

Danmark betaler ikke sin klimabistand



John Nordbo og Mathias Høj Kristensen¹ — marts 2022



Danmark betaler kun halvdelen af den klimabistand, som vi burde for at leve op til internationale klimaaftaler. Derudover betaler Danmark klimabistand med penge fra udviklingsbistanden. Dét strider også imod vores internationale forpligtelser, for klimabistanden skal være “ny og additionel”.

Under COP15 i København i 2009 annoncerede USA's daværende udenrigsminister, Hillary Clinton, at de rige lande ville støtte klimaindsatsen i ulandene, især de fattigste og mest sårbare, med 100 milliarder US\$ om året i 2020.² Rapporter havde påpeget et større behov, men det var dette beløb, der fandt vej til sluterklæringen fra topmødet. Det fremgik også, at de rige lande ville yde mindst 30 milliarder US\$ i perioden 2010-12 og herefter opskalere klimabistanden, samt at midlerne skulle være “nye og additionelle”.³

På COP21 i Paris i 2015 blev det yderligere aftalt, at målet om at levere 100 milliarder USD om året skulle gælde for årene 2020-2025, hvorefter der skal aftales et nyt, højere kollektivt mål. Det fremgår også af Paris-aftalen, at målet er en balance mellem midler til grøn omstilling og klimatilpasning, ligesom der især skal lægges vægt på de mindst udviklede lande og de små østaters behov.⁴

¹ Dette policy brief er skrevet af John Nordbo og Mathias Høj Kristensen, klimarådgivere i CARE Danmark. Anna Myrup, Lærke Elming, Rasmus Bo Sørensen, Ida Achton, Astrid Brink Knudsen, Eske Bentsen, Lasse Pinderup Nygaard, Christel Mattsson og Mille Hansen har bidraget med research eller beregninger. ² COP15 - Clinton Proposes 2020 International \$20B Climate Fund, pressekonference 17.12.2009, www.youtube.com/watch?v=9fei-dPObJk ³ Copenhagen Accord, paragraph 8, www.unfccc.int ⁴ Decision 1/CP.21, paragraph 53ff samt Paris Agreement, article 9, www.unfccc.int

“Det er en klar forventning hos modtagerlandene, at det er nye og ekstra penge, vi taler om, så de ikke indirekte selv betaler.” Connie Hedegaard, EU's klimakommissær.⁵

Danmark har altså været med til at give en række konkrete løfter om øget klimafinansiering. Løfterne er helt centrale for, at ulandene kan gennemføre den nødvendige grønne omstilling og tilpasse sig de klimaforandringer, som allerede i dag påvirker kloden.

Overholdelsen af løfterne vil skabe grundlag for, at der udvikles en samarbejdsånd mellem rige og fattige lande ift. klimaudfordringen. Men omvendt, hvis løfterne ikke indfries, vil det skabe mistillid og risikere at trække tæppet væk under Paris-aftalen på sigt.

Det er med andre ord afgørende, at Danmark leverer sin rimelige andel af den internationale klimabistand. Men... det gør Danmark desværre ikke.

Danmarks fair share

De rige landes kollektive forpligtelse er som nævnt 100 milliarder US\$ om året fra 2020. Det fremgår ikke klart af beslutningen, hvilke lande der skal bidrage med hvor store beløb, men det er alligevel muligt at beregne Danmarks rimelige andel.

De lande, der er omfattet af finansieringsforpligtelser under FN's klimakonvention, er de såkaldte Annex 2-lande⁶. Denne gruppe lande består af 23 lande, som alle var medlemmer af de vestlige landes økonomiske samarbejdsorganisation, OECD, i 1992, da klimakonventionen blev indgået.

I Paris-aftalen opfordres andre lande også til at yde klimabistand, men de er ikke forpligtede til det.

De 23 lande stemmer meget godt med, hvad vi normalt opfatter som højtudviklede lande, nemlig USA og Canada fra Nordamerika, de 15 vesteuropæiske EU-lande plus Schweiz, Norge og Island samt 3 lande fra Stillehavsområdet: Japan, Australien og New Zealand.



Et af de mest grundlæggende principper i FN's klimakonvention⁷ er, at landene skal beskytte klimaet i overensstemmelse med deres ”fælles men differentierede ansvar og respektive kapaciteter” – eller sagt med andre ord: de rige lande skal gå forrest, og de stærkeste skuldre skal bære de største byrder.

I fordelingen af byrden mellem de rige lande er det mest oplagt at tage udgangspunkt i bruttonationalindkomsten, BNI, som angiver et lands økonomiske styrke.

Danmarks andel af BNI blandt de 23 vestlige lande udgør under en procent – helt præcist 0,77%, og det er altså vores fair share af de 100 milliarder US\$.

Omsat til danske kroner udgjorde 100 milliarder US\$ 654 milliarder kr i 2020, så Danmarks fair share på 0,77% beløb sig til 5,0 milliarder kr. Det er Danmark langt fra at yde.

Danmarks klimabistand er alt for lav

Figur 1 viser udviklingen i den danske klimabistand siden COP15 i 2009. Af figuren ses, at den danske klimabistand i 2020 udgjorde ca. 2,1 milliarder kr – altså langt under de 5 milliarder kr, som var vores fair share.

Figuren viser også, at den danske klimabistand lå relativt højt i årene lige efter COP15, og at vi frem til 2015 bidrog med et beløb svarende til vores fair share – eller mere. Det er den grønne linje, der viser fair share, og i årene før 2020 er der forudsat en gradvis opskalering fra de aftalte 30 milliarder US\$⁸ – her omsat til mindst 10 mia. US\$ i hvert af årene 2010–12.

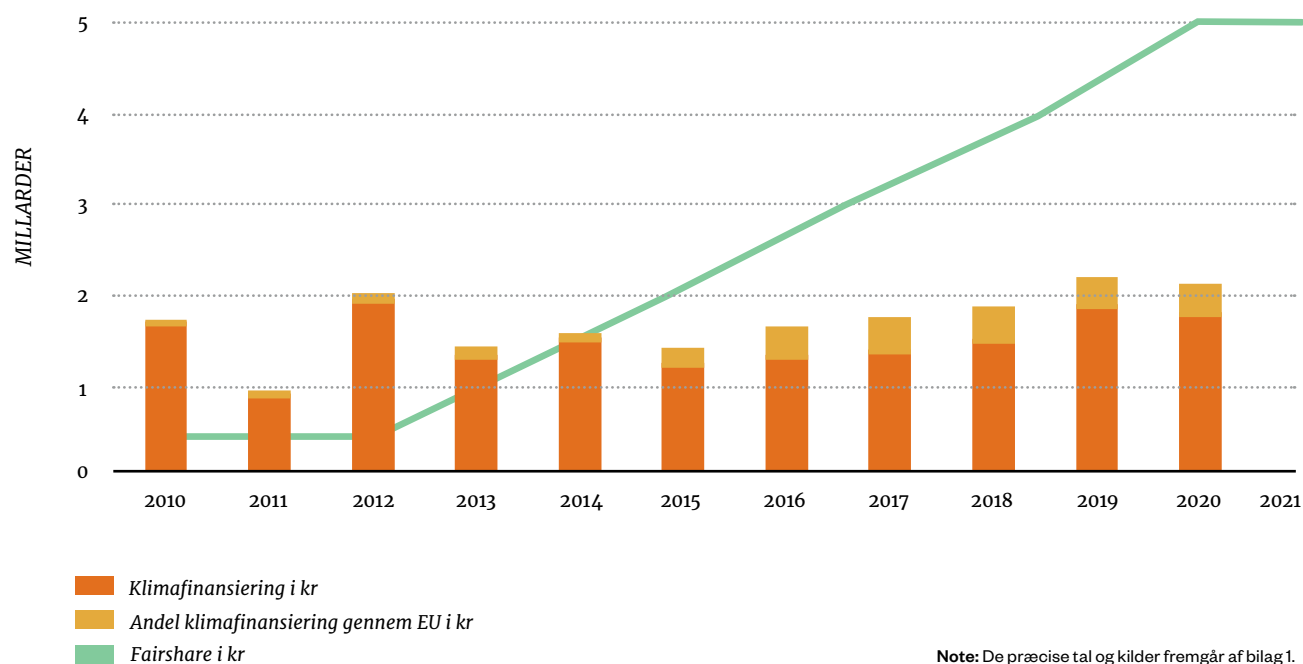
Efter valget i 2015, hvor vælgerne var blevet lovet skattelettelser, faldt klimabistanden. Den er steget lidt siden, men er langt fra Danmarks fair share.

Bemærk i øvrigt, at tallene i figur 1 er baseret på Danmarks officielle indberetninger af klimabistand til FN's klimakonvention og til EU. Rigsrevisionen har set nærmere på Danmarks opgørelser, og man fandt frem til, at Danmark indberettede for store beløb.

Rigsrevisionen gennemgik opgørelserne af klimabistand i 38 udvalgte programmer fra årene 2016–18, og man fandt, at bistanden udgjorde 1,038 milliarder kr, hvor Danmark havde indberettet 1,540 milliarder kr – altså godt en tredjedel mere.⁹

Danmark har ikke efterfølgende korrigeret de tal, som var blevet indberettet, men man er gået over til en mere nøjagtig opgørelsesmetode.

1 Dansk klimabistand og vores fair share, 2010–2020



⁸ Når kurven fra 2012-2020 ikke er en ret linje, skyldes det primært udsving i kursen på amerikanske dollars. Danmarks andel af de 23 rige landes BNI har også ændret sig lidt i perioden, hvilket også bidrager til at kurven ikke er helt ret. ⁹ Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger: Klimabistand til udviklingslande, figur 4, www.rigsrevisionen.dk

Verdens fattige betaler for Danmarks klimabistand

Det er et problem, at Danmark ikke giver den klimabistand, vi burde. Men finansieringen af klimabistanden er imidlertid også yderst problematisk.

Som figur 2 viser har Danmark siden 2016 finansieret en stor del af klimabistanden indenfor ulandsrammen på 0,7% af BNI. Det betyder, at klimabistanden tages af midler, som Danmark i forvejen har lovet at give til bekæmpelse af fattigdom i verdens fattigste og mest sårbare lande.

Frem til 2015 var det ellers en erklæret dansk politik, at klimabistanden ikke skulle tages af ulandsbistanden, hvilket stemmer med, at klimabistanden ifølge aftalen fra COP15 skal være ”ny og additionel”.

Socialdemokratiet var i mange år indædte fortalere for princippet om, at klimaproblemet skulle finansieres med ekstra midler og ikke lægge verdens fattigste til last. Derfor var det også forventet, at regeringsskiftet i 2019 ville føre til, at Danmark igen begyndte at give ny og additionel klimabistand. Socialdemokratiet har imidlertid fuldstændig ændret kurs og indtager nu den modsatte holdning end tidligere, idet man forsvarer, at klimabistanden tages af udviklingsbistanden.

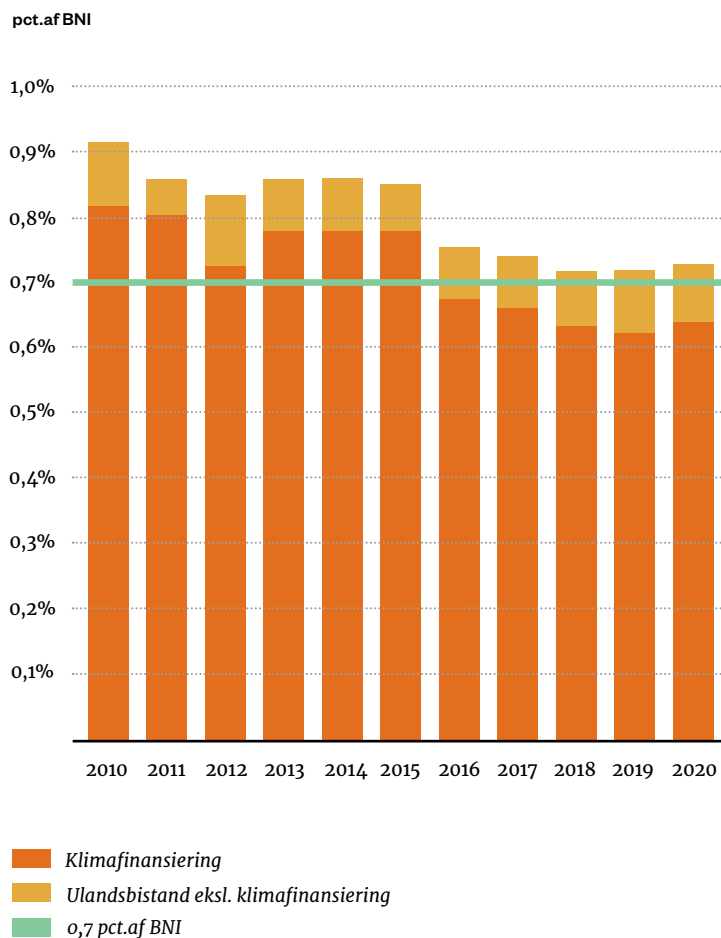
Det er dog lykkedes regeringens støttepartier i forbindelse med de årlige finanslove for 2019–2021 at få afsat 100–150 millioner kr i rigtig additionel klimabistand, men som det fremgår af figur 2, så er det langt størstedelen af klimabistanden, der tages af ulandsbistanden.

Danmark er altså langt fra at give 5 milliarder kr årligt i ny og additionel klimabistand, og der er brug for et fundamentalt opgør med den praksis, at klimabistand finansieres af midler, der skulle gå til fattigdomsbekæmpelse.

“Det har været problematisk, at regeringen har valgt at skruer ned i 2015, og det har man gjort, fordi man i de her år har prioriteret skattelettelser herhjemme – ikke mindst til de rigeste danskere. Så det synes jeg er en skæv prioritering, og den har vi været uenige i.”

Jens Joel, klimaordfører for Socialdemokratiet.¹⁰

2 Danmarks ulandsbistand og klimafinansiering



Note: De præcise tal og kilder fremgår af bilag 1.

10. "NGO: Danmark løber fra løfte - giver for lidt klimahjælp til fattige lande", 5.12.2018, www.politiken.dk

“For os er der ingen tvivl om, at pengene skal være nye og ligge oven i de 0,7 procent. Hvis jeres minister siger andet, så fortæl ham, at han tager fuldstændig fejl, og at vi overhovedet ikke har opgivet at få de rige lande til at opfylde løftet.” Alpha Kaloga, afrikansk chefforhandler på COP26.¹¹

Mere dansk klimabistand i de kommende år

Som det ses af figur 1, faldt klimabistanden faktisk lidt fra 2019 til 2020. Der var ellers lagt an til et betydeligt løft.¹² Regeringen angiver, at corona er årsagen til faldet, men formentlig er der også tale om, at nye opgørelsesmetoder som følge af Rigsrevisionens kritik har spillet ind.¹³

Regeringen har i forbindelse med de seneste finanslove bebudet, at klimabistanden faktisk vil stige i de kommende år – så den bilaterale danske klimabistand kommer til at stige fra omkring 2 milliarder kr i 2020 til over 3,5 milliarder kr i 2023.¹⁴

Det er imidlertid fortsat regeringens politik, at klimabistand skal tages indenfor ulandsrammen på de 0,7% af BNI. Den forventede stigning i dansk klimabistand kommer altså til at gå ud over bistandsindsatser til eksempelvis uddannelse, sundhed og demokrati for verdens fattige.

På finansloven for 2022 vil det være 97% af klimabistanden, der tages indenfor ulandsrammen.¹⁵

Regeringen er i øvrigt begyndt at henvise til, at Danmark udover den klimabistand, som fremgår af finansloven eller foregår gennem EU, er med til at mobilisere klimafinansiering til udviklingslande.

I Global Afrapportering 2021¹⁶ nævnes, at Investeringsskatten for udviklingslande, IFU, investerer i klimaprojekter i ulande, fx vindmølleparker og solcelleanlæg. Investeringerne, der ofte sker sammen med private investorer såsom pensionselskaber, er på kommercielle vilkår, så der er altså

ikke tale om en egentlig bistand til klimaindsatser i udviklingslande, sådan som Paris-aftalen forudsætter.¹⁷

Det fremgår også af den globale afrapportering, at Danmark mobiliserer et stort beløb, ca. 2,5 milliarder kr årligt, til klimaindsatser via Verdensbanken og andre multilaterale udviklingsbanker. En stor del heraf er lån på kommercielle vilkår,¹⁸ så heller ikke her er der tale om støtte fra rige til fattige lande – snarere tværtimod, da lånene jo betales tilbage med renters rente. Det fremgår heller ikke af afrapporteringen, hvordan de multilaterale midler skulle kunne betragtes som nye og additive, hvilket er tvivlsomt i og med, at der i vid udstrækning er tale om genudlån af midler, som bankerne i forvejen rådede over. I øvrigt er det også dokumenteret, at en institution som Verdensbanken overdriver, hvor meget klimafinansiering man bidrager med.¹⁹

Det mener CARE

1. Det er et problem, at Danmark kun betaler omkring halvdelen af sin rimelige andel af den internationale klimabistand. Et grundlæggende princip i FN's klimakonvention er, at de rige lande skal gå forrest, og de stærkeste skuldre skal bære de største byrder. CARE mener, at Danmark skal bidrage med sin rimelige andel af den internationale klimabistand. Danmarks andel udgør 5 milliarder kr.

2. Det er et problem, at dansk klimabistand tages fra af midler, der skulle gå til fattigdomsbekæmpelse. En krone brugt på en klimaindsats kan ikke samtidig bruges på uddannelse, sundhed, kvinders rettigheder eller andre indsatser til at bekæmpe fattigdom. CARE mener, at al dansk klimabistand skal være ”ny og additionel”. Danmark bør ligesom Sverige og Norge betale klimabistand med midler, det ligger ud over ulandsbistanden på 0,7 procent af BNI.

11. "Afrikansk topforhandler: Dansk minister taler usandt", 9.11.2021, www.politiken.dk. 12. Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2020, s. 3, www.um.dk. 13. "Klimabistanden faldt trods flere penge på kontoen", Politiken 5.11.2021, 1. sektion s. 14. Forslag til finanslov for finansåret 2022, § 6.3 Indledende bemærkninger, www.fm.dk. 15. Den danske klimabistand inklusive andel i EU-klimabistand forventes i 2022 at ligge på omkring 3 milliarder kr. Der er kun afsat 100 millioner kr i additionel klimabistand ifm. forliget om finansloven for 2022, www.fm.dk. 16. Energistyrelsen: Global Afrapportering 2021, s. 106ff, www.ens.dk. 17. Paris Agreement, article 9, www.unfccc.int. 18. Folketingets Klima-, Energi og Forsyningsudvalg, svar på spgm. 496 fra Christian Juhl (EL) til ministeren for udviklingssamarbejde, www.ft.dk. 19. CARE: Climate Adaptation Finance: Fact or fiction?, www.careclimatechange.org

Bilag 1: Danmarks klima- og udviklingsbistand 2010–2020

	Danmarks egen klimabistand (mio.kr)	Dansk andel EU klimabistand (mio.kr)	Total dansk klimabistand (mio.kr)	Danmarks fair share (mio.kr)	Over/underskud ift. fair share (mio.kr)	Total dansk klimabistand (pct. BNI)	Dansk ulandsbistand excl klimabistand (pct. BNI)
2010	1652	85	1737	453	1284	0,10%	0,81%
2011	860	96	956	439	517	0,05%	0,80%
2012	1912	114	2026	441	1585	0,11%	0,72%
2013	1292	149	1441	952	489	0,07%	0,78%
2014	1484	95	1579	1452	127	0,07%	0,78%
2015	1208	208	1416	2128	-712	0,07%	0,78%
2016	1293	368	1661	2732	-1071	0,08%	0,67%
2017	1352	414	1766	3245	-1479	0,08%	0,66%
2018	1474	400	1874	3714	-1840	0,08%	0,63%
2019	1844	354	2198	4370	-2172	0,09%	0,62%
2020	1769	368	2138	5028	-2890	0,09%	0,64%

Kilder

Danmarks egen klimabistand

Tal for dansk klimabistand frem til og med 2018 stammer fra Danmarks officielle indberetninger til FN's klimakonvention, kaldet Biennial Reports:

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/nc6andbr1-dnk-2jan2013%5B1%5D_o.pdf

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/8057126_Denmark-NC7-BR3-2-NC7-DNK-Denmarks-NC7-and-BR3_1January2018-12MB.pdf

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Denmarks-BR4-under-the%20UNFCCC_20December2019.pdf

Det skal dog bemærkes, at tallene for 2010-12 næppe er helt rigtige og formentlig for høje. Danmark skiftede opgørelsesmetode fra BR1, hvor tallene for 2010-12 stammer fra, til BR. Klimabistandstal for 2013 og de følgende år ligger da også på et lavere niveau. Der findes en uafhængig analyse af dansk klimabistand, som når frem til lavere tal for klimabistanden for årene 2010-12 end de officielle. Se tabel 5.1-2 https://actalliance.org/wp-content/uploads/2017/05/Danish_ClimateFinance-1.pdf

Tallene for 2013-2014 stammer fra BR3 og ikke fra BR2, idet BR3 indeholdt reviderede tal – som i øvrigt var baseret på en opgørelsesmetode, som var ændret endnu en gang.

Danmark har endnu ikke indberettet klimabistandstal for 2019 og 2020 til FN, så der har vi brugt de officielle rapporter til EU:

https://cdr.eionet.europa.eu/dk/eu/mmr/art16_finance/

<https://reportnet.europa.eu/public/dataflow/180>

Dansk andel af EU klimabistand

Danmark har en del af EU's samlede klimabistand, som svarer til vores andel af EU's samlede indtægter.

Danmarks bidrag til EU samt EU's totale budget findes på https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html

Tal for EU's totale klimabistand frem til 2018 stammer fra EU's officielle indberetninger til FN's klimakonvention:

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/eu_nc6_o.pdf

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/European%20Union_second_biennial_report_under_the_unfccc_%282%29.pdf

https://cop23.unfccc.int/sites/default/files/resource/459381_European%20Union-NC7-BR3-1-NC7%20BR3%20combined%20version.pdf

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/European%20Union-BR4_C_2019_8832_and_SWD_2019_432_2.pdf

EU har endnu ikke indberettet klimabistandstal for 2019 og 2020 til FN, men de fremgår af disse officielle kilder:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/29/climate-finance-eu-and-member-states-contributions-continued-to-increase-in-2019/>

<https://www.consilium.europa.eu/media/52719/st12203-ad01-en21.pdf>

Danmarks fair share

Fair share er som forklaret ovenfor baseret på Danmarks andel af BNI i de 23 vestlige lande, som har finansieringsforpligtelser under FN's klimakonvention.

Landenes BNI er fra OECD's database, <https://stats.oecd.org/#> De anvendte valutakurser er også fra OECD:

<https://data.oecd.org/conversion/exchange-rates.htm>

Total dansk udviklingsbistand

Total udviklingsbistand 2010-2020 er hentet fra OECD's database, <https://stats.oecd.org/#>