L.: *Gender and Climate Finance* (2024)
- ¹⁶ Se f.eks. Energistyrelsens notat om dansk klimadiplomati ifm. Global Afrapportering 2023: *Dansk rolle som brobygger på klimafinansiering, tab og skader og tilpasning*
- ¹⁷ Udenrigsministeriet: *Redegørelse for dansk udviklingssamarbejde 2023* (2024)
- ¹⁸ Dette er også i tråd med Klimarådets anbefaling om, at der sættes et pejlemærke for Danmarks årlige finansielle klimastøtte til udviklingslandene efter 2025. Klimarådet anbefaler desuden, at regeringen arbejder for "et fælles, gennemsigtigt regelsæt vedrørende definitioner og opgørelsesmetoder for finansiell klimastøtte til udviklingslandene" (Klimarådet: *Den Globale Klimaindsats* (2023))