



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af dansk støtte til at forebygge klimaforandringer i udviklingslande 2013-2019

Evalueringen omfatter den danske støtte til udviklingslande til at reducere udledninger af drivhusgasser i perioden 2013-2019, hvor de samlede tilsagn udgjorde godt 6 milliarder kr. af udviklingsbistanden. Evalueringen blev gennemført fra juli 2020 til februar 2021 med særligt fokus på 4 lande, Etiopien, Indonesien, Sydafrika og Vietnam, på multilaterale klimaaktører og på organisationen Verdens Skove. Den blev foretaget af konsulentfirmaerne Particip og ODI.

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

Danmarks støtte til at reducere udledningerne af drivhusgasser i udviklingslande har sat markante aftryk. For eksempel har Danmark hjulpet flere lande med at koble store mængder vindenergi på det nationale elnet og har støttet vellykket, lokalstyret naturressourceforvaltning og andre initiativer, der bidrager til at lagre og fjerne drivhusgasser fra atmosfæren. Eksemplerne viser, at indsatserne i det store hele er på rette spor, og at Danmark har meget forskelligt at byde på i forhold til at mindske udledningerne af drivhusgasser, konkluderer evalueringen, der fastslår, at dansk ekspertise i omstillingen fra fossil til

grøn energi allerede er internationalt anerkendt, men i øvrigt fremhæver støtten til at bevare økosystemer som en vigtig, men overset dansk kompetence på klimaområdet.

Danmark får ros for at tilpasse sin støtte til partnerlandenes egne reduktionsplaner. Derimod bør Udenrigsministeriets opgørelser og vurderinger af effekten af indsatserne forbedres, ligesom der også bør bruges flere ressourcer på kvalitetssikring og vidensdeling. Endelig ser evalueringen frem til den kommende udviklingspolitiske strategi med en skærpet klimaprofil i forlængelse af Danmarks globale klimahandlingsplan fra 2020.

Evalueringen hæfter sig ved det markante fald i den danske klimastøtte fra 2015, hvor hensynet til klima generelt fik mindre vægt i udviklings-samarbejdet, samtidig med at klimaet med Paris-aftalen rykkede højere op på den globale dagsorden. Evalueringen noterer også, at klimaet siden 2019 igen er kommet mere i fokus i Danmarks udviklingsamarbejde.

ENESTÅENDE DANSK POSITION INDEN FOR ENERGI

Hvis det skal lykkes at løse de globale klimaudfordringer, er det helt afgørende at hjælpe de mange udvik-

lingslande, hvis behov for energi i disse år stiger dramatisk, til at vælge en grøn kurs. I forhold til at tackle den omstilling har Danmark opnået en indflydelsesrig position, hvis værdi er svær at overdrive. Danmark er med sin egen omstilling til grøn energi og sit stop for olie- og gasudvinding i Nordsøen blevet en troværdig rollemodel. Hertil kommer den konkrete støtte til grøn omstilling af energisektoren i flere lande. Og sidst, men ikke mindst har Danmark bidraget til at få internationale aktører som Det internationale Energiagentur (IEA), Den Afrikanske Fond for Vedvarende Energi (SEFA) og Verdensbankens Hjælpeprogram for Energisektoren (ESMAP) til at sadle om til en mere grøn og klimavenlig kurs.

HUSK DE NATURBASEREDE LØSNINGER

Nogle af Danmarks mest effektive bidrag til at reducere udledninger har haft til formål at styrke lokalsamfunds og oprindelige folks ret til skovens og jordens ressourcer. Samtidig har det vist sig at sikre den mest bæredygtige udnyttelse af disse ressourcer. Indsatserne er typisk sket i et direkte samarbejde med lokalsamfundene og de oprindelige folk selv.

Mens de danske kompetencer i omstillingen til grøn energi er velkendte,

så er de danske styrker i forhold til at bevare og genopbygge økosystemer, der opmagasinerer store mængder drivhusgasser, noget oversete i de seneste års udviklingssamarbejde. Det bør ændres, fordi denne type naturbaserede indsatser giver stor effekt i forhold til investeringen, og fordi de har så mange andre positive sideeffekter, f.eks. på biodiversitet, fremhæver evalueringen og kalder det sin måske allervigtigste konklusion.

HER KAN DANMARK GØRE DET BEDRE

Langt under den standard, som adskillige globale klimafonde præsterer. Sådan beskriver evalueringen Udenrigsministeriets informations-system for dansk-støttede projekter og programmer vedr. CO2-reduktioner. Her bør der strammes op, så effekten af forskellige typer af indsatser kan sammenlignes og overvåges, og så indhøstede erfaringer kan udnyttes.

Effekten af den danske indsats kan også øges ved en bedre udveksling og udnyttelse af kompetencer på tværs af institutioner og organisationer. En kompleks og ambitiøs indsats for at reducere de globale CO2-udledninger kræver, at der ikke bare er tilstrækkelige økonomiske ressourcer afsat, men også faglige og ledelsesmæssige. Endelig efterlyser evalueringen tilstrækkelige midler til den forskning, der er nødvendig for at mindske de store usikkerheder, der er forbundet med at udvikle bedre løsninger.

EVALUERINGENS 4 FOKUSLANDE

Etiopien: Reduktioner er også vigtige i fattige lande

Etiopien er blandt verdens mest sårbare lande over for klimaforandringerne, som landet – med årlige udledninger på blot 300 kg CO2 pr. person – stort set ikke bidrager til. I Etiopien opleves behovet for klimatilpasning derfor umiddelbart langt større end for reduktioner. Omvendt er det ud fra et langsigtet globalt klimaperspektiv vigtigt, at et fattigt land med 112 mio. indbyggere, der ønsker at blive et mellemindkomstland, tidligt vælger en grøn vej til vækst.

Evalueringen fremhæver, at Etiopien har en overordnet, national plan for vækst, miljø og klima, med et mål om at fastholde CO2-udledningerne på det nuværende niveau, og at den danske støtte er tilpasset denne plan. Den klimarelevante støtte var i perioden på i alt næsten 1 mia. kr. Evalueringen har dog kun analyseret støtte for 270 mio. kr., der bl.a. er gået til 'klimasmart' landbrug, til at integrere vedvarende energi i elnettet og til bæredygtigt skovbrug. Evalueringen har ikke analyseret Investeringsskoven for Udviklingslandene (IFU) investering på 727 mio. kr. gennem en særlige pulje til at etablere Assela-vindmølleparken, men bemærker dog, at den illustrerer det potentielle klimaaftryk, IFU-investeringer rummer.

Indonesien: Verdens 6.-største CO2-udleder

Med 270 mio. indbyggere er Indonesien verdens 4.-mest folkerige land og samtidig den 6.-største udleder af CO2 med 7 tons om året pr. person. 70 pct. af udledningerne skyldes skovhugst og ændret arealanvendelse, som frigiver kulstof, der har været bundet i biomasse. En anden betydelig klimasynder er de mange kulfyrede kraftværker. Indonesiens mål er at reducere den fremtidige stigningstakt i CO2-udledningerne og at få dem til at falde i absolutte tal. Men det støder på modstand hos magtfulde landbrugs- og kulinteresser.

Langt det meste af den klimarelevante støtte til Indonesien på i alt 629 mio. kr. er givet som sektorprogramstøtte til energi og miljø fra 2004 og 13 år frem. Programmets 3 faser støttede mange nyttige aktiviteter, der har haft afsmittende effekt og – især på lokalt niveau – gjort en konkret forskel.

Fra 2018 er sektorprogramstøtten fulgt op af 2 aftaler om myndighedssamarbejde inden for energi og små øers bæredygtige udvikling.

Sydafrika: Udfordret af kul og ulighed

Hver af Sydafrikas 59 mio. borgere udleder i snit 7,5 tons CO2 om året. Langt den største klimasynder er kul, der leverer hovedparten af landets stigende elforbrug og har magtfulde fortalere. Sydafrikas mål er, at CO2-udledningerne skal toppe på et tidspunkt mellem 2025 og 2035 og derefter falde.

Danmark har – på forskellig vis og med blandet succes – især støttet Sydafrikas omstilling fra kul til grøn energi, men har også støttet energivenligt boligbyggeri. Den klimarelevante støtte til Sydafrika er relativt beskedent, 82 mio. kr., og evalueringen konkluderer, at Danmark har haft svært ved at navigere i det politisk svære land.

Vietnam: Vækstkommet ønsker grøn kurs

Vietnams økonomi voksede med hele 325 pct. fra 1990 til 2016, hvor hver af de 96 mio. vietnamesere i snit udledte 2,1 tons CO2 om året. Det er mere end en 5-dobling siden 1990. Vietnam ønsker mere grøn energi, ikke mindst fra vind, og at gøre sin store industrisektor mindre forurenende og mere klimavenlig. Men Vietnam ønsker også fortsat økonomisk vækst, og først i 2030 er det målet, at væksten i CO2-udledninger skal toppe på et niveau, der er mere end dobbelt så højt som i 2016. Vietnam er det eneste af de 4 lande i evalueringen, hvor jord og biomasse sætter et positivt aftryk på klimaregnskabet. Omfattende træplantning betyder nemlig, at jord og træernes biomasse optager mere CO2, end der afgives.

Hovedparten af den klimarelevante støtte til Vietnam på 260 mio. kr. er investeret i effektiv energi gennem langsigtede sektorprogrammer, der var tæt kædet sammen med Vietnams egne prioriteringer, og det er en afgørende årsag til den store effekt, den danske støtte har haft. Sektorstøtten har bygget bro til en ny type udviklingssamarbejde inden for energi, nemlig et lovende myndighedssamarbejde, hvor Energistyrelsen bistår Vietnam med at integrere enorme mængder elektricitet fra de mange kommende havvindmøller i elnettet.

KLIMAPULJEN GJORDE ENERGI-STYRELSEN TIL EN CENTRAL AKTØR

Klimapuljen blev lanceret i 2008 som en del af den danske udviklingsbistand forud for det globale klimatopmøde i København i 2009. Puljen blev delt i 2 halvdele. Den ene forvaltes af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og er primært målrettet drivhusgasreduktioner i bedrestillede udviklingslande/vækstøkonomier. Hovedparten af disse projekter gennemføres af Energistyrelsen. Den anden halvdel har særligt fokus på mindst-udviklede landes tilpasning til klimaforandringerne og forvaltes af Udenrigsministeriet.

Evalueringen konstaterer, at det kun er en mindre del af den samlede klimabistand, der rent faktisk er kanaliseret gennem Klimapuljen. Og at bistanden gennem Klimapuljen ikke adskiller sig væsentligt fra den øvrige danske klimabistand. Den konstaterer også, at Energistyrelsens aktive rolle har gjort styrelsen til en stærk og

eftertragtet spiller internationalt med solid ekspertise og erfaring i at hjælpe ulande med omstillingen til grøn vækst. Ikke bare teknisk, men også i forhold til energisystemer, -planlægning og -politik. Det har også banet vejen for, at Energistyrelsen har etableret myndighedssamarbejder med adskillige udviklingslande, der tegner lovende, fordi denne nye form for bistand – for relativt beskedne midler – har vist, at den kan bidrage til at nedbryde systemiske barrierer for omstilling til grøn vækst.

Alt i alt har Energistyrelsen etableret partnerskaber af forskellig slags med 16 lande, der tilsammen står for 60 pct. af de globale udledninger af drivhusgasser. Den politiske dialog, som disse partnerskaber kan bane vejen for, giver ifølge evalueringen Danmark en enestående mulighed for at tilbyde teknisk ekspertise til lande, der ønsker en hurtig omstilling til vedvarende energi og energieffektivitet, og der-

med for at påvirke klimareduktioner på den store, internationale klinge. Men evalueringen understreger samtidig, at den grønne omstilling er forbundet med både tekniske og politiske udfordringer og kræver, at der opbygges nationale systemer, institutioner og kapacitet. De udfordringer løses bedst, hvis der i partnerlandet er en dansk ambassade i spidsen for samarbejdet, og myndighedssamarbejdet kan ske i sammenhæng med andet dansk engagement.

DANSK STØTTE TIL GLOBALE KLIMAAKTØRER:

Den Grønne Klimafond (GCF) blev etableret ved klimatopmødet i 2010 for at kanalisere klimabistand til udviklingslandene. Danmark gav et flerårigt bidrag på 400 mio. kr. i 2014 og på 800 mio. kr. i 2019. Den vedholdende støtte til fonden – og en delt plads i dens bestyrelse – giver Danmark mulighed for at påvirke brugen af de store midler, GCF forvalter. Evalueringen konkluderer, at de danske bidrag til GCF er et godt supplement til bilateral klimabistand, og den fremhæver det som positivt, at GCF typisk yder langsigtet støtte – 10-20 år – til modtagerlandene, at GCF er i stand til at yde store beløb, der virkelig rykker, og at GCF – modsat Danmark – kræver, at modtagerlande på forhånd skal beregne de udledningsreduktioner, GCF-støtten forventes at føre til.

Verdensbankens Hjælpeprogram for Energisektoren (ESMAP) blev etableret i 1983 og modtog i perioden 2005-2017 dansk støtte på 208 mio. kr. Det svarer til 12,6 pct. af den samlede støtte, ESMAP udbetalte i perioden. Evalueringen fremhæver ESMAP som en meget central aktør, der har bidraget til at rejse svimlende 25 mia. dollar til investeringer i vedvarende energi i udviklingslande. ESMAP har især siden 2016 øget sit fokus på netop vedvarende energi, og det er en udvikling, Danmark har været med til at skubbe på for. Denne udvikling forstærkes de kommende år.

Det Internationale Energiagentur (IEA) blev etableret af OECD i 1974 som en reaktion på oliekrisen og har siden udviklet sig til stedet, hvor international viden om energi samles og udveksles. Siden 2013 har IEA, stærkt opfordret af bl.a. Danmark, ændret sit fokus fra olie til grøn energi og optrappet sin tekniske bistand til udviklingslande. Danmark gav i 2014 et bidrag på 25 mio. kr. til IEA-programmet E4P, Energy Efficiency in Emerging Economies Programme, og et tilsvarende beløb i 2018. Evalueringen konstaterer, at IEA kan komme til at spille en central rolle som teknisk rådgiver for de mange lande, der har forpligtet sig til at reducere deres CO₂-udledninger.

Den Afrikanske Fond for Vedvarende Energi (SEFA) blev etableret i 2011 og var faktisk en udløber af den Afrika-kommission, Anders Fogh Rasmussen nedsatte i 2008. Danmarks første flerårige bidrag i 2011 var på 300 mio. kr. og blev i 2019 fulgt op med endnu 300 mio. kr. Evalueringen fremhæver, at SEFA har støttet relevante projekter i mange lande og været i stand til at udfylde et vigtigt hul i fattige og skrøbelige landes og områders adgang til energi. Danmark har i høj grad været med til at præge SEFAs indsats, og det illustrerer ifølge evalueringen, hvordan dansk lederskab kan bidrage til reduktioner, der langt overstiger, hvad en enkelt bilateral donor kan opnå på egen hånd. SEFA er samtidig en model for, hvordan et vedholdende engagement kan opbygge en robust koalition af partnere, der tilsammen kan påvirke udviklingen på et helt kontinent.

GRØNNE ØER I ET HAV AF NYE SOJAPLANTAGER

”Som grønne øer i et hav af nye sojaplantager”. Så poetisk beskriver evalueringen de dele af det bolivianske Amazonas-område, hvor oprindelige folk med støtte fra Danida og Verdens Skove har fået skøder på deres ret til jord. Mere tørt og prosaisk konstateres det, at det dansk-støttede projekt vurderes at have bevaret 4 mia. ton biomasse, der optager 80 mio. ton CO2 om året.

Verdens Skove-projektet i Bolivia er et godt eksempel på mange forskellige pointer:

Øko-reduktioner/naturbaserede løsninger virker: Når rydning af regnskov forhindres, fører det her og nu til reducerede CO2-udledninger og har adskillige positive sideeffekter som bevarelse af biodiversitet.

Oprindelige folk er effektive naturforvaltere: At overlade forvaltning af bevaringsværdig natur til oprindelige folk er en effektiv måde til at modstå presset på naturens ressourcer – og bidrager samtidig til at reducere fattigdommen blandt oprindelige folk, der er stærkt overrepræsenterede blandt verdens fattigste.

Civilsamfundsorganisationer kan noget særligt: Private organisationer som Verdens Skove, der opbygger stor viden og ekspertise på deres felt og bruger den professionelt i langvarige samarbejder med lokale kontakter, har – sammen med oprindelige folks egne organisationer og forskere – meget at byde på i forhold til bæredygtig udvikling og de udfordringer, klimaforandringerne forårsager.

ANBEFALINGER

Evalueringen rummer en række anbefalinger. Nogle af dem lyder:

- Danmark – og de institutioner Danmark samarbejder med – bør støtte myndighederne i alle sine partnerlande med konkret at identificere de mest relevante indsatsområder til at reducere udledninger og til at udvikle og gennemføre de mest effektive løsninger.

- Danmark bør stille krav om, at alle indsatser – uanset hvem der finansierer dem – beskriver de reduktioner, der forventes at medføre, og hvordan effekten overvåges og rapporteres.
- Promovering af tekniske løsninger på at reducere udledningerne af drivhusgasser er ikke nok. Der er brug for øget fokus på systemer,

kapacitet, institutioner, forskning og vidensdeling på tværs af sektorer og fagligheder.

- Tænk mere i naturbaserede løsninger, der både rummer et enormt potentiale for at reducere udledningerne af drivhusgasser og ofte har positive sideeffekter som bevarelse af biodiversitet.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet hilser evalueringen velkommen og er overvejende enig i dens konklusioner og anbefalinger. De vil blive brugt i forbindelse med den nye udviklingspolitiske strategi, der er under udarbejdelse, og som pejlemærker til at gennemføre regeringens Globale Klimahandlingsplan fra 2020. Evalueringen fokuserer på en periode, hvor den danske klimabestand var faldende. Den er siden steget betragteligt og vil stige yderligere, så den i år ventes at nå op på 3 milliarder kr. eller ca. 2½ gange det gennemsnitlige niveau fra perioden 2013-2018. Også i forbindelse

med denne markante udvidelse af den danske klimaportefølje, er der nyttig inspiration at hente i evalueringen.

Udenrigsministeriet understreger samtidig, at der allerede er taget handling på flere af de områder, evalueringen peger på. F.eks. har Danmark udviklet en mere helhedsorienteret tilgang til klimabistanden, både hvad angår reduktioner og tilpasning, der inddrager viden og erfaringer fra danske myndigheder på tværs af sektorer som energi, miljø, vand og byudvikling. For at styrke den tilgang og det overordnede klimadiplomati

har Danmark desuden udnævnt 15 Grønne Frontlinjemitioioner i udvalgte partnerlande.

For yderligere at styrke den danske indsats vil der blive udarbejdet en strategisk note om reduktioner af drivhusgasser for at guide enheder i Udenrigsministeriet og på de danske repræsentationer i deres klimaarbejde. Også retningslinjerne for Klimapuljen vil blive revideret, så de anskuer klimaudfordringerne mere bredt og inddrager internationale erfaringer.

Evalueringsrapporten er udgivet af:

Udenrigsministeriet
Kontoret for Evaluering, Læring & Kvalitet
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Wind farm in Ethiopia. By Yiheyis Eshetu, Director for Energy Policy, Ministry of Water, Irrigation and Energy

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger, kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83 eller elk@um.dk