

# Grønning af udviklingsbistanden: 6 dogmer for Danmarks klima-, miljø- og naturindsatser i det globale Syd

28.06.22



En stigende andel af den danske udviklingsbistand vil i fremtiden bestå af indsatser, der har klima, natur eller biodiversitet som hoved- eller delformål. Danmark satte i 2021 en målsætning om, at 25 procent af udviklingsbistanden skal gå til klimaprojekter, og fem procent til miljø- og biodiversitetsprojekter. Dette skal ses i lyset af den kollektive klimafinansieringsforpligtelse på 100 mia. USD fra COP15 i 2009 i København.<sup>1</sup> I den globale biodiversitetsaftale fra 2022 kommer derudover en kollektiv finansieringsforpligtelse på 20 mia. USD fra

2025 og 30 mia. USD fra 2030 til udviklingslandene.<sup>2</sup>

Frem til 2015 blev klimabistanden i Danmark finansieret med midler, der lå ud over udviklingsrammen på 0,7 procent af BNI. Men siden da har man i strid med forpligtelserne om 'nye og additionelle midler' forsøgt at imødekomme klimafinansieringsforpligtelserne ved at gøre den eksisterende udviklingsbistand 'grøn', og kun i yderst begrænset omfang ved at tilføre flere midler til klimabistand.<sup>3</sup>



I 2023 fik Danmark en ny udviklingsminister, der samtidig blev minister for global klimapolitik, som nyt ressortområde. Udover de politiske strømninger stiller den øgede forståelse af de planetære grænser nye krav til forståelsen af, hvad samfundsmæssig udvikling indebærer.<sup>4,5</sup> Fra et oprindeligt fokus på fattigdomsorienteret økonomisk udvikling, er der fremadrettet behov for at hensyn til natur, miljø og klima tænkes ind som grundvilkår på tværs af politikker og strategier for udviklings-samarbejdet og -indsatser, så udviklingen bliver bæredygtig på tværs af de sociale, økonomiske og økologiske forhold.

### Hvad er planetære grænser?

De planetære grænser udgør 9 grænser for globale og sub-globale jordsystemfunktioner, der hvis de overskrides, risikere at igangsætte tipping-points og dermed destabilisere systemet og dermed bringe Jorden ud af den Holocene geologiske periode, der i de sidste 12.000 år har ydet et stabilt og gunstigt klima for menneskelig udvikling.

De 9 grænser udgøres af: Klimaet, biodiversitet, funktionel integritet af økosystemer, vand (overfladevand og grundvand) næringstofcyklusser (fosfor og nitrogen), aerosoler (luftforurening m.m.) samt kemi (novel entities). 7 ud af de 8 kvantificerede planetære grænser er allerede overskredet.<sup>6</sup>

Sammenkædningen af udviklingsbistanden og Danmarks bidrag til den grønne dagsorden er derfor mere aktuel end nogensinde før. Tilsammen skaber det et incitament og et behov for projektudvikling indenfor det grønne område, som er nødvendigt for bæredygtig udvikling<sup>7</sup> i udviklingslandene, for at opnå global klimaretfærdighed og for at Danmarks rolle som global brobygger lykkes.

Hertil stiller, den manglende additionelle finansiering til udviklings-, klima- og biodiversitetsindsatser, øgede krav til, at hverken den fattigdomsorienterede bistand eller Danmarks bidrag til udmøntningen af internationale klima- og biodiversitetsaftaler bliver udvandet, men derimod skaber rette synergier mellem håndteringen af de økologiske kriser og fattigdomsbekæmpelse sikres.

### Hvad er økologiske kriser

De økologiske kriser bruges som samlebetegnelse for de sammenfildrede kriser relateret til klimaforandringer, biodiversitetstab, jordforringelse, forurening m.fl.

### Hvad er grønning?

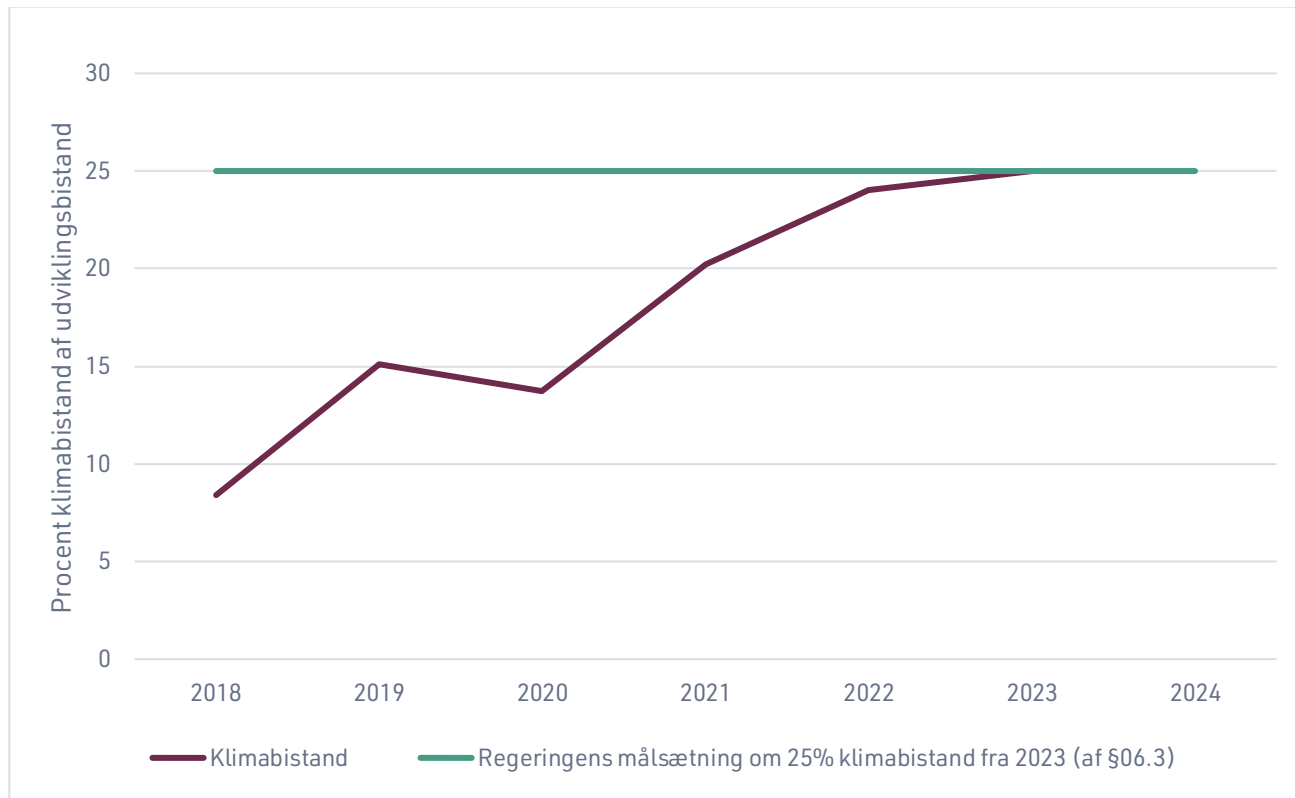
Siden 2021 har Udenrigsministeriet og regeringen kaldt det 'grønning', når klima-, natur- og miljøhensyn integreres i den danske udviklingsbistand. Grønning skal sikre en "mere effektiv udviklingsbistand, der fører til mere bæredygtige resultater med fokus på de befolkningsgrupper, der er mest sårbare over for klimaforandringer' samt sikre, at Danmark årligt leverer 30 procent grøn bistand, inklusiv fem procent til miljø- og biodiversitetsprojekter".<sup>8</sup> Udenrigsministeriet skriver i retningslinjerne for de strategiske partnerskaber med danske NGO'er, at grønning skal forstås bredt. Man kan læse af retningslinjerne, at der er tale om tre forskellige processer:<sup>9</sup>

1. At sikre, at udviklingsindsatserne ikke gør skade på klimaet og miljøet
2. At overveje mulige synergier og co-benefits med miljø- og klimamål
3. At klima, natur og biodiversitet er hovedfokus for en udviklingsindsats

I dette policy paper præsenterer vi 6 dogmer for grønning af udviklingsbistanden, der vil bidrage til, at de danske globale grønningssambitioner bliver et internationalt eksempel til efterfølgelse og tager ved lære af mange års erfaringer med klimatilpasning, drivhusgasreduktioner og naturbevarelse i udviklingslandene.



## Udvikling af klimabistand som andel af bistand til udviklingslande (§06.3) i perioden 2018-2023<sup>10</sup>





## 6 dogmer for grønning af udviklingsbistanden

Globalt Fokus har sammen med medlemmer aktive inden for klima- og udviklingsområdet, kondenseret de vigtigste perspektiver på grønningen af udviklingsbistanden ned til 6 dogmer, der tilsammen skitserer de principper og retninger, der bør være fundamentet for bistanden fremadrettet.



### Dogme 1:

Al udviklingsbistand skal klima- og miljømainstreames  
– men ikke alle udviklingsindsatser skal være grønne



### Dogme 2:

Altid klare definitioner for typer af grønne indsatser -  
Det gælder bl.a. naturbaserede løsninger og især den  
vage adskillelse mellem tab og skader, klimatilpasning,  
og den potentielt øgede modstandsdygtighed.



### Dogme 3:

Altid fattigdomsorienteret - Udviklingsbistanden skal  
altid være fattigdomsorienteret uagtet, om den har  
'det grønne' som sit primære formål.



### Dogme 4:

Altid forankret i lokale behov behov - Alle grønne  
indsatser skal have partnerlandenes nationale  
prioriteter og lokale behov i centrum.



### Dogme 5:

Altid rettighedsbaseret - Danmarks menneske-  
rettighedsforpligtelser og en menneskerettighedsbaseret  
tilgang skal altid danne fundamentet for grønne indsatser.



### Dogme 6:

Finansiering til klimaindsatser skal være additionel  
til udviklingsbistanden - Ægte ny og additionel  
klimafinansiering ud over de 0,7% af BNI, der  
gives i ODA, er en absolut nødvendighed.



### **Dogme 1:**

## **Al udviklingsbistand skal klima- og miljømainstreames – men ikke alle udviklingsindsatser skal være grønne**

Udviklingsindsatser skal altid tage hensyn til klima, miljø og natur i sit design, ligesom de altid skal screenes for mulige klimarelevante risici, der kan true projektets implementering og effektivitet på sigt. Der er fortsat stort behov for at prioritere udviklingsindsatser, der ikke har klima, natur og miljø som sit primære formål.



Der skal sikres, at udviklingsindsatser gør så lidt skade som muligt på miljø eller klima - og desuden at miljø og klima gør så lidt skade på indsatserne som muligt. Det kan sikres bl.a. ved, at der i projektdesignet, eller inden en investering foretages, tages højde for eventuelle skader fra klimaforandringer, og at der foretages en miljøvurdering af projektet. Et andet ord for denne type proces er 'mainstreaming', og kendes også fra 'gender mainstreaming', hvor indsatser bl.a. screenes for ligestillingseffekter, og at ligestillingsfremmende indsatser integreres.<sup>11</sup>

Klima- og miljømainstreaming bør som udgangspunkt altid være en del af udviklingsindsatser, det betyder dog ikke, at udviklingsindsatserne dermed altid aktivt vil bidrage til et bedre miljø, til klimaresiliens eller til at reducere CO<sub>2</sub>-reduktioner i partnerlandet.

Når man går skridtet videre og søger at øge udviklingsindsatsernes positive effekter på miljø og klima, vil man i mange tilfælde skabe mere holistiske projekter, der både bidrager til bekæmpelse af ulighed og fattigdom og samtidig bidrager til klimatilpasning, reduktion af drivhusgasser og/eller naturbevarelse. Ligesom med mainstreaming bør det i stigende grad være standarden, at man i alle udviklingsindsatser overvejer, om positive natur-, miljø- og klimaeffekter er mulige, og om projekterne bidrager til langsigtet bæredygtig udvikling. Men det er ikke alle udviklingsindsatser, hvor grønne programkomponenter bør integreres. For det første er der udviklingsindsatser, hvor klima- natur- eller miljøkomponenter kan være direkte skadelige for projektets udviklingseffekter, hvis det gøres forkert. Det kan for eksempel være støtte til investeringer i rejsning af hurtigt voksende skov, som for eksempel eucalyptus, der kan gå ud over miljø og menneskerettigheder, herunder jordrettigheder, adgang til naturressourcer, biodiversitet, mv. Det skyldes, at visse træsorter forringer jordkvaliteten, overudnytter vandres-

sourcer, tilbyder begrænset habitatsværdi, samtidig med at økonomiske interesser ved plantage-drift og -ekspansion risikerer at trumfe dårligt håndhævede jordrettigheder.<sup>12,13</sup> For det andet kan integration af grønne programkomponenter føre til, at det oprindelige udviklingsfokus udvandes. For eksempel er grønne indkøb og klimarisikoscreeninger tidskrævende og dyrere, hvilket efterlader mindre plads i projektbudgetterne til det oprindelige udviklingsfokus. For det tredje er der risiko for en overfladisk integration på bekostning af de grønne effekter, hvor det grønne element i indsatsen overdrives i projektbeskrivelser og rapportering.<sup>14</sup>

Mens det er brændende nødvendigt, at der hurtigst muligt afsættes flere offentlige midler til grønne indsatser i det globale Syd, er det samtidig skadeligt for den globale udvikling, hvis konsekvensen bliver færre midler til fattigdomsbekæmpelse. Der er nemlig stort behov for udviklingsprojekter med andre primære udviklingsmålsætninger end klima, miljø og biodiversitet. Ifølge OECD er der behov for mere end 4 billioner USD om året ud over det nuværende finansieringsniveau for at opnå FN's Verdensmål.<sup>15</sup> Til sammenligning er det årlige estimerede finansieringsbehov mellem 565 mia. USD til klimatilpasning frem til 2050, mens det for reduktionsindsatser er 850 mia. USD årligt frem til 2030.<sup>16</sup> Det er derfor vigtigt, at udviklingsbistanden først og fremmest responderer på lokal efterspørgsel og behov frem for at presse en grøn dagsorden igennem. Heldigvis har mange, eksempelvis sociale indsatser, en vigtig indirekte positiv indvirkning på den bæredygtige udvikling, da generel fattigdomsbekæmpelse, gældsregering, ligestilling, inddragende governance strukturer, uddannelser osv. alle sammen udgør institutionelle og økonomiske forudsætninger for effektiv omstilling, bæredygtig udvikling og modstanddygtighed. Det er derfor vigtigt at disse støttes, trods deres mindre direkte relation til "det grønne".



## **Dogme 2:**

### **Altid klare definitioner for typer af grønne indsatser**

Der skal være klarhed om definitionerne for de forskellige typer af grønne indsatser.

Det gælder bl.a. naturbaserede løsninger og især den vage adskillelse mellem tab og skader, klimatilpasning, og den potentielt øgede modstandsdygtighed, der hører til fattigdomsbekæmpelse. Klare definitioner øger muligheder for læring og videndeling, ligesom det minimerer risikoen for upræcis afrapportering af klimafinansiering.



Det nye og øgede fokus på grønning i dansk udviklingsbistand betyder også et øget fokus på bestemte grønne indsatser, som Danmark prioriterer, f.eks. klimatilpasning, naturbaserede løsninger og tab og skader. Det er vigtigt, at disse indsatser defineres klart, både for at sikre en klar adskillelse mellem dem og for at undgå en udvanding af indsatserne, deres effekter og for at undgå overrapportering.

Klimatilpasningsindsatser er vigtige for, at udviklingsbistanden kan adressere de enorme udfordringer, klimaforandringerne skaber for verdens mest fattige og marginaliserede befolkninger.<sup>17</sup> Men effekten af en klimatilpasningsindsats afhænger af, om målet er at opretholde et lokalsamfunds status quo eller at skabe transformativ forandring, så lokalsamfundet også på længere sigt er modstandsdygtigt. Der er også forskel på, om klimatilpasning blot indtænkes i en eksisterende udviklingsindsats, eller om klimatilpasning er hovedmålsætningen med en indsats.

Udenrigsministeriets udmøntningsnote om klimatilpasning indeholder refleksioner om tilgangen til klimatilpasning, men klimatilpasning og metoderne beskrives så overordnet, at det bliver svært at skabe en ensartet forståelse for, hvad klimatilpasning indebærer.<sup>18</sup> Hermed risikerer man, at klimatilpasning bliver et begreb, der kan bruges om alle indsatser, der blot har det til fælles, at de bidrager til fattigdomsbekæmpelse i klimasårbare kontekster, og hvor man antager – men ikke metodisk påviser – at de har positive effekter for modstandsdygtighed, og kun overfladisk, kortsigtet eller slet ikke bidrager hertil.<sup>19</sup> Denne tendens ses desværre allerede tydeligt i internationale klimaindsatser. CARE har f.eks. gennemgået 111 klimatilpasningsprojekter fra udviklingsbanker og bilaterale donorer og vurderede, at andelen af klimatilpasning i projekterne er overvurderet med en samlet værdi på USD 2.319 mio., bl.a. fordi aktiviteter, der kun i nogen grad kan siges at bidrage til klimamodstandsdygtighed, overdrives i rapporteringen.<sup>20</sup> Jo mere klarhed og transparens

der er om metode og terminologi for klimatilpasning, jo større og mere langtidsholdbare bliver effekterne, og jo hurtigere og mere effektivt kan der skabes læring og videndeling på tværs af donorer, NGO'er, partnerlande og lokalbefolkninger.

De samme udfordringer opstår med naturbaserede løsninger og indsatser til tab og skader, hvor der på den ene side er tale om indsatser, der dækker et enormt behov i udviklingslandene, men på den anden side kan være politiske interesser i at holde begreberne så åbne og fleksible som muligt. Eksempelvis påpeger oprindelige folks grupper, at naturbaserede løsninger er startet som et donor- og investordrevet begreb, der udvisker de velkendte naturbaserede løsninger, der går ud på, at lade oprindelige folk selv tage ansvar for naturbevarelse og anvende deres internationalt anerkendte traditionelle viden hertil. Samtidig er der frygt for, at det nye begreb 'naturbaserede løsninger' ikke i tilstrækkelig grad sikrer lokalbefolkningers rettigheder.<sup>21</sup>

Danmark er et af de første lande, der har afsat midler til tab og skader, men der er fortsat stor uenighed mellem det globale Nord og Syd om definitionen af, hvad en tab og skade-indsats er, og om det handler om at forebygge, at afbøde eller at genopbygge efter at katastrofen er sket. I regeringens finanslovsudspil fra marts 2023 nævnes det, at man vil give bidrag til tab og skader, og ikke blot mindske risikoen for tab og skader. Det er positivt, og derfor er det vigtigt, at Danmark også går forrest i metodeudviklingen på området, og ikke vedbliver at definere tab og skader så bredt, at det dybest set kan være synonymt med klimatilpasning. Det er særligt vigtigt, da finansieringen til tab og skader bruges til at dække de steder, hvor klimatilpasningen har været utilstrækkelig eller umulig. FN's Klimapanelers rapport om tilpasning og skrøbelighed har vist, at der langt fra altid er mulighed for klimatilpasning, og at klimatilpasning ikke kan forhindre de tab og skader, der sker som følge af f.eks. orkaner eller oversvømmelser.<sup>22</sup>





### **Dogme 3: Altid fattigdomsorienteret**

Udviklingsbistanden skal altid være fattigdomsorienteret uagtet, om den har 'det grønne' som sit primære formål. Dette skal sikres på tværs af instrumenter, hvad end det er multilaterale kanaler, bilateral støtte til for eksempel vedvarende energi eller strukturelle rammevilkår, privatsektorindsatser eller mobilisering af privatkapital.



Formålet med dansk udviklingsbistand er at bekæmpe fattigdom og fremme menneskerettigheder, demokrati, bæredygtig udvikling, fred og stabilitet.<sup>23</sup> Derfor skal alle grønne udviklingsindsatser naturligvis også bidrage til at reducere fattigdom. Det er ikke mindst vigtigt i de drivhusgasreduktionsindsatser, der finansieres af udviklingsbistand, da fokus her ofte er på storskala-projekter med vind-, sol- og vandenergi som omdrejningspunkt. Mens klimaformålet i disse projekter står klart, er det ikke altid lige tydeligt, hvordan projekterne bidrager til fattigdomsbekæmpelse.

Uanset hvad metoden er til reduktionsindsatser, skal fattigdomsbekæmpelse og udviklingsmålene derfor indtænkes fra start. Der skal sikres, at de størst mulige potentialer for opnåelse af såvel reduktionsmål som udviklingsmål udnyttes, ligesom et klart fattigdomsfokus, skal afspejles i alle accountability og monitoreringssystemer, så der sikres at indsatser altid bidrager til de fattigste og mest sårbare befolkningsgrupper.

En stor del af de danske reduktionsindsatser under udviklingsbistanden er energibaserede projekter, hvilket er meningsfuldt og effektivt i mange sammenhænge. Men når Danmark engagerer sig i omstilling til grøn energi i udviklingslande, bør fokus også være at sikre adgang til bæredygtig og billig energi når ud til fattige og udsatte grupper, og at støtte energieffektive produktionsprocesser blandt både små- og storskala energiforbrugere. Hvis der indgår store anlæg i indsatserne, er det specielt vigtigt, at de bidrager positivt til det lokalområde, hvor de placeres, eller at lokalbefolkninger tilgodeses eller kompenseres, da store anlæg reducerer mulighederne for andre aktiviteter. Dette gælder ikke mindst for solcelleanlæg, hvor arealer skal afspærres.<sup>24</sup> Det bør samtidig være en prioritet i dansk bistand, at synergier med og elementer af klimatilpasning for så vidt muligt integreres i reduktionsindsatser.

Hvis der derimod er tale om investeringer i vedvarende energi og energibesparelser, som er attraktive for det kommercielle marked, bør selve investeringerne ikke betales over udviklingsbistanden. Udviklingsbistanden kan derimod anvendes til mere indirekte indsatser med at rydde barrierer og sikre, at den grønne omstilling sker hurtigt og uden fordyrende omkostninger. Der kan f.eks. være behov for støtte til kapacitetsopbygning af offentlige myndigheder om planlægning og lovgivning, som f.eks. med rådgivning fra danske eksperter indenfor rammen af myndighedssamarbejder.

I takt med det stigende fokus på at udviklingsbistanden bruges til at mobilisere private investeringer gennem for eksempel Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU), bliver det mere afgørende, at fokus er på at øge investeringerne til klimasårbare og fattige kontekster. Endvidere øger det vigtigheden af at virksomheder holdes ansvarlige for at investeringerne designes og implementeres mhp. at have positive lokale effekter ud fra en multidimensionel fattigdomsforståelse samt hensyn til klima, miljø og biodiversitet.<sup>25</sup> Andre privatsektorindsatser, som for eksempel politikker der fremmer bæredygtige globale værdikæder, kan desuden suppleres med udviklingsindsatser, der sikrer, at politikker er inkluderende overfor mindre producenter, oprindelige folk og lokalsamfund, og dermed bidrager til at forbedre levegrundlaget lokalt.

Endelig er der en tendens til, at man kanalisere udviklingsmidler igennem internationale udviklingsbanker og i særdeleshed multilaterale fonde (for eksempel Den Grønne Klimafond).<sup>26</sup> Det er afgørende, at involveringen i og støtten til multilaterale mekanismer bruges strategisk til at skubbe på for, at alle grønne multilaterale indsatser bliver fattigdomsorienterede.



#### **Dogme 4:** **Altid forankret i lokale behov**

Alle grønne indsatser skal have partnerlandenes nationale prioriteter og lokale behov i centrum. Det vil sige, at det både skal ske i overensstemmelse med nationale planer som for eksempel NDC'er og NAP'er, og altid have lokale behov for øje gennem for eksempel locally-led adaptation og lokalt ejerskab.



Det er afgørende, at de grønne udviklingsindsatser baseres på lokale behov. Dette er både nødvendigt for, at støtten når ud til lokalt niveau, og for at sikre at indsatserne er langtidsholdbare og relevante for de mennesker, der bor der, hvor indsatsen skal have effekt.

På det grønne område er der desværre set mange eksempler på topstyrede beslutninger, som ikke indtænker oprindelige folk eller andre lokalsamfund i klimaplaner, og som ender med i bedste fald at være irrelevante for disse grupper, og i værste fald at skabe nye problemer for dem.<sup>27,28</sup> Derfor er det vigtigt at danske klimatilpasnings- og reduktionsindsatser afspejler nationale og lokale udviklingsmål, reduktionsmål og tilpasningsplaner samt behov identificeret af lokale civilsamfundssaktører. For eksempel skal donorer som Danmark også være opmærksomme på, at mange landes nationale strategier som for eksempel Nationally Determined Contributions (NDC'er) National Adaptation Plans (NAP'er) og National Biodiversity Strategy and Action Plans (NBSAP'er) ikke nødvendigvis er resultatet af en inddragende proces, og at det derfor er vigtigt at tolke lokale behov ud fra lokale planer.<sup>29</sup> Mange lande kategoriserer f.eks. store landområder som beskyttede områder eller naturparker, hvilket medfører ulovliggørelse af oprindelige folks traditionelle praksisser, som f.eks. *shifting cultivation*, hvor et mindre område skov fældes midlertidigt, men restaureres efter en periode med anvendelse som landbrug. Vi har set eksempler på, hvordan Maasai-folket har mistet 5.500 ha ifm., at deres land blev integreret i Kili-manjaro National Park.<sup>30</sup> I praksis betyder sådanne klima- og biodiversitetsindsatser ofte en kriminalisering af lokalbefolkningens levebrød.<sup>31</sup>

I reduktionsindsatser betyder det f.eks., at det ikke er nok at finde tekniske løsninger på at reducere

udledninger. Der skal sikres lokalt ejerskab over ny teknologi og skabes incitament og kapacitet til at opretholde mere bæredygtige adfærdsmønstre, så grønne løsninger bidrager til langsigtet værdiskabelse.<sup>32</sup> I tilpasningsindsatser betyder det, at man har forståelse for de skrøbeligheder, lokalbefolkninger i den specifikke kontekst oplever. Ellers er der risiko for at udvikle indsatser, som ikke reelt bidrager til klimaresiliens, fordi eksisterende skrøbelighed forstærkes for enkelte befolkningsgrupper eller skubbes over på andre befolkningsgrupper. For eksempel kan vandings-systemer i landbruget komme til at reducere vandtilgængeligheden for andre sektorer eller samfundsgupper.<sup>33</sup> Helt overordnet kan mangelfuld inddragelse af interessenter, ufleksible eller kortsigtede løsninger føre til 'fejltilpasning' i form af fejlinvesteringer, øget skrøbelighed, øgede udledninger og/eller øget ulighed.<sup>34,35</sup>

Helt konkret bør dansk udviklingsbistand til klimatilpasning basere sig på principperne for lokalt drevet klimatilpasning (locally-led adaptation),<sup>36</sup> som er udviklet af the Global Commission on Adaptation i samarbejde med 100 organisationer, og som fremhæver vigtigheden af, at beslutninger og handlinger sker så tæt på borgere og lokalsamfund som muligt. Denne type tilgang skaber bedre og mere effektiv klimatilpasning, uanset hvilket samfundsniveau eller hvilken sektor tilpasningsindsatsen retter sig imod.<sup>37</sup> Desværre anvendes principperne i dag kun i begrænset omfang.<sup>38</sup> Det er især vigtigt at sikre lokale civilsamfundssaktørers og lokalbefolkningers adgang til og påvirkning af beslutningerne, og at borgere og lokalsamfund har en aktiv rolle, når indsatserne defineres, prioriteres, designes, monitoreres og evalueres. Dette hjælper også til at sikre, at indsatserne respekterer kulturelle praksisser og viden, og i det hele taget bliver en integreret del af hverdagslivet.<sup>39</sup>



### **Dogme 5:** **Altid rettighedsbaseret**

Danmarks menneskerettighedsforpligtelser og en menneskerettighedsbaseret tilgang (Human-rights based approach) skal altid danne fundamentet for grønne indsatser uagtet instrumentet der anvendes, både for at forhindre at indsatser fører til rettighedskrænkelser, men også fordi det fører til bedre og mere levedygtige projekter.



Klimaforandringer, forurening og ødelæggelse af økosystemer påvirker en bred vifte af menneskerettigheder, herunder retten til sundhed, mad, vand og sanitet, et sundt miljø, selvbestemmelse, udvikling og fremme af ligestilling.<sup>40</sup> De grupper af mennesker, som allerede er mest marginaliseret rammes samtidig hårdest af klimaforandringerne.

Men hvis ikke menneskerettigheder danner udgangspunkt for klima-, miljø- og naturindsatser, er der risiko for, at de gør mere skade end gavn – også selvom at klimaindsatser som udgangspunkt har til hensigt at minimere de rettighedskrænkelser, der følger af selve klimakrisen. Der er desværre en lang række eksempler på, at klimaprojekter som f.eks. vindmølleparker eller skovbeskyttelse har ført til tvangsforflyttelse og ulovlig fratagelse af jordrettigheder.<sup>41</sup> Dette sker bl.a. når private virksomheder er involveret i implementeringen af projekterne, og stater ikke sørger for, at virksomhedernes adfærd følger internationale menneskerettighedsforpligtelser. Der er også risiko for at der sker rettighedskrænkelser, når staterne engagerer private fonde eller investorer i mobiliseringen af klimafinansiering. Dette kan skyldes, at mulighederne for at sikre afkast, når pengene skal mobiliseres hos privatsektoraktører, ikke altid flugter med, hvad der skaber udvikling og bidrager til, at menneskerettighederne respekteres, beskyttes og fremmes. For eksempel påviste evalueringen af IFU for 2004-17 eksempler på

tvangsforflyttelser, samt at omkring en tredjedel af investeringerne kun førte til begrænsede udviklingsresultater.<sup>42</sup>

Menneskerettigheder spiller desuden en konstruktiv rolle i klima- og biodiversitetsindsatser. I et brev fra FN's Specialrapportør for menneskerettigheder og miljø til verdens FN-lande understreges vigtigheden af denne relation: *“Taking a rights-based approach to climate change and biodiversity conservation will produce effective and equitable outcomes that prioritize vulnerable and marginalized populations and increase the likelihood of achieving the 2030 Sustainable Development Goals.”*<sup>43</sup> Dette anerkendes desuden af bl.a. FN's forskerpaneler for hhv. Klima (IPCC) samt biodiversitet og økosystemer (IPBES).<sup>44,45</sup>

Når Danmark laver globale klimaindsatser i samarbejde med for eksempel lav- og mellemindkomstlande, må det ikke finde sted uden, at Danmarks eksisterende menneskerettighedsforpligtelser overholdes. Danmark skal arbejde aktivt for at kvinder, børn, unge, handicappede, oprindelige folk og marginaliserede etniske grupper deltager i udviklingen og implementeringen af indsatserne. Lokalbefolkninger og oprindelige folk skal give informeret samtykke til projekter, der udføres på deres territorier, og de skal inddrages i såvel udtækning som monitorering af indsatser.



**Dogme 6:**  
**Finansiering til klimaindsatser skal være  
additional til udviklingsbistanden**

Ægte ny og additional klimafinansiering ud over de 0,7% af BNI, der gives i ODA, er en absolut nødvendighed. Der er stort behov for flere midler for at opnå Verdensmålene globalt og til at øge klimaindsatserne mht. drivhusgasreduktioner og tilpasning. Danmark har forpligtet sig til at give ny og additional klimafinansiering, ud over den eksisterende udviklingsbistand, men i dag tages klimabistanden fra den fattigdomsorienterede udviklingsbistand, hvorved mulighederne for at indfri de resterende verdensmåls undermineres.



Kampen mod fattigdom og klimaforandringer går hånd i hånd, derfor skal arbejdet med klima- og udviklingsindsatser samtænkes og skabe synnergier. Udviklingsopgaverne er blevet flere og større, og det er derfor vigtigt, at Danmark forpligter sig til at give klimafinansiering til udviklingslandene uden at tage midlerne fra den eksisterende udviklingsbistand. Ved COP15 i 2009 forpligtede Danmark sig i Copen­hagen Accord sammen med 22 af verdens rigeste lande til årligt at give 100 mia. USD i klimafinansiering til udviklingslandene i perioden 2020 til 2025.<sup>46</sup> De rige lande lever dog langt fra op til den internationale forpligtelse, og landene gav kun knap 80 mia. USD i 2020 ud fra deres egne beregninger.<sup>47</sup>

Heller ikke Danmark lever op til sine klimaløfter. Danmarks andel af de 100 mia. USD udgør 5 mia. DKK om året, men der kun gives omkring halvdelen af de 5 mia. gennem offentlige midler og med store årlige udsving. Næsten alle disse penge – ca. 95% – tages fra udviklingsbistanden, selvom aftalen med udviklingslandene er, at klimabistanden skal bestå af 'nye og additionelle midler', netop for at midlerne ikke tages fra den eksisterende fattigdomsorienterede indsats, som der fortsat er stærkt behov for.<sup>48</sup> Derudover tilskriver Danmark sig selv den del af klimafinansieringen, der formidles via multilaterale banker o. lign. Dette sker på et tvivlsomt grundlag, nemlig Danmarks ejerandel, hvor realiteten er, at der er tale om midler, som udlånes igen og igen til udviklingslande, og at udviklingslandene betaler lånene tilbage med renter, som i mange tilfælde er sat på almindelige markeds­vilkår. De fleste af disse midler kommer således ikke fra rige lande, men reelt fra udviklingslande. Der er dermed ikke tale om klimafinansiering fra det globale Nord til det globale Syd, som forpligtelsen i Parisaftalen tilskriver.<sup>49</sup>

Klimaforandringer rammer i høj grad udviklings­landene, som ikke selv har økonomisk infrastruktur til at foretage de nødvendige offentlige investeringer i klimatilpasning. Samtidig er private investeringer i tilpasningsindsatser sjældne. Derfor er der særligt stort behov for, at midler til klimatilpasning gives som offentlig bistand, og at en stor andel heraf gives til klimatilpasning frem for til reduktion af udledninger. Indenfor den nuværende udviklingsramme øremærker den tidligere og nuværende regering således også ca. 60% af klimamidlerne til klimatilpasning. Dette, anbefaler vi, øges

til 70%, for at udligne den store ubalance mellem finansiering til klimatilpasning og reduktionsindsatser, der findes globalt.<sup>50</sup>

Desuden skal der skabes klarhed om, hvordan forskellige grønningsindsatser opgøres i FN's og OECD's klimafinansieringsregnskaber. Der må ikke ske dobbelttælling, hvor én indsats tæller mere end én gang, fordi den både bidrager til f.eks. reduktioner og tilpasning. Samtidig er det vigtigt, at tilpasningsindsatser kun regnes med i den danske klimafinansiering, hvis de aktivt bidrager til at afbøde eller undgå klimarelaterede skader, eller hvis de har klimatilpasning som et væsentligt mål eller hovedmål.

Mange af de lande, som udviklingsindsatser foregår i, bærer i forvejen en forsvindende lille del af ansvaret for de historiske drivhusgasudledninger og tabet af natur og biodiversitet. Når der laves grønning, bør det derfor sikres, at det for så vidt muligt ikke bliver en proces, der tager ressourcer fra selve indsatsen i partnerlandene – hvad end indsatsen er finansieret med udviklingsbistand eller klimamidler.



**Konklusion:** Med disse 6 dogmer har vi præsenteret en vej frem for grønningen af dansk udviklings-samarbejde, der vil skabe klarhed over Danmarks bidrag til fattigdomsbekæmpelse og kampen for bæredygtig udvikling. Dette er et vigtigt skridt på vejen for Danmarks ønske om at være førende internationalt på bæredygtige globale klima- miljø- og biodiversitetsindsatser. Det er et komplekst område, hvor der er brug for at være skarp på forpligtelser, metoder, definitioner og implementering. Gennem implementeringen af disse 6 dogmer vil Danmark i fællesskab med sine samarbejds-partnere inde for udviklingssamarbejdet og de globale klima- miljø- biodiversitetsindsatser og med afgørende inddragelse af partnere fra partnerlandene, kunne løfte opgaven med at sætte den internationale standard for, hvordan fattigdomsbekæmpelse og den grønne dagsorden kan gå hånd i hånd.





# Slutnoter

- 1 Copenhagen Accord 2/CP.15 (2009). <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf> page 4
- 2 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (2022).
- 3 CARE (2022). Danmark betaler ikke sin klimabistand. <https://care.dk/media/2201/danmark-betaler-ikke-sin-klimabistand.pdf>
- 4 Rockström et al., (2023). Safe and just Earth system boundaries. <https://www.nature.com/articles/s41586-023-06083-8.pdf>
- 5 Raworth (2017). A doughnut for the Anthropocene: humanity's compass in the 21st century.  
6 <https://www.nature.com/articles/s41586-023-06083-8>
- 7 Bæredygtig udvikling defineres som: "En udvikling, som opfylder de nuværende behov, uden at bringe fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare." (Brundtlandkommissionen, 1987)
- 8 Udenrigsministeriet (2022). How-to note for implementation of "The world we share". Climate adaptation, nature and environment. <https://amg.um.dk/-/media/country-sites/amg-en/policies-and-strategies/how-to-notes-implementation-of-danish-strategy/3-how-to-climate-adaptation-nature-and-environment.ashx>
- 9 Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Information Note Strategic Partnerships 2022-2025; 24
- 10 Bistandsopgørelser udgør faktiske tilsagn i perioden 2018-2021 som det fremgår i Global Afrapportering 2022 og 2023 mens data for 2022 og 2023 stammer fra finanslov 2022 og finanslovsforslaget 2023. Kilder:  
Energistyrelsen (2022). Global Afrapportering 2022- baggrundsnotat - klimafinansiering. [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/17\\_baggrundsnotat\\_-\\_klimafinansiering.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/17_baggrundsnotat_-_klimafinansiering.pdf)  
  
Energistyrelsen (2023). Global Afrapportering 2023 - baggrundsnotat - klimafinansiering. [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/21\\_baggrundsnotat\\_-\\_klimafinansiering.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/21_baggrundsnotat_-_klimafinansiering.pdf)  
  
Finansministeriet (2023). Forslag til finanslov for finansåret 2023. Tekst og anmærkninger § 6. Udenrigsministeriet. <https://fm.dk/media/26270/ffl23a06.pdf>  
  
Finansministeriet (2022). Finanslov for finansåret 2022. Tekst og anmærkninger § 6. Udenrigsministeriet. <https://fm.dk/media/25449/ffl22a06.pdf>
- 11 Globalt Fokus udgav i 2022 en guide til hvordan NGO'er kan mainstreame klima- og miljøhensyn i deres organisationer, projekter og partnerskaber, som beskriver de metoder og tiltag der er nødvendige for at sikre, at man ikke gør skade gennem sine aktiviteter: <https://globaltfokus.dk/da/nyheder/68-future-fit-og-innovativt-civilsamfund/719-klima-mainstreaming-toolkit>
- 12 Daba, Mekonnen (2016). The Eucalyptus Dilemma: The pursuit for Socio-economic Benefit versus Environmental Impacts of Eucalyptus in Ethiopia. In: Journal of Natural Sciences Research. Vol 6. No. 19.
- 13 Dooley K., Keith et. al., (2022). The Land Gap Report 2022.
- 14 DIIS (2020), Integrating Climate Change Adaptation and Development: Past trends and ways forward for Danish development cooperation.
- 15 OECD, "Closing the SDG financing gap in the COVID-19 era", scoping note for the Development Working Group of the Group of 20; Boyd, David (2022). Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. A/77/284
- 16 IFAD (2022). Why Climate Finance matters. <https://www.ifad.org/en/web/latest/-/why-climate-finance-matters-your-questions-answered>
- 17 UNEP (2022). Adaptation Gap report. Too Little, Too Slow; Climate adaptation failure puts world at risk.
- 18 Udenrigsministeriet (2022). How-to note for implementation of "The world we share". Climate adaptation, nature and environment. <https://amg.um.dk/-/media/country-sites/amg-en/policies-and-strategies/how-to-notes-implementation-of-danish-strategy/3-how-to-climate-adaptation-nature-and-environment.ashx>
- 19 Eriksen et al. (2020). Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: Help, hindrance, or irrelevance. World Development 141 (2021).
- 20 CARE (2021), Climate Adaptation: Fact or Fiction?
- 21 Cunningham & Araúz (2020). Nature-based solutions (Nbs) for climate change: A vision from indigenous peoples. <https://www.tebtebba.org/index.php/news-and-updates/nature-based-solutions-nbs-for-climate-change-a-vision-from-indigenous-peoples>
- 22 IPCC (2022). Sixth Assessment Report. Climate Change 2022: Impacts Adapatation and Vulnerability. Summary for policymakers



- 23 Lov om internationalt udviklings samarbejde (2012). <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2012/555>
- 24 Se forslag til guidelines for større vedvarende energiprojekter med sol og vind [https://inforse.org/africa/West\\_Africa\\_ACE.htm](https://inforse.org/africa/West_Africa_ACE.htm)
- 25 Danish Ministry of Foreign Affairs (2019). Evaluation of the Investment Fund for Developing Countries (IFU) 2004-2017).
- 26 Timbuktofonden (2021). Analyse af det internationale udviklings samarbejde i Finanslovsforlaget for 2022 – Reform eller Udsalg?
- 27 Mfitumukiza, D., A. S. Roy, B. Simane, A. Hammill, M. F. Rahman, S. Huq. 2020. Scaling local and community -based adaptation. Global Commission on Adaptation Background Paper. Rotterdam and Washington, DC. [www.gca.org/global-commission-on-adaptation/report/papers](http://www.gca.org/global-commission-on-adaptation/report/papers).
- 28 Scipper, F. Lisa (2020). Maladaptation: When adaptation to Climate Change Goes Very Wrong. One Earth. Primer Vol. 3, issue 4, s. 409-414.
- 29 FERN (2020). How nationally determined contributions contribute to forest governance and resilient local communities? [https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2021/Beyond\\_commitments\\_NDC.pdf](https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2021/Beyond_commitments_NDC.pdf)
- 30 IWGIA (2022). The Indigenous World.
- 31 FAO, AIPP & IWGIA (2015). Shifting cultivation, livelihood and food security. New and old challenges for indigenous peoples in Asia; World Heritage Sites and Indigenous Peoples' Rights. [https://www.iwgia.org/images/publications/0720\\_FAO\\_Shifting\\_cultivation\\_livelihoodfood\\_security.pdf](https://www.iwgia.org/images/publications/0720_FAO_Shifting_cultivation_livelihoodfood_security.pdf)
- 32 IPCC (2007). Climate Change: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. s. 694
- 33 Eriksen et al., (2020). Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: Help hindrance or irrelevance. World Development 141 (2021).
- 34 Schipper, Lisa (2020), Maladaptation: When Adaptation to Climate Change Goes Very Wrong; Eriksen et al. (2021), Adaptation interventions on their effect on vulnerability in developing countries: Help, Hindrance or Irrelevance? Fra: World Development 141 (2021); Work et al. (2018). Maladaptation and Development as usual? Investigating climate change mitigation and adaptation projects in Cambodia. Fra: Climate Policy 2019 vol. 19. No. 51. P. 547-562
- 35 [AR6 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability – IPCC](#) – kapitel 16, s. 34
- 36 Principles for locally led-adaptation - A call to action" International Institute for Environment and Development (IIED) (2021).
- 37 Mfitumukiza, D., A. S. Roy, B. Simane, A. Hammill, M. F. Rahman, S. Huq. 2020. Scaling local and community -based adaptation. Global Commission on Adaptation Background Paper. Rotterdam and Washington, DC. [www.gca.org/global-commission-on-adaptation/report/papers](http://www.gca.org/global-commission-on-adaptation/report/papers).
- 38 WRI (2021). Is Climate Finance Supporting Frontline Communities? Most Governments Don't Know <https://www.wri.org/insights/climate-finance-frontline-communities>
- 39 Principles for locally led-adaptation - A call to action" International Institute for Environment and Development (IIED) (2021).
- 40 United Nations Human Rights Council (2021) Resolution A/HRC/RES/47/L.19 on Human Rights and Climate Change with a focus on people in vulnerable situations.
- 41 Danwatch (2018). EU-støttet klimaprojekt i Kenya indstillet efter tvangsudsættelser og drab. <https://danwatch.dk/eu-stoettet-klimaprojekt-i-kenya-indstillet-efter-tvangsudsattelser-og-drab/>
- 42 Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2019). Evaluation of the Investment Fund for Developing Countries (IFU) 2004-2017
- 43 Boyd, David (2021). Letter from the Special Rapporteur on human rights and the environment – Adopting a rights-based approach to the global climate and biodiversity crises. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Geneva-Climate-Nature-en.pdf>
- 44 IPCC (2023). Climate Change 2023 – Synthesis report – Summary for Policymakers
- 45 IPBES (2019). The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services – Summary for Policymakers
- 46 UNFCCC (2022) Climate finance decision booklet. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC\\_Climate%20Finance\\_Decisions%20Booklet.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC_Climate%20Finance_Decisions%20Booklet.pdf)
- 47 OECD (2022), Aggregate trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020, <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/aggregate-trends-of-climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2020.pdf>
- 48 Globalt Fokus (2022). Fakta om: Ny og additionel klimabistand. <https://globaltfokus.dk/images/Folketingsvalg/2022/Faktaark%20Klimabistand.pdf>
- 49 CARE (2022). Danmark betaler ikke sin klimabistand. <https://care.dk/media/2201/danmark-betaler-ikke-sin-klimabistand.pdf>
- 50 UNFCCC Transitional committee (2023). Synthesis report on existing funding arrangements and innovative sources relevant to addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TC2\\_SynthesisReport.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TC2_SynthesisReport.pdf)