RAPPORT 1. 2010
ÅRGÅNG 1

Makten över klimatpengarna

VEM SKA FÖRMEDLA SVERIGES STÖD TILL KLIMATANPASSNING I DE MEST UTSATTA LÄNDERNA?

Hela världen

Svenska kyrkan
INTERNATIONELLT ARBETE

diakonia
MÄNNISKOR SOM FÖRÄNDRAR VÄRLDEN

Denna publikation ges ut av Hela världen, Svenska kyrkans internationella arbete och är en del av vårt påverkans- och informationsarbete. Du hittar den här skriften och mer information om verksamheten på vår hemsida, www.svenskakyrkan.se.

Hela världen, Svenska kyrkans internationella arbete når människor i drygt 150 länder. Där arbetar vi med utvecklingsprojekt för bland annat mänskliga rättigheter, rent vatten, tillräcklig mat, utbildning, fred och försoning, hälsovård och med akut hjälp i katastrofer. Vi påverkar beslutsfattare på olika nivåer att fatta de beslut som är nödvändiga för att en bättre och mer rättvis värld ska bli verklighet.

Hela världen, Svenska kyrkans internationella arbete är en del av ACT-alliansen, ett globalt samarbete mellan kyrkor och organisationer för katastrofinsatser, utvecklings- och påverkansarbete.

ACT-alliansen har fler än 100 medlemskyrkor och medlemsorganisationer, 30 000 anställda som arbetar i 125 länder och en samlad budget på motsvarande 11 miljarder kronor.

actalliance

Namutebi Teodozia förlorade sina barn i aids och tar nu hand om sina fyra barnbarn. Genom Lutherska världsförbundet har de fått utbildning, ett nytt hus, en vattencistern och hjälp att bygga en latrin.
FOTO FRAMSIDA: Heléne Wikström/ikon

Förord

Diakonia och Hela världen, Svenska kyrkans internationella arbete har under de senaste åren engagerat sig för att de internationella klimatförhandlingarna ska leda fram till ett bindande avtal som är både effektivt och rättvist. Vi har gjort det med utgångspunkt i klimaträttvisa, en övertygelse om att klimatförändringen är djupt orättvis eftersom den drabbar fattiga människor värst; fattiga människor som inte har orsakat problemet.

Den stora klimatkonferensen i Köpenhamn i december 2009 blev på många sätt en besvikelse. Ändå fattades beslut som kan komma att få stor betydelse, inte minst i utvecklingsländerna. Industriländerna lovade i Köpenhamn att på både kort och lång sikt (fram till 2012 och från 2020 och framåt) bidra med omfattande klimatstöd till utvecklingsländerna. Efter Köpenhamnsmötet pågår diskussioner på internationell nivå om hur pengarna ska genereras, vem som ska förvalta dem och hur de ska kanaliseras för att på bästa sätt bemöta klimatutmaningen.
Den här rapporten handlar om hur pengar för anpassningsåtgärder ska kanaliseras, och av vem. I rapporten redogör vi för några grundläggande principer vi anser bör vägleda finansiering av åtgärder i utvecklingsländer. Utifrån dessa principer anser vi att det finns starka skäl för att Sverige på ett tydligt sätt ska stödja Anpassningsfonden under FN:s klimatkonvention.
I denna skrift redovisar vi varför, samt varför vi ser de fonder som Världsbanken har tagit initiativ till som mindre lämpade för att kanalisera stödet till klimatanpassning i utvecklingsländer.

Klimatstödet har inte bara en direkt betydelse för de människor och länder som får ta del av det. Det påverkar också klimatförhandlingarna och möjligheterna att komma fram till ett globalt avtal som ger oss goda möjligheter att begränsa den globala uppvärmningen till högst två grader över de förindustriella nivåerna. Klimatförhandlingarna präglas i dag av en brist på förtroende mellan utvecklingsländer och industriländer. Om industriländerna levererar de stöd de har utlovat, och om stödet kanaliseras genom demokratiska institutioner där utvecklingsländerna har stort inflytande, kan detta bidra till att överbrygga förtroendeklyftan.

Klimatfrågan handlar ytterst om liv och död för fattiga människor och är avgörande för fattigdomsbekämpningen som vi och våra partnerorganisationer runtom i världen arbetar för. Med denna skrift vill vi bidra till en konstruktiv diskussion kring hur ett institutionellt ramverk för klimatfinansiering ska se ut på global nivå och hur Sverige kan bidra för att på bästa sätt stödja utvecklingsländerna i den gemensamma klimatutmaningen.

Stockholm och Uppsala i juni 2010

Bo Forsberg
Generalsekreterare
Diakonia

Erik Lysén
Policychef
Hela världen, Svenska kyrkans internationella arbete

Innehållsförteckning

Förord 3

Innehållsförteckning 4

Sammanfattning 5

1. Introduktion 7

Principer som bör vägleda finansiering av klimatanpassning 7

Övriga principer för klimatfinansiering 9

2. Världsbanken – en trovärdig aktör för klimatfinansiering? 11

Världsbankens klimatfonder 11

Struktur 11

Omfattning 12

Sveriges stöd hittills 12

Världsbankens andra roller i klimatfinansieringen 12

Invändningar mot Världsbanken som ”klimatbank” 12

3. Anpassningsfonden – kan en demokratisk nykomling få de rika ländernas förtroende? 16

Struktur 16

Omfattning 17

Sveriges stöd hittills 17

Skäl för ett starkare stöd för Anpassningsfonden från Sverige 18

4. Slutsatser och rekommendationer 19

Att våga satsa på något nytt 20

Rekommendationer 20

Källförteckning 22

Skriftliga källor 22

Muntliga källor och mail 24

Bilagor 25

1. Utdrag ur Bali Action Plan 25

2. Utdrag ur Copenhagen Accord 25

Sammanfattning

Vid FN:s klimatmöte i Köpenhamn i december 2009 åtog sig de utvecklade länderna att bidra med sammanlagt 30 miljarder dollar i klimatstöd, så kallade snabbstartspengar, under perioden 2010–2012. Av detta ska Sverige bidra med 8 miljarder kronor. Denna rapport diskuterar frågan om hur och genom vilka institutioner stöd till klimatanpassning bör kanaliseras. Inget är ännu beslutat om hur en framtida arkitektur för klimatfinansiering ska se ut, men beslut om hur de så kallade snabbstartpengarna ska kanaliseras kan få stor betydelse för hur den långsiktiga finansieringen kommer att utformas.

I huvudsak finns idag två alternativ för kanalisering av stöd till klimatanpassning: Anpassningsfonden under FN:s klimatkonvention och en av de särskilda klimatfonder som Världsbanken tagit initiativ till. I rapporten analyseras alternativen utifrån några grundläggande principer som vi anser bör vägleda finansiering av åtgärder i utvecklingsländer: finansieringsmekanismen bör ha en legitimitet genom ansvarighet inför FN:s klimatkonvention, ha en demokratisk och transparent styrning, ha god kapacitet att förmedla stöd på effektivitet sätt som är lättillgängligt för mottagarländerna, ge gåvor istället för lån, främja nationellt ägarskap och lokalt deltagande, samt tillämpa principer för biståndseffektivitet och ha ett rättighetsperspektiv.

Världsbanken har tagit initiativ till ett antal klimatinvesteringsfonder, så kallade Climate Investment Funds (CIF) varav the Pilot Program for Climate Recilience (PPCR) fokuserar på klimatanpassning. Tretton givarländer har utlovat sammanlagt 6,3 miljarder dollar till CIF, varav 735 miljoner dollar till PPCR. Sverige har utlovat 600 miljoner kronor till en av fonderna, dock inte PPCR.

En rad invändningar mot Världsbanken som "klimatbank" har framförts: CIF är inte ansvariga inför eller underställda FN:s klimatkonvention, vilket är ett centralt krav från utvecklingsländer. Trots den särskilda bestämmelsen om utfasning av CIF riskerar de att kringgå FN-processen. Om stora belopp kanaliseras genom Världsbanken, och denna bygger upp kapacitet på området, så riskerar det som var tänkt att vara ett provisorium att bli permanent. Världsbankens stora investeringar i fossila bränslen och dess dokumenterat bristfälliga förmåga att främja nationellt ägarskap och lokalt deltagande undergräver dess trovärdighet i klimatarbetet. Världsbanken ger lån, vilket strider mot principen om att förorenaren ska betala och riskerar leda till ohållbara skulder i utvecklingsländer. Klimatfonderna har med lika delar representation av givar- och utvecklingsländer i de styrande kommittéerna en mer demokratisk styrning än Världsbanken i stort. Ändå bidrar Världsbankens demokratiska underskott, det faktum att utvecklingsländer har ett mycket litet inflytande i Världsbanken i stort, till bristande legitimitet för Världsbanken som klimatbank.

Anpassningsfonden har upprättats under Kyotoprotokollet inom ramen för FN:s klimatkonvention för att stödja utvecklingsländer som är särskilt drabbade av klimatförändringarna. Arbetsformerna för fonden har lagts fast under tidigare ordföranden Jan Cedergren och i april 2010 öppnade den upp för ansökningar. Fonden är den första som har en automatisk och genuint internationell finansiering genom den så kallade CDM-avgiften på två procent. Denna beräknas ge intäkter på 450 miljoner dollar fram till 2012, vilket är helt otillräckligt. I mars 2010 hade Anpassningsfonden ca 40 miljoner dollar, och därefter har frivilliga bidrag från Spanien och Tyskland på sammanlagt 55 miljoner euro offentliggjorts. Sverige har förutom ett bidrag till fondens administration hittills inte anslagit några pengar till Anpassningsfonden.

Anpassningsfonden har stor legitimitet eftersom den rapporterar direkt till Kyotoprotokollets högsta beslutande organ under FN:s klimatkonvention. Fonden har en unik styrning med en majoritet utvecklingsländer i styrelsen och helt öppna styrelsemöten, och förmedlar enbart gåvor. Vad gäller kraven på god kapacitet, effektivitet och tillgänglighet är det ännu för tidigt att säga något säkert. Den modell för förmedling av pengarna som utarbetats genom bland annat så kallad direkt tillträde är emellertid mycket lovande.

Förutom multilaterala institutioner, så kommer pengar att kanaliseras genom särskilt ackrediterade nationella motparter till fonden som ansvarar för att förbereda, följa upp och rapportera projekt och program. Modellen syftar även till att främja ett nationellt ägarskap och andra principer som bygger på lärdomar och erfarenheter från arbetet för biståndseffektivitet (även om klimatstöd inte bör ses som bistånd). De första ansökningarna är nu publicerade på hemsidan och det civila samhället i praktiken har möjlighet att kommentera dem innan de behandlas av styrelsen. Vilka möjligheter till insyn och inflytande det civila samhället kommer att ha i planeringen och genomförandet av anpassningsåtgärder är emellertid ännu oklart.

REKOMMENDATIONER I KORTHET

- Sverige bör ge frivilligt ekonomiskt stöd till Anpassningsfonden som en tydlig markering att Sverige stödjer de principer som Anpassningsfonden vilar på.

- Sverige bör föreslå att Anpassningsfondens uppbyggnad och arbetssätt ska utgöra en utgångspunkt i diskussionerna av den framtida finansieringsarkitekturen.

- Sverige bör inte ge stöd till anpassning i utvecklingsländer via CIF, de fonder som Världsbanken har tagit initiativ till.

- Sverige bör verka för att bestämmelsen om utfasning av CIF:s anpassningsfond år 2012 upprätthålls och att ett beslut om en framtida arkitektur för klimatfinansiering utgår från beslut fattade inom ramen för FN:s Klimatkonvention.

- Sverige bör verka för att riktlinjer för ett rättighetsbaserat förhållningssätt till klimatanpassning utvecklas och tillämpas i all finansiering av klimatanpassningsåtgärder.

1. Introduktion

Fattiga människor i utvecklingsländerna drabbas hårt av klimatförändringarna. De är ofta särskilt utsatta rent geografiskt, och bristen på resurser gör att de är mer sårbara och har sämre förutsättningar att anpassa sig till nya klimatförhållanden. Klimatdebatten har länge dominerats av frågan om hur klimatutsläppen ska minskas. Men behovet av klimatanpassning har kommit alltmer i fokus. Detta sedan det stått klart att klimatförändringarna redan idag har påtagliga effekter i form av exempelvis mer oregelbundna regn som påverkar skördar och därmed matsäkerhet och inkomstmöjligheter, och att dessa kommer att förvärras även om utsläppen minskas drastiskt.[1] Uppskattningarna av utvecklingsländernas behov av stöd till klimatanpassning är alla mycket osäkra. Världsbanken visade i en sammanställning 2009 att behovet uppskattas till mellan 28 och 100 miljarder dollar årligen.[2]

Efter klimatkonferensen i Köpenhamn 2009 pågår en övergripande diskussion om klimatfinansiering. Diskussionen handlar dels om hur tillräckliga resurser ska genereras, dels om vem som ska förvalta dem och hur de ska kanaliseras. I detta papper diskuteras frågan om hur stöd till klimatanpassning ska kanaliseras och, inte minst, vem som ska göra det.

Enligt Köpenhamnsöverenskommelsen Copenhagen Accord[3], åtar sig de utvecklade länderna att bidra med sammanlagt 30 miljarder dollar under perioden 2010–2012 till anpassning och utsläppsåtgärder (så kallade snabbstartspengar). EU åtog sig samtidigt att bidra med 7,2 miljarder euro, varav ca 8 miljarder kronor från Sverige, till dessa snabbstartspengar. Stödet ska enligt Köpenhamnsöverenskommelsen öka efter 2012 successivt så att det år 2020 uppgår till 100 miljarder dollar per år. Pengarna ska komma från en lång rad olika privata och offentliga källor, inklusive ”alternativa källor”[4]. Vidare sägs att stöd till klimatanpassning ska kanaliseras genom ”effective and efficient fund arrangements, with a governance structure providing for equal representation of developed and developing countries” och att en betydande del ska kanaliseras genom en ny fond: Copenhagen Green Climate Fund, CGCF.[5]

Inget är ännu beslutat om hur en framtida arkitektur för klimatfinansiering ska se ut, men beslut om hur de så kallade snabbstartpengarna ska kanaliseras kan få stor betydelse för hur den långsiktiga finansieringen kommer att utformas och för CGCF:s framtida roll. I huvudsak finns idag två alternativ[6] för kanalisering av stöd till klimatanpassning: Anpassningsfonden under FN:s klimatkonvention och de särskilda klimatfonder som Världsbanken tagit initiativ till.

Denna rapport fokuserar på hur klimatstödet till anpassning bör kanaliseras och av vem. Rapporten diskuterar inte frågor kring finansiering av utsläppsreduktioner (”mitigation”), eller frågor rörande nya och innovativa finansieringskällor, det vill säga var pengarna ska komma ifrån.

PRINCIPER SOM BÖR VÄGLEDA FINANSIERING AV KLIMATANPASSNING

Denna skrift analyserar två av de institutioner som finns föreslagna för att ha hand om överföring av stöd till klimatanpassning i utvecklingsländerna. I bedömningen av vilken institution som är bäst lämpad för detta har vi utgått från ett antal principer eller kriterier som bör vara vägledande för hur klimatfinansieringen ska genomföras.

- **Legitimitet genom ansvarighet inför FN:s klimatkonvention**

Finansiering för stöd till klimatåtgärder, anpassning såväl som utsläppsminskningar, bör utgå från de överenskommelser som sluts i förhandlingarna inom FN:s ramkonvention för klimatförändringar, UNFCCC. Klimatkonventionen är det ramverk som alla parter har enats om och betraktar som det legitima sammanhanget för beslut om en framtida arkitektur för klimatfinansiering. Klimatfonder bör således vara ansvariga inför och underställda klimatkonventionen och dess parter i det högsta beslutande organet the Conference of the Parties, COP.

- **Demokratisk och transparent styrning**

Klimatfonder måste vara demokratiskt styrda med en jämn representation av länder både utifrån inkomstnivå (Annex 1 och icke-Annex 1 länder[7]) och FN:s geografiska grupper. De regioner och grupper som är särskilt drabbade av klimatförändringarna och som därmed har mest behov av anpassningsstöd, bör ha en särskild representation i fonder för klimatanpassning. Det bör även finnas representanter från det civila samhället i styrande organ. Jämlik repre-

sentation av kvinnor och män samt genuskompetensen i styrande organ bör säkras. Beslut bör fattas genom konsensus, i händelse av oenighet bör majoritetsbeslut fattas utifrån principen ett land, en röst. Genom en demokratisk styrning skapas legitimitet för fonden både i givar- och mottagarländernas ögon. Mandatet bör utgå från att ta tillvara fattiga människors behov och intressen.

Klimatfonders arbete bör präglas av öppenhet och möjliggöra full insyn från allmänheten och det civila samhällets organisationer, bland annat genom att göra underlag och protokoll tillgängliga på internet. Det bör också finnas full insyn i de finansiella bidragens storlek och ursprung, samt syften med och uppnådda resultat av de insatser som finansieras.

- **God kapacitet, effektivitet och tillgänglighet**

God administrativ kapacitet är centralt för att kunna hantera de stora summor pengar som kommer att behövas till anpassningsåtgärder i utvecklingsländer. Effektivitet bör genomsyra arbetet i form av möjligheter till en snabb överföring av pengar till mottagarna. Det är viktigt att klimatstöd är tillgängligt för utvecklingsländer som är drabbade och därmed undvika orimliga administrativa hinder eller krav på kapacitet hos mottagarna så att stöd uteblir. Kanalisering av pengar bör baseras på tydliga kriterier för användning, rapportering och uppföljning av hur pengarna används.

- **Gåvor, inte lån**

Finansiering av klimatanpassning bör ske i form av gåvor, inte lån. Lån strider mot principen om att ”förorenaren betalar” (Polluter Pays Principle). Lån för anpassning skulle innebära att de som är minst ansvariga för problemet får betala kostnaderna i form av en skuldbörda. Lån riskerar också att resultera i ohållbara skulder i fattiga länder där skulder ofta är ett problem för den ekonomiska utvecklingen. Det kan inte heller förutsättas att anpassningsåtgärder utgör produktiva investeringar som genererar vinst. Klimatanpassningsstöd bör därför ges i form av gåvor och betraktas som en kompensation för den skada som främst rika länder har orsakat genom sina historiska utsläpp.

- **Ägarskap och deltagande**

Erfarenheter från flera decennier av bistånd har visat att nationellt ägarskap är en förutsättning för ett effektivt utvecklingsarbete. Att främja ägarskap (ownership) ingår i den så kallade Parisdeklarationen om biståndseffektivitet som givar- och mottagarländer har förbundit sig att leva upp till. Ägarskap innebär att mottagarländer, och de människor som stöd riktar sig till, ges utrymme och möjlighet att utveckla egna strategier för fattigdomsbekämpning och utveckling. Givare bör basera sitt stöd på dessa demokratiskt förankrade planer och ge kapacitetsstöd för att planerna ska kunna genomföras.

Även om klimatstöd inte bör betraktas som bistånd, är ägarskap en viktig princip för att anpassningsinsatser ska uppnå förväntade resultat. Stöd till klimatanpassning bör baseras på och integreras i mottagarländernas egna utvecklingsplaner och nationella budgetprocesser. Stöd bör inte villkoras med krav på ekonomiska eller andra reformer i mottagarländer som inte är relaterade till målsättningarna med anpassningsstödet.[8] Båda parter har ett ansvar att se till att pengarna används effektivt för det ändamål det var tänkt och att uppfylla internationella överenskommelser gällande korruptionsbekämpning, demokrati, mänskliga rättigheter och miljöhänsyn.

Det är viktigt att nationellt ägarskap inte begränsas till regeringar utan också inkluderar lokala aktörer, organisationer i det civila samhället och framförallt de fattiga människor som är värst drabbade av klimatförändringarna. Det måste också finnas mekanismer för att möjliggöra deltagande av berörda grupper, däribland kvinnoorganisationer givet att fattiga kvinnor är särskilt utsatta för klimatförändringar då de utgör en majoritet av världens fattiga. De är också en viktig grupp vad gäller att finna lösningar på problemen och utforma anpassningsinsatser.

- **Principer för biståndseffektivitet**

Även om klimatstöd inte bör betraktas som bistånd, finns det viktiga lärdomar från erfarenheter av biståndet som är relevanta för en effektiv resursöverföring av pengar även för anpassningsstöd. Flera av dessa lärdomar är reflekterade i Parisdeklarationen om biståndseffektivitet. Utöver att stärka det nationella ägarskapet (se ovan) är de övriga principerna relevanta: att anpassa stödet till samarbetsländernas system, att harmonisera stöd mellan givare för att undvika fragmentisering, resultatfokus, ömsesidigt ansvar. Det är dock viktigt att stöd till klimatanpassning inte faller in i biståndslogiken ”givare och mottagare”, det bör ses som en ersättning för skada.

Klimatfinansiering bör likt bistånd också stärka internationella målsättningar om fattigdomsbekämpning, demokrati, jämställdhet, mänskliga rättigheter och miljöhänsyn.

- **Rättighetsperspektivet**

Med ett rättighetsbaserat synsätt betonas och tydliggörs statens ansvar inför sina medborgare och den enskilda människans rättigheter. När det gäller klimatanpassning måste regeringarna garantera att deras åtgärder inte leder till kränkningar av mänskliga rättigheter.[9] Klimatanpassningsåtgärder måste utformas så att drabbade människor inte behöver betala ett för högt pris. Om man behöver göra investeringar i infrastrukturen, som till exempel att gräva diken eller dammar för att reglera vattenflödet i floder, och om människor då måste flytta, måste de få tillräcklig kompensation. De måste också ha rätt att lämna in klagomål till domstolar. Vidare bör man alltid undersöka hur olika handlingsalternativ påverkar möjligheterna för att vissa rättigheter förverkligas och hur de olika alternativen påverkar enskilda människor och grupper.

En rättighetsbaserad strategi kan vara ett effektivt sätt att fokusera och inrikta åtgärder mot de mest behövande, att säkerställa att enskilda eller grupper som drabbas av klimatförändringarna inte glöms bort och att de får tillträde till statliga kompensationssystem utan att diskrimineras. Riktlinjer som hjälper regeringar och finansieringsinstitutioner att utforma och genomföra anpassningsåtgärder med ledning av ett rättighetsbaserat förhållningssätt behöver utvecklas. En möjlighet är att sådana utvecklas av kommissariatet för mänskliga rättigheter, FAO och FN:s klimatkonvention.[10]

ÖVRIGA PRINCIPER FÖR KLIMATFINANSIERING

Vid sidan om de principer vi föreslår ovan, som har direkt bäring på valet av finansieringskanal har flera grundläggande principer för klimatfinansiering fastställts i Klimatkonventionen, Kyotoprotokollet, Bali Action Plan[11] och Copenhagen Accord. Den första av dessa är att stödet ska utgöras av ”nya och additionella” pengar, det vill säga ges utöver biståndet.[12] Flera skäl talar för detta.

För utvecklingsländerna är det en principiellt viktig fråga att klimatfinansiering inte betraktas som bistånd, utan snarare som en kompensation eller ersättning för skador som främst orsakats av industriländerna. Vidare krävs det nya pengar för att inte stödet till utvecklingsarbete ska urholkas. Enbart kostnader för anpassning till klimatförändringar i utvecklingsländer beräknas till upp till 100 miljarder dollar per år och kan bli ännu mycket större beroende på hur effektiva insatserna för att begränsa klimatförändringarna är. Om pengarna till anpassning tas från det globala biståndet som idag ligger på drygt 100 miljarder dollar per år skulle mycket lite pengar bli kvar till långsiktigt utvecklingsarbete såsom fattigdomsbekämpning och demokratiutveckling.

Även om finansieringen av klimatåtgärder skiljs från biståndet är det självklart viktigt att klimatarbetet integreras i nationella utvecklingsplaner, och att synergier mellan utvecklings- och klimatåtgärder tillvaratas. I ett svenskt sammanhang menar vi att additionalitetskravet innebär att klimatstöd ska ges utöver enprocentmålet av bruttonationalinkomsten i bistånd.

Av Bali Action Plan och Copenhagen Accord framgår också att utvecklingsländerna ska få stöd som är tillräckligt omfattande (adequate), förutsägbart (predictable) och uthålligt (sustainable).

Även den grundläggande frågan om hur mycket olika länder ska bidra till finansieringen bör styras av principer. Klimatkonventionen slår fast att medlemsländerna har ett ”gemensamt men differentierat ansvar” och att både ”ansvar” och ”kapacitet” ska vara avgörande för vilka åtaganden länder ska göra. Ett lands kapacitet avgörs av dess ekonomiska styrka. Vilket ansvar länder har avgörs dels av hur stora deras klimatutsläpp är idag, men också av vilka utsläpp de har gjort tidigare, utsläpp som har orsakat dagens klimatförändringar och som finns kvar i atmosfären och fortsätter att påverka klimatet under lång tid. Frågan om detta så kallade historiska ansvar är en av de svåraste att komma överens om i de internationella förhandlingarna. För många folkrörelseorganisationer i utvecklingsländer är det historiska ansvaret centralt i kravet på klimaträttvisa, och industriländernas utsläpp betraktas som en ”klimatskuld” till utvecklingsländer.

Diakonia och Svenska kyrkan har lyft fram ett konkret förslag till hur länders ansvar och kapacitet kan beräkas, Greenhouse Development Rights, GDR[13]. En utgångspunkt för GDR är att människor som befinner sig under en global fattigdomsnivå inte ska behöva bidra ekonomiskt till utsläppsminskningen. Deras rätt till utveckling bör prioriteras och deras inkomster och utsläpp ska därför inte räknas in i ett lands kapacitet och ansvar.

Exempel på klimatanpassning i praktiken
Staden Berlín i den bergiga östra delen av El Salvador är hårt drabbad av jordskred i samband med häftiga regn och stormar. Med hjälp av såväl enkla som högteknologiska tekniker kan lokalbefolkningen nu själv kartlägga risker och upptäcka tidiga tecken på jordskred. Sluttningarna stabiliseras också med hjälp av bland annat olika typer av planteringar.

Förvärrade torrperioder drabbar boskapsskötare i Dawe Kachen-distriktet i centrala Etiopien. Genom att kombinera traditionella och moderna strategier för att upptäcka tidiga tecken på torka, bevara mer av regnvattnet med hjälp av små dammar (så kallad water harvesting), plantera foderväxter som minskar jorderosionen och genom förbättrad tillgång till veterinärvård har förutsättningarna att klara torrperioder ökat för både människor och boskap.

Stigande havsnivåer leder till ökad risk för saltintrång i många kustnära regioner. I Indonesien utvecklar man lokalt anpassade salttoleranta rissorter utifrån bland annat indiska rissorter. Med hjälp av de nya sorterna och nya odlingstekniker (så kallad System of Rice Intensification, SRI) kan avkastningen öka samtidigt som behovet av vatten minskar.

Klimatförändringarna förvärrar de regelbundet återkommande översvämningarna i stora delar av Bangladesh. I tre distrikt i nordvästra delen av landet arbetar man för att minska sårbarheten genom att dels bygga hus på plintar, dels utveckla så kallade flytande odlingar.

Exemplen är hämtade från fallstudier av arbete som genomförs av kyrkorelaterade organisationer.
Källa: ACT International, Action by Churches Together (2009). Tackling Climate Change. Communities Making a Difference. Good Practice in Action.

---

1 Commission on Climate Change and Development (2009).
2 World Bank (2009).
3 En överenskommelse som togs fram av ett fåtal länder i slutskedet av Köpenhamnsmötet. Dokumentet godkändes inte officiellt utan "beaktades" bara vid konferensens avslutning, men då många länder associerat sig till dokumentet i efterhand har den betydelse för de fortsatta förhandlingarna. Se bilaga 1.
4 Exempelvis avgifter på flyg och sjöfart, intäkter från auktionering av utsläppsrätter och olika typer av skatter.
5 UNFCCC (2009). Paragraf 8 (se bilaga).
6 Två mindre fonder under FN:s klimatkonvention (se kapitel 3) är inte utformade för att finansiera anpassning i någon större skala.
7 I Annex 1 till Kyotoprotokollet listas de länder som åtagit sig bindande utsläppsreduktioner. Annex 1-länderna utgörs i princip av i-länderna.
8 Givare har ofta villkorat bistånd med krav på ekonomiska reformer, vilka begränsar det politiska handlingsutrymmet för nationella demokratiska beslutsprocesser i mottagarländerna.
Detta motverkat det nationella ägarskapet, och organisationer i det civila samhället har arbetat för att dessa ekonomiska policyvillkor ska upphöra. Bistånd bör dock inte ske "kravlöst". Både mottagarländer och givare har ansvar för att använda pengarna på ett effektivt sätt och uppfylla internationella överenskommelser gällande korruptionsbekämpning, mänskliga rättigheter och miljöhänsyn i biståndet.
9 Ett rättighetsbaserat förhållningssätt utgår ifrån båda grupperna av mänskliga rättigheter, de medborgerliga och politiska (mp-rättigheter) såväl som de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (esk-rättigheter).
10 Svenska kyrkan (2009) och Action Aid, Aprodev, Church of Sweden, et. al. (2009).
11 Bali Action Plan: Bali Action Plan är det mandat för fortsatta förhandlingar som parterna i FN:s klimatkonvention kom överens om på Bali i december 2007. Se bilaga 1.
12 UNFCCC artikel 4, punkt 3: "Parterna från industriländer och övriga utvecklade parter upptagna i bilaga 2 ska tillhandahålla nya och additionella finansiella resurser för att bestrida de överenskomna totala kostnaderna som parter från utvecklingsländer vidkänns för uppfyllandet av sina förpliktelser enligt artikel 12, punkt 1…"; Kyotoprotokollets artikel 11 punkt 1; Bali Action Plan Paragraf 1.e.i samt Copenhagen Accord paragraf 8.
13 Baer, P (2008).

2. Världsbanken

– EN TROVÄRDIG AKTÖR FÖR KLIMATFINANSIERING?

I väntan på en global överenskommelse om hur en framtida arkitektur för klimatfinansiering ska se ut, har Världsbanken positionerat sig som en klimatbank som är redo att kanalisera pengar till klimatinsatser i utvecklingsländer. Vicepresidenten för Världsbankens nätverk för hållbar utveckling, Katherine Sierra, beskriver i ett dokument hur Världsbanken anser sig vara särskild lämpad att kanalisera de snabbstartspengar för stöd till anpassning och omställning i utvecklingsländer som utlovades som en utkomst av Köpenhamnsmötet.[14] I samband med Köpenhamnstoppmötet lanserade Världsbanken ytterligare en klimatinvesteringsfond och positionerade sig som en "klimatbank".[15] Världsbanken har också fått flera givares förtroende som kanaliserat pengar till klimatfonderna (se nedan).

Som kanal för finansiering av klimatinsatser i utvecklingsländer och aktör i klimatfrågan är Världsbanken dock mycket omstridd. Utvecklingsländer och representanter från civila samhället har framfört kritik och farhågor inom en rad områden. Nedan beskrivs kort Världsbankens olika roller vad gäller klimatfinansiering, följt av en beskrivning av de huvudsakliga invändningarna.

VÄRLDSBANKENS KLIMATFONDER

Världsbanken har flera olika roller i distributionen av pengar till klimatinsatser i utvecklingsländer. Framförallt är Världsbanken sekretariat för ett antal klimatinvesteringsfonder, så kallade Climate Investment Funds, CIF.

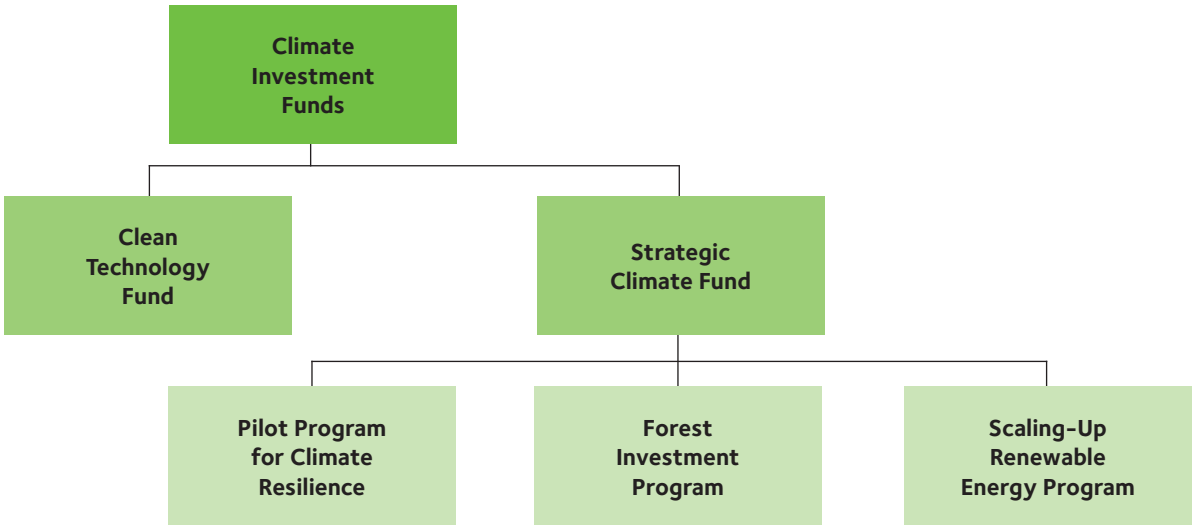
STRUKTUR

CIF godkändes av Världsbankens styrelse i juli 2008 med syfte att stödja utvecklingsländer med finansiella resurser för klimatanpassning och utsläppsminskningar via multilaterala utvecklingsbanker, inklusive Världsbanken.[16] CIF lanserades för att "överbrygga finansierings- och lärandegapet från och med nu fram till ett post-2012 global klimatöverenskommelse". Inbyggt i CIF finns en klausul om utfasning (så kallad sunset clause) så fort en ny finansiell arkitektur är på plats inom ramen för FN:s klimatkonvention.[17]

CIF består av två huvudfonder (så kallade Trust Funds): Clean Technology Fund (CTF) och Strategic Climate Fund (SCF). SCF består i sin tur av tre olika program: the Pilot Program for Climate Recilience (PPCR), the Forest Investment Program (FIP) och the Program for Scaling Up Renewable Energy in Low Income Countries (SREP).[18] PPCR är den enda av fonderna som fokuserar på klimatanpassning.

De olika CIF styrs av kommittéer med lika många representanter från givar- och mottagarländer. Beslut fattas genom konsensus. Världsbanken har i sin roll som sekretariat inflytande över utformning av programmens omfattning och målsättningar samt kriterier och prioriteringar för finansiering.[19]

CTF är den fond som kommit längst vad gäller att kanalisera pengar. Investeringsplaner har godkänts för tolv länder och en region.[20] PPCR var en av de första fonderna som godkändes under SCF och inkluderar nio länder och två regioner.[21] SREP lanserades först på klimatmötet i Köpenhamn och beslut om kriterier för kanalisering av pengar fattades på ett möte den 26 mars 2010, men beslut om länder återstår.[22] FIP är ännu inte verksamt, och beslut ska fattas om fem pilotländer att stödja plus tre länder till (att stödja i händelse av att fonden får extra resurser eller om projekten i pilotländerna inte är genomförbara).[23]



OMFATTNING

13 givarländer har hittills (31 januari 2010) utlovat sammanlagt 6,3 miljarder dollar till CIF, varav 4,76 miljarder dollar till CTF som därmed är den största av fonderna, följt av 735 miljoner dollar till PPCR, 406 miljoner dollar till FIP och 292 miljoner dollar till SREP. Bland givarländerna finns Australien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Sverige, USA och Storbritannien.[24] Pengarna från CIF distribueras förutom som gåvor även genom lån.

Mål för Pilot Program for Climate Resilience (PPCR)

(a) pilot and demonstrate approaches for integration of climate risk and resilience into development policies and planning;
(b) strengthen capacities at the national levels to integrate climate resilience into development planning;
(c) scale-up and leverage climate resilient investment, building on other ongoing initiatives;
(d) enable learning-by-doing and sharing of lessons at country, regional and global levels

Källa: Climate Investment Funds (2009).

SVERIGES STÖD HITTILLS

Sverige var ett av de länder som var tidigt ute med att utlova pengar i form av ett första bidrag på 600 miljoner kronor till CTF, vilket tillförsäkrade Sverige en av de åtta platserna som vikts för givarländer i CTF:s styrelse.[25] Av denna klumpsumma betalades 300 miljoner kronor ut 2009, 200 miljoner ska betalas ut 2010 och slutligen 100 miljoner år 2011.[26] Ännu har inget beslut om stöd till PPCR fattats.

VÄRLDSBANKENS ANDRA ROLLER I KLIMATFINANSIERINGEN

Förutom att vara sekretariat för klimatinvesteringsfonderna, CIF, är Världsbanken också:

- förvaltare (trustee) av Anpassningsfonden, vilket innebär att Världsbanken endast hanterar och betalar ut pengarna i enlighet med beslut fattade av Anpassningsfondens syrelse.
- ansvarig för implementeringen av FN-fonder: Världsbanken är en av ursprungligen tre implementerande organ för den Globala Miljöfonden (GEF)[27] tillsammans med UNDP och UNEP.
- Världsbanken ger också stöd till klimatanpassning och omställning i utvecklingsländer genom direktfinansiering via de vanliga kanalerna som ingår i Världsbanken: IDA, IBRD och IFC. Dessa beslut fattas av exekutivdirektörerna i Världsbankens styrelse.[28]

INVÄNDNINGAR MOT VÄRLDSBANKEN SOM ”KLIMATBANK”

Världsbanken riskerar att kringgå FN-processen

Ett centralt krav från utvecklingsländer i klimatförhandlingarna är att en överenskommelse om en arkitektur för klimatfinansiering måste slutas inom klimatkonventionens ram, och att klimatfonder bör vara ansvariga inför och underställda parterna i the Conference of the Parties. FN-processen är det enda legitima sammanhang som finns för klimatförhandlingarna, och Världsbankens klimatfonder riskerar att kringgå och marginalisera FN. Medlemmar i G77 plus Kina-gruppen anser att bidrag till Världsbankens klimatfonder inte ska betraktas som en del av uppfyllandet av Annex 1-ländernas åtagande inom klimatkonventionen vad gäller stöd till utvecklingsländerna.[29] Redan idag konkurrerar Världsbankens fond för stöd till anpassning, PPCR, (se ovan) med Anpassningsfonden under Kyotoprotokollet. PPCR är till skillnad från Anpassningsfonden inte ansvarig inför eller underställd klimatkonventionen.

Det finns en bestämmelse om att Världsbankens klimatfonder ska fasas ut när en ny finansiell arkitektur väl är på plats, en så kallad ”sunset clause”. För PPCR har utfasningen fastställts till år 2012.[30] Det faktum att Världsbanksfonderna dragit till sig betydligt större summor än FN-fonderna tyder på att många givarländer har en vilja att även i framtiden kanalisera medel via Världsbanken. Detta reser farhågor om att avvecklingslöftet inte kommer att respekteras, när fonderna väl etablerats. Om stora belopp kanaliseras genom Världsbanken, och denna bygger upp kapacitet på området, så riskerar det som var tänkt att vara ett provisorium att bli permanent.

Investeringar i fossila bränslen

Världsbankens fortsatt stora investeringar i fossila bränslen är en huvudanledning till varför representanter för det civila samhället inte ser banken som en lämplig eller trovärdig institution att kanalisera pengar för klimatanpassning och omställning. Världsbanken har visserligen ökat finansieringen av förnyelsebara energikällor, men dessa utgör fortfarande en liten del av energisektorstödet.

En analys av Världsbankens genomsnittliga utlåning till energisektorn mellan 2007 och 2009 visar att det årliga genomsnittet för stöd till fossila bränslen var 2,2 miljarder dollar jämfört med 780 miljoner dollar till förnyelsebara energikällor.[31] Under 2008 ökade Världsbankens finansiering av fossila bränslen med 102 procent jämfört med bara 11 procents ökning av stöd till förnyelsebar energi.[32]

Det stora lånet till Eskoms kolkraftprojekt i Sydafrika är ett exempel på bristande samstämmighet mellan de goda klimatambitionerna i CTF och Världsbankens övergripande stöd till energisektorn. Det har påpekats att det finns en risk att CTF-stödet går till enstaka projekt i enlighet med CTFs kriterier utan att mer systematiska kopplingar görs till energiplaner i ett land i stort.[36]

Världsbanken beviljar lån till kolkraftsprojekt i Sydafrika

Världsbanken beslutade 8 april 2010 att bevilja ett lån på 3,75 miljarder dollar till det sydafrikanska energibolaget Eskom. Den största delen av lånet, 3,05 miljarder dollar, ska gå till byggandet av kolkraftverket Medupi i Sydafrika.[33] Den svenska regeringen stödjer projektet bland annat med motiveringen att ”Sydafrika har en stor och fattig befolkning och en efterfrågan på energi som ökar” och att ”vi kan inte säga att de inte har rätt till energi”.[34] Andra länder som också valt att stödja lånet använder liknande argument.

Lånet har dock väckt ett massivt motstånd bland fackföreningar, kyrkor, miljöorganisationer och andra i det civila samhället, bland annat på grund av de gigantiska utsläpp och höjda elpriser för vanliga medborgare som projektet skulle resultera i, alltmedan stora energiintensiva företag får billig el. De menar att förnybara alternativ skulle generera el som når de fattiga, skapa jobb och undvika stora utsläpp av växthusgaser.

Organisationerna har fått stöd av miljö- och utvecklingsorganisationer runtom i världen som också kräver en utfasning av Världsbankens stöd till fossilsektorn och ett ökat stöd till förnyelsebara energikällor, samt satsningar på att förse fattiga människor med el och energi via uppbyggnad av lokal kapacitet och decentraliserade lösningar.[35]

Även CTF kan i vissa fall användas till investeringar i kolkraftverk (så kallade "ultra-super critical coal fired power plants") som visserligen är renare och mer effektiva än konventionella metoder, men fortfarande bidrar till massiva utsläpp. CTF kan också finansiera lagring av kol i marken (så kallad Carbon Capture and Storage, CCS, som är en oberövad och ekonomiskt och miljömässigt riskfylld teknik.[37]

Under 2009 lanserade Världsbanken en översyn av sin energistrategi, en process som pågår fram till april 2011. Detta utgör ett tillfälle att ställa om kursen så att Världsbanken ökar sitt stöd till lösningar som verkligen bidrar till den omställning som krävs ur klimatsynpunkt, och som också tillgodoser fattiga människors växande behov av energi.

Bristande demokratisk styrning

Utvecklingsländers mycket begränsade inflytande i Världsbankens styrelse är ytterligare en anledning till varför utvecklingsländer och organisationer ifrågasätter att Världsbanken är en legitim institution för klimatfinansiering. Givet att klimatförändringarna drabbar utvecklingsländer hårdast, är deras inflytande över klimatpengarnas styrning helt central. Frågan om styrning och reformer av rösterna inom Världsbanken är en fråga som debatterats under lång tid. Endast marginella reformer har dock genomförts för att öka utvecklingsländers inflytande.[38] Bristerna i beslutsfattarstrukturerna lyfts fram i en rapport om Världsbankens roll skriven på uppdrag av Världsbankens president Robert Zoellick. Rapporten slår fast att banken inte är utrustad att hantera de globala utmaningar som kräver framåtsyftande, flexibla, inkluderande och legitima multilaterala institutioner. Beslutsfattandet ses som exkluderande och bidrar till bankens försvagade legitimitet.[39]

Klimatinvesteringsfonderna, CIF, har en mer demokratisk styrning än Världsbanken i stort med lika delar representation av givar- och utvecklingsländer i de styrande kommittéerna. Det är emellertid inte självklart att styrningen av CIF går att separera från bankens övergripande styrning. World Resources Institute hävdar i en rapport att om klimatfonderna ska tillgodose kraven på legitimitet måste Världsbankens övergripande styrning reformeras.[40]

Även om representanter från det civila samhället tillåts delta i CIF:s olika kommittémöten som observatörer, tillåts de inte delta i beslutsfattandet och det finns kritik mot att deras synpunkter inte beaktas.[41]

Bristande ägarskap och deltagande

Världsbanken har en historia av att driva toppstyrda projekt, att ställa ekonomiska policyvillkor (så kallad konditionalitet) som oftast kringgår nationella demokratiska processer och att brista i främjandet av lokalt deltagande.[42] En rapport från Världsbankens utvärderingsenhet från 2005 visar till exempel att 75 procent av Världsbankens program inte innefattade berörda människors deltagande.[43] En senare utvärdering från 2008 av tolv Världsbanksprojekt i nio länder visar på samma brister vad gäller konsultationer med berörda människor i utformning och implementering av projekten.[44]

Klimatinvesteringsfonderna är relativt nya, men en rapport skriven på uppdrag av Världsbanken om lärdomar från CIF hittills visar att nationellt deltagande av olika berörda aktörer i investeringsförslag och planer varit begränsat.[45] CIF:s engagemang i mottagarländer verkar hittills ha varit begränsat till regeringar. Organisationer som bevakar CIF har pekat på behovet av att stärka lokala konsultationer med människor som drabbas och berörs av klimatförändringarna, och därmed ta tillvara den kunskap som finns lokalt i samband med utformandet av insatser och planer.[46] För att få pengar från Världsbankens anpassningsfond (PPCR) krävs att ett land har ett låneprogram eller policydialog med en multilateral utvecklingsbank (det vill säga Världsbanken eller någon av de regionala utvecklingsbankerna). Det är dock enligt biståndsorganisationen Action Aid osäkert om detta också betyder att anpassningsstöd endast ges om landet uppfyller de ekonomiska policyvillkor som ofta medföljer låneavtal.[47]

Lån till klimatanpassning

Världsbankens fonder innehåller en blandning av lån och gåvor. Detta är extra problematiskt vad gäller pengar för anpassning via pilotprogrammet PPCR. Av de 617,5 miljoner dollar som finns i PPCR-fonden, är över hälften, 371 miljoner dollar, avsedda att lånas ut (siffror för mars 2010).[48] Som nämnts tidigare strider lån för anpassning mot principen om att "förorenaren betalar". Med lån finns dessutom en risk för att fattiga länder bygger upp ohållbara skulder. Världsbanken framhåller att lånen är valfria, men enligt Action Aid finns en risk att många fattiga länder inte kommer ha något annat val än att låna pengar givet de stora behoven av stöd för klimatanpassning.[49]

14 Bretton Woods Project (2010a)
15 Bretton Woods Project (2009a)
16 De andra multilaterala bankerna som ingår som partner i CIFs är: Inter-American Development Bank (IDB), Asian Development Bank(ADB) African Development Bank (AfDB) samt European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).
17 Information om CIF finns på http://www.climateinvestmentfunds.org
18 En översikt över dessa fonder finns på: http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/designprocess
19 Bretton Woods project (2009b).
20 Se http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/Country%20Investment%20Plans
21 Se http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/Pilot_Programs
22 Se http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/1196
23 Se http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/fip_pilot_programs
24 Tabell "Climate Investment Funds": http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/funding-basics
25 Eklöf (2009). Sidan 33.
26 Kommunikation med Anders Wahlberg, Deputy Director, Department for Multilateral Development Cooperation Division for Multilateral Development Banks, på UD, 14 april 2010.
27 The Global Environment Facility förmedlar stöd relaterat till flera olika miljökonventioner.
28 Bretton Woods Project (2009b).
29 Nakhooda (2010), sidan 3.
30 Se: http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/designprocess; http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/Strategic_Climate_Fund_final.pdf
31 Bank Information Center (BIC) (2009b).
32 Bank Information Center (BIC) (2009a).
33 I denna klumpsumma ingår förutom 3,05 miljarder dollar till Medupi, även mindre summor för investeringar i förnyelsebar energi (260 miljoner dollar) och energieffektivisering (485 miljoner dollar).
34 Biståndsminister Gunilla Carlsson intervjuad i Svenska Dagbladet, 31 mars 2010.
35 Statement from South Africa and Africa Civil Society on Eskom's proposed $3.75 billion World Bank loan, 16 February 2010.
36 Nakhooda (2010), sidan 8.
37 Nakhooda (2010) sidan 5 och BOND and Bretton Wods Project (2009) sidan 5.
38 Efter reformen i april 2010 kommer höginkomstländer sammantaget ha kvar över 60 procent av röststyrkan i Världsbanksgruppen åtminstone de kommande fem åren, medelinkomstländer har ca en tredjedel av rösterna och låginkomstländer 6 procent. För mer information se Bretton Woods Project (2010c).
39 Zedillo, E. et al. (2009).
40 Ballesteros, Athena et al. (2009) sidan 19.
41 Eurodad (2010).
42 Civila samhället har i många år framfört kravet på att Världsbankens ekonomiska policyvillkor bör fasas ut. Världsbankens stöd bör istället utgå från nationellt framtagna strategier och prioriteringar, samt internationella konventioner om miljö, mänskliga rättigheter, korruptionsbekämpning etc. som både givare och mottagare förbundit sig att leva upp till.
43 OED (2005).
44 Action Aid (2009) sidan 24.
45 Radner, J. (2010).
46 Bretton Woods Project (2010b).
47 Action Aid (2009) sidan 24.
48 Bretton Woods Project (2010b).
49 Action Aid (2009) sidan 24.

3. Anpassningsfonden

– KAN EN DEMOKRATISK NYKOMLING FÅ DE RIKA LÄNDERNAS FÖRTROENDE?

Anpassningsfonden har upprättats under Kyotoprotokollet inom ramen för FN:s klimatkonvention med syfte att stödja utvecklingsländer som är särskilt drabbade av klimatförändringarna. Sedan en styrelse tillsattes för två år sedan har arbetsformerna för fonden lagts fast och i april 2010 öppnade den upp för ansökningar. Fondens styrelse har utvecklat arbetsformer som ska underlätta ansökningsprocessen för mottagarländerna. Fonden ska kunna finansiera såväl enskilda projekt som mer omfattande program. För små projekt under en miljon dollar finns en förenklad process.[50]

Anpassningsfonden är unik och innovativ av främst tre skäl:

Demokratisk förvaltning och öppet arbetssätt

Utvecklingsländerna som är mottagare av stöd från fonden har majoritet i fondens styrelse[51] och styrelsemötena kan följas på webben.

Internationell finansiering

Fonden är den första som har en automatisk och genuint internationell finansiering och inte baseras på nationella biståndsbudgetar, till skillnad från fonder som enbart får frivilliga bidrag. På alla CDM-projekt betalas en avgift på två procent.[52] Fonden är dock även öppen för frivilliga bidrag, givet att en CDM-avgift inte är tillräcklig för att täcka förutspådda anpassningskostnader.

Direkt tillträde

Utvecklingsländerna har direkt tillgång till fonden. Förutom multilaterala institutioner, så kommer pengar att kunna kanaliseras genom särskilt ackrediterade nationella motparter till fonden (National Implementation Entities, NIE) som ansvarar för att förbereda, följa upp och rapportera projekt och program.

STRUKTUR

Styrelsen tillsätts av och rapporterar till Kyotoprotokollets högsta organ, Conference of the Members of the Parties. Styrelsen beslutar om stöd till projekt och program. Styrelsen har 16 medlemmar med såväl teknisk kompetens som policykompetens. De Nord-syd-linjer och -konflikter som ofta kännetecknar diskussionerna inom Klimatkonventionen har inte präglat styrelsens arbete. Beslut kan fattas med två tredjedels majoritet, men det finns en stark konsensuskultur i styrelsen. Ordförande för Anpassningsfonden var till och med mars 2010 svensken Jan Cedergren.

Världsbanken utgör ekonomisk förvaltare. Miljöfonden GEF har tillfälligt upprätthållit ett sekretariat, men ett permanent sekretariat ska nu byggs upp i Tyskland.

Särskilt ackrediterade "genomförandeorgan" (Implementation Entities, IE) ansvarar för en samordnad planering, uppföljning och rapportering av projekten på landnivå. Dessa förmedlar i sin tur vidare pengar till en rad olika utförandeorgan (Executing entities, EE) som ansvarar för det praktiska utförandet. IE kan också besluta om enskilda projekt inom ramen för program som styrelsen tillstyrkt. Ländernas regeringar nominerar IE. Fondens riktlinjer anger inte vilken typ av organisation IE eller EE ska vara. EE kommer sannolikt vara en rad olika typer av organisationer – offentliga, privata och i det civila samhället, medan IE sannolikt oftare är offentliga organisationer.

IE kan vara multilaterala, nationella eller regionala. Att nationella organisationer kan ha denna funktion är någonting helt nytt, tidigare har man alltid gått via internationella organ som Världsbanken, UNDP, etc. För att förstå vilken roll de nationella institutionerna kommer att ha kan man jämföra med de svenska så kallade ramorganisationerna.[53] Alla förslag från IE behöver godkännas av landets regering. Styrelsens ambition är att huvuddelen av pengarna ska förmedlas via nationella IE.

För att kunna ackrediteras måste IE uppfylla krav vad gäller institutionell kapacitet, finansiell förvaltning och transparens. Vid Fondens styrelsemöte i slutet av mars 2010 ackrediterades de tre första IE: Centre de Suivi Ecologique, CSE, från Senegal, Världsbanken och UNDP.[54] CSE var genomförandeorgan för ett av de åtta projektförslag som fanns att läsa på fondens hemsida i mitten av maj. UNDP svarade för sex och Världsbanken för ett.

OMFATTNING

I mars 2010 hade Anpassningsfonden ca 40 miljoner dollar. Avgifterna på CDM beräknas ge en intäkt på 450 miljoner dollar fram till 2012. Intäkterna från CDM är emellertid svår att förutsäga eftersom priset på utsläppskrediter varierar kraftigt. CDM har kritiserats kraftigt av en rad skäl,[55] och en reformering av mekanismen ingår i de nu pågående förhandlingarna. Fortsättningen av Kyotoprotokollet efter 2012 och fondens koppling till utvecklingen av CDM och andra marknadsmekanismer är avgörande för fondens fortsatta finansiering. Fonden är öppen för andra finansieringsslag, som frivilliga bidrag och "innovativa finansieringskällor". Ett första stort frivilligt bidrag på 45 miljoner euro från Spanien offentliggjordes den 29 april 2010, och Tyskland meddelade kort därefter (4 maj 2010) att landet anslår 10 miljoner euro.

Utdrag ur Anpassningsfondens policydokument

Strategic priorities

- Supporting adaptation priorities determined by and within developing countries
- Consistency with relevant national development, poverty reduction, and climate change strategies
- Taking into account existing scientific and political guidance
- Special attention to the particular needs of the most vulnerable communities

The decision on the allocation of resources of the Adaptation Fund among eligible Parties shall take into account:

- the level of vulnerability;
- the level of urgency and risks arising from delay;
- ensuring access to the Fund in a balanced and equitable manner;
- lessons learned in project and program design and implementation to be captured;
- securing regional co-benefits to the extent possible;
- maximizing multisectoral or cross-sectoral benefits;
- adaptive capacity to adverse effects of climate change.

SVERIGES STÖD HITTILLS

Av den särskilda klimatsatsningen på 4 miljarder kronor 2009–2011 som nyligen förlängts till 2012 ingår stöd till multilaterala organ om knappt 3 miljarder kronor. I presentationen av klimatsatsningen skriver regeringen följande: "Totalt avsätter regeringen 1 560 miljoner kronor under 2009–2011 för stöd till anpassning genom anpassningsfonden under Kyotoprotokollet, klimatkonventionens biståndsfinansierade fonder för anpassning, samt extra stöd till Världsbankens International Development Association (IDA) för att stödja IDA:s klimatsatsning som är inriktad på anpassningsåtgärder, men också ren energi och energieffektivisering."[56] Eftersom Anpassningsfonden inte omnämns separat framgår inte hur mycket pengar som reserveras för Anpassningsfonden.

I den revidering av klimatsatsningen som beslutades i december 2009, presenteras stöd till Anpassningsfonden åter tillsammans med stöd till andra fonder, totalt 1 255 miljoner kronor till Anpassningsfonden, GEF och SCCF/LCDF (se rutan nedan).[57]

Sverige har utöver att bidra till fondens administration hittills inte anslagit några pengar till Anpassningsfonden. Motivet till detta är att fonden ännu inte är verksam ("operationell"), eftersom fonden ännu inte har börjat betala ut pengar.[58]

Andra fonder under Klimatkonventionen[59]:

Least Developed Countries Fund (LDCF) finansierar de minst utvecklade ländernas arbete med att utveckla nationella anpassningsstrategier (NAPAs). Inrättades 2007, förvaltas av GEF. Sverige har hittills gett 10,9 miljonder dollar. I maj 2009 hade totalt 135 miljoner dollar donerats.

Special Climate Change Fund (SCCF) är öppen för alla utvecklingsländer och har ett brett mandat (både anpassning och utsläppsreduktioner). Fonden förvaltas av GEF och hade i maj 2009 totalt tagit emot 100 miljonder dollar, varav 6,1 miljoner dollar från Sverige.

SKÄL FÖR ETT STARKARE STÖD FÖR ANPASSNINGSFONDEN FRÅN SVERIGE

Anpassningsfonden uppfyller otvetydigt flera av de kriterier vi ställt upp i rapportens inledning. Den har stor legitimitet eftersom den rapporterar direkt till Kyotoprotokollets högsta beslutande organ under FN:s klimatkonvention. Styrelsen har en rättvis representation av olika länder och arbetar på ett mycket öppet sätt, även om observatörer inte har rätt att yttra sig på mötena. Även kriteriet om att anpassning ska finansieras genom gåvor snarare än lån uppfylls.

Vad gäller kraven på god kapacitet, effektivitet och tillgänglighet är det ännu för tidigt att säga något säkert, eftersom inga pengar har betalats ut ännu. Den modell för förmedling av pengarna, genom bland annat så kallad direkt tillträde, som utarbetats är emellertid mycket lovande. Modellen syftar även till att främja ett nationellt ägarskap och andra principer för biståndseffektivitet. De första åtta ansökningarna publicerades på fondens hemsida i maj 2010. Under ca fyra veckor är det möjligt att kommentera dem innan de behandlas av fondens styrelse. Vilka möjligheter till insyn och inflytande det civila samhället i praktiken kommer att ha i planeringen och genomförandet av anpassningsåtgärder är emellertid ännu oklart.[60]

Anpassningsfonden har inte gjort några direkta hänvisningar till rättighetsperspektivet eller de mänskliga rättigheterna.

Sammantaget finns starka skäl för Sverige att på ett tydligt sätt stödja dess fortsatta utveckling. Ett sådant stöd är mycket angeläget eftersom den nuvarande finansieringen genom CDM-avgifter är helt otillräcklig, och dessutom beroende av att Kyotoprotokollet förnyas. Om inte fondens ges ett tydligt politiskt stöd och dess finansieringsbas breddas riskerar den att marginaliseras.

Ett tydligt stöd för Anpassningsfonden skulle kunna få en rad positiva konsekvenser.

- Ett tydligt stöd för Anpassningsfonden skulle bidra till att minska förtroendeklyftan mellan utvecklingsländer och industriländer i klimatförhandlingarna. Genom att uppmärksamma de stora framsteg som styrelsen har gjort med att genom konsensus lägga fast stabila och transparenta arbetsformer visar man på konkreta erfarenheter av ett förtroendefullt samarbete mellan utvecklingsländer och industriländer.

- Om Anpassningsfonden ges konkret stöd kan den demokratiska styrningsmodellen och systemet för direkt tillträde inspirera och påverka utformningen av den framtida finansieringsarkitekturen, exempelvis Copenhagen Green Climate Fund.

- Anpassningsfondens modell med nationella genomförandeorgan som ska garantera att programmen är väl förankrade i ländernas planering skulle i framtiden kunna spela en viktig roll i att säkerställa att även annat klimatstöd integreras i ländernas nationella utvecklingsstrategier och planer.

---

50 www.adaptation-fund.org

51 Styrelsen har 16 ledamöter: två representanter för var och en av FN:s fem regionala grupper, en representant för de små ö-staterna, en representant för de minst utvecklade länderna, två representanter för Annex 1-länderna (i-länderna utom USA), två representanter för icke Annex 1-länderna.

52 CDM, Clean Development Mechanism, är en så kallad flexibel mekanism under Kyotoprotokollet. Genom CDM kan i-länder köpa utsläppsreduktioner som genomförts i utvecklingsländer och tillgodoräkna sig dem som sina egna. Två procent av Certified Emission Reductions, CER, kanaliseras till Anpassningsfonden, och dessa utsläppsreduktioner monetariseras på utsläppsmarknaden.

53 Sida har ramavtal med 15 organisationer, däribland Röda Korset, Rädda barnen, Svenska kyrkan och Diakonia, som ansvarar för kanalisering, genomförande och rapportering av Sidas stöd till det civila samhället i utvecklingsländer.

54 Adaptation Fund Board. 2010.

55 Eklöf, (2005) och Climate Action Network International (2009).

56 Regeringskansliet (2008).

57 Utrikesdepartementet (2010).

58 Turid Tersmeden, Utrikesdepartementet, 10 mars 2010.

59 http://sites.google.com/a/climatefundsupdate.org

60 Action Aid (2009) sidan 28.

4. Slutsatser och rekommendationer

I denna skrift har vi pekat på ett antal kriterier vi anser bör beaktas i beslut om hur, och av vilken institution, pengar till anpassningsarbete i utvecklingsländer bör kanaliseras. Finansieringsfrågan hänger nära samman med klimatförhandlingarnas förutsättningar att nå framgång. För att överbrygga den förtroendeklyfta som finns mellan utvecklingsländer och rika länder i förhandlingarna är det viktigt att en framtida arkitektur för klimatfinansiering, där diskussionen om kanalisering av pengarna ingår, ses som legitim i alla parters ögon.

Vi har pekat på vikten av att beslut om stöd till anpassning utgår från de överenskommelser som sluts i förhandlingarna inom UNFCCC och att fonder för anpassningsstöd bör vara ansvariga inför och underställda UNFCCC och dess parter. Anpassningsfonden uppfyller detta krav mycket tydligt. De klimatfonder som Världsbanken har tagit initiativ till, CIF, är däremot inte ansvariga inför eller underställda Klimatkonventionen och dess parter, men har en koppling till den genom klausulen för utfasning. Huruvida denna bestämmelse kommer att träda i kraft återstår emellertid att se. Om stora belopp kanaliseras genom Världsbanken, och denna bygger upp kapacitet på området, så riskerar det som var tänkt att vara ett provisorium att bli permanent.

En fond bör styras på ett demokratiskt och rättvist sätt och ge de grupper och regioner som drabbas värst av klimatförändringarna, och därmed är målgruppen för anpassningsstöd, en särskild representation. I de styrande kommittéerna för CIF har utvecklingsländerna 50 procent av rösterna, vilket är ett stort steg framåt i jämförelse med Världsbankens styrelse. I Anpassningsfonden har utvecklingsländerna majoritet, och särskilt utsatta länder som små ö-nationer och minst utvecklade länder har särskild representation. Ett obegränsat antal observatörer från det civila samhället får närvara, men inte yttra sig, på mötena. På de styrande kommittémötena för Världsbankens anpassningsfond (PPCR) får ett begränsat antal representanter för det civila samhället delta och de har rätt att yttra sig.

Öppenhet i arbetet och möjlighet till insyn och granskning är centralt. På denna punkt utgör Anpassningsfonden med styrelsens helt öppna arbetssätt, webbsända möten och publicering av all dokumentation på hemsidan ett stort steg framåt. Världsbanken har också tagit viktiga steg mot öppenhet genom att öppna för observatörer och publicera mötesanteckningar och underlag på nätet.

En fond för kanalisering av anpassningspengar måste vara effektiv i bemärkelsen att på ett snabbt sätt kunna betala ut pengar utan krångliga byråkratiska hinder. En god kontroll och uppföljning av att pengar används på rätt sätt bör givetvis ske. Mot bakgrund av svårigheterna att få tillgång till stöd genom bland annat GEF har utvecklingsländerna i de internationella klimatförhandlingarna starkt betonat behovet av direkt tillgång (direct access) till klimatstöd. Den modell för direkt tillgång som Anpassningsfonden har utvecklat genom att ackreditera nationella genomförandeorgan i mottagarländerna – i stället för att enbart låta pengarna gå genom multilaterala organ – ger goda förutsättningar för att säkra en effektiv överföring av pengar, under förutsättning att en god kontroll sker och uppföljning görs.

Vi har också argumenterat för att anpassningsstöd ska ges som gåvor i stället för lån, vilket gör att Världsbankens anpassningsfond PPCR problematisk. Anpassningsfondens stöd kommer däremot ges i form av gåvor, inte lån.

Lärdomar från många års erfarenheter av bistånd måste tas tillvara om det ska gå att säkra effektiviteten i insatser även på klimatområdet. Stöd till klimatanpassning bör framförallt främja ägarskap i mottagarländerna och baseras på och integreras i mottagarländernas egna utvecklings-

planer och nationella budgetprocesser. Här kan Anpassningsfondens modell med nationella genomförandeorgan, som ska garantera att programmen är väl förankrade i ländernas planering, bidra till ökad integrering.

Stöd bör inte villkoras med krav på ekonomiska reformer i mottagarländer som inte är relaterade till målsättningarna med anpassningsstödet. Här finns frågetecken kring Världsbankens klimatfonder eftersom det krävs att ett land har ett låneprogram eller policydialog med en multilateral utvecklingsbank för att få pengar från Världsbankens anpassningsfond (PPCR). Ekonomiska reformer nämns inte i Anpassningsfondens strategiska prioriteringar eller specifika kriterier för fördelning av resurser.

Lokala aktörers och fattiga människors deltagande och inflytande över utformningen av insatserna är central för att främja ägarskap och hållbarheten i insatserna. Världsbanken har tidigare inte visat sig framgångsrik i detta sammanhang. Anpassningsfonden har i sina styrdokument inte några tydliga skrivningar som garanterar lokala aktörers inflytande, även om en av de strategiska prioriteringarna är att särskild uppmärksamhet ska riktas till de särskilt utsatta samhällena.[61] Detta är en svag punkt i båda sammanhangen, och är något som är viktigt för både givarländer och civilsamhället att följa noga under kommande åren.

Vare sig Världsbanken eller Anpassningsfonden refererar uttryckligen till att de mänskliga rättigheterna måste respekteras vid genomförandet av anpassningsåtgärderna. Också här finns ett stort utrymme för förbättringar.

ATT VÅGA SATSA PÅ NÅGOT NYTT

En ofta nämnd invändning mot Anpassningsfonden är att den "ännu inte är operationell". Detta stämmer inte längre eftersom fonden från och med april 2010 tar emot ansökningar från mottagarländer. Ett annat argument är att "vi ska inte bygga upp nya institutioner, utan använda de som redan finns." Detta argument gäller heller inte längre, eftersom Anpassningsfonden faktiskt existerar idag. En oro har också framförts att fonden saknar erfarenhet och att det därför råder osäkerhet om pengarna kommer att kunna betalas ut på ett säkert sätt. Givet fondens goda institutionella förutsättningar finns det dock inget som tyder på att den inte skulle kunna fungera på ett effektivt sätt.

I den svenska diskussionen framförs även en varning för så kallade vertikala (tematiska) fonder, som Anpassningsfonden kan sägas vara, eftersom sådana riskerar att skapa parallella processer vid sidan om de nationella strategierna och institutionerna i utvecklingsländerna. Det är viktigt att alla åtgärder till stöd för anpassning integreras väl i ländernas utvecklingsplaner och det internationella utvecklingsbiståndet. Vi menar dock att detta kan säkerställs genom att det skapas mekanismer för detta på nationell nivå. På den internationella nivån, och vid mobiliseringen av resurser, finns det däremot goda skäl att lyfta fram klimatfrågan genom särskilda mekanismer och fonder.

I denna skrift har vi pekat på en rad argument för att ge Anpassningsfonden stöd. Spanien och Tyskland har valt att ge frivilliga bidrag till fonden och vi menar att Sverige bör följa deras exempel. Vi har i denna skrift också pekat på flera grundläggande invändningar mot varför Världsbankens klimatinvesteringsfonder, där anpassning ingår i en av dem, inte bör ses som ett bra alternativ för givare att kanalisera pengar till.

REKOMMENDATIONER:

- Sverige bör ge frivilligt ekonomiskt stöd till Anpassningsfonden som en tydlig markering att Sverige stödjer de principer som Anpassningsfonden vilar på.

- Sverige bör göra tydliga uttalanden till stöd för Anpassningsfonden genom att exempelvis föreslå att fonden får en roll i förmedlingen av de nya stora stöd till klimatanpassning som nu diskuteras och som utlovats i Copenhagen Accord. Det kan till exempel handla om att kanalisera pengar som mobiliseras via innovativa mekanismer såsom internationella flyg- och sjöfartsavgifter.

- Sverige bör föreslå att Anpassningsfondens uppbyggnad och arbetssätt ska utgöra en utgångspunkt i diskussionerna av finansieringsarkitekturen, exempelvis i utformningen av Copenhagen Green Climate Fund.

- Sverige bör verka för att klausulen om utfasning (sunset clause) av CIF:s anpassningsfond år 2012 upprätthålls och att utformningen av en framtida arkitektur för klimatfinansiering utgår från beslut fattade inom ramen för FN:s Klimatkonvention.

- Sverige bör välja att inte ge stöd till anpassning via CIF. På kort sikt, fram till utfasningen 2012, bör Sverige verka för att CIF:s stöd till anpassning (via PPCR) sker i form av gåvor i stället för lån, att stöd ges via nationella enheter som på ett effektivt sätt kan ge stöd till drabbade människor baserat på demokratiskt framtagna planer,

samt att stöd inte villkoras genom krav på reformer från som inte är relaterade till anpassnings-åtgärdens målsättningar.

- Sverige bör, oavsett vilken institution som förmedlar pengarna, verka för att fattiga människor som är särskilt drabbade av klimatförändringarna samt representanter för det civila samhället har möjlighet att delta i insatsernas alla faser.

- Sverige bör verka för att riktlinjer för ett rättighetsbaserat förhållningssätt till klimatanpassning utvecklas och tillämpas i all finansiering av klimatanpassningsåtgärder. Särskild vikt bör läggas vid en genusbaserad problemanalys och att insatserna stärker kvinnors deltagande och rättigheter.

61 "In developing projects and programmes, special attention shall be given by eligible Parties to the particular needs of the most vulnerable communities." Adaptation Fund (2009). Sidan 15.

Källförteckning

SKRIFTLIGA KÄLLOR

Action Aid (2009). Equitable Adaptation Finance: The Case for an Enhanced Funding Mechanism under the UN Framework Convention on Climate Change, September.

Action Aid, Aprodev, Church of Sweden, et. al.(2009). Suggestions on Adaptation in the Context of UNFCCC Negotiations: Input to the Swedish EU Presidency July – December 2009.

ACT International, Action by Churches Together (2009). Tackling Climate Change. Communities Making a Difference. Good Practice in Action.

Adaptation Fund (2009). Assessing Resources from the Adaptation Fund. The Handbook www.adaptation-fund.org

Adaptation Fund (2010). Report of the ninth meeting of the Adaptation Fund Board. http://www.adaptation-fund.org/system/files/AFB.B.9.12%20Report_final_0.pdf

Baer, P. et al. (2008). The Greenhouse Development Rights Framework. The right to development in a climate constrained world. Heinrich Böll Foundation, Christian Aid, EcoEquity and the Stockholm Environment Institute. http://gdrights.org/wp-content/uploads/2009/01/thegdrsframework.pdf

Ballesteros, Athena et.al. (2009). Power, Responsibility and accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance, WRI Working Paper. World Resources Institute, November. http://pdf.wri.org/working_papers/power_responsibility_accountability_2009-11.pdf

Bank Information Center (2009a). World Bank Energy Sector Lending: Encouraging the World's Addiction to Fossil Fuels, 10 February. http://www.bicusa.org/en/Article.11033.aspx

Bank Information Center (2009b). World Bank Group Energy Sector Lending Trends – FY2009, 3 December. http://www.bicusa.org/en/Article.11675.aspx

Bond, Development and Environment Group and Bretton Woods Project (2009). Are we nearly there yet? Bridging UK supported funds and a post 2012 climate architecture, June.

Bretton Woods Project (2009a). Bank wrestling for control of climate finance, Update, Number 68, November. http://www.brettonwoodsproject.org/art-565602

Bretton Woods Project (2009b). The role of the World Bank in climate financing, Update Number 68, November. http://www.brettonwoodsproject.org/art-565618

Bretton Woods Project (2010a). Bank prospects for climate finance, others weigh innovative sources, Update Number 69, January/February.
http://www.brettonwoodsproject.org/art-565935

Bretton Woods Project (2010b). Update on the Climate Investment Funds, March.
http://www.brettonwoodsproject.org/art-566053

Bretton Woods Project (2010c). Analysis of World Bank voting reforms,
Governance remains illegitimate and outdated, April.
http://www.brettonwoodsproject.org/doc/wbimfgov/wbgovreforms2010.pdf

Climate Funds Update: www.climatefundsupdate.org

Climate Investment Funds: http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/

Climate Investment Funds (2009). Programming and financing modalities for the SCF targeted program, the Pilot Program for Climate resilience (PPCR), 16 July.
http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/PPCR_Programming_Document_Final_16July_2009.pdf

Climate Action Network International (2009). Submission of the Climate Action Network International March 2009. Views on possible improvements to emissions trading and the project based mechanisms.
http://www.climatenetwork.org/climate-change-basics/by-meeting-and-date/cop-14-poznan-december-2008/March%202009%20-%20CAN%20position%20on%20CDM%20options.doc

Commission on Climate Change and Development (2009).
Closing the Gaps: Disaster risk reduction and adaptation to climate change in developing countries.

Eklöf, Göran (2005). Spruckna illusioner. CDM i praktiken. Naturskyddsföreningen.
http://www.naturskyddsforeningen.se/upload/Foreningsdokument/Rapporter/rapport_klimat_cdm_sprucknaillusioner.pdf

Eklöf, Göran (2009). Klimatnotan – De rikas ansvar och de fattigas rätt till utveckling, Globala Studier nr. 33, Kooperation Utan Gränser, Forum Syd, Diakonia och Naturskyddsföreningen.

Eurodad (2010). Why the World Bank is ill-fitted for climate finance: Key principles and recommendations for equitable climate finance governance, A Eurodad Position Paper, April.

Harmeling, Sven (2009). The Adaptation Fund in the debate on the post-2012 financial architecture. Germanwatch.

Nakhooda, Smita (2010). The Clean Technology Fund: Insights for development and Climate Finance, WRI Working Paper, World Resources Institute, March.

OED (2005). The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based-and-Driven Development, An OED Evaluation,

Radner, J. (2010). Looking ahead for lessons in the climate investment funds: a report on emerging themes for learning. Consultative draft for comment. http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/1100

Regeringskansliet (2008). Klimat- och energisatsningar i budgetpropositionen 2009. Promemoria från regeringskansliet daterad 2008-09-09.

Statement from South Africa and Africa Civil Society on Eskom's proposed $3.75 billion World Bank loan, 16 February 2010. http://www.bicusa.org/en/Article.11773.aspx

Svenska Dagbladet (2010). "Sverige positivt till kolkraftslån", 31 mars

Svenska kyrkan (2009). Klimat, livsmedelstrygghet och rätten till mat. http://www.svenskakyrkan.se/Webbplats/System/Filer/b38d2318-4185-407d-b597-52a3c0f904e6.pdf

UNFCCC (2007). Bali Action Plan. Decision -/CP.13 http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf

UNFCCC (2009). Copenhagen Accord. Decision -/CP.15 http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf

Utrikesdepartementet (2009). Beräkningsunderlag fast start klimatinsatser 2010-12. Odaterat dokument.

World Bank (2009). Changing the climate for development. World Development Report 2010.

Zedillo, E. et al. (2009) Repowering the World Bank for the 21st Century: Report of the High Level Commission on Modernization of World Bank Group Governance.

MUNTLIGA KÄLLOR OCH MAIL

Åsa Andrae, handläggare vid Utrikesdepartementet, 5 mars 2010

Turid Tersmeden, handläggare vid Utrikesdepartementet, 10 mars 2010.

Jan Cedergren, ordförande i Anpassningsfonden, 11 mars 2010.

Anders Wahlberg, Deputy Director, Department for Multilateral Development Cooperation Division for Multilateral Development Banks, på UD, Mailsvar 14 april 2010.

Bilagor

1. UTDRAG UR BALI ACTION PLAN

1. Decides to launch a comprehensive process to enable the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action, now, up to and beyond 2012, inimplementation of the Convention through long-term cooperative action, now, up to and beyond 2012, in order to reach an agreed outcome and adopt a decision at its fifteenth session, by addressing, inter alia:

(---)

(e) Enhanced action on the provision of financial resources and investment to support action on mitigation and adaptation and technology cooperation, including, inter alia, consideration of:

(i) Improved access to adequate, predictable and sustainable financial resources and financial and technical support, and the provision of new and additional resources, including official and concessional funding for developing country Parties;

(ii) Positive incentives for developing country Parties for the enhanced implementation of national mitigation strategies and adaptation action;

(iii) Innovative means of funding to assist developing country Parties that are particularly vulnerable to the adverse impacts of climate change in meeting the cost of adaptation;

(iv) Means to incentivize the implementation of adaptation actions on the basis of sustainable development policies;

(v) Mobilization of public- and private-sector funding and investment, including facilitation of carbon-friendly investment choices;

(vi) Financial and technical support for capacity-building in the assessment of the costs of adaptation in developing countries, in particular the most vulnerable ones, to aid in determining their financial needs;

2. UTDRAG UR COPENHAGEN ACCORD

3. Adaptation to the adverse effects of climate change and the potential impacts of response measures is a challenge faced by all countries. Enhanced action and international cooperation on adaptation is urgently required to ensure the implementation of the Convention by enabling and supporting the implementation of adaptation actions aimed at reducing vulnerability and building resilience in developing countries, especially in those that are particularly vulnerable, especially least developed countries, small island developing States and Africa. We agree that developed countries shall provide adequate, predictable and sustainable financial resources, technology and capacity-building to support the implementation of adaptation action in developing countries.

8. Scaled up, new and additional, predictable and adequate funding as well as improved access shall be provided to developing countries, in accordance with the relevant provisions of the Convention, to enable and support enhanced action on mitigation, including substantial finance to reduce emissions from deforestation and forest degradation (REDD-plus), adaptation, technology development and transfer and capacity-building, for enhanced implementation of the Convention. The collective commitment by developed countries is to provide new and additional resources, including forestry and investments through international institutions, approaching USD 30 billion for the period 2010–2012 with balanced allocation between adaptation and mitigation. Funding for adaptation will be prioritized for the most vulnerable developing countries, such as the least developed countries, small island developing States and Africa. In the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, developed countries commit to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion dollars a year by 2020 to address the needs of developing countries. This funding will come from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources of finance. New multilateral funding for adaptation will be delivered through effective and efficient fund arrangements, with a governance structure providing for equal representation of developed and developing countries. A significant portion of such funding should flow through the Copenhagen Green Climate Fund.

HELA VÄRLDEN, SVENSKA KYRKANS INTERNATIONELLA ARBETE
Kyrkokansliet, 751 70 Uppsala
TEL: 018-16 96 00 E-POST: info@svenskakyrkan.se
www.svenskakyrkan.se
PLUSGIRONUMMER: 90 01 22-3
BANKGIRONUMMER: 900-1223

DIAKONIA
Diakonia, 172 99 Sundbyberg
TEL: 08-453 69 00 E-POST: diakonia@diakonia.se
www.diakonia.se
PLUSGIRONUMMER: 90 33 04-4
BANKGIRONUMMER: 903 3044

ART.NR: SK10221
FÖRFATTARE: Gunnel Axelsson Nycander (SVENSKA KYRKAN) Penny Davies (DIAKONIA)
ISBN: 978-91-977903-6-9

Vid FN:s klimatmöte i Köpenhamn åtog sig de utvecklade länderna att bidra med sammanlagt 30 miljarder dollar i klimatstöd, så kallade snabbstartspengar, under perioden 2010–2012. Av detta ska Sverige bidra med 8 miljarder kronor.

Denna rapport diskuterar frågan om hur och genom vilka institutioner stöd till klimatanpassning bör kanaliseras. Inget är ännu beslutat om hur en framtida arkitektur för klimatfinansiering ska se ut, men beslut om hur de så kallade snabbstartpengarna ska kanaliseras kan få stor betydelse för hur den långsiktiga finansieringen kommer att utformas.

I huvudsak finns idag två alternativ för kanalisering av stöd till klimat-anpassning: Anpassningsfonden under FN:s klimatkonvention och en av de särskilda klimatfonder som Världsbanken tagit initiativ till. Utifrån principer om bland annat legitimitet, demokrati och öppenhet, kapacitet, effektivitet och tillgänglighet argumenteras här för att Sverige bör stödja klimatanpassning via Anpassningsfonden.