



2009-12-03 Stockholm

Från gårdagens hjärte till dagens fossil

En granskning av regeringens agerande inför
klimatförhandlingarna i Köpenhamn



Innehållsförteckning

Inledning	3
Sammanfattning	4
Sveriges roll i den internationella miljöpolitiken.....	6
Från Stockholm till Johannesburg.....	6
EU-ordförandeskapet och Kyotoprotokollet 2001	10
Svenska framgångsfaktorer i den internationella miljöpolitiken.....	11
Den borgerliga regeringens agerande	12
Ett osynligt politiskt ledarskap	12
En stängd dörr till de fattiga länderna	14
Ett föregångsland som vilar på sina lagrar	19
En regering som är sig själv nog	21
Källor.....	23



Inledning

1992 var året för Riokonferensen. Då som nu styrdes Sverige av en borgerlig regering. Då, på Riokonferensen, höll miljöministern Olof Johansson (C) ett tal där han tog ställning för utvecklingsländernas sak i förhandlingarna. Efter talet gick den svenska flaggan i topp på intresseorganisationernas alternativa konferens Global Forum. Sverige blev dagens hjälte. Nu, under EU-toppmötet i Poznan 2008, blir Sverige istället utnämnt till "dagens fossil" för att man stenhårt drivit linjen att en stor del av EU:s utsläppsminskningar ska ske genom åtgärder i utvecklingsländerna snarare än på hemmaplan.

Med denna rapport försöker vi i det rödgröna samarbetet förstå vad som har hänt svensk internationell miljöpolitik. Hur har regeringen Reinfeldt fått Sverige att gå från gårdagens hjälte till dagens fossil?

För att komma fram till svaret har vi har pratat med personer och organisationer som har eller har haft en koppling till Sveriges internationella miljö- och klimatpolitik. Namnen på dessa hittar du längst bak i rapporten. Vi har också använt oss av skriftliga källor. På så vis har vi skapat oss en bild av Sveriges roll på den globala arenan historiskt sett ut men också i nutid.

Karin Svensson Smith (MP)

Morgan Johansson (S)

Peter Pedersen (V)



Sammanfattning

Det är ett faktum att vårt land spelat en stor roll under de senaste decennierna i den internationella miljöpolitiken. Det började med att Sverige initierade Stockholmskonferensen 1972, den första stora konferensen på den globala miljöarenan. Ända sedan dess har Sverige varit med och påverkat agendan, via mötena i Rio, Johannesburg och Kyoto.

En av de viktigaste och mest ödesmättade miljöfrågorna just nu, inte bara för Sverige utan för hela världen, är huruvida världssamfundet kommer att lyckas hejda de pågående klimatförändringarna i tid. Toppmötet i Köpenhamn i december i år är avgörande. Klimatförhandlingarna är komplexa och många intressen måste jämkas samman. Här har Sverige en nyckelroll som ordförandeland i EU.

Har då regeringen Reinfeldt har plockat upp stafettpinnen och fortsatt i vår svenska tradition av en ledande svensk internationell miljöpolitik? Nej, är slutsatsen som vi drar i denna rapport.

I samtalen med personer och organisationer som har, eller har haft, en koppling till Sveriges internationella miljö- och klimatpolitik har det framkommit att Sveriges historiska inflytande har byggt på:

- Ett proaktivt och initiativrikt politiskt ledarskap.
- Erfarna och kunniga förhandlare som har haft stort mandat från politiken.
- Ett långsiktigt internationellt solidaritetsarbete gentemot utvecklingsländerna.
- En ambition att vara ett föregångsland inom miljöpolitiken.
- En miljöpolitik och miljödiplomati med en stark vetenskaplig grund.
- En bred förankring för miljöfrågor på hemmaplan.



Det är utifrån dessa tidigare framgångsfaktorer som vi har utvärderat den borgerliga regeringens agerande inför klimatförhandlingarna i Köpenhamn.

Vår granskning visar att regeringen i många avgörande frågor har agerat tväremot hur Sverige historiskt sett har arbetat. Reinfeldt och hans regering har haft:

- Ett osynligt ledarskap där man har skruvat ned förväntningarna inför Köpenhamn. *Se avsnittet "Ett osynligt ledarskap"*.
- En politik som gått på tvärs med utvecklingsländernas önskemål. Regeringen har velat slippa ambitiösa åtaganden om nationella utsläppsminskningar inom EU samtidigt som man har förhalat frågan om finansiering av fattiga länders klimatåtgärder. *Se avsnittet "En stängd dörr till de fattiga länderna"*.
- En nedskruvad ambitionsnivå när det gäller Sveriges nationella utsläppsminskningar. *Se avsnittet "Ett föregångsland som vilar på sina lagrar"*.
- En minskad vilja att involvera forskarsamhället och övriga riksdagspartier inför och vid förhandlingarna. *Se avsnittet "En regering som är sig själv nog"*.

Regeringen Reinfeldt har alltså i många avseenden brutit den svenska linje som tidigare visat sig så framgångsrik. Därför är vår bedömning att regeringens agerande urholkat Sveriges och EU:s möjlighet att bidra till ett bra klimatavtal i Köpenhamn.



Sveriges roll i den internationella miljöpolitiken

1968 accepterade FN:s generalförsamling Sveriges förslag om att anordna en FN-konferens i Stockholm på temat ”den mänskliga miljön”. Det svenska initiativet utgjorde startskottet för det internationella miljöarbetet inom FN:s regi. Det var också början på en global process för hållbar utveckling som fortfarande pågår från Stockholm 1972 via Rio 1992 och Johannesburg 2002 fram till Köpenhamn 2009.

Det svenska internationella engagemanget har löpt som en röd tråd genom dessa decennier. Nedan ges ett försök att sammanfatta hur detta engagemang manifesterat sig i samband med de större miljö- och klimatkonferenserna och vilka framgångsfaktorer som har funnits.

Från Stockholm till Johannesburg

Under 1960-talet syntes flera tecken på att allt inte stod rätt till med vår miljö och alltfler röster höjdes för att politikerna skulle visa handlingskraft och göra något åt saken, inte minst i Sverige. I denna kontext föddes den svenska idén om en FN-konferens om miljöfrågan. Lars-Göran Engfeldt¹, tung diplomat med aktiv roll i Stockholm-Rio-Johannesburg processen för såväl Sveriges som FN:s räkning, listar ett antal tillgångar som möjliggjorde det svenska initiativet:

- En inflytelserik och skicklig diplomat i FN-ambassadören Sverker Åström
- Ledande politiker med miljöintresse
- Stark svensk opinion för miljöfrågor
- Svensk miljöexpertis med internationellt anseende
- Högkvalitativ svensk utrikestjänst

Stockholmskonferensen var i mångt och mycket en succé och resultaten var enligt Engfeldt² mer långtgående än någon hade kunnat hoppas på. Det skulle dock visa sig att genomförandet av överenskommelserna var en svårare nöt att knäcka. Birgitta Dahl

¹ Lars-Göran Engfeldt (2009), s. 32ff

² *Ibid.*, s. 67



menar dock att konferensen ändå var betydelsefull såtillvida att det ”var den nödvändiga början på en lång färd i reformistisk anda mot hållbar utveckling”³.

Redan under dessa tidiga år blev det tydligt att det fanns motsättningar mellan industriländer och utvecklingsländer. Utvecklingsländerna såg det som att miljöfrågan drevs av och för industriländerna och de var rädda att internationella miljöavtal skulle hindra deras sociala och ekonomiska utveckling. Därför fanns redan i Stockholmsdeklarationen skrivningar om att utvecklingsländers rätt att fokusera på ekonomisk utveckling och industriländernas ansvar att minska klyftan mellan nord och syd. Där fastslogs också att ekonomiska resurser till miljöarbetet ska vara additionella, alltså utöver biståndspengarna till fattigdomsbekämpning⁴. Sverige, och Sverker Åström i synnerhet, försökte överbrygga problematiken genom att ge tunga roller åt representanter från utvecklingsländerna i förhandlingsprocessen. Detta underlättades av Sveriges höga trovärdighet hos utvecklingsländerna genom vårt arbete med nedrustning, biståndsfrågor och mot apartheid.

Under de år som följde bildades FN:s miljösekretariat UNEP och ett flertal miljökonventioner tillkom. Sverige var mycket aktiv i arbetet med flera av dessa konventioner, däribland ”Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar” för att tackla försurningsproblemet. Arne Kaijser, professor i teknikhistoria, menar att arbetet med konventionen var banbrytande såtillvida att det ”visar att det går att åstadkomma miljösamarbete mellan länder med väldigt olika intressen”⁵. Bo Kjellén skriver att Sveriges insatser vid förhandlingsbordet och på forskningsområdet ”gav vårt land särställning i den här frågan”.⁶ Ett annat exempel, där Sverige hade en pådrivande roll, är ”Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet”.

Trots dessa framgångar förde miljöfrågan under denna tid en undanskymd tillvaro. Det skulle det dröja till slutet av 80-talet innan miljöfrågan återigen seglade upp på allvar. 1986 väcktes frågan om att anordna en andra miljökonferens av Sverker Åström och Maurice Strong, Stockholmskonferensens generalsekreterare. Frågan aktualiserades

³ Birgitta Dahls inledningsanförande vid Laboremus möte 2008-02-27

⁴ Lars-Göran Engfeldt (2009), s. 44ff

⁵ Kaijser, Arne ”Försurningen gick att hejda”, Dagens Nyheter 2009-11-26

⁶ Bo Kjellén (2007), s. 28



ytterligare året därpå i och med Brundtlandkommissionens rapport ”Vår gemensamma framtid”⁷. Precis som inför Stockholmskonferensen tog Sverige på sig en pådrivande roll i processen inför konferensen i Rio de Janeiro. I detta arbete spelade Birgitta Dahl en stor roll genom sitt stora internationella nätverk, genom att utöka samarbetet mellan Miljödepartementet och Utrikesdepartementet och genom att utnämna den erfarna och respekterade diplomaten Bo Kjellén till miljöambassadör med placering på Miljödepartementet⁸.

Arbetet inför Riokonferensen präglades av ett intensivt nätverksbyggande från Sveriges sida, för att skapa allianser och se till att konferensen skulle åstadkomma konkreta resultat. Denna strategi inleddes under Birgitta Dahls tid och fortsatte under Olof Johanssons tid som miljöminister. Sveriges prioriterade frågor var att en klimatkonvention och ett Agenda 21-program skulle skapas och vara färdiga att skrivas under på Riokonferensen⁹. Det var också i förhandlingsarbete inför konferensen som FN:s klimatpanel IPCC, med svenska ordföranden Bert Bolin, växte fram.

På hemmaplan satsade regeringen på att i förväg förankra sin agenda inför Riokonferensen inom såväl det politiska systemet som hos den breda allmänheten. Man tillsatte en nationalkommitté med representanter från samtliga riksdagspartier samtidigt som man satsade på ett brett folkbildningsarbete. En av utgångspunkter var att föregå med gott exempel och att skapa lokalt engagemang för miljöfrågorna. Därför lanserades fyra regionala miljöprojekt i Göteborg – Hisingen, västra Skåne, Dalälven och Sundsvall – Timrå. Detta var en strategi som man senare följde upp genom de lokala investeringsprogrammen (LIP) och klimatinvesteringsprogrammen (KLIMP). I klimatpropositionen 2005/06:172 slås denna linje fast ytterligare¹⁰:

”En av utgångspunkterna i den svenska klimatstrategin är att Sverige skall vara ett föredöme genom att visa det är möjligt att förena en offensiv klimatpolitik med en god ekonomisk tillväxt”

”Klimatfrågan utgör en integrerad del i regeringens övergripande politik för miljödriven tillväxt och en rättvis och hållbar global utveckling. Kraftfulla nationella åtgärder och en aktiv

⁷ Lars-Göran Engfeldt (2009), s. 115

⁸ *Ibid.*, s. 96

⁹ *Ibid.*, s. 123

¹⁰ Proposition 2005/06:172 ”Nationell klimatpolitik i global samverkan”, s. 8



medverkan i det globala klimatsamarbetet är insatser som kompletterar och ömsesidigt förstärker varandra”

Under Riokonferensen hade Sverige en framträdande roll genom Bo Kjellén som var ordförande i en av konferensens arbetsgrupper. En av knäckfrågorna under konferensen var finansieringen av utvecklingsländernas insatser. I denna fråga drev de nordiska länderna kravet om stärkta finansiella institutioner. Finansieringsproblematiken var också en fråga som engagerade miljöminister Olof Johansson. I hans tal på Riokonferensen hade han med sig ett löfte från den borgerliga regeringen om additionella resurser¹¹ till utvecklingsländerna - ett tal som resulterade i att den svenska flaggan hissades på intresseorganisationernas alternativa konferens Global Forum. Att visa sig villig att finansiera miljöåtgärder i andra länder var ett sätt att visa att den rika världen kunde ta ansvar för andra än sig själva. På så vis kunde utvecklingsländerna bli mer benägna att ta på sig ett åtgärdsbeting.

Under de följande åren bedrev Sverige också en offensiv kemikaliepolitik - först på hemmaplan, efter EU-inträdet på en europeisk nivå och sedermera också på en global nivå¹². Det började redan efter Riokonferensen när regeringen Bildt lade en proposition om riktlinjer för svensk kemikaliehantering¹³. Detta utmynnade 1998 i att Sverige tog initiativet till en ny europeisk kemikaliestrategi, vilket så småningom resulterade i EU:s kemikalielagstiftning REACH. Lagstiftningen trädde i kraft 1 juni 2007 och åren däremellan hade viktiga beslutsfattare som Anna Lindh, Kjell Larsson och Margot Wallström drivit på förhandlingarna. På Världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg togs ett beslut om att utarbeta en global kemikaliestrategi. Förhandlingarna inleddes 2003 och året därpå valdes Sveriges miljöambassadör Viveka Bohn till ordförande. I strategin, som antogs 2006, lyckades vi införliva den nordiska kemikaliepolitiken och våra miljömål om ”Giftfri miljö”. Sverige spelade en central roll i detta arbete.

¹¹Medel utöver de biståndspengar som är avsedda för fattigdomsbekämpning.

¹²Bo Kjellén (2007), s. 49ff

¹³Prop. 1993/94:163 ”Riktlinjer för en fortsatt kretsloppsanpassning av samhället - åtgärder för att minska riskerna med kemikaliehanteringen”



I våra samtal har det framkommit att Sveriges starka ställning i den internationella miljöpolitiken under denna tid främst hade tre orsaker. För det första understödde vi våra krav och förslag med forskningsresultat – många framgångsrika forskare såsom Bert Bolin, ordförande i FN:s klimatpanel IPCC, var direkt involverade i förhandlingsarbetet. Dessutom involverade man intresseorganisationer som Naturskyddsföreningen. För det andra så hade vi ett ambitiöst nationellt miljöarbete som kunde användas som gott exempel och som visade att vi inte enbart krävde förändringar av andra. För det tredje hade de socialdemokratiska regeringarna en medveten linje om att ha en långsiktig och proaktiv roll i den internationella miljöpolitiken.

EU-ordförandeskapet och Kyotoprotokollet 2001

Våren 2001 var Sverige ordförande i EU. Enligt Bo Kjellén är det svårt att i denna roll driva specifika svenska intressen, man måste driva en politik som gagnar hela regionen. Detta hindrar emellertid inte att ordföranden kan ha en tydlig egen agenda. I den socialdemokratiska regeringens målsättning för ordförandeskapet 2001 var klimatpolitiken en prioriterad fråga. Man angav tre huvudinriktningar för klimatarbetet. För det första skulle man säkerställa en enad EU-position, för det andra verka för att förhandlingarna om Kyotoprotokollet snabbt skulle återupptas, för det tredje skulle man driva på unionens interna klimatarbete¹⁴.

Inför ordförandeskapet lades stort krut på att skapa förankring och förtroende för denna politik, såväl inom EU som i riksdagen. Med sig i bagaget hade man också en tydligt formulerad klimatpolitik och ståndpunkter inför förhandlingarna. Regeringens engagemang för Kyotoprotokollet var heller inget nytt – under förhandlingarna i Kyoto (COP 3) hade dåvarande miljöminister Anna Lindh varit en av de ledande i EU-kretsen för en pragmatisk och resultatorienterad linje¹⁵.

Under ordförandeskapet, i mars 2001, sa Bush-administrationens slutgiltigt nej till Kyotoprotokollet. Man sa att ”the Kyoto protocol is dead; it was dead on the arrival of this administration”. Reaktionen från Sverige och EU var kraftfull. Dåvarande

¹⁴ Bo Kjellén (2007), s. 75.

¹⁵ *Ibid.* s. 73



miljöminister Kjell Larsson gjorde tydligt klart att EU skulle ratificera protokollet och att man skulle göra allt i sin makt för att få andra länder att ratificera. En intensiv resediplomati inleddes med besök i G77-gruppens ordförandeland Iran och Indien, Kina, Ryssland, Japan, Canada och Australien. Samtidigt behölls kontakten med USA och på toppmötet i Göteborg kunde man enas om att ”agree to disagree” där USA lovade att inte motarbeta Kyotoprotokollet¹⁶.

Bo Kjelléns omdöme om det svenska ordförandeskapet 2001 är att det var framgångsrikt. Han framhåller att de svenska insatserna var möjliga tack vare att ”det interna klimatarbete och det allmänna opinionsläget i Sverige skapade förutsättningar för den svenska delegationen att ha vida och flexibla instruktioner” och att Kjell Larsson imponerade med sitt ”personliga engagemang och goda politiska omdöme”¹⁷.

Svenska framgångsfaktorer i den internationella miljöpolitiken

Vår korta historiska exposé visar med tydlighet att vårt land har spelat en stor roll på den internationella miljöarenan från Stockholmskonferensen 1972 fram till det senaste regeringsskiftet. Sammanfattningsvis kan vi se en tydlig svensk linje som har byggt på:

- Ett proaktivt och initiativrikt politiskt ledarskap.
- Erfarna och kunniga förhandlare som har haft stort mandat från politiken.
- Ett långsiktigt internationellt solidaritetsarbete gentemot utvecklingsländerna.
- En ambition att vara ett föregångsland inom miljöpolitiken.
- En miljöpolitik och miljödiplomati med en stark vetenskaplig grund.
- En bred förankring för miljöfrågor på hemmaplan.

Det är utifrån dessa tidigare framgångsfaktorer som vi har utvärderat den borgerliga regeringens agerande inför klimatförhandlingarna i Köpenhamn.

¹⁶ Bo Kjellén (2007), s. 75 ff.

¹⁷ *Ibid.*, s. 76



Den borgerliga regeringens agerande

Ett osynligt politiskt ledarskap

Den senaste tiden har vi fått läsa i media att det troligen inte går att få till stånd ett legalt bindande avtal i Köpenhamn. Anledningen till pessimismen är bland annat att USA ännu inte är redo att ta detta steg. Reinfeldt säger till exempel i Agenda den 8 november att ”ett bindande avtal kommer det inte att bli”¹⁸. Detta är en åsikt som Reinfeldt och hans stab också har uttryckt i internationella medier.¹⁹ Tveksamheten inför Köpenhamn var något som Reinfeldt anmärkningsvärt nog gav uttryck för i Svenska Dagbladet redan för ett år sedan²⁰. Med tanke på denna tidiga pessimism finns anledning att ifrågasätta om regeringen överhuvudtaget haft ambitionen att bidra till ett bindande avtal.

Eller snarare, det finns skäl att ifrågasätta om den moderata delen av regeringen haft sådana ambitioner. Miljöminister Carlgren ger i en artikel på DN Debatt den 16 november²¹ - alltså bara en dryg vecka efter Reinfeldts uttalande som citeras i inledningen - ett rakt motsatt besked om vad vi kan förvänta oss av Köpenhamn:

”Världen har väntat länge nog på åtgärder för klimatet. För mig handlar det om politisk vilja och ledarskap. Det är nödvändigt att vi når en bred och omfattande överenskommelse för världens klimat i Köpenhamn”.

En bra början för ett starkt internationellt ledarskap är naturligtvis att regeringen talar med en enad röst.

Personer med insyn i regeringens arbete menar att Reinfeldts och Carlgrens olika budskap inte är en slump. Det finns en splittring i klimatfrågan inom regeringen och detta har resulterat i att chefsförhandlare Anders Turesson och hans delegation har haft ett ottydligt förhandlingsmandat. Detta står i skarp kontrast till det starka mandat som tidigare förhandlare som Sverker Åström och Bo Kjellén hade på sin tid.

¹⁸ SVT Agenda 2009-11-08.

¹⁹ Se t.ex. Berlingske Tiderna ”Sverige sænker forventninger til klimaafale”, 2009-08-30 och Der Spiegel Online ”Pessimism Abounds as Copenhagen Climate Talks Near”, 2009-10-21.

²⁰ Svenska Dagbladet 2008-12-28

²¹ DN Debatt ”Köpenhamns-mötet kan alltså bli en milstolpe”, 2009-11-16



Många har uttalat sig kritiskt om regeringens pessimism, däribland Naturskyddsföreningen och WWF som skriver att "ett unikt politiskt momentum riskerar att slarvas bort för att EU väntar in USA"²². Naturskyddsföreningens ordförande Svante Axelsson som uttryckte på Klimatforum att:

"De stora resultaten kommer vid OS och VM. Om vi degraderar Köpenhamnsförhandlingarna till ett SM kommer vi inte att slå några världsrekord"²³.

Det är lätt att dra en parallell till situationen som uppstod med USA vid det förra EU-ordförandeskapet. Den gången visade den svenska regeringen en helt annan handlingskraft, istället för att lägga sig platt för USA stod man på sig och påbörjade en intensiv diplomati för att få med sig andra allierade. På så vis fick man till slut tillräckligt många länder som ratificerade Kyotoprotokollet för att det skulle träda i kraft utan USA:s medverkan.

Frågan är om vi kan förvänta oss mer av en regering som i sitt ordförandeskap tydligt har valt att inte inta för ledande roll i förhandlingarna inför klimatförhandlingarna. Leif Holmgren, presskontakt hos Andreas Carlgren, säger att Sverige knappt driver sina egna positioner inför klimatförhandlingarna i Köpenhamn: "Normalt sett så finns det en svensk position fastställd väldigt tydligt men det gör det inte under ett ordförandeskap". Han säger även att öppenheten kring vilken linje regeringen driver har minskat i och med ordförandeskapet.²⁴

I väntan på att Sverige ska ta initiativ verkar det som om andra länder har börjat bli otåliga. Det tydligaste tecknet på detta var när Danmarks statsminister Lars Lökke Rasmussen i mitten av november reste till Kina för att lansera en plan för fortsatta förhandlingar efter COP 15, med syfte att åstadkomma ett legalt bindande avtal med USA och Kina. Oavsett vad man tycker om Danmarks agerande kan vi konstatera att

²² Svenska Dagbladet Brännpunkt "Reinfeldt borde sätta press på USA", 2009-11-12

²³ Klimatforum 2009-11-17

²⁴ Intervju med Leif Holmberg, presskontakt hos Andreas Carlgren, 2009-08-03



det är symptomatiskt att ett initiativ för att lösa upp knutarna kom från Danmark och inte ifrån det svenska EU-ordförandeskapet.

Regeringen Reinfeldts ovilja att ta på sig ett klimatledarskap är heller inget nytt, Sveriges passiva roll i EU:s förhandlingar mötte redan innan ordförandeskapet hård kritik från både svenska och internationella miljö- och biståndsorganisationer. 24 organisationer som följer förhandlingarna skrev i juni ett brev till statsminister Reinfeldt inför ordförandeskapet att de är oroliga över Sveriges bristande ledarskap inför Köpenhamn.²⁵ Europeiska miljöorganisationer skrev i en debattartikel i Sydsvenskan några dagar senare att den svenska regeringens vacklande bidrar till att förhandlingarna i Köpenhamn ser ut att bli ett nederlag:

”Under det svenska ordförandeskapets sex månader finns goda möjligheter att bryta dödläget, men det kräver en ny inre energi och en klar vision och strategi. Som ordförandeland i det läget kan Sverige inte nöja sig med neutral medling, det krävs även ett aktivt och ambitiöst ledarskap.”²⁶

Vi kan nu konstatera att miljöorganisationernas farhågor om ett passivt svenskt ordförandeskap har besannats.

En stängd dörr till de fattiga länderna

Konflikterna mellan rika och fattiga länder i den internationella miljöpolitiken har funnits med sedan Stockholmskonferensen 1972. När representanter för 50 afrikanska länder reste sig och lämnade bordet vid de nyligen avslutade förhandlingarna i Barcelona var det ett tydligt bevis på att klyftan består. Det är denna klyfta som mer än något annat hotar ett bindande och tillräckligt ambitiöst klimatavtal i Köpenhamn.

Det finns en stor misstro bland utvecklingsländerna mot den rika världen när det gäller att leva upp till internationella avtal och att verkligen leverera utlovade medel. För att vi ska få ett avtal i december krävs att utvecklingsländerna litar på att industriländerna tar sitt ansvar och bidrar till anpassning och utsläppsminskningar både på hemma- och

²⁵ <http://www.climnet.org/lettertoreinfeldt.pdf> daterat 2009-06-24

²⁶ Sydsvenskan opinion ”Sverige vacklar om klimatet”, 2009-07-01



bortaplan. Kraven från utvecklingsländerna har i huvudsak gått ut på:

- Att den rika världen tar det största ansvaret för utsläppsminskningar och respekterar fattigare länders rätt till utveckling
- En rättvis och långsiktig finansiering av klimatåtgärder i utvecklingsländerna
- Att pengarna som tillförs klimatarbetet är ”nya och additionella”, alltså utöver biståndet till fattigdomsbekämpning
- Ambitiösa mål om egna utsläppsminskningar från industriländerna
- Underlättad tillgång till klimatrelaterad teknologi

Sveriges roll som EU-ordförande och långa tradition i internationell politik att försöka överbrygga klyftorna i världen ger oss ett särskilt ansvar i detta läge. För att lösa upp knutarna i förhandlingarna hade regeringen kunnat visa en större förståelse för utvecklingsländernas krav och försökt hitta konstruktiva lösningar. Istället för att axla detta ansvar har regeringen snarare drivit en linje som undergrävt detta förtroende. Nedan redovisar vi flera sådana exempel.

Sverige har förhalat frågan om finansiering av klimatåtgärder

En grundläggande princip i klimatkonventionen är den om gemensamt ansvar men olika åtaganden för världens länder. Det innebär att alla länder ska ta sitt ansvar för omställningen till en hållbar utveckling och att varje land bör ha rätt att förbruka lika mycket miljöutrymme per invånare. Industriländernas respektive utvecklingsländernas genomsnittliga utsläpp av växthusgaser per person måste närma sig varandra. Det innebär också att ett större åtagande från industriländerna att minska de globala utsläppen är nödvändigt. Utvecklingsländerna måste ges möjlighet att prioritera fattigdomsbekämpningen, vilket kan innebära att vissa länders utsläpp ökar en del.

Av denna princip följer också att den rika världen måste vara beredd att betala stora delar av den fattigare delen av världens kostnader för att möta klimathotet. Dels för att utvecklingsländerna har sämre ekonomiska förutsättningar; dels för att utvecklingsländerna drabbas hårdare av klimatförändringarna och dels för att



industriländerna släpper ut och har släppt ut majoriteten av den koldioxid som orsakar uppvärmningen. Finansieringen är en av de stora knäckfrågorna för att få till stånd ett avtal i Köpenhamn.

Beräkningar som försökt uppskatta utvecklingsländernas kostnader för att möta klimatförändringarna från FN och Världsbanken visar att det rör sig om mellan 300-600 miljarder USD per år. De resurser som hittills avsatts till Klimatkonventionens fonder för stöd till utvecklingsländerna ligger långt under den summan.²⁷ EU:s uppskattningar av de totala behoven är 100 miljarder euro årligen. Enligt EU-förslaget ska endast 22-50 miljarder av dessa finansieras med offentliga medel från EU-länder, andra industrialiserade länder och rikare utvecklingsländer. EU:s del av dessa offentliga pengar skulle i så fall röra sig om 2-15 miljarder euro per år²⁸. Sammantaget är EU:s finansieringsförslag långt under de summor som andra bedömare beräknat vara nödvändiga.

EU:s finansieringsbud kom så sent som i oktober i år. Det sena budet har sinkat förhandlingarna inför COP 15. Yvo de Boer, generalsekreterare för FN:s klimatkonvention (UNFCCC) uttryckte sin frustration över detta när han i mars anklagade EU för att gå baklänges i förhandlingarna gentemot vad man lovade på Bali 2007, i och med att man dröjde med besked om finansieringen²⁹.

Enligt källor med insyn i förhandlingsprocessen var Sverige ett av de länder som bidrog till att finansieringsbeskedet från EU kom så sent. Den svenska regeringen gjorde ett flertal stora strykningar i de förslag som låg på bordet i början av året. Strykningarna gick i korthet ut på att man motarbetade konkreta skrivningar om hur mycket pengar som skulle upp på bordet, man ville endast tala om principer. Man motsatte sig också en skrivning om att industriländernas andel skulle vara 50 procent av den totala finansieringen och ville istället poängtera behovet av privata finansieringslösningar. Detta är föga förvånande med tanke på Andreas Carlgrens utgångspunkt var att Sverige

²⁷ Göran Ekelöf (2009)

²⁸ Regeringskansliet faktapromemoria 2009/10:FPM15 "Meddelande om klimatfinansiering"

²⁹ Guardian, David Gow and Ian Traynor in Brussels "EU 'jeopardising' fight against climate change", 2009-03-20



och EU kunde komma med bud först efter att andra länder klargjort sina ståndpunkter - "när vi har helheten på bordet blir det full klarhet i finansieringsfrågan"³⁰.

Sverige säger nej till innovativa finansieringslösningar

FN:s avdelning för sociala och ekonomiska frågor (UN/DESA) presenterade en rapport den 1 september som menar att det krävs 500 miljarder dollar per år i offentlig finansiering som en Marshallplan för klimatet i utvecklingsländerna³¹. För att nå dessa nivåer krävs nya, innovativa finansieringsförslag.

Inför Köpenhamnmötet har flera förslag lanserats på koldioxidskatter och -avgifter där intäkterna går till anpassning eller utsläppsminskningar. Idén bakom förslagen är att det skall finnas ett självfinansierande system där de som släpper ut betalar för konsekvenserna. Den norska rödgröna regeringen har föreslagit att ett par procent av utsläppsrätterna ska auktioneras ut av en lämplig internationell institution. Intäkterna från dessa auktioner kan sedan gå till anpassningsåtgärder i utvecklingsländer³². Norge beräknar att systemet skulle kunna inbringa runt 15-25 miljarder USD per år.³³ Exakt hur en sådan mekanism skulle utformas är under diskussion men en av poängerna är att pengarna, handeln och intäkterna administreras av en egen institution och aldrig kommer in i de nationella budgetarna. Schweiz presenterade i fjol ett finansieringsförslag baserat på en global koldioxidskatt där de som släpper ut mer är de som betalar mest. Utvecklingsländerna i G77-gruppen har lanserat idén om en ny fond finansierad med en halv till en procent av Annex I-ländernas BNP.^{34, 35} Tuvalu har föreslagit en avgift på internationellt flyg och sjöfrakt. En annan finansieringskälla som diskuteras är avgifter på oljehandeln.

³⁰ Carlgren, Andreas. EU-nämndens stenografiska uppteckningar inför ministerrådsmötet 22 och 23 juni 2009, 2009-06-18

³¹ UN/DESA "World Economic and Social Survey 2009"

³² <http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/The-Ministry/The-Minister-of-Finance/Speeches-and-articles/2007/A-Global-Contract.html?id=493748>

³³ Norway's submission on auctioning allowances

http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/norway_auctioning_allowances.pdf

³⁴ Third World Network G77 and China Propose Enhanced Financial Mechanism for UNFCCC. TWN Accra News Update 6,

<http://www.twinside.org.sg/title2/climate/fullpdf/accraforwebsite.pdf/>

³⁵ G77 och Kina : Financial Mechanism for Meeting Financial Commitments under the Convention, G-77 and China Proposal.

<http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca3/eng/misc02a01.pdf> (2008-08-27)



Finansieringsförslagen ovan innebär att resurser i det internationella finansiella systemet skulle öronmärkas, vilket såväl EU-kommissionen som EU-parlamentet ställt sig positiva till. Vi i det rödgröna samarbetet är också positiva till alternativa lösningar, vi vill gärna se en internationell avgift på utsläpp från flyg och sjöfart. Den svenska regeringen har emellertid motsatt sig alla förslag som innebär öronmärkning av internationella skatteintäkter^{36, 37}.

Sverige slirar i frågan om additionella medel utöver biståndet

En central fråga i diskussionen om klimatfinansiering är att ett nytt avtal verkligen leder till ett flöde från rika till fattigare länder av nya och additionella medel till anpassningsåtgärder i utvecklingsländerna. Dessa ska vara stabila, förutsägbara och tillräckliga och inte vara beroende av årliga anslag från nationella budgetar. I Kyotoprotokollet lovar industriländerna³⁸ att bidra med nya och additionella resurser för anpassningsåtgärder i utvecklingsländerna.

EU har hittills inte tydliggjort om finansieringen ska ske utöver biståndet, trots att bara få länder lever upp till FN:s biståndsmål om 0,7 procent av BNI. De rådslutsatser som miljö- och statsministrarna har antagit under hösten har varit mycket svaga på denna punkt. Storbritannien, Nederländerna, Danmark och Finland ville inför biståndsministrarnas möte den 17 november att skrivningarna skulle stärkas. Det svenska ordförandeskapet har dock hittills inte velat öppna upp för en diskussion i frågan under något ministermöte.

Mot bakgrund av detta ställer sig Svenska Kyrkan frågande till om Sverige överhuvudtaget driver denna fråga i förhandlingarna³⁹. Svaret är nej, enligt källor med insyn i förhandlingsprocessen. Istället har Sverige drivit på för att den internationella klimatfinansieringen ska tas från den befintliga biståndsramen, också i de länder som inte lever upp till FN:s biståndsmål⁴⁰.

³⁶ Bilaga till EU-nämndens sammanträde, 20 november 2008.

³⁷ Reinfeldt, Fredrik. EU-nämndens stenografiska uppteckningar, Statsminister Fredrik Reinfeldt Information och samråd inför Europeiska rådets möte den 11 och 12 december 2008.

³⁸ Annex I-länderna

³⁹ Svenska Kyrkans/Hela Världens nyhetsbrev ”11 dagar kvar till Köpenhamn”, 2009-11-25

⁴⁰ Samtal med Magnus Walan 2009-09-03



För en rödgrön regering skulle det vara otänkbart att finansiering av klimatåtgärder i fattiga länder skulle få gå ut över fattigdomsbekämpning. Biståndet behövs mer än någonsin för att bekämpa fattigdom och skapa positiv utveckling i en värld som drabbas allt hårdare av ett förändrat klimat. Detta är ett avgörande ställningstagande för att skapa förtroende från de fattiga länderna i klimatförhandlingarna.

Ett föregångsland som vilar på sina lagrar

Konsekvens i ord och handling är viktig för att skapa förtroende och trovärdighet i internationella miljöförhandlingar. Det är helt enkelt lättare att bära ledartröjan om man har förtjänat den. Bo Kjellén skriver:

”Internationella förhandlingar om miljö och hållbar utveckling har ofta en närmare anknytning till nationell politik på många olika områden än vad som gäller för traditionella utrikesrelationer. En framsynt miljöpolitik, som har opinionens stöd, ökar möjligheterna för ett land att föra en konsekvent och effektiv politik i internationella förhandlingar”⁴¹

Detta gäller inte minst för att skapa förtroende hos utvecklingsländerna. Under förhandlingarna i Bonn i juni i år, föreslog flera utvecklingsländer att den andel utsläppsminskningar som Annex I-länderna ska tillåtas göra utomlands ska minskas till 10 procent eller avskaffas helt.⁴² Vikten av nationella åtgärder är en åsikt som delas av The Economist ledarredaktion:

”International agreements are helpful only in so far as they encourage individual countries to control their own emissions. What matters most is the domestic policies which those countries put in place, and their governments’ success in implementing them”⁴³

Regeringen har istället skruvat ned ambitionsnivån för nationella utsläppsminskningar. Sverige har varit starkt pådrivande för att EU:s utsläppsminskningar ska få ske i andra länder - man har bland annat drivit frågan om att öka möjligheten att använda så kallade flexibla mekanismer istället för nationella åtgärder. Enligt källor med insyn i förhandlingarna driver regeringen linjen att om Köpenhamnsmötet leder till att EU

⁴¹ Bo Kjellén (2007), s. 25.

⁴² TWN, Developed countries must adopt legally binding commitments on emissions reductions, in Bonn Updates 2009,

<http://www.twinside.org.sg/title2/climate/news/Bonn03/TWN.Bonn.update14.doc> (2009-08.30)

⁴³The Economist 2009-10-15, ”Lessons from Britain about how to cut carbon, and how not to”



höjer sitt åtagande från en 20 till 30 procentig minskning, d.v.s. om tillräckligt många andra länder går med på utsläppsminskningar, så ska:

- tre procentenheter av dessa tio procentenheter vara i form av kolsänkor (LULUCF)⁴⁴, vilket innebär att man kan tillgodoräkna sig till exempel skogarealer som ”utsläppsminskningar”
- sex procentenheter av dessa tio procentenheter vara i form av flexibla mekanismer, alltså åtgärder utanför i EU (JI eller CDM)⁴⁵

Med ett sådant scenario återstår alltså endast en procentenhet som blir faktiska utsläppsminskningar i EU.

Regeringens hårda linje kring flexibla mekanismer resulterade i att man under EU-toppmötet i Poznan blev utnämnd till det föga smickrande ”dagens fossil” av organisationen ”Fossil of the day”, ett pris som går till den som bromsar förhandlingarna mest. Detta var ett omdöme som delades av många - Mats Engström citerar en erfaren förhandlare som säger att Sveriges agerande i Poznan var ”fruktansvärt”⁴⁶.

Detta är en kursändring gentemot Sveriges tidigare hållning, att vara ambitiös på hemmaplan och *därutöver* göra insatser internationellt. Satsningarna på åtgärder i andra länder har ökat kraftigt under den nuvarande regeringen och det är ett uttalat mål i klimatpropositionen att en tredjedel av Sveriges totala minskning av klimatgaser ska ske utomlands till år 2020⁴⁷. Detta är något som vi kritiserar i den rödgröna klimatmotionen, där vi har betydligt högre målsättningar om åtgärder, såväl på hemmaplan som i utvecklingsländer.

Samtidigt så skriver regeringen i klimatpropositionen att ” regeringens avsikt är att utveckla Sverige till en förebild för ett modernt klimatanpassat samhälle. Sverige ska ta ledningen både när det gäller vad vi gör här hemma och internationellt”⁴⁸. Det rimmar

⁴⁴ Kyotoprotokollet ger möjligheter för länder att tillgodoräkna sig upptag av koldioxid i så kallade sänkor där kol genom fotosyntesen binds i växter.

⁴⁵ Som ett komplement till att minska de inhemska utsläppen kan industriländerna använda sig av flexibla mekanismer. Mekanismerna är handel med utsläppsrätter, och projektbaserade Joint Implementation (JI) samt Clean Development Mechanism (CDM).

⁴⁶ Mats Engström, Ledarkrönika Aftonbladet 2009-02-24

⁴⁷ Prop. 2008/09:162, En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat

⁴⁸ Prop. 2008/09:162, En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat, s. 19



illa med att man försökt slingra sig ur egna åtaganden genom att arbeta för en vid tolkning av begreppet kolsänkor så att det svenska kommersiella skogsbruket ska kunna ingå i klimaträkenskaperna⁴⁹. Det går också stick i stäv med det faktum att man dragit ned på satsningarna för att minska de nationella utsläppen, bland annat genom att lägga ned det framgångsrika Klimatinvesteringsprogrammet. Detta agerande är ingen slump, det visar inte minst Andreas Carlgrens prat om ”klimatnationalism” som svar på Maria Wetterstrands krav på att Sverige borde gå före med större egna åtaganden⁵⁰.

Det är tydligt att Sverige nu lever på gamla meriter och upparbetad goodwill i den internationella miljöpolitiken. På sikt kan regeringens smitande från egna åtaganden urholka förtroendet för Sveriges internationella miljöpolitik i allmänhet och hos utvecklingsländerna i synnerhet.

En regering som är sig själv nog

Regeringen har med i sitt agerande inför klimatförhandlingarna tydligt visat att man är sig själva nog, såväl när det gäller att formulera en svensk internationell miljöpolitik som när det gäller att inhämta den senaste kunskapen.

Regeringen struntar i att förankra i Riksdagen

Vid tidigare förhandlingar har den sittande regeringen lagt stort krut på att involvera övriga partier inför och under förhandlingsprocessen, för att inhämta synpunkter och för att få förankring för den linje som man velat driva. Ett exempel på detta var den nationalkommitté, med representanter från samtliga partier, som tillsattes inför Riokonferensen. Den gången såg man också till att involvera alla partier i den officiella svenska delegationen. Under klimatförhandlingarna så redovisades regeringens förhandlingsposition inför Riksdagen vid ett flertal gånger. Ambitionen, om att ha en process så att många olika parter involveras i Sveriges klimatförhandlingsarbete, är synbart lägre nu.

⁴⁹ Samtal med Emma Lindberg 2009-11-09

⁵⁰ Aktuellt 2008-03-05



Inför Köpenhamnsförhandlingarna har regeringen visserligen redogjort för regeringens ståndpunkter inför EU:s ministermöten i EU-nämnden. Men med tanke på frågans vikt borde det ha skett en större parlamentariskt beredning av för att slå fast Sveriges principiella ståndpunkter innan förhandlingarna. Dessa skulle sedan ha följts upp under förhandlingarnas gång.

Ett annat exempel på hur man valt att gå åt motsatt håll är att endast två riksdagsledamöter givits plats i förhandlingsdelegationen, varav endast en från oppositionen. Bland annat valde man i sista stund att utesluta Maria Wetterstrand (MP) ur delegationen.

Regeringen håller forskarsamhället på armlängds avstånd

Sveriges tunga position vid tidigare förhandlingar har i hög grad berott på att regeringen och förhandlingsdelegationen har involverat forskarsamhället och ständigt hållit sig à jour med den senaste forskningen.

Kunskapen hos den nuvarande regeringen i miljö- och klimatfrågor är generellt mycket sämre än hos tidigare regeringar, något som styrks av flera av de personer som vi har pratat med. Detta är knappast förvånande med tanke på den låga prioritet som miljö- och klimatfrågan hade hos regeringspartierna innan maktskiftet 2006. Den låga kunskapsnivån borde ge en ännu större anledning att hålla sig välinformerad.

Istället har regeringen snarast använt vetenskapliga kommittéer för att, i avsaknad av egen politik, vinna tid för att förhandla ihop en gemensam position. Så kan man till exempel se på tillsättandet av Vetenskapliga rådet för klimatfrågor. Intrycket är att regeringen har valt att hålla vetenskapen på armlängds avstånd - något som bland annat tagit sig i uttryck genom att man har lagt ned Miljövårdsberedningen, regeringens råd i miljöfrågor sedan 1968.

I linje med detta har regeringen i Köpenhamnsdelegationen valt att ta med endast tre representanter för vetenskapen⁵¹ i en delegation på över 100 personer. Detta står i kontrast till tidigare stora förhandlingar då det funnits ett flertal tunga svenska forskare i förhandlingsdelegationen.

⁵¹ Dessa är Stockholm Environment Institute, IVL och SLU Centre for Biological Diversity



Källor

Samtal

Politiker

Birgitta Dahl (S), biträdande industriminister 1982-1987, miljö- och energiminister 1987-1990, miljöminister 1990-1991 samt riksdagens talman 1994-2002

Olof Johansson (C), partiledare för Centerpartiet 1987-1998 och miljöminister 1991-1994

Lennart Daléus (C), partiledare för Centerpartiet 1998-2001

Politiska tjänstemän

Stefan Edman, miljörådgivare i statsrådsberedningen 1996-98, pol. sak. under Kjell Larsson
Mats Engström, bitr. statssekreterare och pol. sak. under Anna Lindh på miljödepartementet respektive UD

Leif Holmberg, presskontakt för Andreas Carlgren

Måns Lönnroth, statssekreterare under Anna Lindh och Kjell Larsson

Krister Nilsson, pol. sak. under Kjell Larsson och statssekreterare under Lena Sommerstad

Tjänstemän

Sten Bergström, forskningschef på SMHI 1992-2006

Mats Segnestam, f.d. miljöchef på SIDA

Intresseorganisationer

Gunnel Axelsson Nycander, klimathandläggare på Svenska Kyrkan

Emma Lindberg, Naturskyddsföreningen

Magnus Walan, Diakonia

Forskare

Karin Bäckstrand, docent och lektor vid Statsvetenskaplig institutionen Lunds Universitet

Åsa Knaggård, fil. doktor vid Statsvetenskaplig institutionen Lunds Universitet

Erland Källén, professor i dynamisk meteorologi och med i IPCC

Johan Rockström, Stockholm Resilience Center och Stockholm Environment Institute (SEI)

Böcker

Lars-Göran Engfeldt (2009). *From Stockholm to Johannesburg and beyond. The evolution of the international system for sustainable development governance and its implications.*

Göran Ekelöf (2009). *Klimatnotan, de rikas ansvar och de fattigas rätt till utveckling.*

Bo Kjellén (2007). *Svensk politik för miljö och hållbar utveckling i ett internationellt perspektiv: En förhandlare reflekterar: Rapport till expertgruppen för miljöstudier.*

