92-gruppens høringssvar til Danidas ny miljøstrategi

1. Generelle bemærkninger

92-gruppen finder, det er positivt, at den ny strategi lægger op til en styrket miljøindsats fra Danidas side. Gruppen kan således tilslutte sig de i afsnit 1 nævnte intentioner om at opprioritere de internationale miljøindsatser samt om at opprioritere miljø som tværgående hensyn i bistanden.

Opprioritering eller reel nedskæring?
92-gruppen finder imidlertid, at grundlaget for den forstærkede indsats er tvivlsomt. Bevillingerne til den direkte miljøindsats under udviklingsbistanden (den særlige miljøbistand plus de globale miljøprogrammer) falder i henhold til finansloven med ca. 40 mio. kr. fra 2003 til 2004. Kun hvis man medregner den særskilte bevilling til opkøb af CO_2-kreditter i bistanden, kan der siges at være tale om øgede bevillinger til miljøindsatsen. Men da denne bevilling ikke er, og heller ikke på finansloven regnes som, bistanden, så er det misvisende, at strategien taler om øgede bevillinger. Dette giver grundlag for en vis skepsis over for mængden af nye initiativer, der foreslås i miljøstrategien, herunder etableringen af nye landeprogrammer under den særlige miljøbistand.

Miljø som tværgående hensyn
92-gruppen støtter den bebudede opprioritering af miljø som tværgående hensyn i den almindelige u-landsbistand og de foreslåede instrumenter hertil, herunder indarbejdelse af miljø som tværgående hensyn i landestrategier og udarbejdelse af strategiske miljøvurderinger og miljøkonsekvensanalyser (jf. afsnit 3.1 og 4.2.3), samt fokus på integration af miljøhensyn i samarbejdslandenes fattigdomsstrategier/PRSP'er (jf. afsnit 3.1 og 4.2.1).

92-gruppen savner dog et klart bud på, hvordan opprioriteringen skal lykkes i en situation med generelt faldende bevillinger og mandskab til at administrere bistanden. I den forbindelse er det værd at bemærke, at en del af de bebudede styrkelser af indsatsen er gentagelser af tidligere udarbejdede politikker og retningslinjer, som blot ikke er blevet gennemført.

Det fremgår således af strategiens afsnit 3.1, at evalueringer har vist, at den første generation af sektorprogrammerne ikke udnyttede mulighederne for varetagelse af miljø som tværgående hensyn i fuldt omfang. Det samme gælder efter alt at dømme den anden generation af sektorprogrammerne, som sættes i gang i disse år. Dette selv om der ifølge de gældende retningslinier *altid* skal udarbejdes miljøvurderinger i forbindelse med sektorprogrammer. På den baggrund foreslår 92-gruppen, at formuleringerne i afsnit 4.2.3,

styrkes (”kan” ændres til ”skal”). Desuden bør det anføres i strategien, hvordan Danida vil monitere såvel den faktiske indsats på dette område som de resultater, der opnås.

Den multilaterale indsats
92-gruppen støtter intentionen om at inddrage miljøspørgsmål mere centralt i det multilaterale arbejde. Det erkendes i strategiens afsnit 3.1, at det stadig er en udfordring at sikre miljøhensyn i det konkrete arbejde, ligesom det er tydeligt, at dette ikke hidtil er sket i Danidas arbejde med organisationsstrategier for de multilaterale organisationer. Den bebudede forbedring vil være yderst velkommen.

Det fremgår af strategiens afsnit 4.3, at Danmark vil arbejde for at ændre praksis ved forskellige generelle indsatser samt at der ”som fast praksis konkret overvejes” at inddrage miljøemner i konsultationer med internationale organisationer og i arbejdet i udviklingsbankernes bestyrelser. Der er her tale om en formulering, som ikke er tilstrækkelig præcis til, at fastlægge ambitionsniveauet for den fremtidige indsats, blandt andet bør organisationsstrategierne revideres. Strategien bør endvidere indeholde et bud på, hvordan Danmark vil arbejde for, at miljøhensyn inddrages i de makroøkonomiske tilpasningsprogrammer, som Verdensbanken og IMF arbejder med i lande, der ikke har PRSP’er.

I det følgende kommenteres udkastet til ny miljøstrategi på tre områder, hvor der lægges op til væsentlige ændringer af den hidtidige politik.

2. Bistand til civilsamfundet

Civilsamfundet og NGO’erne er næsten ikke nævnt i udkastet på trods af, at denne sektor ellers traditionelt tillægges stor betydning i den danske udviklingsbistand, og at NGO’er og andre civilsamfundsrepræsentanter har spillet en stor rolle i den hidtidige særskilte miljøbistand (i nogle lande over 20% af det samlede budget).

En del - herunder Danidas egne evalueringer – tyder ellers på, at NGO-bistanden er blandt de mest velfungerende og effektive dele af miljøbistanden. Det er derfor 92-gruppens opfattelse, at inddragelsen af civilsamfundet og NGO’er bør opprioriteres kraftigt i strategien.

Kommentar 2.1: I mellemindkomstlandene er et oplyst og aktivt civilsamfund den bedste investering – Danida bør støtte dette langt mere
Civilsamfundets involvering er helt afgørende for en miljømæssig bæredygtig udvikling i modtagerlandene. Derfor er det uforståeligt, at denne indsats nærmest slet ikke er nævnt i udkastet. Dette gælder ikke mindst i mellemindkomstlandene og landene med relativt udviklede demokratiske strukturer (demokrati, fri presse, organisationsfrihed, stærke og

mangfoldige folkelige organisationer etc.), hvor støtte til civilsamfundets aktiviteter på miljøområdet vil være en af de bedste investeringer med hensyn til at nå resultater med bistanden.

I lande som Thailand, Malaysia, Sydafrika og også Indonesien, hvor de nødvendige miljø-investeringer og -politikker mere er et spørgsmål om politisk prioritering end manglende økonomisk evne, er det oplagt at støtte et oplyst og aktivt civilsamfund, som kan lægge det nødvendige pres på de politiske beslutningstagere.

Kommentar 2.2: I de fattigere modtagerlande er lokal forvaltning med inddragelse af civilsamfundet ofte den eneste brugbare løsning – Danida bør bakke op om dette
Også i fattigere lande er en investering i civilsamfundets deltagelse ofte den eneste mulighed for reelt at løse de miljø- og ressourcemæssige problemer landene står overfor.

I mange tilfælde er en lokal forvaltning af naturressourcerne via inddragelse af civilsamfundet den eneste brugbare løsning i disse lande, ligesom en sådan tilgang samtidigt støtter en reel demokratisering af landene. På denne baggrund er det uforståeligt, at strategien ikke nævner og satser mere på en indsats via civilsamfundet. Dette er et klart tilbageskridt i forhold til tidligere strategier og praksis.

Det er positivt, at Danida, som nævnt i afsnit 4.2.1, vil opprioritere arbejdet med at integrere miljøhensyn i de relevante udviklingsstrategier, herunder de nationale fattigdomsstrategier (PRSP'er). Det er imidlertid skuffende og uforståeligt, at civilsamfundet og NGO'ernes rolle i forbindelse med fastlæggelsen af disse strategier slet ikke er nævnt.

Kommentar 2.3: Lokale NGO'er bør inddrages i miljøbistanden - og på en måde der respekterer deres NGO-status
Den nuværende satsning på sektorprogrammering af den særlige bilaterale miljøbistand, betyder, at det er meget svært - for ikke at sige umuligt - for NGO'er at få støtte til projektaktiviteter, med mindre de er en direkte del af det sektorprogram, Danida planlægger eller udfører lige i øjeblikket.

Og hvis det lykkes for en NGO at blive involveret i et sektorprogram, må NGO'en underlægge sig et større programs styring og prioriteringer, som ofte i sidste ende er bestemt af den lokale regering, ligesom der kan være tale om at arbejde på konsulentvilkår. Denne udvikling gøre det vanskeligt for NGO'en at udføre sin rolle som folkeligt talerør og som modspiller til myndighederne.

Kommentar 2.4: Det er nødvendigt med en særskilt NGO-ramme indenfor miljøbistanden, hvis de danske NGO'er skal være involveret i bistanden i fremtiden
Den igangværende decentralisering af bistanden samt det forhold, at der ikke findes en særskilt NGO-ramme indenfor den særlige miljøbistand, vil betyde, at de danske

NGO'ers involvering i den bilaterale miljøbistand må forventes mere eller mindre at forsvinde over de kommende år.

Med ambassaderne som den helt afgørende indgang til denne bistandstype, vil kun nogle få danske NGO'er have ressourcer til at deltage i implementeringen af den særlige bilaterale miljøbistand fremover. De danske NGO'er vil således generelt være udelukket fra at deltage i denne bistand, og den oplysning, som de foretager om bistandsarbejdet i Danmark, samt den opbyggede ressourcebase blandt NGO'erne i Danmark, vil blive kraftigt decimeret.

Det fremgår af strategiudkastet (afsnit 2.3), at der skal ske en metodemæssig sidestilling af udvikling og gennemførelse af programmer under den særlige miljøbistand med sektorprogramstøtten. Det vil være logisk, hvis der på tilsvarende vis etableres en NGO-ramme for miljøbistanden, ligesom der er for den øvrige bistand.

Hvis Danida ikke er indstillet på dette, bør det i det mindste sikres, at danske NGO'ers indsatser i samarbejdslandene for den særlige miljøbistand kan gennemføres i overensstemmelse med formuleringerne i miljøstrategien, herunder at der kan gennemføres projekter i mellemindkomstlandene, og at formuleringerne om den særlige miljøbistands formål i afsnit 3.4 også kan bruges som evalueringsgrundlag for NGO-projekter.

3. Klima og CDM

Udkastet til miljøstrategi lægger op til en tæt kobling mellem den danske miljøbistand og opnåelsen af de danske nationale klimaforpligtelser bl.a. gennem anvendelse af Clean Development Mechanism (CDM-projekter). Det fremgår af afsnit 4.1 og 4.4.2, at den særlige miljøbistand skal understøtte CDM-indsatsen, og at der kan blive tale om at opbygge administrative systemer samt identificere CDM-projekter, som kan føre til dansk køb af CO_2-kreditter. I afsnit 4.4.3 lægges op til en række ændringer af landevalget med henblik på at muliggøre anvendelse af midler fra den særlige miljøbistand til CDM-forberedende aktiviteter.

92-gruppen vil i den forbindelse fremhæve, at de danske klimamål er et dansk ansvar, som altovervejende bør nås via en dansk, national indsats. Samtidig mener 92-gruppen, at Danida skal lægge sig i selen for, at de CDM-forberedende aktiviteter, der gennemføres, lever op til principperne om partnerskab, ejerskab og dialog fra Partnerskab 2000, ligesom projekterne reelt skal medvirke til fattigdomsbekæmpelse og skabelse af bæredygtig udvikling. Regeringen bør samtidig opgive den holdning, at selve opkøbet af CO_2-kreditter skal kunne regnes med i den danske udviklingsbistand.

Kommentar 3.1: CDM må ikke dræne den særlige miljøbistand
Det skal sikres, at CDM-relaterede aktiviteter ikke dræner den særlige miljøbistand, så andre indsatsområder ikke kan tilgodeses. Dette bør ske ved en udmelding af en ramme for, hvor stor en del af den særlige miljøbistand, der bruges til CDM-relateret arbejde. Samtidig bør der ikke anvendes midler af den særlige miljøbistand til energiprogrammer i programsamarbejdslande. Sådanne programmer bør gennemføres som energisektorprogrammer under udviklingsbistanden.

Kommentar 3.2: Der skal defineres klare kvalitetskrav til CDM-aktiviteter
Det er bekymrende, at strategien ikke sætter fokus på de miljø- og udviklingsfordele, der kunne komme ud af godt tilrettelagte CDM-aktiviteter. I stedet anfører strategien blot, at "Hovedsigtet er at CDM projektforberedelsen skal bidrage til at Danmark omkostningseffektivt kan købe kreditter.." (afsnit 4.4.2). Dette bør ændres i strategien, hvor det må betones, at CDM-arbejdet skal medvirke til en bæredygtig udvikling. Dette sikres bedst ved, at strategien formulerer en række klare kvalitetskrav til CDM-arbejdet, herunder:

- Projekterne skal føre til reelle, målbare reduktioner af udslippene af drivhusgasser, dokumenteret via offentligt tilgængelige baseline-studier. Det skal samtidig dokumenteres, at projekterne ikke ville være blevet gennemført under alle omstændigheder.
- Projekterne skal føre til reelle, langsigtede løsninger på klimaproblemet. De skal kun omfatte vedvarende energi eller energibesparelser.
- Projekterne skal medføre teknologioverførsel til ulandene, og det skal samtidig sikres, at der ikke er lovgivningsmæssige eller andre barrierer for at disse teknologier kan bredes videre ud efter, at projekterne er gennemført.

Kommentar 3.3: Opbyg tillid til CDM i u-lande
Mange u-lande er stadig skeptiske overfor CDM, fordi de - med rette - frygter, at de rige lande vil udnytte CDM til at købe sig billig aflad i stedet for at gøre noget alvorligt ved deres nationale udslip af drivhusgasser. Et af de største problemer i forhold til en succesfuld implementering af CDM er den ulige geografiske fordeling af foreslåede CDM aktiviteter. Størstedelen af de foreslåede projekter er i Asien eller Sydamerika med kun 1 projektforslag i Afrika. Alle projektforslag er desuden i de rigeste u-lande.

Der er derfor brug for at sikre, at CDM bliver en mekanisme, der kommer alle u-lande til gode, hvis man skal sikre sig fortsat opbakning til mekanismen. Danidas forslag til fokus på mellemindkomstlande (afsnit 4.4.3) bidrager til dette problem, ligesom det entydige fokus på erhvervelse af store mængder CO2-kreditter til Danmark står i vejen for en anden og mere miljø- og udviklingsorienteret strategi.

Samtidig er Danidas entydige fokus på store projekter (afsnit 4.4.2), der kan bidrage med store mængder CO_2-reduktioner, et problem i denne sammenhæng. Dette skyldes, at store

projekter gennemgående er teknologitunge og har et relativt lavere bidrag til fattigdomsbekæmpelse og bæredygtighed. Danida bør fremme små CDM-projekter i lokalområder med anseeligt bidrag til bæredygtighed, f.eks. med fokus på at skaffe adgang til elektricitet til landområder og dermed sikre mulighed for en fattigdomsorienteret økonomisk udvikling. Dette ville også være en langt bedre måde at sikre synergi mellem udviklingsbistanden og klimaindsatsten.

Kommentar 3.4: Civilsamfundet bør inddrages for at hindre dårlige projekter
De internationale CDM-aktiviteter har foreløbig vist, at det er vigtigt at inddrage lokale NGO'er tidligt i projektudviklingsfasen for at sikre lokal opbakning til CDM-projekter. Enkelte CDM-investorer har oplevet en kraftig protest mod deres foreslåede CDM-aktiviteter, som reelt har forsinket projekterne betydeligt og skabt tvivl om deres gennemførsel. Mange lokale NGO'er har imidlertid ikke tilstrækkelig viden til at deltage i høringsprocesser og lignende, og Danida bør sikre, at miljøstrategien inkluderer aktiviteter, der opbygger viden om CDM og kapacitet til at involvere lokalsamfundene.

Kommentar 3.5: Større åbenhed - Danida bør følge Hollands eksempel
Danida bør sikre åbenhed omkring sit arbejde med CDM, ikke mindst for at undgå at rende ind i åbenlyse fejltagelser. Det er ikke godt nok, at ambassaderne selv har mulighed for at definere, hvordan de vil inddrage forskellige stakeholders. I stedet bør Danida følge andre landes, f.eks. Hollands, eksempel og invitere NGO'er og andre til at kommentere projekterne. Verdensbanken er på vej i samme retning.

CDM Executive Board, som godkender de foreslåede projekter, har efter en del kritik ligeledes indført en meget åben tilgang til involvering af NGO'er ved at etablere en hjemmeside, hvor alle i praksis kan følge med i godkendelsen af baseline-metoder og projekter og give konkrete input.

4. Landevalg og fokusering

Med de kraftige nedskæringer af miljøbistanden i 2001 blev der bremset voldsomt op for miljøbistanden i en række lande, og mange planlagte programmer og fokusområder blev lagt på hylden. På den baggrund kan man stille spørgsmål ved det fornuftige i at bruge den særlige miljøbistand til at finansiere en indsats i tre helt nye modtagerlande (Kina, Indonesien og Kenya, jf. afsnit 4.4.3), hvoraf i hvert fald to oven i købet er store og relativt vanskelige at arbejde i.

Det vil fortynde de i forvejen små landeprogrammer i miljøbistanden, hvilket yderligere er problematisk, fordi de i afsnit 4.4.1 foreslåede indsatsområder er så bredt definerede, at der er åbent for et meget bredt felt af aktiviteter. Der er med andre ord ikke tale om at fokusere de direkte indsatser på et begrænset antal samarbejdslande, sådan som regeringen ellers lægger op til (afsnit 2.1).

Kommentar 4.1: Før der åbnes for miljøbistand til nye lande bør Danida genåbne de programmer og lande, der blev lukket ned i 2002
Danida bør konsekvent arbejde for en langsigtet bistandsindsats og ikke forfalde til "lande-shopping". Hvis Danida mener, at der er råd til nye aktiviteter under den særlige miljøbistand, bør miljøprogrammerne udvides i lande som Vietnam, hvor der efter nedskæringerne ikke længere har været råd til at arbejde med naturressourcer. Dette er ellers klart den vigtigste indsats i relation til fattigdomsbekæmpelse. Samtidig bør det overvejes, om ikke det er mere fornuftigt og rimeligt at genåbne bistanden til lande som Laos og Malawi, hvor store investeringer blev spildt, fordi den planlagte bistand blev skrottet i forbindelse med nedskæringerne i 2002.

Kommentar 4.2: Danidas højere prioritering af miljøindsatsen bør afspejles i flere sektorprogrammer, eksempelvis i Kenya
To af Danidas miljøsektorprogrammer (Bhutan og Egypten) vil blive udfaset i de kommende år. Da strategiens hovedformål er at styrke og opprioritere miljøindsatsen gennem en "markant fokusering på miljøet" (afsnit 1), vil det være oplagt at etablere nye miljøsektorprogrammer under udviklingsbistanden, i stedet for blot at afvikle miljøprogrammer. En miljøindsats i Kenya bør således gennemføres som et miljøsektorprogram under udviklingsbistanden i stedet for at udtynde den i forvejen lille pulje til særlig miljøbistand.

Kommentar 4.3: En miljøindsats i Indonesien bør fokuseres væsentligt
Der er enorme miljøproblemer i Indonesien, men landet er samtidig både meget stort og meget vanskeligt at arbejde i. Da ødelæggelsen af naturressourcegrundlaget, også ud fra en fattigdomsbetragtning, må betragtes som det største miljøproblem i landet, vil en dansk indsats være mest relevant her, men i afsnit 4.4.3 i strategiudkastet lægges der ikke op til en fokusering af indsatsen på dette område.

Med svækkelsen af de offentlige myndigheder i landet og den omfattende decentralisering taler meget ligeledes for at satse på støtte til opbygning af et stærkt civilsamfund, som kan være med til at sikre en fremtidig bæredygtig forvaltning af naturressourcerne. Det vil tillige være klogt at fokusere indsatsen i et geografisk afgrænset område i landet.

Kommentar 4.4: En miljøindsats i Kina bør ses som et erhvervsinitiativ
Danidas hovedmål med at etablere en miljøindsats i Kina er at skabe grundlag for køb af danske CO_2-kreditter (jf. afsnit 4.4.1). Da det samtidig er svært at se, at Danmark skulle være specielt godt placeret med hensyn til at styrke den kinesiske regering på CDM-området, bør en eventuel indsats i Kina snarere ses som en kommercielt relevant investering i CDM-projekter og finansieres af dertil svarende midler, f.eks. blandede kreditter og eventuelt et erhvervssektor-program.

Kommentar 4.5: En fortsat indsats i Malaysia bør fokusere på civilsamfundet
I strategiudkastet lægges op til, at det brede miljøsamarbejde med Malaysia udfases i 2006, idet der dog fortsat vil blive givet støtte på energiområdet, herunder til CDM-forberdelse (afsnit 4.4.3). Det ville i stedet være relevant at fortsætte støtten til civilsamfundets organisationer, som via oplysning og fortalervirksomhed spiller en strategisk afgørende rolle for en varig løsning af landets miljøproblemer.

Kommentar 4.6: Indsatsen bør fokuseres yderligere
Det er positivt, at Danida som nævnt i afsnit 4.4.2 vil gå videre i retning af en sammenhængende programmering, også af den særlige miljøbistand. Det bør dog sikres, at der sker en yderligere fokusering på et begrænset antal indsatsområder i hvert land, samt at udvælgelsen af disse indsatsområder sker på et godt vidensgrundlag, og at der gives høringsmulighed for interessenter både lokalt og i Danmark i den forbindelse.