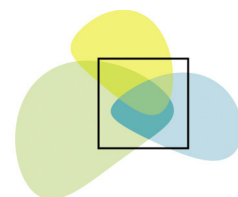




**DANSK
MILJØØSTSTØTTE**

**UDGIFTER OG FORDELE VED
MILJØSTØTTE TIL
CENTRAL- & ØSTEUROPA**

OKTOBER 2003



Journal nr.: 2202-2204-005

ISBN.: 87-7992-012-8

Udarbejdet af : Dorte Vigsø (Projektansvarlig), Zubair Butt Hussain

Udgivet: Oktober 2003

Version: 1.0

©2003, Institut for Miljøvurdering

Henvendelse angående rapporten kan ske til:

Institut for Miljøvurdering

Linnésgade 18

1361 København K

Tlf.: 7226 5800

Fax: 7226 5839

e-mail: imv@imv.dk

www.imv.dk

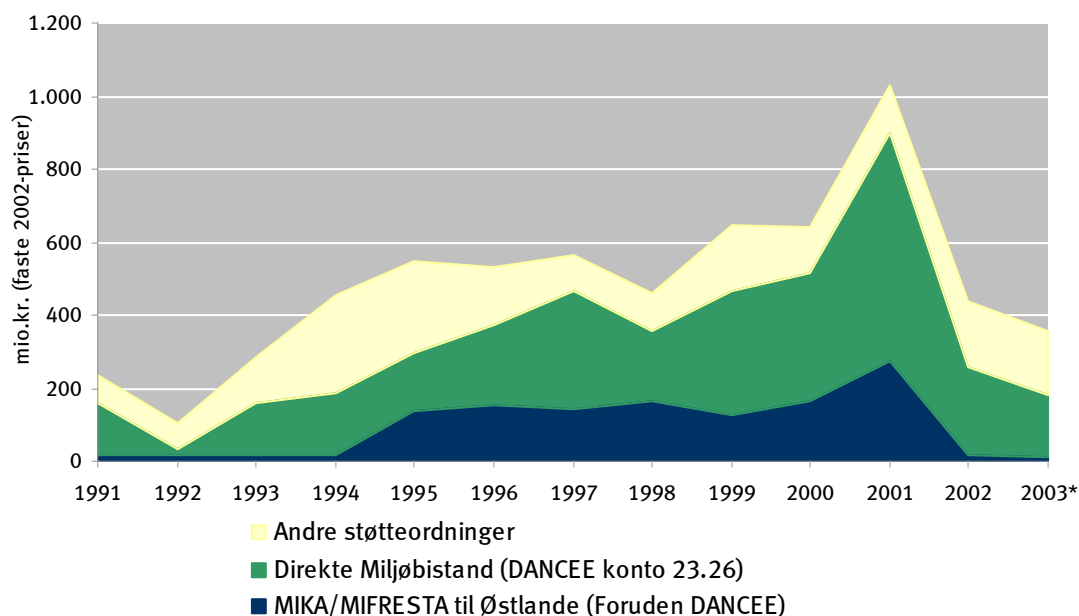
SAMMENDRAG	3
1. INDLEDNING	7
1.1 FORMÅL, METODE, AFGRÆNSNING OG RAPPORTENS OPBYGNING	7
2. UDGIFTER TIL MILJØBISTAND TIL ØSTEUROPA	9
2.1 MILJØINVESTERINGSFONDE	12
2.2 DELKONKLUSION	14
3. TEORETISKE FORDELE VED DANSK MILJØSTØTTE	15
3.1 GEOGRAFISK DIMENSION AF MILJØINDSATS	19
3.2 KAPACITETSOPBYGNING OG LANGSIGTEDE MILJØEFFEKTER	22
3.3 DELKONKLUSION	23
4. MILJØEFFEKTURDERINGER AF DEN HIDLIDIGE STØTTE	24
4.1 EVALUERINGER AF MILJØSTØTTEN	25
4.1.1 LUFTFORURENING	28
4.1.2 VANDFORURENING	33
4.1.3 AFFALDSHÅNTERING	37
4.1.4 NATUR OG BIODIVERSITETSBEKYTTELSE	38
4.2 ERHVERVSØKONOMISKE EFFEKTER I DANMARK	39
4.3 DELKONKLUSION	42
5. BETYDNINGEN AF EU-UDVIDELSEN FOR DANSK MILJØSTØTTE	44
5.1 DELKONKLUSION	48
6. KONKLUSION	50
AKRONYMER	53
TAK TIL	53
REFERENCELISTE	54
BILAG 1: UDGIFTER TIL DANSK MILJØSTØTTE 1991-2003	57

S A M M E N D R A G

Denne rapport har til formål at samle, undersøge og diskutere de samfundsøkonomiske og miljømæssige argumenter og erfaringer knyttet til dansk miljøstøtte. Et selvstændigt formål er at give overblik over bevillingerne til miljøstøtte før og nu.

Miljøbistanden til Østeuropa har været et af de største indsatsområder indenfor miljøpolitikken de sidste 10 år. I alt er der givet 6,3 mia. kr.¹ i miljøstøtte - 50% heraf i direkte miljøstøtte gennem Miljøministeriet. Der er sket både voldsomme op- og nedprioriteringer af miljøbistanden til østlandene. Rapporten viser, at den samlede miljøstøtte fra 1991 til 2001 voksede med 340%. Faldet fra 2001 til 2002 var på 58%. Finanslovsforslag for 2004 er ikke med i denne rapport. Et Bilag går i dybden med udviklingen i bevillingerne.

Figur 1: Samlet miljørelateret bistand til østlande – Udbetaling/Regnskab 1991-2002 samt bevilling 2003. Omregnet til faste 2002-priser.



KILDE: STATSREGNSKABERNE 1991-2002, FINANSLOV 2003, (FINANSMINISTERIET)

NOTE: SE AKRONYMLISTE ELLER S.10 FOR FORKLARING AF DANCEE OG MIKA/MIFRESTA

Rapporten ser dernæst på den relevante teoretiske miljøøkonomi. Alt i alt vil dansk miljøstøtte i landene tættest på give flest miljøfordele for natur og miljø i Danmark. Men en del af den grænseoverskridende forurening, som Danmark er påvir-

¹ Inflationskorrigeret (2002-pris).

ket af, stammer fra central- og østeuropæiske lande, der ligger længere væk end de nærmeste nabolande. Det er eksempelvis vandforurening af Østersøen. Derudover er der globale miljøforbedringer, som Danmark har samme fordel af, ligegyldigt om de opnås tæt på eller længere væk. Det gælder bl.a. klimagasser og eksistensværdi af biodiversitet. Den geografiske dimension af miljøeffekterne forbundet med bistanden gør, at Danmark potentielt både kan høste miljøfordele af miljøstøtte i landene tættest på og længere væk.

Teoretisk er der altså gode grunde til at lægge miljøindsatsen uden for Danmark. Hvordan ser billedet ud i praksis? Har miljøbistanden været en effektiv måde at opnå miljøforbedringer på? Grundlaget for undersøgelse af dette er en række evalueringer af den hidtidige miljøstøtte. Evalueringerne dækker dog kun visse bistandsprogrammer i udvalgte perioder.

Med den hidtidige danske støtte er der opnået stor omkostningseffektivitet på nogle områder og mindre miljøeffekt i forhold til udgiften på andre områder. Da formålet med rapporten fortrinsvis er at se på de målbare effekter af bistanden, undervurderes de langsigtede forventede effekter af indsatsen muligvis. Især strategien med støtte til kapacitetsopbygning og institutionel udvikling har mere indirekte miljøeffekter, der er svære at kvantificere og knytte til et bestemt projekt.

Omkostningseffektiviteten for evaluerede projekter på luftforureningsområdet er meget svingende. Størstedelen af de evaluerede projekter har endnu ikke overbevisende resultater sammenlignet med omkostningseffektiviteten på luftforureningsreduktion i Danmark. Eksempelvis er der beregnet en CO₂-pris på mellem 317 kr./tons og 435 kr./tons.² Projekterne kan dog vise sig at skabe reduktioner indirekte eller på længere sigt gennem rådgivnings- og demonstrationseffekten. De senere års stigende fokus på faktiske reduktioner af CO₂-emissioner, kan dog forventes at udarte sig i projekter med bedre omkostningseffektivitet – også indenfor en kortere tidsramme.

Omkostningseffektivitet ved vandprojekter har været høj. Spildevandprojekterne i østlandene har således haft en gennemsnitligt omkostningseffektivitet på 135 kr./kg fjernet kvælstof. Det er på samme niveau som gennemsnittet for danske

² Som opnået i energisektorprogrammerne i 1995-1997.

reduktion af kvælstoftab fra landbruget under Vandmiljøplan II, og er meget lavere end danske spildevandsprojekter.

Projekter på affaldsområdet har haft en svært målelig omkostningseffektivitet og har fortrinsvis lokal effekt.

Naturbeskyttelsesprojekter har haft begrænset fokus i den danske miljøbistand i Øst- og Centraleuropa i forhold til forureningsbekæmpelse. Den støtte, der er blevet givet i midten af 90'erne, er ikke blevet evalueret med tanke på at kvantificere den direkte miljømæssige effekt. Det skyldes nok først og fremmest, at projekterne oftest udelukkende havde institutionelle og administrative komponenter. De miljøøkonomiske argumenter for at yde naturindsats i udlandet står stærkt, til trods for at der ikke kan findes egentlige evalueringer af den danske naturbistand til at understøtte antagelserne empirisk. Det, man ofte søger at opnå, er miljøeffekter af global betydning, nemlig biodiversitetsbevarelse for eftertiden. De central- og øst-europæiske lande har mange uberørte naturressourcer og stor artsrigdom, der er unikke og forsvundne fra resten af det europæiske kontinent. Da det er billigere at bevare natur end at genoprette den, tegner der sig et stort potentiale.

De økonomiske sidegevinster af den danske støtte, kaldet "returprocenten" til danske firmaer er ofte fremhævet i evalueringer af miljøstøtten, som meget høj. Der har været økonomiske sidegevinster af den danske støtte i form af øget eksport fra danske konsulenter og leverandører af materiale. Hvor stor den samfundsmæssige gevinst ved denne type erhvervseffekter er, skal vurderes ud fra alternative anvendelser af offentlige midler og deres miljømæssige eller andre gavnlige eksporteffekter.

Denne rapport behandler dernæst spørgsmålet om betydningen af EU-udvidelsen for dansk miljøstøtte. Det vil ikke være almindelig praksis for et EU-land at give bilateral støtte til et andet medlemsland, og for en fremtidig strategi for øststøtte, må det siges at være et reelt argument i forhold til de lande, der optages i 2004. Der er med EU's regler om regional- og strukturstøtte sikret grundlag for, at der ydes støtte, og at mellemstatslige aftaler om støtte kan virke forstyrrende for dette system. Omvendt er der ikke noget i EU-reglerne, der forbyder direkte miljøstøtte mellem to medlemslande. Da vores nærmeste naboer mod øst nu snart optages i EU, og bilateral støtte til et andet medlemsland muligvis ikke er ønskeligt, kan blikket rettes mod central- og østeuropæiske lande længere mod øst og syd. Der-

med er de regionale miljøeffekter, som vi vil kunne mærke i Danmark mindre, men nogle effekter som vand- og luftforurening samt habitatpåvirkning er dog stadig inden for en mærkbar radius. Den store fokus blandt danskere på globale miljøforhold som klimagasser og biodiversitetsbevarelse - to områder med stort omkostningseffektivt potentiale i Central- og Østeuropa - taler stærkt for fortsat dansk satsning på miljøbistand til disse lande.

Rapporten afsluttes med en konklusion og politikanbefalinger. Der er klare, teoretiske miljøøkonomiske argumenter for at lægge miljøindsatsen der, hvor der kan opnås størst miljøeffekt for en given økonomisk indsats. I østlandene er der ofte mulighed for at opnå stor miljøeffekt i forhold til i Danmark. Dette argument understøttes til dels af evalueringerne af den hidtidige danske støtte, hvor der dog ikke kan dokumenteres lige stor omkostningseffektivitet og miljøeffekt på alle indsatsområder.

En anbefaling af prioritering af miljøstøtte må på baggrund af miljøøkonomiske argumenter og evalueringerne af den hidtidige støtte samt miljømæssige være, at fortsætte med at give dansk bilateral miljøbistand, da det er et fornuftigt alternativ til investeringer i miljøforbedringer herhjemme.

1 . I N D L E D N I N G

Regeringsskiftet i 2001 og EU-udvidelsen har betydet en væsentlig ændring af fokus og omfang af miljøstøtten til ulande, såvel som miljøstøtten til østlandene. Den samlede danske miljøbistand til ulande samt Østeuropa voksede op gennem 90'erne fra at udgøre 2% af de samlede offentlige miljøudgifter, til at udgøre 10% i 2001 (Danmarks Statistik 2003). Nedgangen fra 2001 til 2002 i bevillinger på finansloven til miljøbistanden var på mellem 35% og 45% afhængig af definitionen af "miljøbistand" (Vigsø et al. 2002, s. 17).

Der er mindst tre gode grunde til at undersøge offentlige udgifter samt teoretiske og målte miljøeffekter ved miljøbistanden. For det første har miljøbistanden til Østeuropa været et af de største indsatsområder indenfor miljøpolitikken de sidste 10 år. Der er givet 6,3 mia. kr.³ - 50% heraf i direkte miljøstøtte gennem Miljøministeriet. For det andet er der sket voldsomme skift - først i opadgående og dernæst i nedadgående retning - i prioriteringen af miljøbistand som et indsatsområde i dansk miljøpolitik. For det tredje gør den aktuelle debat om nyorientering af ulandsbistand generelt - og miljøbistand til Østeuropa i særdeleshed - at et uafhængigt overblik over opnåede erfaringer samt de miljøøkonomiske argumenter er formålstjenlig.

1.1 Formål, metode, afgrænsning og rapportens opbygning

Denne rapport har til formål at samle, undersøge og diskutere de samfundsøkonomiske og miljømæssige argumenter og erfaringer knyttet til dansk miljøstøtte. Metoden, der benyttes er først en sammenstilling af relevante data på tværs af indsatsområder (kap. 2), en præsentation af relevante teoretiske miljøøkonomiske pointer (kap. 3), dernæst en komparativ undersøgelse af omkostningseffektivitet (kap. 4), klarlæggelse af betydningen af EU-udvidelsen (kap. 5), og endelig en miljøøkonomiske diskussion og perspektivering i forhold til strategier på området (kap. 6).

Afgrænsningen af rapportens formål er, at fokusere på omkostningseffektiviteten af miljøstøtten, og dermed får de andre komponenter i projekterne ikke nogen særlig fyldestgørende beskrivelse. Det erkendes, at der i denne rapport er en klar bias

³ Inflationskorrigeret (2002-pris).

mod de målelige effekter, da formålet med rapporten fortrinsvis er at se på de målbare effekter af støtten – med alle de begrænsninger det sætter. For at få et fuldstændigt dækkende billede af de forventelige effekter af indsatsen på længere sigt, henvises til evalueringerne af støtten, der ofte har tillagt bedømmelse af de ikke målbare effekter betragtelig vægt. Denne rapport skal ses som et supplement hertil. Det har været en betydende faktor for afgrænsningen af denne rapport, at langt det meste af det eksisterende evalueringmateriale om støtten dækker dette område grundigere end miljøeffektvurderingerne i evalueringerne.

Rapporten starter med en introduktion til relevante teoretiske miljøøkonomiske pointer. De væsentligste resultater fra en række evalueringer af miljøøststøtten samles og diskuteres for at kunne give en mere empirisk funderet vurdering af mulige positive miljøeffekter og økonomiske effekter af indsatsen. Herefter præsenteres en oversigt over de hidtidige og nuværende udgifter til miljøøststøtten. Rapporten afsluttes med en konklusion og politikanbefalinger på baggrund af materialet i rapporten. Et Bilag går i dybden med udviklingen i bevillingerne.

2 . U D G I F T E R T I L M I L J Ø B I S T A N D T I L Ø S T E U R O P A

Det har været et af formålene med denne rapport at skabe et overblik over den hidtidige miljøstøtte givet til de central- og østeuropæiske lande. Det har vist sig at være en kompleks opgave. Dette kapitel anfører nogle nøgletal, mens der henvises til Bilag 1 for et mere detaljeret billede af bevillingssituationen før og nu.

Hvad der bør betragtes som "miljøstøtte" – dvs. hvilke bevillinger, der har som formål at støtte miljøinitiativer i Central- og Østeuropa – er uklart. Det skyldes fortrinsvis, at en del ordninger kun har haft det som delmål at støtte miljøinitiativer. For en støtteordning med flere delmål som f.eks. demokratisering eller erhvervsudvikling er der ikke altid bestemt andel af bevillingen, der går til miljøformål. Det betyder, at der må gives et skøn for miljøandelen af denne type bevilling. En anden grund til, at de samlede udgifter til miljøstøtte kan være svære at opgøre, er kompleksiteten af administrationen af støtten. Ifølge en tværfaglig arbejdsgruppe om miljøbistand var administrationen af øststøtten i 2001 fordelt på 13 ministerier (Forsvarsministeriet et al. 2002, s. 4). Den bredeste definition af miljørelateret dansk øststøtte inkluderer en lang række bevillinger, der har løbet over en kortere eller længere årrække. Det er bl.a. de såkaldte sektorprogrammer eller sektorintegrerede miljøprogrammer, der fortrinsvis løb fra 1994 til 2001. Der er sket væsentlige ændringer i strukturen, siden øststøtten startede. Senest er der ved regeringsskiftet i 2001 sket skift i ministeriers ressortområder og administration af forskellige støtteprogrammer. Der er derfor nogen usikkerhed forbundet med tal for 2002 og Finanslovstal for 2003. Endelig er der ændret regnskabspraksis flere gange i løbet af perioden. Senest er der med den nye Budgetvejledning fra Finansministeriet fra 2001 ændret bestemmelser om budgettering af tilsagn⁴, hvilket bl.a. har betydning for støtte forvaltet af Miljøstyrelsen. Det giver visse sammenligningsproblemer over årene.

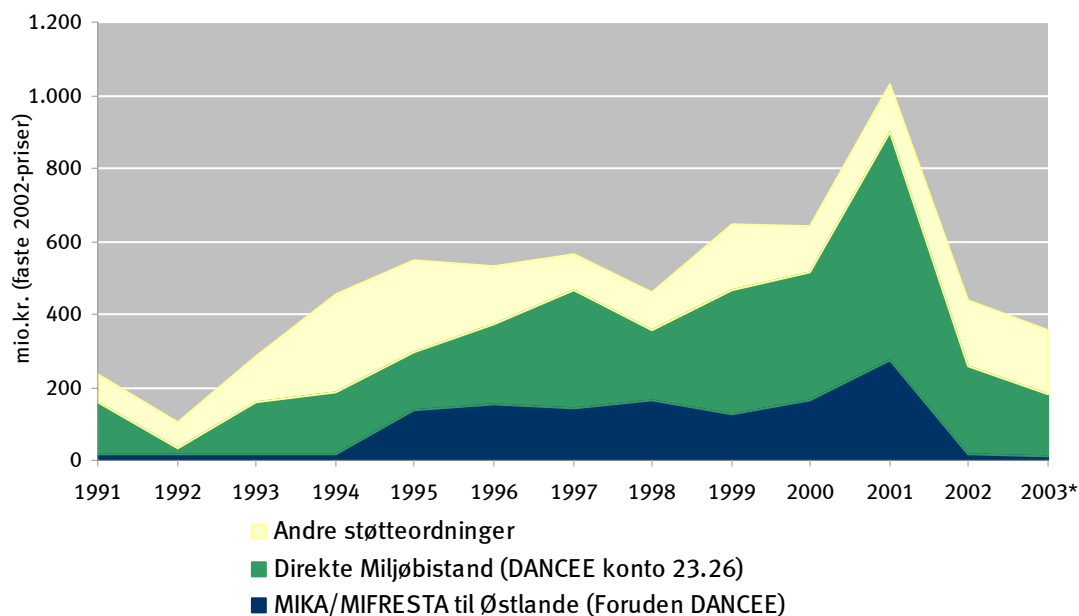
Figur 1 viser den samlede miljøstøtte ifølge statsregnskaberne 1991-2002 samt finansloven for 2003. Det overordnede billede er en betydeligt voksende støtte til og med 2001, hvorefter der især fra 2001 til 2002 har været et voldsomt fald. Den

⁴ (Finansministeriet 2001, s. 9-10 samt punkt 2.2.10).

samlede miljøstøtte voksede frem til 2001 med ca. 340%⁵ i forhold til det første år. Faldet fra 2001 til 2002 var på knapt 60%.

Der er over alle årene samlet givet 6,3 mia. kr. i 2002-priser. Heraf er de 50% givet gennem DANCEE-programmet, mens yderligere 20% er givet gennem andre programmer under MIKA/MIFRESTA-rammen. Det svarer til hhv. 3,1 mia. kr. og 1,3 mia. kr. i 2002-priser.

Figur 1: Samlet miljørelateret bistand til østlande - Udbetaling/Regnskab 1991-2002 samt bevilling 2003. Omregnet til faste 2002-priser.



KILDE: STATSREGNSKABERNE 1991-2002, FINANSLOV 2003, (FINANSMINISTERIET)

NOTE: SE BILAGSTABEL 2 FOR EN OVERSIGT OVER DE TILSVARENDE BELØB I TABELFORM

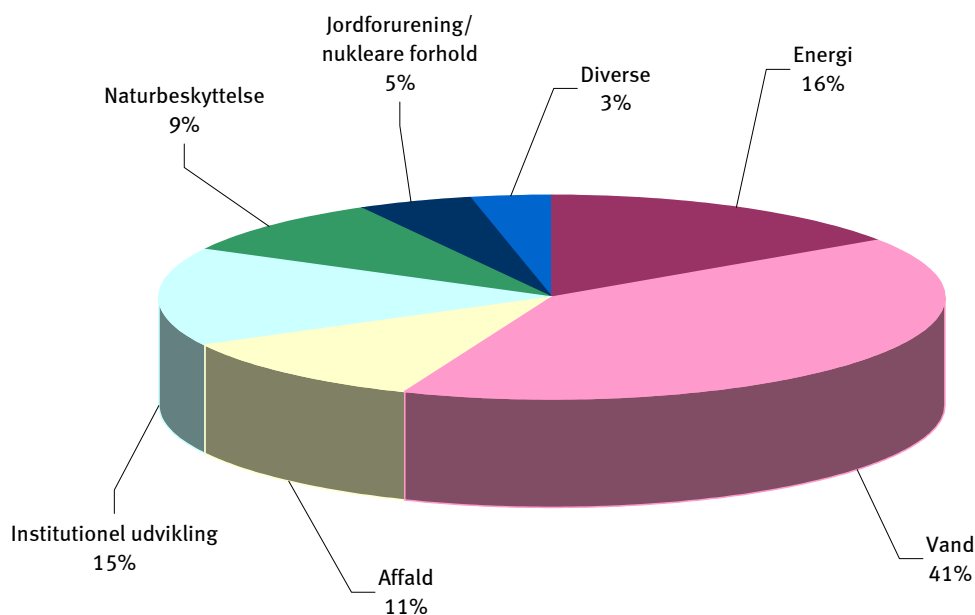
Figur 1 er opdelt i tre underkategorier af støtte. Den såkaldte MIKA/MIFRESTA-ramme, der står for henholdsvis Miljø- og Katastroferammen, som var en rammebevilling, der løb fra 1993 til 1999, og Miljø-, Freds- og Stabilitetrammen, som rammen hed fra 1999.⁶ Den anden underkategori er, hvad vi her kalder direkte miljøbistand til Østeuropa, som er den del af miljøstøtten, der er formidlet gennem Miljøstyrelsen. Denne støtte er også kaldet DANCEE-programmet, hvilket står for Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe, og er også en del af

⁵ Alle tal og vækstrater i dette kapitel er korrigeret for inflation. De regnskabsmæssige tal i årets priser kan findes i bilag 1.

⁶ Det var på finansloven for 1993 forudsat, at MIKA/MIFRESTA-rammen ved en gradvis udbygning skulle være udfyldt i år 2000 og udgøre 0,5 % af bruttonational-indkomsten (BNI). I marts 1998 blev tidsrammen udvidet til år 2003. Siden regeringsskiftet i december 2001 har man dog valgt at tage MIFRESTA-rammen op til revision, og d. 19. juni 2003 opsagde Regeringen den politiske aftale med forligspartner-

MIFRESTA-rammen. Denne direkte miljøbistand har gennemgået en bevillingshistorie, der er parallel til den samlede miljøstøtte. Fra 1991 til 2001 steg udbetalingerne med 350%, men faldt fra 2001 til 2002 med 60%. Finansloven for 2003 udstikker en yderligere reduktion på denne miljøstøtteordning på knap 30% i forhold til 2002. For hele MIKA/MIFRESTA inklusive DANCEE var stigningen fra 1993 til 2001 på over 500%, hvilket er mere end stigningstendensen i den samlede reservation til MIKA/MIFRESTA, der i samme periode var på 290%. Fra 2001 og frem er der sket et markant fald i den samlede sum givet i tilsagn gennem MIKA/MIFRESTA inklusive DANCEE. Der blev givet 70% mindre i tilsagn til projekter i 2002 end i 2001, og det foreløbige Finanslovstal for 2003 indikerer et fald på yderligere 30% fra 2002 til 2003. Tilsammen svarer det til et fald på 80% over to år.

Figur 2: Fordelingen på indsatsområder af tilsagn fra Miljøstyrelsen (DANCEE) i perioden 1991- 2002. Procentvis andel af inflationskorrigeret sum⁷



KILDE: PÅ BAGGRUND AF OPLYSNINGER OM TILDELTE TILSAGN FRA MILJØSTYRELSENS INTERNATIONALE KONTOR. TILSAGNSTAL KAN OGSÅ FINDES I ÅRSRAPPORTERNE OM MILJØBISTAND TIL ØSTEUROPA FRA MILJØSTYRELSEN.

NOTER: 1991: VAND - INGEN POST HED OLIEFORURENINGSBEKÆMPELSE, 1994 OG 1995: EKSTRA POST UNDER ENERGI, DER HEDDER RECIPIENT, 1994: VAND – INGEN POSTEN HED RECIPIENT, 1995: AFFALD RUMMER KUN POSTEN FÆRLIGT AFFALD, 1997,1999 OG 2001: AFFALD RUMMER OGSÅ POSTEN ENERGIPRODUKTION FRA DEPONI, 1998 OG 2002: ENERGI - INGEN POST HED ODS (CFCs).

ne om MIFRESTA-rammen.

Figur 2 viser hvor stor en andel af den samlede støtte fra 1991 til 2002 hvert indsatsområde har fået. Projekter på vandområdet har været det klart største indsatsområde med 41% af den samlede støtte, men energi, institutionel opbygning har fået hhv. 15 og 16% af den samlede støtte over årene.⁸

2.1 Miljøinvesteringsfonde

I se senere år har der i Danmark været en tendens til at ændre attituden overfor østlande ved at bevæge sig væk fra direkte "tilskud" og "bistand" til "støtte" eller finansiering.⁹ Der stilles i stigende grad krav til landene selv om medfinansiering, og Miljøkreditordningen og senere Miljøinvesteringsfaciliteten er den mest udtalte konsekvens af denne tankegang, hvor der ydes lån, men ikke gives direkte tilskud. Der var flere grunde til den øgede fokus på kreditordninger og dermed finansieringsmuligheder for miljøinvesteringer. Kortfristet støtte har medført en tendens til at fokusere på projekter, der har kortere tidshorisont. Med kreditordninger håber man i stedet at tilskynde landene til at investere i mere langsigtede strategier til forbedring af miljøet – en strategi i tråd med landenes egne overvejelser om hvordan en fremtid med faldende støtte fra Vesten skal håndteres (Andersen 1998, s. 19).

I 1995 etableredes en særlig miljøafdeling, Miljøinvesteringsfaciliteten, under Industrialiseringsfonden for østlandene (IØ-fonden), som er en dansk selvejende offentligt finansieret investeringsfond for Østeuropa. MIØ er en finansieringsmulighed for samarbejder mellem danske eksportvirksomheder og projektpartnere i et østland. I dag administrerer fonden omkring 450 mio. kr. i den pulje, hvor der er særlige miljøaspekter af projekterne (MIØ).¹⁰ Helt præcist er puljen ved udgangen af 2002 på 422,1 mio. kr. (The Investment Facility for Central and Eastern Europe (MIØ) 2003, s. 1). Af årsrapporten 2002 fremgår det, at Regeringen ikke mener, at MIØ skal deltage i finansieringen af projekter i lande, der nu optages i EU (The Investment Facility for Central and Eastern Europe (MIØ) 2003, s. 1). I stedet vil fokus flytte sig mod lande længere mod øst, der ikke umiddelbart står overfor optagelse i EU. I særdeleshed forventes det nordvestlige Rusland og Kaliningrad-enklaven at blive begunstiget. Det vurderes dog fra MIØ's side, at der, selvom det geografiske

⁷ 2002-priser.

⁸ Se bilag 1, bilagsfigur 1 for flere detaljer.

⁹ Denne tendens kan bl.a. aflæses i den sproglige diskurs, hvor indsatsen i starten af 90'erne hed "tilskud til miljøaktivitet", i midtfirserne hed "miljøbistand" og nu hedder "miljøstøtte" og "miljøinvesteringsfaciliteten".

område for aktivitet nu begrænses, stadig vil være umådelige stor efterspørgsel efter finansiering af miljøinvesteringer i forbindelse med danske private investeringer. Endelig fremhæves muligheden for binding til CO₂-handel under Kyotoprotokollen og hermed menes formentlig involvering i JI-projekter. (The Investment Facility for Central and Eastern Europe (MIØ) 2003, s. 1).

I 1998 til 2001 fandtes der en lignende støtteordning, nemlig Miljøkreditordningen (MKØ), der administreres af Eksportkreditfonden i samarbejde med Miljøstyrelsen. Hensigten med Miljøkreditordningen var at yde subsidieret finansiering til miljøprojekter i Østeuropa for at fremme investeringer i anlæg inden for miljø. Vandområdet, affaldshåndtering og -behandling samt fjernvarme blev udvalgt som områder. Idet ordningen består af subsidierede kreditter, blev alle projekter sendt i internationalt udbud, da der ifølge OECD-regler ikke må gives positiv særbehandling til danske firmaer (Miljøstyrelsen 2000, s. 13). Det sidste projekt under MKØ blev godkendt i 2002, hvorefter ordningen ikke forsætter (Økonomi- og Erhvervsministeriet 2002).

Da MKØ og MIØ yder lån og stiller garantier, regnes det ikke i denne fremstilling med som egentlig miljøbistand. Hvis man ønskede at medregne disse midler, ville den samfundsmæssige udgift ved at yde disse lån skulle beregnes og ikke puljen, da midlerne nok er stillet til rådighed, men ikke er ”brugt”.

I Årsberetning 1998 for Miljøbistand til Østeuropa¹¹ gives der en status for Miljøkreditordningen for Østeuropa (MKØ), som startede i 1998. Der gives ingen vurdering af potentielle miljøeffekter. Der har på dette tidspunkt været begrænset ansøgning til ordningen, og der har i alt været 19 projektansøgninger det første år, hvoraf 10 fik foreløbigt tilsagn og kun 4 vurderedes som værende ”stadigt aktuelle” ved årsskiftet (Miljøstyrelsen 2000, s. 13). Som årsag til den begrænsede succes med ordningen fremhæves det, at udbudsreglerne om at projekter skal i internationalt udbud, har dæmpet interessen fra danske firmaer. Fra østlandenes side synes problemet på dette tidspunkt at være, at det ikke er muligt for ansøgerne at opfylde kravene i kreditvurderingen. Desuden beskrives, det hvordan ”færdigheden” af de enkelte projektansøgninger har været utilstrækkelig. Endelig vurderes det, at minimumsgrænsen på 20 mio. kr. var sat for højt (Miljøstyrelsen 2000, s.

¹⁰ http://www.ioe.dk/mioe/mioe_default.htm

¹¹ (Miljøstyrelsen 2000).

14). Det sidste projekt under MKØ blev godkendt i 2002, hvorefter ordningen ikke forsætter (Økonomi- og Erhvervsministeriet 2002).

Som følge af den indgåede aftale mellem de øst- og mellemeuropæiske lande og EU i København i december 2002, har MIØ fra april 2003 ikke længere kunnet deltage i finansieringen af nye projekter i disse lande. MIØ har derfor i løbet af 2002 forberedt sig på en ny situation, hvor fokus flyttes længere østpå.¹²

2.2 Delkonklusion

Miljøbistanden har siden starten af 90'erne gennemgået en del forandringer. Mange forskellige bevillingsordninger er blevet oprettet, omlagt eller nedlagt gennem årene, og der har været skiftende regnskabspraksis for støtten. Det vanskeliggør sammenligning over årene. Det kan desuden diskuteres, hvordan "miljøbistand" skal defineres og afgrænses.

Det overordnede billede er en betydeligt voksende støtte til og med 2001, hvorefter der især fra 2001 til 2002 har været et voldsomt fald efter den nye regering trådte til. Den samlede miljøstøtte voksede frem til 2001 med 340% i forhold til det første år hvor støtten eksisterede. Faldet fra 2001 til 2002 var på 58%. Samlet set er der givet 6,3 mia. kr. til miljøstøtte bredt defineret. Heraf er de knap 3,1 mia. kr. givet i direkte miljøbistand gennem Miljøministeriet (DANCEE), mens 1,3 mia. kr. er gået til andre miljøtiltag i Østeuropa gennem det såkaldte MIKA/MIFRESTA-program.¹³ Projekter på vandområdet har været det klart største indsatsområde med 41% af den samlede støtte, mens energi og institutionel opbygning har fået hhv. 15 og 16% af den samlede støtte i årene 1991-2002.

¹² Nyhed dateret København, den 7. maj, 2003: "Danske virksomheder rykker østpå - Med udvidelsen af EU flytter Investeringsfonden for Østlandene(IØ) aktiviteterne yderligere østpå."

http://www.ifv.dk/mioe/mioe_default.htm

¹³ Inflationskorrigerede 2002-priser.

3 . T E O R E T I S K E F O R D E L E V E D D A N S K M I L J Ø Ø S T S T Ø T T E

I 1991 blev det besluttet , at Danmark ville yde bistand til miljøindsatsen i central- og østeuropæiske nabolande. Efter murens fald blev sporene efter mange års negligering af og manglende fokus på miljøforhold åbenlyse og skærpede det danske fokus på disse lande. Formålet med støtten havde flere facetter: Politisk ønskede man at hjælpe landene i deres forberedelser til optagelse i EU og sikre miljøhensyn en fremtrædende plads i landenes nye markedsøkonomier. Økonomisk håbede man fra dansk side, at miljøbistanden kunne være med til at fremme dansk miljøteknologis muligheder på disse nye markeder. Hovedformålet med miljøstøtten har dog været at beskytte og forbedre miljøet lokalt og regionalt - herunder den grænseoverskridende forurening, der rammer Danmark. Som det fremgår af Boks 1, har disse temaer været gennemgående fra starten og frem til i dag.

Denne rapport vurderer miljøstøtten på de opnåede og potentielle direkte eller indirekte miljøeffekter. Et hovedformål med miljøstøtten har været at opnå en miljøforbedring - og så vidt muligt en kvantificerbar miljøforbedring. Der er en række andre socioøkonomiske og altruistiske grunde til at give denne støtte, ligesom der er ved at give andre typer af bistand til andre mindre udviklede lande. Disse faktorer vil ofte spille en rolle i den politiske beslutningsproces om prioritering af bistand, men den reelle effekt på netop denne front er i praksis svær at vurdere. Dermed ikke sagt, at disse effekter ikke har stor værdi, og vurderinger af ”bløde” effekter indgår da også i mindre grad i denne rapport.¹⁴ Sidstnævnte type vurdering bør dog ikke stå alene. Der er vigtigt, at der foreligger et rimeligt klart billede af, hvilke miljøeffekter der kan forventes af en given indsats.

¹⁴ De fleste evalueringer, der har fundet sted af støtten, skelner mellem tekniske og institutionelle projekter/programmer alt efter hovedmålsætningen. Sideeffekter i form af ikke-miljørelaterede effekter knytter sig oftest til de institutionelle projekter ,og udgifter hertil medregnes ikke i beregningen af omkostningseffektiviteten mht. miljøeffekterne.

Boks 1: Strategier for Miljøstøtte - før og nu.

De overordnede principper for miljøstøtten har ikke ændret sig væsentligt gennem årene. I Årsberetningen for 1995 gengives den gældende strategi for miljøindsatsen i Øst- og Centraleuropa:

”Indsatsen skal gennemføres således:

- at den bidrager til den størst mulige miljø- og naturbeskyttelse i Øst- og Centraleuropa og begrænser såvel regional som global forurening, herunder den i retning af Danmark grænseoverskridende forurening.
- at den bidrager til, at den politiske og økonomiske udvikling foregår på miljømæssig forsvarlig vis, herunder at en demokratisk og markedsøkonomisk udvikling støttes, men således at denne udvikling sker under størst mulig hensyntagen til miljøet.
- at den fremmer overførsel af miljøviden og –teknologi fra Danmark til østlandene både i modtagerlandene og dansk interesse.”

(Miljøstyrelsen 1994, s. 16)

I april 2002 udkom den borgerlige regerings strategi for den danske miljøstøtte for perioden 2002-2003. Hovedindsatsområderne i Østeuropa er vand, affald, det nukleare område, klima og institutionsopbygning. Miljøstøtten til Østeuropa blev taget op til revision, blandt andet med baggrund i, at de nye forhold omkring optagelse i EU vil medføre en væsentlig ændring af støtten til de central- og østeuropæiske lande fra EU. Strategiplanerne lagt af den tidligere regering – ”Strategi for Miljøstøtteordningen til Østeuropa” fra 2001 – er medtaget i overvejelserne, dog med ændringer, så strategierne er i overensstemmelse med den siddende regerings nyere strategier på området.

Til udvælgelsen af projekter skal følgende kriterier gælde i fremtiden (2002-03):

- De medvirker til løsningen af ”de sidste udeståender på miljøområdet, inden kandidatlandene kan optages i EU”
- Effekterne på miljøet skal være synlige, dvs. projekterne skal have en demonstrationsværdi
- Modtagerlandene skal selv bidrage til finansieringen, og gerne ved hjælp af mobilisering af midler fra eksempelvis EU’s fonde
- Der skal overføres dansk teknologi og viden til modtagerlandene.

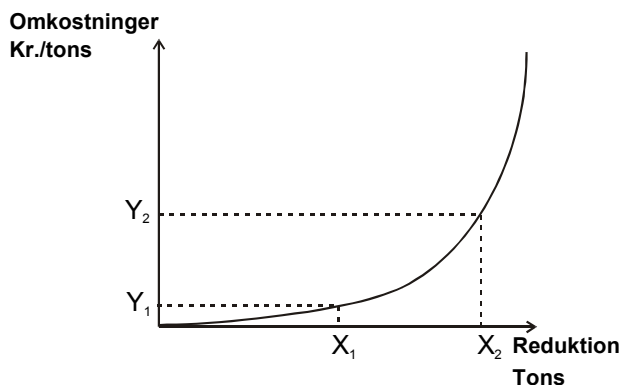
(Regeringen 2002)

Hvis man ser bort fra de humanitære og historisk betingede bevæggrunde, er der flere gode grunde til at give miljøstøtte til lande, der har lavere økonomisk levestandard end den danske. For det første er forurening i nogle tilfælde grænseoverskridende, og bekæmpelse heraf kan derfor ikke begrænses til nationale tiltag. Man har muligheden for at samarbejde på tværs af lande gennem internationale miljøaftaler, men direkte støtte til afhjælpning af et problem i et naboland, som påvirker ens eget miljø, er et andet og ofte mere effektivt redskab. For det andet er visse miljøproblemer globale, som f.eks. klimagasser eller tab af biodiversitet. Populært sagt, har en ”reddet” bjørn i Rusland en værdi for danskerne, selvom man

aldrig personligt kommer til at opleve bjørnen i naturen. Hertil kommer det argument, at det som grundregel gælder, at genopretning af natur er langt mere bekostelig end bevarelse – og at det naturmæssige udbytte af genopretning i form af biologisk mangfoldighed er ringere. Også på dette område er det både muligt at samarbejde gennem internationale aftaler eller indgå en form for bilateralt samarbejde.

Der er også en række klare miljøøkonomiske argumenter, der taler for at fordele sin miljøindsats ud over landegrænserne. Disse argumenter er centreret omkring omkostningseffektiviteten af miljøpolitikken. Det er ofte tilfældet at de marginale afværgeomkostninger i forbindelse med et miljøproblem er stigende, afhængig af hvor langt problemet allerede er blevet afhjulpet. Figur 3 illustrerer dette.

Figur 3: Forskel i marginale omkostninger ved forureningsbekæmpelse

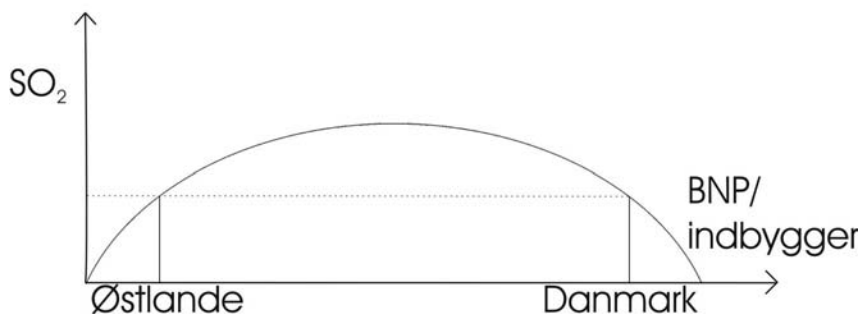


Punktet (X_1, Y_1) i Figur 3 illustrerer, at en række miljøproblemer i østlandene befinder sig den ”billige” ende af skalaen mht. hvor meget det koster at reducere en given mængde forurening. Modsat er vi i Danmark allerede nået langt på en række områder, og det er derfor forholdsvis dyrt at reducere yderligere, da de teknisk simple løsninger er allerede udført og der ofte skal store omlægninger eller avanceret teknik til at sikre en endnu mindre forurening. Det er dermed dyrere, at reducere den samme mængde forurening i Danmark – (X_2, Y_2) i Figur 3.

Der er i en række af østlandene vist høje vækstrater i de senere år, og det vil alt andet lige betyde, at der i de kommende år vil ske en udvikling lig den der er sket i andre lande. Figur 4 illustrerer den såkaldte Miljø-Kusnetz kurve, der viser en empirisk sammenhæng mellem samfundsmæssig velstand repræsenteret ved BNP pr.

indbygger, og forureningsniveau – her SO_2 som eksempel. I den miljøøkonomiske litteratur er der diskussion af, hvilken type forurening denne sammenhæng er gældende for. Desuden er der diskussion af hvorvidt de empiriske data, som fortrinsvis er tværnsnitsdata, der ligger til grund for hypotesen, også er gældende for den historiske udvikling i det enkelte land. Ikke desto mindre er den almindelige miljøøkonomiske opfattelse i dag, at den illustrerede sammenhæng sandsynligvis er gældende for udviklingen i de fleste luft- og vandforureningsindikatorer, mens f.eks. mængden af affald ikke ser ud til at afkoble sig væksten i BNP per indbygger, og forbliver stigende (Barbier 1997; Grossman & Krueger 1995).

Figur 4: Miljø- Kuznets Kurve



Denne pointe er relevant for spørgsmålet om dansk miljøstøtte. Østeuropæiske lande er defineret som mellemindkomst land målt i BNP per indbygger og har ikke nået toppen mht. miljøbelastning, mens et land som Danmark er kommet over puklen. Denne tendens kaldes ofte "afkobling", når miljøbelastninger ikke stiger i samme takt som den fortsatte vækst i økonomien. Hvis overførsel af viden, teknologi, administrativ praksis o.a. til østlandene kan få dem hurtigere på vej mod en afkobling af økonomisk vækst og belastning af miljøet, så er der store potentielle gevinster. Man taler ofte om en tunneeffekt (illustreret på figur 2 med en stiple vandret linie) af overførsel af renere teknologi eksempelvis fra Danmark til Østlande, således at landet kan undgå at skulle gennem en meget forurenende periode.

Men hvorfor så netop lægge effekten i Østeuropa og ikke fx i ulandene, der har mere at indhente på miljøområdet? Et af de tungeste argumenter for at give miljøbistand til mellemindkomstlande som østlandene i stedet for til de fattigste lande er, at der er bedre betingelser for en effektiv gennemførelse af et projekt. Institutionelle faktorer i form af eksempelvis uerfaren ledelse eller ligefrem korrupsion betyder meget for miljøprojektets succes. Samtidig viser erfaringen, at jo rigere et

land bliver, jo større er overskuddet til at gøre noget for miljøet. Fattigdom er et stort miljøproblem i ulandene og bistand til at bekæmpe fattigdommen er derfor en form for miljøstøtte til disse lande. Samlet er der gode argumenter for at støtten til miljøprojekter uden for Danmarks grænser lægges i forholdsvis højtudviklede lande som de østeuropæiske.

3.1 Geografisk dimension af miljøindsats

Der er en række positive miljøeffekter, man kan ønske at opnå ved at give miljøbistand til andre lande. Det er givet, at en række af disse effekter kun vil have lokal indvirkning, men en lang række af miljøeffekterne er grænseoverskridende – og det gælder ikke blot de globale effekter af klimagasserne. Den geografiske vinkel er vigtig, når man ønsker at evaluere omkostningseffektiviteten af en indsats. Til dette formål er det afgørende, at målsætningen med indsatsen er klar - også i de tilfælde hvor der er mange facetter af de ønskelige mål.

Tabel 1 illustrerer forskellige vigtige geografiske dimensioner af en lokal miljøpåvirkning. Tabellen beskriver de væsentligste kendte miljøeffekter, der har hhv. lokal, regional og global dimension. Nederste række i tabellen ser snævert på de miljøbelastninger i Østeuropa, der kan have effekt på miljøtilstanden i Danmark.

Miljøeffekter kan have meget forskellig radius, og det geografiske aspekt af prioritering af miljøindsatsen er derfor meget vigtig. For luftforurening gælder det ofte, at der både er lokale og grænseoverskridende effekter, men at de kan have forskellig effekt på mennesker og miljø afhængigt af spredning og koncentration. Klimagasserne og ozonlagnedbrydende gasser har derimod langt overvejende globale effekter. Støtte til projekter, der reducerer klimagasser, kan miljømæssigt set lige så godt foregå i Rusland som i Danmark, mens det for f.eks. vandprojekter kan have betydning for vores beslutning, hvorvidt indsatsen, udover at forbedre den lokale vandkvalitet, også gavner vores eget miljø.

Tabel 1: Eksempler på geografiske dimensioner af miljøbelastninger i Østeuropa

Miljøeffekter	Luft	Vand	Natur/biodiversitet
Lokal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forurening ▪ Helbredseffekter ▪ Påvirkning af økosystemer, landbrug og skovbrug 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eutrofiering (Næring/iltsvind) ▪ Forsuring ▪ Forurening 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ændring af rekreativ værdi ▪ Ændring af landskabet ▪ Eutrofiering af næringsfattige heder og moser ▪ Lokal eksistens af arter
Regional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ forurening ▪ Helbredseffekter ▪ Påvirkning af økosystemer, landbrug og skovbrug ▪ Sikkerhed (atomulykker) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eutrofiering (Næring/iltsvind) ▪ forurening ▪ Ændrede fiskebestande 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ændring af rekreativ værdi ▪ Ændring af Korridorer ▪ Ændring af sammenhængende habitatområder f.eks. trækfugleruter
Global	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klimagasser ▪ Ozonlagsnedbrydende gasser ▪ Sikkerhed (atomulykker) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ovenstående effekter i ringe grad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eksistensværdi ▪ optionsværdi
Effekt i DK	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grænseoverskridende forurening: SO₂, NO_x ▪ SIA (sekundære inorganiske aerosoler, partikler dannet af SO₂, NO_x, NH₃ og VOC) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Påvirkning af Østersøen samt indre danske farvande og kyster ▪ Eutrofiering ▪ Algeopblomstringer (potentielt giftige alger) ▪ Ændrede fiskebestande 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ eksistensværdi ▪ optionsværdi ▪ Ændring af Korridorer ▪ Ændring af sammenhængende habitatområder f.eks. trækfugleruter

NOTE: DENNE TABEL ER IKKE UDTØMMENDE.

Netop på vandområdet er det usikkert, hvor stor en del af de udledte næringsalte til Østersøen, der vil ende som tilgængelige næringsalte i indre danske farvande (Miljø- og Energiministeriet & Miljøbistand Øst - Dancee 2001). Det skyldes bl.a., at opholdstiden i Østersøen er lang¹⁵ og at Østersøens marine økosystem kan ændres med ændret næringsniveau, og derfor eksportere en større eller mindre andel af de tilførte næringsalte end det er tilfældet i dag. Der er dog også direkte konsekvenser i Danmark af en ændret miljøtilstand i Østersøen i form af algeopblomstringer, som kommer tæt på danske kyster og evt. ændringer i fiskebestande.

¹⁵ Opholdstiden for næringsalte er vurderet til ca. 25 år (Ærtebjerg et al. 2003, s. 32). Det er et problem i forhold til Østersøens egen vandkvalitet, da næringsaltene bruges flere gange lokalt når de recirkuleres så længe.

Det fremhæves ofte som en karakteristisk ting for mange af de central- og østeuropæiske lande, at der til trods for den voldsomme forurening i nogle områder, samtidigt findes store uberørte naturområder.

*Biodiversiteten er i bedre tilstand i landene i Central- og Østeuropa og de tolv lande i det østlige Europa, i Kaukasus og Centralasien.*¹⁶

En hel del arter, der er udrydningstruede i Vesteuropa, findes i stort antal – eksempelvis bævere, ulve, oddere, sorte og hvide storke og traner. Der findes i Østeuropa store sammenhængende naturområder, der rummer såvel naturtyper, biotoper og arter, der er sjældne i Vesteuropa. Det har derfor både en lokal, regional og global betydning, hvis disse naturområder kan beskyttes. Værdien af eksistensen af et rigt - og muligvis regionalt og globalt set enestående – naturområde har både potentiel rekreativ værdi for de lokale og en værdi for naturelskere i andre lande, der har en glæde ved eksistensen af dette naturområde. Udover denne biodiversitetsbetragtning har naturområder i Østeuropa en regional forbindelse til Danmark, da for eksempel vådområder langs hele Østersøens kyst er et sammenhængende habitatområde for en række trækfugle (Baltic Environmental Forum (BEF) 2000, s. 113). Fuglehabitatområder er ofte sammenhængende systemer over meget store arealer, idet fugle kan migrere langt hvert år. Habitatområder for fugle er områder som lavvandede laguner, flodmundinger, og sandede bunde i Riga Bugten (Walday et al. 2002). Et svagt led i denne kæde kan have stor betydning for fuglelivet.

Alt i alt vil dansk miljøstøtte i landene tættest på give flest miljøfordele for natur og miljø i Danmark. Men en del af den (potentielle) grænseoverskridende forurening, som Danmark er påvirket af, stammer fra central- og østeuropæiske lande, der ligger længere væk end de nærmeste nabolande. Det drejer sig eksempelvis om vandforurening af Østersøen. Derudover er der globale miljøforbedringer, som Danmark har gevinst ved uafhængigt af hvor forbedringen finder sted. Det gælder bl.a. klimagasser og eksistensværdi af biodiversitet. Den geografiske dimension af miljøeffekterne forbundet med bistanden gør altså, at Danmark kan opnå miljøfordele gennem miljøstøtte både i landene tættest på og længere væk.

¹⁶ Det Europæiske Miljøagentur 2003, s. 21.

3.2 Kapacitetsopbygning og langsigtede miljøeffekter

Der har i alle årene været en flerstreget strategi for miljøbistanden, med fokus på både kapacitetsopbygning i form af institutionsopbygning, udnyttelse af dansk teknologi og know-how, demonstration og spredning heraf samt ikke mindst opnåelse af miljøeffekter både i modtagerlandene og i Danmark. Som nævnt i indledningen, har denne rapport til formål at se på omkostningseffektiviteten af miljøstøtten, og det erkendes, at der derfor er en overvægt af fokus på de målelige effekter. Kapacitetsopbyggelse har både i de tidligere og i den seneste strategi på området haft betydelig vægt. I årsberetningen for 1993 står der for eksempel:

”En indsats for institutionsopbygning og træning er valgt med henblik på at styrke miljøområdet organisatorisk som en forudsætning for, at modtagerlandene kan udforme og gennemføre en forureningsforebyggende og –begrænsende strategi, samt en naturbeskyttende strategi.”¹⁷

Den bagvedliggende tanke baserer sig bl.a. på erfaringer med at en lokal eller national forankring af et projekt er afgørende for levedygtigheden af resultaterne. Et teknisk projekt kan blive misvedligeholdet, så effekten hurtigt forgår, hvorimod eksempelvis en forbedring af forvaltningen af et naturområde vil have en mere varig effekt.

Som eksempel kan prioriteringen af naturindsatsen fremhæves. I de senere år var der stigende fokus på at støtte implementering af de internationale natur- og miljøaftaler og ansøgerlandenes opfyldelse af EU's direktiver for fuglebeskyttelse, habitater, handel med truede dyr og planter, genmodificerede organismer m.fl. Baggrunden for denne opprioritering af kapacitetsopbygning var baseret på erfaringerne fra de tidligere år. Dels udgør disse aftaler en konkret udfordring for landene, dels gav de naturindsatsen et mere præcist ophæng, da effekten af grønne projekter er svær at måle. Naturprojekterne har haft en betydning for samarbejdet mellem traditionelt set fjendtlige grupper såsom "naturbeskyttere" og traditionelt orienterede skovbrugere. Alt dette en indsats, der på langt sigt formodes at have positiv indflydelse på naturbeskyttelsen i Østeuropa.¹⁸

¹⁷ (Miljøstyrelsen 1994, s. 18)

¹⁸ Baseret på oplysninger fra fhv. medarbejdere i Skov- og Naturstyrelsens Kontor for Internationalt Samarbejde (august 2003).

Den institutionelle nytte af projekterne er uhyre svær at kvantificere, men udbredelse af offentlig dansk forvaltningspraksis som et kulturmønster, betragtes almindeligvis som en demokratisk eller ideologisk gevinst. En lang række tiltag, der skal beskytte miljøet og naturen, implementeres som administrativ regulering. Den overvågning og kontrol, der er nødvendig for succesfuld implementering af miljøpolitik, forudsætter en central og lokal administration, der kan løfte opgaven. Det er dog stort set umuligt at kvantificere hvor stor eller lille langsigtet effekt, der har været af de danske projekter kapacitetsopbygning som mål.

3.3 Delkonklusion

Miljøøkonomisk teori og erfaring har klare anbefalinger om at prioritere en miljøindsats, hvor den gør mest gavn. Det gør den bl.a. der hvor der opnås størst miljøeffekt for en given økonomisk indsats. I østlandene er der ofte mulighed for at få stor "miljøvaluta" for pengene set i forhold til i Danmark.

Den danske miljøstøtte har alle årene haft en flerstreget strategi, hvor man sigtede mod at hjælpe landene i deres forberedelser til optagelse i EU, sikre miljøhensyn en fremtrædende plads i landenes nye markedsøkonomier, fremme dansk miljøteknologis muligheder på disse nye markeder, og beskytte og forbedre miljøet lokalt og regionalt - herunder den grænseoverskridende forurening, der rammer Danmark. Kapacitetsopbygning har alle år været del af strategien, da en forbedring af forvaltningen af et naturområde vil have en mere varig effekt end et rent teknisk projekt.

Den geografiske dimension af miljøeffekterne af bistanden gør, at Danmark kan opnå miljøfordele gennem miljøstøtte både i landene tættest på og længere væk. Danmark er påvirket af grænseoverskridende forurening som f.eks. vandforurening af Østersøen, der stammer fra central- og østeuropæiske lande, der ligger længere væk end de nærmeste nabolande. Globale miljøforbedringer som klimagas-reduktion og bevarelse af biodiversitet har Danmark fordel af uafhængigt af hvor forbedringen finder sted.

Relativt gode betingelser for effektiv gennemførelse af projekter i mellemkomstlande som østlandene, taler for at give miljøstøtte i Østeuropa i forhold til i fattigere ulande.

4 . M I L J Ø E F F E K T V U R D E R I N G E R A F D E N H I D T I D I G E S T Ø T T E

Der er en række miljøeffekter, man kan ønske at opnå ved at give miljøbistand til andre lande. Det kan være målbare miljøeffekter som f.eks. reduceret luft- og vandforurening samt indikatorer for forbedret affaldshåndtering, såsom etableret deponikapacitet for farligt affald.

Målingen af miljøeffekterne kan i praksis være vanskelige af flere årsager. Det kan bl.a. være vanskeligt at definere afgrænsningen af effekterne af det enkelte projekt. Den praktiske måling og opgørelse kan ligeledes volde så store praktiske problemer, at de ikke finder sted. Valg af indikatorer for effekterne kan også stå i vejen for en kvantificering af effekter, hvis standardindikatorerne ikke "passer" på den aktuelle miljøeffekt. Endelig er det ofte et problem at før-målinger¹⁹ af miljøpåvirkningen ikke eksisterer eller er upålidelige. Med før-måling menes dokumentation af tilstanden i miljøet før et givent projekt sættes i gang, til sammenligning med efter projektet er ført til ende og effekterne af projektet har haft rimelig tid til at slå igennem.²⁰ Det er vigtigt for muligheden for evaluering og fremtidig prioritering af miljøindsatsen, at der vælges gode indikatorer og rettes stor opmærksomhed på både før- og eftermålinger.

Der er gennemført en række evalueringer af dele af den danske miljøbistand til Østeuropa, men der er ikke foretaget en samlet evaluering. En del evalueringer har fokuseret på de enkelte projekter og hovedsagelig evalueret projektforløbet, men de er mindre interessante med miljøeffektvurdering for øje. Denne type evalueringer er desuden meget vanskelige at drage overordnede konklusioner på baggrund af. Nedenfor gives en oversigt over de væsentligste evalueringsrapporter, der kan bruges til at samle og sammenligne miljøeffekterne af den danske miljøstøtte.²¹

¹⁹ "Ex-ante" eller "baseline" dvs. status før projektet sættes i gang, således at forbedringen kan bestemmes efter (ex post) projektet er gennemført.

²⁰ Effektvurderingen vil afhænge af hvorvidt der er tale om varige, årligt tilbagevendende miljøforbedringer eller engangseffekter.

²¹ Ingen væsentlige, offentligt tilgængelige evalueringer af miljøbistanden til Østeuropa er bevidst udeladt her. Der er dog lagt mest vægt på de senere års evalueringer på programniveau, da de dækker flere projekter, end evalueringer foretaget da støtteordningerne kun var få år gamle.

Boks 2: Vurdering af miljømæssig omkostningseffektivitet i bistandsprojekter

Generelt set kan man argumentere for, at bistandsprojekter skal gives en smule "rabat" mht. omkostningseffektiviteten i forhold til projekter af samme type i hjemlandet.

Støtteprojekter skal vurderes ud fra de betingelser, der er til stede for en omkostningseffektiv gennemførelse. Eksempelvis kan institutionelle faktorer spille en stor rolle. Således er en væsentlig del af den samlede miljøstøtte til Østeuropa direkte rettet mod projekter, der skal forbedre den institutionelle og administrative baggrund for miljøindsatsen. Men også de mere tekniske projekter indeholder kapacitetsopbygning af forskellig art. Det er ofte nødvendigt for at forbedre rammerne for sikker gennemførelse af projekterne. Men en del af denne gevinst vil muligvis først vise sin fulde værdi i fremtidige projekter. Demonstrationsprojekter, hvor ny teknologi implementeres til efterligning i senere projekter, er et eksempel herpå. Alle type bistandsprojekter kan have særlige aspekter, der kan være overset i sammenligningen med omkostningseffektiviteten af hjemlige projekter.

4.1 Evalueringer af miljøstøtten

I oktober 1998 udkom en større casebaseret evaluering af projekter i 8 lande indenfor flere områder i perioden 1991-96 (PLS Consult A/S 1998a; PLS Consult A/S 1998b). Denne evaluering indeholdt også en programfokuseret evaluering af projekterne, der giver et bud på de gennemførte projekters relevans og effekt i forhold til strategien og de overordnede mål for øststøtteordningen. Evalueringen kom på det tidspunkt, hvor der samlet var givet 1 mia. kr. i støtte²² og evalueringen gav et overvejende positivt billede af udbyttet af projekterne i Øststøtteordningen. I konklusionen står blandt andet:

"..de enkelte projekter generelt betragtet har ydet et tilfredsstillende bidrag til indfrielsen af såvel projekternes egne interne målsætninger som af de overordnede programmålsætninger. "

"... der kan drages konklusioner som giver anledning til anbefaling af en styrkelse af indsatsen på en række områder." ²³

Denne evaluering er baseret dels på databasegennemgang af projektlederes indberetninger om kvantitative og kvalitative effekter af alle gennemførte projekter. Herudover er der foretaget en række konkrete projektvurderinger, hvor oplysnin-

²² Sum af løbende priser.

²³ PLS Consult A/S 1998a.

gerne i databasen er efterprøvet. De dokumenterede effekter understøtter vurderingen af, at programmerne generelt set har haft *tilfredsstillende* effekt. Som væsentligt grundlag for at vurdere udbyttet af den danske indsats som udbytterig, lægges den katalysatoreffekt støtten har haft ved at generere medfinansiering i modtagerlandet og fra andre donorer. I evalueringen fremhæves det, at det er svært at opføre opnåede miljøeffekter på en pålidelig måde, men udvalgte centrale miljøeffekter er i evalueringen sammentalt for indsatsområderne luft, vand og affald.

På baggrund af denne evaluering, er der siden blev udarbejdet et sæt retningslinier for fremtidige beregninger af bedre indikatorer omkostningseffektivitet af projekter, da behandlingen af dette vigtige aspekt ikke var tilfredsstillende (PLS RAMBØLL Management A/S in co-operation with Kvistgaard Consult ApS 2001).²⁴

En evaluering af de miljørelaterede energisektorprogrammer, administreret af Energistyrelsen, blev publiceret i 2001. Denne evaluering drejer sig altså om projekter finansieret gennem de sektorrelaterede miljøprogrammer, senere kaldet den sektorintegrerede miljøindsats.²⁵ Evalueringen er udført af Kvistgaard Consult ApS for Energistyrelsen og dækker projekter i perioden 1995-1997. 103 projekter er gennemført i denne periode²⁶, og de indgår alle i evalueringen, der desuden har foretaget en dybdeundersøgelse med sagsgennemgang af 31 projekter, for at analysere de indberettede oplysninger for udvalgte projekter. Også i denne evaluering fremhæves de konkrete problemer med at kvantificere miljøeffekter af projekterne, der ofte ikke har haft en direkte miljøpåvirkning i sigte, men et mere bredt formuleret mål om indirekte, langsigtede miljøforbedrende effekter. De opnåede miljøeffekter vurderes i evalueringen af de miljørelaterede energisektorprogrammer på *effektivitet og efficiens*. Sidstnævnte ligger tæt på det, der i denne rapport benævnes omkostningseffektivitet, da det defineres som ”værdien af projektets output og effekter i forhold til projektets input”. Det er vigtigt at pointere, at denne evaluering i forhold til andre ser på marginal omkostningseffektivitet, idet den realiserede effekt er sat i forhold til det danske tilskuds andel af den samlede omkostning og ikke den samlede omkostning ved projektet. Det er gjort ud fra et ønske om at fange

²⁴ Der udregnes i denne publikation en række omkostningseffektivitetstal for de samme projekter, der er dækket af 1998-evalueringen (PLS Consult A/S 1998a; PLS Consult A/S 1998b). Men da disse er opstillet som taleksempler for fremtidig beregning og ikke er offentliggjort som en evaluering af miljøstøtten, benyttes tal fra publikationen fra 2001 ikke her.

²⁵ Det er altså i forhold til diskussionen i bilag 1 tale om miljøbistand under den brede betegnelse *østøtte*.

²⁶ Der blev givet bevillinger til 157 projekter, men flere bevillinger udgør delelementer af samme projektforløb.

den reelle effekt af, at den danske støtte erfaringsmæssigt netop er den, der ”gearer” projektet til realisering af miljøeffekter (Kvistgaard Consult 2001, s. 14). Det svarer til, at de realiserede miljøeffekter ved projektet kan tilbageføres til den del af omkostningerne ved projektet, som er dækket med danske midler.²⁷ Metoden er valgt, fordi den ud fra et evalueringssynspunkt giver et godt billede af det reelle udbytte af den danske støtte i forskellige typer projekter.²⁸ Men beregningsmetoden gør, at tallene for omkostningseffektivitet dårligt kan sammenlignes med andre evalueringer af miljøstøtte eller med beregninger af omkostningseffektivitet i tiltag i Danmark.

I 2002 udkom en særskilt temarapport om den danske bistand til vandprojekter i Central- og Østeuropa fra 1991 til 2001 (COWI A/S 2002). Denne rapport gennemgår over 400 projekter gennemført på vandområdet i denne periode. Denne evaluering ser i høj grad på omkostningseffektiviteten af bistanden med hensyn til de opnåede miljøeffekter. Der sammenlignes blandt andet med forholdet mellem udgifter og effekter af de danske vandmiljøplaner.

Rigsrevisionens har afgivet to beretninger om øststøtten, den første i 1994, den seneste i 1999 (Rigsrevisionen 1994; Rigsrevisionen 1999). Formålet med begge Rigsrevisionens undersøgelser har været at undersøge om målene for øststøtten er nået. Der tages udgangspunkt i målsætninger som demokratisering, styrkelse af økonomisk samarbejde med østlandene, fremskyndelse af erhvervmæssig udvikling og at ”bistå med miljøforbedringer”. Beretningen fra 1994 konkluderede, at det var for tidligt at vurdere den samlede effekt af øststøtten (Rigsrevisionen 1999, s. 5). Beretningen fra 1999 konkluderede, at langt de fleste programmer og ordninger, der var færdiggjort eller nær ved, havde været genstand for evaluering. Evalueringerne bedømmes til være udført i overensstemmelse med retningslinierne.

²⁷ Denne tankegang ligger i tråd med det, der i den driftsøkonomiske litteratur kaldes Activity-Based Cost system eller ”ABC-analyse”. Se for eksempel (Kaplan & Atkinson 1998, s. 97-148). Hvis denne tilgang var fulgt til fulde, ville miljøeffekten nok nærmere være sat i forhold til den andel af de samlede investeringer, der er gået til teknologi og udstyr.

²⁸ Valget af denne beregningstilgang til evaluering af den danske støtte har baggrund i den erfaring, at den danske støtte i mange tilfælde har været katalysator for at projekterne overhovedet blev gennemført (PLS Consult A/S 1998a, s. 120).

Der bliver dog fra Rigsrevisionens side påpeget én væsentlig mangel:

”Evalueringerne var gennemgående udført i overensstemmelse med retningslinjerne, men spørgsmålet om, hvorvidt et sektorprogram havde været gennemført omkostningseffektivt, var normalt ikke blevet belyst i evalueringerne.

Rigsrevisionen finder, at evalueringerne i overensstemmelse med Finansministeriets retningslinjer generelt burde have omfattet en vurdering af, om projekterne var gennemført omkostningseffektivt.”²⁹

Rigsrevisionens undersøgelse af resultaterne har omfattet næsten samtlige miljørelaterede ordninger og programmer: Miljøstøtteordningen, Energistyrelsens sektorprogrammer, Fødevareministeriets sektorprogrammer og Beredskabsstyrelsens nukleare sektorprogram. Miljøinvesteringsfonden under Industrialiseringsfonden for østlandene (MIØ) er ikke medtaget, da der endnu ikke var foretaget nogen evaluering af denne ordning. Rigsrevisionen baserer sig i vurderingen af Miljøstøtteordningen, administreret af Miljøstyrelsen, på evalueringen fra 1998 udført af PLS Consult A/S for Miljøstyrelsen. Men det tilføjes i beretningen, som supplement til gennemgangen af de kvantitative miljøeffektmål fra evalueringsrapporten, at Miljøstyrelsen har oplyst at forureningsreduktionerne i projekterne i østlandene generelt har været mere omkostningseffektive end i Danmark (Rigsrevisionen 1999, s. 14). Sammenfattende konkluderes det - i tråd med evalueringens egen konklusion - at der med de vurderede støtteordninger under ét er opnået gode miljømæssige resultater, men at de dog ikke kan kvantificeres på et aggregeret niveau og at en del enkeltprojekter har haft ”utilfredsstillende målopfyldelse” (Rigsrevisionen 1999, s. 16+90).

I det følgende gengives de væsentligste af disse evalueringsresultater på fire indsatsområder nemlig luftforurening, vandforurening, affald og naturbeskyttelse.

4.1.1 Luftforurening

I Miljøstyrelsens evaluering fra 1998³⁰ fremgår det, at projekterne der fandt sted i perioden 1991 til 1996 opnåede en årlig reduktion af CO₂ på godt 500.000 tons, 35.000 tons SO₂, og 1.800 tons opløsningsmidler til luft (PLS Consult A/S 1998a, s. 30-31). Det er vigtigt at nævne, at disse effekter er opgjort som både realiserede

²⁹ (Rigsrevisionen 1999, s. 13)

³⁰ (PLS Consult A/S 1998a).

og forventede effekter, hvoraf sidstnævnte kategori er langt den største ved evalueringens afslutning.

Det er meget karakteristisk i 1998-evalueringen, at enkelte projekter er ansvarlige for størstedelen af de samlede miljøforbedringerne. Mht. reduktionen af CO₂ står to geotermiske projekter i Polen for 85% af den samlede realiserede miljøeffekt og 30% af den forventede effekt. For SO₂-emissioner er billedet endnu mere ekstremt, da næsten hele den forventede effekt udgøres af et enkelt projekt - et afsvovningsanlæg i Polen. Et andet projekt på samme polske kraftværk stod for godt 60% af den samlede realiserede reduktion af NO_x (PLS Consult A/S 1998a, s. 30). Når så få projekter udgør så stor en andel af den totale miljøeffekt af programmet, betyder det meget stor forskel på omkostningseffektiviteten i disse første år af støtten. Der er ikke direkte begrundet hvorfor der i denne evaluering ikke er beregnet omkostningseffektivitet.³¹

Miljøstyrelsen bringer i årsberetningen 2000 om miljøbistand til Østeuropa en oversigt over DANCEE investeringsprojekter med CO₂-reduktioner i perioden 1991-2001 (Miljøstyrelsen 2001, s. 19). Tabellen viser både den opnåede CO₂-reduktion, størrelsen og andelen af det danske tilskud samt den danske eksport i forbindelse med hvert enkelt modtagerland. Her er det dog først og fremmest miljøeffekten, der er interessant.

³¹ Forfatterne forklarer i dag at, data generelt ikke var pålidelige nok til at være grundlag for yderligere beregninger. Der manglede ofte før-målinger, og effektmålingerne var ofte helt fraværende eller af tvivlsom troværdighed (Baseret på reviewkommentarer fra Morten Kvistgaard, august 2003).

Tabel 2: DANCEE investeringsprojekter med CO₂-reduktioner, 1991-2001

Land	CO ₂ -red.	Samlet investering	DANCEE investering	DANCEE andel af investering	Dansk eksport	Eksport i forhold til danske investeringer
	Tons	mio.kr.	mio.kr.	%	mio.kr.	%
Bosnien	5.000	72,6	4,9	7%	7,7	156%
Bulgarien	53.206	31,8	13,0	41%	4,2	33%
Tjekkiet	104.773	307,5	30,3	10%	20,4	67%
Letland	4.800	22,0	3,5	16%	16,7	478%
Litauen	51.800	179,5	25,5	14%	1,3	5%
Polen	424.937	963,1	29,1	3%	175,4	602%
Rumænien	58.226	63,6	18,6	29%	5,3	29%
Rusland	12.395	17,7	16,5	93%	5,9	36%
Slovakiet	150.402	127,9	20,9	16%	6,9	33%
Ukraine	11.233	23,9	7,9	33%	8,3	105%
Ungarn	3.782	9,3	2,8	30%	5,2	187%
Total	880.554	1.819,1	173,1	10%	257,3	149%

KILDE: GENGIVET FRA (MILJØSTYRELSEN 2001, TABEL 1 S. 19)

Af tabel 2 ses det, at de lande der har modtaget mest i støtte i kroner og øre, er Tjekkiet, Polen, Litauen og Slovakiet. De største CO₂-reduktioner har været at se i Polen og Slovakiet. Set under et har DANCEE givet lidt over 173 mio. kroner i miljøbistand.³² Bortset fra Rusland, så har DANCEE ikke været hovedinvestor, men derimod har der været en bemærkelsesværdig høj grad af finansiering af projekterne fra andre kilder – i alt godt 90 procent.

Evalueringen af de miljørelaterede energisektorprogrammer administreret af Energistyrelsen fra 2001³³ vurderer projekterne på deres omkostningseffektivitet i forhold til opnåede miljøeffekter. Der er beregnet en gennemsnitlig CO₂-reduktionspris, dvs. hvor meget har reduktion af et ton CO₂ i gennemsnit kostet. Det har været muligt at kvantificere CO₂-effekten ved 15 projekter af en samlet størrelse på 102.000 tons årligt. I forhold til projektsummen for disse projekter på godt 32 mio.kr. giver det en CO₂-pris på 317 kr. /tons. Usikkerheden i de indberettede data slår dog voldsomt igennem i en kontrolberegning på baggrund af cases, hvor resultatet er 435 kr./tons CO₂. Denne evaluering fra Energistyrelsen ser på ”dansk omkostningseffektivitet”, idet den realiserede effekt ikke er sat i forhold til det danske tilskuds andel af den samlede omkostning. Det vil sige, at den samlede CO₂-reduktion ved et projekt er sat i forhold til den danske støtte, til trods for at der har været andre finansieringskilder. Det har man bl.a. gjort fordi det har vist sig, at den

³² Omfanget af den danske miljøbistand til østlandene bliver behandlet i rapportens kapitel 3.

³³ (Kvistgaard Consult 2001).

danske støtte ofte har været den, der ”gearer” projektet til realisering af miljøeffekter (Kvistgaard Consult 2001, s. 72).

Til sammenligning med dansk omkostningseffektivitet mht. klimagasser, er det passende at se på de seneste beregninger på området. I februar 2003 publicerede et tværministerielt udvalg rapporten ”En omkostningseffektiv klimastrategi”, der sammenligner tiltag i Danmark og udlandet i forhold til opnåelse af den danske Kyotoforpligtelse (Finansministeriet et al. 2003). Her forudsiges det, at enhedsprisen for internationalt kvotekøb af CO₂ kommer til at ligge på 50-70 kr. / ton.³⁴ Af indenlandske tiltag kan nævnes havvindmølleparker³⁵ til 270 kr. / ton CO₂, omstilling fra kul til naturgas³⁶ til 150 kr. / ton CO₂ eller produktionsbegrænsninger³⁷ 20-60 kr. / ton CO₂ (Finansministeriet et al. 2003, s. 121-122). Set i forhold hertil, er en CO₂-pris i østlandene på 317 kr. /tons eller 435 kr./tons CO₂ ikke imponerende.

Tabel 3: Værdisætning i ”Evaluering af energisektorprogrammerne for årene 1995-1997”

Miljøeffekt	Værdi (kr.)	Baseret på
CO ₂ (tons/år)	40	Danske ”afværgeomkostninger”.
SO ₂ (tons/år)	20.000	Afgift i kraftværksektorer for overskridelse af udledningskvote.

KILDE: (KVISTGAARD CONSULT 2001)

NOTE: DISSE VÆRDISÆTNINGSESTIMATER ER IKKE KOMPLETTE, DA VÆRDIEN AF REDUKTIONER I EKSEMPELVIS NO_x OG PARTIKLER IKKE ER INKLUDERET.

Evalueringen af energisektorprogrammet³⁸ indeholder også en miljøøkonomisk opgørelse af den værdisatte gevinst. Tabel 3 viser de benyttede værdiestimater og hvad de er baseret på.

De danske afværgeudgifter, der henvises til, stammer fra Energistyrelsens opgørelser af danske tiltag til reduktion af CO₂ og dermed et empirisk velfunderet sammenligningsgrundlag for effekten af miljøstøtten. Værdisætningen af SO₂ er baseret på den på det tidspunkt gældende afgift for overtrædelse af den tilladte ud-

³⁴ Skønnet er forbundet med betydelig usikkerhed og er bl.a. forudsat at USA forbliver udenfor kvotesystemet (Finansministeriet et al. 2003, s. 18).

³⁵ Beregningen er forudsætter, at indenlandsk kondensproduktion fortrænges, hvilket igen forudsætter, at kvoten samtidig reduceres tilsvarende.

³⁶ Beregningen er et underkantsskøn og det er meget usikkert hvor kapacitetsgrænsen for øget gasleverance ligger.

³⁷ Inderholder et betydeligt element af skøn og kan derfor være meget usikkert. Produktionsbegrænsningen vil bl.a. afhænge af prisen på fleksible mekanismer.

ledningskvote og er dermed en observeret skyggepris på SO₂-reduktion i Danmark.
³⁹ Resultatet af at benytte den valgte værdisætning er, at der samlet set opnås miljøforbedringer for 1,30 kr. pr. krone givet i bistand. Dette er et pænt resultat især i betragtning af, at en række miljøeffekter ikke er inddraget i denne miljøøkonomiske beregning – NO_x, partikler mm. Der er dog stor variation mellem projekterne og væsentlig usikkerhed i datamaterialet, hvilket da også bekræftes i en beregning på baggrund af udvalgte cases, hvor den ”miljøøkonomiske returprocent” ligger på mellem 0,40 og 0,70 kr. per krone givet ud. Dette er dog stadig et pænt resultat i betragtning af de værdiestimer, der er benyttet, selvom det er bekymrende at den registrerede effekt falder så voldsomt – og til under 1 - når datamaterialet tjekkes. Projekternes omkostningseffektivitet har altså komparativt set ikke været i top, men investeringerne har stadig resulteret i et positivt benefit/cost ratio.

Da energiområdet er et område, hvor der i høj grad søges efter nye miljøvenlige energiformer og teknologier, kan det være begrænsende kun at forholde sig til hidtidige erfaringer med gennemprøvede teknologi. Et interessant og relevant fremtidigt indsatsområde, der er blevet udforsket gennem en række pilotprojekter med dansk støtte, er geotermisk energi – geotermi. Boks 3 gengiver kort nogle perspektiver på dette område.

³⁸ (Kvistgaard Consult 2001).

³⁹ Værdisætningen af CO₂-reduktionerne er lavt sat i sammenligning med eksempelvis Regeringens nye klimastrategi, hvor det betragtes som fordelagtigt at gennemføre alle tiltag op til 120 kr./tons CO₂ (Regeringen 2003). Hvis man vælger en værdisætning ud fra estimering af skadesomkostninger i stedet for afværgeomkostninger, hvilket ofte er tilfældet i costbenefit-vurderinger af danske miljøtiltag, er værdien estimeret til 260 kr./tons CO₂ og 60.000 kr./tons SO₂ (Finansministeriet 1999; Finansministeriet et al. 2001; Møller et al. 2000; RISØ 1997).

Boks 3: Fremtidige projektmuligheder med god omkostningseffektivitet?

I 2001 blev en evaluering samt fremtidig strategianbefaling udgivet af Miljøstyrelsen på baggrund af 9 allerede igangsatte eller gennemførte danske projekter indenfor geotermi i Central- og Østeuropa (Kvistgaard Consult 2002a; Kvistgaard Consult 2002b). Udnyttelse af denne energiform har et stort miljøforbedrende potentiale som substitution af de udbredte kulfyrede varmekærker, da geotermisk energi stort set ikke er kilde til hverken luft- eller vandforurening.

Geotermi-evalueringen indeholder ingen kvantitativ opgørelse af opnåede eller forventede miljøeffekter, men fremhæver at energiformens potentiale i henhold til både reduktion af luftforurening fra afbrænding af fossile brændstoffer samt CO₂ er meget betydelige. Til eksempel er CO₂-emission fra kul knapt 300 kg per MWH time produceret, og godt 150 kg /MWH med naturgas, mens geotermisk energis CO₂-emission er tæt på nul (Kvistgaard Consult 2002b, s. 21-22). Hertil kommer det meget vigtige aspekt, at det teknisk omkostningsmæssigt er realistisk at gennemføre projekter med høj efficiens i relation til disse miljøforbedringer.¹ Der er dog en række geologiske og logistiske betingelser som er afgørende for et godt forhold mellem miljøgevinster og omkostningsniveau.

Ligeledes er det for en ny strategi på området relevant at se på betydningen af de fleksible mekanismer under Kyotoprotokollen; joint implementaion. Joint implementation er projekter, der kan aftales mellem vestlige industrilande (såkaldte Annex II-lande) og Central- og Østeuropæiske lande. De senere års stigende fokus på mere målrettet fokus på faktiske reduktioner af CO₂-emissioner, kan dog forventes at give projekter med bedre omkostningseffektivitet – også indenfor en kortere tidsramme.

4.1.2 Vandforurening

Vandområdet har været et forholdsvis stort indsatsområde inden for miljøbistanden til Central- og Østeuropa.

Af evalueringen fra 1998 - hvor der er givet bistand på dette område for godt 300 mio. kr.⁴⁰ - fremgår det, at projekterne der løb i perioden 1991 til 1996 opnåede en årlig reduktion på vandområdet på knapt 50.000 tons BOD⁴¹, 14.000 tons N og 1.500 tons P. Igen er det i forbindelse med denne evaluering vigtigt at sige, at disse effekter er opgjort som både realiserede og forventede effekter. For alle de tre

⁴⁰ Ikke inflationskorrigeret sum.

⁴¹ Biological Oxygen Demand (BOD) er et mål for den mængde ilt, der er nødvendig for at nedbryde organisk materiale i spildevand. Benyttes som et mål for mængden af organisk forurening i vand.

ovennævnte effekter er 4/5-dele af effekten på tidspunktet for evalueringen ikke realiseret endnu. Der forventes også opnået en reduktion af udledning af tungmetaller på godt 2.000 tons/år samt forbigået olieforurening svarende til godt 2.500 tons/år (PLS Consult A/S 1998a, s. 32-33).

Det er ganske betydelige miljøeffekter, der opnås gennem disse vandprojekter, og i evalueringen er størrelsesordenen af effekterne sammenlignet med dansk målestok følgende: Reduktionen af BOD fra projekterne svarer til $\frac{1}{4}$ af den samlede danske tilledning til rensningsanlæg. N og P sammenlignes med udledning fra danske rensningsanlæg, hvor reduktionerne i østlandene svarer til halvdelen gange den totale danske udledning for N og 6/5 for P (PLS Consult A/S 1998a, s. 32).

I 2002 udkom en særskilt temarapport om den danske bistand til vandprojekter i Central- og Østeuropa fra 1991 og helt frem til 2001 (COWI A/S 2002). Den væsentligste yderligere effekt, opgjort i 2002 i forhold til 1998-evalueringen, er på reduktion af P, der nu er oppe på 2.500 tons/år, mens reduktionerne i N er beregnet til 17.000 tons/år, og BOD-reduktionene er sat til 60.000 tons/år (COWI A/S 2002, s. 14). Denne evaluering har den fordel, at datagrundlaget er mere sikkert, da der udelukkende er tale om opnåede effekter til forskel fra forventede. Hvis man sammenligner mængden af reduktioner og udgiften til støtten i evalueringen fra 1998 og 2002, ser det umiddelbart ud til, at der ikke har været væsentlig effekt af støtten i den sidste periode. Da dette ikke er konklusionen i den sidste evaluering fra 2002, må det betyde, at de forventede effekter i første periode ikke alle blev realiseret. Kvantificeringen af effekter på en række målelige indikatorer fra begge evalueringer ses i Tabel 4.

Tabel 4: Resulterende reduktioner i vandprojekter ifølge to evalueringer – samt sammenligning med den første danske vandmiljøplan

	Evaluering 1998* (PLS Consult A/S 1998a)	Temarapport 2002 (COWI A/S 2002)	Vandmiljøplan 1 Reduktion af udledning fra danske rensningsanlæg (som i COWI A/S 2002)
Datagrundlag	Opnåede + forventede effekter	Opnåede effekter	Opnåede effekter
Evalueringen dækker projekter i perioden	1991-1996	1991-2001	1987-1995
Samlet bistand	300 mio.kr. (ikke alle til projekter med spildevand)	1,4 mia. kr. (ikke alle til projekter med spildevand)	
Reduktion af BOD	50.000 tons/år	60.000 tons/år	50.000 tons/år
Reduktion af N	14.000 tons/år	17.000 tons/år	16.000 tons/år
Reduktion af P	1.500 tons/år	2.500 tons/år	5.000 tons/år

NOTE: * = FORVENTET EFFEKT

I temarapporten fra 2002 sammenlignes de opnåede effekter med resultatet af den del af den første danske vandmiljøplan, der fortrinsvis bestod af en række tiltag rettet mod spildevand og derfor er set som et passende sammenligningsgrundlag. Det er interessant at se, at der er opnået stort set de samme store effekter gennem Øststøtteprojekterne, som i de danske projekter. Det er vigtigt at pointere, at betydningen heraf for de danske kystområder og indre åbne farvande ikke uden videre kan sammenlignes med reduktioner til Østersøen. De fleste af spildevandsprojekterne i østlandene har drejet sig om spildevandsudledning fra byer ved Østersøen. Da der er stor vandudveksling mellem Østersøen og de danske farvande, har formindsket eutrofiering i Østersøen en positiv effekt på miljøtilstanden i de danske farvande. Men vandets lange opholdstid i Østersøen (25 år) og betydningen heraf på biotilgængeligheden af næringsstofferne, betyder at det er usikkert, hvor stor betydning ændringer af udledninger til Østersøen har for tilstanden i danske farvande.⁴² Endelig har en del af projekterne i miljøøststøtten drejet sig om spildevand til Sortehavet, der har effekt i en region, der ikke har forbindelse til danske farvande.

Der benyttes i temarapporten fra 2002 om vandprojekterne også en række andre indikatorer til at effektivt vurdere indsatsen af projekter rettet mod forbedring af vandforsyningsituationen. Bl.a. angives det at over en halv mio. mennesker som følge af projekterne nu har en forbedret vandforsyning. Projekterne har også med-

⁴² Der er ikke publiceret videnskabeligt materiale, der behandler dette spørgsmål i dybden, men

ført en reduktion af vandspild svarende til 35 mio. m³ /år. Det kan sammenlignes med det totale danske vandforbrug, som i 2001 var 686 mio. m³/år.⁴³ Vandprojekterne anføres også at have medført energibesparelser og – formodentlig – derigennem reduktion af CO₂ på 2.500 tons årligt (COWI A/S 2002, s. 11).

Temarapporten fra 2002 er yderligere interessant, da den sammenligner omkostningseffektiviteten på denne gruppe projekter med samme type projekter i Danmark. Af denne evaluering fremgår det, at alt spildevand i Danmark renses for mere end 90% af N og P. I østlandene renses stadig kun 20 – 70% af spildevandet og ca. 30% af N og P fjernes ved rensning. Fjernelse af næringsstoffer har komparativt set en lav omkostning pr. kg., sammenlignet med yderligere forbedring af dansk spildevandsrensning (COWI A/S 2002, s. 25-26). Der opstilles følgende betragtninger af omkostningseffektiviteten for reduktion af kvælstof: Projekterne i østlandene har skabt en investering på knapt 2,2 mia. kr. og har dermed haft en gennemsnitlig omkostningseffektivitet på 135 kr. /kg N. Men da det danske bidrag til de samlede investeringer kun har udgjort 16%, mens medfinansiering fra andre lande og landet selv har udgjort resten, er omkostningseffektiviteten på de danske støttekroner så høj som 22 kr./kg N (COWI A/S 2002, s. 4). Ud fra den betragtning at de dansk-ledede projekter ifølge evalueringerne oftest har været afgørende for projektets gennemførelse, er der ikke urimeligt at holde hele gevinsten op mod kun en del af investeringen. Men helt uproblematisk er det ikke at tillægge den danske "gearing" af projekterne så stor effekt. I temarapporten sammenlignes der med investeringerne i de danske spildevandsanlæg under den første vandmiljøplan⁴⁴, der er beregnet til en gennemsnitlig omkostningseffektivitet på ca. 350 kr./ kg N (COWI A/S 2002, s. 4).

Temarapporten sammenligner altså omkostningseffektiviteten for reduktion af N-udledning gennem forbedring af spildevandsrensning. Men da der som det fremføres, ikke er potentiale for mange flere af denne type projekter i Danmark, er det måske mere rimeligt at sammenligne med aktuelle mulige danske tiltag for reduktion af N-tab. Midtvejsevalueringen af Vandmiljøplan II indeholder en oversigt over omkostningseffektiviteten af en række andre reduktionsmuligheder end forbedret spildevandhåndtering. Det drejer sig om reduktionsmuligheder fortrinsvis indenfor landbruget, såsom omlægning til økologi, skærpede

(Ærtebjerg et al. 2003) viser størrelsesordenen på danske og udenlandske kilder.

⁴³ Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik, nr. 38, tema: Miljø og energi, januar 2003.

harmonikrav, etablering af vådområder og skovrejsning.⁴⁵

Omkostningseffektiviteten er her beregnet til ca. 23 kr./ kg N i gennemsnit, hvoraf arealrelaterede tiltag har en N-pris på 60 kr./ kg N og de bedriftsrelaterede tiltag har kostet 13 kr./ kg N for (Jacobsen 2000, s. 68-69). Set i forhold hertil er omkostningseffektiviteten af projekterne i østlandene på nogenlunde samme niveau og altså ikke markant højere.

4.1.3 Affaldshåndtering

Den støtte, der er blevet givet til projekter indenfor området affald, er ikke blevet særskilt evalueret. Men i den overordnede evaluering fra 1998 (PLS Consult A/S 1998a) er der efter udbetalt støtte på knapt 50 mio. kr. opgjort følgende realiserede miljøeffekter:

- Etableret deponikapacitet for alm. affald på 341.000 t/år
- Etableret deponikapacitet for farligt affald på 830.000 t/år

Et projekt i Litauen med det formål at udbygge deponikapaciteten for almindeligt affald tegner sig for næsten hele den opnåede effekt på dette område, mens et projekt i Tjekkiet udgør hele den realiserede effekt for farligt affald. Herudover er der realiseret mindre mængder reduktion i affaldsmængde gennem genbrug o.l. (PLS Consult A/S 1998a, s. 34).

Det er svært at sammenligne omkostningseffektiviteten af projekter i udlandet med projekter i Danmark på affaldsområdet. I evalueringen fra 1998 nævnes det, at den opnåede effekt for farligt affald svarer til fem gange den samlede danske deponikapacitet for denne type affald. Det kan dog enten skyldes, at vi i Danmark producerer mindre farligt affald end Tjekkiet, eller at vi vælger at håndtere det på andre måder end ved deponering.

Projekter indenfor affaldsområdet kan have overlap med energisektorprojekter, da metan o.a. fra lossepladser kan betragtes som et klima/luftforureningsproblem. Muligheden for at lave energiproduktion af afgangningen fra affaldsdepoter kan væ-

⁴⁴ Det angives, at tallet er beregnet for indsatsen i perioden 1987 til 1995 (COWI A/S 2002, s. 4).

⁴⁵ De to førstnævnte er relativt dyre tiltag med hhv. 146 kr. / kg N og 110 kr. / kg N, mens de to sidstnævnte er to af de mest omkostningseffektive for hhv. 5 kr. / kg N og 23 kr. / kg N (Jacobsen 2000, s. 68).

re attraktiv i forbindelse med projekter, der sigter på nedbringelse af luftforurening eller global klimapåvirkning.

4.1.4 *Natur og biodiversitetsbeskyttelse*

Den danske miljøstøtte har i mindre omfang koncentreret sig om naturbeskyttelse. Støtte til naturbeskyttelse blev næsten udelukkende givet i perioden 1994 til 2001, hvor der i samarbejde mellem Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen blev gennemført en række projekter. Kategorien "naturprojekter" kan dække mange forskellige typer insatser, og de rækker langt videre end blot til at beskytte konkrete naturarealer. Projekterne kan ud over traditionel naturbeskyttelse være fokuserede på implementering af internationale miljøaftaler, på implementering af EU-direktiver, søge at fremme samarbejdet mellem myndigheder, NGO'er og erhvervsinteresser. Moderne naturprojekter vil ofte indebære støtte til en interesseorganisation, støtte relativt svage naturmyndigheder, eller søge at fremme indsatsen for formidling og undervisning.⁴⁶

Sigtet med den danske støtte har ofte været at understøtte direkte landene i at opfylde de forpligtelser, der har fulgt med tilslutning til internationale aftaler og konventioner.⁴⁷ I de senere år blev støtten også rettet mod approksimering til EUs miljøaftaler som Habitat- og Fugledirektivet. Det har fra dansk side været vurderet, at vi især kunne yde en væsentlig indsats mht. institutionel opbygning.

Omkostningseffektiviteten af projekter, der har som mål at skabe bedre naturbeskyttelse, er meget vanskelig at måle empirisk. Areal af et totalfredet område kan benyttes som indikator, men det er problematisk, da naturtyper og økosystemer er yderst forskellige i biodiversitet og sjældenhed. Der kan alternativt benyttes indikatorer på økosystemernes tilstand, artsrigdom e.l. En biologisk og økologisk vurdering vil være at foretrække, hvis den teoretisk høje omkostningseffektivitet i østlandene - diskuteret i indledningen til dette kapitel - skal efterprøves.

Den støtte, der er blevet givet til naturprojekter, er ikke blevet særskilt evalueret med tanke på at kvantificere den direkte miljømæssige effekt.⁴⁸ Projekterne havde

⁴⁶ Baseret på oplysninger fra medarbejdere i Skov- og Naturstyrelsen (august 2003).

⁴⁷ Som RAMSAR-konventionen om beskyttelse af vådområder, CITES-konventionen om international handel med truede dyre- og plantearter og Bern-konventionen om beskyttelse af europæiske dyreliv og habitater, samt EU's krav til ansøgerlande.

⁴⁸ Der blev i 1999 lavet en evaluering af en række skovprojekter i Baltikum. Rapporten giver ikke en vurdering af opnåede miljøeffekter, men ser på effekter af projekterne i forhold til kapacitetsopbygning

oftest udelukkende institutionelle og administrative komponenter, som f.eks. undervisning i og erfaringsudveksling med bæredygtig forvaltning af biodiversitet, udvikling af øko-turisme og oplysning for borgerne om naturbeskyttelse. Mulige miljømæssige effekter af disse projekter er derfor indirekte gennem eksempelvis effektivitetsforbedring i implementering af nationale tiltag.

I evalueringen fra Miljøstyrelsen i 1998,⁴⁹ der så på alle indsatsområder, er det forsøgt at kvantificere effekten af naturbeskyttelsesprojekterne ved at sammenligne det antal hektar som projektet omfattede. I evalueringen anføres det således, at der er realiseret "naturbeskyttelse" på godt 900.000 ha. Størstedelen – nemlig 750.000 ha heraf – er opnået i et skovprojekt i Polen, hvor blev skiftet fra bredspektret kemisk til biologisk insektbekæmpelse. Det miljømæssige mål hermed var bl.a. at beskytte skovens biodiversitet (PLS Consult A/S 1998b, s. 35). Arealmålet i sig selv fortæller ikke meget om kvaliteten eller kvantiteten af miljøforbedringen. Alternative målemetoder ligger dog ikke lige for, da data om artsrigdom i skove i Central- og Østeuropa er inkomplet og der mangler et harmoniseret indikatorsæt for biodiversitet (Baltic Environmental Forum (BEF) 2000, s. 40).

To projekter indenfor naturområdet er beskrevet i statusrapporten over 10 års miljøstøtte fra 2001, hvor der gives en kvalitativ vurdering af disse projekter, der betegnes som succeser (Miljø- og Energiministeriet & Miljøbistand Øst - Dancee 2001, s. 33-39). Det fremhæves her, at naturbeskyttelse er budgetmæssigt trængt i Central- og Østeuropa, da der er stort behov for at investere offentlige midler i andre områder. Det er derfor relativt begrænset, hvad landene kan vælge at afsætte til dette område, og der må derfor forventes en stor gevinst for evt. dansk bistand. Miljøøkonomisk betraget svarer det til, at man på naturområdet befinder sig langt til venstre på Figur 3 og dermed har stor marginal omkostningseffektivitet.

4.2 Erhvervsøkonomiske effekter i Danmark

Der har været en del nationaløkonomiske sidegevinster af den danske støtte. Det har således i en del af evalueringerne og årsrapporterne været fremhævet, at der er gode "returprocenter" til danske firmaer som følge af projekterne.⁵⁰ Der skabes forbindelser gennem projektarbejdet, både mellem offentlige institutioner og private firmaer – en kontakt der i både politisk og økonomisk henseende kan være vær-

mm.

⁴⁹ (PLS Consult A/S 1998a).

difuld. Der kan være konkurrence-, eksport- og beskæftigelsesmæssige fordele for danske produktions og rådgivningsfirmaer.

Dette har også fået en del opmærksomhed i evalueringerne af den danske miljøstøtte gennem årene. En anden sideeffekt, der ofte er behandlet i evalueringerne, er den katalysator-effekt den danske støtte har haft med at generere miljøinvesteringer fra andre sider.

Størrelsen af den samfundsmæssige gevinst ved denne type erhvervseffekter er ikke nem at vurdere. Man kan selvfølgelig fremføre det argument, at offentlige udgifter til miljøbistand med en erhvervsmæssig returprocent, som er høj (tæt på eller over 100%) genererer miljøgevinsterne gratis. Altså en form for *double dividend* argumentation, der dog er meget svær at eftervise. Det skal i udgangspunktet sammenlignes med alternative anvendelser af offentlige midler og deres miljø-mæssige eller andre gavnlige sideeffekter. Når returprocenten er over 100%, og den positive difference er fremkommet ved internationale investeringer i danske leverancer, kan det dog være svært at se alternative anvendelser, der kan konkurrere. Omvendt er en returprocent på under 100% ringere, end den effekt der opnås ved at skattekroneerne sættes direkte i efterspørgsel efter danske varer.⁵¹ Her skal dog tages højde for, at gode returprocenter skabt gennem forskellige synergieffekter, som gennem miljøbistanden må forventes at generere eksportmuligheder, mens offentligt forbrug/indkomstoverførsler genererer højere import.

Følgende opgørelser kan refereres som eksempler på positive økonomiske effekter: Den generelle 1998-evaluering af Miljøbistand til Østeuropa: 130% retur i form af ordrer til danske eksportfirmaer for den samlede indsats. For 1/3 af projekterne, der er tekniske projekter domineret af miljøinvesteringer, er returprocenten på hele 153% i den evaluerede periode (PLS Consult A/S 1998a, s.42).

I 1999 bakker Rigsrevisionen denne beregning op (Miljø- og Energiministeriet & Miljøbistand Øst - Dancee 2001). Opbakningen sker ved, at Rigsrevisionen gengiver følgende fra den generelle 1998-evaluering:

- Den samlede eksport i form af udstyrsleverancer var 690,5 mio. kr. Heri indgik ca. 290 mio. kr. finansieret af Miljøstyrelsens tilskud på 450,6 mio. kr. Der var

⁵⁰ Returprocenten beregnes for Danmark som helhed og selve projektsummen fra regnes.

⁵¹ Gennemsnitligt offentligt forbrug indeholder dog en andel af importerede varer og kan i denne sam-

således en tilvækst i eksporten på ca. 400 mio. kr. ud over den eksport, der direkte blev finansieret af Miljøstyrelsen (Rigsrevisionen 1999, §32).

2001-evalueringen af energisektorprogrammerne nævner positive erhvervseffekter i fire kategorier:

- Knapt 200 mio. kr. af bistandsmidlerne - svarende til 98% - er gået direkte til danske firmaer i form af levering af rådgivning (79%) og udstyr (21%) (Kvistgaard Consult 2001, s. 21).
- En demonstrationseffekt for dansk erhvervsliv i projektmodtagerlandene.
- Investering i dansk udstyr eller rådgivning fra internationale medfinansieringspartnere i projekterne.⁵²
- Netværksopbygning mellem modtagerlandet og Danmark på politisk og kommercielt niveau.

Temarapporten fra 2002 om vandmiljøprojekter fremhæver tre erhvervsøkonomiske gevinster:

- Investeringerne i de danske projekter skabte 5-6 gange så stor medfinansiering (COWI A/S 2002, s. 57).
- Omkring 150 danske virksomheder har haft indtjening ved at levere udstyr eller rådgivning til vandprojekterne.
- Den samlede afsætning af danske varer på det central- og østeuropæiske marked anslås til i dag at udgøre 2 mia. kr. årligt (COWI A/S 2002, s. 5).

Danmark vil fra 2004 sende offentligt finansierede ulandsbistands- og øststøtteprojekter i international konkurrence. En åbningsskrivelse fra EU-kommissionen, der kunne have ført til retssag ved EU-domstolen, har været katalysator for den ændrede udbudspraksis. Kommissionen mente, at Danmark via sine bistandsordninger stillede danske virksomheder bedre end virksomheder fra andre EU-lande, hvilket er i strid med reglerne for det indre marked. Flere andre EU-medlemsstater havde ligesom Danmark den fejlagtige opfattelse, at ulandsbistanden var undtaget konkurrenceprincippet (Mohr Thygesen 2003). Dette kan betyde, at effekten af skabelsen af en "dansk forbindelse" med modtagerlandet i fremtiden bliver mindre stærk, når flere komponenter i selve projektudførelsen går til ikke-danske firmaer.

menligning ikke siges at have en erhvervsmæssig returprocent på 100%.

⁵² Dog kun observeret i praksis i meget begrænset omfang (Kvistgaard Consult 2001, s. 21).

4.3 Delkonklusion

De teoretiske fordele ved miljøstøtte, som blev opstillet i der foregående kapital (kap. 3) understøttes til dels af evalueringerne af den hidtidige danske støtte, hvor der dog ikke kan dokumenteres lige stor omkostningseffektivitet og miljøeffekt på alle indsatsområder.

På luftforureningsområdet er der stor forskel på den opnåede miljøeffekt og på omkostningseffektiviteten af de hidtidige projekter. Størstedelen af projekterne har endnu ikke frembragt overbevisende resultater sammenlignet med omkostningseffektiviteten på luftforureningsreduktion i Danmark. En CO₂-pris på mellem 317 kr./tons og 435 kr./tons, som opnået i energisektorprogrammerne i 1995-1997 udtryk for en forholdsvis høj pris sammenlignet med danske erfaringer. Det skal dog nævnes, at rådgivning og demonstrationseffekten af disse projekter vanskeligt kan opgøres i CO₂-reduktioner, til trods for at projekterne kan vise sig at skabe reduktioner indirekte eller på længere sigt (Kvistgaard Consult 2001, s. 64). Det er i evalueringerne vist, at selvom projekternes omkostningseffektivitet altså ikke har været i top, har investeringerne stadig resulteret i et positivt benefit/cost ratio.

På vandområdet har der i sammenligning med vores nationale vandmiljøplaner været opnået meget gode resultater for miljøbistandsmidlerne. Spildevandprojekterne i østlandene har således haft en gennemsnitlig omkostningseffektivitet på 135 kr./kg fjernet N. Men da det danske bidrag til de samlede investeringer kun har udgjort 16%, mens medfinansiering fra andre lande og landet selv har udgjort resten, kan såkaldt gearret omkostningseffektivitet på de danske støttekroner opgøres til 22 kr./kg fjernet N. Til sammenligning havde investeringerne i de danske spildevandsanlæg under den første danske vandmiljøplan en gennemsnitlig omkostningseffektivitet på ca. 350 kr./ kg fjernet N (COWI A/S 2002, s. 32). I sammenligning med mere aktuelle tal fra Vandmiljøplan II af en række andre reduktionsmuligheder end forbedret spildevandhåndtering, er omkostningseffektiviteten af projekterne i østlandene på nogenlunde samme niveau.

Det kan være et problem at basere en fremtidig strategi på disse konklusioner, da der er en risiko for at de mest omkostningseffektive projekter nu er gennemført. Men der lader til stadig at være stort potentiale for miljøøkonomisk gode investeringer relativt til i Danmark. Indsatsen i miljøstøtten har hidtil bl.a. været fokuseret på forbedring af rensning ved en række punktkilder til forurening af Østersø-

en, og landenes egen indsats støttet af Danmark og andre lande har nu hævet spildevandsstandarden et godt stykke. Der er dog stadig spildevandsproblemer at tage hånd om og mangel på offentlige midler til miljøinvesteringer i de øst- og central-europæiske lande. Men den marginale nytte af indsatsen kan nok ikke forventes at være på samme høje niveau, som i 90'erne – i hvert fald ikke i de lande, der allerede har modtaget en vis støtte.

Naturområdet har haft begrænset fokus i den danske miljøbistand i Øst- og Centraleuropa i forhold til forureningsbekæmpelse. Den støtte, der blev givet i midten af 90'erne, er ikke blevet evalueret med tanke på at kvantificere den direkte miljømæssige effekt. Det skyldes først og fremmest, at projekterne oftest udelukkende havde institutionelle og administrative komponenter. De miljøøkonomiske argumenter for at yde naturindsats i udlandet står stærkt, til trods for, at der ikke kan findes egentlige evalueringer af den danske naturbistand til at understøtte antagelserne empirisk. Det, man ofte søger at opnå, er miljøeffekter af global betydning, nemlig biodiversitetsbevarelse. De central- og østeuropæiske lande har mange uberørte naturressourcer og en stor artsrigdom, der er unik set i forhold til resten af det europæiske kontinent. Hvis man dertil lægger den omkostningsmæssige betragtning, at det alt andet lige er billigere at bevare natur end at genoprette den, tegner der sig et stort potentiale.

Der har været økonomiske sidegevinster af den danske støtte i form af øget eksport fra danske konsulenter og leverandører af materiale til projekterne. Hvor stor den samfundsmæssige gevinst er ved denne type erhvervseffekter, skal vurderes ud fra alternative anvendelser af offentlige midler og deres miljømæssige eller andre gavnlige eksporteffekter.

5 . B E T Y D N I N G E N A F E U - U D V I D E L S E N F O R D A N S K M I L J Ø Ø S T S T Ø T T E

Det har været debatteret hvilke lande Danmark bør rette eventuel miljøstøtte mod. Et vigtigt spørgsmål i debatten er, om vi fortsat skal give bilateral støtte til de lande, der i 2004 optages i EU? Alternativt kan fokus for dansk miljøbistand flyttes til nye lande i Central- og Østeuropa, som Rusland, Hviderusland, Balkanlandene, Ukraine, Moldova, Armenien, Georgien, Kasakhstan, hvor den danske Miljøstyrelse allerede har erfaring med miljøprojekter (Miljøstyrelsen 2002)⁵³. Bistandsorganisationer har gennem 92-gruppen ytret det argument, at Danmark ud fra et nærhedsprincip fortsat bør have fokus på miljø og natur i landene omkring Østersøen.

*”Derfor bør Danmark fortsat yde miljøbistand til de Baltiske lande og Polen, også selvom de bliver medlemmer af EU.”*⁵⁴

Heroverfor står hovedargumentet for nedprioriteringen af miljøstøtten, nemlig at støtten ikke længere er fornuftig eller nødvendig, da østlandene nu optages i EU. Argumentet er eksempelvis formuleret således af den tværministerielle arbejdsgruppe om MIFRESTA-rammen:

*”En optagelse af op til otte central- og østeuropæiske lande i EU i 2004 vil indebære, at de nye medlemslande bliver omfattet af EU’s støtteordninger, herunder strukturfondene og landbrugspolitikken. EU’s ordninger vil således træde i stedet for den hidtidige bilaterale støtte, som de kommende nye medlemslande har modtaget fra blandt andet Danmark.”*⁵⁵

I hvilken grad østlandenes optagelse i EU vil have den samme type positive miljøeffekt, som den danske miljøbistand, afhænger bl.a. af følgende:

At EU-approksimering eller optagelse reelt betyder en miljømæssig fremgang til EU-niveau.

Det kræver igen, at der stilles krav til østlandene om miljømæssig standard på højde med de øvrige medlemslandes niveau, samt at de krav, der stilles af EU, er tilstrækkelige ud fra en dansk synsvinkel. Endelig kræver det, at der er rettidige midler i østlandene og i EU til at disse EU-krav faktisk opfyldes. Og at alle lande,

⁵³ Ligeledes kan det nævnes, at Skov- og Naturstyrelsen ligeledes har etableret et samarbejdsforhold med Rusland.

⁵⁴ 92-gruppen Forum for Bæredygtig Udvikling 2003, s. 3.

⁵⁵ (Forsvarsministeriet et al. 2002, s. 35).

der er miljømæssigt interessante/relevante for Danmark at støtte, snart - om nogensinde - optages i EU.

I forhold til 92-gruppens udmelding, bør det nævnes, at det ikke vil være almindelig praksis for et EU-land at give bilateral støtte til et andet medlemsland, og for en fremtidig strategi for miljøstøtte må det siges at være et reelt argument i forhold til de lande, der optages i 2004. Der er med EU's regler om regional- og strukturstøtte sikret grundlag for, at der ydes støtte og at mellemstatslige aftaler om støtte kan virke forstyrrende for dette system. Omvendt er der ikke noget i EU-reglerne, der forbyder direkte miljøstøtte mellem to medlemslande: Det vil være lovligt, så længe der er tale om projektstøtte fra én stat til en anden og ikke til en privat virksomhed - eksempelvis et privatiseret kraftværk, der kunne få en markedsfordel af støtten. Det er også et krav, at de almindelige regler for EU-udbud følges, således at virksomheder fra et land ikke stilles bedre end virksomheder fra andre.⁵⁶

Det kan altså være et argument for nedprioritering af støtten, at EU-optagelse i sig selv betyder, at miljøtilstanden i nye central- og østeuropæiske medlemslande er "tvunget" op på samme niveau, som de øvrige EU-lande. Det er velkendt, at de nye medlemslande skal opfylde en række grundlæggende miljøkrav, sammen med kravene relateret til det indre marked, for at blive optaget i EU. Det er således et krav til alle EU-lande, at de skal søge at løse miljøproblemer, der er grænseoverskridende og derved påvirker andre medlemslande. De otte CENTRAL- OG ØSTEUROPÆISKE lande, som optages i EU har i alt opnået 40 overgangsordninger, der giver udsættelse til opfyldelse af EU-direktiver (Pedersen 2002, s. 42). Det gælder især på vand og luftområdet, og i mindre grad affald. De fleste af disse overgangsordninger giver en tidsfrist på implementering af et givet direktiv på mellem 2 og 5 år, men enkelte dispensationer løber i hele 12 år.⁵⁷ Direktiverne i sig selv indebærer mulighed for gradvise tilpasninger. Den overvejende del af EU-reguleringen på miljøområdet sker i dag i form af rammedirektiver og minimumsdirektiver, hvilket giver en vis frihedsgrad i implementeringen (Moe 1995).

Tilslutning til miljøreglerne er en ting – den finansielt krævende implementering er en anden for de nye medlemslande. Det er muligt for østlandene at søge bistand

⁵⁶ Baseret på vurdering af professor, dr.jur. Peter Pagh, Københavns Universitet (august 2003).

⁵⁷ Eksempelvis direktiv 91/271/EØF om husholdningsspildevand og 98/83/EF om drikkevand (Pedersen

hertil i en række EU-fonde. Boks 2 giver en kort introduktion til de relevante EU-fonde.

Boks 4: EU-Fonde for central- og østeuropæiske lande

I 1989 blev det i EU besluttet at oprette PHARE-programmet, der skulle yde bistand til omstilling til markedsøkonomi og fremme optagelsesforberedelser. I starten var støtten ikke fokuseret på investeringer, men teknisk og administrativ bistand. Således var max. 15% af midlerne afsat til investeringer i 1993. Dette ændrede sig dog i løbet af 90'erne, efterhånden som det blev muligt for landene at løfte implementeringen, men landene manglede midler til nødvendige investeringer. I 1997 var andelen af PHARE-midler afsat til investeringer steget til hele 70% (Pedersen 2002, s. 31-32).

I 2000 blev yderligere to strukturfonde under PHARE oprettet, nemlig SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) og ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession). SAPARD er rettet mod modernisering af landbruget og landdistriktsudvikling, mens ISPA fokuserer miljø, transport og teknisk assistance. I perioden 2000 til 2006 er der i ISPA afsat EURO 1.040 mio. årligt (1999 priser) og et årligt budget til SAPARD på EURO 520 mio.

Disse optagelsesforberedende fonde er i øjeblikket kun relevante for de lande, der er tæt på optagelse. EU's bistand til SNG-landene samt landene på det vestlige Balkan udmøntes gennem henholdsvis TACIS-programmet og CARDS-programmet. TACIS-programmet understøtter SNG-landene til at fremme omstillingen til markedsøkonomi, og er med at styrke retsstaten og de demokratiske institutioner. Som ét af seks fokusområder er miljøbeskyttelse og bæredygtig udnyttelse af naturressourcer. CARDS-programmet støtter associeringsprocessen i landene på det vestlige Balkan indenfor områderne demokrati, menneskerettigheder og markedsøkonomi. Der er kun enkelte miljøprojekter i dette program.

KILDE: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm & <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm>

EU-kommissionen skønnede i 2002 at strukturfondene tilsammen vil have et budget i nærheden af 50 mia. kr. hvert år i 2005 og 2006. Udbetalinger vil dog ligge noget under niveauet for tilsagnsrammerne, idet der forventes at være en vis indkørringsperiode.⁵⁸ Det skønnes på den baggrund, at Danmarks EU-bidrag som følge af EU-udvidelsen kan stige med godt 2 mia.kr. i 2004 og op til 2,8 mia.kr. i 2006 (Forsvarsministeriet et al. 2002, tabel 5.2).⁵⁹ Det er ikke fastlagt hvor stor en del af disse midler, der er øremærket til miljøformål, ligesom en del af denne stigning i

2002, s. 45-52).

⁵⁸ Det bemærkes, at der er tale om et første udkast. Udgiftsskønnene kan derfor være blevet ændret i forbindelse med udvidelsesforhandlingerne. Der er endvidere tale om bruttoskøn, hvor EU-bidrag fra de nye medlemslande ikke er indregnet.

⁵⁹ I skønnet lægges til grund, at førtiltrædelsesstøtten til de 10 kandidatlande, der står over for medlemskab, vil bortfalde men opretholdes til de øvrige. Danmarks bidrag er beregnet på baggrund af en dansk bidragsandel på 2,11 pct. (2002-2003) og 2,16 pct. (2004-2006).

bidrag skyldes tekniske omlægninger (Forsvarsministeriet et al. 2002, s. 36). Hvordan midlerne i fondene skal fordeles mellem EU-medlemmerne er endnu ikke færdigforhandlet. Men det er givet at de nye central- og østeuropæiske medlemslande vil kunne forvente at få væsentlig større støtte fra EU til miljøinvesteringer som medlemmer, end de har fået før tiltrædelsen (Pedersen 2002, s. 58).

For de central- og østeuropæiske lande er der også andre donorer end EU's strukturfonde, som mulige alternativer til den danske miljøbistand. En række andre organisationer donerer midler eller yder lån til miljøprojekter og investeringer i miljøtiltag i Østeuropa.⁶⁰ Det er internationale organisationer som GEF, Verdensbanken, Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), den Nordiske Investeringsbank, m.fl. Kendetegnende for mulighederne for støtte til miljøprojekter fra denne type donorer er væsentlige administrative krav til modtagerlandene, samt at projektstørrelserne er væsentligt større i budget og omfang end de typiske danske miljøbistandsprojekter.

En af de fleksible Kyoto-mekanismer – *Joint Implementation* er ligeledes en støttelig mulighed for østlandene.⁶¹ Denne ordning er dog udelukkende fokuseret på miljøtiltag, der begrænser klimagasser og er derfor kun relevant for denne type projekter. Da både direkte, tekniske forureningsbegrænsende tiltag på energiområdet og projekter med absorption/binding af klimagasser er mulige under denne mekanisme, er der dog mulighed for finansiering af både tekniske projekter og naturprojekter, så som skovrejsning.

Endelig er der muligheder for de nye central- og østeuropæiske EU-medlemslande for at tage del i den fælleseuropæiske kvotehandel med CO₂-kvoter. Igen er det dog kun finansiering af miljøtiltag, der fokuserer på klimagas-reduktioner, der kan opnå finansiering herigennem. Mht. kvotehandlen er der luftet bekymring fra de nye EU-medlemmer i Østeuropa om deres fordel af at deltage i kvotehandlen i den nuværende (planlagte) form. Nedenstående uddrag af et interview med en ungarsk embedsmand efter det seneste konsultationsmøde i Rådet for den Europæiske Union udtrykker bekymringen klart:⁶²

⁶⁰ Lånydere kaldes ofte International Financial Institutions (IFIs).

⁶¹ Joint Implementation er projekter, der kan aftales mellem vestlige industrilande (såkaldte Annex A lande) og transitionsøkonomier i Central-og Østeuropa. Den anden fleksible mekanisme under Kyoto-protokollen – Clean Development Mechanism (CDM) - skal foregå mellem Annex A og "ikke Annex A" lande og er derfor ikke aktuelle som bilateralt samarbejdsforum for Danmark og Østlandene.

⁶² Consultation meeting with acceding countries scheme for greenhouse gas emission allowance

“As economic contraction in most accession countries since 1990 has reduced greenhouse gas emissions well below the targets agreed under Kyoto, a further reduction in emissions through trading would leave these countries in a difficult situation ahead of the next round of climate negotiations, the official said.”⁶³

Der er med andre ord en bekymring over at kvotesalg vil hæmme landenes vækstmuligheder i de kommende år.

De relevante multilaterale fonde med midler til miljøinvesteringer i østlandene er på plads, således at den næste række af kandidatlande vil kunne opfylde EU's krav og direktiver. Der er dog stadig andre faktorer, som må tages i betragtning. Der er fra østlandene ydret utilfredshed med krav og procedurer for støtte gennem de fælles europæiske støtteordninger. En ny evaluering af PHARE-støtten i perioden 1997/98 til 2000/01 har vist, at effekten har været ”gennemsnitlig” i PHARE-projekter indenfor miljøsektoren (PLS RAMBØLL Management & Eureval-C3E for DG Enlargement 2003, s. 17). Svag styring i EU og manglende institutionel erfaring i østlande har indtil videre virket som begrænsende faktorer på succesen med denne multilaterale EU-støtte (PLS RAMBØLL Management & Eureval-C3E for DG Enlargement 2003, s. 20). Det kan dog ikke på den baggrund alene konkluderes, at den danske bilaterale støtte er mere omkostningseffektiv end EU-støtten.

5.1 Delkonklusion

Det er væsentligt at skelne mellem de lande, der er optaget i EU i 2004 og de øvrige central- og østeuropæiske lande, SNG-lande og Balkanstater. Tilnærmelsesprocessen til EU for det ”næste hold” ansøgerlande kan bidrage til at øge landenes fokus på miljøområdet. At et land tilnærmer sig EU's direktiver indebærer i sig selv en miljøforbedring, men da den overvejende del af EU-reguleringen på miljøområdet i dag er i form af rammedirektiver og minimumsdirektiver, giver det en vis frihedsgrad i implementeringen og mulighed for gradvise tilpasninger. Desuden er der en række overgangsordninger for nye medlemslande, der i denne optagelsesrunde har fået tidsfrist på op til 12 år (Pedersen 2002, s. 42-45).

Hjælp til finansiering af EU-approximation kan som alternativ til dansk støtte hentes i en række EU-fonde, internationale miljøfinansieringsinstitutioner og donorer og endelig gennem projekter under Kyotoprotokollen og gennem den europæiske

trading, Brussel d. 14. marts 2003, (Rådet for den Europæiske Union 2003).

kvotehandling. Der er med EU's regler om regional- og strukturstøtte sikret grundlag for at der ydes støtte, og at mellemstatslige aftaler om støtte kan virke forstyrrende for dette system. Omvendt er der ikke noget i EU-reglerne, der forbyder direkte miljøstøtte mellem to medlemslande.

⁶³ Environment Daily, 21.maj. 2003

6 . K O N K L U S I O N

Miljøbistanden til Østeuropa har været et af de store indsatsområder indenfor miljøpolitikken de sidste 10 år. Der er givet 6,3 mia. kr.⁶⁴ - 50% heraf i direkte miljøstøtte gennem Miljøministeriet. Der er sket både voldsomme op- og nedprioriteringer af miljøbistanden til østlandene. Rapporten viser bl.a., at den samlede miljøstøtte fra begyndelsen i 1991 og frem til 2001 voksede med 340%, mens faldet fra 2001 til 2002 var på 58%.⁶⁵

I østlandene er der ofte mulighed for at opnå stor miljøeffekt i forhold til i Danmark. Dette er forventeligt i forhold til teoretiske miljøøkonomiske argumenter for at gøre miljøindsatsen der, hvor der kan opnås størst miljøeffekt for en given økonomisk indsats. Forventningen understøttes generelt af evalueringerne af den hidtidige danske støtte, hvor der dog ikke kan dokumenteres lige stor omkostningseffektivitet og miljøeffekt på alle indsatsområder.

En lang række tiltag, der skal beskytte miljøet og naturen, implementeres som administrativ regulering. Det har i alle årene været en del af den danske strategi for miljøbistanden også at have fokus på kapacitetsopbygning i form af institutionsopbygning mm. Da denne rapport har til formål at se på omkostningseffektiviteten af miljøstøtten, er der kun meget begrænset fokus på de ikke-målelige og ofte mere langsigtede effekter af den danske støtte. Konklusioner på baggrund af gennemgangen af omkostningseffektiviteten alene giver grundlag for ganske klare anbefalinger, selvom effekterne muligvis er undervurderede, da de såkaldt bløde effekter ikke er medtaget.

Det må konkluderes, at miljøindsats i østlandene er mere omkostningseffektiv end lignende tiltag i Danmark, vurderet ud fra de erfaringer, der er gjort hidtil. Det er ikke muligt på baggrund af materialet i denne rapport at give anbefalinger om et optimalt niveau af støtte.⁶⁶ Det er heller ikke muligt at give en kvantitativ anbefaling om fordelingen af støtten på traditionelle eller nye indsatsområder i øststøtten, på baggrund af en miljøøkonomisk vurdering af det tilgængelige materiale. Men der er som nævnt indsatsområder, der ser særligt fordelagtige ud.

⁶⁴ Inflationskorrigeret (2002-pris).

⁶⁵ Begge vækstrater korrigeret for inflation.

Anbefaling af prioritering af miljøstøtte må på baggrund af evalueringerne af den hidtidige støtte samt miljømæssige og miljøøkonomiske argumenter være at fortsætte med at give dansk bilateral miljøbistand, da det er et fornuftigt alternativ til investeringer i miljøforbedringer herhjemme. Evalueringerne viser, at den danske støtte har givet erhvervsøkonomiske gevinster i form af øget eksport af varer og tjenester fra danske virksomheder. Det bør ud fra en samfundsøkonomisk betragtning tælle med som en væsentlig fordel, men gevinsten skal dog vurderes i forhold til eksporteffekten af alternative anvendelser af offentlige midler.

Det er blevet debatteret, hvilke lande dansk miljøstøtte i fremtiden bør gå til, da vores nærmeste naboer mod øst optages i de kommende år i EU. Her bør både miljømæssige geografiske og politiske aspekter tages i betragtning. Ud fra et geografisk, miljømæssigt synspunkt bør Danmark fokusere sin indsats mht. regionale miljøproblemer inden for en rimelig radius. Indsats mod miljøeffekter af global karakter – så som klimagasser eller biodiversitetsbevarelse – kan uden forskel finde sted længere væk. Politisk vil det ikke være almindelig praksis for et EU-land at give bilateral støtte til et andet medlemsland, og for en fremtidig strategi for miljøstøtte, må det siges at være et reelt argument i forhold til de lande, der optages i 2004. Der er med EU's regler om regional- og strukturstøtte sikret miljøstøttemidler til de nye medlemslande, og mellemstatslige aftaler om støtte kan virke forstyrrende for dette system. Omvendt er der ikke noget i EU-reglerne, der forbyder direkte miljøstøtte mellem to medlemslande. Det er relevant at tage stilling til, om et lands tilnærmelse til EU's direktiver i sig selv indebærer en tilstrækkelig miljøforbedring, set med danske øjne. En overvejende del af EU-reguleringen på miljøområdet i dag er i form af rammedirektiver og minimumsdirektiver, giver det en vis frihedsgrad i implementeringen, og der er en række overgangsordninger for nye medlemslande, med en tidsfrist på op til 12 år.

Blikket kan rettes mod central- og østeuropæiske lande længere mod øst og syd. Dermed er de regionale miljøeffekter, som vi vil kunne mærke i Danmark, mindre, men nogle effekter som vand- og luftforurening samt habitatpåvirkning er dog stadig inden for en mærkbar radius. Den store fokus blandt danskere på globale udfordringer på miljøområdet som klimagasser og biodiversitetsbevarelse - to områ-

⁶⁶ Dette niveau vil hele tiden ændre sig afhængig af den relative omkostningseffektivitet i Danmark og østlandene.

der med stort omkostningseffektivt potentiale i Central- og Østeuropa - taler for fortsat dansk satsning på miljøstøtte.

A K R O N Y M E R

CDM:	Clean Development Mechanism – samarbejdsprojekter under Kyoto-protokollen mellem Annex A (vestlige industrialiserede lande) og ikke-Annex A lande (udviklingslande).
DANCEE:	Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe (miljøbistand til Central- og Østeuropa administreret af Miljøstyrelsen)
IFI:	International Financial Institution
ISPA:	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
IØ:	Industrialiseringsfonden for østlandene (IØ-fonden) fra 1996-2001
JI:	Joint implementation – samarbejdsprojekter under Kyoto-protokollen mellem Annex II (vestlige industrialiserede lande) og Central- og Østeuropæiske lande.
MIFRESTA:	Miljø, Freds- og Stabilitetsrammen (Bistandsramme fra 1999, før kaldet MIKA)
MIKA:	Miljø- og Katastroferammen (Bistandsramme fra 1993 til 1999, hvor den stiftede navn til MIFRESTA)
MIØ:	Miljøinvesteringsfaciliteten under Industrialiseringsfonden for østlandene (IØ-fonden)
MKØ:	Miljøkreditordningen under Eksport Kreditfonden (EKF) i 1998-2001
PHARE:	Pologne/Hongrie: Assistance à la Restructuration Economique
SAPARD:	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

TAK TIL

Institut for Miljøvurdering vil gerne sige mange tak til Preben Etwil, kontorchef i Danmarks Statistik, og Morten Kvistgaard, cand.eocon. og direktør (Kvistgaard Consult ApS) for review af rapporten. Vi ønsker at takke Palle Lindgaard-Jørgensen (fhv. kontorchef), Ole. K. Jensen, Peter H. Pedersen m.fl. i Miljøstyrelsens Kontor for International Miljøstøtte for levering af faktuelle oplysninger og kommentering til rapporten. Ligeledes vil vi gerne takke Hanne Stadsgaard Jensen og Henrik Zeltner, Skov- og Naturstyrelsen (tidligere medarbejdere i Kontor for internationalt Samarbejde) for materiale samt kommentering af dele af rapporten.

R E F E R E N C E L I S T E

- Ærtebjerg, G., Andersen, J. H., Hansen, O. S. 2003 *Nutrients and eutrophication in Danish marine waters. A challenge for science and management.*: National Environmental Research Institute.
- Andersen, M. S. 1998 *Environmental policy and the role of foreign assistance in Central and Eastern Europe* ISBN 87-89888-41-3. KPMG.
- Baltic Environmental Forum (BEF) 2000 *2nd Baltic State of the Environment Report based on environmental indicators.* Baltic Environmental Forum.
- Barbier, E. B. 1997 Introduction to the Environmental Kuznets Curve. *Environment and Development Economics* 2(4):369-82
- COWI A/S 2002 *Danish Support to Improved Water Quality in Central and Eastern Europe 1991-2001.* Ministry of the Environment, DANCEE. www.mst.dk
- Danmarks Statistik 2003 *Offentlige miljøindtægter og -udgifter 1992-2002.* Statistiske Efterretninger MILJØ OG ENERGI 2003:6. Danmarks Statistik.
- Det Europæiske Miljøagentur 2003 *Europas Miljø: tredje samlede vurdering. Resumé.* EEA.
- Finansministeriet 1999 *Vejledning i udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger.* Finansministeriet.
- Finansministeriet 2001 *Budgetvejledningen 2001.* Finansministeriet. <http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp?artikelID=3148>
- Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Miljø- og Energiministeriet, Skatteministeriet, Økonomiministeriet 2001 *Miljøpolitikens økonomiske fordele og omkostninger.* Schultz. www.fm.dk
- Finansministeriet, Miljøministeriet, Skatteministeriet, Udenrigsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet 2003 *En omkostningseffektiv klimastrategi, februar 2003.* Finansministeriet.
- Forsvarsministeriet, Miljøministeriet, Udenrigsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet 2002 *Oplæg vedrørende MIFRESTA-rammens indsatsområder.* Udenrigsministeriet. <http://www.um.dk/publikationer/oeststoette/mifrestarammen.doc>
- Grossman, G. M. & Krueger, A. B. 1995 Economic growth and the environment. *Quarterly Journal of Economics* 110(2):353-77
- Jacobsen, B. H. 2000 *Vandmiljøplan II - Økonomisk midtvejsevaluering.* Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut.
- Kaplan, R. S. & Atkinson, A. A. 1998 *Advanced Management Accounting.* Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Kvistgaard Consult 2001 *Evaluering af energisektorprogrammerne for årene 1995-1997 - Hovedrapport.* Energistyrelsen.

- Kvistgaard Consult 2002a *Geothermal Energy System Assessment - Executive Summary. A strategic Assessment of Technical, Environmental, Institutional and Economic Potentials in Central and Eastern Europe*. Ministry of the Environment, DANCEE.
- Kvistgaard Consult 2002b *Geothermal Energy System Assessment - Volume 1: Main Report. A strategic Assessment of Technical, Environmental, Institutional and Economic Potentials in Central and Eastern Europe*. Ministry of the Environment, DANCEE.
- Miljø- og Energiministeriet & Miljøbistand Øst - Dancee 2001 *Ti års miljøbistand til Østeuropa - 12 historier om oprydning, forebyggelse og tro på fremtiden*. Miljøstyrelsen.
- Miljøstyrelsen 1994 *Tilskud til miljøaktiviteter i Øst- og Centraleuropa - Årsberetning for 1993*. Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen. www.mst.dk
- Miljøstyrelsen 2000 *Miljøbistand til Østeuropa - Årsberetning '99*. Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen. www.mst.dk
- Miljøstyrelsen 2001 *Miljøstøtte til Østeuropa - Årsberetning 2000*. Miljøministeriet. Miljøstyrelsen. www.mst.dk
- Miljøstyrelsen 2002 *Miljøstøtte til Østeuropa 2001*. Miljøministeriet. Miljøstyrelsen. www.mst.dk
- Moe, M. 1995 *Environmental Administration in Denmark*. Miljø & Energiministeriet.
- Mohr Thygesen, T. 2003 *Konkurrence om bistandsordninger*. JuralIndex.dk.
- Møller, F., Andersen, P., Grau, P., Huusom, H., Madsen, T., Nielsen, J., Strandmark, L. 2000 *Samfundsøkonomiske vurderinger af miljøprojekter*. Danmarks Miljøundersøgelser; Miljøstyrelsen; Skov- og Naturstyrelsen. <http://www.dmu.dk>
- Økonomi- og Erhvervsministeriet 2002 *Aktstykke 196 (8§ - aktstykke 196) Finansudvalget (2. samling)*. Folketinget.
- Pedersen, K. H. 2002 *Farvel til førertrøjen? EU's udvidelse og miljøet*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).
- PLS Consult A/S 1998a *Projektervurdering af miljøstøtteordningen for Østeuropa*. Miljøstyrelsen.
- PLS Consult A/S 1998b *Projektervurdering af miljøstøtteordningen for Østeuropa, Bilagsrapport: Casebeskrivelser*. Miljøstyrelsen.
- PLS RAMBØLL Management & Eureval-C3E for DG Enlargement 2003 *Phare ex post evaluation of country support from 1997-1998 to 2000-2001. Consolidated summary report*. European Commission, DG Enlargement.
- PLS RAMBØLL Management A/S in co-operation with Kvistgaard Consult ApS 2001 *Environmental Indicators - Component I. Cost-effectiveness Indicators*. DANCEE. Danish Environmental Protection Agency.

Rådet for den Europæiske Union 2003 *Consulting meeting with accending countries on scheme for greenhouse gas emission allowance trading*
<http://www.consilium.eu.int/pressData/en/misc/74960.pdf>

Regeringen 2002 *Strategi for den danske øststøtte 2002-2003*

Regeringen 2003 *Oplæg til klimastrategi for Danmark*. Schultz. www.fm.dk

Rigsrevisionen 1994 *Beretning om Øststøtten (dansk bilateral støtte til de central- og østeuropæiske lande i perioden 1990-1993)* 13/93. Statsrevisoratet.

Rigsrevisionen 1999 *Beretning om Øststøtten (dansk bilateral støtte til Central- og Østeuropa) siden 1994*.

Beretning fra rigsrevisor fremsendt til Folketinget i henhold til § 18, stk. 1, i lov om revision af statens regnskaber m.m. 11/98. Statsrevisoratet.
<http://www.folketinget.dk/BAGGRUND/statsrev/1198.htm>

RISØ 1997 *External Costs Related to Power Technologies. ExternE National implementation for Denmark* Risø-R-(1033(EN))

The Investment Facility for Central and Eastern Europe (MIØ) 2003 *Annual Report 2002*. The Investment Facility for Central and Eastern Europe (MIØ).
www.ioe.dk

Vigsø, D., Lyngø, M. T., Larsen T., Egense A. 2002 *Miljøets pris*. Institut for Miljøvurdering. www.imv.dk

Walday, M., Kroglund, T., Norwegian Institute for Water Research (NIVA) 2002 *Europe's biodiversity - biogeographical regions and seas. Seas around Europe: The Baltic Sea - the largest brackish sea in the world*. EEA (European Environment Agency).

BILAG 1: UDGIFTER TIL DANSK MILJØ - ØSTSTØTTE 1991 - 2003

Dette bilag belyser størrelsen af den hidtidige miljøstøtte givet til de central- og østeuropæiske lande. Bilaget tjener både som baggrund for diskussionen i rapporten og har som selvstændigt formål at give et uafhængigt overblik over bevillingssituationen.

Det har dog vist sig mere vanskeligt end forventet at skabe et overblik. Det skyldes tre ting: For det første har miljøbistanden siden starten af 90'erne gennemgået en del forandringer. Mange forskellige bevillingsordninger er blevet oprettet, omlagt eller nedlagt gennem årene. For det andet har der været skiftende regnskabspraksis for støtten over årene. Det slører sammenligningen mellem årene. Endelig kan det diskuteres, hvordan "miljøbistand" skal defineres og afgrænses.

Definitioner, afgrænsninger og opgørelsesmetoder

Tallene er hovedsageligt hentet fra relevante konti på finanslove og statsregnskaber siden 1991. Disse er dog suppleret med oplysninger indhentet fra de administrerende myndigheder, som for eksempel Miljøstyrelsen. Hvad der bør betragtes som "relevante konti" – dvs. hvilke bevillinger, der har som formål at støtte miljøinitiativer i Central og Østeuropa – er uklart af flere årsager: En del ordninger har kun haft miljøforbedring som delmål. For disse støtteordninger med flere delmål som f.eks. demokratisering eller erhvervsudvikling, er det ikke bestemt på finansloven hvor stor en andel af bevillingen, der skal gå til miljøformål og det betyder, at der i en opgørelse af den samlede miljøstøtte må gives et skøn for miljøandelen af denne type bevilling. Dette skøn basere sig i denne rapport på Danmarks Statistiks vurdering af miljøindholdet af Statsregnskabskonti, som Danmarks Statistisk benytter i opgørelsen af den offentlige sektors miljøudgifter (Danmarks Statistik 2003).⁶⁷

En anden grund til at "relevante konti" kan være svære at opgøre, er kompleksiteten af de indberettede data. Afgrænsningen af hvad der kan defineres som "miljøstøtte" er ikke klar. Siden starten af 1990'erne har der været en lang række miljøindsatser, der i en eller anden form havde som mål eller delmål at støtte miljøforbedringer i Central- og Østeuropa. Ifølge en tværfaglig arbejdsgruppe om miljøbi-

stand var administrationen af øststøtten i 2001 fordelt på 13 ministerier (Forsvarsministeriet et al. 2002, s. 4). Den bredeste definition af miljørelateret dansk øststøtte inkluderer en lang række bevillinger, der har løbet over en kortere eller længere årrække. Det gælder bl.a. de såkaldte sektorprogrammer eller sektorintregrerede miljøprogrammer, der fortrinsvis er bevilliget til projekter fra 1994 til 2001. Der er sket væsentlige ændringer i strukturen, siden øststøtten startede. Senest er der ved regeringsskiftet i 2001 sket skift i ministeriers resortområder og administrationen af forskellige støtteprogrammer. En del miljøstøtteordninger til de central- og østeuropæiske lande, har ved den lejlighed "skiftet konti" ændret målsætning eller er ikke blevet videreført. Der er derfor nogen usikkerhed forbundet med tal for 2002 og Finanslovstal for 2003.

Der er forskel på, hvad der bliver bevilliget på finansloven, hvad der bliver givet tilsagn om fra de respektive administrerende myndigheder, og hvad der i sidste ende bliver udbetalt. Det vil fremgå af de enkelte tabeller og figurer, hvilken kategori der er tale om. Der er dog for flere typer støtte ændret regnskabspraksis flere gange i løbet af perioden. Senest er der med den nye Budgetvejledning fra Finansministeriet fra 2001 ændret bestemmelser om budgettering af tilsagn⁶⁸, hvilket bl.a. har betydning for støtte forvaltet af Miljøstyrelsen. Det giver visse sammenligningsproblemer over årene.

Bilagstabel 1 giver overblik over al miljørelateret øststøtte baseret på Danmarks Statistik. Farvekoden viser med blått hvilke konti, der falder under den såkaldte MIKA/MIFRESTA-ramme. Akronymerne står for henholdsvis Miljø- og Katastrofe, som var en rammebevilling, der løb fra 1993 til 1999, og Miljø-, Freds- og Stabilitet, som rammen hed fra 1999.⁶⁹ Konti markeret med grønt er DANCEE-støtten (Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe) administreret af Miljøstyrelsen, som er del af MIKA/MIFRESTA-rammen. Procenten anført i parentes efter enkelte kontonavn angiver, hvor stor en andel af denne post beløbet i tabellen svarer til. Eksempelvis dækker konto 23.21.01 generelle driftsbevillinger til Miljøstyrelsen, og det er af Danmarks Statistik vurderet at mellem 3 og 10 pct. af beløbet på denne post i statsregnskabet er relateret til miljøbistand til Østeuropa.⁷⁰

⁶⁷ Seneste publicerede opgørelse.

⁶⁸ (Finansministeriet 2001, s.9-10 samt punkt 2.2.10).

⁶⁹ Regeringen har 19. juni 2003 varslet ophævelse af forliget om MIFRESTA-rammen, der dermed ikke ser ud til at videreføres i 2004.

⁷⁰ Tallene angivet under de respektive konti svarer til den andel, der er vurderet til at være miljørelate-

Bilagstabel 1: Overblik over al miljørelateret bistand til østlande (Udbetaling/Regnskab 1991-2002 samt bevilling 2003)

KONTONR.	NAVN	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
UDENRIGSMINISTERIET														
06.11.24.20	MILJØFORBEDRENDE INVESTERINGER I ØSTLANDENE						100,0	100,0	70,0	70,0	50,0	50,0		
06.33.01	UDSENDELSE AF RÅDGIVERE (15 PCT.)	28,5	27,0	28,9	31,1	28,2	24,8							
06.33.01.10	PERSONELBISTAND (15 PCT.)							28,6	31,0	35,7	41,1	46,7	43,8	47,7
06.33.21	MODTAGELSE AF STIPENDIATER (15 PCT.)	11,0	8,7	11,4	14,3	13,5	13,5							
06.33.31	RÅDGIVENDE FIRMAER, EKSTERN KONSULENTBISTAND (15 PCT.)	24,8	22,5	26,0	26,1	27,0	27,0							
06.34.05	Globale Miljøprogrammer							142,0	121,6	129,1	132,0	115,9	136,9	130,5
06.35.25	Globale Miljøaktiviteter				113,0	113,0	120,0							
ØKONOMI- OG ERHVERVSMINISTERIET														
08.61.01.90	INDTÆGTSDÆKKET VIRKSOMHED (33 PCT.)												0,1	1,2
BY- OG BOLIGMINISTERIET														
14.41.17	MILJØRELATEREDE SEKTORPROGRAMMER I CENTRAL- OG ØSTEUROPA						9,8	2,8	1,5					
14.41.18	MILJØRELATEREDE SEKTORPROGRAMMER II I CENTRAL- OG ØSTEUROPA							4,9	2,8					
14.41.19	SEKTORINTEGRERET MILJØINDSATS I ØSTERSØREGIONEN								4,8					
14.52.18	MILJØRELATEREDE SEKTORPROGRAMMER II I CENTRAL- OG ØSTEUROPA									2,0	0,0			
14.52.19	SEKTORINTEGRERET MILJØINDSATS I ØSTERSØREGIONEN									4,1	6,5	17,7		
BESKÆFTIGELSESMINISTERIET														
17.19.29	SEKTORINTEGRERET MILJØINDSATS I ØSTERSØREGIONEN								2,5	5,2	9,1	25,3	4,8	0,0
MILJØMINISTERIET														
23.21.01	MILJØSTYRELSEN (6 PCT.)	14,7	14,7	15,0	16,8	14,5								
23.21.01	MILJØSTYRELSEN (10 PCT.)						24,0	27,0	33,5					
23.21.01	MILJØSTYRELSEN (3 PCT.)									9,8	8,7	10,5	9,4	7,9
23.26.01	NORDISK MILJØFINANSIERINGSSKAB	12,0	11,3	10,8	10,8	10,3								
23.26.11	MILJØSTØTTE TIL ØSTLANDE	94,8	0,0	108,2	137,9	132,9	199,3	297,4	175,9	317,9	345,3	608,9	240,7	173,0
23.26.21	INTERMINISTERIELLE ØSTLANDSPULJE (IMØ)	4,9	1,9	0,3										
23.26.31	MILJØRELATEREDE ENERGISEKTORPROGRAMMER I ØSTEUROPA					31,0	47,3	15,1	0,1	66,3				
23.71.01.90	INDTÆGTSDÆKKET VIRKSOMHED (33 PCT.)					56,2	1,1	1,1	2,2	2,2	2,1	1,2		
23.72.14	SEKTORINTEGRERET MILJØINDSATS PÅ ENERGIMRÅDET I ØSTERSØMRÅDET										32,6	83,9		
MINISTERIET FOR FØDEVARER, LANDBRUG OG FISKERI														
24.21.10	SEKTORPROGRAMMER FOR LANDENE I CENTRAL- OG ØSTEUROPA					48,5								
24.21.10.30	LANDBRUGSMILJØ (CENTRAL- OG ØSTEUROPA)					0,0	1,6	0,0						
24.21.10.31	LANDBRUGSMILJØ (CENTRAL- OG ØSTEUROPA)						11,0	5,9	10,1	9,2	3,4			
24.21.10.35	SEKTORINTEGRERET MILJØINDSATS I ØSTERSØREGIONEN 1998								4,7	10,4	7,5	0,0	0,0	0,0
24.21.10.36	SEKTORINTEGRERET MILJØINDSATS I ØSTERSØREGIONEN 1999									6,2	11,3	0,0	0,0	0,0
24.21.10.37	SEKTORINTEGRERET MILJØINDSATS I ØSTERSØREGIONEN 2000										3,9	0,0	0,0	0,0
24.21.10.38	SEKTORINTEGRERET MILJØINDSATS I ØSTERSØREGIONEN 2001											28,4	0,0	0,0
ERHVERVSMINISTERIET														
26.32.01.35	SEKTORORIENTERET MILJØINDSATS I ØSTERSØREGIONEN 1998								2,7	0,0	0,2	0,0		
26.32.01.36	SEKTORORIENTERET MILJØINDSATS I ØSTERSØREGIONEN 1999									5,0	6,0	0,0		
26.32.01.37	SEKTORORIENTERET MILJØINDSATS I ØSTERSØREGIONEN 2000										4,0	19,3		
26.32.01.71	MILJØKREDITORDNING FOR ØSTEUROPA - FINANSIERINGSTILSKUD								27,0	0,0	17,1	35,1		
TRAFIKMINISTERIET														
28.11.21	SEKTORINTEGRERET MILJØINDSATS I ØSTERSØREGIONEN				0,2	5,0	1,0							
28.11.22	SEKTORINTEGRERET MILJØINDSATS I ØSTERSØREGIONEN								5,0	10,8	8,5	19,3	1,0	0,0
ENERGIMINISTERIET														
29.21.15	MILJØRELATEREDE ENERGISEKTORPROGRAMMER I CENTRAL- OG ØSTEUROPA					16,7								
29.31.01.90	INDTÆGTSDÆKKET VIRKSOMHED (33 PCT.)			37,9	39,1									
I ALT		190,6	86,1	238,5	406,0	480,1	580,4	624,8	495,4	684,0	680,2	1.062,1	436,7	360,3
DIREKTE MILJØBISTAND TIL CENTRAL- OG ØSTEUROPA ADMINISTRERET Gennem MILJØSTYRELSEN (DANCEE)														
DEL AF MIKA/MIFRESTA-RAMMEN														

KILDE: STATSREGNSKABERNE 1991-2002, FINANSLOV 2003, (FINANSMINISTERIET)

NOTE: GRØN (LYS)= DIREKTE MILJØBISTAND FORVALTET AF MILJØSTYRELSEN, BLÅ (MØRK) + GRØN (LYS)= DEL AF MIKA/MIFRESTA-RAMMEN.

TALLENE ANGIVET UNDER DE RESPEKTIVE KONTO SVARER TIL DEN ANDEL, DER ER VURDERET TIL AT VÆRE MILJØRELATERET, EKSEMPELVIS 10% AF DEN TOTALE BELØBSSTØRRELSE POSTERET PÅ DENNE KONTO I STATSREGNSKABET.

* = FORELØBIGE TAL FRA FINANSLOVE OG TILLÆGSBEVILLINGER. OVERSIGTEN TAGER UDGANGSPUNKT I DANMARKS STATISTIKS BAGGRUNDSMATERIALE FRA UDARBEJDELSE AF "OFFENTLIGE MILJØUDGIFTER OG INDTÆGTER".

BLANKE FELTER BETYDER, AT KONTOEN IKKE OPTRÆDER PÅ STATSREGNSKABET DET ÅR. HVOR VÆRDEN NUL ER OPFØRT, FIGURERER KONTOEN PÅ STATSREGNSKABET, MEN DER ER IKKE INDBERETTET NOGLE UDBETALINGER DET ÅR. KONTO 14.52.17 (1998-2000) SAMT 08.32.01.35 - 37 (2002 OG 2003) ER UDELADT, DA DER KUN PÅ STATSREGNSKABERNE ER POSTERET KR. 0,0 ALLE ÅR.

ret. Eksempelvis 10% af den totale beløbsstørrelse posteret på denne konto i statsregnskabet. Danmarks Statistik oplyser, at alle vurderinger af denne type udelukkende beror på oplysninger fra de rele-

Det overblik bilagstabel 1 giver, kan være nyttigt i forhold til den aktuelle diskussion om MIFRESTA-rammens fremtid. Konto 23.26.11 er den direkte miljøstøtte forvaltet af Miljøstyrelsen – programmet kaldes DANCEE (Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe) – som også hører hjemme under MIKA/MIFRESTA-rammebevillingen.

Bilagstabel 2 viser den samlede bistand på de konti, som er listet i bilagstabel 1. Som det fremgår, er der samlet set givet 6,3 mia. kr. i 2002-priser.⁷¹ Heraf er de 50% givet gennem DANCEE-programmet, mens yderligere 20% er givet gennem andre programmer under MIKA/MIFRESTA-rammen.

Bilagstabel 2: Samlet miljørelateret bistand til østlande. Udbetaling/Regnskab 1991-2002 samt bevilling 2003.

År	mio.kr. (årets priser)				procent			
	I alt	MIKA/ MIFRESTA til østlande (Foruden DANCEE)	Direkte Miljø- Bistand (DANCEE konto 23.26)	Andre støtte- ordninger	I alt	MIKA/ MIFRESTA til østlande (Foruden DANCEE)	Direkte Miljø- bistand (DANCEE konto 23.26)	Andre støtte- ordninger
1991	191	15	112	64	100%	8%	59%	34%
1992	86	15	13	58	100%	17%	15%	68%
1993	238	15	119	104	100%	6%	50%	44%
1994	406	17	149	240	100%	4%	37%	59%
1995	480	119	143	218	100%	25%	30%	45%
1996	480	138	199	143	100%	29%	41%	30%
1997	525	134	297	93	100%	26%	57%	18%
1998	425	153	176	97	100%	36%	41%	23%
1999	614	122	318	174	100%	20%	52%	28%
2000	630	162	345	123	100%	26%	55%	19%
2001	1.012	271	609	132	100%	27%	60%	13%
2002	437	14	241	182	100%	3%	55%	42%
2003*	360	9	173	178	100%	3%	48%	49%
I alt	5.885	1.184	2.895	1.806	100%	20%	49%	31%
i alt i 2002-pris**	6.298	1.264	3.077	1.956				

KILDE: STATSREGNSKABERNE 1991-2002, FINANSLOV 2003, (FINANSMINISTERIET)

NOTE: * = FORELØBIGE TAL, ** = KORRIGERET FOR INFLATION VHA. IMPLICIT BNP-DEFLATOR

Direkte miljøbistand til Central- og Østeuropa - DANCEE

I dette afsnit ser vi på den miljøbistand til Central- og Østeuropa, som er blevet administreret af Miljøministeriet (Miljøstyrelsen). Det er den støtte, specifikt rettet mod central- og østeuropæiske lande, der har haft det klareste miljøindhold. I Bilagstabel 1 svarer det til konto 23.26.11.

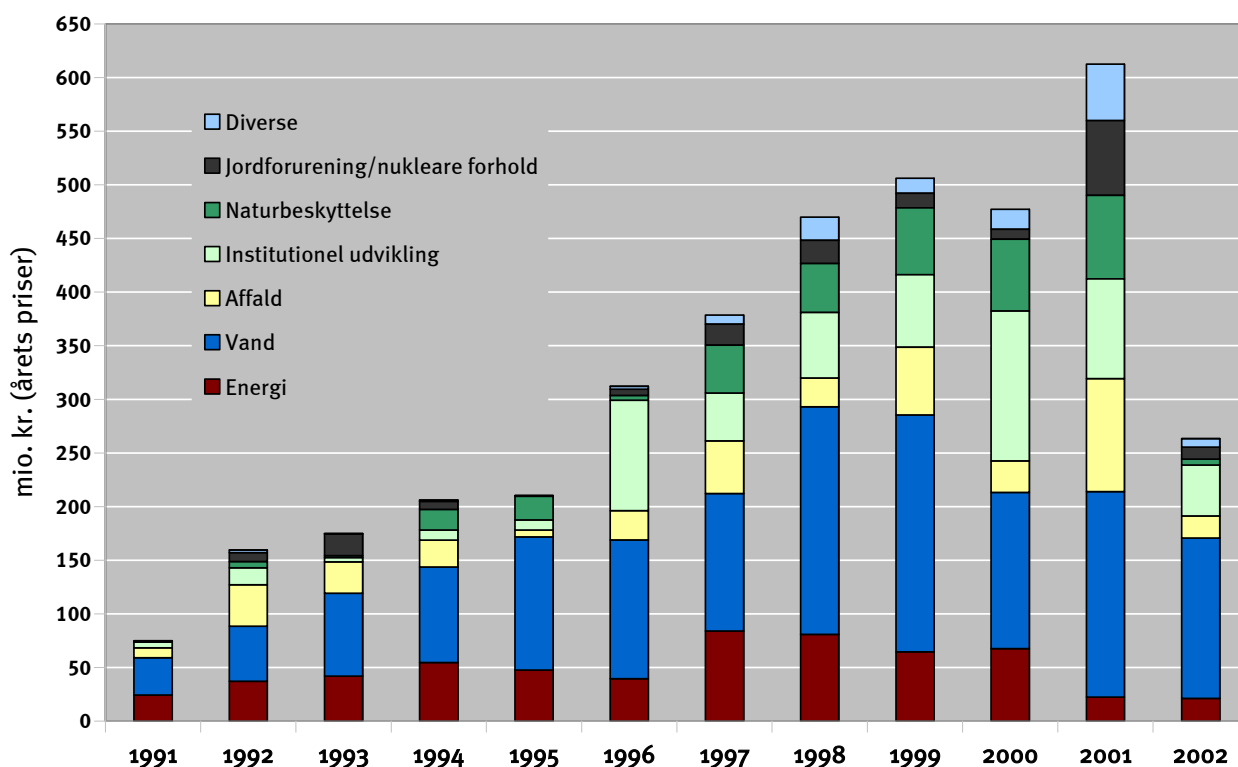
vante institutioner.

⁷¹ Bevillingerne de enkelte år er korrigeret for inflation vha. implicit BNP-deflator. Det er valgt at benytte denne implicitte indeks og ikke alternativt forbrugerprisindekset eller engrosprisindekset, da det drejer

Indsatsområder

Denne miljøstøtte har gennem tiden haft skiftende fokusområder. I Bilagsfigur 1 er både den samlede støtte samt de årlige tilsagn, fordelt på de forskellige indsatsområder, vist. Vi har valgt at vise udvikling i tilsagn om støtte de enkelte år, da det er det mest konsistente begreb over hele perioden.⁷² Som nævnt er tilsagn blot én mulig opgørelsesmetode. De fleste år er der på Finansloven givet en rammebevilling, som der kan gives tilsagn om støtte for. Der kan nogle år også være akkumuleret et beløb fra foregående år, enten fordi et foregående års faste bevilling ikke blev brugt op, eller fordi tilsagn om bevilling må trækkes tilbage. Udbetalingens størrelse kan variere fra hvad der er givet tilsagn om. Eksempelvis kan udefra kommende og uventede hændelser betyde, at projektet alligevel ikke gennemføres eller ændrer karakter.

Bilagsfigur 1: Fordelingen på indsatsområder af tilsagn fra Miljøstyrelsen (DANCEE) i perioden 1991- 2002, mio. kr. (årets priser)



KILDE: PÅ BAGGRUND AF OPLYSNINGER OM TILDELTE TILSAGN FRA MILJØSTYRELSENS KONTOR FOR INTERNATIONAL MILJØSTØTTE. TILSAGNSTAL KAN OGSÅ FINDES I ÅRSRAPPORTERNE OM MILJØSTØTTE TIL ØSTEUROPA. NOTE: 1991: VAND - INGEN POST HED OLIEFORURENINGSBEKÆMPELSE, 1994+1995; EKSTRA POST UNDER ENERGI, DER HEDDER RECIPIENT, 1994: VAND - INGEN POST HED RECIPIENT, 1995: AFFALD RUMMER KUN POSTEN FARLIGT AFFALD, 1997,1999 +2001: AFFALD RUMMER OGSÅ POSTEN ENERGIPRODUKTION FRA DEPONI, 1998+2002: ENERGI- INGEN POST HED ODS (CFCs).

sig om offentlige udgifter.

⁷² Tilsagn kan fortolkes som en udmøntning af, hvor meget bistand de administrerende institutioner føler sig bemyndiget til at indgå aftale om.

Tilsagn for år 2003 endnu ikke medtaget, da ikke alle tilsagn for året er givet. Miljøstyrelsens Kontor for International Miljøstøtte oplyser, at de forventer at give tilsagn til støtte, svarende til bevillingen på Finanslov 2003 på 173 mio.kr.⁷³

Som det ses i bilagsfigur 1, så er det område hvor der har været den største satsning vandområdet. Ud af den samlede støtte over hele perioden, har støtten til vandområdet alle år udgjort en væsentlig andel på mellem ca. 30% og ca. 60%. Samlet set er der givet tilsagn om støtte til projekter på vandområdet for godt 1,7 mia.kr. i 2002-priser. Et andet område, som har haft en særlig bevågenhed, er energiområdet. Støtten til dette område har været på over 20% af den samlede støtte de første seks år, hvorefter andelen af den samlede støtte til dette område har været under 20%. Hvad angår udvikling af institutioner, har der været stigende fokus på dette område i løbet af årene. Naturbeskyttelse har i udgangspunktet ikke været særligt højt prioriteret, men i 1994 til 2001 blev der udført en række projekter på dette område gennem administrativt samarbejde mellem Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen. De to sidste kategorier, jordforurening/nukleare forhold og diverse, udgør samlet set ikke en særlig stor del af tilsagnene, på nær i 2001, hvor det samlede tilsagn for de to kategorier udgjorde 20 procentpoint.

Geografisk fordeling af støtten

Bilagstabel 3 viser fordelingen af DANCEE-bistanden til de enkelte central- og østeuropæiske lande. Perioden der ses på, er fra år 1992 til og med 2001. Landene, der optages i EU i år 2004 er markeret med gråt.⁷⁴ Landene, der ikke fik optagelse i denne omgang, er Rumænien og Bulgarien. Som det fremgår af beregningen nederst i Bilagstabel 3, er støtten til de lande, der er kandidater til EU-optagelse i 2004 faldet fra at udgøre en andel på 77 pct. til kun at udgøre 37 pct. i 2001. Men i denne beregning af andel til EU-kandidatlande er diverse regnet til ikke-kandidatlande. Andelen af projekter der er rubriceret under "diverse", dvs. eksempelvis projekter med mere end ét modtagerland, er vokset fra nær nul til 23 pct. Hvorvidt diverse-puljen fortrinsvis går til kandidatlande eller ej, fremgår ikke af årsberetningerne fra DANCEE.

⁷³ Oplyst af fhv. kontorchef Palle Lindgaard-Jørgensen i april 2003.

⁷⁴ Det er otte af de ti Central- og Østeuropæiske lande, der har fået grønt lys for optagelse i EU. Dog skal nogle af disse lande først afholde en folkeafstemning, før der kan tages endelig beslutning om deltagelse i EU.

Bilagstabel 3: Fordelingen af DANCEE-støtte på lande i perioden 1992 – 2001, tilsagn om støtte fra Miljøstyrelsen, mio.kr. (årets priser)

Land/ År	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Baltikum	38,8	32	63	69	86,9	83,3	140,6	148,5	117,6	125,7
Polen	80	80	49,5	65,3	46,6	78,1	75	77	73,7	62,2
Tjekkiet					2,2	14,4	19,1	16,3	11,1	4,3
Slovakiet					10,6	4,4	16	22,6	31,7	35,9
CSSR	16,7									
Ungarn	13,4				0,7					
Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn		30	23,6	39,1						
Rusland	20,4	26	42,5		37,4	74,8	44,7	51,2	75,8	83,8
Hviderusland	1,6				7,7	11,9	1,3	0,4	5,5	2,9
Rusland og Hviderusland				34,3						
Rumænien					18,4	29,6	41,4	66,6	62	55,8
Bulgarien					16	26,6	22,1	22,3	19,1	43,7
Ukraine					1,9	27,1	49,3	48,2	53,1	64,8
Rumænien, Bulgarien og Ukraine				31,1						
Diverse	0,3	22	26,1	10,4	30,2	61,8	68,4	78,3	98,2	144,1
I alt	171,2	190,0	204,7	249,2	258,6	412,0	477,9	531,4	547,8	623,2
Andel af støtte til lande der er kandidater til EU-optagelse i 2004	77%	59%	55%	54%	57%	44%	52%	50%	43%	37%
Andel af støtte til diverse	0%	12%	13%	4%	12%	15%	14%	15%	18%	23%

KILDE: ÅRSBERETNINGERNE FOR MILJØSTØTTE TIL ØSTEUROPA I PERIODEN 1992 – 2001: (MILJØSTYRELSEN 1993; MILJØSTYRELSEN 1994; MILJØSTYRELSEN 1995; MILJØSTYRELSEN 1996; MILJØSTYRELSEN 1997; MILJØSTYRELSEN 1998; MILJØSTYRELSEN 1999; MILJØSTYRELSEN 2000; MILJØSTYRELSEN 2001; MILJØSTYRELSEN 2002)

NOTE: DIVERSE DÆKKER BL.A. PROJEKTER DER FOREGÅR I FLERE LANDE.

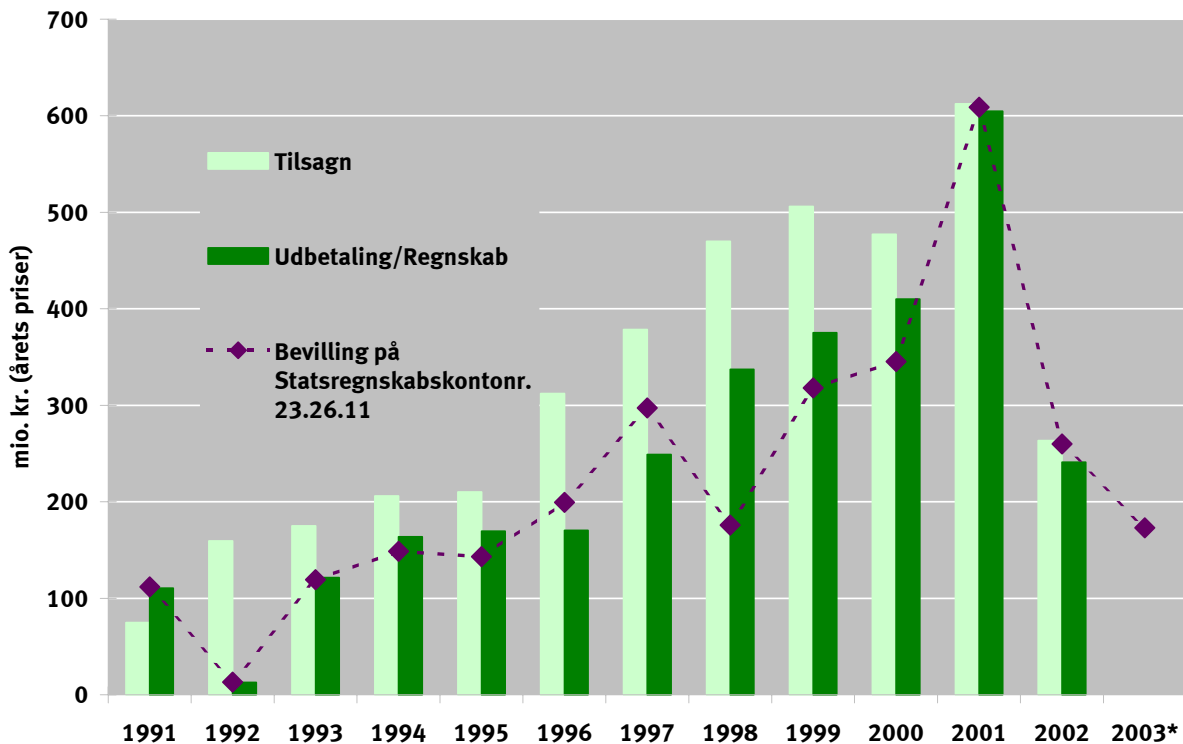
Som det fremgår af Bilagstabel 3 så har Baltikum, dvs. Estland, Letland og Litauen, modtaget miljøstøtte fra starten. I 1992 fik disse tre lande tilsammen tilsagn om knap 39 mio. kr. i støtte. Tilsagn om støtte til Baltikum toppede i 1999 med knap 149 mio. kr., hvilket svarer til 28% af de samlede tilsagn det år. Polen er også et af de lande, der har modtaget mest miljøstøtte i alle årene, jævnt faldende fra 47% til 10% hvert år. Rusland har op gennem 90'erne modtaget stigende støtte, og var i 2001 den største enkeltlandsmodtager med tilsagn om 83,8 mio.kr., svarende til godt 13% af den samlede sum det år.⁷⁵

Bevillinger, tilsagn og udbetalinger

Som nævnt er tilsagnene ikke identiske med den egentlige udbetaling eller den oprindelige bevilling på finansloven et givent år. Nedenfor følger en gennemgang af udviklingen i bevillinger, tilsagn og egentlige udbetalinger af miljøstøtte fra Miljøministeriet (Miljøstyrelsen). Miljøbistanden til Central- og Østeuropa har sin egen konto på finansloven og i statsregnskabet. Udviklingen i bevillinger, tilsagn og udbetalinger er angivet i Bilagsfigur 2.

⁷⁵ Alle beløb i dette afsnit er årets priser.

Bilagsfigur 2: Udviklingen i bevillinger, tilsagn og udbetalinger til Miljøbistand til Central- og Østeuropa, mio. kr. (årets priser)



KILDE: MILJØSTYRELSENS KONTOR FOR INTERNATIONAL MILJØSTØTTE

Som det fremgår af Bilagsfigur 2, har hverken udbetalingerne eller bevillingerne fulgt helt samme udvikling, som tilsagn. Generelt er tendensen dog klar: Stigende bevillinger og udbetalinger frem til og med år 2001, hvorefter der sker et fald.

Nogle projekter kan forløbe over flere år og får løbende udbetalt penge til at afholde udgifter mv. Efter endt projektforløb sørger Miljøstyrelsen for at rekvirere informationer om projektforløbet, herunder varighed, pris mv. Hvis ikke hele det afsatte beløb bliver brugt, returneres de overskydende midler til Miljøstyrelsen, som derefter kan bruge dem til andre projekter. Det kan være en af forklaringerne på, at ikke alle midlerne bliver brugt hvert år, mens det for nogle af de andre år gælder, at der bruges mere end der er bevilliget (hvilket kan skyldes overførsel af overskud fra tidligere år eller ekstrabevillinger).

Når en ny finanslov sammensættes, vil der nogle gange indgå overvejelser om eksisterende beholdninger (ikke udbetalte, tidligere bevilliget summer). Dermed kan

bevillinger ikke entydigt aflæses som den "reelle" størrelse af prioritering af miljøbistand de enkelte år. Det forklarer til eksempel, at bevillingen i 1998 var lavere end året før, selvom der var midt i en periode med klar tendens til stigende bevillinger. Bilagstabel 4 gengiver differencen mellem bevilling og udbetaling, som det er indberettet til Statsregnskabet. Her fremgår det, at der ved udgangen af 1997 var akkumuleret et overskud på 285,9 mio.kr.⁷⁶, som blev overført til året efter.

Bilagstabel 4 : Kontobevægelser Miljøbistand til Central- og Østeuropa (Konto 23.26.11)

Mio.kr. (årets priser)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 *
Bevilling + ekstravevillinger	111,7	13,2	119,3	148,7	143,2	199,3	297,4	175,9	317,9	345,3	608,9	259,5	173,0
Udbetaling/Regnskab**	110,5	12,8	121,4	163,8	169,6	170,4	249,1	337,3	375,3	410,0	604,8	240,7	
<i>Difference: Bevilling – Udbetaling</i>	-	-	-	-	-26,4	28,9	48,3	-161	-57,4	-64,7	4,1	18,8	
<i>Korrektion</i>	-	-	-	-		0,2	-0,2	0,5			-4,2	-2,9	
<i>Akk. overskud, overføres til næste år</i>	-	-	-	-	208,6	237,7	285,8	124,9	67,5	2,9	2,9	18,8	

KILDE: STATSREGNSKABER 1991-2002, FINANSLOV 2003, MILJØSTYRELSENS ÅRSRAPPORTER FOR MILJØBISTAND TIL CENTRAL – OG ØSTEUROPA 1992-2001: (MILJØSTYRELSEN 1993; MILJØSTYRELSEN 1994; MILJØSTYRELSEN 1995; MILJØSTYRELSEN 1996; MILJØSTYRELSEN 1997; MILJØSTYRELSEN 1998; MILJØSTYRELSEN 1999; MILJØSTYRELSEN 2000; MILJØSTYRELSEN 2001; MILJØSTYRELSEN 2002).

NOTE: * = MIDLERTIDIGT TAL FRA FINANSLOV FOR 2003.

** = FRA 2001 OG FREM ER OPGJORT TILSAGN I STEDET FOR UDBETALINGER.

LODRETTE LINIER INDIKERER ÆNDRET REGNSKABSPRAKSIS.

Der er i den observerede periode ændret regler for rapportering af tilskudsordninger til statsregnskaberne, hvilket betyder at tallene ikke er fuldt sammenlignelige over hele perioden. Fra 1991 til 1994 var bevillingen en rammebevilling på i alt 600 mio.kr., hvilket forklarer at der i 1995 er noteret et akkumuleret overskud overført fra forrige år på godt 208 mio. kr., selvom denne akkumulation ikke kan følges på Statsregnskaberne de år (Miljøstyrelsen 1993, s. 13; Miljøstyrelsen 1994, s. 11; Miljøstyrelsen 1995, s. 7).

Fra og med 2001 blev der indført nye principper for regnskab af statens tilskudsordninger, således at man gik fra et udbetalings- til et tilsagnsprincip (jf. Akt. 212 af 12. maj 2000). Af Budgetvejledning 2001 fra Finansministeriet forklares ændringen således:

⁷⁶ Årets priser.

*Tilsagn om tilskud udgiftsføres fremover på tidspunktet for indgåelse af en forpligtelse i stedet for som hidtil på udbetalingstidspunktet. Bevillingen på finansloven vil dermed fremover svare til årets tilsagnsramme. Med indførelsen af de nye principper for tilsagnsbudgettering anses en udgift for afholdt, når staten meddeler et tilsagn og derved påtager sig en forpligtelse, uanset om tilskuddet udbetales i indeværende eller senere finansår.*⁷⁷

Det betyder at der ikke længere indberettes udbetalinger til Statsregnskabet, men i stedet indberettes det samlede beløb, der er givet nye tilsagn om støtte for. Det kan ses ved sammenligning med tilsagn opgjort i alle årene i bilagstabel 1 (på konto nr. 26.23.11), at tallene for 2001 og 2002 stemmer overens med statsregnskabsstallene i bilagstabel 1. Statsregnskabet påvirkes generelt af de ændrede regnskabsregler for tilskud, men på miljøområdet er det særligt udtalt inden for miljøbistand.⁷⁸ Danmarks Statistik oplyser, at de har måttet indhente supplerende oplysninger i Økonomistyrelsen, der viser de faktisk udbetalte beløb, for at få sammenhængende opgørelser over tid (Danmarks Statistik 2003, s. 14).

MIKA/MIFRESTA-midler til Central- og Østeuropa

Det var på finansloven for 1993 forudsat, at MIKA/MIFRESTA-rammen ved en gradvis udbygning skulle være udfyldt i år 2000 og udgøre 0,5 % af bruttonationalindkomsten (BNI). Dette blev i marts 1998 ændret, så tidsrammen blev udvidet til år 2003. Siden regeringsskiftet i december 2001 har man dog valgt at tage MIFRESTA-rammen op til revision, og d. 19. juni 2003 opsagde Regeringen den politiske aftale med forligspartnerne om MIFRESTA-rammen.

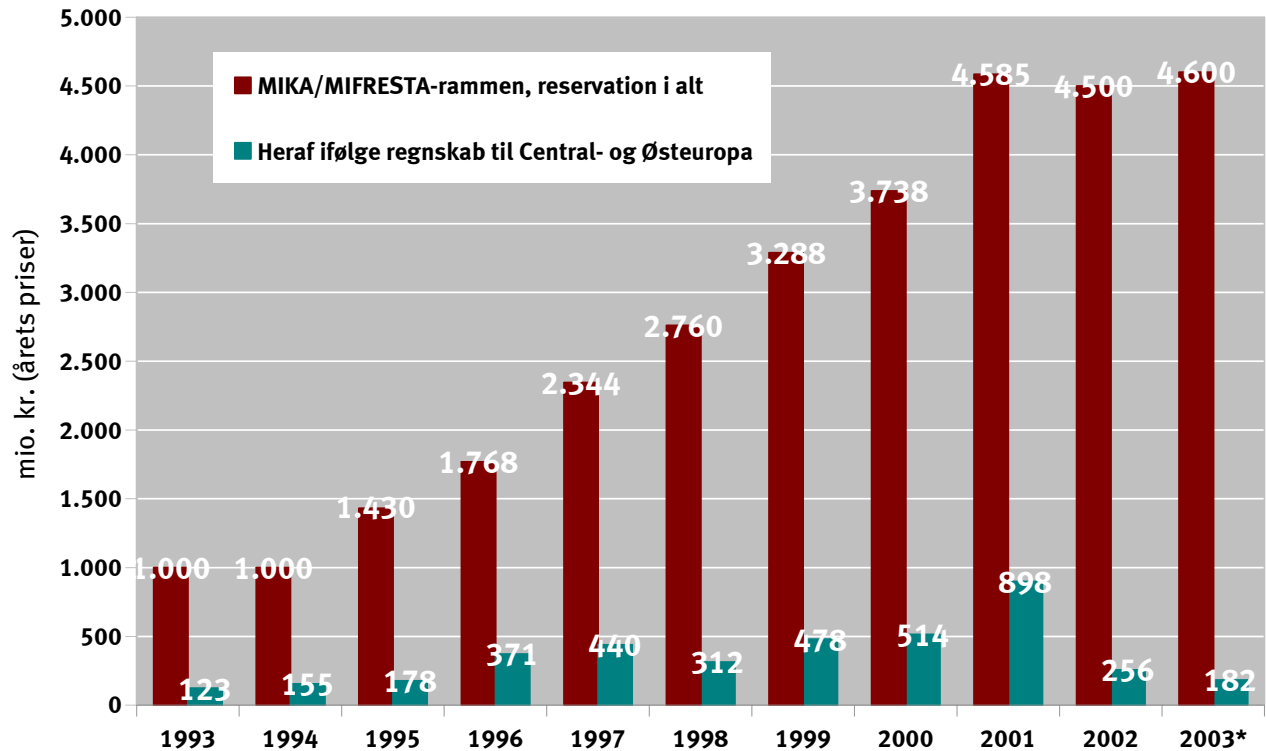
Bilagsfigur 3 viser udviklingen i de bevillinger, som svarer til de konti, som er markeret med blå(mørk) i oversigten i Bilagstabel 1. Disse er sat i forhold til den totale reservation på Finansloven hvert år til MIKA/MIFRESTA-formål. Ser man på perioden fra 1993 til år 2001, så var MIKA/MIFRESTA-støtten til Central- og Østeuropa stigende. Bistanden nåede sit foreløbige højdepunkt i 2001, hvor der var afsat knap 900 mio. kr. til miljø-, freds- og stabilitetsskabende formål. Stigningen over de 9 år var på over 500%, når der korrigeres for inflation, hvilket er mere end stigningstendensen i den samlede reservation til MIKA/MIFRESTA, der i samme periode vok-

⁷⁷ (Finansministeriet 2001, s.9-10).

⁷⁸ Af Budgetvejledning fra 2001 fremgår det, at de ændrede regler påvirker indberetning af mange typer tilskudsordninger på erhvervsstøtteområdet, boligområdet mv. (Finansministeriet 2001, s. 9).

se fra 1 mia.kr. til knapt 4.6 mia.kr.⁷⁹, hvilket svarer til en inflationskorrigeret vækst på 290%.

Bilagsfigur 3: Udviklingen i Tilsagn til miljøstøtte til de central- og østeuropæiske lande under MIKA/MIFRESTA-rammen i forhold til den samlede reservation, mio. kr. (årets priser)



KILDE: TAL FOR MIKA/MIFRESTA-RAMMENS STØRRELSE ER HENTET FRA FINANSLOVENES §35.11 (GENERELLE RESERVATIONER). TILSAGN TIL STØTTE TIL CENTRAL- OG ØSTEUROPA SVARER TIL KONTI MARKERET I BILAGSTABEL 1.

NOTE* = FORELØBIGE FINANSLOVSTAL.

Fra 2001 og frem er der sket et markant fald i den samlede sum givet i tilsagn til miljøstøtstøtte under MIFRESTA. Der blev givet 70% mindre i tilsagn til projekter i 2002 end i 2001, og det foreløbige finanslovstal for 2003 indikerer et fald på yderligere 30% fra 2002 til 2003. Tilsammen svarer det til et fald på 80% på to år.⁸⁰

⁷⁹ Årets priser.

⁸⁰ Disse vækstrater er korrigeret for inflation, der dog betyder meget lidt over et eller to år.

Litteraturliste til Bilag 1

Danmarks Statistik 2003 *Offentlige miljøindtægter og -udgifter 1992-2002*. Statistiske Efterretninger MILJØ OG ENERGI 2003:6. Danmarks Statistik.

Finansministeriet 2001 *Budgetvejledningen 2001*. Finansministeriet.
<http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp?artikelID=3148>

Forsvarsministeriet, Miljøministeriet, Udenrigsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet 2002 *Oplæg vedrørende MIFRESTA-rammens indsatsområder*. Udenrigsministeriet.
<http://www.um.dk/publikationer/oeststoette/mifrestarammen.doc>

Miljøstyrelsen 1993 *Tilskud til miljøaktiviteter i Øst- og Centraleuropa - Årsberetning for 1992*. Miljøstyrelsen. www.mst.dk

Miljøstyrelsen 1994 *Tilskud til miljøaktiviteter i Øst- og Centraleuropa - Årsberetning for 1993*. Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen. www.mst.dk

Miljøstyrelsen 1995 *Tilskud til miljøaktiviteter i Øst- og Centraleuropa - Årsberetning for 1994*. Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen. www.mst.dk

Miljøstyrelsen 1996 *Tilskud til miljøaktiviteter i Østeuropa - Årsberetning for 1995*. Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen. www.mst.dk

Miljøstyrelsen 1997 *Tilskud til miljøaktiviteter i Østeuropa - Årsberetning for 1996*. Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen. www.mst.dk

Miljøstyrelsen 1998 *Tilskud til miljøaktiviteter i Østeuropa - Årsberetning for 1997*. Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen. www.mst.dk

Miljøstyrelsen 1999 *Miljøbistand til Østeuropa - Årsberetning 1998*. Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen. www.mst.dk

Miljøstyrelsen 2000 *Miljøbistand til Østeuropa - Årsberetning '99*. Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen. www.mst.dk

Miljøstyrelsen 2001 *Miljøstøtte til Østeuropa - Årsberetning 2000*. Miljøministeriet. Miljøstyrelsen. www.mst.dk

Miljøstyrelsen 2002 *Miljøstøtte til Østeuropa - Årsberetning 2001*. Miljøministeriet. Miljøstyrelsen. www.mst.dk