

Utvecklingsländernas klimatkostnader: ökade krav på EU men osäkra kalkyler

Internationella domstolen i Haag kommer att avge ett rådgivande yttrande om EU:s och andra utvecklade länders ansvar för att finansiera kostnaderna för klimatförändringarna i de minst utvecklade länderna. Harry Flam, senior rådgivare vid Sieps, visar att detta lär öka kraven på EU. Konsekvenserna för storleken på biståndet är däremot mycket osäkra.

FN:s klimatkonferens i Baku i november 2024 uppmanade de utvecklade länderna att öka sitt bidrag till klimatkostnaderna i utvecklingsländerna från och med 2035, från nuvarande 100 till 300 miljarder dollar per år. Utvecklingsländerna anser dock att de borde få mycket mer. FN:s konvention om klimatförändringar (klimatkonventionen) från 1992 och Parisavtalet från 2015 säger att de avtalsslutande parterna ska iaktta "... principen om rättvisa och gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga". Parisavtalet säger också att små önationer under utveckling är i behov av stöd, även om de inte är låginkomstländer.¹

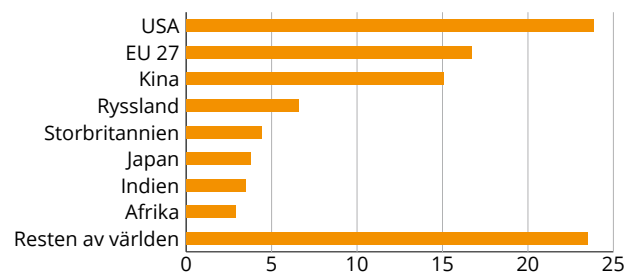
Det råder dock oenighet om vad klimatkonventionen och Parisavtalet mer konkret innebär för fördelningen av kostnaderna för klimatförändringarna mellan länder på olika utvecklingsnivåer. FN:s generalförsamling har därför begärt att Internationella domstolen i Haag ska avge ett rådgivande yttrande om vilka skyldigheter som gäller enligt internationell rätt och vilka legala konsekvenser som följer av påverkan på klimatet.² Domstolens yttrande väntas under 2025. Rådgivande yttranden är inte bindande men har ändå betydelse för tolkningen av folkrätten.

Principer för fördelningen av kostnaderna

Ordet ansvar i avtalstexterna kan tolkas så att klimatkostnaderna – i form av minskningar av utsläpp, anpassning samt ersättning för förluster och skador – inte ska fördelas på grundval av dagens

utsläpp av växthusgaser, utan på vad olika länder har släppt ut historiskt. När det gäller utsläppen av koldioxid till atmosfären från fossila bränslen och industriell verksamhet – vilka är lättast att beräkna – fördelas de enligt följande, mätt som procentandelar:

Utsläpp av CO₂ sedan 1750, procentandelar



Källa: Keller och O'Neill (2023)³

Avtalstexten säger också att fördelningen ska bygga på rättvisa och förmåga, vilket innebär att de utvecklade länderna bör finansiera åtminstone en del av utvecklingsländernas klimatkostnader och att detta bör ske i förhållande till varje lands inkomstnivå och storlek.

Beräknade kostnader för klimatomställningen

Det finns åtminstone sex olika beräkningar av de globala kostnaderna för klimatomställningen. Skillnaderna mellan dem är stora, vilket säger att de är mycket osäkra. Fem ligger mellan 3 500 och 4 500 miljarder dollar i genomsnitt per år fram till netto noll år 2050.^{3, 4} Detta motsvarar 3,3–4,2

¹ SÖ 2016:20.

² Annan internationell rätt, som FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, kan också få betydelse för domstolens yttrande. För en diskussion av rättsläget, se Liane Schalatek och Neil Bird, "The principles and criteria of public climate finance – a normative framework", Heinrich Böll Stiftung, 2022.

³ Christian Keller och Maggie O'Neal, "Costing the earth: What will it take to make the green transition work?", Barclay Investment Bank, 2023, <https://www.ib.barclays/our-insights/3-point-perspective/costof-the-green-transition.html>

⁴ Beräkningarna är beroende av osäkra prognoser om ekonomisk och befolkningstillväxt: ju högre tillväxt, desto större kostnader för klimatomställningen. Med tanke på att prognoser om befolkningstillväxten har visat sig vara överdrivna, finns det anledning att tro att kostnaderna också är det. United Nations, World Population Prospects 2024: Summary of Results, 2024.

procent av världens BNP 2023. Den beräkning som förefaller vara mest grundlig visar dock att det krävs 9 200 miljarder dollar per år.⁵

Klimatkonventionen säger att de utvecklade länderna ska bekosta *merkostnaden* (min kursivering) för klimatomställningen för de minst utvecklade länderna. Kostnadsutvecklingen innebär att kostnaden för ny el baserad på sol- och vindenergi har blivit lägre än kostnaden för ny el baserad på fossil och kärnenergi. De utvecklade länderna kan därför hävda att de inte ska stå för den del av omställningskostnaderna som avser investeringar i ny elproduktion baserad på sol- och vindenergi.⁶

Vilka blir konsekvenserna för EU?

För att ta reda på vilka krav som kan komma att ställas på EU behöver följande slås fast: vilka länder som är givare respektive mottagare, hur stor kostnaden för klimatomställningen beräknas vara i mottagarländerna och hur historiska utsläpp av växthusgaser ska vägas mot inkomstnivå och ekonomisk storlek.

FN har klassificerat de minst utvecklade länderna respektive små önationer som mottagare och alla övriga länder i FN som givare, inklusive Kina och Ryssland som har historiskt höga utsläpp. Mottagarländerna inkluderar således ett knappt hundratal länder med en befolkning på ungefär 1,3 miljarder eller 15 procent av jordens befolkning.⁷ Beräkningar av deras klimatkostnader varierar däremot väsentligt. Ett rimligt antagande är dock att kostnaderna per capita inte bör vara högre än i de utvecklade länderna som är betydligt mer industrialiserade, vilket innebär att mottagarländerna bör stå för högst 15 procent av de globala kostnaderna.

För att göra beräkningar använder vi oss av ett verktyg som utvecklades inför klimatkonferensen i Baku.⁸ Det finns inget entydigt sätt att mäta ekonomisk förmåga. Här väljer vi köpkraftsjusterad bruttonationalinkomst (BNI), vilket avspeglar både ekonomisk storlek och inkomst per capita. Det är heller inte självklart hur förmåga och utsläpp ska vägas samman. Vi gör det på tre olika sätt: (i) all vikt läggs på historiska utsläpp, (ii) ekonomisk

förmåga och historiska utsläpp har lika vikt samt (iii) all vikt läggs på köpkraftsjusterad bruttonationalinkomst. Dessutom laborerar vi med tre olika alternativ för klimatomställningsstödet storlek: 300 miljarder dollar per år, 525 miljarder dollar (beräknat på en global kostnad på 3 500 miljarder) respektive 1 380 miljarder dollar (beräknat på 9 200 miljarder dollar). Resultatet syns i tabellen.

EU: s finansiering av klimatkostnaderna i utvecklingsländer, miljarder US-dollar/år

Kostnadsalternativ	300	525	1380
Alternativa vikter			
Utsläpp 100 %	42	74	193
Utsläpp 50 % + BNI 50 %	45	78	206
BNI 100 %	48	85	222

Källa: Egna beräkningar och World Resources Institute Climate Finance Calculator

Stora skillnader i kostnaderna för klimatomställningen i de minst utvecklade länderna och små önationer under utveckling ger självklart stora skillnader för EU: s finansiering. Det som är anmärkningsvärt är att viktningen spelar en så liten roll! Som jämförelse uppgick EU: s offentliga och privata finansiering av klimatomställningen utanför EU till cirka 38 miljarder dollar 2023.⁹

Kraven på EU lär öka

Klimatkonventionen och Parisavtalet öppnar för tolkningar när det gäller de utvecklade ländernas ansvar för klimatkostnaderna i utvecklingsländerna. Våra mycket osäkra beräkningar visar att EU:s nuvarande bistånd ligger i nivå med vad som enligt klimatmötet i Baku kommer att krävas från och med 2035. Det förutsätter dock att länder med stora historiska utsläpp som Kina, Ryssland och USA – som nu lämnar Parisavtalet – bidrar på samma sätt som EU, vilket är osannolikt.

Troligen medför Internationella domstolens rådgivande yttrande att högre krav kommer att ställas på EU och övriga utvecklade länder eftersom klimatkostnaderna i utvecklingsländerna beräknas vara betydligt högre än de 300 miljarder dollar per år som bestämdes i Baku.

⁵ McKinsey & Company, The net zero transition, 2022.

⁶ Lazard, Lazard's Levelized Cost of Energy Analysis, Version 16.0, 2023.

⁷ UNFCCC Standing Committee on Finance, Second report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement, 2024.

⁸ World Resources Institute, Climate Finance Calculator, 2024.

⁹ Det bör noteras att finansiering inte är liktydigt med bidrag. EU och privata företag kan finansiera investeringar till lägre kostnader än vad mottagarländerna själva kan göra, vilket sänker kostnaderna för mottagarländerna.