



# Baggrundsnotat 9 - Finansiell klimastøtte til udviklingslandene

## 1 Indledning og formål

Udviklingslandene rammes hårdest af klimaforandringerne. Samtidig har udviklingslandene et begrænset ansvar for de historiske udledninger, ligesom de har færrest ressourcer til at reducere drivhusgasudledningerne og tilpasse sig klimaforandringerne.<sup>1</sup> Parisaftalen tager hensyn til denne ubalance, blandt andet ved at forpligte rige lande som Danmark til at stille økonomiske ressourcer til rådighed for udviklingslandene, så de bedre kan reducere deres drivhusgasudledninger og tilpasse sig til effekterne klimaforandringerne. Klimarådet anbefaler, at der sættes et pejlemærke for størrelsen af Danmarks finansielle klimastøtte, og at dette tager udgangspunkt i Danmarks rimelige bidrag til Parisaftalens nye kollektive klimastøttemål til udviklingslandene, som efter planen skal fastsættes i regi af Parisaftalen senest i 2024.

Den finansielle klimastøtte til udviklingslandene adskiller sig fra det andet indsatsområde i Klimarådets analyse, der kaldes *private og offentlige finansieringsstrømme*, og som beskrives nærmere i *Baggrundsnotat 10 - Private og offentlige finansieringsstrømme*. Den finansielle klimastøtte til udviklingslandene omhandler nemlig de midler, som tæller med i det danske bidrag til den kollektive finansieringsforpligtelse under Parisaftalen. I Parisaftalen bekræfter de rige eller såkaldt "udviklede" lande deres løfte om at mobilisere minimum 100 milliarder dollar om året mellem 2020-2025 i finansiell klimastøtte til udviklingslandene. Parisaftalen har også fastsat et langsigtet finansielt mål. Dette mål handler om, at alle Parisaftalens medlemslande skal sikre sig, at de finansielle strømme understøtter Parisaftalens temperatur- og klimatilpasningsmål. Der henvises i det langsigtede finansielle mål til alle typer af pengestrømme, inklusive subsidier, skatter, afgifter, private investeringer, udlån osv. Målet om at vende de finansielle strømme er derved bredere end målet om at mobilisere finansiell klimastøtte til udviklingslandene.

Dette baggrundsnotat indeholder en gennemgang af *Finansiell klimastøtte til udviklingslandene*. Området gennemgås ved brug af Klimarådets metode til at vurdere, hvordan en international klimaindsats bedst kan indgå i en revideret klimalov. Metoden er beskrevet i kapitel 2 i Klimarådets analyse *Danmarks globale klimaindsats* fra november 2023.

I Klimarådets metode anvendes seks kriterier til at vurdere, om der kan sættes et pejlemærke eller et mål for CO<sub>2</sub>e-reduktion på de enkelte indsatsområder i Danmarks globale klimapåvirkning, eller om der alene bør gøres en indsats for at øge en positiv effekt eller mindske en negativ effekt af denne. De seks kriterier er:

1. Potentiale for CO<sub>2</sub>e-reduktioner
2. Behov for tilskyndelse til handling
3. Metoder til at monitorere
4. Definition af langsigtet retning
5. Klar definition af målet
6. Grad af kontrol over udviklingen

## 2 Kriterier for, hvordan indsatsområdet kan styrkes i de klimapolitiske rammer

I dette afsnit gennemgås de enkelte kriterier for, hvordan indsatsområdet kan styrkes i de klimapolitiske rammer.

### 2.1 Potentiale for CO<sub>2</sub>e reduktioner

Der er i dette kriterium tale om et væsentlighedskriterie, som især handler om, hvor mange ton CO<sub>2</sub>e der potentielt kan reduceres på området. Klimarådet klassificerer potentialet ud fra lille, medium, stort og meget stort i rapporten *Danmarks globale klimaindsats*

#### Danmark leverer finansiel klimastøtte til udviklingslandene

I Parisaftalen bekræfter de udviklede lande deres løfte om at mobilisere minimum 100 milliarder dollar om året mellem 2020-2025 i finansiel klimastøtte til udviklingslandene, og genbekræfter samtidig, at der skal søges en balance mellem finansiering til reduktionsindsatsen og klimatilpasningsindsatsen. Desuden skal der senest i 2024 vedtages et nyt og højere mål for perioden efter 2025.<sup>1</sup>

Danmarks finansielle klimastøtte til udviklingslandene tager mange forskellige former. Den finansielle klimastøtte leveres fx igennem forskellige kanaler, heriblandt:

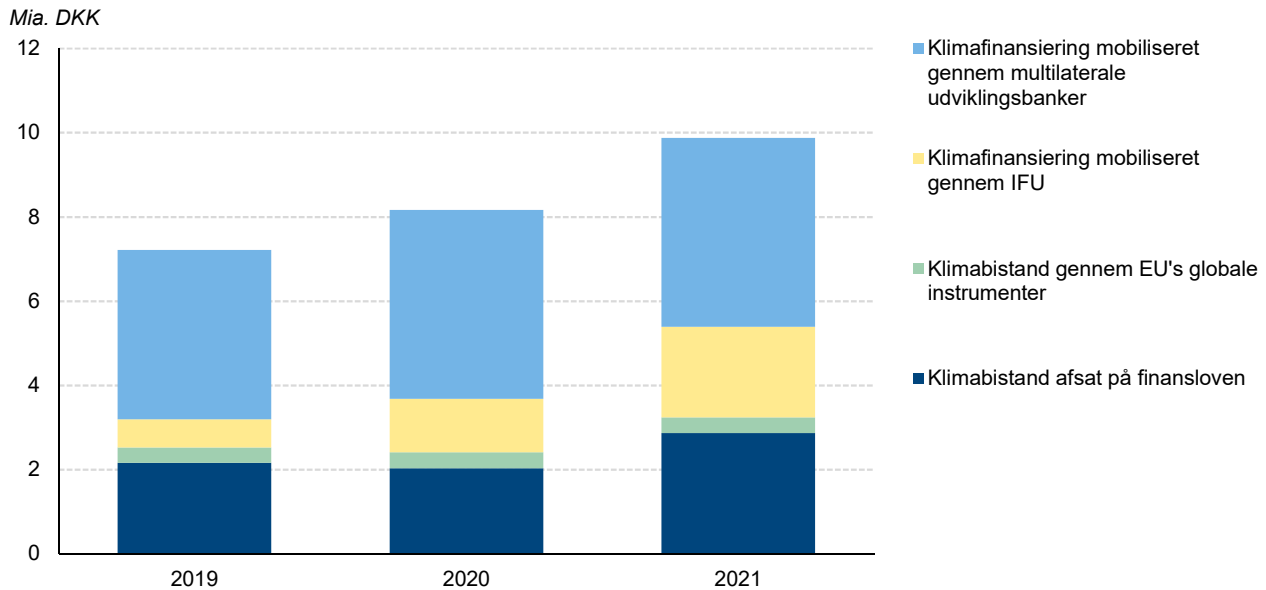
- **Bilateral støtte.** Støtte der leveres direkte fra Danmark til et samarbejdsland.
- **Multilateral støtte.** Støtte som Danmark giver til multilaterale organisationer, fx Verdensbanken, FN-organisationer og EU.
- **Civilsamfundsorganisationer.** Støtte der bliver kanaliseret igennem samarbejder med danske NGO'er.
- **Statslige investeringsfonde.** Statslige fonde modtager også midler fra udviklings- og klimabistanden, som kan investeres i klimaprojekter i udviklingslandene.

Klimastøtten gives også igennem forskellige finansielle instrumenter, heriblandt gavebistand, lån og mobiliserede private investeringer.<sup>2</sup>

Danmarks finansielle klimastøtte til udviklingslandene er stigende

Ifølge Energistyrelsens globale afrapportering for 2023 er Danmarks samlede officielle klimastøtte til udviklingslandene steget fra 7,2 milliarder kr. i 2019, til næsten 10 mia. kr. i 2021. Dog er den finansielle klimastøtte for 2021 ikke officielt opgjort i *Global Afrapportering 2023*, fordi de endelige tal for den finansielle klimastøtte gennem multilaterale udviklingsbanker endnu ikke er endeligt verificeret. Det står angivet, at beløbet fra de multilaterale banker forventes at være i samme omegn som i 2020, hvilket i så fald vil betyde, at den samlede danske finansielle klimastøtte til udviklingslandene i 2021 var på omkring 10 mia. kr., se figur 1.<sup>3</sup>

Størrelsesomfanget af Danmarks officielle klimastøtte anfægtes dog af mange forskellige aktører.<sup>4</sup> Parisaftalens parter har etableret et kvantitativt mål for klimastøtte, men de er ikke blevet enige om fælles definitioner og opgørelsesmetoder. Derfor er der også uenighed om, hvad der kan tælle med i de finansielle bidrag til udviklingslandene og hvordan.<sup>5</sup>



Figur 1 Danmarks klimastøtte 2019-2021

Anm: Danmarks samlede finansielle klimastøtte til udviklingslandene kommer fra forskellige kilder. Disse inkluderer bl.a. klimabistand afsat på den danske finanslov, klimabistand afsat gennem EU's globale instrumenter, klimafinansiering mobiliseret gennem Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU), samt klimafinansiering mobiliseret gennem de multilaterale udviklingsbanker, fx Verdensbanken.

Kilde: Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2023*, 2023.<sup>6</sup>

## Der kan ikke kvantificeres et reduktionspotentiale for den finansielle klimastøtte

I den globale afrapportering opgøres den danske klimastøtte i kroner og ører, men der kvantificeres ikke et potentiale eller en effekt for den samlede danske finansielle klimastøtte, i form af fx drivhusgasreduktioner eller antal mennesker med styrket modstandsdygtighed overfor klimaændringer.

Dette skyldes, at der kun er få dele af den danske finansielle klimastøtte, hvor man kan kvantificere og isolere en klar effekt. Se mere om hvorfor, i afsnit 1.3 om metoder til at monitorere her i baggrundsnotatet. For dele af den danske finansielle klimastøtte, fremgår det hvordan fordelingen er mellem hvilke midler der bidrager til reduktions- og klimatilpasningsindsatser, og hvilke lande som modtager støtten.

## Det er nødvendigt at støtte udviklingslandene finansielt, hvis Parisaftalens mål skal efterleves

Danmark er forpligtet til at støtte udviklingslandene finansielt, og det er også en nødvendighed at de udviklede lande støtter udviklingslandene finansielt, hvis de globale klimamål skal nås. FN's Klimakonvention, UNFCCC, vurderer, at det er afgørende for efterlevelsen af Parisaftalens mål, at udviklingslandene understøttes finansielt, og understreger, at både offentlig og private klimafinansiering til udviklingslandene skal forøges markant fra nuværende niveauer.<sup>7</sup>

Hvis udviklingslandene ikke støttes i at skifte fra fx fossile til grønne energikilder, er der en overvejende risiko for, at udviklingslandene fortsat baserer sig på fossile energikilder og derved låser sig fast i udledningsintensive energisystemer i årtier frem. Og hvis udviklingslandene ikke støttes i at tilpasse sig klimaændringerne, er der en risiko for, at udviklingslandene er nødsaget til at bruge store dele af de offentlige budgetter på at håndtere konsekvenserne af klimaforandringer, og derved ikke har ressourcer til at investere i at reducere deres udledninger.

## 2.2 Behov for tilskyndelse til handling

Kriteriet om behovet for tilskyndelse henviser til, om der for nuværende er en mangel på private eller offentlige tilskyndelser for at handle på området, og hvor Klimarådet vurderer, at der med fordel kan gøres en indsats på området.

### **Det er uklart hvor meget og hvordan Danmark skal bidrage i finansiel klimastøtte til udviklingslandene**

Parisaftalen er ikke tydelig omkring, hvordan de enkelte lande skal fordele byrden om at betale de 100 mia. dollar i finansiel klimastøtte til udviklingslandene mellem sig. Man kan opstille forskellige principper for ansvarsfordeling, hvor en mulig tilgang kan være, at man beregner donorlandenes bidrag til den kollektive finansieringsforpligtelse baseret på bruttonationalindkomst (BNI). Et byrdefordelingsprincip afhjælper dog ikke problemet ved, at det er uklart, præcist hvad der tæller med i målet om 100 milliarder dollar, og hvordan man tæller det. Der er fx debat, om hvorvidt midler omdirigeret fra udviklingsbistanden og eksportkredit bør tælles med som finansiel klimastøtte, og hvordan man fx skal opgøre værdien af lån og private investeringer.

Det står klart, at Danmark skal støtte udviklingslandene finansielt. Men præcis hvor meget Danmark skal bidrage med og gennem hvilke finansielle instrumenter står uklart. Derfor kan der argumenteres for, at der er behov for en tilskyndelse til handling. Det skal forstås således, at der udestår et behov for, at Danmark eksplicit forholder sig til, hvor meget Danmarks rimelige bidrag til den kollektive finansieringsforpligtelse er, samt hvilke midler der kan tælle med i dette bidrag og hvordan.

## 2.3 Metoder til at monitorere

En vigtig forudsætning for at kunne sætte et konkret mål eller pejlemærke er, at der er veletablerede metoder og tilgængeligt data til at kunne monitorere indsatsen og udviklingen i samme. Metoderne kan være af forskellig modenhed og forbundet med forskellige usikkerheder, som man skal være opmærksom på i forbindelse med, om der sættes et eventuelt mål eller pejlemærke.

### **Der er veletablerede metoder til at følge de finansielle bidrag, men det er svært at opgøre effekten**

Danmark indrapporterer i dag, hvor meget vi bidrager med i finansiel klimastøtte til udviklingslandene, heriblandt til FN og EU. Derfor er metoderne til at følge de finansielle bidrag veletablerede. Inden for de rapporteringsrammer og regler, der er i dag, er der således et godt overblik over de midler, som leveres i finansiel klimastøtte til udviklingslandene.<sup>8</sup>

Det er dog svært at opgøre effekten af den finansielle støtte, som Danmark giver til udviklingslandene. Den finansielle klimastøtte leveres igennem mange forskellige kanaler, gennem mange forskellige finansielle instrumenter og til mange forskellige formål. For nogle dele af klimastøtten vil der kunne kvantificeres et potentiale og en effekt. Investeringsfonden for Udviklingslandene (IFU) investerer fx i konkrete og mere 'tekniske' projekter såsom opstilling af vindmøleparker. I sådanne tilfælde vil det være muligt at udregne en klimaeffekt af projektet og så tilskrive Danmarks andel baseret på størrelsen af investeringen/ejerskabet i projektet, hvilket også gøres i dag.<sup>9</sup>

Men en stor del af den danske klimastøtte leveres igennem den bilaterale klimabistand, de multilaterale organisationer samt civilsamfundsorganisationer. Den klimastøtte, der gennemføres herigennem, er til projekter og indsatser, som tit har mange forskellige og integrerede formål, hvor Danmark i mange tilfælde også blot er en af flere donorer eller investorer. Mange af effekterne fra disse projekter ligger derved ud over en ren reduktionseffekt, og det er ofte svært at kvantificere og isolere den reelle effekt til et konkret dansk bidrag. Imidlertid gøres der i dag en stor indsats for at følge og opgøre effekterne af den danske finansielle klimastøtte.

## 2.4 Definition af langsigtet retning

Hvis man skal kunne regulere Danmarks globale klimaindsats eller dele heraf kan det være hensigtsmæssigt at kunne definere et langsigtet mål/pejlemærke, som indsatserne kan rette sig efter. Det langsigtede mål/pejlemærker kan så suppleres af delmål for at facilitere handling på kort sigt.

## Parisaftalens mål om finansiel klimastøtte skal genforhandles

I henhold til Parisaftalen skal de udviklede lande mobilisere 100 mia. dollars årligt mellem 2020-2025, hvorefter der skal sættes et nyt og højere mål for den finansielle klimastøtte. Ifølge den nuværende plan skal Parisaftalens parterne nå til enighed om mål for perioden efter 2025 senest i 2024. Det er besluttet, at det nye mål skal være højere end det forrige, og at målet skal tage hensyn til udviklingslandenes behov og prioriteter.<sup>10</sup>

Det er dog svært at forudsige hvad det fremtidige mål for klimastøtte vil være i regi af Parisaftalen, da målet er genstand for forhandling. For nuværende er det fx uklart, hvor stort målet skal være i kvantitative termer, hvilken tidsperiode målet skal dække over, og om der vil være tale om et enkelt mål, som tilfældet er med de 100 mia. dollars, eller om der skal laves delmål for finansiel støtte til tilpasning, drivhusgasreduktioner samt tab og skader.<sup>11</sup>

Da selve målet for den kollektive klimastøtte under Parisaftalen skal genforhandles, og da genforhandling måske også skal ske kontinuerligt over tid, er det svært at sætte en langsigtet målsætning for, hvor meget Danmark bør bidrage med. Dette vil afhænge af selve målet og rammerne for, hvem der skal levere hvad, hvor meget og i hvilken form. Derfor kan Danmarks finansielle klimastøtte til udviklingslandene også med fordel revideres, som følge af hvad man bliver enige om i regi af Parisaftalen.

## Klimastøtten skal understøtte udviklingslandenes behov

Da Parisaftalens kollektive mål for finansiel klimastøtte til udviklingslande skal revideres, vil det svært at definere en langsigtet retning for størrelsen af klimastøtten i kroner og ører. Samtidig vil det også være svært at formulere et langsigtet mål for hvad DK's klimastøtte skal opnå. Dette skyldes både de metodiske problemer omtalt tidligere, men det skyldes også, at klimastøtten skal understøtte ulandenenes behov.

Dette betyder, at Danmark ideelt set tilpasser den finansielle klimastøtte vi leverer i henhold til modtagernes behov. Derfor kan det være svært at definere en klar og langsigtet målsætning for hvad den finansielle klimastøtte skal opnå med hensyn til effekt, fordi støtten ideelt set er dynamisk og fleksibel i henhold til de behov og udfordringer som udviklingslandene oplever.

## 2.5 Klar definition af målet

Hvis et mål eller et pejlemærke skal skrives ind i en klimalov, så bør det ideelt set være klart og tydeligt, hvad målet omfatter. Derved skal det også være muligt at definere klart, hvad målet er, samt hvad der tæller og ikke tæller med i målet. De nuværende nationale reduktionsmål er fx klart defineret, og baseret på FN's territorialprincip. Der findes dog også mange eksempler på mål, som er nyttige, fx Parisaftalens mål, selv om de ikke er entydigt defineret. Men jo mere entydigt et mål eller pejlemærke kan defineres, jo mindre mulighed er der for forskellige fortolkninger.

## Der er ikke etableret fælles retningslinjer og opgørelsesmetoder for den finansielle klimastøtte

Parisaftalens parter har i dag etableret et kvantitativt mål for klimastøtte, men de er ikke blevet enige om fælles definitioner og opgørelsesmetoder. Derfor er der også uenighed om, hvad der kan tælle med i de 100 mia. dollars og hvordan. Der er fx debat, om hvorvidt midler omdirigeret fra udviklingsbistanden og eksportkredit bør tælles med som finansiel klimastøtte, og hvordan man fx skal opgøre værdien af lån og private investeringer.<sup>12</sup>

Parisaftalen indeholder heller ikke en fordeling af, hvor meget de enkelte lande skal bidrage til den fælles finansieringsforpligtelse. Parisaftalen forpligter 'blot' et land som Danmark til at stille økonomiske ressourcer til rådighed med henblik på at hjælpe udviklingslandene med at reducere deres CO<sub>2</sub>-udledning og med at tilpasse sig til klimaforandringerne. Dette vil sige, at fra international hånd er der ikke klare rammer for, hvor meget Danmark bør give i klimastøtte, og hvad der kan tælle med i bidraget og hvordan.

Der udestår derfor et behov for, at Parisaftalens medlemslande etablerer et fælles, gennemsigtigt regelsæt vedrørende definitioner og opgørelsesmetoder for finansiel klimastøtte til udviklingslandene. Det vil gøre det lettere at vurdere både de kollektive og individuelle fremskridt i forhold til Parisaftalens målsætninger for finansiel klimastøtte. Dette kan med fordel være et fokusområde i forhandlingerne om et nyt post-2025 mål.

## 2.6 Grad af kontrol med udvikling i indsats

Hvis der sættes et mål, er det vigtigt, at den danske regering og de danske myndigheder har en betydelig grad af kontrol over udviklingen på området og dermed har mulighed for at påvirke udviklingen og nærme sig målet.

### **Danske myndigheder har en rimelig god kontrol over størrelsen af den finansielle klimastøtte**

Danske myndigheder har god kontrol over dele af den finansielle klimastøtte til udviklingslandene, heriblandt de midler som gives gennem den bilaterale bistand samt bidrag til multilaterale organisationer, statslige investeringsfonde og NGO'erne. Disse midler afsættes årligt på finansloven, og her kan danske myndigheder vælge at afsætte det beløb, som ønskes.

Et andet element omhandler private investeringer, som fx mobiliseres gennem IFU og de multilaterale udviklingsbanker. Private investeringer fylder mere og mere i det samlede finansielle bidrag til udviklingslandene. Som eksempel fremgår det af *Global Afrapportering 2023*, at IFU mobiliserede 675 mio. kroner i private investeringer i 2019, og at de i 2021 mobiliserede 2,15 mia. kroner til grønne investeringer i udviklingslandene.<sup>13</sup>

Man kan i IFU og i de multilaterale organisationer tilskynde private aktører til at investere i udviklingslandene. Dette kan fx ske gennem offentligt-private partnerskaber, hvor offentlige midler anvendes til at tage noget af risikoen fra private investorer. Dog kan disse institutioner ikke tvinge private aktører til at investere, og investeringsviljen for private investorer afhænger af mange forskellige faktorer, såsom den generelle økonomiske udvikling, renter, afkast på grønne projekter, risikoprofilen i udviklingslandene osv. Man kan derfor gøre meget for at fremme private investeringer, men det er svært at kontrollere præcist hvor meget, der kan mobiliseres fra private aktører.

### **Danske myndigheder har ikke en høj grad af kontrol over effekten af den finansielle klimastøtte**

En stor del af den finansielle klimastøtte går til multilaterale organisationer som fx Den Grønne Klimafond, Verdensbanken og EU. Danmark har en stemme i disse organisationer, men det bestemmes i organisationerne, hvordan midlerne skal forvaltes.

De midler Danmark giver i bilateral bistand har Danmark en større indflydelse over. Dog skal udviklings- og klimastøtten ideelt set tage udgangspunkt i modtagerlandenes behov, hvorfor det kan være u hensigtsmæssigt for Danmark at diktere præcist, hvordan midlerne skal anvendes.

Samtidig er det svært at kontrollere og forudsige de præcise effekter ved forskellige indsatser i udviklingslandene. Projekter og initiativer implementeres i komplekse miljøer, hvor faktorer som fx lokalt ejerskab, politisk stabilitet og kultur har en stor indflydelse på succesen af projekterne. Man kan derved godt formulere forventede resultater, men i praksis er det svært at styre og forudsige, hvordan projekterne og de endelige effekter udvikler sig.

## 3 Diskussion af anbefaling til indhold i klimaloven

Klimarådets vurdering er opsummeret i tabel 1

Tabel 1 Vurdering af Danmarks finansielle klimastøtte til udviklingslandene

| Kriterium                                    | Vurdering |
|--|-----------|
| Potentiale for CO <sub>2</sub> e-reduktioner | Ukendt    |
| Behov for tilskyndelse til handling          | Ja        |
| Metoder til at monitorere                    | Ja        |
| Definition af langsigtet retning             | Både/og   |
| Klar definition af målet                     | Nej       |
| Grad af kontrol over udviklingen             | Medium    |

### Kriterier til at sætte et pejlemærke er opfyldt

På baggrund af gennemgang af kriterierne vurderer Klimarådet, at der kan sættes et pejlemærke for den finansielle klimastøtte til udviklingslande:

- 1. Reduktionspotentiale.** Man kan ikke opgøre et samlet potentiale for klimaeffekten af den finansielle klimastøtte til udviklingslandene. Det er dog en international forpligtelse, at Danmark skal levere finansiell klimastøtte til udviklingslandene, og FN's Klimakonvention vurderer, at det er afgørende for efterlevelsen af Parisaftalens mål, at udviklingslandene understøttes finansielt.
- 2. Behov for tilskyndelse til handling.** Danmark er forpligtet til at levere finansiell klimastøtte til udviklingslandene. Danmark er dog ikke forpligtet til at levere et bestemt beløb, eller til at levere støtten i en bestemt fordeling mellem finansielle instrumenter (fx mellem bistand, lån, private investeringer). Derfor er der et behov for, at Danmark forholder sig til, hvor meget Danmarks bidrag til den fælles finansieringsforpligtelse skal være, og hvilke midler der kan tælle med i dette bidrag og hvordan.
- 3. Metoder til at monitorere.** Der er veletablerede metoder til at monitorere de midler, som Danmark leverer i kroner og ører. Det er dog ikke muligt at vurdere en præcis klimaeffekt.
- 4. Definition af langsigtet retning.** Det kan være svært at definere en meget klar og langsigtet retning for den finansielle klimastøtte. Danmarks finansielle klimastøtte kan dog tage udgangspunkt i Parisaftalens kollektive mål for finansiell klimastøtte, hvor man skal nå til enighed om et nyt mål i 2024.
- 5. Klar definition af målet.** Der eksisterer ikke en klar definition af, hvad der tæller med i Parisaftalens mål om finansiell klimastøtte til udviklingslandene, og hvor meget enkeltlande skal bidrage til målet. Derudover kan der jævnligt ske ændringer i hvor meget udviklingslandene skal støttes med, hvordan og af hvem. Derfor kan der være behov for jævnligt at genbesøge og revidere pejlemærket.
- 6. Grad af kontrol over udviklingen.** Der er god kontrol over dele af de midler som Danmark leverer i finansiell klimastøtte til udviklingslandene. Det gælder dog ikke mobiliserede private investeringer, som fylder stadig mere i Danmarks samlede bidrag.

## Der kan sættes et pejlemærke for størrelsen af klimastøtten

Grundet metodiske problemstillinger, er det ikke muligt at opstille et mål eller et pejlemærke for *klimaeffekten* af den danske finansielle klimastøtte. Det er dog vigtigt, at der arbejdes videre med at vurdere effekten af klimastøtten, og at der er gennemsigtighed omkring forventede og faktiske effekter. Der gøres allerede i dag en stor indsats for at sikre netop dette.

Der kan dog godt sættes et pejlemærke for *størrelsen af* den danske finansielle klimastøtte i kroner og ører. Det er metodisk muligt at følge pengestrømmene, og Danmark har også god kontrol over, hvor meget der gives og gennem hvilke finansielle instrumenter og kanaler. Det kan være svært at sætte en langsigtet retning, men Danmark kan tilpasse sin finansielle klimastøtte efter Parisaftalens kollektive mål for klimastøtte, som senest i 2024 skal revideres for perioden efter 2025.

Der er dog usikkerhed omkring, hvad der helt præcist kan tælle med som finansiell klimastøtte og hvordan. Samtidig er det også et område som potentielt kan udvikle sig hurtigt, både mht. hvad det kollektive mål for finansiell klimastøtte er i regi af Parisaftalen, hvad rammerne er for den finansielle klimastøtte, samt hvilke muligheder der er for at mobilisere finansiering fra forskellige kilder, fx private investeringer. Derfor kan det være u hensigtsmæssigt at sætte et egentligt mål i en lov, da målet potentielt skal revideres kontinuerligt som følge af ændringer i Parisaftalens mål om klimastøtte. Dette kan lettere ske, hvis der sættes et pejlemærke i den globale strategi.

## Der er fordele ved at sætte et pejlemærke for Danmarks finansielle klimastøtte

Danmark har frem til i dag haft en målsætning om, at mindst 30 pct. af udviklingsbistanden skal være grøn fra 2023 og bestå af mindst 25 pct. til klimabistand.<sup>14</sup> Ligeledes er der sat et mål om at hæve den grønne udviklingsbistand fra 30-35 pct. i 2024, og at mindst 30 pct. skal gå til klimabistand.<sup>15</sup> Derudover fremgår det også af disse målsætninger, at mindst 60 pct. af klimabistanden skal gå til klimatilpasning. Disse målsætninger er positive, men de omfatter kun dele af Danmarks samlede klimastøtte til udviklingslandene.

Derudover fremgår det af *Global Afrapportering 2022*, at Danmarks samlede bidrag til at mobilisere finansiering til klimainvesteringer i udviklingslandene forventes at udgøre mindst 1 pct. fra 2023 (svarende til ca. 6,5 mia.kr.) af de udviklede landes kollektive mål om at mobilisere 100 mia. USD årligt.<sup>16</sup>

Klimarådet vurderer, at det er hensigtsmæssigt at sætte et langsigtet pejlemærke for Danmarks samlede klimastøtte til udviklingslandene. Det bidrager til at skabe gennemsigtighed om Danmarks samlede bidrag henover en periode, og samtidig bliver det lettere at holde den siddende regering op på pejlemærket.

Uden et klart pejlemærke for den finansielle klimastøtte, kan der være større risiko for, at området nedprioriteres som følge af andre politiske prioriteringer. Et eksempel herpå så man i 2022, hvor regeringen reducerede den forventede klimabistand for 2022 med næsten 1 milliard kroner på grund af en omprioritering af midler til andre indsatser.<sup>17</sup> Sådanne omprioriteringer kan være meningsfulde i forhold til forskellige samfundsmæssige hensyn, herunder visse guidende principper nævnt i klimaloven. Det gør det dog vanskeligere for Danmark at arbejde aktivt for Parisaftalens målsætning om at begrænse den globale temperaturstigning til 1,5 grader, at være et foregangsland, og at leve op til sit historiske og moralske ansvar, sådan som Klimaloven foreskriver.

## Klimarådet anbefaler, at der sættes et pejlemærke for størrelsen af Danmarks finansielle klimastøtte

Klimarådet anbefaler, at der sættes et pejlemærke for den årlige *størrelse* af Danmarks finansielle klimastøtte i kroner og øre i den langsigtede globale klimastrategi.

Det nuværende kollektive mål for finansiell klimastøtte til udviklingslandene under Parisaftalen løber fra 2020-2025. Klimarådets analyse af Danmarks globale klimaindsats er et indspil til en revision af klimaloven og den langsigtede globale klimastrategi, som forventes senest i 2025, når et nyt territorialt 2035 mål skal indskrives i klimaloven, og den langsigtede globale strategi skal revideres. Her kan et pejlemærke for Danmarks årlige finansielle klimastøtte fastsættes i henhold til Parisaftalens nye mål for finansiell klimastøtte til udviklingslandene for perioden efter 2025, som efter den nuværende plan skal fastsættes senest i 2024.



Pejlemærket bør tage udgangspunkt i Danmarks rimelige bidrag til Parisaftalens nye kollektive klimastøttemål til udviklingslandene. Pejlemærket bør samtidig være i overensstemmelse med de til enhver tid gældende aftaler og regler på området. Hvis der i regi af Parisaftalen sker ændringer i størrelsesordenen eller rammerne for det kollektive mål for finansiel klimastøtte, så skal pejlemærket også være genstand for en revision.

Slutteligt, kan der være en række faktorer, som kan gøre, at et pejlemærke for finansiel klimastøtte til udviklingslandene ikke kan nås i enkelte år. Det kan fx være grundet ændringer i størrelsen af private investeringer, eller at nogle planlagte projekter ikke kan gennemføres, grundet politisk ustabilitet i de lande der opereres i. Hvis pejlemærket for den finansielle klimastøtte ikke nås i et konkret år, kan regeringen sikre, at der afsættes tilsvarende flere midler i det efterfølgende år, så den ønskede samlede indsats opretholdes.

## **Parisaftalens medlemslande skal finde fælles definitioner og opgørelsesmetoder for den finansielle klimastøtte**

Det er i dag uklart, hvordan de enkelte lande skal fordele byrden om at betale de 100 mia. dollar mellem sig. Man kan opstille forskellige principper for ansvarsfordeling, hvor en mulig tilgang kan være, at man beregner donorlandenes bidrag til den kollektive forpligtelse baseret på bruttonationalindkomst (BNI).

Et byrdefordelingsprincip afhjælper dog ikke problemet ved, at det er uklart, præcist hvad der tæller som finansiel klimastøtte til udviklingslandene, og hvordan man tæller det. Der er som tidligere nævnt debat om, hvorvidt midler omdirigeret fra udviklingsbistanden og eksportkredit bør tælles med som finansiel klimastøtte, og hvordan man fx skal opgøre værdien af lån og private investeringer.<sup>18</sup>

Der udestår derfor et behov for, at Parisaftalens medlemslande etablerer et fælles, gennemsigtigt regelsæt vedrørende definitioner og opgørelsesmetoder for finansiel klimastøtte til udviklingslandene, når et post-2025 mål defineres. Dette kan regeringen arbejde for. Det vil gøre det lettere at vurdere både de kollektive og individuelle fremskridt i forhold til Parisaftalens målsætninger for finansiel klimastøtte.

## **Pejlemærket anbefales i monetære enheder**

I hovedanalysen anbefaler Klimarådet, at der sættes pejlemærker for CO<sub>2</sub>e-reduktioner for det forbrugsbaserede klimaaftryk og for de offentlige indkøb. Klimarådet anbefaler, at pejlemærket for den finansielle klimastøtte til udviklingslandene fastsættes i kroner og ører. Årsagen til dette er todelt. For det første vurderer Klimarådet ikke, at det er muligt eller hensigtsmæssigt at opstille et pejlemærke for klimaeffekten af Danmarks finansielle klimastøtte. For det andet, så repræsenterer den finansielle klimastøtte Danmarks bidrag til Parisaftalens kollektive finansieringsforpligtelse til udviklingslandene, og den er opgjort i monetære enheder.

## Referencer

- <sup>1</sup> IPCC, *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, 2023.
- <sup>2</sup> Rigsrevisionen, *Beretning om klimabistand til udviklingslandene*, 2021
- <sup>3</sup> Energistyrelsen, *Danmarks globale klimapåvirkning - Global afrapportering*, 2023.
- <sup>4</sup> Oxfarm IBIS, *Finance Shaddow Report 2020*, 2020; OECD, *Climate finance for developing countries rose to USD 78.9 billion in 2018*, 2018; Care Danmark, *Danmark betaler ikke sin klimabistand*, 2022.
- <sup>5</sup> CARE Danmark, *Danmark betaler ikke sin klimabistand*, 2022.
- <sup>6</sup> Energistyrelsen, *Danmarks globale klimapåvirkning - Global afrapportering*, 2023.
- <sup>7</sup> UNFCCC, *Global Stocktake 2023*, 2023.
- <sup>8</sup> Rigsrevision, *Beretning om klimabistand til udviklingslande*, 2021.
- <sup>9</sup> Energistyrelsen, *Danmarks globale klimapåvirkning - Global afrapportering*, 2023.
- <sup>10</sup> UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015*, 2015.
- <sup>11</sup> IIED, *A new climate finance goal is in the making: what must happen in 2023?*, 2023.
- <sup>12</sup> CARE Danmark, *Danmark betaler ikke sin klimabistand*, 2022.
- <sup>13</sup> Energistyrelsen, *Danmarks globale klimapåvirkning - Global afrapportering*, 2023.
- <sup>14</sup> Klimarådet, *Klimarådets statusrapport 2022*, 2022.
- <sup>15</sup> Udenrigsministeriet, *Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2024*, 2023.
- <sup>16</sup> Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2022*, 2022.
- <sup>17</sup> Klimarådet, *Kommentering af Global Afrapportering 2023*, 2023.
- <sup>18</sup> CARE Danmark, *Danmark betaler ikke sin klimabistand*, 2022.

