

Hvis ikke Norge, hvem?

Rapport fra klimafinansieringsutvalget
April 2023

FOTO: Håvard Bjelland/Kirkens Nødhjelp

Sammendrag

UTFORDRINGEN

Klimafinansieringen må mangedobles innen 2030. Fremvoksende økonomier og utviklingsland (unntatt Kina) trenger om lag USD 2400 (2000-2800) milliarder pr år til utslippsreduksjoner, klimatilpasning og tap og skade¹. Beregninger viser at utviklingslandene selv kan finansiere drøyt halvparten, mens om lag USD 1000 milliarder må komme som finansiering fra rike land.

Fattige land rammes hardest av klimaendringene. Men de har minst ansvar for dem. Det er derfor et moralsk imperativ at klimaomstillingen - og finansieringen av den - må være rettferdig og skje på grunnlag av menneskerettighetene.

Tiltak for utslippsreduksjoner kan i stor grad finansieres gjennom private investeringer. For å utløse disse raskt nok er det et stort behov for risikoavlastning og tilrettelegging med offentlige penger. Høyere renter, økt inflasjon, voksende gjeldsbyrde og høy politisk risiko i mange utviklingsland, forsterker behovet for statlig kapital som brukes smartere for å avlaste risiko for private investeringer.

Klimatilpasning krever stor offentlig finansiering, ikke minst via gunstige lån fra utviklingsbankene. Denne finansieringen må innrettes slik at fattige land unngår nye gjeldsproblemer. Enkelte tilpasningsløsninger (f.eks. innen land, skog og hav) kan også ha privat investeringspotensiale.

Tap og skade må i hovedsak finansieres med offentlige gavemidler, og helst fra globale og regionale finansieringsmekanismer. Siden fattige land rammes sterkest selv om de har bidratt minst til klimaendringene, må de prioriteres når tap og skade skal kompenseres.

MULIGHETEN

USD 1000 milliarder er et fullt overkommelig beløp for private og offentlige aktører i rike land å mobilisere. Det tilsvarer for eksempel om lag formuen til verdens åtte rikeste personer. Verdens helsebudsjetter under COVID-pandemien i 2020 var ni ganger høyere.² Å mobilisere den nødvendige globale klimafinansieringen kommer til å kreve en koalisjon av villige bidragsytere.

Norge bør gå foran i å etablere en slik koalisjon. Situasjonen formelig skriker etter lederskap, og dagens geopolitikk skriker etter slikt lederskap fra et land med stor troverdighet og store ressurser. Ingen er bedre stilt enn overskuddsnasjonen Norge til å ta initiativ som akselererer og effektiviserer global klimaomstilling og utvikling.

LEDERSKAPET

Utvalget ønsker å peke ut en retning for hvordan Norge best kan ta lederskap, med høy menneskerettslig, klima- og miljømessig integritet.

«Global Green Guarantees». Norge tar initiativ til en koalisjon av villige land for å utløse massive private investeringer i fornybar energi og naturkapital: et globalt grønt garanti-initiativ.

«New Climate Deal». Norge foreslår en oppkapitalisering av Verdensbanken mot krav om styrket klimainnsats og nødvendige effektivitetsreformer. Norge bør også støtte opp om Bridgetown-initiativet og gjøre sine Special Drawing Rights (SDR) tilgjengelige for klimafinansiering.

Norske kanaler. Norge styrker sine egne, nasjonale kanaler for klimainvesteringer, inkludert ved en raskere oppkapitalisering av Klimainvesteringsfondet og organisering av NBIMs mandat for investeringer i unotert infrastruktur for fornybar energi i et eget fond: NBIM Fornybar.

Europeisk initiativ for tap og skade. Norge tar initiativ til bedre finansiering av globale klimafond, og foreslår blant annet å koble norsk tilslutning til den europeiske Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) med et krav om å øremerke en andel av inntektene til finansiering av tap og skade.

Norgekanta disse initiativene, med store økonomiske satsinger, uten å gå på akkord med prinsippene for forvaltning av olje- og gassformuen. Ingen er bedre stilt til å ta lederskap. Hvis ikke Norge, hvem?

Summary

THE CHALLENGE

Climate finance needs to be multiplied by 2030. Approximately USD 2,400 (2,000-2,800) billion per year is needed to finance climate change mitigation and adaptation actions, as well as loss and damage in emerging economies and developing countries (excluding China).¹ Estimates indicate that developing countries can finance roughly half of what is needed themselves, while around USD 1,000 billion must be financed by developed countries.

Climate change hits poor countries the hardest, but they are the least responsible for it. It is, therefore, a moral imperative that the climate transition – and the financing of it – is fair and just and based on human rights.

The private sector can largely finance emission reduction. However, to ensure swift mobilisation of such funds, public finances are needed to facilitate coordination and reduce risk. Higher interest rates, increased inflation, growing debt burden and heightened political risk in many developing countries reinforce the need for public spending to be used wisely to reduce the risk for private sector investments.

Climate adaptation requires substantial public funding, not least through concessional loans from development banks. The financing needs to be structured so that developing countries avoid accumulating new debt problems. Certain adaptation solutions (e.g. in land, forest and ocean) may also have the potential for private sector investment.

Loss and damage must be financed primarily by public funding, preferably through global or regional funding mechanisms. Poor countries that are hit the hardest by climate change must be prioritised.

THE OPPORTUNITY

USD 1,000 billion is an achievable amount to mobilise for private and public sectors. In comparison, this amounts to the combined wealth of the world's eight richest people. The world's health budget during the Covid-19 pandemic in 2020 was about nine times higher.² A coalition of willing contributors is needed to mobilise the necessary global financing of climate action.

Norway should take the lead in establishing such a coalition. The situation calls for leadership, and the current geopolitical situation specifically calls for leadership from a country with great credibility and great resources. No one is better placed to take the initiative to accelerate and streamline global climate transition and development than a surplus nation like Norway.

THE LEADERSHIP

The committee aims to point out a direction for how Norway can take such leadership with high human rights, climate and environmental integrity.

“Global Green Guarantees”. Norway initiates a coalition of willing countries to trigger considerable private sector investments in renewable energy and natural capital: a global green guarantee initiative.

“New Climate Deal”. Norway proposes an increase in the capital of the World Bank, contingent on a commitment to strengthened climate actions and the implementation of efficiency reforms. Norway should also support the Bridgetown initiative and channel its Special Drawing Rights (SDR) into climate finance.

Norwegian instruments. Norway strengthens current national instruments used for climate finance, including faster capitalisation of the Climate Investment Fund and moving the Government Pension Funds mandate for investments in unlisted infrastructure for renewable energy to a separate fund, NBIM Fornybar.

European initiative for loss and damage. Norway takes the initiative to improve the financing of global climate funds and proposes, among other things, linking Norwegian adherence to the European Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) with a requirement that a share of the revenue should be earmarked for loss and damage.

Norway can finance these initiatives without compromising the principles of responsible and long-term management of the revenues of its oil and gas resources. No one is better placed to take on this leadership. If not Norway, who?

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Summary	3
Del 1: Bakgrunn for utvalgets arbeid	5
1. Introduksjon.....	5
2. Bakgrunn og utvalgets arbeid	5
3. Mandat	6
4. Sentrale prinsipper	6
5. Klimafinansiering - behov og status.....	7
Del 2: Utvalgets vurderinger.....	8
6. Formål, kilder og mekanismer	8
Utlippskutt	8
Tilpasning.....	8
Tap og skade	8
Hva bør være Norges bidrag?	9
7. Norsk globalt lederskap er nødvendig	9
8. Nærmere om kilder og mekanismer	11
1. Norskledet globalt initiativ for grønne garantier	11
2. Styrking av multilaterale utviklingsbankers klimainnsats: "New Climate Deal"	13
3. Sterkere nasjonale instrumenter for klimainvesteringer	14
4. Styrket finansiering av FNs klimafond	15
Ulike kilder og mekanismer tjener ulike formål	18
9. Ekspertutvalgets anbefalinger	20
Sluttnoter	22

Del 1: Bakgrunn for utvalgets arbeid

1. Introduksjon

Klimaendringene tiltar, og det har dramatiske utslag. Klimagassutslippene fortsetter å øke globalt. År for år forsterker vi derfor klimakrisen. Som FNs klimapanel uttrykker det: Det menneskeheten gjør dette tiåret, har konsekvenser i tusenvis av år³.

To faktorer er avgjørende for å avverge de mest katastrofale klimaendringene: for det første politisk vilje, for det andre penger. Parisavtalen forplikter utviklede land til å gi finansielle ressurser for å bistå utviklingsland til både utslippsreduksjoner og klimatilpasning i forlengelsen av sine eksisterende forpliktelser etter FNs klimakonvensjon, i tillegg til at alle land er forpliktet til å endre finansstrømmene slik at de bidrar til å begrense klimaendringene til godt under to grader⁴. Finansiering er nødvendig for å kutte utslipp; for å gjøre nødvendige tilpasninger til de klimaendringer som skjer og de som kommer; og for å håndtere tap og skade etter klimaødeleggelser. FNs klimapanel sine sju hovedrapporter slår fast at det kreves en mangedobling av dagens investeringer i klimatilpasning⁵. «Independent High-Level Expert Group on Climate Finance» (IHLEG) anslår at fremvoksende økonomier og utviklingsland, utenom Kina, trenger om lag USD 2400 (2000–2800) milliarder årlig i klimainvesteringer innen 2030, hvorav USD 1000 milliarder må komme som *ekstern* finansiering⁶. Klimaendringene – og det faktum at de rammer skjev – skaper allerede et voksende behov for midler til klimatilpasning og tiltak etter tap og skade. Samtidig vil økt innsats for å kutte utslipp, redusere behovet for klimatilpasning. Kostnader ved tap og skade kan tilsvarende reduseres ved å investere i utslippskutt og tilpasning.

Et sentralt tiltak for å kutte utslipp fra kraftproduksjon, industri og transport er å investere i fornybar energi som erstatter fossile energikilder, og sikrer grønn energi til flere. For å kutte de store utslippene fra arealbruk er det blant annet nødvendig med store investeringer i bærekraftige matsystemer. Kapitalen til slike investeringer finnes, men noen av de regionene som har størst potensiale, har også størst problemer med å trekke til seg finansiering: Afrika har for eksempel rundt 60 prosent av det globale potensialet for solenergi, men der har investeringene gått ned de siste årene og utgjorde i 2022 kun 0,4 prosent av verdens totale solenergiinvesteringer⁷. På grunn av politisk og økonomisk risiko (opplevd eller reell) har et fornybarprosjekt i Afrika sør for Sahara en kapitalkostnad som er flere ganger større enn et tilsvarende prosjekt i USA, Europa eller Kina. Ettersom de sistnevnte har innført eller planlegger massive støttetiltak for grønne investeringer, blir det enda vanskeligere for utviklingsland å tiltrekke seg den kapitalen de trenger.⁸

Den globale debatten om klimafinansiering dreier seg nå i stor grad om dette: hvordan kan rike land bidra med offentlig klimafinansiering og utløse de store private klimainvesteringene i Afrika, Latin-Amerika og Asia, utenom Kina? Og hvordan kan de samtidig sikre at utviklingslandene får tilstrekkelig finansiering til klimatilpasning og tap og skade som i all hovedsak er forårsaket av de rike landene?

Debatten om hvordan verdenssamfunnet skal tette finansieringsgapet vil prege 2023. I juni er det klimafinansieringstoppmøte i Paris; i september klimatoppmøte i FN i New York; og i desember klimaforhandlingene i Dubai. Men hvis året skal ende med mer enn debatt, er det nødvendig at land tar lederskap ved å fremme konkrete løsninger. Alle land, også de rikeste, trenger raskere handling.

Hvis ikke overskuddsnasjonen Norge vil gjøre dette i en situasjon med enorme, ekstraordinære inntekter, hvem skal da gjøre det?

2. Bakgrunn og utvalgets arbeid

Denne rapporten er resultatet av arbeidet til et ekspertutvalg for innovative kilder til klimafinansiering nedsatt av Kirkens Nødhjelp, Redd Barna, Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Caritas og Flyktninghjelpen (heretter omtalt som 6H).

Utvalget ble ledet av Vidar Helgesen. Øvrige medlemmer er Karoline Andaur, Steffen Kallbekken, Snorre Kverndokk, Ottar Mæstad, Naja Møretrø, Julie Rødje, Thina Saltvedt, Roger Schjerva og Sigrun Aasland.

Rapporten gir uttrykk for utvalgets vurderinger og anbefalinger, og bygger på utvalgets mandat gitt av 6H. Utvalget har arbeidet selvstendig med støtte fra et sekretariat med personer fra 6H. Sekretariatet har bestått av Håkon Grindheim (leder), Mari Hasle Einang, Kari Eliassen, Anne Smeby Evjen og Ida Strømsø.

I sitt arbeid har utvalget møtt nasjonale og internasjonale eksperter på klimafinansiering, bistand og utvikling, tap og skade, tilpasning og utslippsreduksjoner. Utvalget har hatt møter med: Tellef Thorleifsson fra Norfund; Eirik Mofoss og Per Fredrik Pharo fra Norad; Eric Nasby fra KLP; Amar Bhattacharia fra Brookings Institute og Independent High-Level Expert Group on Climate Finance; Baysa Naran fra Climate Policy Initiative; Pieter Pauw fra Eindhoven University of Technology; Mattias Söderberg fra Folkekirkens Nødhjelp; Christa Clapp fra CICERO Shades of Green; Sony Kapoor fra European University Institute og Nordic Institute for Finance, Technology and Sustainability; Benito Mueller fra Oxford University; Haakon Vennemo fra Vista analyse; Lars-Henrik Paarup

Michelsen fra Norsk klimastiftelse; Ole Jacob Sending, leder av ekspertgruppe for finansiering av bærekraftsmålene; Jesse Hoffman, Carolien van Marwijk Kooij, Katherine Stodulka, Jeroen Huisman og Catharina Dyvik fra Blended Finance Taskforce; Nisha Krishnan og Nate Warzawski fra World Resources Institute. Utvalget har også hatt stor nytte av en analyse utført av Blended Finance Taskforce, som blant annet bygger på intervjuer med en rekke representanter for norsk næringsliv og forvaltning.

3. Mandat

Ekspertutvalget har drøftet hvordan Norge kan sikre addisjonelle og innovative midler til klimafinansiering i tråd med internasjonale forpliktelser og behov. Rapporten gir uttrykk for utvalgets vurderinger i henhold til problemstillinger og rammer gitt av utvalgets mandat, samt utvalgets anbefalinger.

Hovedutfordringen ekspertutvalget er bedt om å svare på er:

- Hvordan kan Norge sikre addisjonelle og innovative midler til klimafinansiering i tråd med internasjonale forpliktelser og behov, og som kommer i tillegg til og fra andre kilder enn bistandsbudsjettet, og har spesielt fokus på mobilisering av investeringer og privat kapital?

I debatten om klimafinansiering diskuteres både hvor pengene skal komme fra, og hvordan de skal benyttes. Utvalget drøfter begge spørsmål, fordi mulighetene til å mobilisere fra ulike kilder avhenger av hvordan midlene benyttes, og fordi det kan være mulig å utløse mer finansiering ved å benytte midlene man har på en katalytisk måte: ikke minst kan visse statlige mekanismer utløse privat investeringskapital.

Med klimafinansiering forstår vi finansiell støtte fra utviklede land til klimatiltak i utviklingsland og fremvoksende økonomier i tråd med FNs klimakonvensjon og Parisavtalen, som kan komme fra offentlige, private eller andre kilder.

Utvalget ser ikke *innovative kilder* først og fremst som et spørsmål om å fremme idéer ingen har tenkt på før. Det finnes både i Norge og internasjonalt en lang rekke forslag om inntektskilder for klimaformål. Utvalget legger større vekt på å foreslå løsninger som gjør at Norge kan optimalisere den globale effekten av sin innsats. Dette er i stor grad et spørsmål om politisk innovasjon, som i klimaarbeidet er en langt større knapphetsfaktor enn teknologisk og finansiell innovasjon.

Når det gjelder *addisjonalitet*, har det siden klimakonvensjonen ble opprettet i 1992 vært ulike tolkninger av kravet om at klimafinansieringen skal komme i tillegg til eksisterende bistand.

Utvalget mener følgende hensyn taler for en streng tolkning av kravet om addisjonalitet. For det første blir innsatsen mer effektiv hvis det er klart om hovedmålet er fattigdomsbekjempelse eller klimainnsats. For det andre må mye av den globale klimainnsatsen skje i andre land enn de fattigste, og finansieringen av den bør derfor ikke begrunnes i fattigdomsbekjempelse. For det tredje er det fortsatt stort behov i de fattigste landene for ekstern finansiering for å nå andre bærekraftsmål enn å redusere klimaendringene. Og for det fjerde, går behovet for global klimafinansiering – i og utenfor tradisjonelle utviklingsland – langt ut over både kildene til og rammene for tradisjonelle bistandsbudsjetter.

4. Sentrale prinsipper

Utvalget har lagt et globalt perspektiv til grunn: spørsmålet er hvordan norsk klimafinansiering kan optimaliseres for global effekt. Dette er i tråd med at klimaendringene er en global krise og at vi har påtatt oss internasjonale forpliktelser gjennom Parisavtalen og FNs bærekraftsmål. Dermed er det avgjørende at norsk klimafinansiering bygger på de prinsipper som er nedfelt i disse forpliktelsene og ivaretar både miljømessige, økonomiske og sosiale hensyn.

Norsk klimafinansiering må sikre åpne og inkluderende prosesser. Støtte til demokratiske institusjoner og prosesser, medier og sivilsamfunn er her viktige forutsetninger. Slik støtte vil også bidra til bedre å ivareta den helheten av mål og prinsipper som er nedfelt i Parisavtalen og FNs bærekraftsmål.

Utvalget mener at menneskerettighetene utgjør det beste, mest konkrete og allerede eksisterende rammeverket for å sikre klimarettferdighet og rettferdig omstilling. For det første pålegger menneskerettighetene stater konkrete forpliktelser som i mange tilfeller brytes eller utfordres på grunn av klimaendringene i seg selv. For det andre kan klimatiltak, både offentlige og private og både for utslippsreduksjoner, klimatilpasning, og tap og skade, påvirke menneskerettighetene. I dag utgjør menneskerettighetene ikke bare etablerte forpliktelser for statene; også private selskap holdes i økende utstrekning ansvarlige for den påvirkning deres egen virksomhet har på menneskers rettigheter. FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, som i betydelig utstrekning er blitt del av nasjonal og europeisk lovgivning, gir et grunnlag for å etterprøve om private selskap sikrer etterlevelse av menneskerettighetene både i sin virksomhet og i ringvirkningene av virksomheten⁹. I tråd med dette må det sikres at norske offentlige midler ikke direkte eller indirekte bidrar til brudd på menneskerettighetene.

Både i norsk og internasjonal klimapolitikk er

'forurenser-betaler' prinsippet sentralt. Hensikten er både å gi økonomiske incentiver til å redusere forurensende aktiviteter, og at den økonomiske belastningen ved klimatiltak skal falle på de som har ansvar for utslippene. I tillegg til de sentrale prinsippene i Parisavtalen om historiske utslipp og økonomisk kapasitet, så betyr dette at alle land har ansvar for å bidra til å nå målene under avtalen, men at noen land har større mulighet enn andre og derfor må bidra mer. Norge, som et land med høye historiske utslipp og en svært stor økonomisk kapasitet, er ett av disse landene. Dessuten er det i vår egeninteresse å både avverge klimakrise og avhjelpe konsekvensene av klimaendringer.

Flere lav- og mellominntektsland tar opp lån for å gjennomføre klimatiltak. På denne måten er klimaendringene og lands gjeldsbyrde sammenkoblet, og dette innskrenker lands handlingsrom. Til de landene med den tyngste gjeldsbyrden vil derfor finansiering som ikke er lån være spesielt viktig.

5. Klimafinansiering – behov og status

Behovet for klimafinansiering

Behovet for offentlig og privat klimafinansiering er mange ganger høyere enn nivået er i dag. Anslag fra Independent High-Level Expert Group on Climate Finance¹⁰ (IHLEG) viser at det i fremvoksende økonomier og utviklingsland (utenom Kina) trengs om lag USD 2400 milliarder (2000-2800) i klimainvesteringer per år innen 2030. IHLEG estimerer videre at disse landene selv kan stå for finansieringen av i overkant av halvparten av dette og at det da trengs oppimot USD 1000 milliarder i ekstern finansiering.

Disse anslagene viser at målet under FNs klimakonvensjon om USD 100 milliarder i årlig klimafinansiering innen 2020, bare dekker en begrenset del av behovet. At selv dette begrensede målet fortsatt ikke har blitt oppfylt, bidrar til sterk mistillit i de internasjonale klimaforhandlingene mellom utviklingsland og de utviklede landene. Å oppnå dette målet er derfor et prekært, men likevel bare et lite skritt. Fram mot 2024 forhandles det i FN om et nytt klimafinansieringsmål¹¹. Utvalget mener det vil være viktig at dette målet i mye større grad reflekterer det faktiske behovet for klimafinansiering.

Status

Norge

Annethvert år rapporterer land hva de har bidratt med av klimafinansiering til FN. Norge gjorde dette sist i desember 2022. Da rapporterte vi for årene 2019 og 2020, som er de siste årene vi har endelige tall for. Der kommer det fram at Norges klimafinansiering i 2020 var på 739 millioner USD (6 959 millioner kroner).¹²

Dette fordeler seg slik:

Øremerkede bevilgninger (blant annet bilateral klimabistand, øremerkede bevilgninger til institusjoner og investeringer)	USD 489 millioner (4 607 millioner KR)
Kjernestøtte til multilaterale organisasjoner (estimert klimaspesifikk andel)	USD 217 millioner (2 039 millioner KR)
Mobilisert privat kapital (alt mobilisert av Norfund)	USD 33 millioner (313 millioner KR)

Foreløpige tall fra Norad viser at Norges klimafinansiering i 2021 økte til 8,3 milliarder kroner¹³. Av disse er 6,4 milliarder klimabistand innenfor bistandsbudsjettet, mens de resterende 1,9 milliarder er Norfunds klimainvesteringer og privat kapital mobilisert av Norfund. Det er Norfunds investeringer og mobilisering av privat kapital som står for så å si hele økningen fra 2020 til 2021. Den norske regjering satte seg i 2021 mål om at norsk klimafinansiering skal dobles fra 7 milliarder kroner i 2020 til 14 milliarder kroner innen 2026. Innenfor denne doblingen skal klimafinansiering til tilpasning tredobles.

Internasjonalt

OECDs oversikt over internasjonal klimafinansiering viser at giverland selv rapporterte klimafinansiering på USD 83,3 milliarder i 2020¹⁴. Beregningen er omstridt. Blant annet peker Oxfam International på at i mange tilfeller der et bistandsprosjekt inneholder en liten klimakomponent, vil hele prosjektkostnaden rapporteres som klimafinansiering. Oxfam International estimerer at det reelle tallet kan være så lavt som USD 21-24,5 milliarder.¹⁵

Ifølge OECD er størstedelen av klimafinansiering offentlig støtte (USD 68,3 milliarder), mens mobilisert privat kapital stod for USD 15 milliarder. Av den offentlige støtten, var mesteparten lån – USD 48,6 milliarder, dvs. over 70 prosent. USD 17,9 milliarder var gavebistand, mens USD 1,6 milliarder var investeringer.

OECD viser videre at i perioden 2016-2020 var Asia den regionen som mottok mest klimafinansiering (42 prosent av totalen), etterfulgt av Afrika (26 prosent), Amerika (17 prosent), Europa (5 prosent) og Oseania (1 prosent). Lavinntektsland mottok 8 prosent av totalen, lavere mellominntektsland 43 prosent, høyere mellominntektsland 27 prosent, høyinntektsland 3 prosent og 19 prosent er udefinert.

Del 2: Utvalgets vurderinger

6. Formål, kilder og mekanismer

UTSLIPPSKUTT

For å begrense klimaendringene i tråd med Parisavtalens mål må menneskeskapte utslipp av CO₂ stanses, fossil energibruk må erstattes med fornybar, og ødeleggelsen av økosystemenes naturlige karbonlagre stanses og reverseres. De største utslippene skjer i de rike delene av verden, inkludert enkelte høyere mellominntektsland, og det er derfor her de største tiltakene for utslippskutt må skje.¹⁶ Samtidig skal verdens fattigste ut av fattigdom, og deres levekår må bedres på bærekraftig vis. Økt tilgang til elektrisitet i de fattigste landene må derfor skje med fornybar energi. Anslag for finansieringsbehov til utslippskutt varierer, men ifølge IHLEG vil det være behov for rundt USD 500-600 milliarder årlig i addisjonelle investeringer i energiomstilling innen 2030 i fremvoksende økonomier og utviklingsland, utenom Kina¹⁷.

Fornybar energi blir stadig billigere og vil utkonkurrere fossil energi, men på kort sikt vil fornybar energi og tilhørende infrastruktur kreve store investeringer med usikker avkastning. Det er dermed grunnlag for at private investeringer kan utgjøre hoveddelen av finansieringen av utslippskutt, men høy økonomisk risiko står i veien for å utløse de nødvendige investeringene. Det er flere grunner til dette, ikke minst svake regulatoriske rammebetingelser, ineffektive skattesystemer, fossilsubsidier og politisk risiko. Derfor er det også få prosjekter som er godt nok utviklet til at investorer, også de mer risikovillige og langsiktige, kan vurdere dem.

For å kunne realisere tilstrekkelige investeringer i fornybar energi og bærekraftig arealbruk i fremvoksende økonomier og utviklingsland, er det derfor økende fokus på bruk av offentlige midler for å utløse de store private pengestrømmene. Siden effekten av slike tiltak vil være langt større om de kombineres med reformer for grønn omstilling i disse landene, er det viktig å knytte tiltakene til pågående nasjonale reformprosesser, som for eksempel Just Energy Transition Partnerships (JETP) og nasjonale energiomstillingsprosesser.

TILPASNING

Klimatilpasning handler om å redusere sårbarheten for, beskytte mot og forebygge de skadelige konsekvensene av klimaendringer. Behovet for klimatilpasning henger tett sammen med økonomisk og sosial utvikling, der fattigdomsreduksjon er en effektiv strategi for å redusere sårbarhet og styrke samfunnets evne til å tilpasse seg klimaendringer. Verdensbanken beregner at effekten av klimaendringer på ekstrem fattigdom

kan halveres gjennom inkluderende økonomisk utvikling.¹⁸ Dette understreker betydningen av at tiltak til direkte klimatilpasning ikke må gå på bekostning av finansiering til utvikling i bredere forstand. Tvert imot er det avgjørende å styrke innsatsen på begge fronter. UNEP¹⁹ understreker at klimatilpasningstiltak må være tilpasset den lokale konteksten og bygge på reell involvering av lokalsamfunn og marginaliserte grupper i alle ledd. Ifølge IHLEG vil behovet for finansiering av tilpasning i utviklingsland være på USD 200-250 milliarder årlig innen 2030²⁰. Rundt 25 prosent av dagens klimafinansiering til utviklingsland er rettet mot tilpasning, men det er uklart i hvor stor grad finansiering rapportert som tilpasning faktisk adresserer reelle behov²¹. Hovedkilden til tilpasningsfinansiering er offentlige midler. Siden klimatilpasning først og fremst handler om å avverge og redusere klimarisiko, vil tilpasningstiltak ha begrenset lønnsomhet og er dermed ikke like attraktivt for privat sektor. I dag er rundt 1,6 prosent av tilpasningsfinansiering privat kapital²², men det anslås imidlertid at inntil 20 prosent kan komme fra private kilder²³. Noe privat kapital kan også mobiliseres gjennom forsikringsordninger.

Nesten 50 prosent av internasjonal tilpasningsfinansiering er markedsbaserte lån, mens 25 prosent er lån på gunstigere vilkår og bare 21 prosent er gavemidler²⁴. Behovet for finansiering av klimatilpasning er stort i lavinntektsland, og mange av disse har lav kapasitet til å påta seg ny gjeld. Det trengs derfor en kombinasjon av gavebistand og lånefinansiering på gunstigere vilkår, med mekanismer for mobilisering av privat kapital der det er mulig.

TAP OG SKADE

Med tap og skade menes de negative konsekvensene av klimaendringene som går utover det naturen og mennesker kan tilpasse seg grunnet fysiske begrensninger av tilpasning, mangel på tilgang til ressurser, høy sårbarhet eller at skadene er permanente.²⁵ Fattige og marginaliserte menneskene i det globale sør er særlig utsatt for klimarelaterte tap og skader. Ifølge IPCC bor 3,5 milliarder mennesker i områder med høy menneskelig sårbarhet for klimaendringene.²⁶

Klimarelaterte tap og skader håndteres både i forkant og etterkant av at tapene og skadene finner sted. Videre deles tap og skade i ulike dimensjoner, økonomisk og ikke-økonomisk; mulig å avverge, ikke avverget og ikke mulig å avverge; ekstreme værhendelser (sudden onset) og langsomme endringer (slow onset).²⁷ På grunn av manglende politisk enighet finnes det ikke en offisiell definisjon på tap og skade, og det finnes ikke offisielle systemer for rapportering av finansieringen.²⁸ Behovet for finansiering til tap og skade er vanskelig å vurdere,

blant annet på grunn av usikkerhet og manglende kunnskap, særlig rundt ikke-økonomiske tap og langsomme endringer.²⁹ Estimater viser at de 55 landene i forumet for klimasårbar land (V20) de siste to årene har tapt rundt 20 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP), tilsvarende USD 525 milliarder, på grunn av klimaendringene.³⁰ Dette viser tydelig at det allerede er noen som bærer kostnaden for tapene og skadene. Disse tallene er ventet å øke drastisk framover, men avhenger av nivået på både utslippskutt og klimatilpasning, sosial- og økonomisk utvikling, og naturlige variabler. IHLEG estimerer at behovet for finansiering til å tap og skade er på USD 150-300 milliarder i året innen 2030,³¹ men påpeker at det er stor usikkerhet knyttet til disse tallene.³² Det er særlig store mangler på finansiering rettet mot å håndtere tap og skade som har inntruffet, ikke-økonomisk tap og skade, tap og skader grunnet langsomme endringer, men også finansiering som når fattige og sårbare lokalsamfunn i tide. Der kostnadene for klimarelaterte tap og skader ikke dekkes av internasjonal klimafinansiering, er det befolkningen som betaler prisen. På bakgrunn av dette, og begrensningene knyttet til lånefinansiering og mobilisering av privat kapital i denne sammenhengen, må tap og skade-finansiering i hovedsak dekkes av offentlige gavemidler.^{33 34}

HVA BØR VÆRE NORGES BIDRAG?

Norge er, for å låne et uttrykk av den sittende statsminister, en "overskuddsnasjon."³⁵ Knappt noe annet land har et større relativt økonomisk handlingsrom. Samtidig er det klart at store deler av Norges rikdom skyldes at verdens land ikke har klart å føre en klimapolitikk som menneskeheten og kloden hadde vært tjent med. Norge har både høy økonomisk kapasitet og høye utslipp per innbygger både i dag og historisk. Parisavtalens prinsipp om ansvar basert på nasjonal kapasitet og historiske utslipp viser at land som Norge må bidra mer, både gjennom nasjonale utslippskutt og klimafinansiering, enn land som er dårligere stilt til å bidra.

Norge har et ansvar både for å kutte utslipp nasjonalt, og å bidra med klimafinansiering. Norges rettmessige ansvar for global klimafinansiering har tidligere blitt beregnet til NOK 65 milliarder årlig.³⁶ En annen måte å illustrere størrelsesordenen på hva som bør være Norges bidrag er å beregne Norges andel av klimafinansieringsgapet på USD 1000 milliarder.³⁷ Dersom dette gapet fordeles mellom høyinntektsland i forhold til bruttonasjonalinntekt (BNI), vil Norges andel være 0,67 prosent³⁸. Det tilsvarer 67 milliarder kroner. Utvalget ønsker med dette å vise størrelsesordenen på hva som bør være Norge sitt bidrag, fra både offentlig og privat finansiering.

7. Norsk globalt lederskap er nødvendig – og mulig

Det store gapet i global klimafinansiering står høyt på den internasjonale dagsorden i 2023, men det er ingen tegn til initiativer som står i forhold til klimautfordringen. Situasjonen formelig skriker etter at noen viser lederskap og tar initiativ. Samtidig er verdensøkonomien i ulage. Inflasjon, høyere renter og politisk usikkerhet gjør at kapital er blitt vesentlig dyrere, ikke minst i land og regioner der det er størst mangel på private klimainvesteringer. Det må derfor tas offensive grep for å utløse privat investeringskapital.

Offentlige budsjetter er under press i mange land. Norge er i en gruppe olje- og gassrike land som tvert imot har tjent massivt på den russiske angrepskrigen mot Ukraina. I denne gruppen er det ikke mange land med tradisjon for å ta globalt klimalederskap. Hvis ikke Norge nå går foran, er det vanskelig å se hvem som kan gjøre det.

Dette kan Norge gjøre uten å gå på akkord med prinsippene for forvaltning av olje- og gassformuen. Flere av de anbefalte tiltakene vil ikke ha store direkte kostnader, men utvalget vil peke på måter å maksimere Norges handlingsrom.

For å skaffe økonomiske ressurser til klimafinansiering vil utvalget peke på følgende hovedkilder:

- Mobilisering av privat kapital
- Nye og høyere avgifter på klimagassutslipp
- Benytte handlingsrommet i Statens Pensjonsfond Utland (SPU)

Mange av investeringene for å redusere klimagassutslipp kan finansieres med **privat kapital**. Men risikopremien som investorer krever for å investere i mellom- og lavinntektsland er ofte så høy at ellers lønnsomme investeringer ikke blir gjennomført. Ved å avlaste slik risiko kan det offentlige bidra til å utløse mye klimafinansiering fra private kilder. Utvalget vil særlig trekke fram grønne garantier som et lovende virkemiddel for å realisere dette potensialet. Mer om dette under kapittel 8.1 – Norskledet globalt initiativ for grønne garantier.

Ulike former for **avgifter på klimagassutslipp**, inkludert avgifter knyttet til omsetning av klimakvoter, kan også være kilde til internasjonal klimafinansiering. Slike avgifter er begrunnet i prinsippet om at forurenser skal betale for de kostnadene som utslipp påfører andre, samtidig som avgiftsinntektene gir muligheter for å kompensere de som taper. Ved internasjonale miljøproblemer er det særlig grunn til å øremerke inntekter fra slike avgifter til å kompensere de som lider tap på grunn av klimaendringene. Noen former for karbonrelaterte avgifter har i flere år vært diskutert i forbindelse med klimafinansiering, mens andre er

av nyere dato. Selv om slike avgifter kan finansiere en rekke ulike tiltak, har utvalget valgt å særlig se dem i sammenheng med finansiering av de mest relevante klimafondene i FN. Dette vil diskuteres nærmere i kapittel 8.4 – Styrket finansiering av FNs klimafond.

Den tredje hovedkilden er å utnytte **handlingsrommet som finnes innenfor rammene av Statens Pensjonsfond Utland (SPU)**. Norge har store muligheter for å øke internasjonal klimafinansiering innenfor de etablerte rammene for forvaltning av Norges olje- og gassinntekter, og utvalget mener dette handlingsrommet bør benyttes til å ta lederskap i internasjonal klimafinansiering.

Norge henter mindre ut av fondet enn det prinsippene for bærekraftig fondsforvaltning tilsier (se faktaboks på neste side). Det er et betydelig akkumulert underforbruk siden etableringen av fondet, og Perspektivmeldingen gir grunn til å tro at denne trenden vil fortsette fram mot 2040. De ekstraordinære inntektene Norge nå har på grunn av krig og høye energipriser, vil bidra til betydelig ekstra avkastning som ytterligere vil øke handlingsrommet.

Hensynet til stabil økonomisk utvikling tilsier at det er begrenset hvor mye av det økte handlingsrommet som kan brukes til å øke oljepengebruken i Norge på kort sikt. Handlingsrommet kan imidlertid benyttes internasjonalt, fordi dette kan gjøres uten å skape press i norsk økonomi. Det er flere gode grunner for å benytte denne muligheten:

For det første vil internasjonal innsats som reduserer klimaendringene, komme framtidige generasjoner til gode. I stedet for å bruke økt handlingsrom til å ytterligere øke de finansielle overføringene til framtidige generasjoner, mener utvalget det er klokt å investere i tiltak som reduserer sannsynligheten for alvorlige klimaendringer.

For det andre er det moralske argumenter for å dele av overskuddet. Den internasjonale oppmerksomheten og debatten omkring de ekstraordinære petroleumsinntektene i kjølvannet av krigen i Ukraina har tydeliggjort at omverdenen forventer at Norge tar større internasjonalt ansvar.

EUs solidaritetsavgift for fossile energiselskaper

EU har innført en midlertidig obligatorisk solidaritetsavgift på fortjenesten til virksomheter som er aktive i råolje-, naturgass-, kull- og raffiniseringssektorene. Solidaritetsavgiften vil bli beregnet av den delen av det skattepliktige overskuddet som er 20 prosent høyere enn gjennomsnittlig årlig skattepliktig overskudd siden 2018. Solidaritetsavgiften vil gjelde i tillegg til vanlige skatter og avgifter som gjelder i medlemslandene.

Medlemslandene vil bruke inntektene fra solidaritetsavgiften til å gi økonomisk støtte til husholdninger og bedrifter og til å dempe virkningene av høye sluttbrukerpriser på elektrisitet.

Norge høster også gevinst av fraværet av effektiv klimainnsats internasjonalt. Det har gitt høyere etterspørsel og priser på fossil energi og dermed økt verdi av SPU, samtidig som det nå resulterer i klimaendringer som rammer fattige land hardt. Det gir oss et moralsk ansvar for å bidra.

Som illustrert nedenfor kan handlingsrommet utnyttes på flere alternative måter innenfor rammene for forvaltningen av SPU.

Uttaket fra SPU kan justeres opp til 3 prosent av fondskapitalen.

I Nasjonalbudsjettet for 2023 anslår Finansdepartementet at regjeringen vil bruke 2,5 prosent av fondskapitalen i 2023 og at handlingsrommet opp til 3 prosentbanen er 58,2 milliarder kroner.³⁹

En prosentandel av fondsavkastningen i SPU kan årlig bevilges til internasjonal klimafinansiering.

Det bør tydeliggjøres at et oppjustert unntak er spesifikt begrunnet i klimaendringene som en eksistensiell trussel for de fremtidige generasjoner hvis interesser SPU skal ivareta. Det kan gjøres ved å øremerke en fast andel av forventet avkastning til internasjonal klimafinansiering hvert år, på toppen av den prosentandelen som ellers tas ut. Dette ville også gi en forutsigbarhet i tiltaket. Eksempler på hva dette kan generere:

- 0,25 prosent av fondskapitalen i 2023: 31,3 milliarder kroner
- 0,5 prosent av fondskapitalen i 2023: 62,5 milliarder kroner

Utvalget anbefaler at:

Norge benytter seg av handlingsrommet som er innenfor handlingsregelen, til å styrke Norges rolle innen internasjonal klimafinansiering.

Handlingsrom innenfor rammeverket for Statens Pensjonsfond Utland (SPU)

Norge har et betydelig økonomisk handlingsrom innenfor de etablerte rammene for forvaltning av Norges olje- og gassinntekter.

Handlingsregelen er det sentrale prinsippet for uttak av Statens Pensjonsfond Utland (SPU). Regelen sier at bruken av fondsmidler over tid ikke skal overstige forventet realavkastning av fondet, anslått til 3 prosent (4 prosent før 2018). Samtidig må uttaket fra fondet ikke være høyere enn det som er forenlig med stabil økonomisk utvikling i fastlandsøkonomien.

Uttaket fra fondet har over tid vært lavere enn det prosentsetsatsen i handlingsregelen tilsier. I perioden 2001-2022 er det brukt vel 500 milliarder kroner (i løpende priser) mindre enn det prosentbanen legger opp til, til tross for betydelige meruttak i koronaårene.¹

Det er sannsynlig at denne trenden vil fortsette. I Statsbudsjettet for 2023 er uttaket fra fondet på 2,5%. Det tilsvarer et underforbruk i forhold til 3-prosentbanen på 58 milliarder kroner. Selv etter vedtaket om ekstra hjelpepakke til Ukraina, er det et gjenværende handlingsrom på 38 milliarder kroner.

I Perspektivmeldingen fra 2021 legges det til grunn at uttaket fra fondet i gjennomsnitt vil være lavere enn 3-prosentbanen fram til rundt 2040. Den enorme økningen i petroleumsinntektene de siste årene, hovedsakelig som følge av Russlands angrep på Ukraina, vil øke handlingsrommet. Selv om krigen også medførte fall i aksjekurser, har den samlede verdien av fondet økt kraftig. Beregninger viser at handlingsrommet siden framleggelsen av Perspektivmeldingen har økt med i størrelsesorden 100 milliarder kroner per år.² Dersom høye petroleumspriser vedvarer de nærmeste årene, kan handlingsrommet øke ytterligere. Hensynet til stabil utvikling i norsk økonomi tilsier at denne ekstra avkastningen ikke bør fases inn i økonomien på kort sikt. Underforbruket i forhold til 3-prosentbanen vil derfor antakelig øke i årene som kommer.

Hensynet til stabil utvikling i norsk økonomi er imidlertid ikke til hinder for å bruke handlingsrommet til klimafinansiering. Utvalget legger til grunn at klimafinansiering vil benyttes internasjonalt og at det vil utformes slik at det ikke har inflasjonsrisiko for norsk økonomi.

Et argument for å holde bruken av SPU under 3-prosentbanen i normalår, er at nå som fondet er blitt så stort, kan kraftige fall i fondsverdien tvinge fram brå kutt i offentlige utgifter eller økning i skatter. Dette er imidlertid ikke et argument mot å benytte handlingsrommet til internasjonal klimafinansiering, som enklere kan justeres fra år til år.

¹ Meld. St. 1 (2022-2023). Nasjonalbudsjettet 2023. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-1-20222023/id2931224/>

² I Nasjonalbudsjettet for 2023 beskriver Regjeringen to baner for det økte handlingsrommet (Meld. St. 1 (2022-2023), boks 3.5), en bane med fortsatt høye gasspriser og en bane med normaliserte gasspriser. I disse banene økes handlingsrommet med henholdsvis 3,7 og 2,4 prosent av trend-BNP. Etter utvalgets beregninger tilsvarer dette mellom 80 og 130 milliarder kroner. Perspektivmeldingen la til grunn en fondsverdi på 10 400 milliarder kroner mens verdien av fondet per 16.4.2023 er 14 300 milliarder kroner. Det innebærer en økning i handlingsrommet på 117 milliarder kroner.

8. Nærmere om kilder og mekanismer for klimafinansiering

Utvalget gir fire anbefalinger for norsk lederskap.

1. Norge bør lede an i å etablere en koalisjon av villige land for å utløse private investeringer som reduserer klimagassutslipp: et globalt grønt garanti-initiativ.
2. Norge bør lede an i å øke og effektivisere de multilaterale bankenes klimainnsats.
3. Norge bør styrke egne, nasjonale instrumenter for klimainvesteringer.
4. Norge bør ta initiativ for bedre finansiering av globale klimafond.

1. Norskledet globalt initiativ for grønne garantier

Det har lenge vært stor enighet om at en vesentlig del av global klimafinansiering må bestå av privat kapital.⁴⁰ Slik finansiering er særlig naturlig i klimainnsats som kan gi økonomisk avkastning, f.eks. grønne teknologier og herunder ikke minst fornybar energi. Mobiliseringen av slik privat kapital har likevel vært beskjeden. Derfor er det viktig å identifisere hva som må til for å utløse adskillig mer private investeringer.

OECD trekker fram garantier som det mest effektive instrumentet for å mobilisere privat kapital, fordi de kun har en kostnad når og hvis tap inntreffer (i motsetning til for eksempel subsidier).⁴¹ Beregninger viser at utviklingsbankenes garantier mobiliserer 5-6 ganger mer privat kapital til klimafinansiering enn instrumenter som lån, egenkapital og subsidierte lån. Garantier utgjør bare 4 prosent av utviklingsbankenes

klimafinansiering og står for mer enn 21 prosent av mobiliseringen av privat finansiering.⁴² Statlige garantier, f.eks. i Sverige, har hatt enda høyere mobiliseringsrate enn utviklingsbankenes.⁴³

Garantier er derfor en effektiv bruk av offentlige midler. Statsgarantier, såkalte «unfunded guarantees», er særlig effektive, fordi staten ikke trenger å binde opp kapital på forhånd, men kun behøver å gjøre utbetalinger dersom garantien blir utløst. I teorien kan slike garantier være helt *selvfinansierende*, ved at garantimottaker må betale en garantipremie tilsvarende forventet tap og administrasjonsutgifter. En norsk statsgaranti vil være attraktiv selv når det finnes andre garantiutstedere, ettersom den har lavere krav til kapitalavsetning (kapital som låses opp) og dermed kan tilbys til en lavere kostnad enn det private garantier kan. Dessuten har Norge såkalt AAA-rating, markedets aller sterkeste kredittvurdering, som betyr at en norsk garanti regnes som ekstremt sikker. Det bidrar til reduserte lånekostnader for garantimottakeren. Kun tolv land i verden og få private tilbydere har en AAA-rating.

Garantier har høy fleksibilitet, fordi man kan garantere prosjekter innenfor prinsipielt alle sektorer og i ulike faser av prosjektets levetid (bygging, igangsettelse, drift). Garantier kan også skreddersys til å dekke nøyaktig de risikoer som det er vanskelig eller umulig for privat sektor å håndtere alene (selv risiko som at anlegg blir utsatt for noe så spesifikt som krigshandlinger).

Utvalget konstaterer at det ikke hersker noen tvil om at vesentlig mer privat kapital må settes inn for å nå målene i Parisavtalen og FNs naturavtale. Garantier er et godt instrument for å mobilisere kapital, men det eksisterer i dag ikke tilstrekkelige nasjonale eller multilaterale garantimekanismer med innretning på klimainnsats. Det finnes internasjonale garantiordninger som for eksempel Verdensbankens Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), men den utsteder såkalte "funded guarantees", som betyr at man må gjøre en kapitalavsetning som har en høy alternativkostnad. MIGA er dessuten ikke i hovedsak en ordning for klimagarantier. Et norsk garanti-initiativ kan imidlertid utformes slik at det kan nyttiggjøres av MIGA og andre multilaterale ordninger.

Norge er i en økonomisk særstilling og har politisk troverdighet til å ta lederskap. Utvalget foreslår at Norge går foran i å etablere et grønt, globalt garanti-initiativ for å utløse private investeringer i fremvoksende markeder og utviklingsland. Norge bør ikke bare gi et meningsfullt startbidrag, men også drive en politisk og diplomatisk offensiv for å invitere andre giverland til å samarbeide, med løfte om et ytterligere og betydelig større norsk bidrag betinget av at andre er med. Slik vil et norsk initiativ kunne mobilisere langt mer enn bare Norges

innsats. Initiativet bør både yte garantier, gi bidrag til teknisk assistanse for prosjektutvikling og knytte til seg andre katalytiske kapitalkilder for å være en 'one-stop-shop' for investorer. Initiativet bør rettes inn mot fremvoksende markeder og utviklingsland i Afrika sør for Sahara, Sørøst-Asia og Latin-Amerika. Det bør dekke investeringer primært i energi og natursystemer.

Beregninger utført av Systemiq/Blended Finance Taskforce med utgangspunkt i andre og mindre garantiordninger, viser at en garantieksponering på USD 13 milliarder med et gaveelement på USD 1 milliarder realistisk vil kunne risikioavlaste opp til USD 18 milliarder og muliggjøre mobilisering av opp til USD 30 milliarder. Selv om tallene i slike beregninger alltid er usikre, er de en god illustrasjon av blant annet OECDs poeng om at garantier er det best egnede instrumentet for å utløse privat investeringskapital.

En stor utfordring i mange markeder er at selv om kapital gjøres tilgjengelig, står regulatoriske hindere, kompetanse- eller kapasitetsbegrensninger i veien for å skape den nødvendige tilgang av prosjekter for investeringer. Et garanti-initiativ bør derfor ledsages av politisk og diplomatisk dialog om å skape gode vilkår for investeringer i aktuelle land, gjennom nødvendige regulatoriske og skattemessige reformer, eksempelvis avvikling av fossilsubsidier eller subsidier som oppmuntrer til tropisk avskoging eller overforbruk av gjødsel. Slike dialogprosesser er mest effektive når de skjer gjennom multilaterale kanaler eller konsortier, f.eks. inspirert av samarbeidet om såkalte Just Energy Transition-Partnership som diverse aktører inkludert USA har inngått med Sør-Afrika og Indonesia. Det vil være naturlig at det nye programmet under Norad, 'Fornybar energi for utvikling,' ses i denne sammenheng. God forvaltning av nasjonale og lokale inntekter gjennom kapasitetsbygging hos myndigheter, utarbeidelse av forvaltningslovverk og styrking av lokalt eierskap vil være sentrale elementer i programmet.

Det bør parallelt settes av midler til teknisk assistanse og prosjektutvikling for å sikre økt tilflyt av gode investeringsklare prosjekter. Dette kan gjøres i samarbeid med andre aktører i systemet av utviklingsfinansiering – for eksempel i et nordisk samarbeid. Subsidiering av garantipremier vil også bidra til at flere prosjekter blir lønnsomme.

Det er viktig at statsgarantier utstedes innenfor et rammeverk som tar høyde for gjeldsbærekraft, menneskerettigheter, hensyn til natur og matsikkerhet. Videre må garantiene i slike offentlig-private investeringsavtaler utstedes innenfor konkrete finansielle rammer gitt av Stortinget, der en øvre grense er satt. Det økonomiske omfanget av utstedte garantier må rapporteres

årlig til Finansdepartementet for å sikre at de samlede betalingsforpliktelsene ikke overskrider rammen. Utvalget mener at disse pengene ikke skal tas innenfor bistandsbudsjettet på 1 prosent av BNI, siden hovedformålet her vil være å kutte klimagassutslipp. Den nærmere innretningen av et slikt globalt initiativ må utredes ytterligere.

Utvalget anbefaler at:

Norge tar initiativ til et betydelig globalt initiativ for grønne garantier.

2. Styrking av multilaterale utviklingsbankers klimainnsats: "New Climate Deal"

De multilaterale utviklingsbankene – Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene – framstår som en egnet plattform for oppskalering av klimafinansiering, særlig til klimatilpasning. Siden utviklingsbankene har et bredt utviklingsmandat, og en betydelig andel av finansieringen er rettet mot klima allerede, vil en oppkapitalisering av bankene bidra til økt finansiering både av klimatiltak og av tiltak for generell økonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon.

Bankene har dessuten gode muligheter til å kombinere lånefinansiering på rimelige vilkår med gavebistand. Utvalget vil her påpeke at i tilfeller der klimafinansiering blir basert på lån er det viktig at dette er lån på bedre betingelser og lavere rente enn de ville fått i markedet ellers. Det er også viktig med robuste gjeldsbærekraftsanalyser i forkant. Videre vil katastrofeklausuler være et godt verktøy. Klausulen bør innebære et umiddelbart betalingsmoratorium og frys av renter dersom et land blir rammet av en klimakatastrofe. Dette vil frigjøre landets egen kapital som da gjør landet i stand til å respondere umiddelbart.

Utviklingsbankene er av en størrelse som gjør dem i stand til å bidra til løsninger på systemnivå og ikke bare i enkeltprosjekter. Det er ikke bare finansiering som kreves for vellykket omstilling: institusjonelle og politiske rammebetingelser må ofte endres for å muliggjøre nødvendige investeringer. Multilaterale aktører er i denne sammenheng bedre egnet til å gjøre det enn giverland eller investorer.

Det pågår for tiden diskusjoner om å styrke Verdensbankens klimainnsats; diskusjoner som har fått forsterket dynamikk på grunn av skiftet av president i banken, og som i noe grad er preget av uenigheter rundt innflytelse og stemmerettsregler. En generell oppkapitalisering av Verdensbanken fra alle giverland framstår som en løsning for styrket klimainnsats, men dette er ikke realistisk på kort sikt. Det diskuteres derfor ulike forslag som kan ha betydelig potensial for å oppkapitalisere Verdensbanken og de andre utviklingsbankene, uten at det vil koste eierne noe. Dette inkluderer blant annet at land kan utvide garantiene for Verdensbankens

kapital som gjør at bankens *innlånsratio* kan økes. Økt innlånsratio innebærer å låne mer kapital fra markedet per krone innskutt kapital fra eierne, som så lånes videre til bankenes klienter. En uavhengig gjennomgang initiert av G20,⁴⁴ har konkludert med at dette er mulig uten at bankene svekker sin kredittverdighet, og potensialet for ytterligere kapital er anslått til flere hundre milliarder USD.

Videre pågår det diskusjoner om å gjøre «Special Drawing Rights» (SDRs) tilgjengelig for utviklingsbankene. SDR er en fordring som utstedes av IMF til medlemslandene, gjerne i forbindelse med alvorlige globale finansielle kriser, og som mottakerne kan vekse inn i hard valuta. I forbindelse med Covid-19 ble det tildelt nye SDRs som ble fordelt mellom land etter størrelsen på deres økonomier. Mye av reservene havnet dermed i land med relativt begrenset behov, og siden har flere land tilbudt å gjøre tilgjengelig deler av sine SDRs slik at de kan resirkuleres til utviklingsland. IMF har opprettet et nytt fond (Resilience and Sustainability Trust Fund (RSTF)) som skal gi lån til blant annet klimaformål. IMF har oppfordret land til å gjøre tilgjengelig sine SDRs til dette fondet. Afrikabanken er kommet langt i å utvikle en mekanisme slik at SDRs kan overføres også til dem.⁴⁵ Endret bruk av SDRs er også en del av det mye omtalte Bridgetown initiativet der det foreslås å etablere et investeringsfond, «Climate Mitigation Trust», som kan ta opp lån garantert for av SDRs⁴⁶. Norge har en reserve på 5,5 milliarder SDRs⁴⁷. Av dette ble 3,6 milliarder SDRs tildelt Norge i forbindelse med pandemien.

Dette er en del av en stor internasjonal debatt. Problemstillingen er komplisert, men utvalget mener likevel at Norge har gode forutsetninger for å gi konstruktive bidrag, og at Norge bør støtte aktivt opp om prosessene for oppkapitalisering av utviklingsbankene, både ved å utnytte det rommet som finnes med eksisterende innskudd og ved nye innskudd av egenkapital.

En individuell oppkapitalisering:

Norge kan ta initiativ til å øke Verdensbankens kapital uten krav om endringer i stemmerettsreglene, og samtidig oppfordre andre til å gjøre det samme. Dette vil sende et kraftig signal fra Norge som kan danne moment og bevegelse hos andre givere. En oppkapitalisering av Verdensbanken med USD 9 milliarder (ca 90 milliarder kroner) vil utgjøre en dobling av bankens kapital og medføre en betydelig styrking av bankens utlånsmuligheter. Dagens utlånsregler i Verdensbanken begrenser bankens potensial til å gi transformerende bidrag i større økonomier. Bidraget fra Verdensbankens kjernevirksomhet (IDA/IBRD) til klimafinansiering bør først og fremst være til klimatilpasning. Som en del av den bredere utviklingsagendaen bør banken også støtte utbygging av fornybar energi der det er vanskeligst å trekke til seg privat kapital til slike investeringer. Norge bør ikke støtte krav fra andre eiere om å dreie profilen på banken mer i retning

av å finansiere utslippskutt i mellominntektsland. Som mange fattigere land har påpekt, vil dette gå på bekostning av den mer direkte innsatsen for redusert fattigdom og ulikhet.

Tilbakeføring av SDRs:

Norge kan forplikte seg til å gjøre tilgjengelig en stor andel av sine SDRs slik at disse kan komme utviklingslandene til gode. Med sin store formue er Norge blant landene som har minst behov for slike reserver. Flere land må samarbeide for å få dette til i praksis. Norge bør søke samarbeid med Storbritannia og andre land som nå vurderer denne muligheten. Da kan vi være med å åpne helt nye muligheter for bruk av SDRs gjennom utviklingsbankene. Alternativt kan Norge gjøre sine SDRs tilgjengelig via Resilience and Sustainability Trust Fund i IMF.

Garantere for Verdensbanken sin kapital:

Norge kan utstede garantier for banken sin generelle kapital eller for spesifikke deler av den. På denne måten vil banken kunne gjøre mer. Ikke minst vil den kunne ta høyere risiko og dermed øke sin innsats i de minst utviklede landene der det er vanskelig og ofte svært dyrt å skaffe kapital.

Utvalget anbefaler at:

Norge bør være en pådriver for å styrke de multilaterale utviklingsbankenes klima- og utviklingsinnsats ved å utnytte rommet for å øke innlånsratioene, gjennom å gi utvidede garantier og tilføre ekstra midler, inkludert tilgjengeliggjøre Norges Special Drawing Rights der det blir mulig.

3. Sterkere nasjonale instrumenter for klimainvesteringer

Statens Pensjonsfond Utland (SPU) er blant verdens største statlige investeringsfond og har dermed innvirkning på globale investeringer også utover sin andel. SPU blir brukt som standard og referanse for andre fond over hele verden, spesielt med hensyn til etikk. Fondet skal sikre fremtidens generasjoner, og utvalget mener det også innebærer å sørge for investeringer som tar verden i riktig retning.

SPU investerer ikke i kull, opererer med etiske retningslinjer, og kan investere opp til to prosent av fondet i unotert fornybar infrastruktur i OECD-land. SPU ble gitt tillatelse til direkteinvesteringer i infrastruktur for fornybar energi i 2020, og første investering ble gjennomført i 2021. Forvaltningsmandatet inneholder en øvre ramme for disse investeringene, satt til to prosent av fondets investeringer. De faktiske investeringene i infrastruktur for fornybar energi utgjorde 12,4 milliarder kroner ved utgangen av fjoråret. Det er med andre ord rom for betydelige ytterligere investeringer før man nærmer seg taket for infrastrukturinvesteringer med dagens mandat. Det pågår en diskusjon om å øke rammen og den geografiske utbredelsen av dette mandatet til Asia og Afrika, dette gis det ikke mulighet for i dag.

Utvalget mener det er nødvendig å videreutvikle fondets mandat, samtidig som forvaltningspraksis og forventninger til avkastning består. Utvalget vil nedenfor foreslå endringer som kan sikre økte investeringer i infrastruktur for fornybar energi, uten å berøre uttak fra SPU.

Etablere et eget fond for klimainvesteringer, «NBIM Fornybar»:

Utvalget foreslår å etablere et eget fond i NBIM (Norges Bank Investment Management): NBIM Fornybar. Investeringer påvirkes av organisering og kompetanse hos investor. Utvalget ser at det kan være hensiktsmessig at midlene til klimainvesteringer forvaltes av en egen enhet innenfor NBIM, som utelukkende skal investere i prosjekter som har positiv klimaeffekt. Mandatet for NBIM Fornybar bør blant annet fastsette investeringsunivers og risikorammer for det nye fondet, herunder ramme for investeringer i fornybar infrastruktur også i fremvoksende markeder. Dersom mandatet for NBIM Fornybar skilles fra SPU-mandatet kan NBIM Fornybar få en friere stilling til å kunne ta noe høyere risiko innenfor det samme kravet til risikostyrt avkastning som gjelder for SPU. Dette gjør også at SPUs vanlige risikoprofil ikke rokkes ved.

Et alternativ til et eget fond kan være å øke SPU investeringer i unotert fornybar infrastruktur fra to til fem prosent, åpne for investeringer i Afrika og Asia, og sette en nedre grense på for eksempel én prosent, som med dagens fondsverdi betyr at investeringene minimum skal utgjøre 140 milliarder kroner. Utvalget mener likevel at det vil være mer effektivt å skille ut et eget fond i størrelsesorden til fem prosent, og med dette sikre tydeligere oppdrag og oppbygging av relevant kompetanse. Hvis NBIM er forvalter av NBIM Fornybar, kan forvaltningen komme raskt i gang, og kostnadene vil være lave siden man kan utnytte stordriftsfordeler.

NBIM Fornybar kan også utvikle et team av transaksjonsrådgivere som kan bidra til å bygge kompetanse, gi råd og bygge bro mellom ulike offentlige og private kapitalkilder, og slik bidra til bedre utnyttelse av ulike typer kapital, garantier og prosjekter.

Utvalget anbefaler at:

Det utredes hvordan SPU kan styrke investeringer til prosjekter og virksomheter med klar positiv klimaeffekt ved å opprette et NBIM Fornybar, som forvaltes etter eget mandat.

Oppkapitalisering av Klimainvesteringsfondet

Klimainvesteringsfondet, som investerer i fornybar energi i utviklingsland, ble operativt i 2022, og har så langt investert i prosjekter i India og Sør-Afrika. Klimainvesteringsfondet forvaltes av Norfund, og skal etter planen bygges opp til 10 milliarder kroner over fem år, gjennom at det årlig settes av én milliard fra Norfunds egenkapital og én milliard fra statsbudsjettet.

Tabellen under illustrerer hvordan ulike finansieringskilder for fornybar energi og utslippskutt kan supplere hverandre.

Formål	Høy utviklingseffekt, høy addisjonalitet, lavere klimaeffekt	Høy klimaeffekt, høy addisjonalitet, lavere utviklingseffekt	Høy klimaeffekt, modnere prosjekter
Type	Tilgang til strøm gjennom fornybar energi som ikke erstatter fossil	Erstatte fossile energikilder med fornybare, prosjektutvikling tidlig fase	Investere i modnere eller eksisterende fornybarprosjekter med lang horisont, frigjøre kapital fra mer risikovillige aktører
Aktør	Norfund	Klimainvesteringsfondet	NBIM Fornybar
Risiko	Høy	Moderat/høy	Moderat

Klimainvesteringsfondet har et tydelig mandat til å bidra til utslippskutt, gjennom å «søke investeringer i land der klimagassutslippene er eller forventes å bli store, og hvor klimainvesteringer kan bidra til å fortrenge kullkraft og annen fossil energiproduksjon». Klimainvesteringsfondet skal også utløse investeringer «som ellers ikke ville bli gjennomført», altså være addisjonelle. For prosjekter i mindre skala med høyere utviklingseffekt og mer fokus på energitilgang, har Norfunds investeringer i energi et tydeligere utviklingsmandat. Klimainvesteringsfondet bygger videre på kompetanse og organisasjon i Norfund, og er en løsning som allerede er godt utredet og etablert. Fondets mulighet til å utløse flere slike prosjekter er i dag begrenset av fondets totale kapital og utsikter til oppkapitalisering. Med større kapitalgrunnlag, kunne Klimainvesteringsfondet både gått tyngre inn i nasjonale energiomstillingsprosesser i enkeltland, og også ekspandert raskere til flere land. For eksempel vil en økning fra 10 til 100 milliarder betyr at Klimainvesteringsfondet kunne tatt en langt sterkere posisjon i land der potensialet for utslippskutt er stort og prosjekter rammes inn av nasjonale energiomstillingsprosesser som Just Energy Transition Plans (JETP), men fortsatt er for umodne for rene kommersielle investeringer.

For Klimainvesteringsfondet er Norfunds lokalkunnskap og tilknytning til den norske stat i seg selv risikoavlastende, og bidrar til å ta ned oppfattet risiko. Ved opprettelsen av Klimainvesteringsfondet, ble praksis for tapsavsetning i Norfund fulgt, slik at 25 prosent av den årlige milliarder bevilget over statsbudsjettet ble regnet som en utgift til tapsavsetning over statsbudsjettet, mens 75 prosent ble ført under streken, som en pengeplassering. Opprinnelig var det tenkt at bare tapsavsetningen skulle regnes som bistand innenfor 1 prosent av BNI, mens i den endelige bevilgningen ble hele beløpet på 1 milliard anført som bistandsmidler og innenfor rammen av 1 prosent. Over tid og i snitt har Norfund ikke gått med tap. Stortingets budsjettreglement krever trolig at det må settes av noen midler til eventuelle tap, men det er behov for å ta en

gjennomgang av størrelsen på tapsavsetningen eller om risikoen for tap kan håndteres på andre måter.

Utvalget mener det er viktig å sørge for denne typen tålmodig kapital til de minst modne fornybarprosjektene og at Klimainvesteringsfondet er et nyttig verktøy i så måte.

Utvalget anbefaler at:

Klimainvesteringsfondet får en betydelig styrket kapitaltilførsel. Denne kapitalen bør føres som en pengeplassering.⁴⁸

Av den kapitalen som overføres Klimainvesteringsfondet over statsbudsjettet, bør kun tapsavsetningen kunne regnes som bistand. Utvalget foreslår også at det settes ned en uavhengig ekspertgruppe som vurderer om det er grunnlag for å endre størrelsen på tapsavsetningen, og om det finnes mer effektive mekanismer for å sikre de hensyn tapsavsetningen skal ivareta.

4. Styrket finansiering av FNs klimafond

Innenfor det betydelige økonomiske handlingsrommet Norge har for økt klimainnsats, bør man prioritere støtte til fondene under FNs klimakonvensjon: Det grønne klimafondet (GCF), Tilpasningsfondet og det kommende fondet for tap og skade. Som multilaterale mekanismer er disse fondene i prinsippet viktige for tilliten til og fremdriften i de globale klimaforhandlingene, men økt norsk støtte bør betinges av at fondene i praksis viser seg som kostnadseffektive og at de sikrer høy grad av åpenhet og ivaretar menneskerettighetene.

I tillegg til å få finansiering fra enkeltland, bør det arbeides for å få på plass effektive, stabile og forutsigbare globale finansieringsmekanismer til fondene. Slike finansieringsmekanismer bør baseres på prinsippet om at forurenser betaler. Dette har vært – og er fremdeles – et utgangspunkt for finansiering av Tilpasningsfondet, der en andel av kvotene fra Kyoto-protokollen og Parisavtalens markeds mekanismer har vært tiltenkt fondet (Se boks).

Aktuelle fond under FNs klimakonvensjon

Tilpasningsfondet er særlig viktig for å sikre direkte tilgang til finansiering for småskala prosjekter for klimatilpasning i de minst utviklede landene. Slik er fondet en mekanisme som treffer godt der det er stor mangel på klimafinansiering. Finansiering av tilpasningsfondet har vært noe uforutsigbart og det har lenge vært diskusjoner om innovative kilder til mer stabil og tilstrekkelig finansiering av fondet.

FNs tap og skade-fond ble etablert på FNs klimatoppmøte i 2022 (COP27) under enigheten om å opprette en «mosaikk» av finansieringsordninger som skal gå til å håndtere tap og skade i utviklingsland. Operasjonaliseringen av ordningene skal diskuteres videre og det er satt ned en overgangskomite som skal komme med anbefalinger til klimatoppmøtet i 2023. Overgangskomiteen er bedt om å identifisere og utvide kildene til finansiering av det nye tap og skade-fondet og mosaikken, samt å se på innovative kilder til finansiering.

Det grønne klimafondet (GCF) er den største kanalen for klimafinansiering under FNs klimakonvensjon. GCF har som mål å balansere finansiering av tilpasning og utslippskutt 50/50, og har en egen strategi for å øke mobilisering av privat kapital.

Utvalget vil særlig fremholde at i de pågående forhandlingene om tap og skade, bør man fra norsk side vektlegge betydningen av kilder som baserer seg på internasjonal enighet og bidrar til en multilateralisering av finansiering av tap og skade. Slik finansiering kan vanskelig kobles til innrømmelse av ansvar og plikt til kompensasjon.

Det vil være i Norges interesse som et land som møter åpenbar søksmålsrisiko for historisk bidrag til globale klimaendringer.



DISKUSJONER OM GLOBALE FINANSIERINGSKILDER

Det har gjennom årene fra ulike hold vært lansert en rekke ideer til innovative og globale klimafinansieringsmekanismer. Svært få av disse har så langt resultert i konkrete løsninger. I det følgende gis en oversikt over noen av de mest omtalte forslagene.

Skatt på ekstrem rikdom

I likhet med klimaendringene er økonomisk ulikhet en stor global utfordring. Det settes også et skarpere søkelys på de store forskjellene i utslipp mellom personer med høy og lav inntekt. Globalt står de 10 prosent rikeste for 48 prosent av utslippene, samtidig som de 50 prosent fattigste står for 12 prosent av utslippene⁴⁹. Økonomisk utsatthet og fattigdom er sentrale drivere for menneskelig sårbarhet overfor klimaendringene, og omfordeling kan derfor styrke forutsetningene for klimatilpasning og redusere risiko for tap og skade. På bakgrunn av dette tas det fra flere hold til orde for skattlegging av ekstrem rikdom. Der en samling av internasjonalt anerkjente forskere i Earth4All foreslår skattlegging av de 10 prosent rikeste,⁵⁰ foreslår World Inequality Lab (WIL) skattlegging av «centimillionaires» gjennom «1.5% wealth tax for 1.5 degrees»⁵¹. Ifølge WIL kan en progressiv global skatt som dette frembringe rundt USD 300 milliarder årlig. Samtidig som disse forslagene peker på reell urettferdighet og illustrerer potensialet i bedre økonomisk fordeling, er det ingen globale organer eller prosesser som med noen grad av realisme kan eller vil sette slike forslag ut i livet.

Skatt på produksjon av fossil energi

Sivilsamfunnsaktører har fremmet forslag om en «Climate Damages Tax» for å finansiere i hovedsak tap og skade. En slik skatt kan legges på produksjon av fossil energi. Det er beregnet at med en startpris for CO₂ på USD 5 per tonn og en årlig økning på USD 5² fram til 2030 og på USD 10 fram til 2050, ville en slik avgift globalt frembringe rundt USD 300 milliarder årlig mellom 2021-2050⁵². I Norge har en omstillingsavgift på petroleumsproduksjon tidligere blitt foreslått av 'Klimaomstillingsutvalget', men da uten et øremerket formål for bruk av inntektene.⁵³

En internasjonal flypassasjeravgift

Det har lenge blitt foreslått en internasjonal flypassasjeravgift under FNs klimaforhandlinger, der inntektene skulle tilfalle Tilpasningsfondet. Forslaget er kjent som «International Air Passenger Adaptation Levy» (IAPAL) og har blant annet blitt frontet av gruppen for de minst utviklede landene (LDC Group). En avgift på USD 6 for flyreise på økonomiklasse og USD 62 dollar på flyreiser på business/førsteklasse er tidligere estimert å frembringe mellom USD 8-10 milliard årlig⁵⁴. Det er mange steder innført lignende nasjonale og regionale avgifter og det foreligger forslag om en frivillig solidaritetsavgift særlig tilknyttet selskapers kjøp av flyreiser. Til tross for at forslaget har figurert i mange år, er det ingen formelle multilaterale diskusjoner om en slik avgift. Den internasjonale luftfartsorganisasjonen ICAO har et offset-system (CORSIA), men med en meget lav pris på utslippene og uten sentraliserte inntekter.

Innenriks luftfart i EU er inkludert i det europeiske kvotemarkedet ETS. EU har besluttet at man i 2026 vil vurdere resultatene av CORSIA: hvis man finner at dette ikke er tilstrekkelig effektivt, åpner man for at flygninger med avgang og landing i EU kan inkluderes i det europeiske kvotemarkedet.

En internasjonal CO₂-avgift på drivstoff til shipping

I likhet med flypassasjeravgiften har det lenge vært foreslått en CO₂-avgift på internasjonal shipping ettersom dette er en sektor som til nå ikke har blitt dekket av nasjonale og regionale avgifter. Debatten har blant annet vært oppe i det internasjonale pengefondet (IMF)⁵⁵. En avgift på USD 75 per tonn CO₂ i 2030 og USD 150 per tonn CO₂ i 2040 har blitt estimert til å kunne frembringe rundt USD 75 milliarder i 2030 og USD 150 milliarder i 2040⁵⁶. En arbeidsgruppe i den internasjonale skipsfartsorganisasjonen IMO nådde i 2022 enighet om å legge en avgift på utslipp fra skipsfarten innen 2030. Neste steg er å diskutere nivået på avgiften og bruken av inntektene. Dette er uansett ingen umiddelbar kilde til finansiering av FNs klimafond. På bakgrunn av den trege fremdriften i IMO, har EU besluttet å innlemme europeisk maritim sektor i sitt kvotesystem.

Proveny fra kvotemarked

Under Kyotoprotokollen fikk Tilpasningsfondet en andel av provenyet av protokollens kvotemarkedsmekanisme, men av flere årsaker sikret ikke dette en stabil og tilstrekkelig finansiering av fondet. Det er nå vedtatt en ny markedsmechanisme for kvoter under Parisavtalen der 5 prosent av utstedte kvoter fra prosjekter under artikkel 6.4 skal tilfalle Tilpasningsfondet. Mekanismen skal i tillegg gi et finansielt bidrag til fondet⁵⁷. Selv om den nye markedsmechanismen er ventet å være velfungerende, er det usikkert nøyaktig hvor mye fondet vil få.

Det finnes også eksempler på regionale kvotemarkeder som har bidratt til klimatiltak i utviklingsland. Det felles kvotemarkedet for Quebec og California, «the Western Climate Initiative» (WCI), har tidligere gitt 6 millioner canadiske dollar til «Least Developed Countries Capacity Fund» (LDCF). «European Capacity Building Initiative» foreslår en ordning for proveny fra frivillige kvotemarked til det nye tap og skade-fondet⁵⁸.

Utvalget konstaterer at det dels er svært vanskelig, dels svært tidkrevende, å utvikle nye og velfungerende globale klimafinansieringsløsninger. Det kan være større potensiale i å utvikle modeller for regional finansiering av klimatiltak, så som det omtalte eksemplet med kvotemarkedet i California og Quebec. Som deltaker i det europeiske kvotemarkedet (ETS), kan Norge ta initiativ til en europeisk diskusjon om å la et proveny fra ETS gå til global klimafinansiering.

En enda mer relevant europeisk kilde til global klimafinansiering ville være EUs nye Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Den skal sikre at varer importert til EU pålegges en CO₂-avgift tilsvarende nivået på den europeiske kvoteprisen. Mekanismen skal dermed motvirke at det blir lønnsomt å importere varer fra land med svakere klimapolitikk, eller å flytte utslippsintensiv produksjon ut av EU-området. I første omgang skal mekanismen omfatte særlig karbonintensive varer som har størst risiko for å skape karbonlekkasje, og mekanismen vil gradvis fases inn.

CBAM vil dermed i praksis hente finansiering fra klimautslipp globalt. Som den ledende pådriveren i global klimainnsats, ville det ikke være unaturlig om EU allokerte en andel av inntektene fra CBAM til globale klimatiltak, ikke minst til tap og skade som jo forårsakes av den globale virksomhet CBAM skal avgiftsbelegge. En slik fast allokering ville også være et godt svar på den kritikk CBAM møter fra utviklingsland som mener deres eksport til EU-markedet vil bli urettmessig rammet.⁵⁹

Per i dag er inntektene fra CBAM besluttet allokert til EUs «recovery fund». Inntektene fra CBAM vil imidlertid utgjøre en svært beskjeden del av dette fondet. Som bidrag til global klimafinansiering vil CBAMs andel derimot kunne være signifikant. CBAM anslås å gi inntekter på nesten 110 milliarder kroner pr år.⁶⁰

Den norske regjeringen har ennå ikke tatt stilling til om den anser CBAM som EØS-relevant. Det er sterke klimapolitiske grunner til at Norge bør slutte seg til CBAM. En slik tilslutning kunne knyttes til et forslag om at en andel av CBAMs inntekter avsettes til global innsats for å kompensere tap og skade fra klimaendringer.

Utvalget anbefaler at:

Norge bør være en pådriver for at Parisavtalens markedsmekanisme blir en effektiv kilde til finansiering for tilpasningsfondet. Norge bør også arbeide for at en tilsvarende løsning finnes for det nye fondet for tap og skade: å bygge på eksisterende modeller er enklere og raskere enn å forhandle frem helt nye modeller.

Norge bør være en pådriver for raskere og mer ambisiøse mål for og gjennomføring av karbonprising i internasjonal skipsfart og luftfart, og for at inntektene derfra kan bidra til finansiering av globale fond.

Norge bør ta initiativ til felleseuropeiske løsninger for finansiering av globale klimatiltak, ettersom arbeidet med globale finansieringsmekanismer tar uforholdsmessig lang tid. For det første bør Norge slutte seg til Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) og ved tilslutning foreslå at en andel av CBAM-inntektene øremerkes kompensasjon for tap og skade. Norge bør sekundært kreve at et beløp tilsvarende Norges andel av CBAM-inntektene går til finansiering av tap og skade. For det andre bør Norge foreslå at et proveny fra EUs kvotemarked avsettes til finansiering av globale klimatiltak.

Norge bør være villig til å øke sine bidrag til fondene under FNs klimakonvensjon, på betingelse av at fondene i praksis viser seg kostnadseffektive i å nå sine respektive formål om utslippskutt, tilpasning og kompensasjon for tap og skade.

Ulike kilder og mekanismer tjener ulike formål

De fleste tiltak for tap og skade, tilpasning og utslippskutt i utviklingsland har behov for offentlig og gavebasert klimafinansiering, men for noen formål kan mye eller deler av behovet dekkes av privat kapital, investeringer og lån. Ettersom privat kapital fordrer lønnsomhet, er det lettere å mobilisere privat kapital til prosjekter for fornybar energi enn tiltak for klimatilpasning. Tiltak rettet mot tap og skade må nesten utelukkende finansieres gjennom offentlige gavemidler. Videre trekker prosjekter i lavinntektsland, sårbare stater eller rettet mot fattige lokalsamfunn til seg lite eller ingen private midler. Grad av behov for offentlige midler og mulighetsrom for privat kapital, kan omtales som en skala, der bruk av offentlige midler til å mobilisere privat kapital kan utvide noe av mulighetsrommet for private investeringer, men der det er klare grenser for relevansen av privat kapital.

Tabellen på neste side gir en forenklet oversikt over hvilke formål de ulike mekanismene som omtales i kapittel 6 og 7 kan tjene på bakgrunn av mekanismens utforming og bruk av privat kapital.

Ulike kilder, mekanismer og kanaler, og hvilke formål utvalget mener disse burde tjene.

Kilder mekanismer og kanaler	Tap og skade	Tilpasning	Utslippskutt
<i>Kilder</i>			
Privat kapital			
Karbonavgifter av ulikt slag			
SPU (del av avkastning innenfor handlingsregelen)			
SPU (andel av fondet til grønne investeringer)			
Special Drawing Rights			
<i>Mekanismer</i>			
Internasjonal garantiordning for private investeringer			
Økt innlånsratio i utviklingsbankene			
Oppkapitalisering av Verdensbanken			
<i>Kanaler</i>			
Utviklingsbankene			
Tap og skade fond (UNFCCC)			
Tilpasningsfondet (UNFCCC)			
Det grønne klimafondet (UNFCCC)			
Klimainvesteringsfondet (Norfund)			
NBIM Fornybar			

9. Ekspertutvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at:

- Norge benytter seg av handlingsrommet som er innenfor handlingsregelen, til å styrke Norges rolle innen internasjonal klimafinansiering.
- Norge tar initiativ til et betydelig globalt initiativ for grønne garantier.
- Norge bør være en pådriver for å styrke de multilaterale utviklingsbankenes klima- og utviklingsinnsats ved å utnytte rommet for å øke innlånsratioene, gjennom å gi utvidede garantier og tilføre ekstra midler, inkludert tilgjengeliggjøre Norge sine Special Drawing Rights der det blir mulig.
- Det utredes hvordan SPU kan styrke investeringer til prosjekter og virksomheter med klar positiv klimaeffekt ved å opprette et NBIM Fornybar, som forvaltes etter eget mandat.
- Klimainvesteringsfondet får en betydelig styrket kapitaltilførsel. Denne kapitalen bør føres som en pengeplassering.
- Av den kapitalen som overføres Klimainvesteringsfondet over statsbudsjettet, bør kun tapsavsetningen kunne regnes som bistand. Utvalget foreslår også at det settes ned en uavhengig ekspertgruppe som vurderer om det er grunnlag for å endre størrelsen på tapsavsetningen, og om det finnes mer effektive mekanismer for å sikre de hensyn tapsavsetningen skal ivareta.
- Norge bør være en pådriver for at Parisavtalens markeds mekanisme blir en effektiv kilde til finansiering for tilpasningsfondet. Norge bør også arbeide for at en tilsvarende løsning finnes for det nye fondet for tap og skade: å bygge på eksisterende modeller er enklere og raskere enn å forhandle frem helt nye modeller.
- Norge bør være en pådriver for raskere og mer ambisiøse mål for og gjennomføring av karbonprising i internasjonal skipsfart og luftfart, og for at inntektene derfra kan bidra til finansiering av globale fond.
- Norge bør ta initiativ til felleseuropeiske løsninger for finansiering av globale klimatiltak, ettersom arbeidet med globale finansieringsmekanismer tar uforholdsmessig lang tid. For det første bør Norge slutte seg til Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) og ved tilslutning foreslå at en andel av CBAM-inntektene øremerkes kompensasjon for tap og skade. Norge bør sekundært kreve at et beløp tilsvarende Norges andel av CBAM-inntektene går til finansiering av tap og skade. For det andre bør Norge foreslå at et proveny fra EUs kvotemarked avsettes til finansiering av globale klimatiltak.
- Norge bør være villig til å øke sine bidrag til fondene under FNs klimakonvensjon, på betingelse av at fondene i praksis viser seg kostnadseffektive i å nå sine respektive formål om utslippskutt, tilpasning og kompensasjon for tap og skade.



Sluttnoter

- 1 [Songwe, V., Stern, N. & Bhattacharya, A. \(2022\). Finance for climate action: scaling up investments for climate and development.](#)
- 2 [World Health Organization, \(2022\). Global spending on health: rising to the pandemic's challenges.](#)
- 3 [Intergovernmental Panel on Climate Change \(2023\). AR6 Synthesis Report: Summary for Policymakers Headline Statements.](#)
- 4 [Parisavtalen \(2015\).](#)
- 5 [Intergovernmental Panel on Climate Change \(2023\). AR6 Synthesis Report: Summary for Policymakers Headline Statements.](#)
- 6 [Songwe, V., Stern, N. & Bhattacharya, A. \(2022\). Finance for climate action: scaling up investments for climate and development.](#)
- 7 [International Energy Agency \(2022\). Africa Energy Outlook 2022, IEA, Paris](#)
- 8 [Det har vært mye debatt om at den amerikanske Inflation Reduction Act trekker grønne investeringer fra Europa til USA. Derfor har EU varslet en omfattende støttepakke som tilsvar. Fra før har Kina svært generøse subsidier av grønne investeringer.](#)
- 9 [United Nations Human \(2011\). Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework.](#)
- 10 [Songwe, V., Stern, N. & Bhattacharya, A. \(2022\). Finance for climate action: scaling up investments for climate and development.](#)
- 11 [United Nations Framework Convention on Climate Change, \(2023\).](#)
- 12 [Norwegian Ministry of Climate and Environment \(2023\). Norway's Eighth National Communication: Under the Framework Convention on Climate Change.](#)
- 13 [Norad \(2022, 10. mai\). Tall som teller 2022: Norad lanserer nye nøkkeltall for bistand og bærekraft \[Video\]. Norad.no.](#)
- 14 [OECD \(2022\). Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris.](#)
- 15 [Oxfam \(2022\). Climate Finance Short-changed: The real value of the \\$100 billion commitment in 2019-20.](#)
- 16 [United Nations Environmental Programme \(2022\). The Closing Window: Climate crisis calls for rapid transformation of societies: Emissions Gap Report 2022.](#)
- 17 [Songwe, V., Stern, N. & Bhattacharya, A. \(2022\). Finance for climate action: scaling up investments for climate and development.](#)
- 18 [Jafino m.fl. \(2020\) Revised estimates of the impact of climate change on extreme poverty by 2030. Policy research working paper 9417, World Bank.](#)
- 19 [United Nations Environmental Programme \(2022\). Too Little, Too Slow: Climate adaptation failure puts world at risk: Adaptation Gap Report 2022.](#)
- 20 [Songwe, V., Stern, N. & Bhattacharya, A. \(2022\). Finance for climate action: scaling up investments for climate and development.](#)
- 21 [OECD \(2022\). Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris.](#)
- 22 [Tall, A., Lynagh, S., Blanco, V. C., Bardouille, P., Montoya, P. F., Shabahat, E., Stenek, V., Stewart, F., Power, S., Paladines, C., Neves, P. & Kerr, L. \(2021\). Enabling Private Investment in Climate Adaptation and Resilience: Current Status, Barriers to Investment and Blueprint for Action. © World Bank, Washington, DC.](#)
- 23 [Blended Finance Taskforce analysis based on Songwe, Stern & Bhattacharya \(2022\).](#)
- 24 [Buchner, B., Naran, B., Fernandes, P., Padmanabhi, R., Rosane, P., Solomon, M., Stout, S., Strinati, C., Tolentino, R., Wakaba, G., Zhu, Y., Meattle, C. & Guzmán, S. \(2021\). Global Landscape of Climate Finance 2021.](#)
- 25 [The Loss and Damage Collaboration \(2016\). What is Loss and Damage?](#)
- 26 [Miljødirektoratet \(2023, 20. mars\). Hovedfunn i synteserapporten i sjette hovedrapport.](#)
- 27 [Mechler, R. et al. \(2019\). Science for Loss and Damage. Findings and Propositions. 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 \(s. 3-37\). Springer, Cham.](#)
- 28 [Mechler, R. et al. \(2019\). Science for Loss and Damage. Findings and Propositions. 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 \(s. 3-37\). Springer, Cham.](#)
- 29 [Markandya, A. & González-Eguino \(2019\). 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 \(s. 343-362\). Springer, Cham.](#)
- 30 [Vulnerable Twenty Group \(V20\) \(2022\). Climate Vulnerable Economies Loss Report.](#)
- 31 [Songwe, V., Stern, N. & Bhattacharya, A. \(2022\). Finance for climate action: scaling up investments for climate and development.](#)
- 32 [Markandya og González-Eguino \(2019\) er et eksempel på hvor stor usikkerhet det er knyttet til behovet for finansiering av tap og skade, ettersom deres estimat er på USD 290-580 milliarder i året innen 2030.](#)
- 33 [Sharma-Khushal, S., Schalatek, L., Singh, H. & White, H. \(2022\). The Loss and Damage Finance Facility: Why and How. Discussion Paper.](#)
- 34 [Rehbein, K. \(2021, 29. juni\). Small Island Developing States and their Vulnerability to the Climate, Debt and Covid-19 Crisis.](#)
- 35 [Nettavisen Nyheter \(2012, 13. oktober\). Støre: Den nye regjeringen skal utgjøre en forskjell utenfor Norges grenser.](#)
- 36 [Kantha, S., Holz, C. & Athanasiou, T. \(2018\). Norway's Fair Share of Meeting the Paris Agreement.](#)
- 37 [Songwe, V., Stern, N. & Bhattacharya, A. \(2022\). Finance for climate action: scaling up investments for climate and development.](#)
- 38 [World Bank \(2021\). World Development Indicators.](#)
- 39 [Meld. St. 1 \(2022-2023\). Nasjonalbudsjettet 2023. Finansdepartementet.](#)
- 40 [FNs Addis Ababa Action Agenda fremhever f.eks. at privat finansiering er sentralt for å nå bærekraftsmålene](#)
- 41 [Garbacz, W., Vilalta, D. & Moller, L. \(2021\). The role of guarantees in blended finance. OECD Development Co-operation Working Papers, No. 97, OECD Publishing, Paris.](#)
- 42 [OECD \(2023\). Private finance mobilisation database; MDB joint climate finance reports \(2016-2021\). Blended Finance Taskforce/Systemiq \(2023\).](#)
- 43 [Den svenske utviklingsgarantiordningen hadde i starten av 2022 utstedt garantier for over 10 mrd. SEK og med dette mobilisert 27 mrd. SEK i annen kapital, og rundt 50 mrd. SEK for utlån. Kostnaden for ordningen for den svenske stat, ført på bistandsbudsjettet, er imidlertid kun utgifter til drift og subsidier, og hadde da summert seg til 475 mill. SEK \(over rundt ti år\). Det gir en mobilisering på hhv. rundt 60 eller 110 ganger kostnaden. Sida \(2022\). Guarantee Portfolio.](#)
- 44 [Boosting MDBs' investing capacity. \(2022\). An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks.](#)
- 45 [Plant, M. \(2023, 09. mars\). Funding Hybrid Capital at the AfDB is the Best Deal for SDR Donors. Center for Global Development.](#)
- 46 [Songwe, V., Stern, N. & Bhattacharya, A. \(2022\). Finance for climate action: scaling up investments for climate and development.](#)
- 47 [Per 31.12.22 var 1 SDR = 13,15 NOK](#)
- 48 [Føres som en 90-post i statsbudsjettet.](#)
- 49 [Chancel, L., Bothe, P. & Voituriez, T. \(2023\). Climate Inequality Report 2023, World Inequality Lab Study 2023/1 Creative Commons Licence CC BY 4.0](#)
- 50 [Earth4All \(2023\). A Major Upgrade. Hentet 20. april 2023](#)
- 51 [Chancel, L., Bothe, P. & Voituriez, T. \(2023\). Climate Inequality Report 2023, World Inequality Lab Study 2023/1 Creative Commons Licence CC BY 4.0.](#)
- 52 [Richards, J., Hillman, D. & Boughey, L. \(2018\). The Climate Damages Tax: A guide to what it is and how it works.](#)
- 53 [Klimaomstillingsutvalget \(2020\). Raskere klimaomstilling, Redusert risiko: Ny politikk for Norge i en verden som når Parismålene.](#)
- 54 [Müller, B. \(2018\). Innovative Sources for Multilateral Climate Finance. Oxford Climate Policy. Hentet 20. april 2023](#)
- 55 [Parry, I. W. H., Heine, D., Kizzier, K. & Smith, T. \(2018\). Carbon Taxation for International Maritime Fuels: Assessing the Options. Working Paper No. 2018/203 IMF.](#)
- 56 [Müller, B. \(2018\). Innovative Sources for](#)

