

## Oxfam Danmarks vurdering af rapporten “A climate finance framework: decisive action to deliver on the Paris Agreement”

Rapporten “[A climate finance framework: decisive action to deliver on the Paris Agreement](#)”<sup>1</sup> (herefter refereret til som Stern-Songwe-rapporten) har til formål at udvikle politiske anbefalinger med henblik på at kunne nå målene i Paris-aftalen. Rapporten indeholder vigtige observationer om udfordringerne inden for klimafinansiering, såsom at det er mest udfordrende at skaffe klimafinansiering til de fattigste lande, at gabet mellem eksisterende finansiering til klimatilpasninger og behovet herfor vokser, samt at det stadig halter med at skaffe penge til tab og skader (herunder den nye fond). Samtidig er der dog en række af rapportens løsningsforslag, som dels står i modsætning til anden empiri på området, dels ikke harmonerer med et princip om klimaretfærdighed. Dette notat stiller derfor skarpt på de løsninger, Stern-Songwe-rapporten fremlægger og tilbyder alternative og mere retfærdige veje til klimafinansieringen.

### Forureneren skal betale & innovativ finansiering

[Stern-Songwe-rapporten \(s.4\)](#) fastslår, at mobilisering af indenlandske ressourcer skal være centralt i klimafinansieringen. Der lægges altså op til, at det er verdens fattigste lande, der skal bære en stor del af ansvaret for at finansiere den klimaindsats, som er blevet nødvendig på grund af rige landes voldsomme drivhusgasudledninger. Det harmonerer dårligt med det ellers anerkendte princip om, at det er forureneren (typisk et selskab eller et land), der skal betale. Det retfærdige og mest samfundsmæssige optimale ville være at pålægge forureneren omkostningerne ved at forurene, da priserne på forurenende varer og tjenesteydelser således vil stige. Samtidig vil forbrugernes præference for lavere priser give producenterne et incitament til at markedsføre mindre forurenende produkter. Det er altså langt mere fornuftigt og rimeligt at følge princippet om, at det er forureneren, der betaler.

Dog er det positivt, at rapporten samtidig fremhæver, at man aktivt bør forfølge indførelsen af en international beskatning på højemissionssektorer såsom søtransport og international luftfart, da dette forslag netop følger princippet om, at det er forureneren, der skal betale ([Stern-Songwe-rapporten \(s.23\)](#)). Med andre ord kan innovativ klimafinansiering være en del af løsningen, og en skat på flyrejser og shipping ville også ifølge [FN](#) være en fornuftig vej at gå.

Der er imidlertid også udfordringer ved at pålægge afgifter på forurenende ydelser og produkter, da dette kan komme til at ramme lavindkomstgrupper hårdest. For at sikre at sådanne afgifter bliver socialt retfærdige, er det derfor vigtigt, at de gøres progressive. En flyafgift kan eksempelvis gøres progressiv ved at indføre højere afgifter jo flere flyrejser man køber.

---

<sup>1</sup> Linket er til et resumé af rapporten, da den fulde rapport endnu ikke er offentliggjort

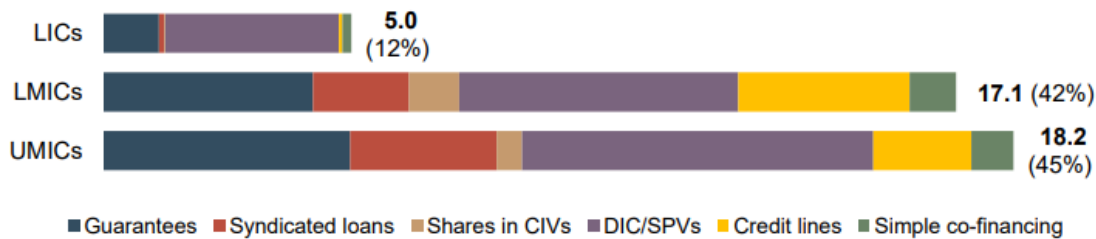
## Et realistisk estimat for klimafinansieringsbehovet

I Stern-Songwe-rapporten, (s. 4) estimeres det med henvisning til dens forgænger ”Finance for climate action: scaling up investment for climate and development”, at der er behov for 2,4 billioner dollars årligt til klimafinansiering i emerging markets and developing countries eksklusiv Kina i 2030. Dette estimat svarer nogenlunde overens med andre estimater. Ifølge NDR1-rapporten (The First Needs Determination Report), fra 2021 er der et absolut minimumsbehov på 5,8 billioner dollars i perioden frem til 2030 til klimafinansiering i udviklingslandene inklusiv Kina Climate Finance Shadow Report 2023, (s. 35). Dette tal bygger på udviklingslandenes egne estimater for omkostningerne ved deres nationale klimaplaner. Det skal dog understreges, at dette beløb på 5,8 billioner dollars kun dækker omkostningerne for lidt under halvdelen af de planlagte klimainitiativer, da omkostningerne for over halvdelen af klimainitiativerne på daværende tidspunkt ikke var fastlagt. Dermed har emerging markets and developing countries faktisk et langt større behov for klimafinansiering end 5,8 billioner dollars i perioden frem til 2023 ifølge NDR1. Derfor er vurderingen, at Stern-Songwe-rapportens estimat på 2,4 billioner dollars årligt i 2030 er et udmærket bud på, hvad det reelle klimafinansierings behov er.

## Privat klimafinansiering spiller begrænset rolle for verdens fattigste

I Stern-Songwe-rapporten lægges der særlig stor vægt på det klimafinansieringspotentiale, der ligger i den private sektor. Det er dog en risikabel vej at gå, hvis det, der ønskes med klimafinansiering, er at hjælpe verdens fattigste lande med at håndtere klimaudfordringerne. Flere studier peger nemlig på, at private investeringer primært kommer mellemindkomstlande til gode, mens de fattigste lande kun i meget spinkelt omfang får gavn af private investeringer. Tal fra en rapport udarbejdet af OECD i 2023 (s. 17) viser, at mens 87 % af al privat finansiering mellem 2018 og 2020 gik til mellemindkomstlande, gik kun 12 % til lavindkomstlande (se figur nedenfor). Årsagen er blandt andet, at private investorer vurderer, at der er høj risiko forbundet med projekters kommercielle levedygtighed og afkast i de lande, som har størst behov (OECD s. 12). Selvom tallene fra OECD refererer til privat investering generelt og ikke kun til investeringer i klimaindsatser, er der en klar risiko for, at verdens fattigste lande kun får begrænset gavn af klimafinansieringen, hvis en større del af denne bliver finansieret gennem private investeringer. Denne bekymring understreges desuden af tal fra rapporten ”State of Blended Finance 2022” (s. 9) , hvori der står, at private virksomheder demonstrerede en betydelig nedgang med hensyn til deres private mobiliserede midler til klimafinansiering fra 2019-2021 sammenlignet med 2016-2018. Analysen er den samme ifølge forskerne Adam Moe Fejerskov og Ole Winckler Andersen, som påpeger, at blended finance kun har vist sig at kunne mobilisere et beskedent antal private investeringer, og at der endda er usikkerhed omkring, hvor stor en del af disse private investeringer der har været supplerende.

**Figur 1: Mobiliseret privat finansiering fordelt på indkomstgrupper, 2028-2020, målt i milliarder dollars**



Note: USD 375 thousand was mobilised for Venezuela and Niue which are not classified on GNI per capita for 2020 flows. Additional USD 8.4 billion was unallocated by country. Source: (OECD, 2022<sup>[12]</sup>), (TOSSD, 2022<sup>[13]</sup>) and complementary data submissions from DEG and FMO.

Kilde: OECD's rapport "Private Finance Mobilised by Official Development Finance Interventions" (2023)

Derudover medfører øget privatfinansiering også en risiko for at forværre gældskrisen i det globale syd på grund af dyre lån samt en risiko for indirekte at forhindre sårbare og fattige mennesker i at få adgang til privatfinansierede, essentielle tjenester som vand eller energi, fordi de ikke har råd til at betale markedspriser.

Disse eksempler illustrerer, hvorfor det er problematisk, at Stern-Songwe-rapporten foreslår, at den private sektor skal stå for en større del af den samlede klimafinansiering.

### Klimafinansiering gennem MDB'erne risikerer at øge gældskrisen

Et andet centralt punkt i Stern-Songwe-rapporten omhandler MDB'ernes (Multilateral development banks) rolle i klimafinansieringen. Stern-Songwe -rapporten tillægger MDB'erne en afgørende rolle, men der skelnes ikke mellem lån og grants og flere lån kan selvsagt være med til at puste yderligere til den gældskrise, som mange udviklingslande befinder sig i (Climate Finance Shadow Report (s. 3); Unaccountable accounting (s. 7)). I Stern-Songwe-rapporten (s. 10) nævnes det samtidig, at voldsomme og gentagne naturkatastrofer kan skabe en ond cirkel af ødelæggelse og gældsakkumulering, hvormed det anerkendes, at gældskrisen ikke er noget de fattige landes selv har forårsaget. Således markerer Stern-Songwe-rapporten på den ene side, at gældskrisen er alvorlig, men opfordrer alligevel indirekte til at lade den vokse, hvilket selvsagt er problematisk – ikke mindst i et klimaretfærdighedsperspektiv. Da udviklingslandenes samlede gæld er steget med over det dobbelt fra 2011 til 2021 og fortsat var markant stigende fra 2020 til 2022, bør der være stærkt fokus på, at MDB'ernes långivning ikke øger gældsproblematikken (Udviklingslandes udgifter til gæld mere end fordoblet de seneste 10 år (s.2) & Climate Finance Shadow Report (s. 18)). Derudover er mange lande i det globale syd tvunget til at øge deres afhængighed af fossile brændstoffer og udvindingsindustrien eller af eksportorienteret, industrielt landbrug for at generere udenlandsk valuta til tilbagebetaling af gæld, hvilket yderligere intensiverer klimakrisen.

## En løsning er mere koncessionel finansiering - og der er råd

Stern-Songwe-rapporten (s. 5) nævner desuden, at koncessionel finansiering spiller en afgørende rolle i klimafinansieringen, men desværre hævdes det samtidig, at koncessionel finansiering er en begrænset ressource. Koncessionel finansiering er en bred ramme, der dækker over finansiering, der ydes på vilkår, der er lavere end markedsrenten herunder også gavebistand. Kaster man et kort blik på statistikkerne kan man undre sig over, der skulle mangle penge i verden til at finansiere klimaløsninger gennem koncessionel finansiering. Som Oxfam har dokumenteret har verdens fem rigeste mænd siden 2020 fordoblet deres formuer. I samme periode er næsten fem milliarder mennesker blevet fattigere. Verdens samlede formue koncentrerer altså mere og mere hos de rigeste (INEQUALITY INC INC s. 38).

Årsagen til denne koncentration skyldes flere tendenser. Som Thomas Piketty har vist, så har afkastet på investeret kapital de seneste årtier været højere end den generelle vækst i økonomien. Dette medfører at formuerne i stigende grad koncentrerer hos dem med mest formuende (Capital is back: wealth-income ratios in rich countries 1700-2010). Sideløbende med denne udvikling har skattepolitikken globalt favoriseret den absolut rigeste del af befolkningen. En gennemgang fra Oxfam viser, at både de højeste indkomstskatter, skatter på afkast af kapital (fx aktieindkomst), skat på arv og selskabsskatten, alle er blevet sænket markant fra 1980 og frem. Samtidig er top 1 procents andel af den globale indkomst steget (Survival of the richest s. 22). Zoomer man ind på OECD-landene, er selskabsskatten faldet fra 48 % i 1980 til 23,1 % i 2022 (INEQUALITY INC s. 4).

Disse eksempler understreger, at der er penge nok i verden til retfærdig klimafinansiering, hvis ellers der er vilje til at ændre skattepolitikken globalt. Koncessionel finansiering er således ikke en begrænset ressource på grund af pengemangel men derimod på grund af rige landes mangel på politisk vilje til at inddrive skatter og bruge pengene på at tage ansvar for den forurening, de har udledt gennem årtier og til stadighed udleder. Heldigvis begynder nogle af verdens største politiske aktører at tage ansvar herunder G20, som arbejder for at indføre en global formueskat på verdens rigeste individer.

## Der er behov for mere finansiering til klimatilpasning samt til tab og skader

Når Stern-Songwe-rapporten (s.4) nævner, at den første opgave er at skabe "*investable pipelines of projects*" indebærer dette et fokus på projekter, som mindsker udledningen af drivhusgasser. Selvom dette selvfølgelig er en kerneopgave, er klimatilpasning en mindst lige så vigtig opgave ifølge Paris-aftalen. Her er der indlejret et mål om lige prioritering mellem finansiering af tilpasning og finansiering af reduktioner. Desværre er det et faktum, at næsten to tredjedele af klimafinansieringen går til reduktion, mens kun en tredjedel går til tilpasning (Climate Finance Shadow Report 2023 s. 21). Finansiering til tilpasning har været så utilstrækkelig, at det i 2021 blev besluttet, at der frem til 2025 skal ske en fordobling af tilpasningsfinansiering i forhold til 2019. Den målsætning er rige lande desværre heller ikke på

rette spor til at nå. Faktisk faldt den internationale finansielle støtte til klimatilpasning i udviklingslandene 15% fra 2020 (25,2\$ mia.) til 2021 (21,3\$ mia.). Et anden bekymrende tendens er, at finansieringen til klimatilpasning bliver overrapporteret i høj grad. En nyligt udkommet analyse af 15 klimaprojekter mellem 2021 og 2022 under den asiatiske udviklingsbank afslører, at finansieringen overrapporteres med 44 %. Når den asiatiske udviklingsbank overrapporterer i så høj grad, bør man også være skeptisk overfor de globale rapporteringer af finansieringen til klimatilpasning. Derfor er den første opgave ikke at skabe "investable pipelines of projects". Der skal derimod sættes mere ind, når det gælder finansiering af klimatilpasning, så den rette balance mellem de to former for finansiering kan skabes.

Herudover er der brug for ny og additionel finansiering af den nye tab og skader-fond, som har til formål at hjælpe sårbare befolkninger med at håndtere tab og skader forårsaget af klimaforandringer (Climate Finance Shadow Report 2023 s. 21). Selvom det er positivt, at rapporten tilkendegiver, at tab og skader-fonden er vigtig, er det ærgerligt, at det ikke samtidig nævnes, at midlerne til fonden skal være additionelle. Det må understreges, at hvis midlerne ikke er additionelle, vil de blive taget fra eksisterende udviklingsbudgetter, hvilket reelt vil betyde en lavere finansiering på andre afgørende områder såsom sundhed og uddannelse.

Stern-Songwe-rapporten misser desuden en mulighed for at pege på konkrete tiltag, der kan sikre tilstrækkelig finansiering fremadrettet. Et konkret tiltag i forbindelse med det nye klimafinansieringsmål, som skal vedtages på COP29, kunne være at sikre, at der vedtages behovsbaserede tematiske delmål for reduktioner, tilpasning samt tab og skader, og at der for hver af disse tre delmål sættes kvantificerede minimumsmål for tilvejebringelsen af gavebistand. Gavebistand vil nemlig være særligt nødvendig til at finansiere tilpasning og håndtering af tab og skader.

### **CO2-kreditmarkedet**

Stern-Songwe-rapporten (s.22) fremhæver også, at markedet for CO2-kreditter spiller en vigtig rolle i den finansielle strategi for den grønne omstilling; en tilgang som man bør være skarpt kritisk overfor. Der er nemlig flere udfordringer ved CO2-kreditmarkedet. En udfordring er, at regeringer og virksomheder gemmer sig bag urealistiske og utroværdige ordninger for CO2-optag, samtidig med at de ikke reducerer deres udledninger hurtigt og kraftigt nok til at forhindre katastrofale klimaændringer. Der er desuden en risiko for, at CO2-kreditmarkedet vil blive afhængigt af at anvende store landområder i lavindkomstlande til at opsamle CO2-udledninger, hvilket vil give de største udledere mulighed for at undgå betydelige nedskæringer i deres egne udledninger (Tightening the Net s. 23; 'Net zero' carbon targets are dangerous distractions from the priority of cutting emissions says new Oxfam report). Store opkøb af landområder kan samtidig være skadeligt for visse befolkningsgrupper, da man ikke kan komme uden om, at landområder er en begrænset ressource, som er afgørende for millioner af oprindelige folk, lokale landmænd og landsamfund. Det betyder, at netto-nul

forpligtelser kan have store negative konsekvenser for disse befolkningsgrupper ved at krænke deres rettigheder til mad og jord. En afgørende pointe i denne forbindelse er desuden, at selv hvis vi plantede træer på alle verdens landbrugsarealer, ville det stadig ikke være nok til at nå netto-nul i 2050 (Tightening the Net s. 7).

Hvad angår de frivillige CO<sub>2</sub>-kreditmarkeder er der en helt særlig udfordring vedrørende mellemænd. Ifølge rapporten Discredited: The Voluntary Carbon Market in India (s. 89-90) går profitterne fra de frivillige CO<sub>2</sub>-kreditmarkeder nemlig i stigende grad til mellemænd, selvom formålet med disse markeder er, at profitterne skal gå til de lokale samfund.

En evaluering af CDM (Clean Development Mechanism) tegner også et foruroligende billede, idet den viser, at kun få CDM-projekter rent faktisk bidrager til reduktion af drivhusgasser. Evalueringen indikerer nemlig, at 85% af CDM-projekterne kun har en lav sandsynlighed for at bidrage til supplerende reduktioner i emissionerne, dvs. reduktioner, der ellers ikke ville være sket. For langt de fleste projekter gælder det således, at de sandsynligvis ikke bidrager til den grønne omstilling, idet de ikke er supplerende.

Når man samler alle disse erfaringer vedrørende CO<sub>2</sub>-kreditmarkedet, tegner der sig desværre et billede af, at det i alt for mange tilfælde fungerer som et dække for manglende reelle tiltag mod klimaforandringer.