

2019-08-31

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

Ärendenummer: 20/000763

Återrapportering enligt regleringsbrevets uppdrag kring redovisning av Sidas analys och lärdomar om vilka ytterligare åtgärder som krävs för att det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet än mer ska vara i linje med klimatavtalet från Paris

I enlighet med regleringsbrevet för budgetår 2020 redovisar Sida härmed myndighetens analys och lärdomar om vilka ytterligare åtgärder som krävs för att det svenska utvecklingssamarbetet än mer ska vara i linje med klimatavtalet från Paris.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Carin Jämtin på föredragning av verksföreträdare Ulrika Åkesson i närvaro av avdelningschef Cecilia Scharp.



Carin Jämtin



Ulrika Åkesson

INTEM/TEMA

Ulrika Åkesson/Jan Wärnbäck

2020-08-27

Ärendenummer: 20/000763

Redovisning av RB-uppdrag - Sidas analys och lärdomar om vilka ytterligare åtgärder som krävs för att det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet än mer ska vara i linje med klimatavtalet från Paris

1. Inledning

Sida har i sitt regleringsbrev för 2020 fått i uppdrag att:

Sida ska analysera och redovisa vilka lärdomar myndigheten hittills har dragit och vilka ytterligare åtgärder som krävs för att det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet än mer ska vara i linje med klimatavtalet från Paris.

Parisavtalet antogs vid FN:s klimatkonferens (COP 21) i Paris 2015 och för att det ska vara möjligt att uppnå målen behöver alla delar av samhället och ekonomin vara med och bidra i omställningen. Hur vägen ser ut för att vara i linje med Parisavtalet är fortfarande under diskussion. Målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete är att bidra till bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. För att besvara uppdraget har Sida valt att göra en fördjupad analys av områden som bedömts viktiga för att kunna besvara uppdraget. Analyserna ger värdefull kunskap om funktionalitet samt var myndigheten genom ytterligare åtgärder kan få ökad utväxling.

Rapporten består av ett bakgrundskapitel som ger en överblick över Parisavtalet samt utgångspunkter för Sidas analys. Detta följs av en beskrivning av myndighetens arbete med integrering av miljö och klimat, som ett av fem perspektiv¹, som genomsyrar verksamheten. Här redogörs för de verktyg som Sida har idag och som möjliggör en integrering av klimat, anpassning och utsläppsminskning, men också befintliga mål och verksamhetsstyrning. Efter detta följer en fördjupning och analysdel av tre relevanta områden där Sida drar lärdomar och gör en analys mot Parisavtalet och att vara i linje med detsamma. För att kunna svara upp mot uppdraget har Sida valt att dels fokusera på det multi-bilaterala stödet samt en analys av insatser som inte bedömts vara klimatrelevanta. Utöver detta har också den transformativa potentialen av insatser i Sidas bedömningsprocess analyserats. Efter avstämning med UD beaktar redovisningen allt utvecklingssamarbete som Sida hanterar, det vill säga både bilateralt och multi-bilateralt. Avslutningsvis ges några slutsatser

¹ De fem perspektiven är fattiga människors perspektiv, rättighetsperspektivet, konfliktperspektivet, jämställdhetsperspektivet, samt miljö- och klimatperspektivet.

och förslag på möjliga vägar framåt mot ett utvecklingssamarbete än mer i linje med Parisavtalet.

I bilaga 1 till skrivelsen och för att komplettera ovan nämnda uppdrag, ges en bakgrund till vikten av att snabbt minska användningen av fossil energi, bidra till fossil-fria samhällen och klimatanpassning. I den klimatpolitiska propositionen (*Prop. 2019/20:65*) som presenterades under hösten 2019 och antogs av riksdagen i juni 2020 finns en skrivning som Sida bedömer som viktig att förhålla sig till utöver uppdraget i regleringsbrevet; ”Utöver de riktade klimatinsatserna inom det bilaterala utvecklingssamarbetet är det av stor vikt att även övriga delar av utvecklingssamarbetet ligger i linje med Parisavtalets målsättningar och således *inte innehåller stöd till fossil verksamhet*.” I bilagan redovisas även exempel på erfarenheter och lärdomar av Sidas utvecklingssamarbete och humanitära bistånd relaterat till energi.

2. Bakgrund och utgångspunkter

Parisavtalet antogs vid FN:s klimatkonferens (COP 21) i Paris 2015. I artikel 2 anges de viktigaste målen²:

- a) Den globala temperaturökningen ska begränsas till långt under två grader Celsius och ansträngningar göras för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius jämfört med förindustriell nivå.
- b) Anpassningsförmågan till skadliga effekter av klimatförändringarna ska förbättras och motståndskraften mot klimatförändringarna främjas på ett sätt som inte hotar livsmedelsproduktionen.
- c) Finansiella flöden ska göras förenliga med en väg mot låga utsläpp av växthusgaser och klimatrezilient utveckling.

För att det ska vara möjligt att uppnå målen behöver alla delar av samhället och ekonomin vara med och bidra i omställningen.

Hur vägen ser ut för att vara i linje med Parisavtalet – som pekas ut i punkt c) är fortfarande under diskussion. Detta trots att många olika aktörer runt om i världen uttalat att deras verksamheter redan är det. Olika analyser har lyft fram två centrala drag i avtalet: de långsiktiga vägarna mot låga utsläpp av växthusgaser samt byggande av nationsledda processer mot uppfyllandet av målet.³

²<https://www.regeringen.se/4a75ca/contentassets/618f83b8918f4f34bb1ae06b62aae8f2/godkannande-av-klimatavtalet-fran-paris-prop.-20161716>

³ Cochran and Pauthier (2019), p 9 – 12.

Det finns ett flertal försök från olika aktörer att tolka begreppet att vara *i linje med Parisavtalet* (se till exempel World Resources Institute (WRI)⁴, Third Generation Environmentalisms (E3G)⁵) och Institute for Climate Economics (I4CE)⁶.

Särskilt relevant för Sida som en aktör inom utvecklingssamarbete är den rapport som OECD i nära samarbete med Sida har tagit fram *Aligning Development Co-operation and Climate Action: The Only Way Forward*⁷. Utöver att identifiera de största utmaningarna och de viktigaste åtgärderna presenteras ett konceptuellt ramverk för utförning, implementering och uppföljning av insatser för att tydliggöra hur dessa kan vara i linje med Parisavtalet. Enligt rapporten kännetecknas utvecklingsinsatser som är i linje med Parisavtalet av följande kriterier:

1. **TRANSFORMATIVA.** Undergräver inte Parisavtalet utan bidrar till den nödvändiga omställningen. Aktiviteter bör inte bara undvika att "do no harm" utan också bidra positivt till systematisk omställning mot låga utsläpp av växthusgaser och en klimatresilient utveckling.
2. **KATALYTISKA.** Katalyserar ländernas övergångar till minskade utsläpp och klimatresilient utveckling. Riktad finansiering, politiskt stöd och kapacitetsutveckling för att sätta igång bred förändring – särskilt genom att påverka andra finansieringskällor, inklusive från den privata sektorn, bör användas.
3. **STÖDJANDE.** Stöder de kort- och långsiktiga processerna under Parisavtalet. Det bör stödja bildandet, förbättringen och genomförandet av Parisavtalets processer (särskilt Nationally Determined Contributions (NDC:er) och långsiktiga utsläppsminskingsstrategier), samtidigt som de hjälper till att integrera länderna med planer för sektorer och övergripande ekonomisk utveckling.
4. **REAGERANDE.** Svarar och reagerar proaktivt på forskning och möjligheter att tillgodose behoven i utvecklingsländerna. Insatsen bör proaktivt svara på ny forskning på klimatförändringar och dess påverkan samt stödja innovativa lösningar för att möta utvecklingsbehov.

Detta ramverk utgör grunden för analysen av att öka Sidas transformativa potential i utvecklingsinsatser (kapitel 4,3).

Parisavtalet väger inte utsläppsminskning eller anpassning före det ena eller det andra. Många av Sidas samarbetsländer har relativt små bidrag till de globala utsläppen samtidigt som klimatförändringarnas påverkan förutses bli stora. Det är därför viktigt att ha Sidas mandat i åtanke. Målet för Sveriges arbete med internationellt utvecklingssamarbete är att bidra till bättre levnadsvillkor för människor som

⁴<https://www.wri.org/publication/toward-paris-alignment>

⁵<https://www.e3g.org/news/media-room/multilateral-development-banks-move-away-from-fossil-fuels>

⁶https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2019/09/I4CE-Framework_Alignment_Financial_Paris_Agreement_52p.pdf

⁷<http://www.oecd.org/development/aligning-development-co-operation-and-climate-action-5099ad91-en.htm>

lever i fattigdom och förtryck. Som en följd av detta är hälften av Sidas klimatbistånd, som utgör cirka 19% av Sidas totala bistånd, klassat som anpassning, en fjärdedel som utsläppsminskningar och en fjärdedel som anpassning i kombination med utsläppsminskningar (cross-cutting).⁸ Ett fokus på anpassning inom Sidas verksamhet är viktigt för att möta ländernas nya förutsättningar och behov i ett förändrat klimat.

Givet den osäkerhet som finns vad gäller definitioner, vägar och konkreta exempel på vad det innebär att uppnå samstämmighet med Parisavtalet har Sida i detta underlag försökt att beskriva lärdomar av det svenska utvecklingssamarbetets bidrag. Utgångspunkten har därför varit avtalets artikel 2.1 c: *Finansiella flöden ska göras förenliga med en väg mot låga utsläpp av växthusgaser och klimatrezilient utveckling*. Fokuset för analysen är på det totala flödet av finansiering och i vilken utsträckning det totala biståndet än mer kan vara i linje med klimatavtalet från Paris. Ingen skillnad har med andra ord gjorts mellan anpassning eller utsläppsminskning.

Avtalets långsiktiga karaktär vad gäller att hitta vägar för att uppnå målet innebär att de nödvändiga socio-ekonomiska förändringarna behöver vara transformativa. Samtidigt ska länderna själva vara de aktörer som ska få till stånd en förändring underifrån (bottom-up) snarare än uppifrån (top-down). Alla länder som skrivit under avtalet ska bidra till dess uppfyllande efter förmåga och med en ökande ambition över tid. Givet detta är det av intresse att belysa Sidas möjliga bidrag till denna transformativa utveckling.

3. Sidas arbete med klimat samt miljö- och klimatintegrering

Sidas verksamhetsidé för 2023 slår fast att Sida "skapar förutsättningar för de allra fattigaste och mest sårbara människorna att forma sin tillvaro och framtid" samt i visionen att "varje människas rätt och möjlighet att leva ett värdigt liv" (uppdaterad information enligt beslut om Sidas vision, september 2018). Vår omgivande miljö med välfungerande ekosystem och ett stabilt klimat utgör grunden för utveckling och väl fungerande samhällen. En hållbar förvaltning av jordens resurser är därför en förutsättning för minskad fattigdom och hållbara samhällen för nuvarande och kommande generationer. Miljömässig hållbarhet är även tätt sammankopplad med andra tvärfrågor, såsom rättighetsperspektivet, jämställdhet, och konfliktperspektivet.

Gällande svensk miljölagstiftning, med bland annat förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, förordning (2018:1428) om myndigheters klimat- anpassningsarbete samt regeringens styrning av Sida inklusive regeringens instruktion (SFS 2015:378) och policyramverk för utvecklingssamarbetet, utgör grunden för Sidas miljöarbete, inklusive åtgärder för att möta klimatförändringar. Miljömässig hållbarhet återspeglas även tydligt – direkt och indirekt – i de 17 globala målen för hållbar utveckling som antogs vid FN:s toppmöte 2015.

⁸<https://www.sida.se/globalassets/sida/eng/partners/green-tool-box/one-pager--climate-finance-reporting-2017-2018.pdf>

Det finns inget uttalat mål i dagsläget för att Sidas verksamhet ska vara i samstämmighet med Parisavtalet. Delvis styr Sida mot detta genom sitt miljöledningssystem miljöpolicy och handlingsplan.

Miljöledningssystemet är tydligt i att Sidas miljöarbete inom långsiktigt utvecklingsarbete och humanitärt stöd ska ske genom att:

- Miljöaspekter, inklusive klimatrisker, konsekvent beaktas och integreras i planering, genomförande och uppföljning av strategier och insatser;
- Ambitionen förhöjs avseende andel och volym av stöd till miljömässigt hållbar utveckling, i såväl gåvobiståndet som genom mobiliserat kapital och andra finansieringsinstrument;
- Miljömässig hållbarhet utgör en viktig dialogfråga i samverkan med partners på alla nivåer, i Sidas roll som expertmyndighet, och i Sidas externa kommunikation.
- Sidas egen kapacitet på miljöområdet vidareutvecklas ständigt, och personalens kompetens ökar kontinuerligt.

Slutligen, och som en del av Sidas miljöledningssystem, ska Sidas direkta negativa miljöpåverkan kontinuerligt minskas, med ett fortsatt arbete för ett grönare kontor och ett särskilt fokus på minskande utsläpp av växthusgaser från resande.

All personal på Sida har en viktig roll i att genomföra Sidas miljöpolicy. Sidas ledning – genom generaldirektören och verksamheten – har dock det övergripande ansvaret för att miljö- och klimatperspektivet genomsyrar verksamheten fullt ut.⁹

Sidas Statistikhandbok samt tematiska stöd (Green Toolbox¹⁰) ger vägledning kring hur integrering av miljö och klimat kan göras samt spåras på komponentnivå. Statistikhandboken samt regeringens instruktion beskriver att miljö- och klimatperspektivet ska genomsyra Sidas verksamhet och Sida har åtagit sig att skydda miljön och att proaktivt främja en miljömässigt hållbar utveckling.

Miljömarkören (OECD DAC standard) används vid Sida för att spåra integreringen av miljö- och klimatperspektivet i insatser. Markören syftar till att belysa insatsens bidrag till en miljömässigt hållbar utveckling i mottagarlandet, området eller berörda målgrupper och/eller inkluderar specifika åtgärder för att integrera miljöaspekter i andra utvecklingsområden genom institutionsutveckling och/eller kapacitetsutveckling. En miljöbedömning skall göras för varje insats enligt Statistikhandboken¹¹. Bedömningen skall innehålla en analys av och åtgärder för att hantera: 1) möjligheterna för projektet/programmet att förbättra miljön/klimatet; 2) riskerna från projektet/programmet på miljön/klimatet; och 3) riskerna från klimatförändringar/miljöförstöring på projektet/programmet. I Sidas insatsregel specificeras

⁹ Sidas miljöpolicy 2017-06-13

¹⁰ <https://www.sida.se/English/partners/methods-materials/green-tool-box/>

¹¹ Ej lika tydligt i Sidas insatshanteringssystem TRAC: "All partners shall **normally have** (or make) an environmental assessment which can be a separate document or part of the project programme document). please assess the intervention and the partner's capacity regarding how environmental/climate issues have been addressed and whether they have been adequately integrated into the design of the intervention"

dessutom att Sida inom varje insats ska beakta perspektiven för utvecklingsarbete som anges i Sidas instruktion, varav miljö- och klimatperspektivet är ett av perspektiven.¹²

Klimatmarkörerna för anpassning och utsläppsminskning är så kallade Riomarkörer. Sedan 1998 har OECD genom utvecklingsbiståndskommittén (DAC) inrättat Rio-markörsystemet, bestående av policymarkörer för att övervaka och statistiskt rapportera om utvecklingsfinansieringsflöden som riktar sig till teman för Rio-konventioner. Det finns fyra Rio-markörer varav två för klimat: anpassning respektive utsläppsminskning. FN:s ramkonvention om klimatförändringar avser såväl minskning av utsläpp av växthusgaser som klimatanpassning, liksom tvärgående aktiviteter såsom klimatrelaterad forskning och kapacitetsuppbyggnad som kan ha konsekvenser för både anpassning eller utsläppsminskning. Projekt och program som uppfyller kriterierna för både anpassning och utsläppsminskning ska markeras med båda markörerna.

Samtliga Sidas insatser kan markeras med huvud- eller delmål. Varje komponent (delprojekt) måste screenas mot kriterierna för varje policymarkör och markeras med koden 0, 1 eller 2 beroende på i vilken utsträckning den uppfyller markörkriterierna.¹³ Markörerna används i analysen i detta uppdrag (se främst kapitel 3.3).

Sidas Generaldirektör beslutade 2017 om mål och handlingsplan för miljö- och klimatarbetet 2017–2020 (förlängd med ett år, 2021, genom GD-beslut 2020-06-24). Miljöhandlingsplanen utgår från Sidas miljöpolicy och tydliggör vad som ska uppnås, när och hur det ska ske, samt vem som är ansvarig. Ett av målen är direkt klimatrelaterat och Sida skall till år 2021 öka andelen medel till insatser med miljö som huvudsyfte till 15 procent, miljö som delsyfte till 45 procent och till klimat ("klimatfinansiering") till 28 procent. Statistik för 2019 visar att Sida i princip har uppnått målet för 2020 om miljö som huvudsyfte men ej som delsyfte. Målet för klimat har ej heller uppnåtts, då klimatfinansieringen uppgår till 18.5 procent 2019.

Under 2017 identifierade OECD-DAC miljöintegrering som ett område där en genomlysning skulle kunna vara till nytta för DAC-medlemmars gemensamma utmaningar i att få genomslag för sitt integreringsarbete. Möjligheten att delta i DAC Peer Learning Review sågs därför som ett tillfälle att stärka Sidas miljöintegreringsarbete och prioriterades därför som en av utvärderingarna i Sidas strategiska utvärderingsplan 2018. Nio övergripande lärdomar (med specifika "peer suggestions") presenterades i rapporten till Sida: 1. Starka institutionella grunder är avgörande, 2.

¹² Senaste versionen, beslutad 2019-06-14

¹³ Målet som är relevant för en policymarkör ska tydligt anges i projekt- / programdokumentationen och bidragsbeskrivningen. En komponent kan ha mer än en markör som poängsätts som huvud (2) och / eller signifikant (1). Policymarkörer måste tydligt motiveras i dokumentationen och återspeglas i bidragsbeskrivningen. I vissa fall kanske en komponent inte uppfyller kriterierna för någon policymarkör. I dessa fall bör alla policymarkörer vara märkta med 0. Policymarkörstatistik ingår i den omfattande årliga rapporteringen om det svenska utvecklingsarbetet, till OECD DAC, till den svenska regeringen och till FN (inklusive FN:s miljökonventioner). Varje komponent måste noggrant screenas och markeras i förhållande till dess politiska mål för att kunna ge tillförlitlig officiell statistik.

En robust och mångsidig uppsättning verktyg och mekanismer behövs för att driva miljöintegration under hela aktivitetscykeln, 3. De specifika resultaten och fördelarna med miljöintegrering måste vara tydliga, 4. Ett fokus på implementering behövs - miljöintegrering tenderar att koncentrera sig på berednings- och planeringsstadier, men måste sträcka sig över hela aktivitetscykeln, 5. Humanitärt stöd har en speciell och ännu ofta orealiserad potential för att integrera miljöfrågor, 6. Miljökompetens i hela organisationen möjliggörs av gott ledarskap, 7. Att investera i förmåga att integrera miljö är avgörande, 8. Uppföljning och lärande är viktigt, 9. Dialog och engagemang är drivkrafter för integreringsprocessen.

Genomlysningen visade att Sida har kommit långt i arbetet med miljöintegrering (inklusive klimat) och gav värdefulla rekommendationer avseende hur system och arbetssätt kan stärkas. Bland utmaningarna lyftes dock att integreringen fokuserar på beredningsfasen snarare än genomförandet av en insats, och inte rutinmässigt inkluderar i uppföljning och rapportering varför det var svårt att få en bild av hur effektivt integreringen sker och lärdomar om varför det sker eller inte sker. En rekommendation var därför att utvärdera mer specifikt hur integreringen av perspektivet sker (eller inte) och orsakerna bakom med fokus på genomförandefasen. I förberedelserna för genomlysningen togs en rapport fram "Environment and climate change integration in Sida's development cooperation – An overview"¹⁴ där det redan då stod det klart att Sida saknar goda exempel på miljö/klimatintegreringen och kunskap om hur, varför de uppnåtts. Denna rapport kunde dock konstatera genom att analysera insatser att ambitionsnivån för miljöintegrering generellt minskar under programmets gång och att det behövs kontinuerlig uppföljning och finansiering för att ambitionsnivåer ska hållas. Sida har därför beslutat om en intern genomlysning av Sidas integrering av miljö/klimat i insatshanteringen med fokus på genomförande- och uppföljningsfaserna under våren 2021, som en del av Sidas utvärderingsplan. Utvärderingen kommer även att täcka in såväl frågor om styrning, arbetssätt och kompetens, som partners kapacitet att integrera miljö och klimat. Lärdomarna förväntas bidra till åtgärder i den kommande handlingsplanen och bidra med goda exempel som kan användas av handläggare och chefer för inspiration och kommunikation.

Majoriteten av de åtgärder som föreslogs, som ett resultat av genomlysningen, integreras i en ettårig förlängning av nuvarande miljöhandlingsplan (2017-2020) för 2021 samt i en ny miljöhandlingsplan för 2022-2025 och internt inom Sida. Detta förväntas förbättra och förstärka miljö- och klimatarbetet för Sida och därmed även bidra till att utvecklingssamarbetet än mer ska ligga i linje med Parisavtalet.

Sidas arbete med klimat samt miljö- och klimatintegrering är omfattande genom bland annat riktlinjer förordningar och god kännedom om förbättringspotentialer att bygga vidare på. Sida har på det sättet en bra utgångspunkt för att besvara det uppdrag som myndigheten fått i regleringsbrevet.

¹⁴https://www.sida.se/contentassets/44a87002cb6c4c5080be59c31c97d64b/stud2019_2_62233en.pdf

4. Fördjupning och analys

För att besvara uppdraget har Sida valt att fördjupa analysen av utvecklingssamarbete med multilaterala institutioner samt hur väl Sidas system för klimatintegrering ger vägledning avseende insatsers klimatpåverkan. En analys har också gjorts av den transformativa potentialen av insatser som har klimat som huvudmål. Genom de resonemang som förs erhålls en bild av de lärdomar Sida dragit från arbetet med multilaterala institutioner och klimatintegrering. Analyserna av insatser och Sidas system och verktyg för klimatintegrering ger värdefull kunskap om funktionalitet samt var myndigheten genom ytterligare åtgärder kan få ökad utväxling.

4.1 Bilateralt utvecklingssamarbete med multilaterala institutioner och miljöintegrering

Bilateralt utvecklingssamarbete med multilaterala institutioner, så kallat multi-bi-stöd, definieras som öronmärkt stöd som går genom multilaterala organisationer (jämfört med kärnstöd eller budgetstöd som benämns som multilateralt samarbete). Sida bidrog ekonomiskt med totalt 11 miljarder kronor 2018 till – och igenom – multilaterala organisationer. Detta motsvarar 44 procent av Sidas totala utbetalningar 2018. Multi-bi-stödet är mer än ekonomiska bidrag. Sida spelar en viktig roll i Sveriges övergripande dialog och samarbete med multilaterala institutioner. Sverige är styrelseledamot i flera multilaterala organisationer och Sida deltar som expertmyndighet och bidrar till styrelsemötena samt under bilaterala årsmöten med FNs fonder och program, så som UNDP, Unicef, UN Women och UNFPA, liksom med Världsbanken.¹⁵

I regeringens klimatpolitiska handlingsplan¹⁶ efterfrågas en oberoende analys av hur förenligt svenskt multilateralt utvecklingssamarbete är med Parisavtalet. Efter införda kontakter mellan UD och Expertgruppen för biståndsstudier (EBA), har EBA påbörjat ett arbete med en sådan bedömning. Arbetet sker parallellt med Sidas arbete att ta fram denna skrivelse. EBA:s analys utgår från en kategorisering av olika multilaterala organisationers mandat i förhållande till klimatfrågorna. Studien beräknas bli klar under hösten 2020.

FN-systemet och EU är viktiga aktörer och partners i strävan att stödja fattiga länder att leva upp till klimatavtalet men också andra multilaterala konventioner och överenskommelser inom miljöområdet, de så kallade *multilateral environmental agreements (MEAs)*. Sida ingår i den svenska delegationen till klimatförhandlingarna och bidrar till Sveriges klimatfinansieringsrapportering i enlighet med klimatkonventionen. Sida finansierar även kapacitetsbyggande för utvecklingsländer genom insatser inom området uppföljning, rapportering och verifiering av växthusgaserna i enlighet med Parisavtalet.

Det så kallade Decade of Action som FN lanserade som ett sätt att öka takten för att nå de Globala målen är en möjlighet för Sida att öka biståndets miljö- och

¹⁵ <https://www.sida.se/Svenska/publikationer/163210/sidas-multi-bi-support/>

¹⁶ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2019/12/prop.-20192065/>

klimatrelevans. Som en del av detta bör Sida fortsätta stödja partners att utveckla angreppssätt för att höja effektiviteten i klimatarbetet och minska fragmentiseringen.

Sida bör fortsätta, och ytterligare stärka, sitt påverkansarbete gentemot multilaterala organisationer vad gäller miljö och klimat, både vad gäller FN:s fonder och program och fackorgan, samt utvecklingsbankerna. Lärdomar bör dras från tidigare erfarenheter och från motsvarande engagemang och påverkansarbete inom andra områden, till exempel för jämställdhet och kvinnors och flickors egenmakt. FN-systemet behöver tydliggöra sin ambition för hållbarhet och klimathänsyn i hela systemet. Sveriges engagemang för FN-reform bör kunna vara en plattform för att påverka FN som helhet och inom respektive organisation, som är fristående från varandra, bör bättre tillvarata sitt lärande bortom enskilda projekt och använda kunskaperna för att förbättra sitt samlade klimatavtryck. Klimatfrågan är multisektoriell och lämpar sig särskilt väl för FN-gemensamma initiativ. Sverige bör stödja FN på ett sätt som sänker trösklarna för samarbete utanför den egna organisationen.

Sida kan med utgångspunkt i erfarenheten från samarbetsländerna bidra med perspektiv på hur positiva miljö- och climateffekter effektivare skulle kunna uppnås. Samtidigt är det viktigt att synliggöra och stötta det framgångar som gjorts inom FN-systemet på miljöområdet men som har svårt att "ta plats" internt. I dagsläget saknas ofta systemperspektiv på den multilaterala biståndsarkitekturen för att stödja ländernas kapacitet och genomförande av sina åtaganden under Parisavtalet och andra MEAs. Sida har bland annat lyft detta i dialogen med UNDP, som är det FN-organ som står för den största portföljen miljöinsatser med finansiering från vertikala miljöfonder som till exempel GEF. En lärdom från Sidas samarbete med Naturvårdsverket och ett stöd för miljöintegrering i FN:s verksamhet har visat att det går att minska negativ miljöpåverkan. Ett exempel är att man minskat fredsbevarande missioners negativa miljöpåverkan. Även i vertikala sektorprogram såsom Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP)¹⁷ via Världsbanken driver Sida på för att öka stödet till transformativa reformer, minskade fossilsubventioner, energieffektivisering och påverka Världsbankens låneportfölj i den riktningen. Genom strategisk dialog med Världsbankens Trust fund Global Water Security and Sanitation Partnership (GWSP)¹⁸ har Sida bidragit till att fondens analytiska arbete har påverkat Världsbankens övergripande utlåning inom vattenområdet och att lånen som integrerat resiliens mot klimattförändringar har ökat.

Bistånd på landnivå, genom de multilaterala aktörerna, präglas i hög grad av de projektorienterade finansieringsstrukturerna för utvecklingsfinansiering inom miljö och klimat. Detta skapar ett fragmenterat bistånd i silos. Sverige verkar i styrningen av FN:s utvecklingsorganisationer för effektivare finansiering (inklusive för att minska fragmenteringen) och var bidragande till den så kallade "UN Funding Compact", som är ett initiativ för att stärka finansieringen av FN:s biståndsverksamhet. Sida bistod med sin expertis i detta arbete. Där det finns intresse från samarbetspartnern och andra givare bidrar Sida till bättre helhetssyn, lokalt ägarskap och långsiktiga

¹⁷ Sida är en av ett 15-tal givare till ESMAP

¹⁸ GWSP, Connecting the Drops, Annual Report FY2019. <https://www.worldbank.org/en/programs/global-water-security-sanitation-partnership>.

resultat genom gemensamma program där flera aktörer poolar sina resurser och stödjer ett och samma program.

UNEP:s roll som stöd och pådrivare för miljö- och klimatintegrering i hela FN-systemet bör närmare följas upp. Lärdomar från UN Womens arbete med jämställdhetsintegrering genom till exempel UNSWAP bör nyttjas. Sida deltar aktivt i arbetet med Stockholm +50¹⁹ vilket ger ytterligare potential att lyfta detta och få en stor utväxling. Sammantaget, om Sida skulle utveckla en högre profil i miljö- och klimatfrågan med denna ansats, skulle det i sin tur kunna påverka så att utvecklingssamarbetet genom multilaterala organisationer blir än mer i linje med Parisavtalet. Det finns dock vissa utmaningar med att göra explicita referenser till Parisavtalet i multilaterala överenskommelser med bäring på utvecklingssamarbetet, eftersom sådana referenser inte accepteras av alla länder.

En ytterligare möjlighet för Sida att bidra till ökad miljöintegrering är i OECD DACs miljöarbete genom ordförandeskapet i det tematiska nätverket för miljö och klimat (ENVIRONET). Som nämnts tidigare, så har Sida deltagit i DAC Peer Learning Review om miljöintegrering. OECD DAC har genom lärandeprocessen rekommenderat Sverige och Sida specifikt att kräva förbättrad miljöintegrering för multilaterala organisationer, likt det som redan gjorts för integrering av jämställdhet. Till exempel genom att utvärdera i vilken utsträckning enskilda FN-organ integrerar och tillämpar "safeguards" och kräva att dessa förbättras, om de inte redan gör det på ett tillräckligt eller konsekvent sätt, samt kräva strategiska miljöbedömningar (SEAs) för större policyer och planer som infrastruktur och markutveckling (land development) och även driva på ett gemensamt samarbete med multilaterala organisationer inom SEA-området. Detta kan bidra till att klimatarbetet lyfts inom organisationerna och blir än mer i linje med Parisavtalet.

I samband med ett antal beredningar av biståndsinsatser har Sida anlitat en konsult för att kartlägga mottagande organisationens policyramverk och system för miljö och klimat, så kallade Centrala Miljöbedömningar (*Central Environmental Assessments, CEA*), i syfte att bedöma multilaterala organisationers arbete med miljö- och klimatintegrering. Dessa bedömningar har bidragit till en bättre förståelse för den granskade organisationens system och kapacitet att integrera och hantera miljö- och klimatfrågor. Det har även gett kunskap om hur väl organisationen uppfyller Sidas tre dimensioner av miljöintegrering, rekommendationer vad gäller förbättringar, möjliga dialogfrågor och en signal till organisationen att miljöintegrering är viktigt för Sverige. Hittills har CEA:s tagits fram för ILO, ADB, FAO, UNDP, och det

¹⁹ Från arbetspapper om Stockholm+50, Miljödepartementet, juni 2020:

"The 50th anniversary of the first UN Conference on the Human Environment is a unique opportunity for the world's citizens, companies and countries to show, through specific actions and with a collective, forward-looking vision, how to deliver on commitments for 2030 and beyond. Stockholm 2022 should serve as a springboard for generational equity accelerating transformation which leaves no one behind: a transformation that leads to more equality not less, to more jobs not fewer, and to a healthy planet for all. After five decades, it is time to passing on the torch from the elders to the youth, our leaders of the future we want."

finns delvis liknande analyser gjorda för IFC och IDB.²⁰ Som ett exempel resulterade CEA för FAO i att frågan om kemikalieanvändning i projekt uppmärksamman- des och diskuterades. Förkunskaper om organisationernas organisationsövergri- pande system är centrala för ett effektivt påverkansarbete och för att bedöma risk och relevans i valet av samarbetspartner. Om CEA:s skulle utgöra ett underlag för UDs organisationsbedömningar och som underlag för organisationsstrategierna, tror Sida att det skulle kunna ge ett ökat genomslag och ännu bättre samordning i strate- gigenomförandet.

Ett effektivt påverkansarbete gentemot de multilaterala organisationerna, framförallt utvecklingsbankerna och FN, i deras utvecklingssamarbete har stor potential. För att få ut så mycket som möjligt förutsätter det såväl tid som en tydlig ambition och ett bra samspel i Sverigelaget, mellan berört departement och Sida. FN:s fonder och program påbörjar inom kort arbetet med att ta fram nya strategiska planer och resul- tatramverk. Sidas största samarbetspartner, UNDP, har i nuvarande resultatramverk 2018-2021 explicita referenser till Parisavtalet, samt konkreta mål och indikatorer för miljö och klimat, något Sverige och Sida var med och efterfrågade när styrdoku- menten togs fram. Sverige bör bevaka detta och vara aktiva i utvecklingen av näst- kommande planer.

4.2 Analys av insatser med möjlig klimatrelevans som markerats som nollor enligt Sidas statistiskklassifikation (klimat- och miljöpolicymarkörer)

Som tidigare nämnts använder sig Sida av ett antal fördefinierade policymarkörer för att visa i vilken utsträckning projekt/program har som målsättning att nå speci- fika policymål. För miljö och klimat använder sig Sida av policymarkörerna för miljö samt anpassning och utsläppsminskning.

Sidas utgångspunkt för denna analys är att insatser som markerats som 2 (huvud- mål) och 1 (delmål) för markörerna miljö, klimatanpassning och utsläppsminskning, genom de krav som ställs, ger en indikation att insatsen är i linje med Parisavtalet. Detta då en miljöbedömning, om den genomförs för insatsen så som är kravet, be- aktar klimatpåverkan både vad gäller utsläppsminskning och anpassning. Vidare ut- går detta från att Sidas miljöpolicy är tydlig i att "Sidas miljöarbete inom långsiktigt utvecklingssamarbete och humanitärt stöd sker genom att miljöaspekter, inklusive klimatrisker, konsekvent beaktas och integreras i planering, genomförande och upp- följning av strategier och insatser". En lärdom från det mångåriga arbetet med mil- jöbedömningar är att Sidas tre principer för miljöintegrering, till skillnad från många andra givare, utgår från att insatserna ska gå utöver "do no harm". För att detta ska ske krävs en större tyngd på miljöintegrering i genomförandefasen genom planering, budgetering och uppföljning, något Sida kommer att fördjupa sin kun- skap kring genom den planerade interna genomlysningen 2021 (se 3. Sidas arbete med miljö- och klimatintegrering).

²⁰ Återrapportering enligt regleringsbrev 2019 om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd ge- nom multilaterala organisationer 2017 - 2018

För att kunna besvara regleringsbrevsuppdraget om vilka ytterligare åtgärder som krävs för att svenskt bilateralt utvecklingssamarbete ska vara i linje med Parisavtalet har Sida valt att analysera ett urval av insatser som markerats som 0 vad gäller markörerna för miljö och klimat med en bred geografisk spridning och i typ av partner. Insatser finns inom flera klimatrelevanta sektorer, det vill säga sektorer som kan antas ha en påverkan på klimatet och där det krävs en omställning²¹. Fördelning av sektorer och insatser, av de totalt 49 utvalda insatserna²² som analyserats, är Jordbruk (4), Industri (15), Företagande och andra tjänster²³ (9), Vatten och Sanitet (3), Energi (1) samt Banker och Finansiella tjänster²⁴ (17). Insatserna är kontrollerade mot kraven för 2 och 1 men har bedömts att de inte uppfyller dem.

De sektorer som valts ut har insatser med stor relevans i förhållande till Parisavtalet och den omställning som avtalet avser leverera. Den påverkan som finns i sektorerna varierar och kan vara antingen direkt eller indirekt. Insatser inom till exempel jordbruk kan beroende på hur hållbarhetsaspekter beaktas ge direkt påverkan på odlingsmetoder och markanvändning. För insatser så som företagande eller finansiella tjänster kommer en stor del av klimatpåverkan i de aktiviteter som insatsen ger upphov till. Det vill säga en indirekt påverkan.

Resultatet av analysen av insatser markerade med nollor visar att en majoritet av de granskade insatserna i den första bedömningen är korrekt markerade (94 procent). Det vill säga de har bedömts mot de tre miljö- och klimatmarkörerna och insatserna uppfyller inte de krav som ställs vad gäller mål och delmål för att markeras som 1 (delmål) eller 2 (huvudmål).

I enlighet med Sidas system ska också en miljöbedömning göras av alla insatser som en del av miljöintegreringen. Detta för att fördjupa bedömningen och säkerställa en mer kvalitativ bedömning. Utgångspunkten för denna bedömning är de tre principerna som redogjorts för i kapitel 3. Analysen visar att mindre än en femtedel av de undersökta insatserna gjort en miljöbedömning där Sidas tre principer identifierats, bedömts och hanterats. Miljö och klimat kan därmed inte sägas ha systematiskt integrerats i någon större utsträckning i de 49 granskade insatserna.

En slutsats av analysen är att samtliga sektorer och en klar majoritet av insatserna har en stor potential att kunna bidra till en mer transformativ och miljömässigt hållbar utveckling – som är i linje med Parisagendan. Men genom att miljöbedömningar inte genomförts enligt de "tre dimensionerna" går det inte att säga om en insats är i linje med Parisavtalet eller inte.

Givet att insatserna som analyserats har taggats med 0 för klimatmarkörerna är klimatfrågan ganska osynlig i majoriteten av insatserna. För ungefär hälften framgår det inte tydligt att de inte strider mot övergången till minskade utsläpp eller ökad resiliens mot klimatförändringarna. Orsaker till detta är en otydlighet i vilken typ av

²¹ https://ec.europa.eu/clima/change/causes_en

²² Urvalet har gjorts i samarbete med Sidas statistiker och är statistiskt säkerställt.

²³ Businesses and other services

²⁴ Banking and financial services

verksamheter som insatsen kommer att stödja när de är implementerade. Därmed finns en potentiell risk att insatsen på sikt bidrar till verksamheter som kan komma att ha en negativ påverkan på miljö och klimat. Genom ökad tillgång till såväl finansiellt stöd som finansiella tjänster kan det skapas utrymme för investeringar som leder till negativ påverkan på miljö och klimat om detta inte beaktas redan initialt.

Analysen tydliggör att det finns en potential inom ramen för insatser som fokuserar på privatsektorutveckling, ökad sysselsättning, marknadsutveckling och ekonomisk utveckling. Om en miljöbedömning görs skulle det kunna ge ett utökat fokus på att stödja grön tillväxt genom gröna investeringar och gröna jobb för flera av de undersökta insatserna.

Genom att fokusera på tillväxt och jobbskapande inom sektorer som har potential att förändra praxis och hitta innovativa lösningar kan potentiella negativa effekter på klimatet minska. Ett sådant utvidgat klimatfokus skulle också tydliggöra insatserna och det svenska utvecklingssamarbetets bidrag till att nå Parisavtalet. Analysen visar att det stora flertalet av de ingående insatserna inte har den ambitionen utan är "business as usual" där ökad produktivitet och ekonomisk tillväxt är det centrala. Detta kan ses som en missad möjlighet för svenskt utvecklingssamarbete att i än större utsträckning vara i linje med Parisavtalet.

Sammantaget visar analysen att det finns en stor potential inom samtliga granskade sektorer att höja ambitionen vad gäller klimatintegrering och användning av miljöbedömning. På så vis skulle utvecklingssamarbetet också kunna bidra till en transformativ utveckling mot en mer hållbar ekonomisk tillväxt med gröna jobb och innovationer som är miljömässigt hållbara och möter upp mot Parisagendan med minskade utsläpp och stärkt klimatresiliens. En ytterligare lärdom är att de system som Sida har på plats redan idag, där miljöbedömningen utgör en central del, är tillräckligt för att kunna integrera miljö och klimat i insatser.

4.3 Transformativ utveckling och förändring/paradigmskifte

I Parisavtalets paragraf 2.1 och punkt c) anges att *Finansiella flöden ska göras förenliga med en väg mot låga utsläpp av växthusgaser och klimatresilient utveckling*, vilket är en viktig utgångspunkt för ett utvecklingssamarbete med låga utsläpp.

För att få en bild av Sidas arbete med omställningen och vägar mot låga utsläpp har Sida genomfört en analys mot OECD DAC:s fyra kriterier för utvecklingsinsatser i linje med Parisavtalet. Utgångspunkt för analysen har varit 16 Sida-finansierade insatser²⁵ som alla är klassade med 2 (huvudmål) för Riomarkörerna klimatanpassning och utsläppsminskning, det vill säga att det är det huvudsakliga målet för projektet/programmet.²⁶ Syftet var att utifrån OECD:s kriterier, om möjligt bedöma, den transformativa potentialen i respektive insats.

²⁵ Urvalet har gjorts i samarbete med Sidas statistiker och är statistiskt säkerställt.

²⁶ Urvalet har skett i dialog med samtliga Sidas operativa avdelningar.

Genomgången visar att de 16 insatserna – även utifrån OECD DAC:s kriterier – kan sägas vara i linje med Parisavtalet. Inga aktiviteter har identifierats som går i motsatt riktning med den övergång som krävs för att minska utsläpp och leda mot en klimatresilient utveckling. Tvärtom görs bedömningen att de granskade insatserna bidrar till den nödvändiga omställningen och har en ambitionshöjning utöver ”do no harm”. Det vill säga insatserna är transformativa enligt det konceptuella ramverk som OECD har tagit fram.

Sammanfattningsvis kan sägas att kontrollen av de 16 insatserna indikerar att Sida-finansierade insatser som markerats med 2 för markörerna klimatanpassning och utsläppsminskning är i linje med Parisavtalet för klimat. Samtliga insatser uppfyller en eller flera kriterier identifierade av OECD DAC för vad som bör känneteckna en insats i linje med Parisavtalet. Ingen av de kontrollerade insatserna bedöms strida mot uppfyllandet av Parisavtalet.

En slutsats av analysen är att insatser markerade för 2 på klimat, och lärdomar från dessa insatser, kan visa vägen för andra sektorer. Verktyg och instrument i dessa insatser kan användas effektivt, bidra med forskning och innovationer och en ökad förståelse för att klimatåtgärder hör till kärnan i en hållbar utveckling.

Denna slutsats, och behovet av transformation, förstärks av de rekommendationer som framkommit av den nyligen publicerade EBA-utvärderingen av den svenska klimatsatsningen²⁷. En slutsats är att Sverige kan gå ännu längre och säkerställa principerna för effektivt utvecklingssamarbete och målen för Parisavtalet. Detta kan göras genom att påskynda genomförandet av lämpliga, integrerande metoder för klimat i all verksamhet. Utvärderingen nämner även att Sverige borde utveckla en politisk ambition på hög nivå som erkänner den kritiska klimatsituationen och hur den kopplar till utarmning av den biologiska mångfalden samt vad det innebär för konsekvenser för utvecklingssamarbetets framtida inriktning. Utvärderingen rekommenderar UD och Sida att gå längre än begreppet "mainstreaming" eller "integrering" med hänsyn till klimatanpassning, utsläppsminskningar och biologisk mångfald, till en "new normal" av transformativ utveckling.

Det finns en växande insikt bland utvecklingsaktörer, inklusive Sida, om behovet av transformativa metoder och arbetsätt för att uppnå de systemförändringar som är nödvändiga för att öka takten i genomförandet av såväl Parisavtalet som Agenda 2030²⁸. Sida har därför under våren 2020, etablerat ett så kallat klimatlab, som är en del av en verksövergripande stödstruktur för metod- och verksamhetsutveckling med särskild innovationshöjd eller transformativ potential för genomförandet av Agenda 2030 och finansieras av *Strategi för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling för perioden 2018–2022*.

Klimatlabets uppdrag är att tillsammans med samarbetspartners och/eller målgrupp utveckla innovativa metoder och arbetsformer med transformativ potential eller potential att bryta invanda mönster. Sida avser att härigenom utveckla nya samverkans-

²⁷ <https://eba.se/rapporter/evaluation-of-the-swedish-climate-change-initiative-2009-2012-2/11894/>

²⁸ EBA-utvärderingen, sid. 93 pp, och OECD DAC PLR, p. 8

, finansierings- och arbetsformer som kan ge större utväxling i klimatarbetet och snabba på en klimatomställning. Klimatlabbet undersöker för närvarande i samarbete med en utlandsmyndighet och en extern aktör potentialen i systeminnovation på landnivå i strategigenomförandet. Hypotesen är att nya arbetssätt och samverkansformer och identifierade hävstångspunkter ska kunna bidra till systemförändringar snarare än enbart goda projektresultat från mer isolerade klimatprojekt. Förhoppningen är att klimatlabbets arbete ska kunna bidra till fortsatta ansträngningarna på Sida att på olika nivåer stärka samstämmigheten med Parisavtalet.

Utöver detta utforskar Sida Klimatlabb möjligheter att dra lärdomar från de insatser som markerats för 2 (huvudmål) på klimat. Sida för även dialog med partners om hur insatser markerade 0 kan stärka sitt klimatperspektiv, framför allt med fokus på anpassning och resiliens. Tillsammans med partner har Sida påbörjat ett arbete att med utgångspunkt i innovationsmetoden design thinking/tjänstedesign ta fram förslag på nya lösningar på utmaningar inom befintliga program för att därefter testa och potentiellt skala upp redan transformativa insatser eller metoder.

Sida har potential att stödja en transformativ utveckling genom resursmobilisering till miljö och klimat via våra garantier. Partnerskap med näringslivet är ytterligare ett viktigt instrument. De av Sida samordnade nätverken Swedish Leadership for Sustainable Development (SLSD) och Swedish Investors for Sustainable Development (SISD)²⁹ är exempel på sådana partnerskap som driver på för resursmobilisering, klimatomställning och innovation. Arbetet i SISD har även inspirerat bildandet av det globala nätverket Global Investors for Sustainable Development (GISD) som leds av FN:s generalsekreterare.

5. Slutsatser och förslag

Det finns ingen vedertagen definition av vad det innebär att aktörers verksamheter är i linje med Parisavtalet. Sidas utgångspunkt är att klimatpåverkan och åtgärder ska beaktas i allt utvecklingssamarbete, strategier, program och projekt – med en god miljöbedömning som grund. Genom att göra det och integrera miljö och klimat i normativ dialog och beredning av insatser kan Sida möjliggöra att det bilaterala utvecklingssamarbetet är i linje med Parisavtalet.

En stor del av det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet går via multilaterala organisationer. Detta stöd är mer än ekonomiska bidrag och Sida spelar en viktig roll i Sveriges övergripande dialog och samarbete med multilaterala institutioner. Ett sätt att ytterligare lyfta klimatfrågan är genom den normativa dialogen med organisationerna. Bland annat bör erfarenheter och lärdomar dras från arbetet med jämställdhetsintegrering. Ett tydligare helhetsperspektiv på hur biståndet för miljö och klimat fungerar på landnivå bör bevakas inklusive inom uppföljningen av FN-reform i

²⁹ SISD är ett nätverk initierat av Sida som inkluderar större företag och finansärer som arbetar med hur man kan bidra till de globala utvecklingsmålen (SDG). En särskild grupp arbetar med SDG-13, Climate Action, med bland annat med en *Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD)*. SISD var i sin tur förebild för Global Investors for Sustainable Development som FN:s generalsekreterare tog initiativ till i april 2019.

utvecklingspelaren. Det så kallade Decade of Action som FN lanserade som ett sätt att öka takten för att nå de Globala målen är också en möjlighet för Sida att öka biståndets miljö- och klimatrelevans. Som en del av detta bör Sida fortsätta stödja partners att utveckla angreppssätt för att höja effektiviteten i klimatarbetet och minska den fragmentisering i arbetet som Sida ser på landnivå. Att bygga vidare på erfarenheterna med att kartlägga våra viktigaste partners system och kapacitet och på så sätt stärka insatshandlingen är en viktig del i arbetet.

För att ytterligare stärka det globala arbetet och svara upp mot allvaret i klimatkrisen och att kunna leverera på Parisagendan krävs att mobiliseringen av klimatfinansiering ökar. Samtidigt behöver det säkerställas att alla aktiviteter, oavsett om de finansieras via klimatfinansiering eller inte, överväger och integrerar Parisavtalets mål. Detta gäller också utvecklingssamarbetet.

En slutsats av analysen är att det finns stöd för att insatser som klassats mot miljömarkören och klimatmarkörerna är i linje med Parisavtalet. Därmed är Sidans bedömning att myndigheten har funktionella verktyg och system för att bedöma miljö- och klimatpåverkan i en insats. Efterlevnaden av kravet på att genomföra miljöbedömningar av alla insatser är därmed den avgörande faktorn för att kvalitativt kunna bedöma den potentiella risken att en insats på sikt och i ett senare skede bidrar till verksamheter som kan komma att ha en negativ påverkan på miljö och klimat. Här finns en stor potential för utvecklingssamarbetet att i än högre grad bidra till en transformativ utveckling för att möta upp mot Parisavtalet med minskade utsläpp och stärkt klimatresiliens.

Att snabbt uppnå en global halvering av utsläppen och på sikt negativa utsläpp kräver ett paradigmskifte och reformer som ger en transformativ utveckling. Det är angeläget att analysera hur insatser också kan bidra till en transformativ utveckling, påverka incitament och policys för att stödja en snabb omställning mot ett klimatsmart samhälle.

En viktig slutsats av analysen av klimatinsatser mot de av OECD DAC identifierade fyra kriterierna/kännetecknen för insatser att vara i linje med Parisavtalet, är att lärdomar från dessa insatser kan visa vägen för andra sektorer. För att tydligare bedöma insatserns bidrag till att vara i linje med Parisavtalet och den transformativa potentialen skulle kriterierna/kännetecknen kunna användas som en "checklista" och en del av instruktionen i statistikhandboken för klimatmarkörerna för Sida att stämma av mot vid en beredning i samtliga insatser. Det skulle kunna fånga upp viktiga ingångar att ytterligare stärka insatserns ambition att bidra till Parisavtalets mål.

Utöver de verktyg Sida har är förstås kapacitet, prioriteringar och strategistyrning viktigt för att nå ännu längre. I strategier som har ett tydligt mål för klimat innebär det dels en direkt effekt av fler klimatrelaterade insatser men även en indirekt effekt genom att behovet av klimatintegrering tydliggörs inom andra sektorer. Det finns även en potential att i än högre grad bidra till den transformativa förändring som världen står inför som Sida bör undersöka vidare.

För att det svenska utvecklingssamarbetet ska vara än mer i linje med Parisavtalet ser Sida att myndigheten dels behöver vägledning från UD och dels att det finns ett flertal åtgärder myndigheten själv har rådighet över att genomföra. Följande skulle kunna utgöra viktiga steg i det arbetet:

Steg där Sida söker vägledning från UD:

- I och med att det inte finns någon tydlig definition av vad som kan anses vara i linje med Parisavtalet finns behov av att sätta en ambitionsnivå. Sida har tagit fram underlag för hur myndigheten kan arbeta vidare med en **höjd ambitionsnivå** genom vad som lyfts i denna skrivelse. Samtidigt finns utrymme att från regeringen ange en ambitionsnivå för vad som kan anse vara i linje med Parisavtalet.
- Att **tydliggöra klimat i strategistyrning** – Strategier med tydligt mål för klimat innebär ett ökat fokus på klimat och ett tydligare fokus på klimatintegrering i alla sektorer. Detta då insatser behöver lyfta klimat för strategigomförandet.
- Att tydliggöra om **centrala miljöbedömningar** av multilaterala organisationer (CEA) som Sida gör skulle kunna användas i organisationsbedömningar och som underlag för organisationsstrategier.

Steg Sida kan ta inom ramen för pågående verksamhet och styrning:

- Bilateralt utvecklingssamarbete med multilaterala institutioner – det finns en möjlighet för Sida att utveckla en än högre profil vad gäller miljö- och klimatdialog med multilaterala organisationer generellt, både vad gäller FN-organisationerna och utvecklingsbankerna. För att göra detta på ett så effektivt sätt som möjligt finns ett behov att **öka kunskapen om multilaterala organisationers arbete med miljö- och klimatintegrering**. Att driva miljö- och klimatfrågor i befintliga fora och på så sätt lyfta den normativa dialogen tydligare skulle kunna vara ett sätt starta en process runt vad som krävs för att vara i linje med Parisavtalet.
- Tydliggör vikten av **obligatoriska miljöbedömningar** – Utifrån slutsatserna av de analyser som genomförts framgår att det kanske främsta verktyget för att integrera klimat och beakta Parisavtalets ambition är att miljöbedömningar genomförs. Potential finns att arbeta vidare med insatser som inte har markerats alls för miljö och klimat för att säkerställa att dessa projekt/program inte påverka uppfyllandet av Parisavtalet negativt. Sida bedömer att verktygen för att göra denna bedömning redan idag finns på plats. Här behöver Sida stärka sin efterlevnad.

- Sida kommer att utarbeta en **ny miljöhandlingsplan** för miljö och klimatarbetet för år 2022-2025. I utarbetandet av denna finns en stor potential i att lyfta vikten av att få utvecklingsarbetet att bli mer i linje med Parisavtalet genom konkreta mål för perioden.
- Utveckla **system för att bedöma den transformativa potentialen** – En slutsats av analysen är att insatser markerade 2 (huvudmål) på klimat, och lärdomar från dessa insatser, kan visa vägen för andra sektorer. Verktyg och instrument i dessa insatser kan användas effektivt, bidra med forskning och innovationer och en ökad förståelse för att klimatåtgärder hör till kärnan i en hållbar utveckling. För att dra nytta av denna potential finns ett behov av att utveckla och förtydliga Sidas bedömningsverktyg att till exempel inkludera OECD DAC:s kriterier/kännetecken för att på så sätt kunna visa på insatser potential redan under beredning av en insats.

Bilaga 1

Fossil energi i Sidas utvecklingssamarbete och humanitära bistånd

I den klimatpolitiska propositionen (*Prop. 2019/20:65*) som presenterades under hösten 2019 och antogs av riksdagen i juni 2020 finns en skrivning som Sida bedömer som viktig att förhålla sig till i relation till uppdraget att det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet än mer ska vara i linje med klimatavtalet från Paris. Detta är ”Utöver de riktade klimatinsatserna inom det bilaterala utvecklingssamarbetet är det av stor vikt att även övriga delar av utvecklingssamarbetet ligger i linje med Parisavtalets målsättningar och således inte innehåller stöd till fossil verksamhet.”

Globalt uppskattas fossila bränslen orsaka cirka tre fjärdedelar av de totala växthusgasutsläppen. Resten, cirka en fjärdedel av utsläppen orsakas av avskogning, jordbruk och djurhållning.³⁰

Globalt är primär energiförsörjning till allra största delen beroende av fossila bränslen. Endast cirka 15 procent av energin kommer från förnybara bränslen (2018). Ett viktigt generellt hinder för snabbare övergång till förnybara energikällor är de omfattande subventionerna av fossila bränslen. Under 2018 uppskattas subventionerna på global nivå uppgå till över 400 miljarder US-dollar³¹ medan subventionerna av förnybar energi globalt är cirka 100 miljarder US-dollar³². Samma summor skulle kunna finansiera en global omställning till förnybar energi.³³

Ett annat eftersatt område är energieffektivisering. Den sparade kilowattimmen (kWh) är oftast den billigaste och mest miljövänliga att ”generera”. Enligt International Energy Agency (IEA) har förbättringstakten när det gäller energieffektivisering minskat sedan 2015³⁴.

Inom Sidas utvecklingssamarbete ges inget stöd till utvinning av fossil energi eller direkt stöd till generering av elenergi baserat på fossila bränslen. Däremot förekommer det att Sidas samarbetspartners köper in och använder dieseldrivna generatorer i områden där inga andra alternativ finns tillgängliga eller där elförsörjningen är för opålitlig, till exempel inom det humanitära biståndet.

I dag (2018) saknar mer än 2,6 miljarder människor tillgång till ren energi för matlagning³⁵. Det beräknas leda till cirka 2,5 miljoner förtidiga dödsfall per år kopplat

³⁰ <https://www.wwf.se/klimat/mansklig-paverkan/>

³¹ <https://www.iea.org/commentaries/fossil-fuel-consumption-subsidies-bounced-back-strongly-in-2018>

³² Fossil Fuel to Clean Energy Subsidy Swaps: How to pay for an energy revolution, IISD, June 2019, <https://www.iisd.org/library/fossil-fuel-clean-energy-subsidy-swap>

³³ Just 10-30% of the fossil fuel subsidies would pay for a global transition to clean energy, Ibid

³⁴ <https://www.iea.org/reports/energy-efficiency-2019>

³⁵ <https://www.iea.org/reports/sdg7-data-and-projections/access-to-clean-cooking>

till hushållens luftföroreningar, främst i samband med matlagning³⁶ och kvinnor och barn drabbas hårdast.

Vissa stöd kan innehålla tillgång till Liquified Petroleum Gas (LPG) för matlagning när andra alternativ saknas eller ger större negativa miljö- och klimateffekter, exempelvis avskogning.

De länder där Sverige har bilateralt utvecklingssamarbete har generellt små utsläpp av växthusgaser. Utvecklingssamarbetet är därför främst inriktat på att stärka anpassningen till klimatförändringarna och ge stöd till strukturer som inte baseras på fossila energikällor och som stärker motståndskraften mot klimatförändringar, till exempel genom utbyggnad av förnybar energi, bevarande av och återplantering av skog, eller klimatsmart jordbruk. Samtidigt är elförsörjningen i de flesta av Sveriges samarbetsländer till allra största delen baserad på fossila bränslen vilket innebär att insatser som genomförs i samarbetsländer är beroende av fossil energi.

Sida har samlat på sig mycket lärdomar från att under en lång tid arbetat med länder, utvecklingsbanker och civil samhälle i olika delar av världen. I bilagan till denna skrivelse har vi valt att fokusera på fossila inslag inom utvecklingssamarbetet i Östeuropa och Västra Balkan, Afrika söder om Sahara samt det Sidas humanitära bistånd.

Östeuropa och Västra Balkan är en region som allmänt kännetecknas av ett arv från den tidigare kommunistiska perioden med omfattande miljöförstöring och stor ineffektivitet i utnyttjandet av naturresurser, inklusive energi. Kommunala miljöinvesteringar har under lång tid varit centralt för det svenska reformsamarbetet i Europa. Politiska budskap och prioriteringar har kombinerats med konkret stöd, krav på reformer och deltagandeprocesser, ansvarsutkrävande och transparens, vilket har påverkat investeringarna. Arbetet är långsiktigt och kräver ett aktivt engagemang för att över tid få gehör för svenska prioriteringar om exempelvis en grön omställning mot en fossilfri, hållbar samhällsservice.

När det gäller energisektorn i stort på nationell och regional nivå, med exempelvis stora fossila kraftverk för produktion av energi, har Sida gjort bedömningen att möjligheterna till påverkan och inflytande via det bilaterala utvecklingssamarbetet är relativt begränsade. Detta då denna sektor i hög grad är politisk och med starka regionala geopolitiska inslag samtidigt som det finns ett stort reformbehov.

För att utvecklingssamarbetet i regionen skall vara än mer i linje med Parisavtalet behöver i första hand samarbetsländerna prioritera miljö- och klimatfrågan högre. EU:s strategi "Den gröna given" är en strategisk möjlighet för Sida att tillsammans med andra EU-givare driva på för en sådan utveckling. En grön omställning i linje med målsättningarna i gröna given kommer att kräva en omfattande reformering av energisektorn. Men också stöd till implementering och vidareutveckling av ländernas NDC:er kopplade till Parisavtalet. Tillsammans med hållbarhetsmålen kan den

³⁶ Ibid

gröna given vara ett viktigt stöd i policydialogen med länderna och för att accelerera en omställning.

I utvecklingssamarbeten i **Afrika söder om Sahara** stödjer Sida projekt/program som levererar till flera åtaganden under Parisavtalet. Detta inkluderar att minska användning av fossilbaserad energi bidra till minskade utsläpp av växthusgaser, byggande av fossilfria samhällen och anpassning till klimatförändringarna.

I likhet med arbetet i Europa är Sidas erfarenheter från att stödja reformer för minskad fossilbaserad energianvändning att det är av största vikt med en väl förankrad, nyanserad och bred förståelse för parternas energipolitiska avväganden. I likhet med beslut om större energiinvesteringar involverar energireformer en rad intressegrupper och målkonflikter i länderna. Även i de fall Sverige har ett stort förtroende och väl upparbetade kanaler till beslutsfattare är möjligheterna till faktisk påverkan på reformer och investeringsbeslut ofta begränsade.

En betydande potential finns i effektivisering av elanvändningen och Sidas arbete relaterat till byggnader och konsumentmarknader visar på värdet av att systematiskt och samordnat arbeta för reformprocesser. Det finns förutsättningar för en ambitionshöjning med ett samordnat, fokuserat och långsiktigt arbete för att fortsatt bidra till en effektivisering av elanvändningen i Afrika. Majoriteten av Sidas arbete med förnybar energi har ett fokus på icke nätansluten el där fossilfria lösningar skapar konkreta utvecklingseffekter i närtid samtidigt som grunden läggs för skalbara energisystem som kan driva på utvecklingen och tillväxt i länderna.

Sidas arbete med energieffektiv matlagning är under uppbyggnad och bedöms kunna bidra till en rad SDG-mål samt specifikt minskad skogsavverkning och minskat fossilberoende. Förändring av matlagningstraditioner utmanar djupt rotade beteendemönster hos slutanvändarna, oftast kvinnor. Traditionella, fossilbaserade alternativ till energieffektiv matlagning backas ofta upp av starka särintressen som bland annat bidrar till illegal skogsskövling. I arbetet med energieffektiv matlagning finns ett motsatsförhållande kring synen på Liquified Petroleum Gas (LPG), mellan en strikt syn på användning av fossila bränslen och att välja det bränsle som gör störst klimatnytta.

Inom det **humanitära biståndet** framstår bristen på hållbar, regelbunden och tillräcklig energiförsörjning i allt fler humanitära kriser som ett återkommande och växande problem. Bristen på energi och bränsle, främst för matlagning, leder bland annat till konflikter med värdbefolkning, skövling av skog/ekosystem och ökade risker för kvinnor och barn som ofta är de som samlar in bränslet.

Användningen av fossilenergi är betydande. Som ett exempel spenderar UNHCR inklusive partners mer än 35 miljoner dollar om året på diesel för att producera elektricitet med dieseldrivna generatorer. Det finns ett stort behov av tydligare rekommendationer kring nya tekniska lösningar som minimerar behovet av energi för matlagning och uppvärmning som normalt utgör upp till 90 procent av energibehoven. I dagsläget saknas bland annat väl definierade miniminivåer för

energiförsörjning inom ramen för humanitära Sphere³⁷-standarder. Sida kommer dock att uppmuntra till starkare formulering i humanitära Sphere-standarder för att klargöra minimikrav (energilösningar etc.) som ska genomföras av genomförande av organisationer och givare.

Användningen av nya lösningar som kan minska behoven av energi och bränsle är idag relativt låg. Det finns ett behov av att, i större skala, demonstrera att olika miljömässigt hållbara tekniska lösningar i praktiken kan användas för att påtagligt minska energibehov i humanitära kriser och därmed förbättra situationen för de allra mest utsatta. Sida arbetar idag i flera projekt med bland annat att stärka humanitära standards för energi och bränsle, ökad elektrifiering samt miljömässigt hållbara och energisnåla tekniska lösningar för att påtagligt minska energi och bränslebehov i valda kriser tillsammans med främst UNHCR och WFP.

³⁷ Sphere är en internationell NGO med säte i Geneve: *For over twenty years, Sphere has worked to improve quality and accountability in humanitarian response. We are now entering a new chapter, where users of Sphere can become members of Sphere and play an active role in the future of the standards.* <https://www.spherestandards.org>