

Regeringen på villovägar mot Köpenhamn

En granskning av regeringens
internationella klimatsatsning

Utsläppsreduktion

Begreppet utsläppsreduktion används i denna PM som översättning av det engelska begreppet mitigation, vilket egentligen har en betydligt bredare betydelse. Det omfattar inte bara minskade utsläpp utan även åtgärder som ökar upptag och lagring av växthusgaser, till exempel sänkor, och ändrade odlingsmetoder.

Innehåll

1. Sammanfattning	4
2. Inledning	9
3. Sverige och de internationella klimatförhandlingarna	11
4. Regeringens klimatsatsning i höstbudgeten	13
4.1 Överblick: internationella klimatinsatser	13
4.2 Anslag till klimatinvesteringar i andra länder	16
4.2.1 Utsläppsleken: Clean Development Mechanism, CDM	16
4.2.2 CDM – inneboende problem	18
4.2.3 Regeringen femtonfaldigar anslaget	20
4.2.4 Tveksam kostnadseffektivitet	21
4.2.5 Utvärdering saknas	22
4.2.6 Bilateral projekt	23
4.2.7 Multilaterala investeringar	23
4.2.8 CDM – sammanfattning	26
4.3 Insatser inom ramen för utvecklingssamarbetet	28
4.3.1 Urholkning av biståndet	30
4.3.2 Klimatkonventionen	30
4.3.3 Kyotoprotokollet	32
4.3.4 Clean Technology Fund	33
4.3.5 Sammanfattning: Klimat och utvecklingssamarbete	33
4.4 Regeringens anslag	34
4.4.1 Anslag till Anpassningsfonden och Världsbankens IDA	34
4.4.2 Anslag till GEF och Världsbankens Clean Technology Fund	35
4.4.3 Anslag till IFAD, FAO och WFP	38
4.4.4 Anslag till katastrofförebyggande stöd	39
4.4.5 Anslag till bilateralt utvecklingssamarbete	39
5. Sammanfattning av åtgärderna	40
5.1 Insatser för utsläppsreduktion	40
5.1.1 Utsläppsreduktion genom CDM	40
5.1.2 Utsläppsreduktion genom GEF	41
5.1.3 Utsläppsreduktion genom Clean Technology Fund	42
5.2 Insatser för anpassning	42
5.2.1 Anpassning genom Anpassningsfonden	42
5.2.2 Anpassning genom IDA	42
5.2.3 Anpassning genom Sida	42
5.2.4 Anpassning genom katastrofförebyggande åtgärder	42
5.2.5 Anpassning genom FAO, WFP och IFAD	42
6. Miljöpartiet vill	43
Förkortningar	44

1. Sammanfattning

Det svenska klimatarbetet har varit framgångsrikt. Det senaste decenniet har utsläppen minskat med åtta procent, trots att Sveriges beting tillåter högre utsläpp. Med detta i bakfickan har Sverige kunnat driva ett aktivt och framgångsrikt arbete även internationellt – att kunna visa att ekonomin utvecklas samtidigt som utsläppen av växthusgaser minskar är ett framgångsrecept.

Sverige är ett av ett mycket litet antal länder i världen – kanske det enda land - som har nått så långt. Det ger råg i ryggen för svenska politiker och tjänstemän när de förhandlar internationellt och det ger inspiration till det stora flertal länder som har en svårare situation. Att Sverige dessutom har nått detta resultat utan att använda flexibla mekanismer eller sänkor gör inte saken sämre.

Men det som har gjorts historiskt räcker inte, det behövs fler skarpa åtgärder.

Färska uppgifter från den europeiska miljömyndigheten EEA visar att den svenska framgångskurvan håller på att vända, de svenska utsläppen kommer att öka fram till 2020 om regeringen inte vidtar fler åtgärder.

I enlighet med vetenskapliga underlag och rättvisa utvecklingsprinciper måste utsläppen i Sverige minska med minst 40 procent fram till 2020. *Utöver* detta har Sverige även ett ansvar att hjälpa fattiga länder att utvecklas utan att öka sina utsläpp samt att hjälpa dem att anpassa sig till den klimatförändring som ofrånkomligen kommer att ske.

Regeringens klimatpolitik går dock i hög grad ut på att undvika kritik för att man inte vidtar åtgärder på hemmaplan och istället köpa utrymme från andra länder, främst utvecklingsländer. Till skillnad från tidigare regeringar är den nuvarande en ivrig förespråkare av så kallade flexibla mekanismer, främst Clean Development Mechanism, CDM, som innebär att ett land kan köpa sig fritt från krav på utsläppsminskningar genom att investera i klimatprojekt i utvecklingsländer.

Ett exempel på detta är att höstbudgeten saknar skarpa förslag på inhemska åtgärder, istället anslår man 1 670 miljoner kronor under perioden 2009-2011 för utsläppsreduktioner i utvecklingsländer genom CDM och genom att öronmärka en del av biståndet. Den del som gäller CDM uppgår till 280 miljoner kronor per år, en femfaldig ökning jämfört med förra årets budget och 15 gånger mer än den förra regeringens anslag på 18 miljoner.

Ett annat exempel är att regeringen under 2008 aktivt har arbetat inom EU för att öka den mängd CDM som får användas.

Miljöpartiet har valt att kartlägga anslagen och mottagarna i syfte att klargöra hur regeringens utländska satsningar ser ut i verkligheten, vad det betyder konkret när de säger sig minska utsläppen i utvecklingsländer istället för i Sverige.

Eftersom avgränsningen mellan utsläppsreduktioner och anpassning ibland är flytande omfattar kartläggningen även anpassningsåtgärder. I orienterande syfte föregås detta av en kort beskrivning av de internationella klimatförhandlingarna och hur Sverige agerar där.

Parallellt med denna kartläggning publiceras även utdrag inom tre viktiga områden: klimatinvesteringar och bistånd, CDM samt en granskning av Världsbankens Clean Technology Fund (CTF).

Regeringens insatser för internationellt klimatarbete 2009-2011

Syfte	Anslag, mkr	Inriktning
Utsläppsreduktion	788*	Till flexibla mekanismer. Anslaget kommer nästan uteslutande att användas till CDM, troligen genom investeringar i enskilda projekt och genom fonder.
	1 000	Genom GEF och Världsbankens Clean Technology Fund. Enligt obekräftade uppgifter kommer 600 miljoner att gå via CTF och 400 miljoner genom GEF.
Anpassning	1 560	Anslaget fördelas mellan Anpassningsfonden, Least Developed Countries Fund, Special Climate Change Fund och Världsbankens International Development Association. Hur stor andel som kanaliseras genom respektive mottagare är oklart.
	150	Till "mark- och jordbruksfrågor" via tre olika FN-organ: FAO, WFP och IFAD. Det är oklart hur anslagen fördelas mellan mottagarna och huruvida de gäller anpassning (troligast) eller utsläppsminskning.
	195	Till katastrofförebyggande insatser, "till exempel" för genomförande av Hyogo Framework. Anslaget bör rimligen anses gälla anpassning av akut karaktär.
	1 150	Biståndsarbete med fokus på Afrika och särskilt länder med egna anpassningsplaner. Preliminära indikationer tyder på att pengarna i första hand kommer att gå till att addera en klimatkomponent till pågående projekt.

Färgade fält indikerar att stödet finansieras ur biståndsbudgeten.

** I regeringens kommunikation anges 680 miljoner men i budgeten anges 788*

Kartläggningen visar ett flertal allvarliga problem. Det mest övergripande är att Sverige på detta sätt smiter undan från att ta sitt ansvar, vilket kräver att Sverige i första hand inför åtgärder som minskar utsläppen på hemmaplan.

I förlängningen går detta ut över Sveriges förtroende internationellt, teknikutvecklingen och Sveriges konkurrenskraft på de nya marknader som söker klimat- och energiteknik.

Dessutom medför det att regeringen skjuter upp och därmed försvårar och fördyrar nödvändiga åtgärder inom transport- och energisektorn.

Ett annat övergripande problem är att merparten av satsningen – över fyra miljarder kronor – sker genom öronmärkning i biståndsbudgeten. Detta strider mot FN:s klimatkonvention UNFCCC, Kyotoprotokollet liksom uttryckliga villkor i flera av de fonder dit pengarna ska kanaliseras.

Utöver detta finns uppenbara och allvarliga brister eller tveksamheter hos flera av de kanaler och mottagare som regeringen har valt. Till att börja med är det högst osannolikt att investeringar i CDM ger utsläppsreduktioner på samma nivå som de ökade utsläpp som Sverige därmed får göra. Investeringen ger i dagsläget Sverige ett extra utsläppsutrymme på drygt fyra miljoner ton medan den förväntade minskningen i utvecklingsländerna är betydligt mindre, kanske hälften så stor, i värsta fall ännu mindre. Därmed skapar investeringen ökade utsläpp jämfört med om åtgärder hade vidtagits i Sverige.

Regeringens femtonfaldigande av statens investeringar i CDM är också behäftad med andra problem: vilka fonder som kommer att användas är oklart, men de som har använts hittills – Världsbankens Prototype Carbon Fund (PCF) och Asia Pacific Carbon Fund (APCF) - har oklara och delvis undermåliga kriterier för investeringarna. Risken är stor att investeringarna inte får positiva effekter för hållbar utveckling i Syd.

Även den andra delen av satsningen på utsläppsreduktion i utvecklingsländer – biståndsdelen på 1 000 miljoner – innehåller allvarliga brister och problem. Framför allt gäller det de 600 miljoner som regeringen tänker kanalisera via den nystartade CTF som administreras av Världsbanken.

Kritiken gäller dels Världsbanken som aktör. Den uppfattas som en sluten och odemokratisk organisation som styrs av givarnas och ägarnas intressen, det vill säga G8-länderna och en handfull andra rika länder. Utvecklingsländerna – G-77 – har uttryckt att de inte accepterar banken som finansieringsaktör och kan komma att vägra att räkna stöd som kommer denna väg som en del av givarländernas uppfyllelse av sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet och det nya avtal som förhoppningsvis kommer till stånd i Köpenhamn 2009.

Men det finns mer specifik kritik av fonden som sådan. Då den skapades på initiativ av George W Bush 2007 ansågs den av många utgöra ett direkt angrepp på ansträngningarna att skapa demokratiskt förankrade finansieringsmekanismer under FN-systemet.

Denna kritik består. Genom att låta det utlovade stödet gå via CTF skapar de rika länderna – däribland Sverige - en egen kanal som styrs av deras egen agenda och intressen och där mottagarländernas inflytande är begränsat. Fonden kan också ställa krav på mottagarländerna som går långt utanför klimatpolitiken, till exempel vad gäller statsförvaltning och ekonomisk politik.

Ett annat problem med att använda denna fond är att miljökriterierna för att få stödet är låga. CTF medger stöd till alla möjliga sorters energiprojekt, så länge det finns ett sämre alternativ. Man kan till exempel tänka sig att stödja nya kolkraftverk om de är billigare än andra alternativ.

Ytterligare ett problem är att stödet från fonden sker åtminstone delvis i form av lån. Detta kommer att leda många av mottagarländerna längre in i skuldfällan, vilket förstärks av att regeringen – i strid med FN:s klimatkonvention, Kyotoprotokollet, u-ländernas krav och uttryckliga villkor i fondens kriterier – tar detta anslag från den ordinarie biståndsbudgeten för fattigdomsbekämpning.

Något tillspetsat blir resultatet att vi i de rika länderna lånar ut pengar till projekt som vi beslutar om, med teknik som vi äger, under villkor som vi dikterar samtidigt som vi minskar fattigdomsbekämpningen.

I höstbudgeten satsar regeringen även på bistånd för anpassning till klimatförändring i utvecklingsländer. Detta ligger utanför ramarna för denna kartläggning och många detaljer saknas, men en del observationer är ändå på sin plats.

Den goda nyheten är att satsningen finns och att den är förhållandevis stor – drygt tre miljarder kronor – även om mer skulle behövas. Den dåliga nyheten är egentligen tre: De kanaler som används för stödet är i vissa fall tveksamma, framför allt de som är knutna till Världsbanken. Dessutom kommer åtminstone en del av stödet att betalas ut i form av lån och slutligen har regeringen även i detta fall använt pengar från det ordinarie biståndet för fattigdomsbekämpning.

Sammanfattningsvis visar granskningen att regeringens satsning på klimatarbete i andra länder är behäftad med ett antal allvarliga problem. Dessa kan sammanfattas under tre övergripande punkter:

- Över 80 procent av anslagen – drygt fyra miljarder kronor – tas från biståndsbudgeten. Detta strider mot centrala internationella avtal och mot utvecklingsländernas uttryckliga begäran. Det medför minskade insatser för fattigdomsbekämpning och försvårar uppnåendet av FN:s millenniemål. Risken är också uppenbar att andra länder, främst inom EU, nu väljer att gå samma väg.
- En stor del av stödet kommer troligen att utbetalas i form av lån. För fattiga länder innebär det att deras skuldbörda ökar, trots att de rika länderna har åtagit sig att finansiera åtgärder i utvecklingsländer.
- Regeringen gör en kovändning i Sveriges hittills restriktiva politik inom flexibla mekanismer, främst CDM. Jämfört med den förra regeringen 15-faldigar man anslagen, trots att mekanismen är hårt kritiserad och antagligen leder till ökad klimatförändring och minskad omställningstakt, att många projekt är kostnadsmissigt ineffektiva samt ofta har negativa sociala och miljömässiga konsekvenser.

- Genom investeringar i fonder som ligger utanför FN:s förhållandevis demokratiska system, främst Världsbankens Clean Technology Fund (CTF), undergräver man förutsättningarna för en ny global finansieringsmekanism. Dessutom är kriterierna i CTF så låga att fonden riskerar att bli en global mekanism för utbyggnad av kolkraft, kärnkraft och storskalig vattenkraft.

Miljöpartiet anser att regeringens internationella klimatarbete är svagt, orättvist och delvis riskerar att bidra till ökad klimatförändring. Ett land med den roll som Sverige har i internationellt klimatsamarbete kan inte driva en opportunistisk klimatpolitik som syftar till att hitta lättköpta "fixar" istället för de helt nödvändiga åtgärder som krävs för att ta ansvar, till exempel genom inhemska åtgärder i transport- och energisystemet.

- Miljöpartiet anser att målet för Sveriges och EU:s klimatpolitik är tredelat:
 - a) utsläppen ska minska med minst 40 procent till år 2020,
 - b) att utöver detta anta ett konkret mål för hur man på ett långsiktigt och strukturellt sätt ska bidra ekonomiskt och praktiskt till klimatsmart utveckling i Syd samt
 - c) att anslå stöd till anpassning till klimatförändring i utvecklingsländer.
- Sveriges och EU:s ansvar i detta sammanhang bör beräknas enligt den modell som presenteras i Greenhouse Development Rights.
- Sveriges och EU:s bidrag till en klimatsmart utveckling och anpassning i Syd får under inga villkor tas från det ordinarie biståndet och måste utgå från de fattiga ländernas intressen och hållbar utveckling.
- Sveriges och EU:s stöd ska kanaliseras genom organisationer som har ett brett förtroende och stor acceptans i utvecklingsländerna och där utvecklingsländerna har insyn och deltar som part. I dagsläget är det endast FN och Global Environment Facility som kan erbjuda detta.
- Satsningar genom Clean Development Mechanism, CDM, ska uppfylla mycket höga krav, minst s.k. Gold Standard.
- Investeringar i CDM får inte vara förenade med att Sverige eller EU ökar sina egna utsläpp i förhållande till våra åtaganden, de utsläppskrediter som erhålls ska annulleras.

2. Inledning

Sverige har genom åren varit en ledande internationell kraft i kampen mot klimatförändring. Genom agerande i EU, FN och andra internationella organ har Sverige varit ett av den handfull länder som har skapat underlag för internationella överenskommelser om utsläppsreduktioner.

Ett viktigt inslag i arbetet har varit ett starkt agerande på hemmaplan för att minska utsläppen. Motiven har varit flera: det är endast den som själv gör något som med trovärdighet kan be andra att agera; det är vår skyldighet att minska våra höga utsläpp per capita; det är endast i rika länder som Sverige som ny teknik kan växa fram och då behövs incitament för näringslivet; att visa omvärlden att det går att kombinera minskade utsläpp med ekonomisk utveckling är ett starkt argument.

Internationellt klimatarbete börjar hemma.

Regeringen har i detta avseende visat en påfallande brist på handling. De åtgärder som vidtas är kortsiktiga och ineffektiva. Efter flera år av en positiv svensk utveckling där utsläppen har minskat mer än vårt åtagande i Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning, kan vi nu se att kurvan håller på att vända. I den senaste prognosen för utsläpp fram till 2020 framgår att den fallande kurvan har brutits och att Sveriges klimatpåverkan väntas öka.¹ Frånvaron av handling sätter spår.

När regeringen konfronteras med sin passivitet tar ansvariga ministrar genast fram det internationella kortet ur rockärmen. Pedagogiskt förklarar man hur litet Sverige är och hur små de svenska utsläppen är jämfört med utsläppen i Kina eller USA. Det är där utsläppen måste minska.

De svenska utsläppen utmålas som en ovidkommande bagatell. Istället för att göra mer här hemma vill regeringen skicka pengar – delvis från biståndet – för att minska utsläppen i andra länder, där de anser att det är mer effektivt att vidta åtgärder.

Regeringen visar därmed en fullständig brist på insikt. Sveriges sammantagna utsläpp är förhållandevis små av ett enda skäl: att vi är så få medborgare. Vilken grupp människor som helst har små sammantagna utsläpp när de avgränsas till en mindre grupp – till exempel invånare i Los Angeles som släpper ut lika "lite" som vi svenskar gör. Resonemanget kan drivas hur långt som helst, man kan på detta sätt visa att inga utsläpp är viktiga och att ingen behöver göra något.

Men svenskarnas utsläpp är viktiga, per person tillhör de högsta i världen. De är över sju ton per invånare och år, mer än tre gånger högre än den nivå som EU nu utgår från som mål och sex till sju gånger högre än vad som på sikt anses hållbart. De blir ännu högre om

¹ *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2008*, Report No 5/2008, European Environment Agency, oktober 2008

man räknar in de utsläpp som sker i Kina och andra länder för att tillverka de saker vi konsumerar. En del av Kinas utsläpp är de facto våra.

En del av regeringens argumentation bygger också på att det är billigare att minska utsläppen i andra länder, framför allt utvecklingsländer. I samband med att regeringen anslog 788 miljoner kronor för minskade utsläpp i andra länder genom CDM sade till exempel miljöminister Andreas Carlgren:

*"Internationella klimatinvesteringar ger stora utsläppsminskningar för pengarna. De 670 miljoner som nu avsätts motsvarar satsningar på utsläppsminskningar på 6 - 7 miljarder kronor i Sverige."*²

En förfrågan hos Miljödepartementet visar att man saknar konkret underlag för uttalandet. Tjänstemän refererar till att det är allmänt känt och hänvisar sedan till ekonomer på Finansdepartementet som i sin tur hänvisar till egen forskning.³

Uppenbart finns det studier som visar en sådan kostnadsskillnad i teorin, men verkligheten visar något helt annat. Sveriges investeringar i klimatprojekt utomlands sköts av Energimyndigheten. Enligt deras årsredovisning⁴ var kostnaden för ett tons utsläppsreduktion genom de svenska investeringarna mellan fem och elva US\$, ungefär fyra till tio Euro. Som jämförelse är marknadspriset för en utsläppsrätt – ett ton CO₂ – i dagsläget drygt €15, alltså "bara" 1,5 till fyra gånger mer än Sveriges investeringar i utvecklingsländer.

En annan bild av verkligheten är att Energieffektiviseringsutredningen, som presenterades i november 2008, anser att det finns mycket stor potential för effektiviseringar som är direkt lönsamma för industrin.

En utredning⁵ genomförd på regeringens uppdrag av Institutet för tillväxtpolitiska studier, ITPS, visar att det i huvudsak är en myt att utsläppsminskningar är billigare att göra i andra länder än i Sverige. På mycket kort sikt – på marginalen – finns det fall där det stämmer, men det beror på att man väljer mycket enkla och billiga åtgärder, så kallade "*lågthängande frukter*" som kommer att ta slut väldigt fort. Problemet är att dessa åtgärder då görs istället för de helt nödvändiga åtgärder som krävs i transport- och energisystemet på hemmaplan. Man skjuter upp nödvändiga åtgärder vilket på sikt blir samhällsekonomiskt dyrare.

För de delar av regeringens investeringar som görs multilateralt genom fonder är kostnadseffektiviteten än mer tveksam. Många av de projekt som har genomförts globalt

² Pressmeddelande, miljödepartementet, 22 september 2008

³ Se t.ex. *Sveriges klimatpolitik – värdet av utsläppshandel och valet av målformulering*, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier, 2007:4, Björn Carlén, Finansdepartementet 2007

⁴ *Årsredovisning 2007*, ER 2008:01, avsnitt 14

⁵ *Överskattade genvägar i klimatpolitiken*, Institutet för tillväxtpolitiska studier, ITPS, oktober 2008

har haft en katastrofalt låg kostnadseffektivitet och Sverige har genom Världsbankens PCF varit delaktigt i de värsta - de skandalomsusade investeringarna i insamling och destruktion av växthusgasen HFC-23, en biprodukt från kemiindustrin vid tillverkning av gaser för kylskåp.^{6 7}

Dessa projekt utgör en mycket stor andel av de globala CDM-investeringarna, cirka 30 procent av alla investeringar sker i destruktion av HFC-23, främst i Kina och Indien. Upp emot fem miljarder Euro hade investerats i sådana projekt fram till 2006. Oberoende studier visar dock att kostnaden för destruktionen i själva verket hade varit 50 gånger lägre, mindre än €100 miljoner, om den hade genomförts utanför CDM.⁸

Dessutom skapar mekanismen ett incitament att inte införa lagstiftning eller andra regleringar av tillverkningen vilket vore mycket mer effektivt. Kemiindustrin tjänar dubbelt så mycket på att destruera HFC-23 som på tillverkning av den gas som är dess upphov och det finns en oro för att fabriker ökar sin produktion i det enda syftet att tjäna mer på destruktionen.⁹ Därtill tjänar den kinesiska staten enorma belopp på projekten eftersom 65 procent av investeringarna tas ut i skatt.

Vad som kanske är ännu värre är att regeringen missar en stor del av poängen med att minska de svenska utsläppen, att vara det kanske enda goda exemplet i en värld av tvivlare. När Fredrik Reinfeldt eller Andreas Carlgren agerar internationellt åtnjuter de stort internationellt förtroende. Inte för vad de själva gör, utan på vad tidigare regeringar har gjort. De snyltar på Sveriges historiska framgångar utan att själva tillföra något.

När den nuvarande moderatledda regeringen inte gör något för att minska utsläppen, hur ska en svensk minister i framtiden kunna agera med trovärdighet på den internationella arenan? Vad ska driva företagen i Sverige att utveckla ny teknik? Varför ska någon tro att det går att kombinera minskad klimatpåverkan med ekonomisk utveckling när inte ens Sverige klarar det?

3. Sverige och de internationella klimatförhandlingarna

Inom de internationella klimatförhandlingarna under UNFCCC är EU den drivande aktören och Sverige har hittills ansetts vara en av de medlemsstater som i sin tur driver EU inom detta område. Sverige har haft en tradition av att vara pådrivande i sammanhanget.

⁶ PCF är en av de stora investeringarna i HFC-projekten, <http://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=ProjPort&ItemID=24702>

⁷ Läs mer om projekten: http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Clean_Development_Mechanism_and_HFC-23_destruction

⁸ *A Realistic Policy on International Carbon Offsets*, Wara, Michael W; Victor, David G, Working Paper #74, Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University, april 2008

⁹ *Bad Deal for the Planet, why carbon offsets aren't working*, International Rivers, 2008

Just nu pågår slutförhandlingarna inför UNFCCC:s fjortonde Conference of the Parties (COP 14) som ska äga rum i Poznan, Polen mellan den 1 och 13 december. COP 14 är det sista stora mötet innan COP 15 i Köpenhamn (december 2009), där en ny klimatregim som efterträder Kyotoprotokollet är tänkt att etableras. Vid mötet i Poznan ska alla relevanta förslag upp på bordet och sedan följer ett år av förhandlingar inom olika arbetsgrupper fram till COP 15. I egenskap av ordförandeland inom EU hösten 2009 kommer Sverige att kunna spela en central roll för EU:s prestation vid COP 15.

Samtidigt pågår även intensiva förhandlingar inom EU rörande unionens positioner inför COP 14 och 15 där målet är att ha en gemensam position inom så många områden som möjligt. Vid vårtoppmötet 2008 fick EU-kommissionen i uppdrag av medlemsstaterna att ta fram en gemensam strategi rörande finansieringsfrågorna.¹⁰ Strategin ska presenteras av kommissionen i form av ett meddelande i januari 2009. Kommissionen har sedan själva breddat detta uppdrag till att gälla fler frågor, såsom teknologi, utsläppsreduktioner och mycket annat. I själva verket kommer meddelandet därmed att greppa över det mesta av EU:s klimatpolitik. När meddelandet har presenterats kommer EU-interna förhandlingar att inledas och målet är att dessa förhandlingar ska vara avslutade i tid för beslut vid nästa års vårtoppmöte.

Utvecklingsländernas anpassning till klimatförändring och tillgång till resurser för att bygga hållbar utveckling är två av de stora frågor som behöver lösas globalt. De diskuteras på många nivåer och i särskilda arbetsgrupper under UNFCCC. Enligt uppgift från Miljödepartementet arbetar regeringen fortfarande med en rad alternativ som togs fram vid ett av UNFCCC:s arbetsgruppsmöten i somras.¹¹

Regeringen har också tillsatt en kommission¹² som ska utveckla tankarna kring anpassning. Den 13 oktober 2007 bildades Commission on Climate Change and Development (CCCD) - som består av 13 personer, leds av Gunilla Carlsson och vars uppgift är att *"ge förslag på hur biståndet kan 'klimatsäkras' genom att integrera riskreducing och anpassning till klimatförändringar i fattiga länders utvecklings- och fattigdomsbekämpningsplaner. Den ska även ge förslag på hur bistånd ska utformas som tar hänsyn till klimatpåverkan och risken för katastrofer i utvecklingsländerna."* Kommissionen ska presentera en slutrapport under våren 2009.

De ovan beskrivna processerna medför två svårigheter för kartläggningen: dels att svenska representanter inte gärna flaggar med vilken linje man driver och dels att positionerna i många avseenden ännu inte är fastlagda. Allting är uppe i luften.

¹⁰ *Ordförandeskapets slutsatser, 7652/1/08*, Europeiska rådet i Bryssel 13-14 mars 2008

¹¹ Se http://unfccc.int/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/items/4416.php och http://unfccc.int/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/items/4427.php

¹² Commission on Climate Change and Development (CCCD), www.ccdcommission.org

4. Regeringens klimatsatsning i höstbudgeten

Avsikten har varit att så detaljerat som möjligt kartlägga effekterna av regeringens förslag till internationellt klimatarbete i höstbudgeten. Tyvärr finns inte information på en sådan detaljnivå än - höstbudgeten anger endast grova ramar för insatserna. Regeringen har ännu inte fattat de nödvändiga besluten. Specifikationer för anslagen kommer att fastställas med början de närmaste veckorna och fram tills en proposition om klimatpolitiken läggs, preliminärt i december, vissa beslut kan dröja ännu längre.

Av de ramar som anges i höstbudgeten, uttalanden av politiker och tjänstemän, tillgängliga dokument och historiska anslag, kan man ändå få en ungefärlig uppfattning om hur anslaget kommer att användas. Beskrivningen sker utifrån den struktur som regeringen använder i sin promemoria¹³ om höstbudgeten (se 4.1 nedan).

4.1 Överblick: internationella klimatinsatser

Den 9 september 2008 presenterade regeringskansliet en promemoria som redogör för de övergripande delarna av regeringens klimatsatsningar i höstbudgeten. I denna beskrivs satsningen på så kallat klimatbistånd uppgå till fyra miljarder kronor under budgetperioden (2009-2011). Till detta kommer investeringar på 788 miljoner kronor genom flexibla mekanismer. I regeringens kommunikation anges denna satsning uppgå till 670 miljoner, men budgeten anger 788. I promemorian beskrivs det som två huvudinriktningar:

- a) Miljöteknikinvesteringar i utvecklingsländer (CDM och andra flexibla mekanismer) utökas till 670 (788) miljoner kronor.
- b) Insatser inom ramen för utvecklingssamarbetet, cirka 4 000 miljoner kronor, varav större delen ska gå via internationella organ och fonder medan 1 150 sker inom ramen för det bilaterala biståndet.

Mer detaljerade beskrivningar av dessa anslag finns i budgetpropositionen. Vad gäller miljöteknikinvesteringarna beskrivs dessa i volym 11, utgiftsområde 20 sidan 54. Insatser inom utvecklingssamarbetet finns beskrivna i volym 4, utgiftsområde 7, men inte på ett detaljerat, samlat och överskådligt sätt. Därför har denna kartläggning utgått från uppgifter från den ovan nämnda promemorian och samtal med tjänstemän på miljödepartementet, jordbruksdepartementet, utrikesdepartementet m.fl.

I det följande kommer båda ovanstående delar (a och b) ingå i beskrivningen. Redovisningen sker enligt den ordning som satsningarna specificeras i regeringens PM. Nedan återges relevanta delar av regeringens PM.

¹³ *Promemoria: Klimat- och energisatsningar i budgetpropositionen 2009, Näringsdepartementet 2008-09-09*

"Kraftigt ökad satsning på klimatinvesteringar i andra länder

För att begränsa effekterna av klimatförändringarna behövs både åtgärder för kraftigt minskade utsläpp i industriländerna och stöd till utvecklingsländer. Sverige ska fullt ut använda möjligheterna att, inom ramen för Kyotoprotokollets åtaganden, stödja miljöteknikinvesteringar i utvecklingsländer. Det är både ett moraliskt och ekonomiskt ansvar att göra insatser där de är kostnadseffektiva och gör mest nytta. Genom detta kan vi också stärka den internationella klimathandeln inför de kommande förhandlingarna om en internationell klimatöverenskommelse.

Regeringen föreslår därför i budgetpropositionen för 2009 ytterligare satsningar, utöver de som redan vidtagits, för projekt i utvecklingsländer som bidrar till minskade klimatutsläpp och hållbar utveckling. Regeringen föreslår därmed att 670 miljoner kronor anvisas för perioden 2009-2011."

"Insatser inom ramen för utvecklingssamarbetet

Regeringen gör under 2009-2011 en särskild klimatsatsning om totalt över 4 miljarder kronor inom utvecklingssamarbetet. Miljöpåverkan och klimatförändringar påverkar utvecklingen i fattiga länder och drabbar de fattigaste människorna hårdast. Förutsättningar för fattiga kvinnor och män att förbättra sina levnadsvillkor försämras och möjligheterna att uppnå FN:s millenniemål försvåras. Utvecklingsansträngningar som görs riskerar att undergrävas. I förlängningen kan miljö- och klimatrelaterade problem öka ofrivilliga och svårhanterliga flyktingströmmar, politisk instabilitet och svåra hälsoproblem.

Målet för satsningen är främst att på ett effektivt sätt bidra till långsiktiga insatser för anpassning till klimatförändringarna i de fattigaste länderna, men också att bidra till utvecklingsländernas åtgärder för att begränsa halten av växthusgaser, bl.a. genom ökad energieffektivisering, ökad tillgång till bättre teknik och alternativa energikällor samt återbeskningsprojekt. Den av regeringen tillsatta kommissionen för klimatförändring och utveckling ska också verka för att skapa strukturer och riktlinjer för ett svenskt, men även internationellt, utvecklingssamarbete som tar hänsyn till klimatförändringarna.

Främst ska bidrag ske genom befintliga multilaterala initiativ men även i det bilaterala samarbetet, där Afrika står i fokus.

*Totalt avsätter regeringen 1560 miljoner kronor under 2009-2011 för stöd till **anpassning** genom anpassningsfonden under Kyotoprotokollet, klimatkonventionens biståndsfinansierade fonder för anpassning, samt extra stöd till Världsbankens International Development Association (IDA) för att stödja IDA:s klimatsatsning som är inriktad på anpassningsåtgärder, men också ren energi och energieffektivisering.*

*Regeringen avsätter 1000 miljoner kronor under 2009-2011 till klimatkonventionens finansiella mekanism Global Environment Facility (GEF) och till Clean Technology Fund (CTF) inom Världsbanken, med fokus främst på **utsläpps begränsningar**.*

Regeringen avsätter 150 miljoner kronor 2009-2011 för **mark- och jordbruksfrågor** till organisationerna IFAD, FAO och WFP.

Medel avsätts för extra bidrag inom det **katastrofförebyggande området**, t ex stöd för genomförande av Hyogo Framework for Action, med 195 miljoner kronor.

Inom ramen för det **bilaterala utvecklingssamarbetet** kanaliseras ytterligare 1150 miljoner kronor genom Sida under 2009-2011 för anpassningsåtgärder i vissa samarbetsländer, särskilt i Afrika. I de fall samarbetsländerna har utformat nationella anpassningsprogram (NAPA) under klimatkonventionen bör dessa komma ifråga för finansiering.”

Regeringens insatser för internationellt klimatarbete 2009-2011

Syfte	Anslag, mkr	Inriktning
Utsläppsreduktion	788	Till flexibla mekanismer. Anslaget kommer nästan uteslutande att användas till CDM, troligen genom investeringar i enskilda projekt och genom fonder.
	1 000	Genom GEF och Världsbankens Clean Technology Fund. Enligt obekräftade uppgifter kommer 600 miljoner att gå via CTF och 400 miljoner genom GEF.
Anpassning	1 560	Anslaget fördelas mellan Anpassningsfonden, Least Developed Countries Fund, Special Climate Change Fund och Världsbankens International Development Association. Hur stor andel som kanaliseras genom respektive mottagare är oklart.
	150	Till ”mark- och jordbruksfrågor” via tre olika FN-organ: FAO, WFP och IFAD. Det är oklart hur anslagen fördelas mellan mottagarna och huruvida de gäller anpassning (troligast) eller utsläppsminskning.
	195	Till katastrofförebyggande insatser, ”till exempel” för genomförande av Hyogo Framework. Anslaget bör rimligen anses gälla anpassning av akut karaktär.
	1 150	Biståndsarbete med fokus på Afrika och särskilt länder med egna anpassningsplaner. Preliminära indikationer tyder på att pengarna i första hand kommer att gå till att addera en klimatkomponent till pågående projekt.

4.2 Anslag till klimatinvesteringar i andra länder (BP anslag 3.9.13)

Under UNFCCC:s Kyotoprotokoll finns möjlighet för länder med reduktionsåtaganden att använda så kallade flexibla mekanismer, främst Clean Development Mechanism (CDM), och Joint Implementation, (JI). Principen för CDM är enkel: ett land eller företag med åtagande att minska sina utsläpp kan göra en investering som minskar utsläppen i ett utvecklingsland (som saknar åtagande). Staten eller företaget får i utbyte en utsläppskredit (Certified Emission Reductions – CER) som innebär att de slipper minska utsläppen hemma. JI fungerar ungefär likadant men gäller investeringar i andra industriländer, huvudsakligen i Östeuropa. Den helt dominerande andelen investeringar genom dessa mekanismer sker i CDM.

Hur stor andel av ett lands utsläppsreduktioner som får ske genom CDM eller JI är oklart, men ofta sägs 50 procent vara en övre gräns. Såväl Kyotoprotokollet som Marrakechavtalen anger att handel med utsläppsrätter ”*skall vara supplementär till de nationella åtgärderna för att fullgöra de kvantifierade åtaganden om begränsning och minskning av utsläpp som gjorts*”.¹⁴

Inom EU pågår nu förhandlingar om att införa ett tak för CDM. EU-kommissionen har lagt ett antal förslag varav det mest långtgående skulle medföra att de flexibla mekanismerna kan stå för 65 procent av reduktionerna.¹⁵ Sverige har i dessa förhandlingar drivit en än mer långtgående linje som skulle medföra att så mycket som 80 procent av Sveriges åtagande kan göras i andra länder.¹⁶

4.2.1 Utsläppsleken

Enligt Kyotoprotokollet är avsikten med dessa mekanismer att a) bidra till hållbar utveckling i utvecklingsländer, b) bidra till konventionens övergripande mål (minskade utsläpp globalt) och c) bidra till att underlätta de industrialiserade ländernas utsläppsreduktioner.¹⁷

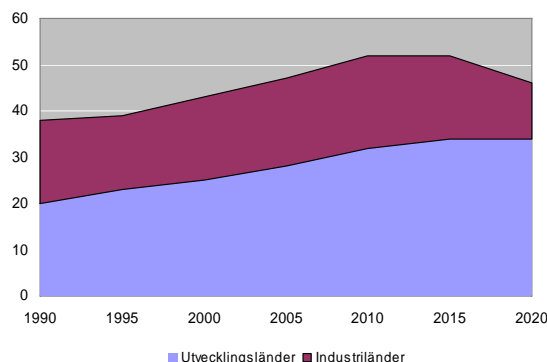
Märkligt nog är mekanismens konstruktion sådan att den aldrig *kan* bidra till globalt minskade utsläpp. I den bästa av världar, om alla projekt vore perfekta, skulle det vara ett nollsummespel där en minskning med x ton i exempelvis Kina kompenseras av en utebliven minskning med x ton i ett industriland.

¹⁴ *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, artikel 17

¹⁵ *Explanations for the quantitative aspects of the JI/CDM limit under the Commissions proposal, Non Paper from the Commission services*, 2008

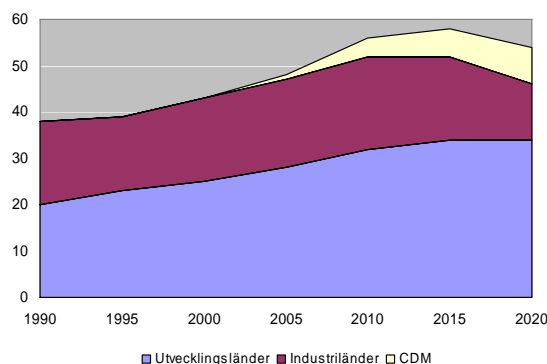
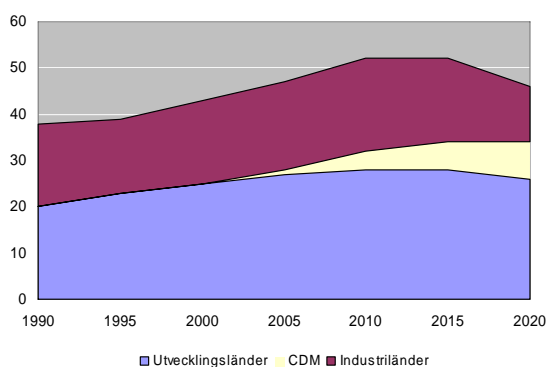
¹⁶ *Rådets möte (miljö) den 4-5 december 2008*, Rådspromemoria bilaga 2, Regeringskansliet, 2008-11-20, *Knäckfrågorna inför Köpenhamn*, Naturskyddsföreningen, december 2008 samt Miljödepartementet.

¹⁷ *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, artikel 12



1. Före CDM-projektet. De globala utsläppen är summan av de industrialiserade ländernas utsläpp under taket plus de ökande utsläppen från utvecklingsländerna

2. CDM-projekt minskar (i bästa fall) utsläppen i utvecklingsländerna men ökar utsläppen i industriländerna, ett nollsummespel.



3. Om utsläppsminskningarna i utvecklingsländerna inte är verkliga eller om de hade genomförts även utan CDM, innebär de utsläppskrediter som industriländerna får att de globala utsläppen ökar.

Men världen är som bekant inte perfekt och problemen med CDM är omfattande - kritiken mot mekanismen är förödande i ett stort antal rapporter¹⁸. Den går huvudsakligen ut på att:

- mellan 30 och 60 procent av de reduktioner som ska göras i utvecklingsländer är inte verkliga, projekten skulle ha genomförts även utan stöd - de är inte additionella. Detta

¹⁸ Se t.ex. *Trouble in the Air – Global Warming and the Privatised Atmosphere*, Center for Civil Society, Durban, Sydafrika, CCS Energy Series, oktober 2005; *Climate Targets – should they be met at home or where it is cheapest?* Friedrich Ebert Stiftung, juli 2008; *Bad Deal for the Planet*, International Rivers, 2008; *Climate change and sustainable development*, DESA working paper no. 56, oktober 2007; *A Realistic Policy on International Carbon Offsets*, Working paper no 74, Wara, M; Victor, David G, April 2008; *Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives*, Öko-Institut, november 2007; *Measuring the Clean Development Mechanism's Performance and Potential*, Working paper no 56, Stanford University, Wara, Michael; *Failed Mechanism*, Barbara Haya, International Rivers, November 2007.

innebär att den uteblivna utsläppsminskningen i det rika landet är ett *ökat* utsläpp i förhållande till åtagandet och att de globala utsläppen i själva verket ökar,¹⁹

- en stor del av projekten borde vara föremål för andra regelverk, exempelvis freondestruktionsanläggningar och insamling av metan från soptippar,
- många projekt orsakar stora problem för befolkningen i u-länderna²⁰,
- systemet i stora delar kostnadsfylligt är kollosalt ineffektivt,
- många projekt inte gäller energi eller ny teknik,
- huvuddelen av investeringarna går till förhållandevis rika länder såsom Kina, Indien, Brasilien och Mexico - endast två procent sker i Afrika,
- systemet inte klarar en uppskalning, samt inte minst
- utvecklade länder slipper göra de reduktioner som på sikt är nödvändiga.

Slutsatserna från ett flertal rapporter är att endast ett av CDM:s tre syften uppfylls: att på papperet hjälpa industriländer att nå sina åligganden.

Addition – centralt problem i CDM

Den springande punkten i CDM är att projekt som godkänns inte ska ha kunnat genomföras utan investeringar från rika länder eller företag, de ska vara "*additionella*". Att avgöra detta är emellertid närmast omöjligt och kontrollprocessen är dessutom full av brister och tveksamheter. Upp till 60 procent av projekten anses kunna vara sådana som ändå skulle ha genomförts, vilket innebär att systemet resulterar i ökade globala utsläpp snarare än tvärtom.

4.2.2 CDM – inneboende problem

CDM bygger ursprungligen på ett brasilianskt förslag inför Kyotoförhandlingarna. Det var då avsett som en fond (Clean Development Fund) under Kyotoprotokollet dit länder som inte kunde genomföra sina utsläppsreduktioner betalade böter som sedan skulle gå till åtgärder i Syd.

¹⁹ Ett stort antal av rapporterna i not 18 belyser detta, se framför allt *Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives; Failed Mechanism* och *A Realistic Policy on International Carbon Offsets*.

²⁰ Enligt överenskommelser under UNFCCC:s Marrakech Accords (COP 7) 2001ska CDM-projekt bidra till hållbar utveckling, men det är värdlandet som självt bestämmer vilka kriterier som ska gälla. Varje projekt ska föregås av en konsekvensbedömning. Se rapporter under not 18 ovan samt *The Marrakech Accords and Marrakech Declaration*, UNFCCC 2001 och *Making Development Work in the CDM*, avsnitt 2.2, Cosby, Aaron; Murphy, Deborah; Drexhage, John; Balint, John, International Institute for Sustainable Development, oktober 2006.

Efter amerikanskt ingripande omvandlades förslaget från en fond till en handelsmekanism – en säkerhetsventil som gjorde det möjligt att uppfylla en del av sina åtaganden genom investeringar i utsläppsreduktioner i projektform i andra länder. Sedan dess har utvecklingen gått oerhört fort och idag fruktar många att CDM håller på att ersätta de ursprungliga kraven på inhemska utsläppsreduktioner – det håller på att bli den huvudsakliga mekanismen för investeringsresurser i Syd.²¹

Denna utveckling skulle – bortsett från att minska omställningstrycket och teknikutvecklingen i Nord – medföra stora problem i Syd eftersom det är Nord som helt bestämmer vad som ska göras, som äger patenten, projekten och tekniken. Förre miljöministern i Indien, Prodipto Ghosh, anser att en fortsatt utveckling av CDM och utländska investeringar (FDI) i klimatteknik kommer att leda till att hans land hålls kvar i fattigdom i minst tre generationer.²²

Ett annat problem är att CDM genom sin konstruktion endast kan beröra enskilda projekt. Strukturella samhällsinsatser – vilka ofta kräver mycket stora investeringar – kan aldrig komma ifråga.

Ytterligare ett problem med en större mängd CDM är att systemet inte klarar de mängder det skulle bli fråga om. Redan idag finns stora problem med kontroll av projekten; att öka takten dramatiskt skulle innebära ännu sämre kontroll.

Ur utvecklingsperspektiv har CDM fler inneboende nackdelar och begränsningar. Mekanismen innebär att utvecklade länder genomför de mest kostnadseffektiva åtgärderna – tar de lågt hängande frukterna – för att kompensera sina egna utsläpp, och lämnar de tunga strukturella investeringarna till utvecklingsländerna att själva ta hand om.

En annan faktor som tydligt visar vilken begränsad funktion i tekniköverföringen som CDM kan bidra med är att hela systemet bygger på att utsläppen i Syd inte är reglerade, de saknar tak. Detta är i längden inte hållbart, inom ett decennium måste även utsläppen i Syd regleras och minska.²³ Då saknas utrymme för Syd att tillfredsställa de rikare ländernas oförmåga att minska sina egna utsläpp.²⁴

Om man till exempel tänker sig att EU skulle köpa CDM-krediter för att på detta sätt täcka 50 procent av sina utsläppsreduktioner istället för att minska dem hemma, skulle det krävas två och en halv miljarder utsläppskrediter per år. Detta ska jämföras med de 220

²¹ *Climate Targets – should they be met at home or where it is cheapest?* Friedrich Ebert Stiftung, juli 2008.

²² *UNFCCC SP28*, http://unfccc.meta-fusion.com/kongresse/SB28/templ/ply_page.php?id_kongresssession=1229&player_mode=isdn_real

²³ *A Call for Leadership, a Greenhouse Development Rights Analysis of the EU's Proposed 2020 Target*, Stockholm Environment Institute och EcoEquity 2008; *Climate Change and Sustainable Development*, Banuri, T. och Opschoor, H. DESA Working Paper No 56, oktober 2007

²⁴ *Climate Targets – should they be met at home or where it is cheapest?* Friedrich Ebert Stiftung, juli 2008.

miljoner krediter per år som alla dagens 1 150 CDM-projekt hittills ger. Även om det vore möjligt att bygga ut systemet så mycket skulle det kraftigt reducera utvecklingsländernas utrymme för utveckling när även deras utsläpp förr eller senare begränsas.

Med anledning av systemets många och allvarliga brister har bl.a. WWF utvecklat en egen standard för CDM, Gold Standard²⁵, som är en stämpel man sätter på projekt med högre krav. Endast ett mycket litet antal sådana projekt finns i verkligheten och även i denna form är CDM tveksamt eftersom det har ovanstående begränsningar.

Slutsatsen blir att CDM – även om man skruvar på alla skruvar man hittar och trimmar det till maximal effektivitet i alla avseenden – aldrig kan bli ett fungerande storskaligt system för tekniköverföring. Det enda positiva man kan säga om CDM är att två procent av investeringarna går till FN:s nyinrättade Anpassningsfond, vilket i dagsläget täcker mindre än en procent av fondens behov.

4.2.3 Regeringen femtonfaldigar anslaget

Statliga investeringar i CDM kan ske på två sätt, antingen bilateralt genom direkta investeringar i ett specifikt projekt, till exempel ett kraftverk i Indien, eller multilateralt genom att anslå pengar till olika fonder som handlar med CDM-krediter, så kallade Certified Emission Reductions (CER). Sveriges investeringar i CDM sker genom Energimyndigheten och har hittills skett på båda sätten²⁶.

Sverige tillhör de länder som hade en avvaktande inställning när de flexibla mekanismerna infördes i Kyotoprotokollet. Det fanns en oro för att mekanismerna skulle fungera dåligt och främst utgöra ett sätt för utvecklade länder att smita undan från utsläppsreduktioner i sina egna länder. Därför har Sverige historiskt haft ett begränsat program för investeringar i projekt inom dessa mekanismer.

Den skepsis som den tidigare regeringen hade gentemot mekanismen har i hög grad präglat inriktningen på det svenska deltagandet. Målet med engagemanget uttrycktes på följande sätt: *"För att bidra till att utveckla dessa mekanismer till trovärdiga och effektiva element i det internationella klimatsamarbetet bedriver Energimyndigheten verksamhet med att utveckla, genomföra och utvärdera investeringsprojekt som begränsar utsläpp av växthusgaser till atmosfären."*²⁷

Samma målsättning kommer till uttryck i Energimyndighetens målbeskrivning för deltagandet i de flexibla mekanismerna: *"Målet är att bidra till att utveckla Kyotoprotokollets flexibla mekanismer gemensamt genomförande (JI), mekanismen för en ren utveckling (CDM) och internationell handel med utsläppsrätter, till trovärdiga och*

²⁵ Se www.cdmgoldstandard.org

²⁶ *The Swedish CDM and JI Programme*, Energimyndigheten 2007 och samtal med Kenneth Möllersten, Energimyndigheten.

²⁷ Prop 2004/05:1

effektiva instrument i det internationella klimatsamarbetet, främst genom att delta i och genomföra konkreta projekt.”²⁸

Anslagen i statsbudgeten har också varit förhållandevis små. I budgetpropositionerna mellan år 2002 och 2007 anslogs cirka 20 miljoner kronor per år. I statsbudgeten för 2007, vilken i hög grad byggde på den förra regeringens förslag, anslogs 18 miljoner kronor till flexibla mekanismer.²⁹ Sammantaget uppgår Sveriges investeringar i CDM och JI genom Energimyndigheten till cirka 200 miljoner kronor sedan år 2002.³⁰

I budgetpropositionen för 2009 klargör emellertid regeringen att Sverige nu gör en kovändning och satsar ”fullt ut” på investeringar i dessa mekanismer. Regeringen arbetar också för att öka andelen CDM som tillåts inom EU. Sverige går därmed in i gruppen av länder som vill att CDM ska spela en större roll i framtiden och 15-faldigar anslaget från 18 miljoner till 280 miljoner kronor per år. Enligt regeringen har man ännu inte bestämt hur pengarna ska användas, men man menar att huvuddelen av anslaget måste gå till CDM-projekt eftersom det saknas kapacitet i andra program.³¹

4.2.4 Tveksam kostnadseffektivitet

En central del i regeringens argumentation för CDM bygger på att det är billigare att minska utsläppen i andra länder än i Sverige. I samband med att regeringen anslog 788 miljoner kronor till CDM-projekt sade till exempel miljöminister Andreas Carlgren:

”Internationella klimatinvesteringar ger stora utsläppsminskningar för pengarna. De 670 miljoner som nu avsätts motsvarar satsningar på utsläppsminskningar på 6-7 miljarder kronor i Sverige.”³²

En förfrågan hos Miljödepartementet visar att man saknar konkret underlag för uttalandet. Tjänstemän refererar till att det är allmänt känt och hänvisar sedan till ekonomer på Finansdepartementet som i sin tur hänvisar till egen forskning.³³

Uppenbart finns det studier som visar en sådan kostnadsskillnad i teorin, men verkligheten visar något helt annat. Sveriges investeringar i klimatsmarta projekt utomlands sköts av Energimyndigheten. Enligt deras årsredovisning³⁴ var kostnaden för ett tons utsläppsminskning genom de svenska projekten ungefär fyra till tio Euro. Som jämförelse

²⁸ Årsredovisning 2007, sid 119, Energimyndigheten.

²⁹ Budgetproposition för 2007, prop. 2006/07:1, Volym 11, avsnitt 8 Budgetförslag, sidan 92, tabell 8.1.6

³⁰ Årsredovisning 2007, sid 119, Energimyndigheten.

³¹ Samtal med Emi Hijino och Olle Björk, miljödep

³² Pressmeddelande, miljödepartementet, 22 september 2008

³³ Se t.ex. Sveriges klimatpolitik – värdet av utsläppshandel och valet av målformulering, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier, 2007:4, Björn Carlén, Finansdepartementet 2007

³⁴ Årsredovisning 2007, ER 2008:01, avsnitt 14

är marknadspriset för en utsläppsrätt – ett ton CO₂ – i dagsläget cirka €15, alltså "bara" 1,5 till fyra gånger mer än kostnaden för minskningar genom CDM.

En utredning³⁵ genomförd av ITPS visar att det i huvudsak är en myt att utsläppsminskningar är billigare att göra i andra länder än i Sverige. På mycket kort sikt – på marginalen – finns det fall där det stämmer, men det beror på att man väljer mycket enkla och billiga åtgärder, så kallade "långt hängande frukter" som kommer att ta slut väldigt fort. Problemet är att dessa projekt görs istället för de helt nödvändiga åtgärder som krävs i transport- och energisystemet på hemmaplan. Man skjuter upp nödvändiga åtgärder vilket på sikt kan visa sig vara samhällsekonomiskt dyrare.

För de delar av investeringarna som görs multilateralt genom fonder är kostnadseffektiviteten än mer tveksam. Många av de projekt som genomförs globalt har en katastrofalt låg kostnadseffektivitet och Sverige har genom Världsbankens Prototype Carbon Fund (PCF) varit delaktigt i de värsta - de skandalomsusade investeringarna i insamling och destruktion av växthusgasen HFC-23, en biprodukt från kemiindustrin vid tillverkning av gaser för kylskåp.^{36 37}

Dessa projekt utgör en mycket stor andel av de globala CDM-investeringarna, cirka 30 procent av alla investeringar sker i destruktion av HFC-23, främst i Kina och Indien. Upp emot fem miljarder Euro hade investerats i sådana projekt fram till 2006. Oberoende studier visar dock att kostnaden för destruktionen i själva verket hade varit 50 gånger lägre, mindre än €100 miljoner, om den hade genomförts utanför CDM.³⁸

Dessutom skapar mekanismen ett incitament att inte införa lagstiftning eller andra regleringar av tillverkningen vilket vore mycket mer effektivt. Kemiindustrin tjänar dubbelt så mycket på att destruera HFC-23 som på tillverkning av den gas som är dess upphov och det finns en oro för att fabriker ökar sin produktion i det enda syftet att tjäna mer på destruktionen.³⁹ Därtill tjänar den kinesiska staten enorma belopp på projekten eftersom 65 procent av CDM-intäkterna tas ut i skatt.

4.2.5 Utvärdering saknas

Genom CDM-projekt 2009-2011 köper regeringen sig rätten att släppa ut drygt fyra miljoner ton mer koldioxid (CO₂) än Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet. Eftersom Sverige än

³⁵ *Överskattade genvägar i klimatpolitiken*, Institutet för tillväxtpolitiska studier, ITPS, oktober 2008

³⁶ PCF är en av de stora investeringarna i HFC-projekten,
<http://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=ProjPort&ItemID=24702>

³⁷ Läs mer om projekten:
http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Clean_Development_Mechanism_and_HFC-23_destruction

³⁸ *A Realistic Policy on International Carbon Offsets*, Wara, Michael W; Victor, David G, Working Paper #74, Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University, april 2008

³⁹ *Bad Deal for the Planet, why carbon offsets aren't working*, International Rivers, 2008

så länge med bred marginal klarar sina åtaganden behöver man just nu inte använda de krediter man får i utbyte. Men prognosen pekar mot att de svenska utsläppen ökar och då kan Sverige plocka fram dessa krediter istället för att genomföra åtgärder hemma.

Regeringens lappkast i CDM-frågan är oroande, särskilt i kombination med det aggressiva arbetet för att öka den tillåtna mängden CDM i EU. Allt fler rapporter pekar på mekanismens inneboende problem och nackdelar, både för klimatet och för hållbar utveckling. Dessutom finns stora frågetecken om dess kostnadseffektivitet, framför allt på sikt och om systemet utvidgas.

Särskilt uppseendeväckande är det då att det enligt Energimyndigheten, Riksdagens utredningstjänst och miljödepartement saknas en övergripande utvärdering av den svenska CDM-strategin och gjorda insatser hittills.⁴⁰

Förvisso är ledtiderna långa och det kommer att ta flera år innan man vet precis hur stora utsläppsminskningar som sker i de aktuella projekten och genom de fonder Sverige deltar i. Men detta ändrar inte behovet av att göra en övergripande utvärdering av systemet. Sveriges deltagande motiveras ju trots allt fortfarande formellt av att man vill påverka systemet. Innan man femtonfaldigar insatserna bör man väl veta om strategin är framgångsrik och om CDM generellt leder till de utsläppsminskningar som eftersträvas?

4.2.6 Bilateral projekt

Sveriges insatser genom CDM och JI inleddes 2002 inom ramarna för Swedish International Climate Investment Programme (SICLIP). Arbetet är långsiktigt och projektcykeln lång, det tar flera år från att ett projekt har identifierats till att utsläppsreduktionerna i form av CER levereras.

De bilaterala CDM-projekt som Sverige har investerat igenom åren är få: fyra biobränsleeldade kraftverk, varav ett i Indien och tre i Brasilien, ett engagemang i kinesisk vindkraft, ett effektiviseringsprojekt vid en cementfabrik i Kina samt planer på ett projekt i Botswana. Flera av dessa rymmer tveksamhet på något sätt, till exempel vad gäller additionalitet och bidrag till hållbar utveckling, men skulle behöva studeras i större detalj.

4.2.7 Multilaterala investeringar

När det gäller multilaterala investeringar, dvs. investeringar i fonder, har Energimyndigheten hittills (2007) satsat USD 15 miljoner i den nybildade Asia Pacific Carbon Fund (APCF), som sköts av Asian Development Bank (ADB), och lika mycket i Världsbankens Prototype Carbon Fund. Vilka specifika projekt dessa fonder i sin tur satsar i har inte gått att utreda i detalj, men det finns ingen anledning att tro att de skulle vara av högre kvalitet än genomsnittet för CDM-projekt. Nedan följer ett par exempel på satsningar.

⁴⁰ Samtal med Kenneth Möllersten, Energimyndigheten, Olle Björk, miljödepartementet och kommunikation med Riksdagens utredningstjänst, november 2008

4.2.7.1 Asia Pacific Carbon Fund

Enligt ett internt material⁴¹ från april 2008 hade APCF då 45 projekt i pipelinen, samtliga i Asien, varav 14 i Kina och 8 i Indien. Av dessa bestod 18 av preliminära överenskommelser och en undertecknad överenskommelse. Den sistnämnda gäller byggandet av ett vattenkraftverk i Erlongshan i Kina.

Eftersom fonden är nybildad finns ännu inget track record för projekten och inte heller några belysande exempel. Riktlinjerna för fonden nämner heller ingenting om policyfrågor såsom genus, fattigdom, hållbar utveckling eller liknande.⁴² En förfrågan om fondens policy i dessa frågor har skickats till fondens informationsansvarige men något svar har hittills inte inkommit.

De projekt som befinner sig i pipelinen utgörs till 29 procent av vattenkraft, 18 procent avfallshantering, 20 procent energieffektivisering, elva procent biomassa, nio procent vindenergi, sju procent biogas, fyra procent geotermisk energi och till två procent av metangasutvinning från kolgruvor. Detaljer kring dessa projekt har inte gått att hitta.

4.2.7.2 Prototype Carbon Fund

Världsbankens Prototype Carbon Fund (PCF) skapades år 2000 och är ett samarbete där sex länder och 17 företag investerar i utsläppsreduktioner genom CDM och JI. PCF skulle ursprungligen vara en katalysator för att kick-starta privata investeringar i förnybar energi i utvecklingsländer. Med tiden har fonden fått stor betydelse för att bestämma reglerna i den internationella koldioxidhandeln och man har frångått det ursprungliga kravet på att de energikällor man investerar i endast ska utgöras av förnybar energi. PCF har fungerat som Världsbankens experimentverkstad för utsläppshandel och många av projekten har haft negativa effekter på både folkhälsa och miljö. Fonden har kritiserats hårt för de negativa konsekvenserna av de projekt man engagerar sig i.⁴³

Rent allmänt är det en fråga om Världsbanken som aktör. Världsbanken har ett solitt dåligt track record när det gäller klimat- och energifrågor: bankens investeringar i fossila projekt ökar stadigt, man investerar mer i klimatstörande projekt än vad man gör i klimaträddande. Projekten är heller inte anpassade till lokala förhållanden och enligt ForumSyd har mottagarna litet - i princip noll - inflytande över hur pengar som kommer från bankens fonder ska användas.⁴⁴

Världsbanken kliver också alltmer fram som ett (nord-) alternativ till de mekanismer som beslutas i (någorlunda) demokratisk ordning inom UNFCCC. De fonder banken sjsätter

⁴¹ *Asia Pacific Carbon Fund, CDM Project Development Workshop, ADB Headquarters 18 april 2008*

⁴² *Carbon Market Initiative: The Asia Pacific Carbon Fund, Asian Development Bank, November 2006*

⁴³ *World Bank: Climate Profiteer, Institute for Policy Studies, april 2008*

⁴⁴ *Kommentar: regeringens klimatomiljard, ForumSyd, Intern PM 2008-09-11*

eller inriktar mot klimat riskerar att undergräva det internationella klimatarbetet och i synnerhet Syds inflytande. PCF var den första klimatfond som Världsbanken skapade och idag har man elva olika fonder inom detta område och fler är på väg.

Ett annat problem är att de pengar som betalas ut via bankens fonder (bl.a. IDA och CTF) ofta sker i form av lån. Därmed får de fattiga länderna låna pengar av den rika världen till anpassningen - trots att de rikare länderna har lovat att stödja anpassningen.

Många utvecklingsländer och NGO:er har meddelat att de är skeptiska till Världsbankens fonder och Indien har sagt att de kommer att vägra räkna pengar som kanaliseras genom Världsbanken som en del av de pengar som har utlovats för klimatåtgärder. Kina har också uteslutit Världsbanken som finansieringskanal inför förhandlingarna i Poznan och Köpenhamn 2009.

Men det finns också en mycket stark kritik specifikt mot PCF. Fonden har hittills investerat i ett drygt 20-tal projekt, varav 15 verkar vara CDM (dvs. projekt i utvecklingsländer). Huvuddelen av dem finns i Latinamerika och Asien, endast två i Afrika.⁴⁵ Fonden har stora investeringar i de hårt kritiserade freondestruktionsanläggningarna i Kina (se även 4.2.4).⁴⁶ Kritiken handlar huvudsakligen om låg kostnadseffektivitet och ett flagrant resursslöseri.

Av de afrikanska projekten gäller det ena byggandet av diesel- och vattenkraftverk i Uganda, medan det andra gäller insamling av metangas från soptipporna Marianhill och La Mercy i Durban, Sydafrika. Fonden har tidigare varit djupt involverad i en skandalös affär gällande Sydafrikas största soptipp, Bisasar Road i Durban. Tippen ligger i ett fattigt område där en stor andel av befolkningen drabbades av cancer och soptippen ansågs kunna vara orsaken. Myndigheter lovade flera gånger att stänga tippen men ingenting hände. Anledningen var att man skulle tjäna stora pengar på CDM-bidrag från PCF om tippen hölls öppen. Enligt uppgift har fonden avecklat sitt engagemang i Bisasar Road, men Marianhill och La Mercy anses vara en del av samma grundläggande problem.⁴⁷

4.2.8 CDM - sammanfattning

Att genomföra utsläppsminskningar genom flexibla mekanismer – främst CDM – har blivit regeringens främsta strategi i klimatfrågan. I höstbudgeten 2008 anslög man 788 miljoner kronor under 2009-2011 för investeringar i utsläppsreduktioner genom CDM. I utbyte mot investeringen får staten utsläppskrediter (CER), som i dagsläget motsvarar utsläpp av cirka 4,5 miljoner ton CO₂.

⁴⁵ <http://carbonfinance.org/Router.cfm?Page=PCF&ft=Projects>

⁴⁶ Se bl.a. *A Realistic Policy on International Carbon Offsets*, Working paper no 74, Wara, M; Victor, David G, April 2008

⁴⁷ *Trouble in the Air – Global Warming and the Privatised Atmosphere*, Center for Civil Society, Durban, Sydafrika, CCS Energy Series, oktober 2005; *World Bank: Climate Profiteer*, Institute for Policy Studies, april 2008; se även <http://gristmill.grist.org/story/2007/7/16/123156/311>

Kina: i behov av stöd?

Kina är den i särklass största marknaden för CDM-projekt, 41 procent av alla projekt sker där och en stor andel av landets utbyggnad av förnybar energi finansieras genom CDM. Belysande exempel är att 90 procent av alla vind-, vatten- och fossilgaskraftverk i Kina (30 GW) har ansökt om att få bli CDM-projekt.

Vid en första betraktelse kan man tycka att detta visar hur vitalt CDM-programmet är för utvecklingen i landet. Men det rimmar illa: Kina har byggt enorma mängder vattenkraft långt innan CDM fanns och dessutom ansökte flertalet av projekten om CDM-status långt efter att byggena hade påbörjats, vissa var till och med färdiga. (*Failed Mechanism* och *A Realistic Policy on International Carbon Offsets*, se not 9 ovan).

I motsats till vad som framkommer i den allmänna debatten har Kina också ett aktivt arbete med energi, klimat och miljö. Mellan 1980 och 2007 fördubblades andelen förnybar energi i landet. Kina har världens största produktion av vattenkraft, är sedan många år världens ledande nation när det gäller solfångare och är världens sjunde största producent av vindenergi.

År 2006 antog Kina en lag om förnybar energi med långtgående krav och stöd för att främja utbyggnaden av förnybar energi i landet. Bl.a förbinder sig staten att köpa förnybar energi till fullt pris, att ge subventioner till köp av förnybar energi och man har skapat en fond för investeringar i förnybar energi.

Enligt uppgifter i "*White Paper: China's Policies and Actions on Climate Change*" har Kina den senaste femårsperioden stängt ned ett stort antal klimatfarliga anläggningar, bl.a. 45 miljoner ton smältverkskapacitet, 37 miljoner ton stålproduktion, 52 miljoner ton cementproduktion och 2 000 kraftigt förorenande pappersmassafabriker, petrokemiska anläggningar, tryckerier och färgerier samt 11 000 små kolgruvor.

År 2007 gav den kinesiska staten stöd till 681 effektiviseringsprojekt som ledde till cirka 70 miljoner ton lägre utsläpp av CO₂ (lika stora som hela Sveriges utsläpp) och fram till 2010 räknar man med att fortsatta effektiviseringsåtgärder kommer att resultera i närmare 700 miljoner ton lägre utsläpp. Under samma period kommer man att dela ut 150 miljoner lågenergilampor. År 2012 uppskattar man att landet satsar 2 000 miljarder kronor i energieffektivisering, motsvarande nästan 2 000 kronor per invånare. 26 miljoner kinesiska hushåll och 26 000 jordbruk använder biogas och solenergi, det finns över en miljon solenergidrivna spisar, 200 000 små vindkraftverk och 34 miljoner hushåll har installerat energisnåla spisar.

Mot denna bakgrund förefaller det osannolikt att alla – eller ens merparten – av de CDM-projekt som finns i landet skulle vara beroende av finansiering från Sverige eller andra rika länder för att förverkligas.

I princip är det alltså ett nollsummespel, man gör utsläppen *här* istället för *där*, ett sätt att köpa sig fri från obehagliga men nödvändiga åtgärder. Men många rapporter pekar på att en stor andel av CDM-projekten, 30-60 procent, inte ger verkliga utsläppsreduktioner samtidigt som Sverige får utnyttja utsläppskrediten fullt ut. Därmed leder regeringens strategi i verkligheten troligen till ökade globala utsläpp.

CDM kritiseras också av andra skäl. Ett av dem är att det inte medför den åsyftade tekniköverföringen från rika till fattiga länder. Nästan alla CDM-projekt sker i mer avancerade utvecklingsländer såsom Kina, Indien, Brasilien och Mexico, bara två procent i Afrika. Dessutom får utvecklingslandet sällan tillgång till tekniken, den fortsätter att ägas av företag i de rikare länderna.

Ett tredje problemområde är att CDM-projekten ofta saknar relevans för övergången till hållbar utveckling, särskilt eftersom investeringar genom CDM per definition gäller mindre projekt medan hållbar utveckling styrs av mer strukturella förändringar. Mycket tyder också på att CDM ibland utgör ett incitament för fattiga länder att inte införa nationell lagstiftning eftersom de då skulle förlora möjligheten att få CDM-pengar.

Slutligen kan CDM aldrig bli någon stor och betydelsefull faktor i klimatarbetet på grund av de omfattande krav och kontroller som måste ställas om systemet ska bli trovärdigt. Med tanke på de dåliga resultat som CDM ger vore detta direkt skadligt för klimatarbetet, de brister som finns i systemet skulle förvärras om mekanismen skalas upp.

Regeringen femtonfaldigar nu anslaget till CDM, trots den allvarliga kritik som framförs från forskare, NGO:er och andra håll. Satsningen utgör ett lappkast i politiken, där Sverige går från att vara en återhållsam aktör vars främsta syfte i sammanhanget har varit att reformera systemet, till att satsa fullt ut för att utnyttja de möjligheter som ges. Inte nog med att man kraftigt ökar de svenska anslagen, man driver även i internationella sammanhang att mängden CDM ska ökas.

Regeringens motiveringar är flera, men en central del handlar om att det är mer kostnadseffektivt att genomföra minskningar i andra länder än i Sverige. Detta är mycket tveksamt, men även om det stämmer gäller det i så fall bara på kort sikt. På lite längre sikt kommer de billiga projekten i utvecklingsländer att ta slut. De minskningar som behöver göras är också så omfattande att svenska insatser inom transport- och energisektorerna är ofrånkomliga och ju längre vi väntar desto dyrare och besvärligare blir det.

Hela denna omvälvning av Sveriges klimatpolitik sker utan att man först har gjort någon utvärdering av den svenska CDM-strategin och de projekt som genomförts hittills.

4.3 Insatser inom ramen för utvecklingssamarbetet

En av de stora frågor som ska lösas under det kommande året – fram till ett nytt klimatavtal kan antas i Köpenhamn i december 2009 – är finansiering av både teknik för utsläppsreduktion samt stöd för anpassningsåtgärder till utvecklingsländer. Behovet anses

enormt och trots att de rika länderna har förbundit sig att stå för en stor del av finansieringen finns ännu inga fungerande system.

En av regeringens större satsningar i klimatarbetet är att anslå pengar ur statsbudgeten för dessa ändamål. Anslaget kanaliseras genom minst 13 olika organisationer och fonder, främst inom FN, Världsbanken och Global Environment Facility (GEF). Den exakta fördelningen av anslagen är ännu inte offentlig.

Den sammanlagda satsningen under 2009-2011 uppgår till 4 843 miljoner kronor. Enligt regeringens PM⁴⁸, där satsningen presenterades den 9 september 2008, kommer 4 055 miljoner kronor från "ramen för utvecklingssamarbetet", dvs. biståndsbudgeten (se tabell).

Regeringens insatser för internationellt klimatarbete 2009-2011 inom ramen för utvecklingssamarbetet

Syfte	Anslag, mkr	Inriktning
Utsläppsreduktion	1 000	Genom GEF och Världsbankens Clean Technology Fund. 600 miljoner kommer att gå via CTF och 400 miljoner genom GEF.
Anpassning	1 560	Anslaget fördelas mellan Anpassningsfonden, Least Developed Countries Fund, Special Climate Change Fund och Världsbankens International Development Association. Hur stor andel som kanaliseras genom respektive mottagare är oklart.
	150	Till "mark- och jordbruksfrågor" via tre olika FN-organ: FAO, WFP och IFAD. Det är oklart hur anslagen fördelas mellan mottagarna och huruvida de gäller anpassning (troligast) eller utsläpmsminskning.
	195	Till katastrofförebyggande insatser, "till exempel" för genomförande av Hyogo Framework. Anslaget bör rimligen anses gälla anpassning av akut karaktär.
	1 150	Biståndsarbete med fokus på Afrika och särskilt länder med egna anpassningsplaner. Preliminära indikationer tyder på att pengarna i första hand kommer att gå till att addera en klimatkomponent till pågående projekt.

Detta bekräftas också av uppgifter i budgetpropositionen. I avsnittet *Global utmaning: Klimatförändringar och miljöpåverkan* anger regeringen följande: "Regeringen gör under 2009-2011 en särskild klimatsatsning i storleksordningen 1,3 miljarder per år inom utvecklingssamarbetet. Målet för satsningen är främst att på ett effektivt sätt bidra till långsiktigt anpassningsarbete i de fattigaste länderna, men också att bidra till

⁴⁸ *Promemoria: Klimat- och energisatsningar i budgetpropositionen 2009, Näringsdepartementet 2008-09-09*

utvecklingsländernas åtgärder för att begränsa halten av växthusgaser, bl.a. genom energieffektivisering, ökad tillgång till bättre teknik och alternativa energikällor samt återbeskningsprojekt. ”⁴⁹

Den sammanlagda ramen för bistånd för år 2009 uppgår till 33,9 miljarder kronor, vilket enligt regeringen motsvarar en procent av bruttonationalintäkten (BNI) i överensstämmelse med enprocentsmålet. Den andel som används till internationella klimatåtgärder utgör därmed cirka tolv procent av biståndet och 0,12 procent av BNI.

4.3.1. Urholkning av biståndet

Regeringen har fått hård kritik från många håll för att man urholkar biståndet. Formellt uppnås enprocentsmålet i budgeten, men allt större delar av biståndet går till andra ändamål än fattigdomsbekämpning. Flyktingmottagande, bundet bistånd som ställer krav på återköp av svenska varor och tjänster samt skuldavskrivningar är en del av de exempel på urholkning som har lyfts fram tidigare. Diakonia⁵⁰ uppskattar att biståndet urholkas med mellan 5,6 och 14,8 procent per år, trots att över en miljard människor lever i extrem fattigdom och att det finns över 145 miljoner hungrande barn i världen. Diakonia ser en risk för att fattiga människor inte får del av resurserna som det var tänkt.

Även när det gäller att öronmärka delar av biståndspengarna för klimatarbete är kritiken hård. Både Naturskyddsföreningen och Greenpeace anser att det medför en urholkning av biståndet och att pengar till internationellt klimatarbete ska vara utöver biståndet.⁵¹ Om inte annat blir detta uppenbart när man inser storleken på det bidrag som krävs på sikt. Enligt Stockholm Environment Institute uppgår Sveriges del av det finansiella ansvaret för åtgärder mot klimatförändring i utvecklingsländer till cirka en procent av BNI, dvs. lika mycket som hela biståndsbudgeten.⁵²

4.3.2 Klimatkonventionen

Vid FN:s miljökonferens i Rio de Janeiro 1992, UNCED, enades en stor del av världens länder om en global agenda för det nya århundradet, Agenda 21. I denna ingick en konvention mot klimatförändring, United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC. Målet med konventionen är att undvika en farlig klimatförändring genom att komma överens om globala åtgärder för att minska människans påverkan. Drygt fem år senare enades parterna om konkreta utsläppsreduktioner i ett protokoll under konventionen, Kyotoprotokollet, som löper fram till 2012.

Konventionen delar upp jordens länder i tre olika kategorier:

⁴⁹ Budgetpropositionen för 2009, prop 2008/09:1, Volym 4, UO 7, Internationellt bistånd, sid 58

⁵⁰ <http://www.diakonia.se/sa/node.asp?node=1414>

⁵¹ *Omvärlden*, 2008 <http://www.sida.se/sida/road/web/article/100/jsp/Render.jsp?d=166&a=36070&m=1>

⁵² Presentation av Greenhouse Development Rights, Johan Rockström, 2008-11-26

- Annex I-länder: industrialiserade länder med ett åtagande att minska sina egna utsläpp,
- annex II-länder: industrialiserade länder med sådant åtagande samt ekonomiskt ansvar för åtgärder i utvecklingsländer (i huvudsak utgörs denna kategori av samma länder som annex I utom forna östblocket), samt
- utvecklingsländer: förväntas inte vidta några åtgärder om inte annex II-länder finansierar dem.

Sverige och andra rika länder har med andra ord ett stort ansvar i klimatfrågan. Vi ska minska våra egna utsläpp och finansiera åtgärder i Syd. Det är fortfarande oklart både vad detta kommer att kosta och hur det ska gå till. Trots att det har gått femton år sedan konventionen undertecknades är åtgärderna i Syd ofinansierade och mekanismerna för överföring av resurserna är oklara. Först under det senaste året har arbetet kommit igång på allvar och annex II-länderna börjar visa tecken på att lätta på plånboken.

För Sveriges del sker detta genom att ta delar av biståndsbudgeten vilket strider mot uttryckliga villkor som Sverige har undertecknat i klimatkonventionen. UNFCCC⁵³ artikel 4, punkt 3 anger:

”Parterna från industriländer och övriga utvecklade parter upptagna i bilaga 2⁵⁴ ska tillhandahålla nya och additionella finansiella resurser för att bestrida de överenskomna totala kostnaderna som parter från utvecklingsländer vidkänns för uppfyllandet av sina förpliktelser enligt artikel 12, punkt 1⁵⁵. De skall också tillhandahålla sådana finansiella resurser, inklusive teknologiöverföring, som parter från utvecklingsländer behöver för att bestrida de överenskomna totala tillkommande kostnaderna för genomförande av åtgärder som omfattas av punkt 1⁵⁶ i denna artikel och som har överenskommit mellan en part som är ett utvecklingsland och den internationella enhet eller de internationella enheter som åsyftas i artikel 11⁵⁷ i överensstämmelse med den artikeln.”

Nyckelorden i detta sammanhang är ”nya och additionella finansiella resurser” vilket syftar på att resurserna ska vara utöver ordinarie bistånd. Skrivningen tillkom vid förhandlingarna då utvecklingsländerna befarade att de rika länderna annars skulle använda sina biståndsmedel för att uppfylla sina åtaganden. I Sverige har denna formulering tolkats av riksdagen⁵⁸ på följande sätt:

⁵³ Sveriges internationella överenskommelser, Nr 13 Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring, New York den 9 maj 1992, ISSN 0284-1967, SÖ 1993:13 Utrikesdepartementet

⁵⁴ Annat begrepp för annex II

⁵⁵ Artikel 12 punkt 1 behandlar huvudsakligen inventeringar, rapporteringsskyldighet och liknande.

⁵⁶ Artikel 4 punkt 1 beskriver bl.a. skyldigheter att vidta åtgärder mot utsläpp och för anpassning.

⁵⁷ Artikel 11 behandlar utformningen av finansieringsmekanismer

⁵⁸ Betänkande 1992/93:JoU8 FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992–UNCED

”Om u-länderna, särskilt de minst utvecklade länderna, skall ha någon möjlighet att genomföra Agenda21, måste de få omfattande nya och additionella finansiella resurser. De länder som redan har uppnått biståndsmålet 0,7% av BNP skall, som det heter i Agenda21, uppmanas att ’bidra till de gemensamma ansträngningarna för att tillskjuta de betydande extraresurser som måste mobiliseras’.

*För Sverige som har uppnått 0,7-procentmålet, betyder detta att **miljöbistånd för genomförandet av Agenda21 skall finansieras utöver biståndsramarna**. Dessutom bör Sverige i det fortsatta UNCED-arbetet verka för additionell finansiering utifrån de förslag som framkommit, exempelvis en global miljöskatt, avgifter på olja och kol, skatt på vapenhandel.”*

Klimatkonventionens punkter 4 och 5 i samma artikel anger vidare: *”Parterna från industriländer och övriga utvecklade parter upptagna i bilaga 2 skall också bistå parter från utvecklingsländer, som är särskilt sårbara för skadliga effekter av klimatförändring med att bestrida kostnader för anpassning till sådana skadliga effekter.”* och *”Parterna från industriländer och övriga utvecklade parter upptagna i bilaga 2 skall vidta alla praktiskt genomförbara steg för att främja, underlätta och finansiera, om lämpligt, överföring av eller tillgång till, miljömässigt sunda teknologier och kunnande till andra parter, särskilt parter från utvecklingsländer, för att möjliggöra för dessa att uppfylla konventionens bestämmelser.”*

Det bör särskilt noteras att konventionen inte anger att finansieringen ska vara utöver biståndet om biståndet endast uppgår till en viss nivå, exempelvis under 0,7 procent av BNI som rekommenderas av FN som miniminivå. Konventionens text anger att det ska vara utöver befintligt bistånd – vilket måste förstås som oavsett nivå.

4.3.3 Kyotoprotokollet

Även Kyotoprotokollet anger tydligt att de finansiella resurser som ställs till förfogande för åtgärder i Syd ska vara utöver biståndet. Texterna innehåller samma innebörd som konventionen men med något annat språkbruk. I Kyotoprotokollets artikel 11 punkt 1 anges:

”Parter som är industriländer och övriga utvecklade parter upptagna i bilaga II i konventionen skall vid tillämpningen av artikel 4.1 i konventionen i enlighet med bestämmelserna i artikel 4.3 och artikel 11 i konventionen och genom de organisationer som anförtrotts driften av konventionens finansiella mekanism göra följande:

*a) Tillhandahålla **nya och additionella finansiella resurser** för att helt och hållet täcka de överenskomna kostnader som parter som är utvecklingsländer har ådragit sig för att främja fullgörandet av gjorda åtaganden enligt artikel 4.1 a i konventionen som avses i artikel 10 a.*

b) Ävenledes tillhandahålla sådana ekonomiska resurser – däribland för teknologiöverföring – som de parter som är utvecklingsländer behöver för att helt

och hållet täcka de överenskomna tillkommande kostnader som dessa länder har ådragit sig för att främja fullgörandet av de gjorda åtagandena i artikel 4.1 i konventionen som avses i artikel 10 och som har överenskommits mellan en part som är utvecklingsland och det eller de internationella organ som avses i artikel 11 i konventionen med nämnda artikel.”

4.3.4 Clean Technology Fund

Vad som anges i Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet gäller naturligtvis oavsett vilken kanal som används för att föra över resurserna. Därmed täcks alla de organ och fonder in som regeringen anger inom ramarna för utvecklingssamarbetet i sin PM.

Men dessutom finns samma skrivningar i villkoren för en av de största mottagarna, Världsbankens Clean Technology Fund, dit regeringen har förbundit sig att ge 600 miljoner kronor av biståndspengarna under 2009-2011. I artikel 48 i fondens stadgar anges: *“Donor countries will ensure that the above contributions are **new and additional resources supplementing existing ODA**⁵⁹ flows otherwise available for developing countries.”⁶⁰*

4.3.5 Sammanfattning: Klimat och utvecklingssamarbete

Regeringens anslag i budgetpropositionen för 2009 av 4 055 miljoner kronor inom ramarna för utvecklingssamarbetet till klimatåtgärder i utvecklingsländer strider mot uttryckliga villkor i såväl FN:s klimatkonvention som Kyotoprotokollet. Dessutom strider anslaget av 600 miljoner kronor till Världsbankens Clean Technology Fund mot fondens stadgar.

Enligt villkor i FN:s klimatkonvention, Kyotoprotokollet och stadgarna för Clean Technology Fund ska de rika ländernas bidrag till tekniköverföring och anpassning i utvecklingsländerna vara *“nya och additionella”*, dvs. ligga utanför det ordinarie biståndet. Anledningen är enkel och självklar: om klimatpengar tas från det ordinarie biståndet innebär det de facto en minskning av fattigdomsbekämpning och arbetet med att nå FN:s millenniemål.

Genom att lägga anslagen inom ramen för biståndsbudgeten urholkar regeringen det svenska biståndet. I praktiken drar de ner på fattigdomsbekämpningen genom att istället ge eller låna ut pengar till specifika energiprojekt (som vi som givare ofta väljer) av tveksam karaktär i skuldyngda länder. Dessutom undergräver man på ett olyckligt sätt Sveriges trovärdighet i internationella klimatförhandlingar och i utvecklingssamarbetet.

⁵⁹ ODA, Official Development Assistance: bistånd

⁶⁰ *The Clean Technology Fund*, 9 juni 2008

4.4 Regeringens anslag

I det följande avhandlas de anslag för anpassning till klimatförändringar som regeringen lägger in under begreppet internationellt klimatsamarbete inom ramen för utvecklings-samarbete i höstbudgeten. Den del som anslås till utsläppsreduktion har avhandlats i avsnitt 4.2 och upprepas inte här.

4.4.1 Anslag till Anpassningsfonden och Världsbankens IDA

Enligt regeringens PM gällande budgetpropositionen avsätts 1 560 miljoner kronor under 2009-2011 för stöd till Anpassningsfonden under Kyotoprotokollet, klimatkonventionens biståndsfinansierade fonder för anpassning (dvs. Special Climate Change Fund och Least Developed Countries Fund), samt extra stöd till klimatsatsningen inom Världsbankens International Development Association (IDA). Det framgår inte hur beloppet fördelas mellan de olika mottagarna.

4.4.1.1 Anpassningsfonden

Anpassningsfonden upprättades 2007 av UNFCCC (COP 13) och anses av många NGO-er och utvecklingsländer vara den enda godtagbara kanalen för bidrag till anpassning i utvecklingsländer. Fonden dras med en enorm underfinansiering, den enda finansieringen hittills är genom CDM (se ovan) – endast några få procent av behovet anses vara finansierat.⁶¹ Fonden administreras av Global Environment Facility (GEF).

Att anslå pengar till Anpassningsfonden är relativt okontroversiellt, det enda man kan säga om detta är att det borde vara mycket, mycket mer. En annan synpunkt, som bl.a. framförs av Climate Action Network, är att allt stöd till anpassning bör kanaliseras genom Anpassningsfonden.

4.4.1.2 International Development Association

IDA är däremot mer tveksamt, till stor del av samma generella skäl gällande Världsbanken som aktör, men även av andra skäl. IDA är den del av Världsbanken som har till syfte att hjälpa de fattigaste länderna i världen. Verksamheten inleddes 1960 och idag ger IDA pengar till 78 länder varav 39 i Afrika. Verksamheten inriktas mot grundläggande fattigdomsbekämpning och stödet ges i form av förmånliga lån.

På senare år har även IDA uppmärksammat klimatproblematiken vilket har lett till att verksamheten har en särskild klimatsatsning inom anpassning och energi (mitigation). I det arbetet ska IDA följa Världsbankens Clean Energy Investment Framework (CEIF), ett ramverk som har mycket begränsade kriterier för vad ren energi egentligen innebär. Inom ramarna för CEIF ryms exempelvis både ny kolkraft och kärnkraft.

⁶¹ Se till exempel *Financial Impacts of Climate Change: Implications for the EU Budget*, CEPS Working Document No 300, Centre for European Policy Studies, augusti 2008

På begäran av givarländerna antog IDA år 2001 en policy i genusfrågor. Denna anger bland annat att genus ska integreras som en del i alla projekt. År 2004/2005 omfattade 85 procent av IDA-projekten " *åtmintstone någon aspekt på genus*".⁶² En förteckning över IDA:s projekt finns på deras hemsida.⁶³

4.4.1.3 Special Climate Change Fund

Fonden skapades år 2001 under klimatkonventionen och har utvecklats kontinuerligt. Den har ett brett område för investeringar eftersom den syftar till att komplettera andra fonder. Dess fokus anges vara åtgärder för anpassning, i synnerhet kunskapsöverföring, men den rymmer även åtgärder för att möjliggöra utsläppsreduktioner, inklusive satsningar på "låg-emitterande" fossil energi.

4.4.1.4 Least Developed Countries Fund

Fondens uppgift är att hjälpa de minst utvecklade länderna att utveckla så kallade NAPA, nationella anpassningsplaner.

4.4.2 Anslag till GEF och Världsbankens CTF

I regeringens promemoria anges att man avsätter 1 000 miljoner kronor inom biståndsramen till Global Environment Facility (GEF) och till Världsbankens Clean Technology Fund (CTF). Av regeringens PM framgår inte hur beloppet fördelas mellan mottagarna. Obekräftade uppgifter anger att 400 miljoner har anslagits till GEF medan 600 miljoner ska kanaliseras genom CTF.⁶⁴

4.4.2.1 Global Environment Facility

Att anslå pengar till GEF är förhållandevis okontroversiellt. Fonden har sedan snart tjugo år varit den huvudsakliga kanalen för ekonomiska överföringar under ett flertal multilaterala avtal, till exempel konventionen om biologisk mångfald, Montrealprotokollet och klimatkonventionen. Den utgör världens dominerande fond för överföring av medel från rika till fattiga länder för att finansiera insatser i det globala miljöarbetet.⁶⁵

Vid COP13 på Bali i december 2007 diskuterades hur de rika ländernas stöd för anpassningen till klimatförändring skulle kanaliseras. Starka krafter från nord ansåg stödet skulle kanaliseras genom Världsbanken, men utvecklingsländerna slogs hårt för att GEF skulle få ansvaret. Så blev det också.

⁶² *Gender – Working Towards Greater Equality*, IDA.
<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA-Gender.pdf>

⁶³ <http://web.worldbank.org/ida> - klicka på "IDA at work"

⁶⁴ Samtal med SNF 081106

⁶⁵ http://www.undp.org/gef/05/portfolio/cc_1.html

Projekten och programmen styrs av FN:s riktlinjer och har ett bra track record.⁶⁶ Inom klimatområdet sker investeringarna huvudsakligen för att minska utsläpp och klimatpåverkan, men på senare år har man även en del arbete för anpassning till klimatförändring. Projekten kan studeras på GEF:s hemsida.⁶⁷

4.4.2.2 Clean Technology Fund

Vad gäller Världsbankens CTF är situationen likartad med den som beskrivs för IDA och PCF ovan men betydligt allvarigare. Förutom de generella problemen med utbetalningar via Världsbanken finns också stora specifika problem med denna fond.

CTF är en av två fonder under det övergripande Clean Investment Funds (CIF) som har skapats 2008 av de multilaterala utvecklingsbankerna⁶⁸ med Världsbanken i spetsen. CIF är tänkt att bli en samling av klimatfonder med olika inriktning och som – till skillnad från Världsbankens andra klimatfonder – siktar på att generera mycket stora kapitalströmmar. Därigenom skapar man en parallell finansieringsmekanism som står utanför utvecklingsländernas inflytande, dit de rika länderna kan skicka sitt stöd på sina egna villkor.

Initiativet till CTF kom i slutet av 2007 då George W Bush föreslog en global investeringsfond för klimatprojekt.⁶⁹ Detta följdes av att Storbritannien och Japan stödde förslaget och kompletterade med egna förslag till fonder. Plötsligt stod länderna med en uppsättning förslag som stoppades in under ett gemensamt paraply: CIF.

CTF är den fond under CIF-paraplyet som har kommit igång snabbast. Ett första förslag presenterades i april 2008 efter en rekordsnabb process som har kritiserats av utvecklingsländerna eftersom deras insyn har varit begränsad. CTF beskrivs också som helt "donor-based".⁷⁰

Fondens syfte är att träda in som långivare i "low-carbon" energiprojekt i utvecklingsländerna - man ställer upp med förmånliga lån för den extra kostnad som uppstår av att bygga ett "lågemitterande" kraftverk istället för det alternativ som annars hade byggts. Investeringar från CTF ska huvudsakligen ske i form av lån, vilket bidrar till att öka mottagarländernas skuldbörda, men även gåvor, kreditgarantier eller liknande ska kanaliseras genom Världsbanken samt de multilaterala utvecklingsbankerna.

⁶⁶ Se bl.a. *Climate Change: Technology Development and Technology Transfer*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, november 2008

⁶⁷ <http://www.gefweb.org/interior.aspx?id=232>

⁶⁸ Världsbanken, Asian Development Bank, African Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development och Interamerican Development Bank Group.

⁶⁹ Se till exempel <http://www.environmentalleader.com/2007/09/28/bush-proposes-international-clean-tech-fund/>

⁷⁰ För en mer detaljerad genomgång av CIF och CTF, se *No Additionality, New Conditionality: A Critique of the World Bank's Climate Investment Funds*, Third World Network Briefing Paper 2, Climate Change Subsidiary Bodies Sessions, 2-13 juni 2008

Detta förstärks ytterligare genom att stödet villkoras av att de multilaterala banker som kanaliserar stödet först får granska och godkänna de nationella investeringsplanerna i det land som söker stöd. Nationen måste då uppfylla Världsbankens kriterier för statsförvaltning och eventuell reformering. Således ska mottagarlandet uppvisa makroekonomisk stabilitet och stabil budgetkontroll, liksom åtaganden att skapa "an enabling policy and regulatory framework".⁷¹

De rika ländernas bidrag till minskade utsläpp och anpassning i utvecklingsländerna ska enligt Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet vara "new and additional", dvs. ligga utanför det ordinarie biståndet. Anledningen är enkel och självklar: om klimatpengar tas från det ordinarie biståndet innebär det de facto en minskning av fattigdomsbekämpning och arbetet med att nå millenniemålen. Detta var oklart i det första utkastet till CTF (april 2008) men efter omfattande kritik på denna punkt har ett senare förslag uttryckligen angett att investeringarna ska ligga utanför det normala biståndet.

Trots denna förändring möter CTF och hela CIF-paraplyet oförändrat hårt motstånd från många håll. Många inom NGO-världen fruktar att CTF är ett sätt att kringgå och påverka de fonder som finns och är på väg att skapas inom FN-systemet. Den internationella organisationen Climate Action Network, som samlar hundratals stora NGO-er från hela världen, anser att pengar som kanaliseras genom CIF inte ska räknas som stöd enligt förpliktelseerna i Kyotoprotokollet.⁷² Kritiken är hård även från utvecklingsländer. Indiens miljöminister sa till exempel i oktober 2008 att landet inte kommer att ta emot stöd som kanaliseras genom CTF.⁷³ Kina och G-77-länderna meddelade i juni 2008 att de anser att all finansiering från industrialiserade länder för att uppfylla sina åtaganden i klimatkonventionen och Kyotoprotokollet måste kanaliseras genom FN eller ett organ som utses av FN. Man kommer inte att erkänna stöd via andra kanaler som uppfyllelse av de industrialiserade ländernas åtaganden.⁷⁴

Ändå fortsätter ett tiotal rika länder, däribland Sverige, att lansera CTF stenhårt.⁷⁵ Vid ett möte i Washington den 26 september lovade länderna att bidra med över USD 6,1 miljarder över tre år till fonden. Sveriges bidrag uppgår till 600 miljoner kronor under 2009-2011 och i utbyte för detta får man kanske en av åtta platser i fondens Trust Fund, det organ som ska ta beslut om investeringar med mera. Platserna utses beroende av hur mycket pengar ett land har donerat.

Kriterierna för vilka projekt som kan få stöd är dock svaga. Ingenstans definieras vad "clean" i fondens namn egentligen innebär, men satsningar på kolkraft kan göras där dessa

⁷¹ *No Additionality, New Conditionality: A Critique of the World Bank's Climate Investment Funds*, Briefing Paper 2, Third World Network, juni 2008

⁷² *Ideas Flowing on Financial Flows*, ECO, 6 juni 2008

⁷³ *India Refuses World Bank Aid to Fight Climate Change*, Nitin Sethi, TNN, 10 oktober 2008

⁷⁴ <http://www.twinside.org.sg/title2/finance/twninfofinance20080603.htm>

⁷⁵ USA, Storbritannien, Japan, Australien, Tyskland, Nederländerna, Frankrike, Norge, Schweiz, Sverige.

är billigast och ersätter smutsigare kolkraft. Storskalig vattenkraft och investeringar i end-of-pipe-lösningar har en framträdande plats. Det finns heller inga kriterier som utesluter investeringar i kärnkraft.

Utöver de klimatbetingade kriterierna ställs andra krav på mottagarlandet och projektet. Dessa definieras dels av kriterier som läggs fram av fonden, men även av policys inom Världsbanken samt av den aktuella multilaterala bank som stödet kanaliseras genom och kan således variera.⁷⁶

4.4.3 Anslag till IFAD, FAO och WFP

Enligt regeringens PM anslås 150 miljoner kronor för perioden 2009-2011 till "*mark- och jordbruksfrågor*" till International Fund for Agricultural Development (IFAD), Food and Agriculture Organization (FAO) och World Food Programme (WFP). Det framgår inte hur beloppet fördelas mellan mottagarna eller på vilket sätt anslagen kopplas till organisationernas klimatarbete eller huruvida de avser anpassningsåtgärder eller mitigation.

4.4.3.1 International Fund for Agricultural Development

IFAD är ett FN-organ med särskild uppgift att arbeta med utveckling av livsmedelsproduktion i fattiga länder och huvudinriktningen är idag att motarbeta fattigdom på landsbygden. Målet är "*to empower poor rural women and men in developing countries to achieve higher incomes and improved food security*". I detta syfte söker IFAD unika lösningar baserade på varje lands specifika förhållanden vilket ofta innefattar att ge fattiga tillgång till finansiella tjänster, teknologi, handel, mark och andra naturresurser. Stöd kan ges i form av bidrag eller lån och man har idag cirka 200 pågående program och projekt. Hur regeringens anslag ska förstärka IFAD:s klimatarbete är oklart.

4.4.3.2 Food and Agriculture Organization

FAO är FN:s huvudansvariga organ för bekämpning av hunger. Organisationen består av både rika och fattiga länder och beskriver sig som ett neutralt forum där medlemsländerna kan mötas för att diskutera och träffa överenskommelser. Sedan starten 1945 har landsbygdsutveckling varit i fokus. Hur regeringens anslag ska förstärka FAO:s klimatarbete är oklart.

4.4.3.3 World Food Programme

WFP är världens största humanitära organisation och FN:s program för matbistånd. WFP hjälper hungrande och fattiga människor över hela världen och försåg 86 miljoner

⁷⁶ *Proposal for a Clean Technology Fund, Design Meeting on Climate Investment Funds*, Washington DC, april 2008.
http://www.cgdev.org/doc/blog/Proposal_For_A_Clean_Technology_Fund_April_3_2008.pdf

människor med mat i 80 länder under 2007. Hur regeringens anslag ska förstärka WFP:s klimatarbete är oklart.

4.4.4 Anslag till katastrofförebyggande stöd

Regeringen avsätter 195 miljoner kronor i "extra bidrag" inom detta område och nämner som exempel genomförande av Hyogo Framework for Action. Hyogo Framework tillkom 2005 vid en FN-konferens med syfte att vidta åtgärder i fattiga länder för att förebygga katastrofer. Det kan därmed anses vara inriktat mot anpassning. De 168 deltagande länderna ska se till att riskreduktion är en nationell prioritet och att det finns institutioner som hanterar området; att inventera risker och implementera varningssystem (så kallade early warning systems); sprida information och kunskap inom alla sektorer; minska den underliggande risken och se till att det finns myndigheter som har beredskap för agerande.

Genomförandet av ramverket sker på nationell nivå och understöds i första hand via nätverk och kunskapsspridning. En relativt stor andel av de projekt och program som bedrivs fokuserar på landsbygd och jordbruk.⁷⁷

4.4.5 Anslag till bilateralt utvecklingssamarbete

Inom ramen för detta område kanaliseras ytterligare 1 150 miljoner kronor under 2009-2011 genom Sida för anpassningsåtgärder i vissa samarbetsländer, särskilt i Afrika och helst där det finns nationella anpassningsplaner (NAPA:s).

Liksom inom övriga områden är detaljerna oklara, Sida har ännu inte fått några specifika uppgifter, endast vad som står i regeringens promemoria (4.1). Man väntar sig att få särskilda direktiv kring denna satsning och att dessa anges i ett kommande regleringsbrev kring årsskiftet 2008/09.

Sida har en rad olika direktiv och policys för hur arbetet ska bedrivas. Regeringens krav anges i regleringsbrev som publiceras varje gång uppdraget förändras. Utifrån omvärldens och regeringens krav formulerar Sida också egna policys, som det finns en uppsjö av inom olika områden, skurna på olika sätt. Att redogöra för alla dessa och hur de interagerar skulle medföra en avhandling och ryms inte inom denna kartläggning.

Myndighetens övergripande ståndpunkt är att det handlar om väldigt mycket pengar som ska användas snabbt och man ser ingen realistisk möjlighet att använda pengarna till nya projekt, ledtiderna för att starta upp projekt är för långa. Istället vill man använda anslaget inom befintliga projekt genom att lägga till en anpassningskomponent. Många av de länder där man ser möjlighet att använda pengarna saknar dock NAPA-planer.⁷⁸

Sida har inkommit till regeringen med ett förslag på vilka länder som satsningen bör gå till och regeringen hoppas på beslut om detta under december 2008.

⁷⁷ <http://www.proventionconsortium.org/?pageid=36>

⁷⁸ Samtal med Elisabet Folkunger, Sida, 081106

Sida har en policy för klimat och utveckling. Den är dock lite gammal (2004) och en ny kommer att tas fram. Rent generellt ska Sidas arbete genomsyras av ett klimatperspektiv. Någon öronmärkning av medel gör regeringen dock inte, i enlighet med Parisdeklarationen om biståndseffektivitet. Mottagarländernas prioriteringar ska styra - biståndet ska vara efterfrågestyrt.

5. Sammanfattning av åtgärderna

När regeringen kritiseras för sin passivitet i klimatfrågan hänvisar man ofta till att man prioriterar det internationella arbetet. Detta består i sin tur av två delar som är helt olika till sin natur och konsekvens: den ena handlar om att vara ledande i den internationella debatten och ansträngningarna att skapa en global överenskommelse. Den andra delen handlar om mer konkreta bidrag, till exempel stöd till, eller direkta investeringar i, utsläppsreduktioner i utvecklingsländer, stöd till anpassning med mera. Det är den senare delen som granskas i detta papper, med fokus på åtgärder för utsläpsbegränsningar.

5.1 Insatser för utsläppsreduktion

Gränsdragningar mellan utsläpmsminskning och anpassning är ibland svår, men enligt regeringens PM om klimatsatsningar i höstbudgeten anslås cirka 1 670 miljoner till utsläpmsminskning. Av dessa kanaliseras 670 miljoner genom CDM och 1 000 miljoner genom bistånd. Av den senare delen går 400 miljoner genom GEF och 600 miljoner genom Världsbankens Clean Technology Fund.

Exakt hur pengarna ska fördelas bereds just nu i regeringskansliet. En del kommer att klarna de närmaste veckorna och fram till att regeringen presenterar sin klimatproposition, preliminärt i mars 2009. Andra detaljer kan komma att dröja längre.

5.1.1 Utsläppsreduktion genom CDM

Regeringen har anslagit 670 miljoner kronor under 2009-2011 för investeringar i utsläppsreduktioner genom CDM. I utbyte mot investeringen får staten utsläppskrediter (CER), som i dagsläget motsvarar utsläpp av 4,2 miljoner ton CO₂.

Genom att investera i ett CDM-projekt i ett utvecklingsland kan en stat eller ett företag kvitta en minskning som man har åtagit sig att göra hemma mot en minskning i ett annat land. På det sättet kan man behålla (eller öka) sina egna utsläpp. I gengäld ska utsläppen i utvecklingslandet minska.

I princip är det alltså ett nollsummespel, man gör utsläppen *här* istället för *där*, ett sätt att köpa sig fri från obehagliga men nödvändiga åtgärder. Men eftersom en stor andel av projekten, 30-60 procent, inte ger verkliga utsläppsreduktioner leder investeringen i verkligheten ofta till oförändrade eller till och med ökade globala utsläpp.

Att investera i utsläppsreduktioner genom CDM är därför tveksamt. I allmänhet blir den verkliga minskningen inte lika stor som den skulle ha varit i Sverige. I sämsta fall kan den utebli helt, med resultat att utsläppen i Sverige är oförändrade (trots åtagande att minska) och att utsläppen i mottagarlandet också är opåverkade. Sammantaget medför det ökade globala utsläpp jämfört med om Sverige skulle genomföra sina åtaganden hemma.

CDM motiveras också av andra skäl. Ett av dem är att det bidrar till tekniköverföring från rika till fattiga länder. På det sättet skulle fattiga länder få tillgång till teknik för utsläppsreduktioner. Detta händer sällan. Nästan alla CDM-projekt sker i mer avancerade utvecklingsländer såsom Kina, Indien, Brasilien och Mexico, bara två procent i Afrika. Dessutom får utvecklingslandet sällan tillgång till tekniken, den fortsätter att ägas av företag i de rikare länderna.

Ett tredje motiv för CDM är att det bidrar till hållbar utveckling. Forskning visar att det kan vara så, men att det ofta inte stämmer. CDM-projekten saknar ofta relevans för övergången till hållbar utveckling, särskilt eftersom investeringar genom CDM per definition gäller mindre projekt medan hållbar utveckling styrs av mer strukturella förändringar. En del hävdar också att CDM har en direkt motverkande effekt eftersom det utgör ett incitament för fattiga länder att inte införa nationell lagstiftning eftersom de då skulle förlora möjligheten att få CDM-pengar.

Ytterligare ett argument är vanligt i debatten: att CDM leder till att utvecklingsländerna blir mer intresserade av att delta i det internationella klimatsamarbetet. Argumentet är svagt eftersom många andra mekanismer skulle kunna ge ett sådant resultat.

CDM är idag ingen stor och betydelsefull faktor i klimatarbetet. Men i internationella sammanhang driver regeringen att en större andel CDM ska tillåtas för de rika länderna. Med tanke på de dåliga resultat som CDM ger vore detta direkt skadligt för klimatarbetet, de brister som finns i systemet skulle förvärras om mekanismen skalas upp.

5.1.2 Utsläppsreduktion genom GEF

Regeringen anslår 400 miljoner⁷⁹ för 2009-2011 för utsläppsreduktioner genom Global Environment Facility, GEF. Satsningen sker enligt regeringen inom ramarna för biståndet, vilket strider mot FN:s klimatkonvention, Kyotoprotokollet där det anges att bidrag ska vara "new and additional". GEF:s investeringar i utsläppsminskning ger vid en första anblick ett förhållandevis bra intryck. Investeringar genom GEF är troligen det bästa alternativ som finns idag.

⁷⁹ Regeringen uppger i sin PM om klimatsatsningen i höstbudgeten att GEF och Världsbankens Clean Technology Fund får 1 000 miljoner sammanlagt. Obekräftade men trovärdiga uppgifter säger att GEF ska tilldelas 400 miljoner medan CTF ska få 600 miljoner. Frågan bereds för närvarande.

5.1.3 Utsläppsreduktion genom Clean Technology Fund

Regeringen anslår 600 miljoner för utsläppsreduktioner genom Världsbankens Clean Technology Fund, CTF. Satsningen sker inom ramarna för biståndet, vilket strider mot både Kyotoprotokollet och reglerna som anges i CTF. Dessutom kommer en stor del av CTF:s investeringar i utsläppsreduktioner att ske i form av lån.

Genom att lägga anslaget inom ramen för biståndsbudgeten urholkar regeringen det svenska biståndet. I praktiken drar de ner på fattigdomsbekämpningen genom att istället låna ut pengar till specifika energiprojekt (som vi som givare i princip väljer) av ofta tveksam karaktär i skuldyngda länder.

Investeringar genom CTF är mycket tveksamma av flera skäl. Kina och G-77-länderna har tydligt klargjort att de inte accepterar Världsbanken som en legitim instans för kanalisering av stöd bland annat på grund av att organisationen präglas av bristande insyn och demokrati. Detta gäller i hög grad CTF som har pressats fram under stor brådska sedan initiativet lanserades av George W Bush för ungefär ett år sedan. CTF anses var helt "*donor-based*".

CTF är så pass nytt att inga projekt ännu finns och det är svårt att avgöra vart fondens investeringar kommer att gå. Kriterierna för de projekt som kan få är dock väldigt svaga, både kol- och kärnkraft liksom storskalig vattenkraft accepteras som investeringsobjekt.

CTF har också kritiserats hårt för att utgöra ett försök av rika länder att kapa hela finansieringsfrågan och avgöra den utan inflytande från utvecklingsländerna. CTF siktar på att generera mycket stora belopp från rika länder och kommer därmed att kunna sätta agendan och villkoren för stödet.

En samlad miljørörelse anser att pengar som kanaliseras genom CTF inte ska räknas in i de rika ländernas åtagande att stödja utvecklingsländerna eftersom fonden inte uppfyller UNFCCC:s kriterier. Kina och G-77-länderna meddelade i juni 2008 att de anser att all finansiering från industrialiserade länder för att uppfylla sina åtaganden i klimatkonventionen och Kyotoprotokollet måste kanaliseras genom FN eller ett organ som utses av FN. Man kommer inte att erkänna stöd via andra kanaler som uppfyllelse av de industrialiserade ländernas åtaganden.⁸⁰

CTF lanseras ändå stenhårt av tio rika länder, varav Sverige är ett.⁸¹ Vid ett möte i Washington den 26 september lovade länderna att bidra med över USD 6,1 miljarder över tre år till fonden. Det svenska anslaget är i sammanhanget litet, det köper inget reellt inflytande i styrelsen, men ger å andra sidan en tydlig signal om var regeringen står.

⁸⁰ <http://www.twinside.org.sg/title2/finance/twninfofinance20080603.htm>

⁸¹ USA, Storbritannien, Japan, Australien, Tyskland, Nederländerna, Frankrike, Norge, Schweiz, Sverige.

5.2 Insatser för anpassning

Enligt regeringens PM om internationella klimatsatsningar i höstbudgeten satsar man 3 055 miljoner inom detta område. Samtliga satsningar sker inom ramen för biståndet vilket strider mot FN:s klimatkonvention, Kyotoprotokollet och krav som ställs hos vissa av mottagarna. Av dessa ska 1 560 miljoner delas mellan Anpassningsfonden och Världsbankens IDA, 1 150 kanaliseras bilateralt genom Sida, 195 miljoner gå till katastrofförebyggande åtgärder samt 150 miljoner delas mellan FAO, WFP och IFAD. Den exakta uppdelningen och detaljerade instruktioner bereds just nu av regeringen.

5.2.1 Anpassning genom Anpassningsfonden

Regeringen anslår en del av 1 560 miljoner till Anpassningsfonden, men det är fortfarande oklart hur stor del. Anslaget är förhållandevis okontroversiellt och borde vara betydligt större.

5.2.2 Anpassning genom IDA

Världsbankens International Development Association är den andra organisationen som är med och delar på 1 560 miljoner i anslaget ovan, och det är följaktligen oklart hur mycket som kanaliseras den vägen. Organisationen arbetar sedan decennier med fattiga människor, framför allt i Afrika, och har på senare tid börjat ta in ett klimatperspektiv i sitt arbete. En del av stödet sker i form av lån.

5.2.3 Anpassning genom Sida

Regeringen anslår 1 150 miljoner som ska kanaliseras genom Sida och det bilaterala biståndet. Pengarna ska huvudsakligen användas i Afrika och primärt i länder som redan har nationella anpassningsplaner. Hur Sidas direktiv kommer att se ut är oklart, men myndigheten säger själva att större delen av anslaget måste användas inom befintliga projekt och att få av dessa länder har anpassningsplaner.

5.2.4 Anpassning genom katastrofförebyggande åtgärder

Anslaget på 195 miljoner kronor är inte specificerat förutom att det ska handla om åtgärder som " *t ex stöd för genomförande av Hyogo Framework for Action*". Detta är angeläget men svårt att ha synpunkter på utan fler detaljer.

5.2.5 Anpassning genom FAO, WFP och IFAD

Regeringen anslår 150 miljoner till anpassningsarbete genom dessa FN-organ men än finns inga detaljer.

6. Miljöpartiet vill

Ett land med den roll som Sverige har i internationellt klimatsamarbete kan inte driva en opportunistisk klimatpolitik som syftar till att hitta lättköpta "fixar" istället för de helt nödvändiga åtgärder som krävs för att ta ansvar, till exempel genom inhemska åtgärder i transport- och energisystemet.

- Miljöpartiet anser att målet för Sveriges och EU:s klimatpolitik är tredelat:
 - a) utsläppen ska minska med minst 40 procent till år 2020,
 - b) att Sverige och EU utöver detta ska anta ett konkret mål för hur man på ett långsiktigt och strukturellt sätt ska bidra ekonomiskt och praktiskt till klimatsmart utveckling i Syd samt
 - c) att Sverige och EU anslår stöd till anpassning till klimäförändring i utvecklingsländer.
- Sveriges och EU:s ansvar i detta sammanhang bör beräknas enligt den modell som presenteras i Greenhouse Development Rights.
- Sveriges och EU:s bidrag till en klimatsmart utveckling och anpassning i Syd får under inga villkor tas från det ordinarie biståndet och måste utgå från de fattiga ländernas intressen och hållbar utveckling.
- Sveriges och EU:s stöd ska kanaliseras genom organisationer som har ett brett förtroende och stor acceptans i utvecklingsländerna och där utvecklingsländerna har insyn och deltar som part. I dagsläget är det endast FN och Global Environment Facility som kan erbjuda detta.
- Satsningar genom Clean Development Mechanism, CDM, ska uppfylla mycket höga krav, minst s.k. Gold Standard.
- Investeringar i CDM får inte vara förenade med att Sverige eller EU ökar sina egna utsläpp i förhållande till våra åtaganden, de utsläppskrediter som erhålls ska annulleras.

Förkortningar

ADB: Asian Development Bank, multilateral utvecklingsbank

APCF: Asia Pacific Carbon Fund, klimatfond under ADB

CCCD: Commission on Climate Change and Development, svensk commission

CER: Certified Emission Reduction, utsläppskredit

CDM: Clean Development Mechanism, ibland kallad Mekanismen för ren utveckling

CIF: Clean Investment Funds: program av klimatfonder, bl.a. CTF, under Världsbanken

CTF: Clean Technology Fund, klimatfond under Världsbanken

COP: Conference of the Parties, toppmote under en konvention

EEA: European Environment Agency, EU:s miljömyndighet

FAO: Food and Agriculture Organization, FN-organ

FDI: Foreign Direct Investment, privata investeringar från andra länder

G-77: löst sammansatt grupp av utvecklingsländer, idag cirka 130 medlemsländer

GEF: Global Environment Facility, klimatfond under FN och Världsbanken

IDA: International Development Association, Världsbanken

IFAD: International Fund for Agricultural Development, FN-organ

NAPA: National Adaptation Programme of Action, anpassningplan för minst utvecklade länder

NGO: Non-governmental Organisation, ungefär ideell organisation eller frivilligorganisation

PCF: Prototype Carbon Fund, klimatfond under Världsbanken

Sida: Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete

SUV: Sport Utility Vehicle, stadsjeep

UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change

WFP: World Food Program, FN-organ