

# Fra Grøn til Sort: Introduktion til de forskellige typer klimafinansiering

Temanummer: Klimakrisen – de næste skridt

Med regeringens udspil om at øge klimabistanden til udviklingslandene, og de danske pensionskassers beslutning om at dedikere 350 milliarder til den grønne omstilling, er der fokus på den finansielle side af klimaomstillingen. Kort fortalt kræver omstillingen til et lavemissionssamfund at finansielle strømme ændres, så der flyder penge til investering i vedvarende energi, infrastruktur til elbiler, mere energieffektive produkter, forskning, etc. På samme måde kræver tilpasningen til de uundgåelige klimaforandringer investering i fx klimasikrede transportnetværk, kloakering og bygninger. Teknologisk innovation er vigtig, men for at nye teknologier skal blive anvendt i tilstrækkeligt omfang, kræver det finansiering. Det gælder både globalt og i Danmark. Og den finansiering kommer p.t. og i fremtiden fra både offentlige og private kilder.

En enkelt og stadig mere populær løsning i forhold til at drive klimaomstillingen er at sætte en pris på udledningerne gennem en CO<sub>2</sub>-skat eller et kvotehandelsystem, sådan at udlederne får et økonomisk incitament til at skære ned på deres udledninger (Pigou 1932; Coase 1960). I Danmark, EU og en del andre lande fra alle dele af verden har man indført sådanne skatter og kvotehandelsystemer. Men reelt dækker de ”kun” 20 % af de globale udslip, og lider under, at cirka halvdelen af priserne i dag er under 10 dollars/ton (World Bank, Ecofys and Vivid Economics 2019). Til sammenligning vurderer the High-Level Commission on Carbon Prices (2017), at prisen i 2020 skulle ligge mellem 40 og 80 dollars/ton og dække samtlige udslip, et prisniveau der gælder for mindre end fem procent af de globale udslip. Det er med andre ord ikke politisk realistisk, at prissætning gennem skatter og kvotehandling når en dækningsgrad og et niveau, der alene er tilstrækkeligt til at drive omstillingen.

Selvom ændring af de finansielle strømme er en nødvendig forudsætning for omstillingen til et klimavenligt samfund, er det ikke en tilstrækkelig forudsætning. Adfærdsændringer som det at køre mindre i bil, flyve mindre og spise mindre kød er samlet set nødvendige og kan ikke drives af klimafinansiering. Men klimafinansiering kan gøre dem lettere, fx ved at investere i offentlig transport og mulighed for samkørsel. Spørgsmålet er, hvordan de finansielle strømme ændres. Denne artikel er et forsøg på at give en introduktion til de forskellige typer klimafinansiering, og hvordan de politiske beslutninger man træffer inden for en strøm, kan påvirke andre, større og mere betydningsfulde strømme. Fokus er på den politiske dimension, fordi det er politiske beslutninger, der skaber rammerne for investorernes beslutninger. Selvom private



**JAKOB SKOVGAARD**

Lektor

Institut for Statskundskab  
Lunds Universitet

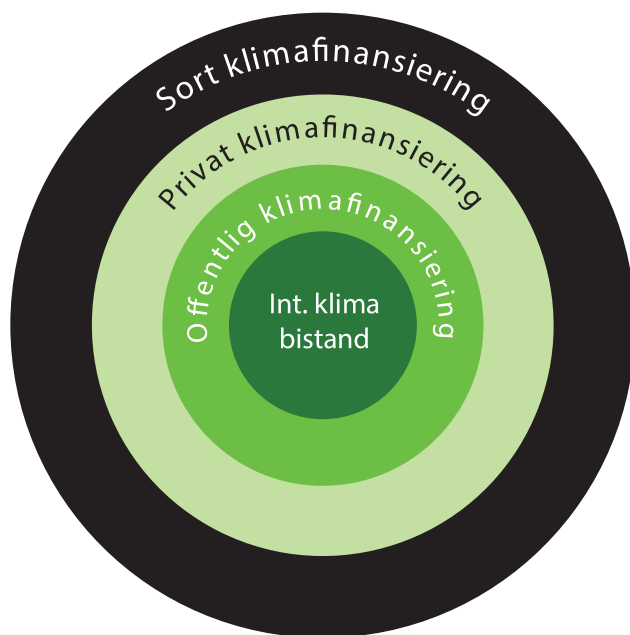
beslutninger som pensionskassernes 350 milliarders investering i den grønne omstilling og flere private investorers beslutninger om at undgå investering i olie, kul og gas er væsentlige, kommer politiske beslutninger til at være afgørende. Hvis man opstiller de forskellige typer af klimafinansiering i forhold til hinanden, kan man se dem som koncentriske cirkler, hvor de inderste cirkler er mindre end de yderste, men hvor cirklerne også påvirker hinanden. Den yderste cirkel, finansiering, der har en negativ påvirkning af klimaet, som for eksempel subsidier til udvinding af olie, kul og gas, er måske pt den vigtigste form for finansiering.

### **Klimafinansierings fire cirkler**

#### ***Den internationale klimabistand***

Inderst er klimafinansiering forstået som offentlige overførsler fra de industrialiserede lande til udviklingslandene, som også omtales som klimabistand. Det er denne slags penge, som regeringen og dens støttepartier har øget i den nye finanslov. Konkret anslås de at udgøre ca. 56 milliarder dollars i 2016, inklusiv finansiering både gennem bi- og multilaterale institutioner (UNFCCC Standing Committee on Finance 2018). Disse penge er vigtige i forhold til at påvirke klimaomstillingen i udviklingslandene, men også som løftestang i forhold til private investeringer (mere om dette under diskussionen af den tredje cirkel) og som en del af forhandlingerne i under FN's Klimakonvention (UNFCCC). Angående det sidste aftalte man ved COP15 i København i 2009 at de industrialiserede lande skulle *mobilisere* 100 milliarder dollars til tiltag i udviklingslandene årligt i 2020 fra offentlige og private kilder. Det var en del af en aftale, hvor udviklingslandene til gengæld for første gang lovede at iværksætte tiltag for at nedbringe deres udslip. Det samme gjorde de industrialiserede lande, men det gjorde de allerede i Kyoto-protokollen fra 1997. I Paris-aftalen fra 2015 forpligtede både industrialiserede og udviklingslande sig på reduktionstiltag frem til 2025, og de industrialiserede lande forpligtede sig på at mobilisere klimafinansiering på over 100 milliarder dollars årligt efter 2025. Næste år bliver således et vigtigt år i forhold til, om 100 milliarder-målet fra COP15 er blevet nået, men der er uenighed mellem industrialiserede lande og udviklingslandene om, hvilke private penge der skal tælles med, og hvordan man sikrer penge til de fattigste og mest sårbare udviklingslande.

Figur 1: De forskellige typer klimafinansiering



For udviklingslandene er den offentlige klimafinansiering ikke kun et spørgsmål om at katalysere klimaomstillingen, men også et spørgsmål om kompensation for klimaforandringer hovedsageligt skabt af de rige lande og økonomisk støtte til at følge en anden, mere klimavenlig vej til velstand end den de industrialiserede lande har fulgt. De er også utilfredse med, at pengene til klimabistanden dækkes over udviklingsbistanden, fordi de mener, at de samme penge reelt bruges til at opfylde løftet om 0,7 % af BNI i udviklingsbistand og 100 milliarder i klimafinansiering. Derfor betyder – i mange udviklingslandenes øjne – at en øgning af klimabistanden indenfor udviklingsbistanden, der ikke modsvares af en tilsvarende øgning af udviklingsbistanden, at man tager penge fra dem der skulle have modtaget udviklingsbistanden og giver den i klimabistand (Weikmans & Roberts 2017). Det er også den kritik, som NGO'er har rejst af regeringens øgning af klimabistanden. Denne utilfredshed med niveauet for de industrialiserede landes klimabistand påvirker udviklingslandenes vilje til at reducere egne udslip. Omvendt vil de industrialiserede landes regeringer gerne have kontrol med klimabistand de leverer, for at kunne fordele dem efter egne prioriteter, lige fra kvinders rettigheder og undgå korruption over at løfte mest mulig privat finansiering til at begunstige allierede lande og eget erhvervsliv (Weiler et al 2018). Klimabistanden allokeres i et fragmenteret system uden decideret overordnet styring (Pickering, Betzold & Skovgaard 2017). Bortset fra enkelte fonde som FN's Grønne Klimafond (besluttet ved COP15) har udviklingslandene begrænset mulighed for at påvirke hvilke lande og hvilke typer projekter der modtager klimafinansiering. Og de industrialiserede lande træffer beslutningerne om fordelingen af klimabistand individuelt med relativt lille grad af koordinering (Lundsgaarde, Dupuy &

Persson 2018). Alt i alt mindsker fragmenteringen muligheden for at sende et samlet signal til de private investorer.

### ***Den nationale offentlige klimafinansiering***

Den næste cirkel består af offentlige midler generelt, dvs. både brugt indenfor landets grænser og leveret som klimabistand. Generelt er den klimafinansiering regeringer anvender indenrigs langt større end hvad der leveres som klimabistand. På globalt plan udgjorde national offentlig finansiering (både indenfor industrialiserede og udviklingslande) i 2016 mere end 130 milliarder dollars (Climate Policy Initiative 2018). Disse penge går blandt andet til infrastruktur (fx ladestationer til elbiler), forskning, vedvarende energi og klimatilpasning. Hvis man skal nå klimamålene for 2030 og 2050, især det ambitiøse danske 70-procentsmål, kræver det at denne finansiering skaleres op. Selvom prisen på vedvarende energi falder drastisk og behovet for subsidier til sådan energi bliver mindre (på langt sigt nok unødvendig i de fleste tilfælde), er der fortsat behov for investering i opbevaring af vedvarende energi (der afhænger af solskin, vind o.l.), el til varme og transport, for ikke at tale om reduktioner udenfor elsektoren og klimatilpasning. I endnu højere grad end den internationale klimabistand bliver denne finansiering afgjort nationalt med meget lille grad af koordinering landene imellem.

Et vigtigt spørgsmål der bliver afgjort nationalt er, hvor pengene skal komme fra. Selv om det på den lange bane bedre kan betale sig at investere for at mindske klimaforandringerne end at lade stå til (Stern 2006), skal der stadig findes penge på den korte bane. De kan kort fortalt enten hentes ved at tage pengene fra andre offentlige udgifter, indføre en pris på CO<sub>2</sub>-udslip eller øge andre skatter. Ingen af de muligheder er ukontroversielle. Fra forskellige sider har man argumenteret for at gøre finanspolitikken ”grøn” på både indtægts- og udgiftssiden (UNEP 2011; Terton et al 2015; Edenhofer 2017), dvs. både anvende offentlige udgifter og skatter til at promovere et klimavenligt samfund. Selvom dette giver god mening, kan det være svært at indføre i praksis. I takt med at flere lande indfører CO<sub>2</sub>-skatter og kvotehandel, møder sådanne skatter ofte modstand, som de Gule Vestes reaktion på øgede CO<sub>2</sub>-skatter i Frankrig viste.

### ***Den private finansiering til klimaformål***

Den tredje cirkel er privat finansiering til klimatiltag, og er langt større end de forrige to. På globalt plan er sådanne investeringer blevet anslået til at udgøre 230 milliarder dollars i 2016 (Climate Policy Initiative 2018), selv om det er svært at indhente præcise data i forhold til sådanne investeringer og de faktiske tal kan være højere. Selvom meget af denne finansiering foregår uden offentlig involvering, er offentlig involvering vigtig indenfor en række områder, særligt hvor private investorer anser risikoen for at være høj eller tilbagebetalingsperioden for at være lang. Det gælder blandt andet investeringer i udviklingslandene og/eller i nye teknologier der ikke er fuldt udviklede eller konkurrencedygtige. Her kan offentlige midler anvendes til at stille garantier,

at låne penge til en lavere rente end private långivere, osv. Klimabistand, kanaliseret bilateralt eller gennem udviklingsbanker som Verdensbanken eller fonde som den Grønne Klimafond spiller allerede en væsentlig rolle i den sammenhæng i udviklingslande. CO<sub>2</sub>-skatter og subsidier til for eksempel el-biler eller infrastruktur til vedvarende energi kan også være med til at give investorer et signal om hvad omkostningerne ved at investere i fossil vis-a-vis vedvarende energi vil være på længere sigt. På den måde kan offentlige beslutninger der drejer sig om beløb i milliard-klassen spille en afgørende rolle i forhold til at flytte beløb i billion-klassen fra ikke-bæredygtige investeringer til klimavenlige investeringer (Hansen et al. 2017). FN's Klimapanel (2018) vurderer at for at holde de globale temperaturstigninger inden for 1,5 grader kræver det investeringer på omkring 2,4 billioner årligt alene inden for energisektoren, og altså ikke medregnet investeringer i klimareduktioner for eksempel indenfor landbrug eller i klimatilpasning.

### ***Den sorte finansiering***

Endeligt er der den fjerde cirkel, som udgøres af den finansiering der påvirker klimaet negativt. Det er investeringer og forskning i udvinding af olie, kul og gas, subsidier til disse fossile brændstoffer, osv. Man kalder det ofte "sort" finansiering i modsætning til den "grønne" finansiering, der påvirker klimaet positivt. Denne cirkel repræsenterer på globalt plan en større sum end de tre øvrige, både når det gælder offentlig og privat finansiering. For eksempel anslår det Internationale Energiagentur (IEA) og OECD, at subsidierne til fossile brændstoffer i 76 lande udgjorde 373 milliarder dollars i 2015<sup>1</sup> (IEA & OECD 2018), mens subsidier til vedvarende energi udgjorde 150 milliarder (IEA 2016). IEA og OECD's estimat medregner ikke den støtte, der gives over udviklingsbistanden (inklusiv de multilaterale udviklingsbanker som Verdensbanken) til fossile brændstoffer, bl.a. olie-indvending og kulkraftværker. For eksempel har Verdensbanken og den Afrikanske Udviklingsbank lånt penge til bygningen af, hvad der vil blive verdens største kulkraftværk i Sydafrika. Men mange ting har ændret sig, siden de to udviklingsbanker besluttede at låne penge til projektet, og Verdensbanken vil ikke længere låne penge til kulkraftværker og andre fossile projekter. Reelt låner Verdensbanken stadig penge til olie- og gasprojekter, som for eksempel olieraffinerier, men nye lån til kulkraftværker vil ikke blive godkendt. Når det drejer sig om privat finansiering, har kul også fået sværere ved at skaffe finansiering. For eksempel har mineselskabet Adani indtil videre ikke lykkedes at rejse kapital til sin planlagte kulmine i Queensland i Australien, som vil være blandt verdens største. Bankerne har afvist at låne penge, da de anser projektet for at være for risikabelt (da den fremtidige efterspørgsel efter kul er usikker), på trods af at provinsregeringen i Queensland har lovet at finansiere jernbane m.m. mellem minen og udskibshavnen.

Den fjerde cirkel er ikke bare størst, den er også afgørende for omstillingen til klimavenlige samfund (Skovgaard & van Asselt 2019). Et konservativt estimat (Jewell et al. 2018) siger, at fjerner man de offentlige subsidier til fossile brændstoffer, vil man opnå en reduktion svarende til en fjerdedel af målene

under Paris-aftalen. Derudover er der muligheden for at anvende de penge, man sparer til klimatiltag som investeringer i vedvarende energi (Jakob & Hilaire 2015; Schmidt et al. 2017). Men finansieringen af fossile brændstoffer har også andre vigtige konsekvenser: For det første er den med til at låse verden fast i en infrastruktur baseret på fossile brændstoffer. Når kul- og gaskraftværker først er bygget, kan det bedst betale sig at lade dem fortsætte, indtil de er udtjente, hvilket er 30-50 år eller længere. For det andet er den slags finansiering med til at opretholde bestemte magtstrukturer, for eksempel ved at støtte den fossile industri (Newell & Johnstone 2018). Kulminearbejdere og olieindustri i USA kæmper mod enhver form for klimaregulering, men deres indflydelse ville være mindre, hvis ikke de modtog milliarder af dollars i subsidier fra forbunds- og delstater. Med andre ord gør den sorte finansiering det sværere at bryde ud af det fossile samfunds struktur og omstille sig til et klimavenligt samfund. Reelt udgør det at undlade at træffe en beslutning også en form for beslutning i denne sammenhæng. Vælger man for eksempel at fortsætte med gældende retningslinjer for lån eller støtte til fossile brændstoffer, bliver resultatet, at man understøtter det fossile samfund. Selv når prisen på vedvarende energi falder så meget, at subsidier i princippet ikke længere er nødvendige, får man ikke konkurrence på lige vilkår, hvis subsidierne til fossile brændstoffer fortsætter. Reelt er der allerede nu tegn på, at det politiske pres for flere fossile subsidier øges, når andre teknologier bliver mere rentable. Det er blandt andet tilfældet i USA, hvor den trængte kulindustri presser på for mere statsstøtte.

## Konklusion

Den overstående gennemgang har argumenteret for, at det er svært at adressere én cirkel uden også at adressere de andre. Hvad man gør med af milliarder af offentlige kroner, kan have stor betydning for, hvordan billioner af (offentlige så vel som private) kroner bliver anvendt. Vigtigst af alt er, at virkningen af finansieringen af reduktion af udslip bliver mindsket, hvis man samtidigt giver penge der øger udslip. Selv i tilfælde af, at energi fra vedvarende energi bliver billigere end energi fra fossile brændstoffer, kan subsidier til sidstnævnte opretholde deres dominerende position. Politiske beslutninger, herunder også ikke-beslutninger, har afgørende betydning. Og de politiske beslutninger bliver påvirket af en række faktorer, inklusiv hvad der opfattes som retfærdigt, og etablerede magtstrukturer som den fossile industris indflydelse.

## Noter

1. IMF (2019) definerer subsidier til fossile brændstoffer som fraværet af prissætning af sociale omkostninger, en langt mere vidtrækkende definition af disse subsidier, og når frem til at subsidier findes i stort set alle lande og globalt set udgør 5.200 milliarder dollars, svarende 35.000 milliarder kroner eller 16 gange Danmarks bruttonationalprodukt. I Danmark var der ifølge IMF (2015) i 2013 subsidier på 5,8 milliarder dollars eller knap 40 milliarder kroner.

## Litteraturliste

- Climate Policy Initiative (2018). *Global Climate Finance: An Updated View 2018*. London, Climate Policy Initiative.
- Edenhofer, O., B. Knopf, C. Bak and A. Bhattacharya (2017). *Aligning climate policy with finance ministers' G20 agenda*. 7: 463-465.
- Hansen, G., D. Eckstein, L. Weischer and C. Bals (2017). *Shifting the Trillions: The Role of the G20 in Making Financial Flows Consistent with Global Long-Term Climate Goals*. Bonn, GermanWatch.
- IEA (2016). *World Energy Outlook 2016*, Éditions OCDE / OECD Publishing.
- International Energy Agency og Organisation for Economic Co-operation and Development (2018). *Update on Recent Progress in Reform of Inefficient Fossil Fuel Subsidies that Encourage Wasteful Consumption*.
- IPCC (2018). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*.
- Jakob, M. and J. Hilaire (2015). "Using importers' windfall savings from oil subsidy reform to enhance international cooperation on climate policies." *Climatic Change* 131(4): 465-472.
- Jewell, J., D. McCollum, J. Emmerling, C. Bertram, D. E. H. J. Gernaat, V. Krey, L. Paroussos, L. Berger, K. Fragkiadakis, I. Keppo, N. Saadi, M. Tavoni, D. van Vuuren, V. Vinichenko and K. Riahi (2018). "Limited emission reductions from fuel subsidy removal except in energy-exporting regions." *Nature* 554(7691): 229-233.
- Lundsgaarde, E., K. Dupuy and Å. Persson (2018). *Coordination Challenges in Climate Finance*. Copenhagen, Danish Institute of International Studies. DIIS Working Paper.
- Newell, P. and P. Johnstone (2018). *The Political Economy of Incumbency – Fossil Fuel Subsidies in Global and Historical Context. The Politics of Fossil Fuel Subsidies and Their Reform*. J. Skovgaard and H. van Asselt. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Pickering, J., C. Betzold and J. Skovgaard (2017). *Special issue: managing fragmentation and complexity in the emerging system of international climate finance. International Environmental Agreements: Politics, Law & Economics*. 17: 1-16.
- Pigou, A. C. (1932). *The Economics of Welfare*. London, Macmillan.
- Roberts, J. and R. Weikmans (2017). "Postface: fragmentation, failing trust and enduring tensions over what counts as climate finance." *International Environmental Agreements: Politics, Law & Economics* 17(1): 129.
- Schmidt, T. S., T. Matsuo and A. Michaelowa (2017). "Renewable energy policy as an enabler of fossil fuel subsidy reform? Applying a socio-technical perspective to the cases of South Africa and Tunisia." *Global Environmental Change* 45: 99-110.
- Skovgaard, J. and H. van Asselt (2019). "The Politics of Fossil Fuel Subsidies and their Reform: Implications for Climate Change Mitigation." *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 10(4).
- Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change – The Stern Review*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Terton, A., P. Gass, L. Merrill, A. Wagner and E. Meyer (2015). *Fiscal Instruments in INDCs: How countries are looking to fiscal policies to support INDC implementation*. Geneva, International Institute for Sustainable Development.
- UNEP (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*.
- Weiler, F., C. Kloeck and M. Dornan (2018). "Vulnerability, good governance, or donor interests? The allocation of aid for climate change adaptation." 104: 65-77.
- World Bank (2018). *State and Trends of Carbon Pricing 2018*. Washington DC, The World Bank, Ecofys and Vivideconomics.