



foto: Ane Gerken

DANMARK :

KLIMADUKSEN LØBER FRA REGNINGEN



Danmark: Klimaduksen løber fra regningen

Folkekirkens Nødhjælp og Roskilde Festival 2009

Folkekirkens Nødhjælp
Nørregade 15
1165 København
Danmark

Denne rapport er skrevet af Marie-Christine Moltke Vecht, Knud Vilby og Mattias Söderberg. Vi vil specielt takke Christian Friis Bach, Morten Emil Hansen, Stine Leth-Nissen og Esben Danielsen for værdifulde kommentarer og input. Vi vil også takke den gruppe af frivillige, som arbejder med Human to Human kampagnen ved Roskilde Festival 2009, og som har bidraget til udviklingen af rapporten: Tasia Spangenberg, Lars Højholt, Trine Fjendbo Petersen, Klaudia Gram, Emilie Sophie Frank

Der er ingen copyright, og vi opfordrer til brug og spredning af rapportens analyse og anbefalinger.

1. KLIMAFORHANDLINGER I KRISE.....	5
2. INDLEDNING.....	5
3. BEGREBSAFKLARING.....	6
3.1 Tilpasning til og modvirkning af klimaforandringer	6
3.2 Ekstra penge (additionelle midler)	7
3.3 FN's klimaforhandlinger	7
4. KLIMAREGNINGEN OG HVORDAN DEN SKAL DELES.....	8
4.1 Hvor stort er behovet?.....	8
4.2 Reduktion (mitigation).....	8
4.3 Tilpasning + Reduktion	9
4.4 En retfærdig byrdefordeling	9
5. FINANSIERING AF EN FREMTIDIG KLIMAAFTALE.....	10
5.1 Eksisterende finansieringsmekanismer.....	10
5.2 Nye forslag om finansiering	11
5.3 Samarbejde med erhvervslivet.....	12
6. BISTAND OG KLIMA.....	12
6.1 Global udviklingsbistand.....	12
6.2 Global klimabistand	13
7. DEN DANSKE SITUATION.....	13
7.1 Dansk udviklingsbistand	13
7.2 Dansk klimabistand	14
7.3 Klimapuljen	14
7.4 Klimasikring.....	14
7.5 Finansieringen af COP 15 i København.....	14
7.6 CO ₂ -provenu finansierer skattelettelser	15
7.7 Forskellige meldinger fra den danske regering	15

8. KONKLUSION	16
9. ANBEFALINGER.....	17
10. LITTERATUR	18
BILAG	19
Bilag 1 Udbetaling af FN fondsmidler	19
Bilag 2 Dansk klimabistand for 2008 opgjort til OECD	20
Bilag 3 Nationale forpligtelser baseret på kapacitet og ansvar	21
Bilag 4 The United Nations Climate Fund	22
<i>A finance mechanism proposed by Aprovev, an association of 17 major development and humanitarian aid organisations in Europe.....</i>	22

1. Klimaforhandlinger i krise

Der er mindre end et halvt år til klimatopmødet i København. Nervøsiteten breder sig. Forberedelserne går alt for langsomt. De store vigtige lande og landegrupper tøver med at forpligte sig og spiller svagt ud med helt utilstrækkelige målsætninger og utilstrækkelig finansiering. Det truer ikke alene klimatopmødets succes. Det truer fremtidens klima og kampen for at sikre, at klimaforandringerne ikke kommer helt ud af kontrol.

Budskabet har fra alle sider været, at det er NU, der skal handles - ikke om ét eller fem år, men lige nu. Derfor er situationen så alvorlig.

Danmark og den danske regering er vært for klimatopmødet. Men Danmark er i dag en del af problemet, ikke en del af løsningen. Danmark er ikke et foregangsland, og Danmark har ikke spillet ambitiøst ud, hverken når det gælder indsatsen for at reducere udslippet af drivhusgasser eller i diskussionen om finansiering. Finansieringen skal både sikre den nødvendige internationale indsats for at undgå ødelæggende klimaforandringer og den nødvendige tilpasning til de klimaforandringer, der under alle omstændigheder vil finde sted.

De rigeste lande er begyndt at inddrage finansiering af klimatilpasning i deres hjemlige planlægning. Derimod kniber det alvorligt med tilsagn om penge til verdens fattigste lande, selv om det er de fattigste lande, der rammes hårdest, og selv om ansvaret for situationen primært ligger i de rige lande med højt forbrug og det højeste udslip af drivhusgasser.

Den danske klima- og energiminister Connie Hedegaard har ved mange lejligheder talt om behovet for reel og forudsigelig ekstra finansiering, men hun modsiges af sine egne regeringskolleger. Nye klimaindsatser er finansieret inden for den eksisterende udviklingsbistand og tages dermed fra verdens fattigste. Der er endda risiko for, at udviklingsbistanden fra næste år vil falde yderligere på grund af finanskrisen og nedgangen i den danske bruttonationalindkomst (BNI).

Denne rapport er et indspil i debatten og belyser specielt behovet for ekstra finansiering af klimaindsatser i ulandene. Den belyser samtidig konsekvenserne af nedgang i udviklingsbistanden som følge af finanskrisen og forholder sig til de væsentligste finansieringsforslag, der er på bordet forud for Klimatopmødet i København. Lige nu savnes klare og ambitiøse udspil med konkrete forslag tilbud fra de rige lande.

Globalt erkender man, at der skal meget store midler til. Håbet kan findes, når vi erkender, at vi kan handle og modgå den truende klimakatastrofe for en meget lille del af den globale økonomi, og det bliver langt dyrere, hvis vi venter.

I slutningen af juni 2009 er øjeblikbilledet, at Danmark og den danske regering svigter sit ansvar. Danmark er et af verdens rigeste lande. Danmark har højt udviklet teknologi og bryster sig af at kunne gøre økonomien endnu mere grøn og klimavenlig. Men på afgørende områder er Danmarks udspil fraværende eller helt utilstrækkelige.

2. Indledning

Langt størstedelen af de menneskeskabte klimaforandringer stammer fra industrialiserede lande, men udviklingslandene og deres befolkninger er de første og største ofre. Klimakrisen kommer primært på grund af det gigantiske energiforbrug i de rige lande, men den rammer hårdest i fattige lande i Syd, som med deres lave forbrug selv har mindst ansvar for udviklingen.

Klimaforandringerne bremser fattige lande i deres udvikling, fordi de fører til ændret nedbør, vandstanden i havene stiger, der kommer mere tørke og mere uforudsigeligt vejr, specielt i tropeområderne. Ulandene skal tilpasse sig denne situation og arbejde for, at deres eget voksende energiforbrug bliver mere bæredygtigt.

Konsekvensen er, at verdens fattigste kun har en reel mulighed for økonomisk udvikling, hvis de både får støtte til tilpasning og langt nemmere adgang til ny mere bæredygtig teknologi og vedvarende energi. De rige lande skal reducere deres udslip af CO₂ gennem et mere bæredygtigt energiforbrug, men de skal samtidig gennem finansiering være med til at kompensere ulandene for den skade, de påføres af de rige landes overforbrug.

Der skal gennemføres initiativer, der kan mindske udslippene af CO₂, både i de rige lande og i udviklingslandene. Det er det, der i FN-sproget hedder "mitigation" eller afdæmpning og forebyggelse. Samtidig skal der findes penge til at finansiere en tilpasning til de klimaforandringer, der allerede er i gang. Det kaldes "adaptation". I takt med at den globale temperatur stiger, bliver klimaforandringerne mere drastiske, og regningen for denne tilpasning stiger. For en række ulande er det et spørgsmål om overlevelse, fordi store områder kan blive ubeboelige, med mindre der hurtigt tages initiativer til tilpasning til det nye klima.

Støtte til initiativer inden for tilpasning finansieres i dag primært gennem den eksisterende udviklingsbistand, men de fleste industrilande har ikke levet op til deres løfter om bistand, og de respektive FN-fonde, der har fået ansvar for at uddele klimatilpasningsmidler, har ikke løst opgaven tilfredsstillende¹. De har fået alt for få penge, og de har stort set intet udbetalt til de fattigste lande.

Den aktuelle økonomiske krise forværrer problemerne. I mange industrilande oplever man negativ vækst, og det vil ofte føre til en automatisk sænkning af udviklingsbistanden, da denne post beregnes som en bestemt andel af et lands bruttonationalindkomst (BNI). I Danmark kan der ventes fald i udviklingsbistanden i 2010 som følge af det BNI-fald, der sker for øjeblikket.

Det bliver helt afgørende, at man på klimatopmødet i København kan enes om finansiering, der både er tilstrækkelig stor og bygger på en aftale, der sikrer omfanget i årene fremover.

Mange af de fattigste lande er på forhånd skeptiske. De har hørt mange løfter fra de rige landes ledere, for eksempel om øget udviklingsbistand, og de har alt for ofte oplevet, at løfterne ikke blev holdt. Deres krav er, at finansiering i en ny aftale skal være baseret på sikre mekanismer og ikke på regeringers svingende årlige bevillinger. Kravet er, at den nye finansiering skal bygge på kriterier, som gør den Measurable, Reportable og Verifiable (MRV). På dansk: Der skal være klare kriterier for, hvordan finansieringen måles, indrapporteres og kontrolleres. Finansieringen skal samtidig være tilstrækkelig, den skal være forudsigelig, så man kan planlægge ud fra den, og den skal være additional. Det sidste betyder, at der skal være tale om ekstra penge. Det kan ikke nytte, at man bare omdøber andre midler, som det sker, når man begynder at kalde den eksisterende udviklingsbistand for klimabistand.

Finansiering er et af de store temaer i klimaforhandlingerne. Hvis der ikke kommer en god aftale om finansiering, bliver der ikke nogen aftale i København i december 2009. Det er de rige lande, der skal betale den største del af regningen, men selv for de mest ambitiøse regeringer bliver det svært at finde de nødvendige penge fra statsbudgetterne. Det er derfor sandsynligt, at en aftale om finansiering både vil omfatte offentlige penge (det der i Danmark hedder penge via finansloven) og en form for markedsbaseret finansieringsmekanisme i et tæt samarbejde med erhvervslivet. Forslag om afgifter på brændstof i international fly- og skibstrafik er en sådan markedsbaseret afgift.

De fleste forhandlere og lande går ind for at blande forskellige former for finansiering. Hvordan dette mix skal se ud er foreløbig uklart, men der skal under alle omstændigheder skaffes store offentlige midler fra de rige lande. Finansiering via en international markedsmekanisme vil ikke virke umiddelbart, og der vil under alle omstændigheder være brug for, at en sådan mekanisme støttes og stimuleres af meget betydelige offentlige midler, som sikres via en international aftale.

I det følgende diskuterer vi først nogle af de centrale begreber og elementer i forhandlingerne og fortsætter derefter med en analyse af behovet for finansiering og af, hvordan vi fordeler byrderne retfærdigt. Derefter præsenteres forskellige finansieringsmuligheder, eksisterende og nye. Rapporten afsluttes med et kapitel, som fokuserer specifikt på den danske kontekst og regeringens politiske udmeldinger på klimaområdet.

Vi har så vidt muligt benyttet FN's og Udenrigsministeriets officielle tal og oplysninger, og vi har herunder et afsnit, hvor vi afklarer forskellige centrale begreber. Hvor officielle definitioner har været mangelfulde, har vi selv suppleret og forklaret hvordan. Hvad angår Danmarks andel af finansiering af internationale klimaindsatser har vi primært lænet os op ad beregninger baseret på Greenhouse Development Rights, som beskrives i sektion 2.

3. Begrebsafklaring

3.1 Tilpasning til og modvirkning af klimaforandringer

I klimaforhandlingerne skelnes der mellem tilpasning til klimaforandringer (adaptation) og modvirkning eller reduktion af klimaforandringer (mitigation).

Adaptation eller tilpasning er for eksempel indsatser til beskyttelse af lavtliggende kystområder, udvikling af tørkeresistente afgrøder og nye former for landbrug, klimasikring af veje og broer mv. Det er aktiviteter, som hjælper mennesker med at leve med de kendte konsekvenser af klimaforandringer såsom tørke, oversvømmelser og andre naturkatastrofer.

Mitigation er indsatser, der modvirker klimaforandringerne ved at formindske udslippene af CO₂ og de andre drivhusgasser, som øger temperaturen i atmosfæren. Det kan være fremme af vedvarende energi, skift til mindre energiforbrugende teknologier og andre energibesparende indsatser.

¹ Se afsnit om Global Klimabistand, Klimafonde under FN samt bilag 1

Tilpasning og modvirkning diskuteres som to forskellige indsatsområder, men i mange beregninger af behovene for finansiering er de to områder slået sammen. De er også tæt koblet sammen i virkelighedens verden, fordi en utilstrækkelig indsats for at mindske klimaforandringerne ved at nedsætte udslippet af klimagasser vil føre til langt større udgifter til tilpasning. Der er mange penge at spare ved at forstærke indsatsen for at modvirke klimaforandringer - og ved at gøre det straks.

3.2 Ekstra penge (additionelle midler)

På klimatopmødet i Bali 2007 (COP 13) blev det vedtaget, at penge til den globale klimaindsats skal være ekstra penge (på engelsk: Additional funds). Præcis hvad der menes med det, er der ikke politisk enighed om, og forholdet mellem traditionel bistand og bistand til klimatilpasning er kompliceret.

Nogle lande definerer ekstra penge som alle penge, der ligger ud over eksisterende udviklingsbistand. De fleste rige lande lever ikke op til FN's mål om, at 0,7 % af et lands BNI (bruttonationalindkomst) skal gå til bistand. Disse lande kan skaffe sig nogle billige point, hvis enhver merbevilling, selv fra et meget lavt niveau, regnes for "ekstra penge". En anden definition kunne være, at "ekstra penge" er, hvad der ligger ud over den eksisterende forpligtelse på 0,7 %. Det er eksempelvis den svenske holdning. I de nordiske lande har bistanden traditionelt ligget over 0,7 %, og den tolkning betyder derfor, at landene automatisk giver "ekstra penge", også selv om de ikke øger bistanden.

Danmark gav indtil 2001 1 % af sin BNI i udviklingsbistand, og Danmark gav derudover en betydelig miljøbistand. I dag er den samlede bistand inklusive miljøbistand kun 0,82 %. Set i forhold til 2001 giver Danmarks således i dag langt færre midler.

Forudsætningen for at løse finansieringsproblemet i klimaforhandlingerne er, at finansieringen reelt baseres på ekstra og nye midler. De 0,80 % er Danmarks bidrag til at løse fattigdomsproblemerne og er baseret på gamle løfter, der har været fremsat både i Danmark og internationalt. De ekstra 0,02 % som bistanden er øget med de sidste år, har været afsat til blandt andet klimaindsatsen. De kan derfor, positivt fortolket, ses som et ekstra bidrag til en global klimaindsats. På den baggrund definerer Folkekirkens Nødhjælp i denne rapport additionalitet eller ekstra penge som midler, der ligger udover 0,8 % og samtidig overstiger de godt 15 mia. kroner, som den samlede fattigdomsorienterede bistand udgør i dag. Hvis det danske bruttonationalprodukt falder som følge af finanskrisen, må man øge procentindsatsen.

At definere additionalitet som bistand ud over 0,8 % eller 15 mia. kroner er nødvendigt, men ikke ambitiøst. Folkekirkens Nødhjælp vil fortsat kæmpe for, at der afsættes 1 % til verdens fattige og minimum 0,5 % ekstra til en international klimaindsats. At klimabistanden ligger ud over de 0,8 %, er et absolut minimumskrav.

3.3 FN's klimaforhandlinger

FN's klimakonvention (UNFCCC) er underskrevet af 192 lande, og dens hensigt er at reducere CO₂-udslip og afhjælpe klimaforandringer ved at anerkende de forskellige landes 'fælles, men differentierede ansvar' og 'forskellige kapacitet'. Kort sagt bærer de rige lande hovedansvaret og bør dermed også betale hovedparten af klimaregningen.

Kyoto-protokollen er en international aftale under UNFCCC, hvor 37 industrialiserede lande har bundet sig til at sænke deres CO₂-udslip. Denne reduktion måles i forhold til CO₂-udslippet i 1990 niveau og ventes at betyde en global reduktion af CO₂ på gennemsnitligt 5 % fra 2008-2012.² Kyoto-protokollen blev forhandlet i Kyoto i 1997 med virkning fra 2005. 184 lande har indtil videre ratificeret Kyoto-protokollen. Aftalen udløber i 2012, og en ny aftale skal gælde fra 2013.

Kyoto-protokollen var mangelfuld, både fordi den indeholder meget beskedne reduktionsmål, og fordi den ikke inkluderer USA, Indien og Kina, som udover Rusland og EU er de store udledningslande. Kyoto-protokollen blev skrevet under af USA ved forhandlingerne, men da den amerikanske kongres efterfølgende ikke godkendte aftalen, trådte den aldrig i kraft i USA.

Aftalen er blevet kritiseret for at være baseret på 1990-niveauer. Rusland og flere andre østeuropæiske lande oplevede en stor nedgang i industriproduktionen efter murens fald, og det betød et automatisk fald i CO₂-udslippet.

Ved FN's klimatopmøde i december 2009 i København (COP15) skal en ny klimaaf tale vedtages som afløsning for den nuværende Kyoto-aftale. Den store forskel er, at der nu forhandles om en global aftale, som også kommer til at inkludere ulandene.

² http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

4. Klimaregningen og hvordan den skal deles

4.1 Hvor stort er behovet?

Der er skrevet mange rapporter, der anslår et rammebeløb for udgifterne til klimatilpasning. Konklusionerne svinger voldsomt, og det skyldes primært, at der ikke er enighed om periode, metode eller behov. Det er til dels subjektive vurderinger, der bestemmer parametrene og dermed konklusionerne. Heller ikke blandt de forskellige FN-organisationer er der enighed. F.eks. vurderer UNDP, at der skal investeres 86 milliarder dollar (USD) årligt fra 2015, mens FN's klimapanel UNFCCC skriver om 50-70 milliarder USD årligt på ubestemt tid.

Der findes en række andre beregninger på, hvad klimatilpasning i udviklingslande vil koste. Tabel 1 opsummerer resultaterne fra disse undersøgelser i USD pr. år.

Oxfam	min. 50 mia. USD
UNDP	86-109 mia. USD i 2015
WorldBank	9-41 mia. USD
UNFCCC	28-67 mia. USD i 2030

Tabel 1) Egen tabel på baggrund af Müller 2008, Klein & Persson 2008, UNFCCC 2007

De forskellige studier varierer både i metodologi, tidshorisonter og medtagede tilpasningsbehov, ligesom nogle fokuserer på tilpasning, mens andre "blander" tilpasning og reduktion af CO₂ (adaptation og mitigation). Det fører til stor forskel på resultaterne, og det besværliggør en sammenligning. På trods af store forskelle er der dog bred enighed om, at udgifterne vil beløbe sig til et tocifret milliardbeløb pr. år (USD).

I Danidas 2007-årsrapport henvises til UNDP's tal på 86 mia. USD pr. år til klimatilpasning i ulande. UNDP-rapporten konkluderer, at der er behov for nye og flere penge³, og at disse ikke skal ses som velgørelse, men som investering, kompensation og social retfærdighed.⁴

Skønnet fra UNDP er, som det fremgår af tabel 1, det højeste, der hidtil har været udsendt, og i kombination med den korte tidshorizont bevirker det, at vi trods Danidas henvisninger til disse tal har valgt at bruge de lidt lavere tal fra UNFCCC i vores beregninger, da UNFCCC's estimat fra 2007 er baseret på en af de mest omfattende undersøgelser, der er lavet af omkostningerne ved klimatilpasning. UNFCCC's analyse identificerer "additionelle" investeringer i 2030. Der arbejdes med 7 tilpasningssektorer; landbrug, skov og fiskeri, vandforsyning, sundhed, naturlige økosystemer, kystzoner og infrastruktur (UNFCCC 2007). Udgifterne til infrastruktur udgør den største usikkerhed i beregningen og er grunden til det store i spænd i estimatet fra 28 til 67 mia. USD. På trods af det store beløb i absolutte tal vil udgifterne til klimatilpasning i udviklingslande svare til under 0,1 % af det anslåede globale BNI i 2030.⁵

86 mia. om året svarer til ca. 0,2 % af OECD's samlede BNI. Til sammenligning svarer dette ca. til 1/10 af OECD-landenes militærbudget.⁶ Der gives kun lidt over 100 mia. dollar om året til udviklingsbistand på verdensplan⁷, mens militæruddgifterne beløber sig til over 1.000 mia. dollar.

4.2 Reduktion (mitigation)

Det er de rige lande, der først og fremmest skal reducere deres CO₂-udslip, men de fattige landes energiforbrug vokser i takt med udvikling og industrialisering. Nogle, som Kina, kan betale meget selv og er også selv i spidsen med hensyn til at udvikle renere teknologi. Men andre skal have støtte. Derfor skal verdens fattigste lande også have hjælp til at reducere deres CO₂-udslip ved at indføre mere vedvarende energi, ved at beskytte skove og plante flere, og ved at benytte mere energieffektiv teknologi. Stockholm Environmental Institute og den amerikanske tænketank EcoEquity har for Folkekirkens Nødhjælp udarbejdet en analyse, der med henvisning til FN peger på, at ulandene årligt skal have 65 milliarder dollar til det formål plus penge blandt andet til udbredelse af teknologi.

³ UNDP s. 193

⁴ UNDP s. 192 + 194

⁵ Baseret på Behrens 2008

⁶ UNDP (2007) s. 194

⁷ Danidas årsrapport fra 2007 (2008) s. 80

Verdensnaturfonden, Greenpeace og en række andre internationale ngo'er fremlagde i juni 2009 i Bonn et udkast til en Københavner-Klimatraktat, hvor man skønner, at de årlige udgifter til reduktion af CO₂ (mitigation) er på 55 milliarder dollar. Men derudover foreslår man afsat 42 milliarder dollar årligt for at hindre skovrydning og forringelse af eksisterende skove.

Skøn over, hvad reduktion af klimaændringer i fattige lande vil koste, er også præget af meget stor usikkerhed, men der er tale om et beløb, der formentlig er i samme størrelsesorden som tilpasningsbeløbene.

4.3 Tilpasning + Reduktion

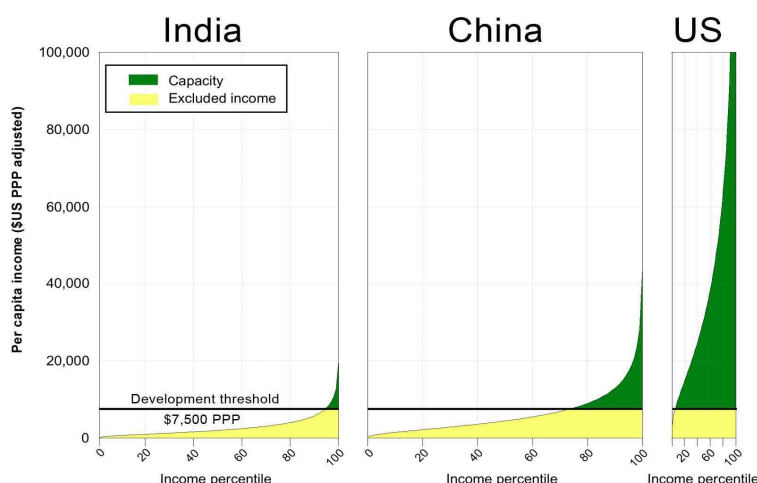
De internationale ngo'ers Bonn-udspil til den kommende københavnske klimatraktat taler om et samlet årligt finansieringsbeløb på 160 milliarder dollar, fordelt på 56 mia. til tilpasning, 55 mia. til reduktion og 42 mia. dollar til skovindsatser. Det er baseret på forsigtige skøn. Og tallene stiger for hver ny analyse der kommer.

På baggrund af tallene fra UNFCCC når vi frem til et samlet skøn til såvel tilpasning, reduktion af CO₂ og teknologioverførsel, der indebærer en samlet årlig regning på mellem 250 og 500 milliarder dollar. Det er dette overslag, der ligger til grund for vores beregning af klimaregningen ud fra de såkaldte Greenhouse Development Rights, der behandles i næste afsnit. De danner også grundlaget for denne rapport's vurdering af, hvad Danmark skal betale.

4.4 En retfærdig byrdefordeling

At mindske de globale udslip af drivhusgasser er så stor en opgave, at den kun kan løftes, hvis alle verdens lande er med. Det er dog netop fordelingen af dette ansvar, som er svær at løse. En sandsynlig løsning vil være en forhandling, der bygger på de forskellige landes politiske tyngde. Dette er dog ikke nogen bæredygtig løsning, da de politiske styrkeforhold ændres over tid. De fattigste lande med mindst politisk magt sættes dermed i en taberposition uden for indflydelse.

Der findes alternativer. Stockholms Environmental Institute og den amerikanske tænketank EcoEquity har også udviklet en nøgle for retfærdig byrdefordeling. Nøglen kaldes Greenhouse Development Rights (GDR), og ved hjælp af den udregnes de nationale forpligtelser ud fra principper om kapacitet, historisk ansvar samt retten til udvikling. Det historiske ansvar defineres som de enkelte landes samlede udslip siden 1990, der er det år, hvor man anerkendte videnskabelig dokumentation for, at menneskelige aktiviteter påvirker klimaet. De enkelte landes kapacitet til at bidrage til klimaregningen måles på grundlag af det pågældende lands indkomstniveau (BNI). Retten til udvikling sikres ved at fastlægge en tærskel, der giver fradrag for borgere, som har mindre end 7500 USD per år til rådighed (ca. 110 danske kroner per dag). Begrundelsen er, at fattige mennesker har brug for penge og "CO₂-udslip" for at sikre basale rettigheder som sundhed, uddannelse og mad.



Kurverne viser forskellen mellem Indien, Kina og USA, når det drejer sig om en retfærdig byrdefordeling. Det gule felt er indkomst, som kan udelades, fordi de fattigste ikke tæller med. Den grønne del er evnen til at betale!

På baggrund af de tre parametre (historisk ansvar, kapacitet og udviklingsgrænse) fastsættes et lands ansvar og kapacitetsindeks. (Se figuren). Dette angiver de enkelte landes ansvar målt i procent af det samlede globale ansvar. Hvis nøglen bruges for 2010, er USA's samlede ansvar ca. en tredjedel af det globale ansvar, hvor EU har ca. en fjerdedel. Et stort uland som Kina har 5,5 % ansvar. Danmarks ansvar er, selv om vi kun rummer 0,08 % af jordens befolkning, 0,38 %, hvilket kan sammenlignes med, at Indien med en milliardbefolkning kun har 0,5 % ansvar. Skønnes de samlede årlige omkostninger, som omtalt ovenfor, at være mellem 250 og 500 milliarder dollar pr. år, vil Danmarks andel være 1-2 milliarder dollar (6-12 milliarder kroner) årligt.

5. Finansiering af en fremtidig klimaaftale

Finansieringen af de mange nødvendige aktiviteter, som klimaforhandlingerne dækker, er et af de store dilemmaer. Der eksisterer i forvejen flere fonde, som skal generere og kanalisere penge til forskellige klimarelaterede formål, og i de igangværende klimaforhandlinger drøftes et antal nye forslag. I dette kapitel præsenteres forslag, som ligger udover direkte bevillinger på finansloven for eksempel gennem udviklingsbistand. Først præsenteres de eksisterende modeller og derefter de nye muligheder, som måske sættes i gang efter det kommende klimatopmøde i København. Det er dog ikke sandsynligt at den nødvendige finansiering kan findes kun gennem forskellige mekanismer og fonde. Samarbejde med erhvervslivet bliver også et centralt element. Kapitlet afsluttes derfor med nogle kommentarer om dette.

5.1 Eksisterende finansieringsmekanismer

Klimafonde under FN

I 2001 blev der under UNFCCC etableret 3 fonde til finansiering af klimatilpasning i udviklingslande, the Least Developed Countries Fund (LDCF8), the Special Climate Change Fund (SCCF9) og the Adaptation Fund (AF10). For at opnå finansiering skal et projekt først og fremmest godkendes og støttes af den nationale regering, herudover skal klimaprojektet være til gavn for andre lande end det land, hvor projektet skal gennemføres, og først på det grundlag ydes finansiering til de meromkostninger, der er forbundet ved at løfte projektet fra nationalt til internationalt niveau.

Denne procedure har vist sig helt umulig at gennemføre for de fleste ulande, da de hverken har regeringsapparat eller ressourcer til at få trumfet en sådan ansøgning igennem. Konsekvensen har været, at næsten en tredjedel af de 760 millioner USD, som er blevet fordelt over de sidste 3 år, er gået til Kina, Indien og Brasilien, og mindre end 100 millioner USD til projekter i verdens 49 fattigste lande ¹¹. (se bilag 1 for samlede fondsfordelinger under "the Global Environment Facility (GEF)").

SCCF og LDCF er afhængige af bidrag fra de rige lande, men AF har dog en anden kilde. Hver gang den såkaldte Clean Development Mechanism (CDM) bliver brugt, går en del penge til AF, som på den måde sikres finansiering gennem en global skat. Selv om modellen ikke har givet så store penge, er den bemærkelsesværdig, fordi det er en global skat og dermed et første eksempel på noget, som har været diskuteret i lang tid, men ellers ikke er blevet til virkelighed.

Klimafonde under Verdensbanken

Verdensbanken har flere forskellige puljer for klimarelaterede initiativer. Den seneste kaldes for Climate Investment Funds (CIF) og inkluderer penge til teknologi og tilpasning. CIF er kontroversiel, da den blev etableret, samtidig med at ulandene i klimaforhandlingerne krævede, at klimafinansieringsmekanismen skulle oprettes inden for FN's rammer, og at denne finansiering ikke måtte tælle som traditionel bistand.

Fonden er indtil nu den største af de internationale fonde, der fokuserer på klimaspørgsmålet. Donorerne gav i 2008 i alt tilsagn om at skyde 6 milliarder dollar ind i fonden, og den forventes at udbetale de første midler i år. Danmark har givet tilsagn om at indskyde 65 millioner danske kroner i fonden i 2009 og det samme beløb i 2010. Ulandene har større indflydelse i FN-systemet end i Verdensbanken, og bankens klimapolitik har ikke haft det bedste ry, da for eksempel kulkraftværker og lignende har fået betydelig støtte. Der har været kritik af, at banken siger ét og gør noget andet med de relativt små klimapuljer.

Clean Development Mechanism (CDM) og Joint Implementation (JI)

Med Kyoto-aftalen kom der to nye finansielle mekanismer kaldet CDM og JI. JI er et program, hvor rige lande kan skaffe sig "syndsforladelse" for deres egne CO₂-udslip ved at investere i projekter, som mindsker CO₂-udslip i andre rige lande som kompensation for udslip i eget land. CDM fungerer på samme måde, men i ulande, dvs. at frem for at mindske udslip "hjemme" er det muligt at investere i projekter, der reducerer udslip i ulande. CDM har dog ikke haft den ønskede effekt og i nogle tilfælde ligefrem ført til negative konsekvenser. Projekterne er i meget stor udstrækning gået til nogle få store

⁸ 173 millioner USD, kortsigtet udvikling, forbeholdt LDC lande

⁹ 90 millioner USD, langsigtet udvikling forbeholdt alle udviklingslande

¹⁰ Forventet størrelse: 80-300 millioner USD indtil 2012.

¹¹ The Guardian 20. Februar 2009

ulande (f.eks. Indien og Kina), og de har i mange tilfælde støttet initiativer, som ulandene selv relativt nemt havde kunnet tage uden støtte. Ifølge kritikken har mekanismen i visse tilfælde frataget ulande incitament til egne initiativer.

5.2 Nye forslag om finansiering

I forhandlingerne op til klimatopmødet i København er der fremsat en række nye konkrete forslag til, hvordan den nødvendige klimafinansiering kan findes og anvendes.

En skat på CO₂

Schweiz har foreslået, at man opretter en global skat på CO₂. Skatten skal svare til 2 USD per ton CO₂-udslip fra fossile brændstoffer. På grundlag af et princip om, at alle lande har fælles, men dog forskelligt ansvar foreslår Schweiz, at de første 1,5 ton CO₂-udslip per person i et land kan fradrages. Det skal sikre, at de fattigste lande ikke kommer til at betale. I praksis vil det betyde, at de først skal betale ved et udviklingsniveau, hvor udslippene i gennemsnit er højere end 1,5 ton CO₂ per person pr. år. Det interessante er, at konceptet giver incitament til at mindske CO₂-udslippene, samtidig med at der genereres penge. Sandsynligheden for at en global skat kan vedtages er dog lille, da alle rige lande i princippet er mod globale beskatningssystemer.

Auktionering af udslipsrettigheder

Et af de mest omdiskuterede finansieringsforslag kommer fra Norge. De foreslår et system med CO₂-kvoter, hvor hvert land skal give en andel (ca. 2 %) af sin nationale kvote til international auktionering. Indtægter fra den internationale auktionering af udslipsrettigheder skal kunne bruges til klimarelaterede aktiviteter. Norge mener, at dette system kan generere mellem 15 og 25 milliarder USD pr år

Alle bidrager og alle får

Mexico er kommet med et forslag, som også har fået stor opmærksomhed. Mexico foreslår en ny global fond under FN's klimaenhed UNFCCC. Fonden skal bruges til tilpasning, reduktion af udslip samt teknologioverførsel, og den skal være med til at finansiere en ny klimaafnægt. Det som gør forslaget specielt er, at alle lande bidrager, dog afhængigt af udslip, befolkningsstørrelse og kapacitet, men også at alle lande kan modtage bidrag.

En global fond

Den store gruppe ulande, kaldet G77 inkl. Kina, har også foreslået en global fond. De fokuserer på, at det er de rige landes ansvar at betale til fonden, og foreslår, at 0,5 – 1 % af de rige landes samlede BNI skal gå til fonden. Ulandene er meget kritiske overfor at blande klimapenge sammen med traditionel u-landsbistand og specielt at lade dem administrere af eksisterende institutioner som Verdensbanken. Derfor argumenterer gruppen for, at kun finansiering, som kanaliseres inden for UNFCCC skal tælle som klimafinansiering, og at andre bidrag fra de rige lande (for eksempel via Verdensbanken) ikke kan regnes med i en aftale i København.

En retfærdig finansieringsmekanisme

Det norske forslag om auktionering og det mexicanske forslag om en fond er begge aktuelle forslag i forhandlingerne, og der er også mange lande, der overvejer muligheder for at slå dem sammen. Folkekirkens Nødhjælp har sammen med en række europæiske søsterorganisationer udviklet et forslag til, hvordan dette kan gøres. Den såkaldte "FN's Klimafond" (United Nations Climate Fund) vil få penge gennem auktionering ligesom i det norske forslag. Pengene skal derefter fordeles til forskellige formål som tilpasning, reduktion af CO₂-udslip og teknologiudvikling på en måde, der minder om det mexicanske forslag. Det nye element i forslaget er dog, at det er kombineret med Greenhouse Development Rights, den fordelingsnøgle som beskrives ovenfor i kapitel 4.4. Det betyder, at alle lande forventes at bidrage, men at alle lande også får støtte ud fra det historiske ansvar, økonomiske kapacitet, og retten til udvikling. Forslaget er uddybet i bilag 4.

Fly og skibsfart

To typer af markedsbaserede finansieringsmekanismer, som især har vakt debat, er beskatning eller afgift på international fly- og skibstrafik. Disse transportsektorer er oplagte at fokusere på, da de er meget globale og bidrager til store udslip. Den danske regering har fremsat et forslag, som fokuserer på skibsfarten. Det danske forslag går ud på at skabe en global afgift på brændstof til skibe. Klimaminister Connie Hedegaard har udtalt, at det alene vil kunne give 7 – 12 milliarder dollar pr. år globalt.¹² En sådan mekanisme vil være ens for alle, hvilket gør den nem at administrere, men samtidig medfører den, at ulandene skal være med til at betale. Systemet vil også ramme de lande hårdt, som er afhængige af import via skibsfart, da priser for importen vil stige. De vil sandsynligvis skulle kompenseres. For luftfarten er der lignende ideer. Gruppen af mindst udviklede lande (Least Developed Countries) har foreslået en afgift på ca. 6 US dollar per flyvetur. Det vil give op til 10 mia. US dollar per år.

¹² Interview Politiken 7. juni 2009.

5.3 Samarbejde med erhvervslivet

De rige landes officielle repræsentanter taler meget om erhvervslivets rolle i finansieringen, og der vil blive gjort forsøg på at skabe aftaler, der kan fremme erhvervslivets investeringer i fattige lande og overførsel af teknologi til dem. Erhvervslivet er vigtigt, ikke mindst i bestræbelserne på at skabe langsigtet udvikling baseret på bæredygtig teknologi, men det store fokus på erhvervslivet og de markedsbaserede finansieringsmekanismer er også udtryk for, at ingen regner med at kunne skaffe tilstrækkelige midler via offentlige bevillinger.

Samarbejde med erhvervslivet rummer dog meget komplekse problemer. Da private investeringer styres af selvstændige aktører, kan de ikke målrettes ind i et specifikt geografisk område eller til et afgrænset tema. De fattigste lande har haft meget svært ved at tiltrække udenlandske investeringer, og mange af de tilpasningsteknologier, de har brug for, har ikke markeder i de rige lande, og derfor bliver de ikke videreudviklet. Der er brug for incitamenter for at tiltrække privat kapital og de nødvendige investeringer, men det er også nødvendigt med regler, der sikrer penge til de fattigste lande, samt at den lokale gennemslagskraft bliver så stor som muligt, og at kapitalen ikke kanaliseres videre til andre lande.

6. Bistand og klima

Der eksisterer endnu ikke en klar international definition på begrebet klimabistand, og der er for øjeblikket en tendens til, at udviklingsaktiviteter, som rige lande giver til fattige lande, nu defineres som klimabistand, hvis der er et eller andet miljøelement i denne bistand.

I den politiske debat medregnes indsatserne ofte to gange, både som udviklingsbistand og som klimabistand. Men mange udviklingsprogrammer indeholder flere forskellige komponenter af f.eks. uddannelse, klima og sundhed, og det er svært at lave en præcis opgørelse over andelen af hhv. udviklings- og klimastøtte. OECD/DAC arbejder med nogle meget upræcise såkaldte Rio-markører (efter Rio de Janeiro-konferencen om miljø og udvikling i 1992), der angiver, hvad man i officielle OECD statistikker kan betegne som klimabistand. Generelt anses disse markører for at være helt utilstrækkelige.

Når et projekt klimasikres, giver OECD-reglerne mulighed for, at hele udgiften til projektet defineres som klimabistand, selv hvis klimasikringen kun medfører en vis merudgift. Det er en praktisk foranstaltning, fordi det kan være meget svært at opdele aktiviteterne. Men det gør det meget uklart, hvor mange penge der reelt går til klimaaktiviteter, og hvor mange der går til udviklingsprojekter, som alligevel skulle gennemføres.

6.1 Global udviklingsbistand

De rige lande har i FN forpligtet sig til at afsætte 0,7 % af BNP til udviklingsbistand (ODA), men det er kun et fåtal af landene, som lever op til denne målsætning, heriblandt Danmark, hvor bistandsniveauet i 2008 er 0,82 %. Definitionen på udviklingsbistand er bred. Den er ikke altid fattigdomsorienteret, og i mange lande udhules udviklingsbistanden af programmer som terrorbekæmpelse, gældslettelse og flygtningemodtagelse. De rige lande finansierer også klimabistand via udviklingsbistanden med det resultat, at den fattigdomsorienterede bistand udhules. Hvis udviklingsbistand blot omdefineres som klimabistand, uden at der tilføres flere penge, er det også i strid med princippet om, at der skal additionelle midler (ekstra og nye penge) til denne bistand.

I 2008 voksede den totale globale udviklingsbistand fra OECD landene med 10,2 % og nåede i alt 119,8 milliarder USD. Det svarer dog kun til 0,3 % af OECD's samlede BNI, og niveauet var altså under halvdelen af målet på 0,7 %. Kun 5 lande lever op til FN's 0,7 % mål: Sverige, Luxembourg, Norge, Danmark og Holland. Men på grund af finanskrisen og den negative økonomiske vækst ventes det, at udviklingsbistanden i 2009 vil falde.

Tilbagegangen i udviklingsbistanden vil være et globalt fænomen. I 2009 har Irland og Italien og en række østeuropæiske lande allerede meldt ud, at de agter at skære ned på udviklingsbistanden i 2009. Ifølge Verdensbankens analyser vil finanskrisen og dens mange forskellige negative konsekvenser (faldende investeringer, nedgang i samhandelen, faldende turisme, faldende råvarepriser, faldende bistand mv.) i værste fald føre til et samlet tab for verdens fattigste lande på 700 milliarder dollar, nogenlunde svarende til de seneste syv års internationale udviklingsbistand fra de rige lande.

6.2 Global klimabistand

Den samlede globale klimabistand udgør i dag en minimal del af behovet. Som nævnt tidligere i rapporten har GEF på 3-4 år fordelt omkring 760 millioner USD om året til klimatilpasningsprojekter i fattige lande, men mindre end 100 millioner dollar er gået til de 49 fattigste lande i verden, og Afrika har i de sidste fire år modtaget mindre end 12 % af de midler, der er uddelt fra fondsmidler.

Det er et stort generelt problem, at donorlande på konferencer lover midler til udviklingslande, som aldrig bliver betalt, og det er - udover bureaukrati og indviklede regler – den vigtigste grund til, at der er kommet meget få penge til udbetaling.

ODI¹³ foretog i vinteren 2009 en undersøgelse, som viste, at under 10 % af den lovede klimastøtte fra de rige lande er nået frem til de fattige lande. Den engelske avis the Guardian fulgte op på disse data og skrev, at de rige nationer samlet har lovet 18 milliarder USD, men at under 0,9 milliarder USD indtil videre er blevet udbetalt. Fonden for de mindst udviklede lande, LDCF har på 7 år kun fået indbetalt 172 millioner USD, og der er kun fordelt 47 millioner USD, primært i meget små bevillinger.

De rige lande har via deres bilaterale udviklingsbistand på forskellig vis støttet klimaindsatser, men omfanget er uklart, og disse aktiviteter er ikke finansieret via "ekstra" midler. Når ulandene forud for forhandlingerne i København står stærkt på, at de ikke vil lade sig nøje med tilsagn om øget klimabistand, skyldes det netop disse meget negative erfaringer. Ulandene vil have ekstra midler, som er forudsigelige og garanterede via en form for international mekanisme, og de vil sikre sig, at der ikke sættes lighedstegn mellem ulandsbistand og klimabistand, som de naturligt ser som en kompensation for de skader, de er blevet påført.

7. Den danske situation

I Danmark er klimabistanden ifølge Udenrigsministeriet de midler, der inden for udviklingsbistanden er afsat til klimarelaterede aktiviteter. Disse aktiviteter er baseret på den danske regerings opgørelser til OECD. Da der ikke er vedtaget en endegyldig definition af klimabistand, er der heller ingen international statistik, som viser, hvor meget der ydes i klimabistand.

7.1 Dansk udviklingsbistand

Hovedformålet med dansk udviklingsbistand er fattigdomsbekæmpelse. Før regeringsskiftet i 2001 ydede Danmark derudover en særlig miljøbistand med eget budget.

Udviklingsbistanden var i 2001 på 1,06 %, og et flertal i folketinget havde besluttet, at miljøbistanden gradvis skulle vokse til 0,5 % i 2005. Den særlige miljøbistand blev afskaffet efter regeringsskiftet i 2001, og udviklingsbistanden blev skåret med 1,5 milliarder kroner. Bistanden faldt dermed fra 1,06 til 0,8 % af BNI. I det seneste regeringsgrundlag fra 2007 har regeringen valgt at hæve udviklingsbistanden, som i dag er på 0,82 % af BNI (2008).

En anden regering ville muligvis også have gennemført beskæringer i den samlede danske bistand, men det er ikke helt urealistisk, at den kombinerende udviklings- og miljøbistand i dag kunne have udgjort 1,25 % af det danske BNI, (1 % i udviklingsbistand og 0,25 % i miljøbistand), hvis det tidligere folketingsflertals politik var videreført. De 0,82 % er i finansloven for 2009 opgjort til 15,2 milliarder kr. i udviklingsbistand inklusive miljø- og klimabistand. 1,25 % ville udgøre 23,3 milliarder kroner. Der ville altså være godt 8 milliarder kr. ekstra til rådighed til klimabistand. Som det fremgår af afsnittet "En retfærdig byrdefordeling" (afsnit 5.4), skønnes det, at Danmarks forpligtelse til at yde global klimabistand er på 6-12 milliarder kroner årligt.

Danmarks globale klimaforpligtelser kunne med andre ord finansieres, såfremt den danske politik fra 2001 var blevet videreført.

Dansk udviklingsbistand inkl. miljø og klimabistand udgør i 2009: 15,3 milliarder kr.
Dansk udviklingsbistand + miljø- og klimabistand ville efter målsætningen fra 2001 have udgjort mindst 23,3 milliarder. kr. i 2009

Hvis ikke den samlede bevilling sættes markant i vejret, vil øgede ressourcer til klimatilpasning kun yderligere udhule udviklingsbistanden. Der skal derfor tilføres ekstra midler til klimatilpasning.

Regeringen har haft den holdning, at med voksende samlet udviklingsbistand og voksende BNI (bruttonationalindkomst) kommer der år for år en større bistandsramme. Fra 2008 til 2009 svarede denne stigning til ca. 750 mio. kr., og det resulterede i en samlet udviklingsbistand på 15,2 mia. kr. Når BNI vokser, stiger udviklingsbistanden naturligvis, hvis den er defineret som en fast procentdel af BNI. Risikoen er, at faldende BNI

¹³ Overseas Development Institute

også kan føre til faldende udviklingsbistand. Ifølge den seneste økonomiske redegørelse forventes Danmarks BNI at falde med 2,5 % i 2009. Hvis denne udvikling fortsætter i 2010, og udviklingsbistanden fastholdes på 0,82 % af BNI, vil udviklingsbistanden falde med ca. 400 mio.kr.¹⁴

Selv hvis Danmark hæver bistandsprocenten med 0,01 %, vil der ske et fald i udviklingsbistanden i kroner og øre. Der kræver derfor politisk vilje og mod at fastholde det nuværende bistandsniveau i en krisetid.

7.2 Dansk klimabistand

Reduktion af udslippet af drivhusgasser skal for en meget stor del ske i i-landene, mens klimatilpasning især er nødvendig i ulandene, hvor de største klimaforandringer sker. For Danmark bliver vores egen nedsættelse af CO₂-udslippet en "national" udgift, mens indsatser omkring klimatilpasning især bliver en "international" udgift. Danmark finansierer i dag international klimatilpasning gennem udviklingsbistanden, bl.a. via en klimapulje og via en form for klimasikring af ny bilateral bistand.

Af Danmarks opgørelse af udviklingsbistand til OECD/DAC fremgår, at den samlede klimabistand i den seneste opgørelse udgjorde 1,172 mia. kroner (se tabellen). Der skelnes mellem multilateral bistand (bistand gennem f.eks. internationale fonde og FN-institutioner) og bilateral bistand (bistand direkte fra donorland til udviklingsland). Opgørelsen viser, at Danmark har betalt 918 mio. via den bilaterale bistand og 255 mio. via den multilaterale bistand. Ifølge Udenrigsministeriet er der derudover visse ikke-opgjorte klimaorienterede indsatser i andre dele af den multilaterale bistand.

De 1,17 milliarder kroner er registreret på grundlag af OECD's regler og de såkaldte Rio-markører. Disse markører tillader imidlertid, at hele udgiften til et klimarelevant projekt modtages og ikke kun den andel, der går specifikt til klimasikring. Når man finansierer en vej i Bangladesh og klimasikrer den i forventning om flere oversvømmelser, så kan hele udgiften henregnes som klimabistand, selv om vejen alligevel skulle bygges. Tilsvarende hvis en havnemole forstærkes som led i klimatilpasning. Det kan betyde en kunstig oppustning af de opgjorte tal for klimabistand. De 1,17 milliarder kroner er ikke ekstra penge, men blot den del af udviklingsbistanden, der (også) kan kaldes klimabistand.

7.3 Klimapuljen

I november 2007 besluttede den danske regering at oprette en klimapulje under udviklingsbistanden. Puljen blev tildelt 100 mio. kr. i 2008 og 200 mio. kr. i 2009, stigende til 500 mio. kr. i 2012. I 2013 skal implementeringen af Kyoto-aftalens afløser starte, og der er derfor ikke truffet beslutninger udover 2012. Klimapuljen finansieres inden for udviklingsbistandens ramme og gennem de nyligt tilførte 750 mio. kr. Regeringen vælger at betegne disse penge som ekstra eller additionelle, fordi det samme år, som puljen blev oprettet, blev besluttet at øge rammen for udviklingsbistand fra 0,8 til 0,82 % af Danmarks BNI.

Der er ikke tilført penge til klimabistanden udover klimapuljen, hvilket vil sige, at klimabistanden i øvrigt blot er en del af den oprindelige udviklingsbistand.

7.4 Klimasikring

Danmark har med udgangspunkt i klimahandlingsprogrammet fra 2005 som et af de første donorlande taget initiativ til klimasikring af ny bistand. Man har sat 5 mio. kroner af pr. programsamarbejdsland til såkaldt klimascreening af alle større projekter. I det omfang man bevæger sig over mod sektorstøtte eller egentlig budgetstøtte, søger man i princippet at klimasikre den samlede politik inden for de sektorer, man støtter. Det kan for eksempel være et forsøg på at udforme sundhedspolitikken, sådan at den tager højde for, at klimaforandringer kan føre til mere malaria, eller landbrugspolitikken, så den tager højde for tørke eller større oversvømmelsesrisiko.

7.5 Finansieringen af COP 15 i København

Danmark har brugt betydelige midler fra udviklingsbistanden til at finansiere forberedelserne til klimakonferencen COP 15. Regeringen har indtil videre taget 35 mio. kr fra udviklingsbistanden i 2008, og i 2009 er der på finansloven afsat 40 mio.kr af udviklingsmidlerne. Det er kun foreløbige tal, det endelige beløb forventes at være væsentligt større. Beløbene er ikke udviklingsbistand, men reducerer bistanden. Selv om de rige lande har hovedansvaret for klimakrisen, og de fattige er ofrene, finansieres klimakonferencen ved at skære i bevillinger til de fattige lande.

¹⁴ Baseret på udviklingen 2005-2007

Det er som nævnt meget vanskeligt at lave en opdeling mellem klimabistand og udviklingsbistand. Opgørelser kan også afhænge af, hvilke kampagner der på det givne tidspunkt er i politisk fokus. Nogle gange ønsker en regering at fremhæve sundhedsindsatsen, andre gange uddannelse eller erhvervsstøtte, og kompleks bistand indeholder tit lidt af hvert.

De enkelte projekter og programmer kan være glimrende, uanset at de er komplekse. Kritikken er således ikke en kritik af de enkelte projekter, men alene en kritik af finansieringen. Det er i klar modstrid med ideen om reelle ekstra penge til klimabistand, at pengene ud fra uklare kriterier tages fra den bestående udviklingsbistand og dermed fra verdens fattigste.

7.6 CO₂-provenu finansierer skattelettelser

Den danske regering kunne have skaffet mange flere penge til klimabistand uden at bevilge nye penge på finansloven. Et af de internationale forslag går ud på, at penge fra salg af CO₂-kvoter skal finansiere indsatsen mod klimaforandringer. Men i Danmark går den væsentligste del af proventet fra salg af CO₂-kvoter til at finansiere skattelettelser. I Spørgsmål S 1662 spørger Enhedslistens Per Clausen, om klima- og energiminister Connie Hedegaard er enig i, at proventet fra CO₂-kvotesalget skal gå til at finansiere skattelettelser, hvortil Connie Hedegaard svarer bekræftende, "at der indgår et provenu på 2,3 mia. kr. fra auktionering af kvoter som finansieringsbidrag til skattereformen i den nylige skatteaftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti". Da Per Clausen så spørger, om det er et godt signal at sende forud for klimatopmødet (Spørgsmål S 1663), svarer Connie Hedegaard: "Regeringens og EU's signal til klimatopmødet er, at EU vil påtage sig sin fair andel af finansieringen af forskellige foranstaltninger i udviklingslandene, bl.a. tilpasning til klimaforandringer og reduktion af CO₂-udledninger. Regeringen vil tilvejebringe de nødvendige midler, når de konkrete forpligtelser skal opfyldes." Men spørgsmålet om, hvor de penge skal komme fra, står stadig tilbage.

7.7 Forskellige meldinger fra den danske regering

Der har ikke været nogen udmeldinger fra regeringen om, at udviklingsbistanden skal hæves, selv om hele klimabistanden i dag finansieres inden for udviklingsbistanden. Der har heller ikke været andre klare meldinger om særlige danske indsatser.

Klima- og energiminister Connie Hedegaard har dog støttet ulandenes primære krav om, at de midler, der afsættes til finansiering af klimaindsatser, er ekstra eller additionelle penge ud over udviklingsbistanden. Connie Hedegaard sagde i sin tale på den internationale ngo-konference i København i maj 2009 (15), at der er behov for "reel additional finansiering for at sikre en aftale i København"¹⁶. I et interview i Politiken den 7. juni sagde hun, at "jeg tror, at det er en forudsætning for en aftale, at der er reelle midler på bordet. Det er ikke bare at omdøbe udviklingsbistand – der skal reelle additionelle midler til". Herefter nævner hun blandt andet afgifterne på skibsbrændstof, men hun siger også, at det er vigtigt, at EU på sit topmøde i juni kommer videre i diskussionen om finansiering.

Den 10. juni kommenterer finansminister Claus Hjort Frederiksen EU-finansministrenes møde, hvor man ikke kom videre i den diskussion. Finansministeren sagde: "Det er alt for tidligt at tale om penge. Først skal vi vide, hvad vi kan få for pengene."¹⁷

Hvor regeringens klima- og energiminister siger, at det er vigtigt med udspil nu, både af hensyn til de rige landes troværdighed og af hensyn til selve forhandlingerne og mødet i København, vælger finansministeren at bagatellisere problemet. Der er heller ingen antydning af, at Danmark søger at presse EU til at gøre mere. Hans bemærkning om, at vi først skal vide "hvad vi får for pengene" er en kommentar til, at ulandene skal lave nationale udviklingsplaner for, hvordan de vil nedbringe deres CO₂-udslip. Det er mange af dem i fuld gang med. Meningen er imidlertid ikke, at vi skal have noget for pengene, men at forsøge at afbøde konsekvenserne af de rige landes overforbrug. .

Udviklingsminister Ulla Tørnæs har endnu ikke meldt klart ud i debatten om danske udspil og reelle additionelle midler til klimaindsatser. Hun har f.eks. forsvaret sammenblandingen af udviklings- og klimabistand med, at penge godt på samme tid kan være til gavn for de fattiges udvikling og for klimaet.

¹⁵ <http://www.kemin.dk/da-dk/ministeren/taler/sider/ngo-konference.aspx>

¹⁶ Politiken 7. juni 2009

¹⁷ Politiken 10. juni 2009.

8. Konklusion

Denne rapport viser, at de rige lande bærer et stort ansvar for klimaforandringerne. De tegner sig for størstedelen af de udledninger, som har bidraget til klimaforandringerne – og de har samtidig opbygget ressourcer, som sætter dem i stand til at betale for de nødvendige reduktioner i udledning af CO₂.

Det er et meget stort problem, at de rige lande ikke spiller klart ud med reduktionsmål og vilje til at skaffe den nødvendige finansiering af en akut og påtrængende global indsats. Analyserne af behovets omfang er stadig upræcise, men klare nok til at handle på. Ikke mindst fordi de nyeste forskningsresultater viser, at klimaforandringerne går endnu stærkere end først antaget.

Klimaforhandlingerne går derimod skuffende langsomt. Fem måneder før mødet i København står det klar, at uden konkrete ambitiøse udspil nu bliver det stort set umuligt at nå et tilfredsstillende resultat i december.

Hvis Danmark skal leve op til sit ansvar i forhold til kapacitet og velstand, skal den danske regering afsætte mellem 6-12 milliarder kr. årligt alene til klimabistand. Klimabistanden er i øjeblikket på 1,17 milliarder, men totalfinansieret indenfor rammen af den samlede udviklingsbistand på 15,2 milliarder kr. Hvis den danske regering havde bevaret folketingets målsætning fra 2000 og bevaret 1,00 % BNI (bruttonationalindkomst) til udviklingsbistand og 0,25 % BNI til miljøbistand, ville Danmark i dag kunne give ca. 8 milliarder kr ekstra.

Det ville være nok til at sikre Danmarks internationale forpligtelse og nok til at kunne betale klimaregningen. Der er med andre ord ikke tale om en regning, som det er urealistisk at betale.

Men Danmark og den danske regering går i 2009 ikke i spidsen i diskussionen om finansiering af klimaindsatser. Regeringen prøver at dække sig ind under, at der ikke er en klar definition af, hvad klimabistand er, og at Danmark yder mere end de fleste vestlige lande i udviklingsbistand.

Regeringen viger dermed udenom reelle og nødvendige forpligtelser.

Danmark har ikke givet klare tilsagn, som sikrer, at klimabistanden kommer til at bestå af nye og ekstra penge.

Danmark har i det hele taget ikke meldt ud omkring finansieringen af klimaopgaven.

Regeringen sender uklare og til dels modstridende signaler om, hvad holdningen er til at give additional klimabistand, og regeringen presser ikke EU til at spille ud.

Samlet er konklusionen, at den danske indsats er helt utilstrækkelig. Den er langt mindre, end den ville have været uden beskæringer, og den er præget af forsøg på at opgøre de samme beløb to gange. Både som klimabistand og som udviklingsbistand. Konsekvenserne er negative både for den fattigdomsorienterede udviklingsbistand, for klimabistanden og ikke mindst for klimaforhandlingerne op til topmødet i december i København.

Danmark hører til top 5 over de lande i verden, der har højest udviklingsbistand i forhold til bruttonationalindkomst (BNI), men Danmark er også på top 5 over de lande, der forurener mest per indbygger. Danmark var først med at implementere klimasikring af udviklingsbistanden og har som et af de få lande indbetalt klimamidler til de multilaterale fonde. Det var forventet, at Danmark som værtsnation ved COP 15 igen ville være foregangsland for at sikre en fair aftale.

Men som situationen er i juni 2009, er Danmark ikke et foregangsland, men derimod en del af problemet med utilstrækkelige og uambitiøse udspil og et helt utilfredsstillende tempo i forberedelserne til et møde, der kan blive afgørende for verden.

9. Anbefalinger

Til Danmark:

- Danmark skal gå forrest og lægge penge på bordet nu. Og Danmark skal her og nu fremsætte et konkret og markant finansieringsudspil, der kan være med til at bevæge forhandlingerne fremad, så klimatopmødet bliver en succes.
- Dansk klimabistand skal bygge på "ekstra penge" ud over den nuværende udviklingsbistand. Med "additionalitet" eller "ekstra" penge mener Folkekirkens Nødhjælp, at ressourcerne skal være ekstra i forhold til den traditionelle udviklingsbistand. For
- Danmark betyder det nu og her, at det skal være midler, der ligger ud over den udviklingsbistand Danmark har lovet til at bekæmpe fattigdommen på 15 mia. kr. eller 0,8 % i af BNI. Men additionalitet forudsætter også flere penge i kroner og øre end de nuværende ca. 15 milliarder kroner. Samtidig er det vigtigt at notere, at additionalitet ikke har nogen betydning for implementeringen, hvor det i mange tilfælde vil være svært at skelne mellem klimafokuseret bistand og bistand med et fattigdomsorienteret fokus.
- Dansk klimabistand skal målrettes mod de fattigste lande og de fattigste befolkningsgrupper.
- På længere sigt mener Folkekirkens Nødhjælp, at Danmark bør øge udviklingsbistanden til at udgøre 1 procent af BNI (bruttonationalindkomsten) og derudover afsætte 0, 5% til en stærk international klimaindsats.

Anbefalinger til den internationale klimaaf tale:

Investeringer i langsigtede løsninger, som afhjælper klimaproblemerne, kræver en tilsvarende langsigtet finansieringsplan, og den skal på plads i København til december. Det er helt afgørende, at den aftale der bliver indgået ved klimatopmødet:

- har en ambitiøs målsætning og plan for reduktion af CO₂,
- tager hensyn til alle landes forskellige ansvar for CO₂-udledning og forskellige evne til at betale, f.eks. som beskrevet i Greenhouse Development Rights, der også levner plads til ulandenes behov for udvikling og dermed øget CO₂-udslip
- indeholder en klimafinansiering, der er stabil, forudsigelig, ligger udover den almindelige udviklingsbistand og har en størrelse, der svarer til behovet.
- har en finansieringsmekanisme, der sikrer ulandene den klimakompensation, der er behov for, og at denne kompensation fungerer uafhængigt af BNI og finanslove.
- sikrer, at pengene går til de fattigste. Det kan kun ske, hvis ekstra offentlige midler bevilges på grundlag af forpligtende internationale aftaler og indgår i et samspil med midler, der skaffes via markedsbaserede finansieringsmekanismer og erhvervssamarbejde. Offentlige midler alene gør det ikke, for der vil globalt ikke kunne rejses tilstrækkeligt mange penge. Men private markedsmekanismer gør det heller ikke alene, for der skal være en sikkerhed for, at midlerne ikke pludselig forsvinder eller reduceres drastisk i en finanskrisen eller lavkonjunktur.
- anerkender og accepterer ulandenes berettigede krav om, at midlerne skal være ekstra penge, at de er beskyttet mod bevillings- og konjunkturudsving, og at de er kontrollable.
- opbygger en United Nations Climate Fund som en global finansieringsmekanisme, der bygger på auktionerings-princippet, evt. suppleret med initiativer i forhold til flyrejser og skibsfart. De kan danne basis for en global finansiering, suppleret med bilateralt samarbejde og erhvervssamarbejde.
- tager beslutningen om størrelsen af støtte til tilpasning og reduktion af udslip i ulande separat fra debatten om ulandsbistand og sikrer, at det ikke fører til nedskæringer i den fattigdomsorienterede bistand. Bevillingerne skal være baseret på dokumentation og en forudsigelighed, der gør det muligt for modtagerne at planlægge med dem.
- udvikler incitamenter for at engagere erhvervslivet bredt- incitamenter som ikke nødvendigvis blot er økonomiske. Erhvervsrelaterede løsninger når generelt kun de mere velstående ulande. Der er brug for en institutionel ramme, som kan støtte op om erhvervslivs-samarbejdet også med de fattigste lande.

10. Litteratur

UNFCCC, 2007, Investment and Financial Flows to Address Climate Change, UNFCCC, Bonn

Müller 2008: International Adaptation Finance: The Need for Innovative and Strategic Approach. Oxford Institute for Energy Studies

Klein and Persson 2008: Financing Adaptation to Climate Change: Issues and Priorities. European Climate Platform, ECP Report No. 8

Behrens 2008: Financial Impacts of Climate Change: What Scale of Required Resources? European Climate Platform

The Guardian, John Vidal, 20 februar 2009

<http://www.guardian.co.uk/environment/2009/feb/20/climate-funds-developing-nations>

BILAG

Bilag 1 Udbetaling af FN fondsmidler

Name and link	Type	Administered by	Areas of focus	Number of projects	Total funds disbursed to date (US\$ millions)
Adaptation Fund	Multilateral	Adaptation Fund Board	Adaptation	0	\$0.0
Clean Technology Fund	Multilateral	The World Bank	Mitigation - general	0	\$0.0
Cool Earth Partnership	Bilateral	Government of Japan	Adaptation, Mitigation - general	0	\$0.0
Environmental Transformation Fund - International Window	Bilateral	Government of the United Kingdom	Adaptation, Mitigation - general	0	\$0.0
Forest Carbon Partnership Facility	Multilateral	The World Bank	Mitigation - REDD	0	\$0.0
Forest Investment Program	Multilateral	The World bank	Mitigation - REDD	0	\$0.0
GEF Trust Fund - Climate Change focal area	Multilateral	The Global Environment Facility (GEF)	Adaptation, Mitigation - general	591	\$2,388.7
Global Climate Change Alliance	Bilateral	The European Commission	Adaptation, Mitigation - general, Mitigation - REDD	0	\$0.0
International Climate Initiative	Bilateral	Government of Germany	Adaptation, Mitigation - general	128	\$347.2
International Forest Carbon Initiative	Bilateral	Government of Australia	Mitigation - REDD	0	\$0.0
Least Developed Countries Fund	Multilateral	The Global Environment Facility (GEF)	Adaptation	62	\$47.5
MDG Achievement Fund – Environment and Climate Change thematic window	Multilateral	UNDP	Adaptation, Mitigation - general	16	\$85.5
Pilot Program for Climate Resilience	Multilateral	The World Bank	Adaptation	0	\$0.0
Scaling-Up Renewable Energy Program for Low Income Countries	Multilateral	The World Bank	Mitigation - general	0	\$0.0
Special Climate Change Fund	Multilateral	The Global Environment Facility (GEF)	Adaptation	14	\$59.8
Strategic Climate Fund	Multilateral	The World Bank	Adaptation, Mitigation - general, Mitigation	0	\$0.0

Name and link	Type	Administered by	Areas of focus	Number of projects	Total funds disbursed to date (US\$ millions)
			- REDD		
Strategic Priority on Adaptation	Multilateral	The Global Environment Facility (GEF)	Adaptation	22	\$50.0
UN-REDD Programme	Multilateral	UNDP	Mitigation - REDD	0	\$0.0

Bilag 2 Dansk klimabistand for 2008 opgjort til OECD

DANMARK. 2005-08 udbetalinger til klimarelaterede aktiviteter				
Organisationer	Udbetalinger til klimarelaterede aktiviteter (mio. DKK)			
	2005	2006	2007	2008
UNFCCC fonde	36,80	37,20	36,10	68,90
Øvrige frivillige bidrag, inkl.: IPCC, IUCN, IISD, WRI, IIED, ITTO, UNCCD, Global Mechanism, GWP, ECOWAS, 92-gruppen, CBD, Care, IWGIA/ICC, AFREPREN, GBIF	11,30	35,30	48,90	46,50
GEF	43,40	118,40	93,90	77,50
Bilaterale bistand (Note 1)	513,16	487,54	824,13	917,58
Bidrag via EU	n/a	n/a	n/a	n/a
Bidrag til andre multilaterale organisationer, herunder: UNDP, UNEP, WB, UNESCO:				
UNEP (inkl. Montreal Protokol og ikke-øremærkede bidrag)	56,50	34,50	52,70	39,30
UNDP (inkl. Dryland Development Center, PEI, Grønlandsdialogen)	3,90	1,90	7,70	3,90
WB (inkl. Miljøanalyser/PRSP, WSP, ESMAP, IWRM (vand), African Stockpiles Programme, COM+ Alliance, WDR 2010)	22,00	19,00	25,30	17,00
UNESCO				1,70
Total	687,06	733,84	1088,73	1172,38

Note 1. Udbetalinger er opgjort efter udbetalinger på de bevillinger, der i perioden 2001-2008 er blevet markeret mod Rio-markøren for UNFCCC

(version 27-03-2009)

Bilag 3 Nationale forpligtelser baseret på kapacitet og ansvar

	Population %	Income %	Capacity %	Cumulative Emissions 1990-2010 %	Responsibility %	RCI %
United States	4.6	20.7	29.7	23.3	33.9	31.8
EU (27)	7.2	21.6	27.9	15.9	20.5	24.8
United Kingdom	0.9	3.1	4.2	2.1	2.9	3.7
Germany	1.2	4.1	5.6	3.4	4.6	5.2
Russia	2.0	3.2	2.9	6.3	5.9	3.9
Brazil	2.9	2.8	2.3	1.4	1.2	1.8
China	19.7	12.5	5.9	15.7	7.5	6.6
India	17.2	5.2	0.8	4.2	0.7	0.8
South Africa	0.7	0.7	0.6	1.6	1.4	0.9
LDCs	12.5	1.5	0.1	0.6	0.0	0.1
Annex 1	18.8	57.2	75.1	56.5	73.4	74.6
Non-Annex 1	81.2	42.8	24.9	43.5	26.7	25.4
All High Income	15.1	55.2	75.6	50.9	71.4	74.3
All Middle Income	46.7	36.4	23.4	42.2	27.8	24.8
All Low Income	38.2	8.5	1.0	6.9	0.9	0.9

Bilag 4 The United Nations Climate Fund

A finance mechanism proposed by Aprodev, an association of 17 major development and humanitarian aid organisations in Europe

This proposal outlines a financial architecture that would raise sufficient resources for adaptation and non-Annex 1 mitigation based on Annex 1 mitigation efforts consistent with staying well below two degrees Celsius. In order to preserve the right to development for poor people, the mechanism is based on equity in its resource generation, effort sharing, governance and disbursement, thus funding rapid global mitigation while, at the same time, enabling access to effective financial flows for the poorest and most vulnerable in their effort to adapt to a climate that will threaten their lives, livelihood and dignity.

This proposal draws from and builds on other proposed mechanisms such as the Norwegian, the Mexican and the G77+China proposals by marrying the Norwegian auctioning idea with principles of governance and disbursement from the other two. The main new addition in this proposal is a differentiation of contributions to the auction from Annex 1 Parties. The differentiation formula, known as the Responsibility and Capacity Indicator (RCI), will bring the effort-sharing in line with the principle of 'common but differentiated responsibilities and respective capacities'. This is fully consistent with the first of the two options presented in the European Commission's Communication, which proposes to determine the annual financial commitment of developed countries on the basis of ability to pay and the polluter pays principle.

Summary

The various financial proposals submitted so far have all attracted interest for different reasons.

The Norwegian proposal allows a way of creating an institutionalised flow of resources, not linked to national treasury decisions, but operating at a global level. This could ensure an automatic, scalable, additional and predictable financial flow and so is very promising.

Mexico creates a fund that addresses the issues of 'assessed contributions' and currently involves all countries. However, contributions to and disbursements from the fund are based on a set of equity based criteria.

The G77+China proposal addresses important principles of governance and also express the expected overall need of flows.

Our proposal combines the automatic funding of the Norwegian proposal, with the 'equity based assessed contributions of the Mexican proposal, together with the best existing equity criteria – the Greenhouse Development Rights Framework.

We believe this best ensures the principle of 'common but differentiated responsibility and respective capabilities' and safeguards the right to development for the poor.

We do not limit the financial sources to the auctioning of AAUs, but argue in the interest of accountability, additionality, predictability and scalability that this should be the main contributing source to the Fund.

For the next commitment period we propose that only Annex 1 Parties take on binding obligations to contribute to the Fund. If these commitments are fulfilled, we propose that some of the major non-Annex 1 Parties take on their respective commitments in the subsequent periods.

We propose a fully overhauled cap and trade regime as a basis for the auctioning of AAUs where the cap is set in consistency with a target to keep global warming as well below two degrees as possible. This will require a cut of more than 40 per cent by Annex 1 from 1990 levels by 2020.

Such a cap, combined with other necessary regulatory measures, could give a carbon price in the range of 100 to 150 USD/tonne in 2020.

Essential in our proposal is the bottom-up approach to the assessment and determination of the overall financial needs.

Recipient governments prove their financial needs through NAMAs, NAPAs and other appropriate plans which undertake technical assessments from two panels of experts (mitigation and adaptation) and then are approved by an Executive Board.

Hence, the Board suggests the scale of funding needed for the COP which decides the amount of AAUs to be auctioned.

We propose one financial mechanism under the Convention and the authority of the COP with three separate funding windows.

To ease the administrative burden and ensure ownership, oversight and effective access to funding, the mechanism is equipped with Multi Stakeholder National Groups which works as a combination of national disbursement hubs and climate strategy providers.

This is not an attempt to describe what a politically feasible outcome of these negotiations could look like. It's simply a proposed just and equitable financial mechanism under the UNFCCC.

The full proposal can be found at www.aprodev.net