

# KLIMATPENGAR PÅ NYA SÄTT

## – SÅ ÖKAR VI SVENSK OCH INTERNATIONELL OFFENTLIG KLIMATFINANSIERING



RAPPORT APRIL 2017

**Svenska kyrkan**   
INTERNATIONELLT ARBETE

medlem av  
**actalliance**

### **Bilden på framsidan**

Turunesh Assen Anagaw får stöd till klimatanpassning i jordbruket genom organisationen EEMCY-DASSC (Ethiopian Evangelical Church Mekane Yesus – Development and Social Service Commission), en partnerorganisation till Svenska kyrkans internationella arbete och medlem i ACT-alliansen. För småskaliga lantbrukare i utvecklingsländer är stöd till klimatanpassning ofta en fråga om överlevnad.

Fotograf: Magnus Aronson/Ikon

Artikelnummer: SK17094

Formgivning: Ineko AB

Tryck: Lenanders Grafiska, Kalmar 2017

# Innehållsförteckning

<b>Förord</b>	<b>4</b>
<b>Sammanfattning och rekommendationer</b>	<b>6</b>
Sammanfattning	6
Rekommendationer	8
<b>1. Inledning</b>	<b>9</b>
<b>2. Klimatfinansiering: begrepp, behov och löften</b>	<b>10</b>
Definition av begreppet klimatfinansiering	10
Kriterier för klimatfinansiering	10
Behoven av klimatfinansiering	12
Befintlig klimatfinansiering	14
Parisavtalet	14
Privata sektorn och klimatfinansiering	15
<b>3. Sveriges politik för klimatfinansiering</b>	<b>17</b>
Sveriges finansiella bidrag	17
Sveriges agerande i internationella förhandlingar och diskussioner	19
<b>4. Innovativa finansieringskällor</b>	<b>20</b>
Nationella källor för klimatfinansiering	20
Internationella källor för klimatfinansiering	24
<b>5. Att länka nya källor till klimatfinansiering</b>	<b>28</b>
Exempel på existerande öronmärkning	28
Öronmärka eller inte	29
<b>Bilaga 1 – Förklaring av förkortningar</b>	<b>30</b>

## Förord

Klimatfinansiering utgör en av de stora knäckfrågorna inom de internationella klimatförhandlingarna. Finansiellt stöd till världens fattiga och utsatta länder är nödvändigt för att dessa ska kunna anpassa sig till klimatförändringarna och genomföra den energiomställning som krävs för att nå målen i Parisavtalet. Sedan klimattoppmötet i Köpenhamn 2009 ligger ett löfte på bordet – från och med år 2020 ska världens höginkomstländer bidra med 100 miljarder dollar årligen till utvecklingsländernas klimatarbete.

Men hittills tyder allt på att detta löfte kommer vara svårt att uppfylla. Behoven av finansiellt stöd till såväl klimatanpassning som till omställning är enorma och kommer att växa betydligt inom en snar framtid. Enligt FN:s klimatkonvention ska klimatfinansiering bestå av nya och additionella medel. Samtidigt har världens givarländer hittills inte lyckats utveckla nya, innovativa finansieringskällor utan har snarare använt sig av befintligt utvecklingsbistånd som omdirigeras och dubbelräknas för klimatändamål. Därtill har lån och exportgarantier använts i hög grad – verktyg som i första hand ger fördelar till företag i givarländer och som även riskerar att öka utvecklingsländernas skuldbörda.

Trenden visar på svårigheterna som är förknippade med att leverera offentlig, additionell klimatfinansiering. Detta gäller även Sverige, som vid en internationell jämförelse har en mycket hög ambitionsnivå. Att använda utvecklingsbiståndet för klimatfinansiering är en orimlig lösning som innebär att människor som lever i fattigdom och utsatthet genom utelivet stöd får ”betala” för klimatförändringar som de inte varit med om att skapa.

För att få till en långsiktig och hållbar klimatfinansiering krävs nya lösningar och ett innovativt tänkande. De framtida behoven av klimatfinansiering överstiger med råge nivåerna på det internationella utvecklingsbiståndet. Nya strategier för att mobilisera offentliga medel behöver därför utvecklas.

Frågan om innovativa finansieringskällor har diskuterats länge men mycket lite har hänt i praktiken. Syftet med denna rapport är att ge nytt liv till diskussionen genom att presentera konstruktiva förslag som kan bidra till en långsiktig, additionell, hållbar och pålitlig klimatfinansiering.

Diskussionen om innovativa finansieringskällor har på senare tid kommit att handla mer om olika sätt att kanalisera privata, snarare än nya offentliga, resursflöden. Denna rapport fokuserar emellertid på offentliga medel. Anledningen är att det är stater i egenskap av parter i klimatförhandlingarna som primärt har ansvar för finansieringsåtagandena. Privata resurser är helt nödvändiga, men det finns idag ett behov av att påminna om vikten av just offentliga medel. Offentliga medel kan därtill ha en viktig roll i att agera hävstång för privata resurser – t.ex. för att hantera nödvändiga men riskfyllda investeringar. På så sätt kan offentliga medel ”läsa upp” än större resursflöden.

Denna rapport är en uppföljning av rapporten ”Nya pengar” som lanserades år 2011 av Svenska kyrkans internationella arbete tillsammans med Diakonia och Forum Syd. De förslag på finansieringskällor som presenteras nu utgörs av såväl uppdaterade förslag från den tidigare rapporten som nya förslag. Denna rapport relaterar också till rapporten ”Footing the bill” som lanserades år 2013 av Svenska kyrkans internationella arbete tillsammans med SEI, och som diskuterar omfattningen av Sveriges åtaganden om klimatfinansiering.

Rapporten är framtagen av frilansskribenten Petter Lydén på uppdrag av Svenska kyrkans internationella arbete. Adis Dzebo på SEI har bidragit med avsnittet om privat klimatfinansiering. Svenska kyrkans internationella arbete ansvarar för rapportens innehåll i sin helhet. En första version diskuterades vid ett rundabordssamtal den 17 januari 2017 och rapporten har därefter uppdaterats.



Erik Lysén  
Svenska kyrkans internationella arbete,  
Uppsala 2017

## Sammanfattning och rekommendationer

### Sammanfattning

FN:s klimatkonvention slår fast att industrialiserade länder har skyldighet att bistå utvecklingsländer med finansiella resurser för att kunna ställa om till fossilfritt och anpassa sig till klimatförändringarna. Detta stöd är nödvändigt för att fattiga och utsatta länder, som drabbas särskilt hårt av klimatförändringar, ska kunna ha en reell möjlighet att anpassa sig och ställa om mot en hållbar utveckling. Parisavtalet som antogs i december 2015 bekräftar de befintliga åtagandena på 100 miljarder dollar årligen från klimattoppmötet i Köpenhamn 2009 och lägger till att ett nytt högre mål för klimatfinansiering ska sättas före år 2025.

Den globala trenden idag är att givarländer, däribland Sverige, tar pengarna till klimatfinansiering från sina biståndsbudgetar. Detta sker trots att klimatkonventionen anger att klimatfinansiering ska utgöras av *nya och additionella* medel, dvs. betalas utöver befintliga biståndsmedel. Detta är djupt problematiskt eftersom det innebär att fattiga länder får ”betala” för klimatåtgärder genom ett sänkt bistånd. För att vända denna trend behöver nya, innovativa källor för klimatfinansiering utvecklas.

Det står idag klart att de framtida behoven av klimatfinansiering vida överstiger de hittills utlovade nivåerna på det finansiella stödet. Uppskattningarna av hur stora behoven av klimatfinansiering i utvecklingsländer är varierar kraftigt, och ligger mellan 300 och 1000 miljarder dollar om året. Den redovisade klimatfinansieringen från industrialiserade länder till utvecklingsländer låg mellan år 2010–2012 på 35–50 miljarder dollar årligen. En nyare men mer omstridd uppskattning av den befintliga klimatfinansieringen visade på i genomsnitt 57 miljarder dollar årligen för åren 2013 och 2014. Merparten av detta var ”klimatrelaterat bistånd” inom befintliga biståndsåtaganden. Som jämförelse låg det samlade biståndet från OECD-länder till utvecklingsländer år 2014 på 137 miljarder dollar.

Sverige har sedan 2008 fört en politik för klimatfinansiering som är mer ambitiös än de flesta andra industrialiserade länders. Samtidigt är Sverige ett av flera länder som tar klimatfinansiering från biståndet. Enligt

regeringen och den svenska rapporteringen till FN:s klimatkonvention UNFCCC räknas biståndsmedel med klimatsyften till utvecklingsländer som klimatfinansiering, trots att de inte ligger utöver det befintliga åtagandet på 1 procent av BNI. Det resulterar i en redovisad klimatfinansiering på runt två miljarder kronor per år de senaste åren, där huvuddelen utgörs av bilateralt och regionalt bistånd – inte multilaterala klimatfonder. Sverige har därtill lovat att bidra med 4 miljarder kronor till FN:s Gröna klimatfond (GCF).

Sverige har agerat på olika vis i internationella förhandlingar om innovativa källor för klimatfinansiering. I EU:s finansråd har Sverige varit en tydlig motståndare till en finansiell transaktionskatt (så kallad Tobinskatt), men samtidigt positiv till att beskatta bunkerbränslen. I behandlingen av EU:s energi- och klimatpaket 2008–2009 var det hårda förhandlingar om öronmärkning av framtida auktionsintäkter från EU:s system för utsläppshandel. Sverige hävdade tillsammans med andra medlemsländer att intäkterna inte skulle öronmärkas. Förhandlingarna slutade i en kompromiss som innebar att öronmärkning är frivillig.

Erfarenheten visar att nya källor för klimatfinansiering är nödvändiga för att uppfylla löftet om att klimatstöd inte ska finansieras genom befintliga biståndsbudgetar. De strategier som i denna rapport bedöms vara mest relevanta och möjliga att realisera på det svenska nationella planet är införandet av ett nytt politiskt kvantitativt mål för klimatfinansiering samt innovativa mekanismer som bidrar till att stärka den svenska statskassan för att möjliggöra en ökning av Sveriges bidrag till internationell klimatfinansiering. Det finns en tydlig pedagogisk poäng i att använda intäkter från utsläppsrätter eller klimatavgifter till internationellt klimatstöd, och det knyter också an till begreppet klimaträttvisa – de som orsakar utsläpp ska betala, och också bidra till att stödja dem som drabbas hårdast.

Denna rapport identifierar en rad intäktskällor som relevanta och genomförbara för att öka det svenska, och internationella, bidraget till internationell klimatfinansiering.

På det nationella planet bedöms i denna rapport följande nya och innovativa källor vara mest relevanta i diskussionen om hur statskassan kan stärkas för att möjliggöra en ökning av svensk klimatfinansiering:

1. **Auktionsintäkter från handeln med utsläppsrätter.** Sverige lägger numera hälften av intäkterna från auktionerna av utsläppsrätter i den Gröna klimatfonden – tvärt emot tidigare politik. Det är fullt möjligt att även lägga resterande hälft av dessa intäkter till klimatfinansiering, vilket skulle motsvara ett tillskott på 160 miljarder kronor, baserat på summan för år 2014.
2. **Flygskatt.** Den pågående statliga utredningens direktiv om flygskatt är tydliga: Flyget ska i högre utsträckning kunna bära sina egna klimatkostnader. Ett betänkande lämnades i november 2016 till regeringen. En del av intäkterna från en sådan flygskatt, som i betänkandet beräknas uppgå till 1,75–1,78 miljarder kronor, skulle kunna användas för att stärka svensk klimatfinansiering.
3. **Andra konsumtionsskatter, till exempel på kött.** Hur stora intäkter som skulle genereras beror på konsumtionsskatternas utformning. Det är därför svårt att säga hur mycket som skulle kunna sättas av till klimatfinansiering men en köttskatt på till exempel 5 kr/kg skulle kunna ge över 4 miljarder kronor årligen i skatteintäkter, som kan användas för att stärka svensk klimatfinansiering.
4. **Finansiell skatt.** En utredning om en eventuell skatt på finanssektorn är på gång och ett betänkande lämnades till regeringen under hösten 2016. En sådan skatt har inte någon direkt koppling till principen om att förorenaren betalar men det skulle vara fullt möjligt att använda de nya och additionella intäkterna av skatten till klimatfinansiering.
5. **Avskaffade subventioner till fossila bränslen.** Regeringen har antagit en strategi om att avskaffa subventioner av fossila bränslen internationellt, men det saknas förslag om att avskaffa de nationella subventionerna. Beloppen som skulle frigöras från

avskaffande av de nationella subventionerna (23–40 miljarder kronor årligen) är betydligt högre än Sveriges hittills utlovade klimatfinansiering.

På det internationella planet bedöms i denna rapport följande nya och innovativa källor vara mest relevanta i diskussionen om hur flödena till internationell klimatfinansiering kan ökas:

1. **Internationella transporter.** ICAO har nyligen beslutat om ett marknadsbaserat system för att minska utsläppen som bygger på att flygbolagen köper utsläppskrediter. Det kommer att generera medel som skulle kunna kanaliseras som klimatfinansiering. Inom sjöfarten är tunga kommersiella aktörer positiva till skarpare klimatåtaganden, vilket utgör en möjlig källa till klimatfinansiering. Delar av sådana intäkter skulle kunna styras direkt till exempelvis den Gröna klimatfonden, utan att passera statsbudgetar.
2. **Utsläppsmarknader.** Inom EU-ETS kan utsläppsrätter sättas av i en europeisk reserv vars auktionsintäkter kan hanteras av Europeiska investeringsbanken, varvid nationella budgetar inte behöver blandas in. De genererade intäkterna kan reserveras för till exempel den Gröna klimatfonden.
3. **Global avgift på utvinning av fossila bränslen.** En avgift på fossilutvinningen på mindre än 2 dollar per ton koldioxid skulle kunna generera 50 miljarder dollar år 2020, vilket korrelerar med en försiktig uppskattning av kostnaderna för skador och förluster orsakade av klimatförändringarna.

### Rekommendationer

Svenska kyrkans internationella arbete anser att Sveriges regering bör:

- Ta initiativ till ett blocköverskridande kvantitativt mål för Sveriges bidrag till internationell klimatfinansiering, likt det sedan tidigare överenskomna enprocentmålet för svenskt utvecklingssamarbete.
- Säkerställa att den utlovade klimatfinansieringen till utvecklingsländer, inklusive de fyra miljarderna kronor till den Gröna klimatfonden för åren 2015–2018, hämtas från nya källor och inte tas från biståndet.
- Följa och upprätthålla FN:s principer för klimatfinansiering, samt principerna om biståndseffektivitet från Paris år 2005, Accra år 2008 och Busan år 2011, i all klimatfinansiering.
- Utöka den nuvarande användningen av ETS-intäkter samt vidareutveckla strategier för att stärka svensk klimatfinansiering, genom t.ex. flygskatt eller konsumtionsrelaterade klimatskatter.
- Aktivt driva arbetet för införandet av ekonomiska styrmedel på internationella transporter, och för att intäkterna från dessa kanaliseras till klimatfinansiering. En viktig möjlighet är att använda Sveriges plats i IMO:s råd under 2016–2017 i detta sammanhang.
- Vidareutveckla och ta internationella initiativ utifrån förslaget att använda en europeisk reserv av ETS-intäkter till klimatfinansiering.
- Aktivt driva frågan om att införa en råvaruavgift på fossila bränslen i Sverige, EU och globalt.



# 1. Inledning

Klimatfinansiering är av central betydelse för länder som saknar de nödvändiga resurserna för att anpassa sig till de utmaningar som klimatförändringarna bär med sig, samt för att kunna ställa om till nya och renare energislag och därmed minska sina egna utsläpp. Frågan har länge varit en knäckfråga i de globala klimatförhandlingarna och ett förhandlingskort som varit avgörande för att utvecklingsländer ska gå med på att minska sina egna utsläpp.

Enkelt uttryckt handlar det om hur mycket pengar, och vad för slags pengar, som höginkomstländer ska stötta låginkomstländer med, och hur dessa pengar ska mobiliseras.

I FN:s klimatkonvention från år 1992 slås det fast att industrialiserade länder ska bistå utvecklingsländer<sup>1</sup> med finansiella resurser så att dessa länder kan undvika utsläpp av växthusgaser och anpassa sig till klimatförändringarna.<sup>2</sup> Det dröjde dock till klimattoppmötet i Köpenhamn 2009 innan detta beslut konkretiserades.

En av de viktigaste skrivningarna från Köpenhamn är den där industrialiserade länder åtog sig att tillsammans mobilisera 100 miljarder dollar om året från och med 2020, till utvecklingsländer.<sup>3</sup> Det har dock varit oklart hur denna summa ska mobiliseras. Inför klimattoppmötet i Marrakech november 2016 presen-

terades en strategi<sup>4</sup> för hur målet till 2020 skulle nås. Dock saknar denna strategi några konkreta förslag på åtgärder vad gäller innovativa lösningar för offentlig klimatfinansiering.

Parisavtalet som antogs i december 2015 bekräftar de befintliga åtagandena som gäller sedan Köpenhamn och lägger till att ett nytt högre mål för klimatfinansiering ska sättas 2025.

För att klimatfinansieringen inte ska stjåla resurser från fattigdomsbekämpning krävs det att pengarna avsätts utöver befintliga biståndsmedel. Detta kräver i sin tur nya och innovativa lösningar och politiska överenskommelser. Hittills har världens industrialiserade länder dock haft svårt att hitta sådana nya lösningar, och istället tagit klimatfinansiering från biståndsmedel.

För den svenska regeringen, liksom för andra industrialiserade länders regeringar, är konkurrensen om miljarderna i statsbudgeten hård. Att titta på andra strategier för att stärka svensk klimatfinansiering kan då vara en framkomlig väg. Denna rapport ger en uppdaterad bild av de förslag som Svenska kyrkan tillsammans med andra organisationer tidigare presenterat i rapporten ”Nya Pengar”<sup>5</sup> och ger även en analys av nya förslag som kan bidra till att Sverige uppfyller sina åtaganden om klimatfinansiering.

1 I denna rapport används ”industrialiserade länder” för klimatkonventionens ”developed countries” och ”utvecklingsländer” för klimatkonventionens ”developing countries”. Uppdelningen av länder i dessa binära kategorier kan ifrågasättas, men Sverige och EU tillhör utan tvekan gruppen industrialiserade länder.

2 Klimatkonventionen, artikel 4.3, UNFCCC 1992, [http://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf)

3 Köpenhamnsöverenskommelsen, artikel 8, UNFCCC 2009, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/lo7.pdf>

4 <http://dfat.gov.au/international-relations/themes/climate-change/Documents/climate-finance-roadmap-to-us100-billion.pdf>

5 Nya pengar, Johanna Sandahl, Forum Syd 2011, <http://stage.forumsyd.org/Vi-erbjuder/Rapporter--skrifter/Nya-Pengar/>

## 2. Klimatfinansiering: begrepp, behov och löften

### Definition av begreppet klimatfinansiering

Begreppet klimatfinansiering används i olika syften och kan ha flera olika betydelser. Det finns inte någon allmänt överenskommen eller vedertagen definition av vad klimatfinansiering är. Bland de definitioner som används idag fokuserar vissa på vad pengarna ska användas till, andra på vilka aktörer som är involverade. Ett exempel på den förra varianten kommer från Kommittén för finansiering under klimatkonventionen, SCF, som i sin senaste tvåårsrapport från år 2014 skriver: *”Climate finance aims at reducing emissions, and enhancing sinks of greenhouse gases and aims at reducing vulnerability of, and maintaining and increasing the resilience of, human and ecological systems to negative climate change impacts.”*<sup>6</sup>

Ett exempel på den senare varianten kommer från Oxfam, som uttrycker det så här: *”only a small proportion of climate finance is flowing from developed countries to developing countries. The truth is nobody knows exactly how much climate finance is flowing, and what percentage is going to poor countries because the global rules regulating what counts as finance are non-existent”*.<sup>7</sup>

Den tolkning av begreppet klimatfinansiering som används i denna rapport är en kombination av innehåll (vad som ska finansieras) och aktörer (från vem till vem som finansieringen går): *Det ansvar industrialiserade länder har att ekonomiskt stödja utvecklingsländer för att hantera de skador klimatförändringarna har orsakat och fortsätter att orsaka, samt att stötta utvecklingsländerna i en mindre utsläppsintensiv utveckling.*<sup>8</sup>

Denna definition innebär att det främst är offentliga medel som avses, eftersom ansvaret för att mobilisera medlen för klimatfinansiering är staters. Offentliga medel

kan få en ”hävstångseffekt” och mobilisera än större privata resurser. Det kan exempelvis handla om garantier för att hantera risk vid riskabla investeringar. Definitionen som används här baseras på klimatkonventionen, som i det närmaste alla världens länder har skrivit under. I konventionen slås det fast att industrialiserade länder ska bistå utvecklingsländer med finansiella resurser så att dessa länder kan undvika utsläpp av växthusgaser och anpassa sig till klimatförändringarna.<sup>9</sup>

### Kriterier för klimatfinansiering

Nedan anges ett antal kriterier för hur klimatfinansiering ska användas och som också används i analysen i den här rapporten. Kriterierna nedan baseras på beslut inom FN:s klimatkonvention och andra internationella överenskommelser för utvecklingsfinansiering och effektivt bistånd.

**Additionalitet.** Enligt klimatkonventionen ska klimatfinansiering vara ny och additionell<sup>10</sup>, det vill säga inte tas från befintliga biståndsbudgetar. Utvecklingsländernas motiv för att betona detta kriterium är att de ser en stor risk för att löftena om klimatfinansiering i praktiken inte ska leda till ökade finansiella flöden, utan enbart till att befintligt utvecklingsbistånd ompaketeras under en ny rubrik.

Det finns emellertid ingen gemensam definition av vad additionalitet innebär. I praktiken har det ibland kommit att tolkas på ett mycket minimalt sätt – ”mer än föregående års budget”. Internationellt bland civilsamhällsorganisationer och utvecklingsländer används ofta biståndsmålet om 0,7 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) som gräns för vad som kan anses vara nya och additionella medel, det vill säga att medel utöver

6 2014 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report, UNFCCC Standing Committee on Finance

7 Oxfam reacts to UNFCCC climate finance estimates, Oxfam, 2016-04-27, <https://www.oxfam.org/en/pressroom/reactions/oxfam-reacts-unfccc-climate-finance-estimates>

8 Footing the bill: What is Sweden's 'fair share' of global climate finance?, Svenska kyrkan/SEI 2013, [https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/Footing\\_the\\_bill.pdf](https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/Footing_the_bill.pdf)

9 Klimatkonventionen, Artikel 4.3, UNFCCC 1992, [http://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf)

10 Klimatkonventionen, Artikel 4.3, UNFCCC 1992, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

0,7 procent anses vara nya och additionella. Eftersom Sverige redan har ett åtagande om 1 procent av BNI för bistånd är det knappast relevant att kalla bistånd i intervallet 0,7–1 procent för ny och additionell klimatfinansiering – det är helt enkelt befintligt bistånd. Svenska kyrkan menar att medel utöver befintliga biståndsåtaganden – i Sveriges fall 1 procent av BNI – kan anses vara nya och additionella.<sup>11</sup>

Med denna rapport prövas en mer pragmatisk definition av additionalitet: Klimatfinansiering kan anses vara additionell när den finansieras genom nya och innovativa finansieringskällor.

**Gemensamt men olika ansvar.** Länderna ska agera i enlighet med deras ”gemensamma men differentierade ansvar och respektive förmåga” enligt principen som brukar förkortas CBDR-RC (Common but differentiated responsibilities and respective capabilities).<sup>12</sup> Det betyder i klartext att länder som historiskt har släppt ut, eller som idag släpper ut, stora mängder växthusgaser har ett större ansvar att tillhandahålla klimatfinansiering än länder med låga utsläpp, samt att de med högre förmåga (rikare länder) ska betala mer än de med låg förmåga (fattigare länder). Detta kriterium har också en koppling till principen ”förorenaren betalar”<sup>13</sup>.

**Tillräcklighet och förutsägbarhet.** Omfattningen av finansieringen ska vara tillräcklig för att hålla den globala temperaturen under två grader och för anpass-

ning till ett förändrat klimat. Den ska också vara förutsägbar i betydelsen långsiktigt pålitlig.<sup>14</sup>

**Hållbarhet.** Finansieringen ska vara hållbar, det vill säga stödja en hållbar utveckling, och inte åstadkomma någon skada på människor, samhällen eller miljö.<sup>15</sup>

**Människorättsligt ansvar.** Sedan år 2010 finns det ett beslut under klimatkonventionen där det betonas att ”parterna till konventionen, i alla klimatrelaterade åtgärder, fullt ut ska respektera mänskliga rättigheter”.<sup>16</sup> Eftersom det inte finns någon närmare vägledning om hur detta ska ske har det människorättsliga ansvaret i tidigare klimatfinansiering och klimatrelaterade åtgärder hanterats mycket olika, och bristfälligt. Exempel på detta är CDM-projektens bitvis negativa effekter för lokal miljö och befolkning<sup>17</sup> samt delar av Världsbankens klimatverksamhet som ofta präglats av toppstyrda projekt, tvingande ekonomiska policyvillkor (så kallad konditionalitet) som oftast kringgår nationella demokratiska processer och brister i främjandet av lokalt deltagande.<sup>18</sup>

Den Gröna klimatfonden har en betydligt bättre utgångspunkt med redan beslutade riktlinjer för att säkerställa respekten för mänskliga rättigheter. Områden som dock behöver utvecklas är:<sup>19</sup>

- En ”do no harm”-princip för att undvika finansiering av projekt med möjliga negativa konsekvenser för människor eller miljö.

11 Footing the bill: What is Sweden’s ‘fair share’ of global climate finance?, Svenska kyrkan/SEI 2013, [https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/Footing\\_the\\_bill.pdf](https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/Footing_the_bill.pdf)

12 Klimatkonventionen, Artikel 3.1, UNFCCC 1992, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

13 Rio-deklarationen om miljö och utveckling, princip 16, 1992, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

14 Klimatkonventionen, Artikel 4.3, UNFCCC 1992, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

15 Bali Action Plan, Art. 1(e)(i), UNFCCC 2008, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>

16 The Cancun Agreements, UNFCCC COP decision 1/CP.16 2010, <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>

17 Vi konsumerar, de kompenserar - En granskning av Sveriges köp av utsläppskrediter, Swedwatch #52, 2012, [http://www.swedwatch.org/sites/default/files/swedwatch\\_-\\_vi\\_konsumerar\\_de\\_kompenserar.pdf](http://www.swedwatch.org/sites/default/files/swedwatch_-_vi_konsumerar_de_kompenserar.pdf)

18 Makten över klimatpengarna, Svenska kyrkan och Diakonia 2010, [http://www.diakonia.se/globalassets/documents/diakonia/publications/reports/2010\\_makten\\_över\\_klimatpengarna.pdf](http://www.diakonia.se/globalassets/documents/diakonia/publications/reports/2010_makten_över_klimatpengarna.pdf)

19 Social And Environmental Accountability Of Climate Finance Instruments, Policy Brief 2015, Carbon Market Watch, <http://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2015/09/SOCIAL-AND-ENVIRONMENTAL-08-web-.pdf>

- Möjligheter för de som berörs av fondens aktiviteter att komma till tals och påpeka eventuella problem (stakeholder engagement and participation).

**Utvecklingseffektivitet.** Ytterligare principer för klimatfinansiering är desamma som gäller för utvecklingsbistånd, det vill säga principerna om utvecklingseffektivitet, vilket inkluderar vikten av demokratiskt ägarskap i mottagarländerna och transparens. Det slås också fast av den svenska regeringen, som i sin senaste rapport om klimatfinansiering till FN:s sekretariat för klimatkonventionen UNFCCC skriver att ”principerna från Paris 2005, Accra 2008 och Busan 2011 är avgörande för svenskt utvecklingssamarbete och relevanta och applicerbara för all klimatfinansiering”.<sup>20</sup>

**Klimaträttvisa.** FN:s klimatkonvention gör gällande att det är de mest sårbara länderna som bör vara de huvudsakliga mottagarna för klimatfinansiering, och att det är

världens höginkomstländer, däribland Sverige, som har det huvudsakliga ansvaret att mobilisera detta stöd<sup>21</sup>. Begreppet klimaträttvisa synliggör den inneboende orättvisa som ligger i att det är de fattigaste länderna som drabbas hårdast av klimatförändringarna, trots att dessa länder har bidragit minst till att skapa problemet. Det pekar samtidigt på att klimatfrågan inte enbart eller i första hand är ett fysiskt eller miljömässigt problem utan en etisk fråga som handlar om människors liv och utvecklingsmöjligheter samt samhällets möjligheter att möta problemen. Den internationella klimatfinansieringen bör präglas av detta perspektiv och strävan att bekämpa orättvisorna som är kopplade till klimatförändringarna.

### Behoven av klimatfinansiering

Uppskattningarna av hur stora behoven av klimatfinansiering i utvecklingsländer är varierar, men de slår alla fast att behoven är högre än den klimatfinansiering som hittills funnits tillgänglig.

**Principer för utvecklingseffektivitet.** Sedan 2003 har det hållits en rad internationella konferenser med målsättningen att utveckla kriterier för ett mer effektivt globalt utvecklingssamarbete. De konferenser som anses vara mest betydelsefulla för utvecklingen av dessa principer tog plats i Paris, Accra och Busan. Dessa möten resulterade i ramverk som innefattar olika kriterier för effektivt utvecklingssamarbete.

- **Parisdeklarationen** från 2005 är ett avtal mellan stater och multilaterala aktörer. Den lyfter fram fem principer; (1) Principen om demokratiskt ägarskap, (2) Anpassning till samarbetsländernas nationella strategier och prioriteringar, (3) Harmonisering och samordning bland givare (4) Resultatstyrning med fokus på utveckling och fattigdomsbekämpning samt (5) Ömsesidigt ansvar mellan givare och samarbetsländer vad gäller resultat och förvaltning.
- **Under toppmötet i Accra 2008** togs beslut för att förbättra genomförandet av de beslut som togs i Paris. Mötet betonade särskilt vikten av demokratiskt ägarskap med betydelsen att det inte bara är staters ägarskap som ska erkännas utan även det demokratiska utrymmet, inklusive det civila samhällets. Civilsamhällesorganisationer

tillskrevs därmed en central betydelse som aktör i sin egen rätt inom det internationella utvecklingssamarbetet. Accra innebar också ett större fokus på en möjliggörande miljö för civilsamhällesorganisationer.

- **Busan 2011** innebar en breddad agenda och att man nu gick från att prata om biståndseffektivitet till att istället prata om utvecklingseffektivitet. Busan förstärkte också betydelsen av ett demokratiskt, inkluderande utvecklingssamarbete med en tydligare roll för civilsamhällesaktörer, såväl som aktörer från privata sektorn, som utvecklingsaktör. Därutöver innebar Busan ett större fokus vid utvecklingsresultat snarare än bara på ett effektivt förmedlande av bistånd.

<sup>20</sup> Sweden's Second Biennial Report under the UNFCCC, Regeringen 2015, [http://unfccc.int/files/national\\_reports/biennial\\_reports\\_and\\_jar/submitted\\_biennial\\_reports/application/pdf/sweden\\_br2.pdf](http://unfccc.int/files/national_reports/biennial_reports_and_jar/submitted_biennial_reports/application/pdf/sweden_br2.pdf)

<sup>21</sup> Klimatkonventionen, artikel 3.2 och 4.4, 1992, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

Både Världsbanken och FN:s miljöprogram UNEP uppskattar behovet för enbart klimatanpassning samt skador och förluster som resultat av klimatförändringarna i utvecklingsländer till uppemot 150 miljarder dollar om året. UNEP lägger till att summan enkelt kan fördubblas om inte den globala uppvärmningen hålls under två grader.<sup>22</sup> Världsbanken lägger till att ytterligare 140–175 miljarder dollar årligen behövs vid 2030 för att undvika ökande utsläpp av växthusgaser i utvecklingsländer.<sup>23</sup> EU-kommissionen har uppskattat utvecklingsländernas kostnad för att begränsa utsläppen och anpassa sig till ett förändrat klimat till 1000 miljarder kronor om året fram till 2020, alltså tio gånger mer än nuvarande åtaganden från industrialiserade länder.<sup>24</sup>

Det brittiska forskningsinstitutet ODI skriver att det totala behovet av klimatfinansiering varierar beroende på vilka typer av klimatåtgärder som avses (till exempel anpassning eller utsläppsminskningar) och på vilka metoder som används, men det står ändå klart att det handlar om hundratals miljarder, kanske även tusentals miljarder dollar efter år 2030.<sup>25</sup>

Även London School of Economics konstaterar att de 100 överenskomna miljarderna dollar är ”modesta” i förhållande till behoven.<sup>26</sup>

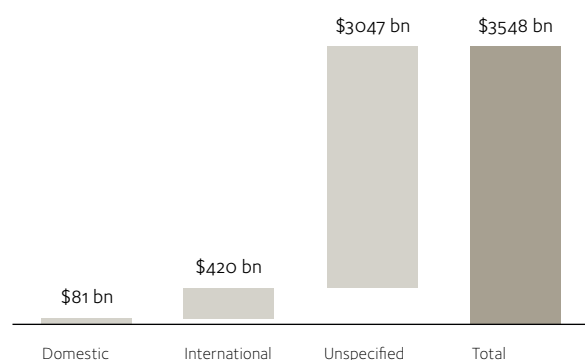
### INDC – ett nytt underlag för klimatfinansieringsbehov

Ett nytt sätt att beräkna behoven av klimatfinansiering blev möjligt i och med Parisavtalets bas av ”preliminära nationellt bestämda bidrag” (INDC). Det är ländernas egna planerade bidrag till utsläppsminskningar och klimatanpassning, inskickade till FN. I dessa kan även

uppskattade behov av klimatfinansiering skrivas in. Siffrorna bör dock hanteras med försiktighet, eftersom det är upp till länderna själva att avgöra både om och hur de skriver in finansieringsbehov i sina INDC. Det innebär att vissa länders INDC innehåller kvantifierade finansieringsbehov baserat på skarpa planer för investeringar, andra innehåller kvantifierade uppskattningar av finansieringsbehoven, och ytterligare andra innehåller bara text, inga siffror.

Sammantaget betyder det att det summerade behovet i utvecklingsländernas INDC (3500 miljarder dollar över en tioårsperiod) inte visar på det totala behovet av klimatfinansiering. Det kvantifierade finansieringsbehovet på 3500 miljarder dollar för perioden 2020–2030 kan delas upp i en specificerad del (420 miljarder dollar från andra länder) och en resterande ospecificerad del (3080 miljarder dollar, oklart var de ska komma från), vilket avspeglar den stora spännvidden i hur länderna redovisat. Se figur nedan.<sup>27</sup>

FIG. 1. UTVECKLINGSLÄNDERNAS EFTERFRÅGADE KLIMATFINANSIERING I DE INSKICKADE KLIMATPLANERNA (INDC).



22 The Emissions Gap Report 2014, UNEP, 2016-04-12, <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/>

23 Climate Finance Overview, World Bank, 2016-03-24, <http://www.worldbank.org/en/topic/climatefinance/overview>

24 Nyckelfrågor i förhandlingarna, Naturvårdsverket, 2016-03-31, <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/Internationellt-miljoarbete/Multilateralt-samarbete/Klimatforhandlingar/Nyckelfragor-i-klimatforhandlingarna>

25 The Principles and Criteria of Public Climate Finance, ODI 2015, 2016-04-12, <http://www.odi.org/publications/5158-climate-finance-fundamentals-1-principles-criteria-public-climate-finance>

26 Raising finance to support developing country action: some economic considerations, Alex Bowen, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment 2011

27 Analysis: Developing countries need \$3.5 trillion\* to implement climate pledges by 2030, Carbon Brief, 2016-03-29, <http://www.carbonbrief.org/analysis-developing-countries-need-3-5-trillion-to-implement-climate-pledges-by-2030>

### Befintlig klimatfinansiering

När man tittar på hur stora belopp som faktiskt har överförts från industrialiserade länder till utvecklingsländer som klimatfinansiering är resultaten bleka. Kanalerna det handlar om är de internationella klimatfonderna under Världsbanken<sup>28</sup>, utvecklingsbankerna inklusive CIF:s<sup>29</sup> och bilateralt bistånd. Eftersom redovisningarna för år 2015 inte är gjorda ännu syns inte den Gröna klimatfonden i statistiken. Pengarna det handlar om är i det närmaste uteslutande utvecklingsbistånd som fått en klimatetikett, eller dirigerats om till klimatändamål, och därmed minskat övriga biståndsmedel.<sup>30</sup>

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, har uppskattat summorna för åren 2013 och 2014 till i genomsnitt 57 miljarder dollar per år. OECD har förutom offentliga medel även räknat in lån, exportkrediter och ”mobiliserade” medel från privata sektorn. Det senare är alltså medel som bedöms ha kommit till stånd med hjälp av offentliga insatser.<sup>31</sup> Rapporten och metodiken har kritiserats för att överdriva omfattningen på klimatfinansieringen, främst av länder som inte är medlemmar i OECD, bland annat Kina, Brasilien, Indien och Sydafrika.<sup>32</sup>

Kommittén för finansiering under klimatkonventionen, SCF, redovisade i sin senaste två-årsrapport från år 2014 att den offentliga klimatfinansieringen från industriali-

serade länder till utvecklingsländer låg mellan 35 och 50 miljarder dollar årligen mellan 2010–2012. Merparten av detta är ”klimatrelaterat bistånd” inom befintliga biståndsåtaganden respektive pengar från de multilaterala utvecklingsbankerna, där de offentliga delarna också till största delen är utvecklingsbistånd.<sup>33</sup>

Klimatfinansieringen som Sverige redovisar är också till största delen utvecklingsbistånd<sup>34</sup>, dock har en mindre del tillförts utöver biståndsramen under de senaste åren.<sup>35</sup> Se vidare avsnittet ”Sveriges politik för klimatfinansiering” nedan.

Det samlade biståndet från OECD-länder till utvecklingsländer låg år 2014 på 137 miljarder dollar.<sup>36</sup> Resonemanget om klimatfinansieringens additionalitet får extra legitimitet när man ställer beloppen bredvid varandra. 137 miljarder dollar till bistånd jämfört med åtagandet om 100 miljarder dollar, eller uppskattningar på betydligt högre belopp, till klimatfinansiering innebär att klimatfinansiering inte gärna kan utgöras av bistånd.

### Parisavtalet

I december 2015 kom världens länder överens om ett nytt globalt klimatavtal – Parisavtalet.<sup>37</sup> Det har stor betydelse för klimatfinansiering framöver, där de viktigaste delarna sammanfattas nedan.

28 GEF (Global Environment Facility), LDCF (Least Developed Countries Fund), SCCF (the Special Climate Change Fund), AF (Adaptation Fund)

29 CIFs (Climate Investmet Funds)

30 India contests UN report on climate financing, The Financial Express, 2016-03-31, <http://www.financialexpress.com/article/economy/india-contests-un-report-on-climate-financing/16122/>

31 Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal, OECD 2015, <http://www.oecd.org/env/cc/Climate-Finance-in-2013-14-and-the-USD-billion-goal.pdf>

32 More countries reject OECD study on climate aid, the Guardian, 2016-05-24, <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/08/more-countries-reject-oecd-study-on-climate-aid-paris-cop21>

33 2014 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report, UNFCCC Standing Committee on Finance

34 Klimatpengar tas från fattiga länders bistånd, Sveriges Radio, 2016-03-31, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6298566>

35 Diakonía och WWF kommenterar: 500 miljoner till FN:s Gröna klimatfond, Diakonía, 2016-03-31, <http://www.diakonia.se/Info/Nyheter-och-mediaservice/Nyheter-fran-Diakonia/klimatfinansiering2015/>

36 Detailed final 2014 aid figures released by OECD/DAC, OECD, 2016-04-12, <http://www.oecd.org/dac/stats/final2014oda.htm>

37 Paris Agreement, UNFCCC 2015, [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php)

### En tydlig signal att de stora finansflödena behöver styras om

Ett av huvudmålen med Parisavtalet är att styra om samtliga globala finansiella flöden till en utveckling som är ”kolsnål” (låga utsläpp) och resilient (motståndskraftig). Det är första gången länder gemensamt har beslutat något sådant, och tillsammans med målet om att hålla den globala uppvärmningen under 1,5 eller 2 grader sänder Parisavtalet en tydlig signal att alla investeringar – både offentliga och privata – behöver styras om för att klara klimatutmaningen. Flera ledande investerare gjorde uttalanden inför COP21 för att visa sin vilja till klimatåtaganden, vilket visar på ett starkt och växande momentum för en finansiell omställning.

### Erkännande av behovet av mer offentlig finansiering

Parisavtalet bekräftar att industrialiserade länder måste fortsätta att tillhandahålla offentlig finansiering för utvecklingsländer så att de kan utvecklas utan ökande utsläpp och anpassa sig till klimatförändringarna. Offentliga medel är särskilt viktigt på områden där det är svårt att attrahera privata investeringar, inte minst när det gäller anpassning. OECD kom fram till att endast 16 procent av klimatfinansieringen mellan 2013–2014 gick till anpassning.<sup>38</sup> Parisavtalet sätter inte en konkret siffra på finansieringsbehovet för anpassning, men avtalet säger att den totala offentliga klimatfinansieringen ska vara balanserad mellan anpassning och utsläppsminskning. Industriländerna åtog sig också att tydligt öka stödet till anpassning före 2020.

### Fortsatt 100 miljarder dollar årligen, samt ett framtida nytt mål

Industrialiserade länder har redan åtagit sig att mobilisera 100 miljarder dollar till utvecklingsländer årligen från år 2020 vid klimattoppmötet i Köpenhamn år 2009. I Paris bekräftades detta åtagande och man beslöt även att höja nivån fram till år 2025. Samtliga

länder – det vill säga även utvecklingsländer, vilket är nytt – kom överens om att bidra till ansträngningarna att mobilisera klimatfinansiering på högre nivåer än tidigare åtaganden, med industrialiserade länder i ledningen. Hur mycket stöd som mobiliseras kommer enligt avtalet också att vara en del av de utvärderingar av ländernas framsteg som ska göras vart femte år. Före år 2025 ska länderna sätta ett nytt, högre mål för klimatfinansiering.

### Bättre rapportering/redovisning

Transparensen i redovisningen av klimatfinansiering ökar genom Parisavtalet, vilket är centralt för att kunna säkerställa ansvarsutkrävande och för att undvika dubbelräkning. De industrialiserade länderna åtog sig att fortsätta redovisa sitt stöd vartannat år, men också att börja redovisa vilken offentlig finansiering de avser att tillhandahålla de följande åren. Övriga länder uppmuntrades att också göra detta.

Under år 2017 fortsätter processen för att besluta om vilken specifik information som ska redovisas, vid vilken tidpunkt och hur den ska granskas. Även definitionerna av vad som utgör klimatfinansiering och hur den ska beräknas kommer att förhandlas. Detta är centralt för att förbättra både kvaliteten, förutsägbarheten och omfattningen av stödet. Avtalet uppmuntrar också utvecklingsländer att redovisa hur mycket de mottar och vilka behov de har.<sup>39</sup>

### Privata sektorn och klimatfinansiering

Vid sidan av de offentliga finanserna har den privata sektorn betraktats som en möjlig resurs för ökad klimatfinansiering. En stor del av de pengar som världens länder år 2009 kom överens om att mobilisera från och med år 2020 kan enligt beslutet mobiliseras från privata källor. Men i vilken utsträckning kan man egentligen förvänta sig att den privata sektorn ska kunna bidra till att uppnå 100-miljardersmålet?

<sup>38</sup> Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal, OECD 2015, <http://www.oecd.org/env/cc/Climate-Finance-in-2013-14-and-the-USD-billion-goal.pdf>

<sup>39</sup> What Does the Paris Agreement Do for Finance?, Joe Thwaites, Niranjali Manel Amerasinghe and Athena Ballesteros, WRI 2015, 2016-03-24, <http://www.wri.org/blog/2015/12/what-does-paris-agreement-do-finance>

En studie från OECD<sup>40</sup> visar att den privata sektorns bidrag till klimatfinansiering tenderar att gå till sektorer med hög avkastning, och tenderar därför också att fokusera på insatser för utsläppsminskningar snarare än klimatanpassning där avkastning ofta är svårare att uppnå. En konsekvens av detta är att merparten av den privata finansieringen går till medelinkomstländer, snarare än till låginkomstländer där anpassningsbehoven ofta är stora. Här kan offentliga medel ha en viktig roll när det gäller att hantera risker kopplad till investeringar i klimatanpassning i utvecklingsländer.

Privata finansieringsflöden för klimatanpassning har också visat sig vara svåra att spåra och i många fall även svåra att identifiera<sup>41</sup>. Genom att förlita sig i alltför hög grad på den privata sektorn riskerar de nödvändiga investeringarna i kollektiva nyttigheter som är avgörande för sårbara länder att missas. Detta är särskilt försvårande för små ö-stater samt andra sårbara länder som i hög utsträckning är beroende av stöd riktat till anpassning.

En stor mängd privat finansiering investeras redan i klimatrelaterade aktiviteter. År 2014 investerades ca 243 miljarder dollar i utsläppsminskningssrelaterade verksamheter globalt<sup>42</sup>. Dock investerades så lite som åtta procent av denna summa utanför respektive ursprungsland och nästan inget alls i de fattigaste länderna.

Trots omfattande försök från FN:s klimatkonvention har man ännu inte lyckats hitta en övertygande affärs-

modell för privata investeringar i klimatanpassning. Detta drabbar i synnerhet de minst utvecklade och mest sårbara länderna som är i stort behov av investeringar. Dock betyder inte detta att det inte skulle kunna skapas en fungerande modell för privata investeringar i klimatanpassning. Men för att detta ska ske krävs krafttag från både utvecklingsländerna och det internationella systemet att skapa ett investeringsklimat för internationella, och framförallt lokala privata aktörer och etablera ett system där privata investeringar mobiliseras genom starka policyprocesser.<sup>43</sup>

Mot bakgrund av detta bör en prioritet för internationell offentlig finansiering vara att hjälpa utvecklingsländer att mer effektivt mobilisera den inhemska privata sektorn. Finansiella institutioner som Världsbanken och den gröna klimatfonden kan hjälpa låginkomstländernas regeringar att skapa gynnsamma miljöer för ökad inhemsk privat finansiering för koldioxidsnål och klimattålig utveckling.

Det är också viktigt att titta på förutsättningarna för att privat finansiering i praktiken svarar mot reella anpassningsbehov och prioriteringar, och inte bara levererar i termer av pengatransaktioner. Detta kommer att kräva ett mycket djupare samtal om den sociala och miljömässiga effektiviteten i investeringar samt ett starkare fokus på de behov och prioriteringar som finns i låginkomstländer och i sårbara länder.

40 Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions, Julia Benn, Cécile Sangaré, Tomáš Hos, and Giovanni Maria Semeraro, OECD, February 2016

41 When does private finance count as climate finance? Accounting for private contributions towards international pledges, Aaron Atteridge and Adis Dzebo, SEI, 2015, <https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2015-Private-climate-finance-accountability.pdf>

42 Global Landscape of Climate Finance 2015, Barbara Buchner, Chiara Trabacchi, Federico Mazza, Dario Abramskieln and David Wang, Climate Policy Initiative, November 2015, <http://climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2015/>

43 Private finance for adaptation in LDCs? Spelling out the options, Adis Dzebo and Pieter Pauw, SEI, 2015, <https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2015-Private-adaptation-finance-LDCs-options.pdf>



### 3. Sveriges politik för klimatfinansiering

#### Sveriges finansiella bidrag

Sverige har sedan år 2008 bidragit till internationell klimatfinansiering på ett mer ambitiöst sätt än de flesta andra industrialiserade länder. Till exempel åtog sig Sverige att bidra med 8 miljarder kronor åren 2010–2012 som så kallade snabbstartspengar (Fast Start Finance).<sup>44</sup> Dessa pengar togs från biståndsbudgeten.<sup>45</sup> Enligt regeringen och den svenska rapporteringen till FN:s klimatkonvention UNFCCC räknas biståndsmedel med klimatsyften till utvecklingsländer som klimatfinansiering, trots

att de inte ligger utöver det befintliga åtagandet på 1 procent av BNI. Det resulterar i tämligen stora tal, vilket syns i tabellen bredvid (fig. 2).<sup>46</sup>

Sverige lovade år 2014 att bidra med 4 miljarder kronor till GCF.<sup>47</sup> Hittills har regeringen använt det befintliga biståndet för att finansiera anslagen<sup>48</sup>, även om en del av pengarna för år 2015 lades till utöver biståndsramen. I budgeten för år 2016 angav regeringen att det i biståndsramen på 0,98 % av BNI ”ingår medel till den gröna klimatfonden (GCF) och andra bidrag till klimatfinansiering”.<sup>49</sup> I budgetförslaget för år 2017 framgår det att trenden att ta klimatfinansiering från biståndet fortsätter.<sup>50</sup> För att kunna hålla löftet om bidrag till GCF utan att ta resurser från det befintliga biståndet är nya källor för klimatfinansiering betydelsefulla.

Bidraget till GCF bör dock ses i ett större sammanhang. Enligt beräkningar av Stockholm Environment Institute (SEI), Svenska kyrkan och Diakonia<sup>51</sup> är Sveriges andel av de 100 miljarderna dollar från industrialiserade länder till utvecklingsländer 4,2 miljarder kronor. Det gäller årligen från 2020, och beloppen ska skalas upp fram till dess.<sup>52</sup> Beräkningen bygger på en modell som EU-kommissionen tog fram till COP15, där ländernas utsläpp och BNP viktas lika, som bas för hur stor deras andel av EU:s klimatfinansiering skulle vara.

FIGUR 2. SVENSKT BISTÅND 2013–2015, KLIMATRELATERAD (MILJONER KRONOR)

Kanal/År	2013	2014	2015
Multilaterala klimatfonder	460	134	
Bilaterala, regionala och övriga kanaler	1763	1946	
<b>Summa</b>	<b>2223</b>	<b>2080</b>	<b>2200*</b>

\* Summan för år 2015 är en uppskattning, ej hämtad från Sveriges officiella rapportering och inkluderar 250 miljoner kronor utöver biståndsramen på 1 % av BNI. Uppdaterade siffror för år 2015 och 2016 kommer Sverige rapportera in till FN i slutet av år 2017.

44 Slutrapport Klimatsatsningen 2009-2012: bilaterala och regionala insatser, Sida 2013, <http://www.sida.se/globalassets/global/about-sida/sa-arbetar-vi/hallbar-utveckling/slutrapport-klimatsatsningen-2013.pdf>

45 Vem ska betala? – Stora oklarheter i finansieringsfrågan, Miljö & Utveckling, 2010-05-02, <http://miljo-utveckling.se/vem-ska-betala-stora-oklarheter-i-finansieringsfragan/>

46 Sweden's Second Biennial Report under the UNFCCC, Regeringen 2015, [http://unfccc.int/files/national\\_reports/biennial\\_reports\\_and\\_iar/submitted\\_biennial\\_reports/application/pdf/sweden\\_br2.pdf](http://unfccc.int/files/national_reports/biennial_reports_and_iar/submitted_biennial_reports/application/pdf/sweden_br2.pdf)

47 Sverige har lagt skuldsedlar till GCF om totalt 4 miljarder kronor för åren 2015-2023, Budgetpropositionen för 2017, <http://www.regeringen.se/contentassets/e926a751d9eb4c978c4d892c659ebc8e/utgiftsomrade-7-internationellt-bistand>

48 2015: 300 mkr; 2016: 400 mkr; 2017: (planerad fördelning) 560 mkr, Tabell 2.18 De 10 största kärnstöden till multilaterala organisationer 2015- 2017, <http://www.regeringen.se/contentassets/e926a751d9eb4c978c4d892c659ebc8e/utgiftsomrade-7-internationellt-bistand>

49 Förslag till statens budget för 2016 (prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 7), Regeringen, <http://www.regeringen.se/contentassets/49618bcb4fd94b6081d9696f55bc7f8d/utgiftsomrade-7-internationellt-bistand.pdf>

50 Förslag till statens budget för 2017 (prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 7), Regeringen, <http://www.regeringen.se/contentassets/e926a751d9eb4c978c4d892c659ebc8e/utgiftsomrade-7-internationellt-bistand>

51 Footing the bill: What is Sweden's 'fair share' of global climate finance?, Svenska kyrkan/SEI 2013, [https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/Footing\\_the\\_bill.pdf](https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/Footing_the_bill.pdf)

52 Sveriges andel av internationell klimatfinansiering, Diakonia, 2013-01-17, <http://www.diakonia.se/globalassets/documents/diakonia/campaigns/springnotan-2013/sveriges-andel-av-internationell-klimatfinansiering-2.pdf>

### Sveriges agerande i internationella förhandlingar och diskussioner

Sverige har länge deltagit aktivt i internationella processer på klimatfinansieringsområdet. Det inkluderar styrelsearbete i både Anpassningsfonden<sup>53</sup> och den Gröna klimatfonden<sup>54</sup> samt ledande roller i program<sup>55</sup> och kommittéer<sup>56</sup> under klimatkonventionen.

De koalitionsregeringar som lett Sverige sedan år 2008 har haft olika inbördes synsätt på klimatfinansiering. Under alliansregeringen förhandlade till exempel Centerpartiet utan framgång om högre/additionell klimatfinansiering med sina koalitionspartier<sup>57</sup>, under den nuvarande S/MP-regeringen är det Miljöpartiet som driver frågan.<sup>58</sup>

Frågan om klimatfinansiering kan sägas ligga på tre departement inom regeringen. Även bortsett från de partipolitiska dimensionerna i koalitionsregeringar är det en komplicerad uppdelning av frågan. Miljödepartementet äger innehållet i frågan<sup>59</sup>, Finansdepartementet äger pengarna och Utrikesdepartementet äger det utgiftsområde som huvudsakligen berörs.<sup>60</sup>

Under åren har Sverige agerat på olika sätt i internationella förhandlingar om innovativa källor för klimatfinansiering. I EU:s finansministerråd var Sverige i början av 2010-talet en tydlig motståndare till en finansiell transaktionskatt (så kallad Tobinskatt), men samtidigt positivt inställd till att beskatta bunkerbränslen<sup>61</sup>. Norge föreslog år 2007 att klimatfinansiering skulle genereras från internationella auktioner av utsläppsrätter, vilket Sverige aldrig gav någon officiell reaktion på. När Anpassningsfondens finansiering genom örönmärkta avgifter på försäljning av kolkrediter genom CDM-mekanismen förhandlades vid FN:s klimatmöte på Bali år 2007 var Sverige motståndare till förslaget. Enligt en muntlig uppgift<sup>62</sup> från en svensk förhandlare ett år senare ”släpptes” dock förslaget ”fram” genom i det närmaste ett misstag.

Efter löftet om klimatfinansiering vid toppmötet i Köpenhamn år 2009 tillsattes en internationell högnivågrupp som tog fram en rapport<sup>63</sup>– AGF-rapporten – som innehöll en rad förslag till innovativa mekanismer för finansiering. Denna rapport remissbehandlades av regeringen år 2011, tillsammans med en parallell rapport som tagits fram av EU-kommissionen. Remissbehand-

53 Board, Adaptation Fund, 2016-05-04, <https://www.adaptation-fund.org/about/governance/board/>

54 The Board, Green Climate Fund, 2016-05-04, <http://www.greenclimate.fund/boardroom/the-board#members>

55 News and announcements on LTF work programme in 2013, UNFCCC, 2016-05-14, [http://unfccc.int/cooperation\\_support/financial\\_mechanism/long-term\\_finance/items/7419txt.php](http://unfccc.int/cooperation_support/financial_mechanism/long-term_finance/items/7419txt.php)

56 Standing Committee on Finance – Members, UNFCCC, 2016-05-04, [https://unfccc.int/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/standing\\_committee/items/6879txt.php](https://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/items/6879txt.php)

57 ”regeringen gick emot miljöminister Lena Eks önskan om att pengarna inte skulle tas från den befintliga biståndsbudgeten”, Regeringen sviker löfte om klimatpengar, <http://www.svd.se/regeringen-sviker-lofte-om-klimatpengar/om/debatt>

58 ”Det är en viktig principfråga för regeringen, och speciellt för Miljöpartiet, att pengar till klimatomställningen inte tas från biståndsprojekt”, 250 miljoner till fattiga länders klimatomställning, Sveriges Radio, 2016-04-14, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6139494>

59 Nya former för klimatfinansiering ger starkare klimatarbete globalt, Regeringen, 2016-05-05, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/04/nya-former-for-klimatfinansiering-ger-starkare-klimatarbete-globalt/>

60 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, se t ex Förslag till statens budget för 2016 (prop. 2015/16:1), Regeringen, <http://www.regeringen.se/contentassets/49618bcb4fd94b6081d9696f55bc7f8d/utgiftsomrade-7-internationellt-bistand.pdf>

61 Bränslen som används i internationell sjöfart och flygtrafik – här avses olja och flygfotogen. <http://www.klimatordlista.se/bunkerbranslen/>

62 Svenska kyrkans internationella arbetes interna reserapport från COP14 i Poznan, Polen, projektnummer 26671

63 Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing, UN 2010, [http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF\\_reports/AGF%20Report.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf) (→ samma som i not 68 som hänvisar till samma rapport)

lingen<sup>64</sup> ledde emellertid inte fram till några officiella ställningstaganden om finansieringsmekanismer.

I behandlingen av EU:s energi- och klimatpaket mellan 2008–2009 var förhandlingarna om öronmärkning av framtida auktionsintäkter från EU:s system för utsläppshandel hårda. EU-kommissionen hade föreslagit att en del av intäkterna skulle kanaliseras till klimatarbete, däribland i utvecklingsländerna. Sverige hävdade tillsammans med andra medlemsländer att intäkterna inte skulle öronmärkas, och att de helt skulle hanteras av de enskilda medlemsländerna. Förhandlingarna slutade med att öronmärkning är frivillig, men att medlemsstaterna ska meddela Kommissionen om hur intäkterna används.<sup>65</sup>

I den internationella diskussionen om innovativa källor för klimatfinansiering har de senaste åren alltmer fokus hamnat på fossilindustrin. Det beror delvis på den senaste rapporten från FN:s klimatpanel IPCC, som definierade den resterande ”kolbudgeten”. Innebörden är att den absoluta merparten av världens kända kolreserver måste stanna i marken om den globala uppvärmningen ska kunna hållas under två grader.<sup>66</sup>

Subventioner till fossila bränslen har därför ifrågasatts allt kraftigare, också med hänvisningen till att en utfasning av dessa subventioner även skulle lösgöra medel som skulle kunna utgöra en ny källa till klimatfinansiering. Sverige tar i dessa diskussioner en tydlig ställning om att subventionerna bör fasas ut, men har däremot inte fasat ut sina egna subventioner av fossila bränslen (se figur 3, sid. 23).

Även det internationella flyget har diskuterats intensivt efter EU:s beslut att inkludera flyget i utsläppshandeln. Här har Sverige en tydlig position om att flyget bör bära sina egna klimatkostnader.

64 Under remissbehandlingen lämnade Svenska kyrkan yttrandet ”Rapport från FN:s generalsekreterares ”High level Advisory Group on Climate Change Financing” 1 samt EU-kommissionens tjänstemannarapport ”Scaling up international finance after 2012”, Diarienummer KS 2011:0517, 2011.

65 Brev till Finansutskottets ledamöter, Svenska kyrkan, Diakonia m fl 2012-05-24, <http://www.diakonia.se/globalassets/documents/diakonia/policy-and-advocacy/letters-to-decision-makers/120524-finansutskottet-auktioneringsintakter.pdf>

66 IPCC report Ar5, 2014, <https://ipcc.ch/report/ar5/>

## 4. Innovativa finansieringskällor

Begreppet ”innovativa finansieringskällor” förekommer i klimatförhandlingarna och betonas särskilt i handlingsplanen från Bali år 2007<sup>67</sup>, samt i AGF-rapporten från FN:s högnivåpanel om klimatfinansiering från år 2009. Diskussionerna kring innovativ finansiering har pågått under många år, utan att ha lett till några konkreta beslut. Det är viktigt att klargöra vad ”innovativa” källor egentligen betyder och hur de kan bidra till klimatfinansiering. För att ses som innovativa bör källorna vara *nya* och generera additionella bidrag till klimatfinansiering.

Innovativa finansieringskällor kan vara avgörande för möjligheterna att generera pengar till ett lands offentliga klimatfinansiering. Skapandet av nya källor stärker därtill möjligheterna att bekosta åtaganden kring klimatfinansiering utan att t.ex. ta från befintliga biståndsbudgetar. På så sätt tas inte medel från fattigdomsbekämpning till klimatåtgärder, det vill säga klimatfinansieringen är additionell. I den mån de innovativa finansieringskällorna är kopplade till politiska styrmedel kan de också bidra till att internalisera kostnaderna för de miljömässiga och sociala skador som orsakas av stater och företag.

Under ett antal år har samma ”nya” och ”innovativa” källor för klimatfinansiering nämnts i olika rapporter – och fortsätter att nämnas, eftersom politiken inte i någon högre utsträckning flyttat fram positionerna. AGF-rapporten från år 2009 beskrev flera av de källor som tas upp i denna rapport.<sup>68</sup> Även FN:s miljöprogram UNEP<sup>69</sup> och Internationella valutafonden IMF<sup>70</sup> har

beskrivit innovativa källor för klimatfinansiering. I en genomgång som Svenska kyrkan, Diakonia och Forum Syd gjorde år 2011 identifierades fem möjliga huvudområden som innovativa källor för klimatfinansiering.<sup>71</sup> Alla utom ett område<sup>72</sup> är fortsatt aktuella, om än i något förändrade former:

- Utsläppsmarknader
- Skatter och subventioner
- Intäkter från internationella transporter
- Finansiella skatter

Ett nytt femte område som är värt att uppmärksamma är avgifter på utvinning av fossila bränslen.

Nedan redogörs för de nationella källor som bedöms vara relevanta på nationellt plan, sedan de som är internationella till sin karaktär. Därefter följer en diskussion om att länka nya källor till klimatfinansiering.

### Nationella källor för klimatfinansiering Auktionsintäkter från EU:s utsläppshandel

Enligt EU-direktivet om systemet för utsläppshandel bör medlemsländerna använda minst 50 procent av intäkterna till några av de klimatrelaterade åtgärder som listas i direktivet, däribland stöd till FN:s Anpassningsfond.<sup>73</sup> I Finland går auktionsintäkterna till offentligt utvecklingsbistånd som inbegriper klimatfinansiering.<sup>74</sup> Tyskland är hittills det enda land som låter hela auktionsintäkterna gå till klimatåtgärder.<sup>75</sup>

67 Bali Action Plan, Art. 1(e)(i), UNFCCC 2008, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>

68 Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing, UN 2010, [http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF\\_reports/AGF%20Report.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf)

69 Innovative climate finance - Examples from the UNEP Bilateral Finance Institutions Climate Change Working Group, UNEP 2011, [http://www.unep.org/pdf/UNEP\\_Innovative\\_climate\\_finance\\_final.pdf](http://www.unep.org/pdf/UNEP_Innovative_climate_finance_final.pdf)

70 Mobilizing Climate Finance - A Paper prepared at the request of G20 Finance Ministers, IMF 2011, <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110411c.pdf>

71 Nya pengar, Johanna Sandahl, Forum Syd 2011, <http://stage.forumsyd.org/Vi-erbjuder/Rapporter--skrifter/Nya-Pengar/>

72 Fördelning av Internationella Valutafondens (IMF) speciella dragningsrätter, SDR, bedöms inte längre vara relevant

73 EU-direktiv 2009/29/EC, Artikel 10.3

Att använda intäkterna från EU-ETS till klimatfinansiering är ett sätt att både upprätthålla principen om att förorenaren betalar och principen om klimaträttvisa. De länder som släpper ut mest växthusgaser får också betala mest, och en del av pengarna går till att stödja människor som drabbas värst, men har bidragit minst till klimatförändringarna.

Varje enskild medlemsstat har bestämmanderätt över intäkterna från de utsläppsrätter som auktioneras nationellt. Sverige har alltså alla möjligheter att avsätta hela intäkten till internationell klimatfinansiering. Sverige avsätter idag, via statskassan, hälften av auktionsintäkterna till den Gröna klimatfonden.<sup>76</sup> Under åren 2014 och 2015 tillhandahöll Sverige sammanlagt 32 miljoner euro av sina auktionsintäkter till den Gröna klimatfonden.<sup>77</sup> En enkel och önskvärd fortsatt utveckling vore att Sverige avsätter hela auktions-intäkten till klimatfinansiering.

### Flygskatt

I slutet av år 2015 tillsatte regeringen en utredning om att införa flygskatt i Sverige.<sup>78</sup> I november år 2016 lämnades ett betänkande till regeringen med förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas<sup>79</sup>. Syftet är att flygets klimatpåverkan ska minska och att flyget i högre utsträckning ska kunna bära sina egna klimatkostnader. Tyskland, Italien och Österrike är några länder i EU som redan har en passagerarskatt på flygresor.<sup>80</sup>

Enligt direktivet för utredningen ska skattens utformning samverka med de mål som finns för bland annat transportpolitik, däribland hänsynsmålet för säkerhet, miljö och hälsa. Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas så att ingen mister livet, eller skadas allvarligt samt att det bidrar till det övergripande generationsmålet för miljö (som har en global aspekt om att inte orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser). Enligt direktivet ska utredningen dessutom undersöka konsekvenserna för klimatpåverkan på global nivå.

Med dessa utgångspunkter är det tydligt att de negativa effekterna av klimatförändringarna, som ökas av flyget, ska motverkas av skatten. Enligt betänkandet beräknas införandet av en flygskatt – på kommersiella flyg som lämnar en svensk flygplats – generera mellan 1,75–1,78 miljarder kronor per år. Med hänsyn till principen om klimaträttvisa är det en naturlig följd att delar av skatteintäkten kan användas för klimatfinansiering, som kommer just de som drabbas hårdast av klimatförändringarna till del. Enligt detta resonemang bör delar av intäkterna från en flygskatt användas för att stärka svensk klimatfinansiering till utvecklingsländer.

Ett räkneexempel enligt den generella nivån på den svenska koldioxidskatten (1120 kronor/ton)<sup>81</sup> kan också användas för att beräkna intäkter som baseras på fly-

74 Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet Framsteg mot Kyoto- och Europa 2020-målen, Europeiska Kommissionen, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0689>

75 Automatic revenue raising for international climate finance through the European Emissions Trading System, Stijn Van Hummelen and Tomas Wyns, IES 2015, <http://www.deutscheklimafinanzierung.de/wp-content/uploads/2015/07/Automatic-revenue-raising-ETS-IES-.pdf>

76 Sveriges intäkter från EU:s utsläppshandelssystem går till internationella klimatåtgärder, Regeringen, 2016-05-05, <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/08/sveriges-intakter-fran-eus-utslappshandelssystem-gar-till-internationella-klimatgarder/>

77 Lägesrapport om klimatåtgärder, inklusive rapporten om den europeiska koldioxidmarknadens funktion och rapporten om översynen av direktiv 2009/31/EG om geologisk lagring av koldioxid, Europeiska Kommissionen, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/SV/1-2015-576-SV-F1-1.PDF>

78 Skatt på flygresor, Kommittédirektiv Dir. 2015:106, <http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2015/11/dir.-2015106/>

79 En svensk flygskatt, SOU 2016:33, <http://www.regeringen.se/4ae35b/contentassets/34d1f308247b4718b85ee4cb9ec49e4a/2016en-svensk-flygskatt-sou-201683>

80 Regeringen öppnar för flygskatt, Dagens industri, 2016-04-01, <http://www.di.se/artiklar/2015/11/5/regeringen-oppnar-for-flygskatt/>

gets utsläpp. Om endast inrikesflyget (524 000 ton/år)<sup>82</sup> beskattas skulle det generera 587 miljoner kronor per år. Koldioxidutsläppen från utrikesflyget från Sverige är dock mer än fyra gånger så stora som inrikesflyget (2,3 miljoner ton/år).<sup>83</sup>

### Andra konsumtionsskatter

De senaste åren har det lagts fram en rad förslag och utredningar om hur konsumtionens klimatpåverkan kan minskas. Ett av de styrmedel som ofta nämns är skatter av olika slag, där syftet i första hand är att få till stånd förändrade konsumtionsmönster, inte ökade intäkter till staten. Det finns dock ingenting som hindrar att intäkterna från sådana klimatrelaterade konsumtionsskatter används för att stärka svensk klimatfinansiering.

Naturvårdsverket konstaterar i en rapport från år 2015 att nationella konsumtionsskatter kan motverka klimatskadlig konsumtion. Bland exemplen finns kött och flyg, med motiveringen att de skevheter som EU:s jordbrukssubventioner och flygets undantag från koldioxidskatt ger upphov till kan kompenseras på nationell nivå med konsumtionsskatter.<sup>84</sup>

Just klimatavgift på kött har nämnts i flera sammanhang, bland annat av Jordbruksverket, men det går även att tänka sig skatt på andra utsläppsintensiva varor. Ett räkneexempel ger en tydlig signal om vilka nivåer vi talar om vid införandet av till exempel en

skatt på köttkonsumtion. Införandet av en blygsam skatt om 5 kronor/kg kött och beräknat på de 87 kg kött per capita som vi konsumerar i Sverige årligen samt på Sveriges totala folkmängd<sup>85</sup> ger en siffra på omkring 4,3 miljarder kronor årligen. Detta är en siffra som till exempel vida överstiger vad Sverige totalt utlovat att bidra med till FN:s gröna klimatfond: 4 miljarder kronor på nio år (2014 till 2023)<sup>86</sup>.

### Avskaffade subventioner till fossila bränslen

Produktion och konsumtion av fossila bränslen är den största orsaken till global uppvärmning och klimatförändringarna. När de förbränns i fordon, industrier och kraftverk frigörs koldioxid som försvann från kretsloppet för miljoner år sedan. Subventioner till fossila bränslen genom bidrag och skattelättnader uppgår till 548 miljarder dollar om året globalt sett. Som jämförelse subventioneras förnybar energi med en femtedel av det beloppet.<sup>87</sup>

Om man även räknar in kostnaderna för de skador som utvinning, förädling, distribution och användning av fossila bränslen orsakar men inte betalar för stiger siffran över subventionerna till 5300 miljarder dollar om året globalt sett. Då inräknas kostnader för bland annat hälsovård, miljöförstöring och förväntade negativa effekter av klimatförändringar - såsom översvämningar och kraftigare oväder.<sup>88</sup>

81 Det är för billigt att köra bil – CO<sub>2</sub>-skatten måste höjas, Dagens Nyheter, 2016-06-01, <http://www.dn.se/debatt/det-ar-for-billigt-att-kora-bil-co2-skatten-maste-hojas/>

82 Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter, Naturvårdsverket 2014, 2016-06-01, <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/>

83 Utsläpp av växthusgaser från utrikes sjöfart och flyg, Naturvårdsverket 2014, 2016-06-01, <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-utrikes-sjofart-och-flyg/>

84 Hållbara konsumtionsmönster - Analyser av maten, flyget och den totala konsumtionens klimatpåverkan idag och 2050, rapport 6653, Naturvårdsverket 2015, <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6653-6.pdf?pid=14404>

85 [http://www.scb.se/sv/\\_hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/](http://www.scb.se/sv/_hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/)

86 Hållbar köttkonsumtion - Vad är det? Hur när vi dit?, Rapport 2013:1, Jordbruksverket 2013, <https://www.jordbruksverket.se/download/18.5df17f1c1313e5bc4f800039403/En+h%C3%A5llbar+k%C3%B6ttkonsumtion.pdf>

87 Bred enighet om utfasning av subventioner på fossila bränslen, Regeringen, 2016-04-13, <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/bred-enighet-om-utfasning-av-subventioner-pa-fossila-branslen/>

Naturvårdsverket har tidigare kommit fram till att de svenska subventionerna av fossila bränslen, som huvudsakligen är nedsatta koldioxid- och energiskatter, uppgår till över 40 miljarder kronor om året.<sup>89</sup> Enligt nyare siffror från OECD uppgår Sveriges årliga subventioner av fossila bränslen till drygt 23 miljarder kronor, se figur 3 nedan.<sup>90</sup> Sveriges subventioner av fossila bränslen kan till exempel handla om nedsatt energi- och koldioxidskatt för värmebränslen för industrier utanför EU:s utsläppshandel; undantag på energi- eller koldioxidskatt för inhemskt flyg, reducerad dieselskatt i transport, nedsatt koldioxidskatt inom jordbruk och skogsbruk med mera. Det ligger helt inom den svenska regeringens och riksdagens mandat att ta bort dessa skattelättnader för fossila bränslen.

FIGUR 3. SVENSKA SUBVENTIONER AV FOSSILA BRÄNSLEN

Subvention av	Belopp (miljarder kronor)
Kol	2 749
Olja och övrig petroleum	18 723
Naturgas	1 740
<b>Totalt fossila bränslen</b>	<b>23 212</b>

Enligt den svenska regeringen är utfasningen av fossilsubventioner ”en angelägen och kostnadseffektiv åtgärd och en utfasning av subventionerna gynnar dessutom främst medel- och låginkomsttagare”.<sup>91</sup> Sverige har dock framför allt argumenterat för utfasning av konsumtionsrelaterade subventioner i utvecklingsländer, och inte i lika hög grad utfasning av produktionsrelaterade subventioner i industrialiserade länder.

Trots att det sedan länge finns en stark principiell enighet om att det vore bra att fasa ut subventioner av fossila bränslen, i Sverige såväl som internationellt, har det visat sig vara svårt att göra detta i praktiken. I Sverige och i andra industriländer motiveras subventionerna till konkurrensutsatta sektorer ofta med att dessa riskerar att slås ut om inte konkurrenter i andra länder har samma kostnadsbild. Inte sällan handlar det också om arbetstillfällen i särskilda landsändar. I många utvecklingsländer är också konsumtionen av fossil energi subventionerad, vilket kan skapa ett folkligt motstånd mot förslag om höjda el- och bensinpriser.

Sverige deltar tillsammans med sju andra länder i det informella samarbetet Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform (FFFSR). Gruppen bildades år 2010 för att uppmuntra G20- och APEC-ledarna att genomföra sitt åtagande från år 2009 om att fasa ut subventioner för fossila bränslen.<sup>92</sup>

De offentliga medel som idag används till att subventionera fossila bränslen skulle istället kunna användas för att stärka svensk klimatfinansiering.<sup>93</sup>

88 How Large Are Global Energy Subsidies?, David Coady, Ian W.H. Parry, Louis Sears and Baoping Shang, Internationella valutafonden (IMF) 2015, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15105.pdf>

89 Potentiellt miljöskadliga subventioner, Naturvårdsverket rapport 6455, 2012, <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6455-6.pdf>

90 Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013, OECD, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187610-en>

91 Bred enighet om utfasning av subventioner på fossila bränslen, Regeringen, 2016-04-13, <http://www.regeringen.se/artiklat/2015/11/bred-enighet-om-utfasning-av-subventioner-pa-fossila-branslen/>

92 About FFFSR, Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform, 2016-04-13, <http://fffsr.org/about/>

93 Fossil-Fuel Subsidy Reform Communiqué, Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform (FFFSR), 2016-04-13, <http://fffsr.org/communique/>

### Finansiell skatt

I Sverige ska en särskild utredare tillsatt av regeringen ta fram ett förslag till en skatt på finanssektorn.<sup>94</sup> Bakgrunden är att omsättning av finansiella tjänster är momsbefriad. Det leder enligt kommittédirektivet till en snedvridning av produktion och konsumtion till finanssektorns fördel, på bekostnad av sektorer som tillhandahåller momspliktiga varor och tjänster.

Skatten på finanssektorn ska analyseras ur ett samhälls-ekonomiskt och offentligt finansiellt perspektiv. Det skulle vara fullt möjligt att använda de nya och additionella intäkterna av skatten för att stärka svensk klimatfinansiering. En utredning lämnade under hösten 2016 sitt betänkande till regeringen<sup>95</sup> för vidare behandling.

### Internationella källor för klimatfinansiering

#### Internationell flygfart

Internationell och stora delar av nationell flygfart är undantagen från skatt på bränsle.<sup>96</sup> I många år har avgifter eller skatter på flygtransporter nämnts som en möjlig källa till ny och innovativ klimatfinansiering, och naturligtvis som ett styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser från flyget. Ingenting hände dock förrän EU inkluderade flyget i handeln med utsläppsrätter. Inför starten av flygets utsläppshandel år 2012 reagerade USA och Kina starkt mot styrmedlet. Det fick FN:s organ för flyget, ICAO, att på allvar inleda diskussionen om ett globalt marknadsbaserat styrmedel för att minska flygets klimatpåverkan.<sup>97</sup>

Den svenska regeringen har varit tydlig med att den vill att ICAO:s generalförsamling fattar beslut om ett globalt regelverk och styrmedel som tar sin utgångspunkt i Parisavtalets mål om utsläppsminskningar. I ett pressmeddelande från EU:s informella miljö- och transportministermöte i april 2016 sa dåvarande klimat- och miljöminister Åsa Romson (MP) att ”det internationella flyget har fått en egen gräddfil i klimatarbetet och tar i dag inte sitt klimatansvar”.<sup>98</sup>

I oktober 2016 beslutade ICAO om ett globalt marknadsbaserat styrmedel (GMBM) för att klimatkompensera för delar av flygets utsläppsökningar efter 2020.<sup>99</sup> I stället för att minska flygets utsläpp ska de ökande utsläppen från flygsektorn kompenseras med minskade utsläpp i andra sektorer. Det ska ske genom så kallad ”offsetting”, det vill säga köp av någon form av utsläppsrätter eller utsläppskrediter. ICAO uppskattar att flygbolagen kommer att lägga mellan 5 och 24 miljarder dollar per år när systemet varit igång ett tag (år 2035).<sup>100</sup> Detta är pengar som delvis kan spela samma roll som klimatfinansiering, men med mindre möjlighet till statlig kontroll och ansvarsutkrävande då beslutsprocessen inom flygbolagen och ICAO ligger längre bort från ett medborgarperspektiv. Det är centralt att ICAO säkerställer att de projekt som får finansiering genom systemet inte har negativa effekter för lokal miljö och befolkning (se även avsnitten om kriterier för klimatfinansiering och utvecklingseffektivitet ovan).

94 Skatt på finanssektorn, Kommittédirektiv Dir. 2015:51, <http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2015/05/dir.-201551/>

95 Skatt på finansiell verksamhet, SOU 2016:76 <http://www.regeringen.se/4ab3do/contentassets/2d422e1e913e4aef8d3578c89c38e593/skatt-pa-finansiell-verksamhet-hela-dokumentet-sou-201676>

96 Att internationella transporter är obeskattade innebär att de är subventionerade och därmed utgör en specifik del subventioneringen av fossila bränslen.

97 Första steg mot globala klimatkrav på flyg, Sveriges Radio, 2016-04-01, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6369930>

98 Regeringen driver på för minskade klimatutsläpp på internationellt flyg, pressmeddelande 2016-04-15, Regeringen, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/04/regeringen-driver-pa-for-minskade-klimatutslapp-pa-internationellt-flyg>

99 Historic agreement reached to mitigate international aviation emissions, ICAO, 2016-10-10, <http://www.icao.int/Newsroom/Pages/Historic-agreement-reached-to-mitigate-international-aviation-emissions.aspx>

100 Airline Pollution Deal Hinges on Complex World of Carbon Offsets, Bloomberg, 2016-10-10, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-10-07/airline-pollution-deal-hinges-on-complex-world-of-carbon-offsets>



I ICAO:s arbete med ett globalt marknadsbaserat styrmedel för att minska flygets klimatpåverkan deltar en särskild miljögrupp bildad av 17 medlemmar ur ICAO:s råd kallad Environment Advisory Group (EAG), som ska ge en politisk styrning i utformandet av det globala systemet. Utöver den politiska EAG-gruppen har ICAO även bildat en teknisk miljögrupp under ICAO:s miljökommitté CAEP, kallad Global Market Based Measures Technical Task Force (GMTF). Denna grupp arbetar med att ta fram det underlag som behövs för att kunna skapa ett globalt styrmedel. Gruppen tittar bland annat på vilken typ av kvalitetskriterier som bör gälla för de utsläppskrediter som ska få användas i ett framtida globalt styrmedel för det internationella flyget. Den svenska Transportstyrelsen deltar i framtagandet av det globala marknadsbaserade styrmedlet på ICAO-nivå genom två nominerade experter i GMTF.<sup>101</sup>

ICAO:s lösning omfattar endast en mindre del av flygets utsläpp (20 procent)<sup>102</sup>, vilket gör det nödvändigt med kompletterande åtgärder för att minska utsläppen till hållbara nivåer. Även sådana åtgärder skulle kunna utgöra en källa till klimatfinansiering.

Flyget står för cirka två procent av de globala växthusgasutsläppen<sup>103</sup> (men närmare fem procent av global klimatpåverkan<sup>104</sup>)<sup>105</sup>, en andel som ökar i takt med ett ökande flygresande. ICAO uppskattar att utsläppen kan öka med 300–700 procent till år 2050.<sup>106</sup>

## Internationell sjöfart

Internationell sjöfart är på samma sätt som flyget undantagen från skatt på bränsle. Och på samma sätt som för flyget har detta nämnts som en möjlig källa för ny och innovativ klimatfinansiering och som ett styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser från sjöfarten.

Ytterligare en likhet med flyget är att utsläppen av växthusgaser från sjöfarten inte omfattas av Parisavtalet, men till skillnad från aktörerna i flygsektorn protesterade tunga aktörer i sjöfartsbranschen mot detta.<sup>107</sup> ”Industrin önskade regler” var budskapet från branschorganisationen Svensk Sjöfart när det stod klart att sjöfarten inte skulle omfattas av Parisavtalet. Världens största containerrederi Maersk, Danish shipowners organization, International chamber of shipping och European community of shipowners associations uttryckte liknande ståndpunkter efter resultaten i Paris 2015.<sup>108</sup> Trots detta vann de regeringar och delar av näringslivet som inte ville se sjöfarten i ett globalt klimatavtal.

EU inför från och med år 2018 krav på att stora fartyg som använder hamnar i EU redovisar sina årliga utsläpp och ytterligare relevant information.<sup>109</sup>

101 Utveckling av globala marknadsbaserade styrmedel, Transportstyrelsen, 2016-04-01, <https://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Klimat/Marknadsberoende-styrmedel/Internationellt-arbete-inom-MBM/>

102 Aviation offsetting deal is a weak start – now countries must go further, Transport & Environment, 2016-10-10, <https://www.transportenvironment.org/press/aviation-offsetting-deal-weak-start-%E2%80%93-now-countries-must-go-further>

103 Aircraft Engine Emissions, ICAO, 2016-04-12, <http://www.icao.int/environmental-protection/pages/aircraft-engine-emissions.aspx>

104 Utsläpp som görs på hög höjd påverkar klimatet nära tre gånger så mycket som utsläpp som görs vid marken. För mer information se till exempel <http://www.klimatordlista.se/rfi-radiative-forcing-index/>

105 Aviation and global climate change in the 21st century, David S. Lee, Manchester Metropolitan University, Atmospheric Environment Volume 43, 2016-04-12, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1352231009003574>

106 Reducing emissions from aviation, Europeiska Kommissionen, 2016-04-12, [http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/index_en.htm)

107 Sjöfarten vill mer – ansluter sig till regeringens initiativ Fossilfritt Sverige, Svensk Sjöfart pressmeddelande 2015-12-15, <http://www.sweship.se/wp-content/uploads/2015/12/Sj%C3%B6farten-vill-mer-ansluter-sig-till-regeringens-initiativ-Fossilfritt-Sverige.pdf>

108 En oansvarig handelspolitik urholkar klimatavtalet, Greenpeace, 2016-04-01, <http://www.greenpeace.org/sweden/se/nyheter/blogg/en-oansvarig-handelspolitik-urholkar-klimatav/blog/55079/>

109 Reducing emissions from the shipping sector, Europeiska Kommissionen, 2016-04-01, [http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/index_en.htm)

Ett globalt ekonomiskt styrmedel för att minska sjöfartens klimatpåverkan har samma fördelar som motsvarande styrmedel för flyget, se föregående avsnitt för detaljer kring detta.

Den internationella sjöfarten stod för 2,7 % av växthusgasutsläppen år 2007. Dessa utsläpp förväntas öka med mellan 50 och 250 procent till år 2050, främst på grund av ökad internationell handel vilket är intimt förknippat med aktiviteten för sjöfarten. Utsläppen från sjöfarten beräknas fortsätta öka kraftigt även om fartygen blir mer effektiva, på grund av fler transporter.<sup>110</sup>

Inför sitt möte i april 2016 uppmanades FN:s organ för sjöfarten, IMO, att ta upp klimatfrågan av Pacific Islands Development Forum. Medlemsstaterna Marshallöarna och Solomonöarna är två av de länder som lagt fram ett förslag om hur sjöfarten ska bidra med en ”fair share” av klimatutmaningen.<sup>111</sup>

Sverige har en plats i rådet för IMO under 2016–2017. Sveriges infrastrukturminister har i detta sammanhang uttryckt att Sverige ska fortsätta att vara en stark röst för en framtidsinriktad och positiv utveckling inom den internationella sjöfarten.<sup>112</sup>

### EU:s system för utsläppshandel

Det europeiska handelssystemet för utsläppsrätter (EU-ETS) håller på att ses över för perioden 2020–2030, vilket innebär en möjlighet för EU att visa ledarskap

genom att göra EU-ETS till en innovativ källa för klimatfinansiering. Till exempel skulle EU-länderna kunna förbinda sig att lägga en viss andel av intäkterna direkt i den Gröna klimatfonden.

Att använda intäkterna från EU-ETS till klimatfinansiering är också ett sätt att både upprätthålla principen om att förorenaren betalar och principen om klimaträttvisa. De största utsläpparna får betala för att släppa ut växthusgaser, och en del av pengarna går till att stödja människor som drabbas värst, men har bidragit minst till klimatförändringarna.

Förutom de auktioner som genomförs i medlemsstaterna sker det även auktioner av utsläppsrätter på EU-nivå, vilket möjliggör ett EU-omspännande åtagande om klimatfinansiering. Utsläppsrätter kan sättas av i en reserv där framtida auktionsintäkter öronmärks för klimatfinansiering, till exempel direkt till den Gröna klimatfonden. Detta är samma metod som de existerande NER400- och moderniseringsfonderna<sup>113</sup> använder.<sup>114</sup> Intäkterna kan i ett mellanled hanteras av den europeiska investeringsbanken, EIB. Det skulle innebära att intäkterna från EU-ETS automatiskt och förutsägbart skulle fylla på den Gröna klimatfonden. Ett sådant initiativ skulle sända en tydlig signal till utvecklingsländerna att EU förbinder sig att fortsätta tillhandahålla additionell klimatfinansiering på ett förutsägbart och transparent vis, i enlighet med Parisavtalet.<sup>115</sup>

110 Klimat och energi, Transportstyrelsen, 2016-04-01, <https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Miljo-och-halsa/Klimat-och-energi/>

111 Calls for Shipping and Aviation to Do More to Cut Emissions, New York Times, 2016-04-18, [http://www.nytimes.com/2016/04/17/science/calls-for-shipping-and-aviation-to-do-more-to-cut-emissions.html?smid=tw-share&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/04/17/science/calls-for-shipping-and-aviation-to-do-more-to-cut-emissions.html?smid=tw-share&_r=0)

112 Sverige väljs in i FN-organet IMO:s råd, Regeringen, 2016-04-01, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/11/sverige-valjs-in-i-fn-organet-imos-rad/>

113 Metoden som används innebär att ett större antal utsläppsrätter (400 miljoner för NER400) inte släpps ut på marknaden. Istället sätts de i en ”reserv”, där utsläppsrätterna vilar tills de säljs vid ett senare tillfälle, med intäkter som reserverats till specifik användning.

114 Automatic revenue raising for international climate finance through the European Emissions Trading System, Stijn Van Hummelen and Tomas Wyns, IES 2015, <http://www.deutschemilmafianzierung.de/wp-content/uploads/2015/07/Automatic-revenue-raising-ETS-IES-.pdf>

115 Innovative sources of climate finance: How the EU can guarantee to provide consistent and predictable support, CAN Europe, 2016-03-26, <http://www.caneurope.org/policy-work-articles/271-climate-finance-and-development/883-innovative-sources-of-climate-finance-how-the-eu-can-guarantee-to-provide-consistent-and-predictable-support>

EU-kommissionen ska se över om handelssystemet behöver revideras med avseende på flyget efter ICAO:s generalförsamling hösten 2016.<sup>116</sup>

### Nya marknadsmekanismer

Genom Parisavtalets artikel 6 skapades på en mycket övergripande nivå två nya marknadsmekanismer<sup>117</sup> med målsättningen att minska de globala utsläppen och samtidigt bidra till en hållbar utveckling.<sup>118</sup> Detaljerna för dessa nya mekanismer kommer att utarbetas framöver, samt detaljerna för hur man ska fasa ut de mekanismer under Kyotoavtalet<sup>119</sup> som ska ersättas av de nya marknadsmekaniserna. Om och när detta kan resultera i en konkret utsläppsmarknad är oklart, men skulle det ske finns det en potential för stora intäkter eftersom Parisavtalet till skillnad från tidigare avtal omfattar alla länder.

### Global avgift på utvinning av fossila bränslen

En möjlig källa till nya medel för klimatfinansiering är en avgift direkt på utvinning av fossila bränslen. Heinrich Böll-stiftelsen och Climate Justice Program lade år 2014 fram ett förslag till hur de nittio största fossilutvinnarna (mestadels företag som Shell, BP, Gaz-

prom etc.) kan avgiftsbeläggas när de utvinner fossila bränslen.<sup>120</sup> Bakgrunden är att närmare två tredjedelar av alla koldioxidutsläpp sedan år 1750 är orsakade av 90 företag och statliga organisationer (kallade ”Carbon Majors” på engelska)<sup>121</sup>. Förslaget är inspirerat av Kompensationsfonden för oljeutsläpp till havs, en mekanism som varit i bruk sedan år 1992.<sup>122</sup>

I det aktuella förslaget dirigeras intäkterna specifikt till behoven vid förluster och skador på grund av klimatförändringar, genom den internationella Warszawa-mekanismen för skador och förluster orsakade av klimatförändringarna, som hittills inte har några tydliga intäkter.<sup>123</sup> Sveriges engagemang i frågan om just skador och förluster<sup>124</sup> skulle kunna förstärkas genom att regeringen tar initiativ för att driva på utvecklingen av finansieringen av Warszawamekanismen.

En avgift på fossilutvinningen på mindre än 2 dollar per ton koldioxid skulle kunna generera 50 miljarder dollar år 2020, vilket korrelerar med en försiktig uppskattning av kostnaderna för skador och förluster orsakade av klimatförändringarna.<sup>125</sup>

116 Ändringar i regelverket om utsläppshandel för flyget 2013-2020, Naturvårdsverket, 2016-04-01, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/utslappshandel--vagledning/Rapportering-och-verifiering/Andringar-i-regelverket-om-utslappshandel-for-flyget-2013-2020/>

117 Ensuring the environmental integrity of market mechanisms under the Paris Agreement, Schneider, L., A. Kollmuss and S. La Hoz Theuer, SEI 2016, <https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-PB-2016-Market-mechanisms-Paris-Agreement.pdf>

118 Paris Agreement, Artikel 6, UNFCCC 2015, [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php)

119 Mekaniserna under Kyotoavtalet som ska fasa ut och ersättas av en ny mekanism är CDM (the Clean Market Mechanism) och JI (Joint Implementation), UNFCCC, [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/mechanisms/items/1673.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php)

120 Introducing... The Carbon Levy Project, Climate Justice Programme, 2016-04-01, <http://climatejustice.org.au/issue/carbon-majors/>

121 Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854-2010, Richard Heede, *Climatic Change* 2014, Volume 122, <http://link.springer.com/article/10.1007/s10584-013-0986-y>

122 Kompensationsfonden för oljeutsläpp till havs har utvecklats ur 1977 års konvention om ansvar för kompensation för oljeutsläpp, som omfattade stora skeppsägare. Fonden finansieras genom en avgift på de största aktörerna inom oljeskeppning (över 1 50000 ton olja per år), och kan i sin tur ersätta de som lider skada av oljeutsläpp.

123 Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, UNFCCC, 2016-04-13, [https://unfccc.int/adaptation/workstreams/loss\\_and\\_damage/items/8134.php](https://unfccc.int/adaptation/workstreams/loss_and_damage/items/8134.php)

124 Dåvarande miljöminister (2011-2014) Lena Ek var facilitator (förhandlare) i frågan om Loss and Damage under klimatförhandlingarna (COP19) 2013 i Warszawa, då den internationella Warszawa-mekanismen etablerades (WIM), WIMs uppdrag är bl.a. att genomföra lösningar för att adressera frågan om Loss and Damage, [http://unfccc.int/adaptation/workstreams/loss\\_and\\_damage/items/8134.php](http://unfccc.int/adaptation/workstreams/loss_and_damage/items/8134.php)

125 Big Oil, Coal and Gas Producers Paying for their Climate Damage, Publication Series Ecology Volume 39, Heinrich Böll Foundation 2015, [https://www.boell.de/sites/default/files/2015-06-big\\_oil\\_coal\\_and\\_gas\\_producers\\_must\\_pay\\_for\\_their\\_climate\\_damage.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/2015-06-big_oil_coal_and_gas_producers_must_pay_for_their_climate_damage.pdf)

## 5. Att länka nya källor till klimatfinansiering

Denna rapport har syftat till att identifiera nya finansiella källor som kan möjliggöra ett ökat svenskt och internationellt stöd till internationell klimatfinansiering. Rapporten diskuterar nya och innovativa källor för att stärka möjligheterna att öka det svenska bidraget till internationell klimatfinansiering. Att ökade medel mobiliseras garanterar emellertid inte i sig att de används för detta ändamål, eftersom skatter och andra statliga intäkter i regel används för att finansiera budgeten som helhet snarare än att öronmärkas för särskilda ändamål. I Sverige tillåter därtill budgetlagen inte öronmärkning av skatteintäkter. I praktiken finns dock en rad exempel på öronmärkning, framför allt i andra länder, och i den internationella diskussionen om innovativa finansieringskällor förutsätts ofta någon form av öronmärkning. I detta avsnitt diskuteras för- och nackdelar med att länka finansieringskällor till klimatfinansiering utifrån exempel på existerande former av öronmärkning. Avslutningsvis ges förslag till hur frågan kan hanteras i Sverige.

Öronmärkning kan ske på flera vis. Man talar ibland om mjuk respektive hård öronmärkning beroende på i vilken mån den är reglerad i lag eller i politiska överenskommelser. Det finns andra konstruktioner än öronmärkning som skapar finansiella flöden mellan olika aktörer utan att dessa pengar passerar statskassan. Ett sådant exempel är de gröna elcertifikat som infördes i Sverige år 2003 och som gynnar förnybar elproduktion.

### Exempel på existerande öronmärkning

#### Hård öronmärkning

Ett exempel på hård öronmärkning i Sverige är stabilitetsavgiften på banker och kreditinstitut som öronmärktes för att bygga upp en stabilitetsfond. Fonden kan användas för att finansiera de åtgärder som staten vidtar för att stödja det finansiella systemet. Banker och andra kreditinstitut betalar en årlig stabilitetsavgift till fonden, som utgörs av ett konto i Riksgälden. Stabilitetsavgiften togs ut en sista gång 2016 och ersattes då med resolutionsavgiften. Den årliga stabilitetsavgiften var 0,036 procent av bankernas skulder<sup>126</sup>. Den svenska stabilitetsavgiften ges stort utrymme i EU-kommissionens rapport från 2010 om innovativa finansieringskällor<sup>127</sup>. Exempel på öronmärkning inom miljöområdet i andra EU-länder finns i till exempel Tyskland, Nederländerna och Storbritannien<sup>128</sup>. Tyskland är hittills det enda land som genom hård öronmärkning låter hela intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter gå till klimatåtgärder. Det sker genom en nyskapad fond dit intäkterna kanaliseras, på så vis blir de inte en del av den årliga budgetprocessen<sup>129</sup>. I Nederländerna finns en öronmärkt miljöskatt kallad vattenföroreningsskatten, som används för att finansiera sanerings- och reningsaktiviteter av avloppsvatten<sup>130</sup>. USA har infört ett flertal system för öronmärkta intäkter. Det finns minst 19 öronmärkta intäkter i USA<sup>131</sup>. Ytterligare ett land som öronmärker intäkter är Australien, som öronmärkte intäkterna från en tobaksskatt till finansieringen av en hälsofrämjande stiftelse<sup>132</sup>. De två procent av försäljningen av utsläppsrätter från CDM-projekt som är

<sup>126</sup> Stabilitetsfonden, Riksgälden, 2016-04-15, <https://www.riksdagen.se/sv/omriksdagen/Finansiell-stabilitet/Stodlagen/Stabilitetsfonden/>

<sup>127</sup> Taxation Papers – Innovative financing at a global level, European Commission 2010, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_23\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_23_en.pdf)

<sup>128</sup> Using EU ETS Auctioning Revenues For Climate Action, Anja Esch, Germanwatch 2013, <https://germanwatch.org/de/download/7749.pdf>

<sup>129</sup> Automatic revenue raising for international climate finance through the European Emissions Trading System, Stijn Van Hummelen and Tomas Wyns, IES 2015, <http://www.deutschklimafinanzierung.de/wp-content/uploads/2015/07/Automatic-revenue-raising-ETS-IES-.pdf>

<sup>130</sup> Environmental taxes - A statistical guide, EUROSTAT 2013, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF>

<sup>131</sup> Using EU ETS Auctioning Revenues For Climate Action, Anja Esch, Germanwatch 2013, <https://germanwatch.org/de/download/7749.pdf>

<sup>132</sup> Our History, VicHealth, 2016-04-15, <https://www.vichealth.vic.gov.au/about/our-history>

öronmärkta till anpassningsfonden är ett exempel på hård öronmärkning inom ramen för FN:s klimatkonvention<sup>133</sup>.

### Mjuk öronmärkning

När det är juridiskt eller politiskt svårt att använda hård öronmärkning används ibland mjuk, eller politisk, öronmärkning. Mjuk öronmärkning möjliggör en länkning mellan inkomster och utgifter inom den befintliga budgeten.

Ekoskatten i Tyskland är ett exempel på mjuk öronmärkning. Syftet från regeringen var att med ekoskatten minska skadlig energiförbrukning och samtidigt generera intäkter för att stabilisera pensionsinbetalningarna. De dubbla effekterna av ekoskatten uppnåddes genom att etablera en politisk öronmärkning av skatteintäkterna. En separat lag stiftades som innebar att intäkterna från ekoskatten skulle användas till pensionsinbetalningar. Denna politiska öronmärkning fungerar utan att ha en separat budgetstruktur. Med en sådan konstruktion är det viktigt att den politiska viljan att använda vissa intäkter till specifika utgifter slås fast i en separat lag<sup>134</sup>.

Ett svenskt exempel på en typ av mjuk öronmärkning är det så kallade enprocentmålet som anger att 1 procent av BNI ska gå till biståndet. Där handlar det om en långsiktig politisk överenskommelse som skapat förutsättningar för förutsägbarhet i finansieringen. På liknande sätt kan man införa en politisk överenskommelse om ett kvantitativt budgetmål för svensk klimatfinansiering.

### Öronmärka eller inte

Ett grundläggande argument mot öronmärkning är att det begränsar regeringens möjligheter att fördela skatteintäkterna i den årliga budgetprocessen. Det leder i sin tur till en risk för mindre effektiv användning av skattemedlen, eftersom användningen av pengarna inte

utsätts för samma hårda prioritering som andra budgetposter. Därtill är det en fråga om maktindelning mellan departementen och om vem som kontrollerar hur skatteintäkter spenderas. Öronmärkning innebär på så vis en förlust av en del av den kontroll som ligger under Finansdepartementet.

Omvänt är det just detta som i vissa fall kan vara ett argument för öronmärkning. Genom ett principbeslut kan finansiering till områden som annars riskerar att prioriteras bort i konkurrens med andra utgifter garanteras viss finansiering. För den verksamhet eller den institution som tar del av de öronmärkta medlen finns en rad fördelar: långsiktighet, förutsägbarhet och stabilitet (förutsatt att de öronmärkta skatteintäkterna inte varierar alltför kraftigt). EU-kommissionen menar i ett underlag om klimatfinansiering från år 2012 att öronmärkning kan resultera i mer förutsägbar finansiering och tydligare politisk styrning.

En fördel är att öronmärkning förenklar budgetprocessen på så vis att omdebatterade utgiftsområden inte behöver förhandlas på årlig basis, om de redan garanterats finansiering genom principbeslut. Detta kan samtidigt ses som en *nackdel* med öronmärkning, eftersom öronmärkning förbigår den normala årliga budgetförhandlingen.

Slutligen kan en länkning av vissa skatteintäkter till särskilda (allmänt ansett som önskvärda) ändamål minska motståndet mot vissa skatter och därmed på sikt kunna leda till ökade intäkter. På internationell nivå bör det vara fullt möjligt att tillämpa någon form av öronmärkning, exempelvis i samband med intäkter från avgifter från flygfart eller försäljning av utsläppsrätter. Anpassningsfonden är en intressant förebild.

I det svenska sammanhanget framstår inte öronmärkning som en framkomlig väg, eftersom det är svårt att

133 CDM, en översikt och analys av aktuella modeller för vidareutveckling, examensarbete Thea Ohlander, Lunds Tekniska Högskola 2007, [http://www.miljo.lth.se/svenska/internt/publikationer\\_internt/pdf-filer/CDM%20en%20oversikt%20och%20analys%20av%20aktuella%20modeller%20for%20ook.pdf](http://www.miljo.lth.se/svenska/internt/publikationer_internt/pdf-filer/CDM%20en%20oversikt%20och%20analys%20av%20aktuella%20modeller%20for%20ook.pdf)

134 Using EU ETS Auctioning Revenues For Climate Action, Anja Esch, Germanwatch 2013, <https://germanwatch.org/de/download/7749.pdf>

förenera med den budgetpolitiska processen. En annan strategi för att mobilisera ökade medel till internationell klimatfinansiering skulle kunna vara en kombination av att 1) införa ett politiskt kvantitativt mål för klimatfinansiering, parallellt med enprocentmålet för utvecklingsbiståndet, och 2) stärka den svenska statskassan med nya innovativa finansieringskällor som bidrar till att möjliggöra ökade bidrag till internationell klimatfinansiering.

Ett kvantitativt mål för Sveriges bidrag till internationell klimatfinansiering skulle visa den långsiktiga ambitionsnivån och därmed behöva vara blocköverskridande, likt det sedan tidigare överenskomna enprocentmålet för svenskt bistånd. Utifrån bedömningar som bland andra Svenska kyrkan tidigare har presenterat skulle en rimlig nivå på ett sådant politiskt mål vara 0,1 procent av BNI, dvs. omkring 4 miljarder kr. En fördel med att kombinera ett kvantitativt mål med ett införande av nya intäktskällor skulle vara att dessa på ett pedagogiskt sätt synliggör kopplingen mellan svensk klimatpåverkan och stöd till dem som drabbas hårdast av klimatförändringarna.

## Bilaga 1 – Förklaring av förkortningar

AF	Adaptation Fund
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
BNI	Bruttonationalinkomst
CDM	Clean Development Mechanism
CIF	Climate Investment Funds
CBDR-RC	Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities
COP21	Conference of the Parties, 21st meeting
EU	European Union
EU-ETS	European Union Emissions Trading System
FFFSR	Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform
FN	Förenta nationerna
G20	Group of 20
GCF	Green Climate Fund
GEF	Global Environment Facility
GMBM	Global Market-Based Measures
ICAO	International Civil Aviation Organization
IMF	International Monetary Fund
IMO	International Maritime Organization
INDC	Intended National Determined Contribution
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
LDCF	Least Developed Countries Fund
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
SCCF	Special Climate Change Fund
SCF	Standing Committee on Finance
SEI	Stockholm Environment Institute
UNEP	United Nations Environment Program
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change

**SVENSKA KYRKANS INTERNATIONELLA ARBETE**

**POSTADRESS:** 751 70 Uppsala

**TELEFON:** 018-16 96 00

**E-POST:** [info@svenskakyrkan.se](mailto:info@svenskakyrkan.se)

[www.svenskakyrkan.se/internationelltarbete](http://www.svenskakyrkan.se/internationelltarbete)

**Svenska kyrkan**   
INTERNATIONELLT ARBETE

---

medlem av  
**actalliance**