

Den Asiatiske Infrastrukturinvesteringsbank (AIIB) ført af Beijing:

Global leder i infrastrukturinvestering, men til hvilken pris?

AIIBs mangelfulde omgang med gennemsigtighed og offentlige informationer.

En analyse af Dr. Korinna Horta og Wawa Wang,
VedvarendeEnergi for Heinrich-Böll-Stiftung

| December 2020

En endegyldig version af denne rapport fremlægges, når AIIBs bestyrelse har godkendt og offentliggjort bankes rammesætning for miljø og sociale spørgsmål (ESF).

Den Asiatiske Infrastrukturinvesteringsbank (AIIB) ført af Beijing:

Global leder i infrastrukturinvestering, men til hvilken pris?

AllBs mangelfulde omgang med gennemsigtighed og offentlige informationer.

**En analyse af Dr. Korinna Horta og Wawa Wang,
VedvarendeEnergi for Heinrich-Böll-Stiftung**

Liste over forkortelser

AIIB	Asian Infrastructure Investment
BRI	Bank Belt and Road Initiative
CEIU	Complaints-Resolution, Evaluation and Integrity Unit
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EIA	Environmental Impact Assessment
ESF	Environmental and Social Framework
ESGS	Environmental, Social, Governance System / Standards
ESMS	Environmental and Social Management System
FI	Financial Intermediary
G7	Group of Seven - intergovernmental organisation (Canada, France, Germany, Italy, UK, Japan and US)
ITDC	Indonesia Tourism and Development Corporation
IFC	International Finance Corporation
MCDF	Multilateral Cooperation Center for Development Finance
MOU	Memorandum of Understanding
PPI	Policy on Public Information
PPM	Project-Affected People's Mechanism

Indholdsfortegnelse

Resume	6
Hvorfor AIIBs kontekst er så vigtig	9
• Udviklingen af en ny form for multilateralisme	9
• En ny beslutningsproces: Centraliseringen af bankens beslutningskompetencer	11
• Et globalt lederskab i infrastrukturinvesteringer	12
AIIBs retningslinjer om gennemsigtighed i projekterne	15
• AIIBs Offentlige Informationspolitik "Policy on Public Information" (PPI)	15
• AIIBs Rammesætning for Miljø og Sociale Spørgsmål "Environmental & Social Framework" (ESF) fra 2016.	17
Eksempler på svage implementeringer af ESF-politikken	19
• Beijing Gas	19
• Mandilaprojektet: Turismeudvikling på øen Lombok i Indonesien	20
Problemer i den reviderede Rammesætning for Miljø og Sociale Spørgsmål (september 2020)	22
• Uklar uddelegering af ansvar til kunden	22
• Finansielle mellemænd	23
• Vage og mangelfulde standarder	26

Resumé

Klimakrisen og det accelererende tab af global biodiversitet er tæt forbundet med dårligt gennemtænkte store infrastrukturprojekter. Det omfatter kraftværker og infrastruktur til gas, som fører til store mængder af drivhusgasudledning i mange år samt store dæmninger, mineprojekter og eksportkorridorer, der ødelægger verdens skove og naturområder. Oveni de globale konsekvenser, udsættes lokalbefolkningen for forurening og tvangsforflytninger, samtidig med at livsgrundlaget i områderne ødelægges.

Udover de miljømæssige og sociale påvirkninger fra store infrastrukturprojekter, medfører projekterne ofte korrupsionsskandaler og uholdbar høj gæld, som er med til at hæmme udviklingsmuligheder på sigt.

Den asiatiske Infrastrukturinvesteringsbank (AIIB) finansierer store infrastrukturprojekter, der er kendetegnet ved høje miljømæssige og sociale risici. Derfor er adgangen til informationer om projekterne og retningslinjer omkring gennemsigtighed nøgleelementer. Det er den måde, hvorpå banken kan holdes ansvarlig af sine aktionærer og befolkningen.

En tidsbunden offentliggørelse af information om de miljømæssige og sociale konsekvenser af projekterne, samt ekspropriations- og genbosættelsesplaner er uundværlige i offentlige høringsprocesser. Udviklingsbanken har pligt til at forhøre sig hos påvirkede grupper og tredjeparter for at minimere risici i forbindelse med projekterne og om nødvendigt at omformulere projektdesignet eller finde alternative løsninger. Gennemsigtighed i processen og detaljerede projekthinformationer understøtter også kampen mod korrupsion, og er med til at undgå ophobning af gæld, der ikke er formålstjenelig.

Indenfor en femårig-periode er AIIB blevet en vigtig aktør i den multilaterale finansieringsverden. I øjeblikket har udviklingsbanken 82 medlemslande og 21 lande, som venter på at få godkendt deres medlemskab. Udviklingsbankens position skyldes i høj grad præsidentens og hans teams diplomatiske kompetencer, der alle har mangeårig erfaring fra Verdensbanken og andre multilaterale udviklingsbanker.

Alle de største europæiske økonomier, såsom Storbritannien, Tyskland, Frankrig og Italien blev stiftende medlemmer i udviklingsbanken, på trods af, at USA bad om det modsatte. Den kile der er drevet ind mellem G7-landene, symboliserer en diplomatisk sejr for Kina og et splittet Vesten.

Imens USA og Japan til dato stadig ikke har søgt om optagelse i AIIB, har de andre vestlige landes medlemskab haft en afgørende betydning for anerkendelsen af AIIB som en troværdig international udviklingsbank for verdens ledende kreditvurderingsinstitutioner. Det giver AIIB mulighed for at skaffe yderligere midler udover den oprindelige kapitalbeholdning på 620 milliarder kroner.

Idet AIIB arbejder på at blive den førende udviklingsbank inden for finansieringen af infrastrukturprojekter, vil denne rapport give et overblik over, hvorfor klare og obligatoriske retningslinjer for gennemsigtighed er specielt vigtige i sammenhæng med AIIB.

Kina er drivkraften bag AIIB, og er i gang med at udvikle en ny form for multilateralisme, hvor Kina selv definerer spillereglerne. Den beslutningsproces, der er blevet vedtaget af bestyrelsen i AIIB, er udtryk for et radikalt brud med de etablerede procedurer, som man ser i andre udviklingsbanker. Beslutningskraften er centreret hos AIIBs præsident med den begrundelse, at det er mere effektivt.¹ Antagelsen er, at et hurtigt og fleksibelt system (effektivitet) vil tiltrække flere virksomheder og gøre AIIB til verdens ledende udviklingsbank inden for infrastrukturprojekter allerede i 2021.²

Overholdelsen af tidsbundne retningslinjer for offentliggørelse af informationer, offentlige høringer og implementeringen af miljømæssige og sociale standarder er tidskrævende og vil med al sandsynlighed blive set som en unødvendig del af processen.

Den store risiko er, at AIIBs tilgang kan skabe præcedens og svække miljømæssige og sociale standarder i hele sektoren, fordi de internationale udviklingsbanker alle kæmper om de samme virksomheder og investeringsmuligheder. Samtidig mindskes civilsamfundsorganisationers råderum i flere lande, alt imens klimakrisen og det uoprettelige tab af biodiversitet har nået et kritisk stadie.

Denne rapport vil fokusere på AIIBs bestemmelser om gennemsigtighed og offentliggørelsen af informationer. De er angivet i bankens Offentlige Informationspolitik "*Policy on Public Information*" (PPI), som blev vedtaget i september 2018, og deres Rammesætning for Miljø og Sociale Spørgsmål "*Environmental and Social Framework*" (ESF). Retningslinjerne under ESF

1 AIIB, Paper of the Accountability Framework (no date/ingen dato), sp. 1, paragraf 3, blev virksom i januar 2019

2 AIIB, Strategy on Mobilizing Private Capital for Infrastructure, 9. februar 9, 2018.

blev vedtaget under grundlæggelsen af AIB i januar 2016, ændret i februar 2019 og vil være gældende indtil juli 2021. Denne rapport vil undersøge bestemmelserne i det nye udkast til ESF-rammesætningen, som blev offentliggjort i september 2020. I øjeblikket er dette udkast i offentlig høring, og den endelige version skal godkendes af AIBs bestyrelse i februar 2021, så den kan erstatte deres nuværende ESF.

AIBs rammesætning indeholder de "rigtige" buzzwords om gennemsigtighed. ESF ser ud til at være skræddersyet til deres aktionærer, især de europæiske. Det nyeste udkast mangler dog klare retningslinjer på mange vigtige områder. Udkastet indeholder ikke klare krav om tidsbundne offentliggørelser af informationer om projekter, der udsætter klimaet og lokalbefolkningen for stor risiko. Medmindre udkastet ændres, mister AIB muligheden for at fremme demokratiske beslutningsprocesser, retfærdighed og bæredygtighed i deres projekter. Coronakrisen har yderligere forstærket udviklingsbankens ønske om effektivitet i processen og reduceret overvågningen af deres investeringer. AIBs COVID-19 hjælpepakke, som skal hjælpe offentlige og private virksomheder, er sat til at råde over ca. 81 milliarder danske kroner i perioden april 2020 – oktober 2021. Til sammenligning har udviklingsbanken udstedt lån med en sammenlagt værdi på 124 milliarder danske kroner siden den blev grundlagt.

Ifølge AIB vil hjælpepakken inkludere hurtigere og mere fleksible udbetalinger af midler, samt forøge mængden af projekter og udlån gennem finansielle formidlere. Kravet om informationer vedrørende de miljømæssige og sociale vurderinger af projekterne vil blive afgjort separat for hver enkelt sag. En sådan tilgang muliggør en udsættelse eller nedprioritering af sociale og miljømæssige hensyn.

Imens konsekvenserne af coronakrisen til en vis grad kan retfærdiggøre en fremskyndelse af udbetalingen af investeringer, så er gennemsigtighed i investeringen af projekterne en vigtig garanti for, at hjælpepakken ikke bliver til business-as-usual - blot med mindre monitorering.

Hvorfor AIIBs kontekst er så vigtig Udviklingen af en ny form for multilateralisme

Til AIIBs årlige møde i 2020 sagde Kinas præsident Xi Jinping det følgende: *"I slutningen af 2013 foreslog jeg på Kinas vegne grundlæggelsen af AIIB. Vores projekt er målrettet mod, at udvikle infrastruktur og forbindelser i Asien og at udvide det regionale udviklingssamarbejde. AIIB blev officielt grundlagt den 16. januar 2016. I de følgende år har AIIB fulgt de internationalt etablerede principper og retningslinjer for multilaterale udviklingsbanker. Banken har opereret som en virkelig international, regelbaseret institution af højeste standard. [...] Nu hvor flere venner og partnere er kommet om bord og er med, til at sikre en meget høj kvalitet i samarbejdet, er AIIB blevet etableret som en ny type professionel, effektiv og ren udviklingsbank."*³

Dette korte citat giver et vigtigt indblik i Kinas forståelse af AIIB: Det suggererer, at Kinas infrastrukturprogram Belt and Road-initiativ (BRI) og AIIB ikke blot blev grundlagt af det samme styre og i det samme år men også med det samme formål.

I begyndelsen insisterede AIIB på at distancere sig fra BRI-initiativet, og at overlap kun opstod fordi begge investerer i infrastrukturprojekter. I senere tid har AIIB også lagt vægt på at referere til sig selv som en international organisation modsat BRI, som er blevet etableret udelukkende af Kina.

I betragtningen af, at AIIB stiller krav om medlemskab må den betragtes som en reel udviklingsbank. Men i lyset af, at Kinas præsident Xi Jinping har kontrol over alt, som vedrører Kina, kan det være svært at forestille sig, at den bank, som han har grundlagt, der er baseret i Beijing og hvor det kinesiske kommunistparti har en aktiemajoritet, kan være en uafhængig international institution adskilt fra Kinas overordnede geopolitiske og økonomiske strategier.⁴

I lyset af den voksende europæiske bekymring for, at BRI-projekter kan undergrave Europas interne samhørighed og potentielt have konsekvenser for Europas politiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige fremtid,

³ Kommentarer af Kinas præsident Xi Jinping ved åbningsceremonien til det femte årlige møde for AIIB i Beijing den 28. juli 2020.

⁴ <https://www.oav.de/iap-32018/artikel-915.html>

skal de europæiske medlemmer af AIIB forøge deres bestræbelser på at undersøge, hvordan AIIB investerer. Her er sikringen af retningslinjer om gennemsigtighed i processen og krav om tidsbundne offentliggørelser af informationer om projekterne altafgørende i monitoreringen af udviklingsbanken.

Gennemsigtighed i processen og offentlig adgang til informationer om projekterne er essentielle elementer i alle infrastrukturinvesteringer, uanset om en udviklingsbank har hovedsæde i Washington, Frankfurt, Manila eller Beijing. Pressefrihed, internetfrihed og forsamlingsfrihed for civilsamfundet giver mulighed for at monitorere, hvordan udviklingsbankerne investerer i infrastrukturprojekter. Hvis en udviklingsbank i Washington skaber problemer for landsbyer i Indien, så har de mulighed for at tage sagen til den amerikanske højesteret. Det tyske parlament stiller ofte spørgsmål angående den tyske regerings medlemskab i multilaterale udviklingsbanker og holder regeringen ansvarlig for deres støtte til specifikke projekter. Det er ikke perfekte systemer, men en eller anden form for adgang til deltagelse er essentielt i et demokratisk system.

Den fremherskende politiske kultur i AIIBs største aktionær – Kina – giver meget lidt råderum til ytringsfrihed, offentlige høringer eller uenighed. Kinas præsident, Xi Jinping, har kontinuerligt strammet grebet om landets medier og civilsamfundsorganisationer inklusive dem, som arbejder med menneskerettigheds-, miljømæssige- og folkesundhedsspørgsmål. På den baggrund hviler et endnu større ansvar på AIIBs aktionærer, for at monitorere udviklingsbankens projekter og deres konsekvenser.

I begyndelsen af sin tale, understregede Kinas præsident, Xi Jinping, at AIIB efter sin grundlæggelse arbejdede efter de samme modeller og principper som andre internationale udviklingsbanker. AIIB har i den grad udvist strategisk tæft, ved at hyre personer til ledende stillinger, der kunne give dem international anerkendelse som institution. Det har både drejet sig om personernes nationalitet og deres mangeårige erfaring fra andre multilaterale udviklingsbanker. Derfor er det ikke overraskende, at flere af bankens centrale dokumenter, herunder Deltagelsesbetingelserne "*Articles of Agreement*", næsten er direkte kopier af dokumenter fra andre udviklingsbanker.

Men som Xi Jinping indikerer i sin åbningstale, så har AIIB startet et nyt kapitel. Han påpeger, at AIIB efter de første år, hvor de har konsolideret deres medlemmer ("*... nu hvor flere venner og partnere er kommet om bord og er med, til at sikre en meget høj kvalitet i samarbejdet...*"), nu er blevet etableret som en ledende og særligt effektiv institution.

En ny beslutningsproces: Centraliseringen af bankens beslutningskompetencer

AllB har vedtaget en ny beslutningsproces, der skal være med til at fremskynde beslutninger, samt understøtte bankens mål om at blive anerkendt som en særligt effektiv, hurtig og meget fleksibel udviklingsbank. Dokumentet "*Accountability Framework*" (rammesætning for ansvarlighed),⁵ beskriver hvordan AllBs præsident kan få overdraget beslutningskompetencen om projektinvesteringerne fra udviklingsbankens bestyrelse. Denne regel trådte i kraft i januar 2019, og gælder indtil videre kun under specifikke forhold. Det første projekt i en given sektor eller i et givent land og projekter i andre regioner skal stadig godkendes af bestyrelsen i udviklingsbanken. Bortset fra det kan AllBs præsident egenhændigt godkende investeringer i projekter på op til 1.249 milliarder danske kroner for den offentlige sektor, op til 350 millioner danske kroner for den private sektor og op til 218 millioner danske kroner for kapitalinvesteringer. Over tid forventes præsidentens ret til egenhændigt at godkende større lån og større projekter at udvides.

En gennemgang af AllBs "*Accountability Framework*" er planlagt til næste år. Den gennemgang bør tage højde for den evalueringsrapport, som den Europæiske Genopbygnings- og Udviklingsbank (EBRD) lavede i 2019, hvor de identificerede alvorlige problemer med beslutningsprocessen for mindre investeringer.^{6 7}

AllBs internationale bestyrelse ser ud til at være blevet overbevist om at effektivitet er vigtigere end ansvar - stik modsat af hvad Tyskland og andre aktionærer har ønsket. Bestyrelsen godkendte det foreslåede "*Accountability Framework*" trods mangel på klare retningslinjer om offentlig adgang til informationer om projekterne. Det er også uklart, hvilke informationer der deles med udviklingsbankens bestyrelse. Bestyrelsen får adgang til en to-årig projekt-portefølje der indeholder grundlæggende informationer vedrørende projekterne såsom navn, sektor, land

5 AllB, Paper of the Accountability Framework (intet årstal), s. 1, paragraf 3, blev virksom i januar 2019.

6 EBRD tillod administrationen selv at godkende projekter på op til 25 millioner euro via "Delegated Authority" (DA, delegeret autoritet). Beløbet var blevet hævet fra 10 millioner euro efter et pilotstudie. For at sikre kontrolmekanismerne undersøgte EBRDs evaluationsafdeling fordelingen af beslutningsmagt i henhold til projekter og sluttede, at kvaliteten havde lidt. De fandt for eksempel beskrivelsen af brugen af midler for vag og opdatede mangler i kvaliteten på projektdesign, godkendelse og i rapporterne. Derudover påpegede evaluationen, at der mangler et system, til at informere EBRD-styrelsen om finansielle ændringer i projekter, der er blevet godkendt af delegationen.

7 Special Study on Delegated Authority by EBRD's Evaluation Department, marts 2019.

og størrelsen på lånet. Længere henne i forløbet får udviklingsbankens bestyrelse tilsendt et projektresumé. Spørgsmålet er, hvorvidt et kort resumé er tilstrækkeligt til at belyse komplekse risici associeret med store infrastrukturprojekter. Ingen af disse informationer gøres offentligt tilgængelige før den endelige godkendelse af finansieringen.

I oktober 2020 har udviklingsbanken gennem sit "*Accountability Framework*" godkendt lån med en samlet værdi på 2.8 milliarder danske kroner til fire store infrastrukturprojekter i hhv. energi- og transportsektoren. Ifølge de korte projektresuméer, der enten blev offentliggjort på dagen eller endda dagen efter projekterne blev godkendt, ville i hvert fald to af de godkendte projekter kræve ekspropriation og genbosættelsesplaner. Den sene og mangelfulde offentliggørelse af projekternes miljømæssige og sociale konsekvenser har betydet, at hverken udviklingsbankens bestyrelse eller uafhængige parter har haft mulighed for at foreslå ændringer af projekt-designet før godkendelsen.

Selve begrebet "*Accountability Framework*" er et godt eksempel på, hvordan AIB har efterlignet andre udviklingsbankers sprogbrug, men givet den en anden betydning. I Verdensbanken (WB), i Den Asiatiske Udviklingsbank (ADB) og i andre udviklingsbanker er begrebet "ansvarlighed" tæt forbundet med muligheden for at retsforfølge dem. Denne mekanisme er indenfor de sidste 25 år blevet en vigtig del af institutionernes beslutningsprocesser. De repræsenterer en bottom-up tilgang, hvor udviklingsbankerne skal undersøge lokale klager om overholdelsen af nationale love på social- og miljøområdet, samt facilitere løsninger på området. AIBs tilgang kan derimod bedst beskrives som en top-down tilgang.

AIB har koncentreret beslutningskompetencen hos deres præsident i en sådan grad, at det er en tydeligt anderledes proces end i andre multilaterale banker. Dette styrker behovet for klare krav om gennemsigtighed i processen og tidsbundne offentliggørelser af projektinformationer.

Et globalt lederskab i infrastrukturinvesteringer

I begyndelsen investerede AIB kun i infrastrukturprojekter, hvor andre multilaterale udviklingsbanker var involveret, og rettede sig efter disses retningslinjer omkring miljøkrav, menneskerettigheder og gennemsigtighed i processen. Udviklingsbanken brugte denne periode på at konsolidere institutionen og på at opbygge finansiell kapacitet.

Nu forbereder AIIB sig på at gå ind i en ny fase, hvor banken i stigende grad vil fokusere på at udvikle sin egen lånepolitik uden henvisninger til andre udviklingsbanker. Ifølge AIIBs Strategi for at maksimere privat finansiering "*Strategy on Maximizing Private Finance*", er det bankens mål at blive globalt førende inden for finansieringen af infrastrukturprojekter fra 2021 og fremad.⁸ Disse investeringer vil ikke kun begrænses til Asien, men også fokusere på Afrika, Sydamerika og Europa.

Et godt eksempel er AIIBs lån til Keppel Asia Infrastructure Fund, en kapitalfond med hovedsæde i Singapore grundlagt af Keppel Corporation. I april 2020 fik fonden 932 millioner danske kroner til et infrastrukturprojekt.⁹ En anden af Keppel Corporations datterselskaber, Keppel Offshore & Marine, fik en bøde på 2.6 milliarder kroner i december 2017, fordi selskabet havde brugt 310 millioner danske kroner til at bestikke personer indenfor den brasilianske oliesektor for at få adgang til lukrative aftaler.¹⁰

Når dele af projekterne finansieres af tredjeparter såsom Keppel-fonden, uddelegerer AIIB gerne beslutningskompetencen til fx Keppel-fondens ledelse, der får ansvaret for både projektets implementeringen og overvågningen af de miljømæssige og sociale konsekvenser. Det foregår i henhold til udviklingsbankens system for administrering af miljø og sociale hensyn "*Environmental Social Governance System*" (ESGS), som den har indført for netop den slags projekter.¹¹ Dertil hævder AIIB, at alt er i overensstemmelse med deres egne miljømæssige og menneskeretlige retningslinjer, og at de vil bevare denne undersøgelsesproces i projekter finansieret af tredjeparter, hvilket er problematisk taget i betragtningen af, at al information om projekterne hemmeligholdes - selv generel information.

AIIB er særligt aktiv indenfor investeringer i værdipapirer der bruger ESG-standarder, såsom klimaobligationer. ESG-standarderne er dog kendt for at være uklare. I en artikel i Financial Times understreges det, at der er behov for mere uafhængige data til at støtte op om brugen af ESG-standarderne, samt at der skal føres bedre tilsyn med standarderne, hvis ikke det skal ende med en forspildt chance for positiv forandring.¹² AIIB understreger, at de er med til at beskytte deres ESG-kunders fortrolighed ved ikke at offentliggøre informationer udover dem der anføres i projektporteføljen

8 AIIB, Strategy on Mobilizing Private Capital, 9. februar 2018

9 TEMSAK, Singapore's State Fund, ejer ca. 20% af aktierne i dets moderfirma Keppel Corporation.

10 <https://www.channelnewsasia.com/news/business/keppel-o-m-bribery-case-what-you-need-to-know-9836154>

11 <https://www.aiib.org/en/projects/details/2020/approved/Multicountry-Keppel-Asia-Infrastructure-Fund.html>

12 Financial Times, Sustainable Funds must work harder to vet their investments, 4. august 2020.

(sektor og selskab). Informationer om konkrete investeringer er umulige at få indsigt i og projektporteføljen holdes ikke opdateret i et omfang der gør det muligt, at følge med i ændringer. Den intentionelle hemmeligholdelse af informationer om projekternes underopdeling kan være med til at forhindre samfundsgrupper, som vil blive påvirket af projektet, i at have mulighed for at klage over projektet eller søge om kompensation.

Et andet eksempel på, hvordan AIIB ekspanderer, er, at udviklingsbanken skal stå i spidsen for **Multilateral Cooperation Center for Development Finance (MCDF)**. MCDF skal have ansvaret for at koordinere og mobilisere finansieringen af infrastrukturprojekter, som derefter vil blive administreret og formodentlig investeret i af AIIB. MCDF er kendetegnet ved at være funktionelt uafhængigt af AIIB og ved ikke skulle stå til regnskab overfor AIIBs bestyrelse, men blot overfor et separat styrende organ. På trods af at MCDF vil få sin egen bestyrelse, er der intet, der tyder på, at de vil få deres egne medarbejdere, som skal stå for at forberede projekterne. Det må derfor antages at disse opgaver vil blive varetaget af AIIBs medarbejdere ifølge AIIBs procedurer og retningslinjer.

Det var det kinesiske finansministerium, der tog initiativ til grundlæggelsen af MCDF, og ifølge kinesiske regeringsrapporter er MCDF resultatet af en diskussion, der fandt sted på Belt and Road Forum for International Cooperation i Beijing i 2017.¹³ Imens kinesiske medier refererer til MCDF som en platform for investeringer indenfor BRI-programmet, er der samtidigt blevet underskrevet et aftalememorandum mellem MCDF og 8 multilaterale banker i 2019, hvor BRI-programmet ikke nævnes.¹⁴

Aftalememorandummet refererer til samarbejde, men nævner intet om forpligtelser med hensyn til finansiering. Indtil videre har fem lande, herunder Egypten, Saudi Arabien, Ungarn, Cambodia og Filippinerne, udover Kina, bidraget med finansiering til MCDF på op til 1.1 milliarder danske kroner.¹⁵ Alle de nævnte lande er blevet kritiseret for deres styreformer.

Da AIIB generelt udvider sine aktiviteter så udviklingsbanken har mulighed for at investere i selvstændige projekter, låne og investere i finansielle mellemmand, investere i offentlige og private aktieselskaber, samt administrere MCDF, er det vigtigt at sikre sig, at aktionærer og offentligheden som helhed har muligheden for at monitorere de miljømæssige og sociale konsekvenser af AIIBs investeringer.

13 http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/15/c_136286376.htm

14 Memorandum of Understanding on Collaboration on Matters to Establish the Multilateral Cooperation Center for Development Finance, 25. marts 2019.

15 <http://www.chinadaily.com.cn/a/202007/08/WS5f0582c6a3108348172581cf.html>

AIBs retningslinjer om gennemsigtighed i projekterne

AIB offentliggør ikke visse informationer såsom informationer relateret til personale- eller forretningsforhold. Dette er almindelig praksis i branchen. Men specifikke informationer om projekter inkl. vurderinger af de miljømæssige og sociale konsekvenser falder udenfor denne kategori. Der findes ingen legitime grunde, til at den slags informationer skal hemmeligholdes.

Den tyske regering, der er den største ikke-regionale aktionær i AIB, og tidligere formand – nu næstformand i repræsentantskabet for eurozonen i AIBs bestyrelse, har meldt klart ud, at det skal ændres. Det tyske finansministerium skriver i et brev til det tyske parlament i 2017, at Tyskland vil kræve, at AIB udarbejder klare og tidsbundne krav om offentliggørelsen af informationer for at interessenter har mulighed for en aktiv deltagelse og til at påvirke processen.¹⁶

Ligeledes har FN's højkommisær for menneskerettigheder opfordret AIB til at vedtage specifikke tidsrammer for en tidlig offentliggørelse af rapporter om de miljømæssige og sociale konsekvenser af projekterne, inden investeringerne godkendes.¹⁷ Begge udtalelser afspejler en bekymring for, at manglen på klare tidsbundne retningslinjer om offentliggørelsen af informationer, vil gøre det vanskeligt – hvis ikke umuligt – at få offentlige input og kontrollere store infrastrukturprojekter, der kan påvirke hele regioner og lande.

AIBs Offentlige Informationspolitik "*Policy on Public Information*" (PPI)

I 2018, da udviklingsbanken skulle vedtage deres offentlige informationspolitik "*Policy on Public Information*" (PPI) sagde bankens præsident, "*at gennemsigtighed i processen og ansvarlighed er de to vigtigste grundsten i AIBs beslutningsprocesser.*"¹⁸

¹⁶ Brev fra det tyske finansministerium rettet til formanden for finanskomiteen i den tyske forbunds- dag den 24. januar 2017. Den oprindelige tyske tekst har følgende ordlyd: "In ihrer Kommunikationspolitik soll die Bank Kommunikationsfristen und Zeiträume eindeutig benennen, um eine aktive Stakeholder-Kommunikation zu ermöglichen."

¹⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Recommendations for AIB Policy on Public Information, 16. marts 2018.

¹⁸ <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2018/AIB-Modernizes-its-Policy-to-Increase-Transparency.html>

AllB skriver i "*Policy on Public Information*" (PPI), at hensigten er at skabe gennemsigtighed i processen ved at gøre informationer om projekterne offentligt tilgængelige. Men retningslinjerne i dokumentet er baseret på principper, frem for kriterier. Det betyder, at der er en række overordnede principper, som man arbejder efter, hvor visse dokumenter er undtaget. Udover det, er der ikke nogen krav, om hvilke dokumenter man skal offentliggøre, eller hvornår de skal offentliggøres.

De grundlæggende principper i AllBs PPI viser gode intentioner, men er ineffektive. Der er behov for at tilføje en detaljeret liste over de dokumenter, som skal offentliggøres, og de som er undtaget.¹⁹ Principperne har ikke tilstrækkelig indflydelse på den nuværende praksis, hvor dokumenter i høj grad hemmeligholdes, selvom de tydeligvis kunne være med til at styrke dialogen mellem de deltagende parter. Det omfatter også rapporter, som ville være relevante for den brede befolkning, såsom monitoreringsrapporter²⁰ om AllBs projekter, eller tidlige vurderinger af de miljømæssige og sociale konsekvenser af projekterne.

I afsnittet "*Presumption in Favor of Disclosure*" (forudindtagelse til fordel for offentliggørelse) er der en undtagelse, som begrundes med "*hensyn til bankens effektivitet*".²¹ I praksis er det et smuthul, hvor omkostnings- og effektivitetsovervejelser kan tilsidesætte gennemsigtigheden i processen. Det er AllBs ledelse, der har ansvaret for effektiviteten i arbejdet, hvilket svækker incitamentet for at implementere konkrete krav, samt er med til at retfærdiggøre hemmeligholdelsen af informationer, som det ville være i befolkningens interesse, at offentliggøre.

Ligeledes indeholder afsnittet "*overarching intentions*" (generelle målsætninger) også en undtagelse, som giver mulighed for at hemmeligholde informationer, der kan "*kompromittere bankens internationale omdømme i henhold til §31 i vedtægterne, eller er uforenelig med bankens pligt til at respektere nationale love*."²²

19 Det er AllBs præsidents opgave, at udstede direktiver til omsætningen af bankens erklærede politik. Bankens "*Directive on Public Information*," udsendt i november 2019, omfattede en liste af dokumenter, der skulle offentliggøres, men ingen tidsramme for dokumentationen af miljø- eller sociale udvirkninger. https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/role-of-law/content/index/_download/Directive-on-Public-Information.pdf

20 AllBs direktiv "*Directive on Sovereign-backed and Non-sovereign-backed Financings*" (10. juli 2019) foregiver, at banken skal offentliggøre sine kontrolrapporter for "*Non-sovereign-backed*" projekter. Samtidig skal banken fremlægge "*det samlede projektdokument umiddelbart efter projektgodkendelsen*."

21 AllB, *Policy on Public Information*, september 2018, paragraf 4.3.

22 AllB, *Policy on Public Information*, september 2018, paragraf 8.1.6

Bankens internationale omdømme og dens forpligtelser til ikke at intervenere i medlemslandes interne anliggender, står tydeligt i bankens vedtægter, men det er uklart, hvordan det forholder sig til implementeringen af PPI.²³

Derudover indeholder PPI en undtagelse, som muliggør hemmeligholdelsen af informationer om projekter finansieret af AIIB i henhold til den nationale lovgivning, hvis en regering finder visse informationer for følsomme.

Modsat de forventninger, udviklingsbanken selv havde været med til at vække, fremviser dens PPI ingen retningslinjer om offentliggørelse af informationer vedrørende de miljømæssige og sociale konsekvenser. Dokumentet refererer i stedet for til §57 og §58 i AIIBs Rammesætning for Miljø og Sociale Spørgsmål "*Environmental and Social Framework*" fra 2016.

AIIBs Rammesætning for Miljø og Sociale Spørgsmål "Environmental & Social Framework" (ESF) fra 2016.

Som nævnt i det tidligere afsnit indeholder bankens Rammesætning for Miljø og Sociale Spørgsmål "*Environmental and Social Framework*" (ESF) to afsnit om informationspolitikken. Disse paragraffer forpligter involverede virksomheder (§57) og AIIB selv (§58) til at offentliggøre fastlagte former for information. På trods af, at politikken har den rigtige ordlyd, mangler essentielle krav om tidsbundne offentliggørelser af informationer såsom vurderinger af de miljømæssige og sociale forhold, og genbosættelser. I stedet for anbefaler paragrafferne blot, at man offentliggør dokumenter rettidigt. I tilfælde af investeringer der kommer fra offentlige midler, bør dokumenterne offentliggøres inden den afgørende beslutning træffes. For lån i den private sektor bør det ske så tidligt som muligt i beslutningsprocessen.²⁴

I februar 2019, besluttede AIIBs bestyrelse bag lukkede døre, at tilføje en ekstra bestemmelse, der svækkede den allerede vage politik på området endnu mere.²⁵ Bestemmelsen anbefaler virksomheder at offentliggøre offentlig information "så snart den er tilgængelig". Dette er en nedgradering af de tidligere bestemmelser angående offentliggørelsen af informationer, hvor det bør ske inden de afsluttende beslutninger træffes (offentlig sektor), eller så tidligt som muligt i beslutningsprocessen (privat sektor).

23 Dette argument rejses også af FNs menneskerettighedskommissær i Recommendations for AIIB Policy on Public Information, 16. marts 2018. [Transparency.html](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Transparency/Pages/Recommendations-for-AIIB-Policy-on-Public-Information.aspx)

24 AIIB, Environmental and Social Framework, paragraffer 57 og 58, februar 2016

25 https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/Final-ESF-Mar-14-2019-Final-P.pdf

Dertil giver den nye bestemmelse mulighed for, at AllBs ledelse kan udsætte offentliggørelsen af informationer til et ubestemt tidspunkt, hvis der er tale om følsomme forretningsoplysninger, eller hvis virksomheders økonomi eller aktiviteter vil blive påvirket. Dette betyder, at virksomheders interesser vejer tungere end den brede befolknings mulighed for at få tilgang til informationer om de miljømæssige og sociale konsekvenser af projekterne, som potentielt kan forårsage uoprettelige skader på lokalsamfundene og bidrage til at forværre globale katastrofer.

Bankens ledelse har selv en interesse, i at udstede så mange lån, som muligt. Men afgørelsen om, hvorvidt bestemte informationer offentliggøres, overlades til vilkårlige beslutningsprocesser.

Allerede inden den nye bestemmelse trådte i kraft i bankens ESF, havde nogle af de europæiske aktionærer givet udtryk for, at de to eksisterende paragraffer om offentliggørelsen af informationer var for uklare. På sammenrådsmøder med civilsamfundet, gav aktionæerne udtryk for deres forventning om, at den nye version af AllBs informationspolitik, som var under udvikling, ville lappe hullerne med de manglende informationer, og dermed komme med klare, tidsbundne krav om offentliggørelsen af informationer. Som vi så i det tidligere afsnit, så blev disse krav ikke imødekommet.

Udviklingsbankens ESF fra 2016 er stadig i brug, og vil være det indtil juli 2021.

Eksempler på svage implementeringer af ESF-politiken

Beijing Gas

Et eksempel på AllBs manglende respons på anmodninger om informationer angående projekter er Beijing Gas-projektet fra 2017, hvor virksomheden havde fået et lån på 1.5 milliarder danske kroner fra banken. Målet med projektet var forbedre luftkvaliteten i Beijing ved at erstatte energiforsyningen i de omkringliggende landsbyer med naturgas i stedet for kul. Projektet ville påvirke mere end 200.000 primært fattige husholdninger. Dokumentationen forbundet med projektet undlod vigtig information, såsom listen over de 510 berørte landsbyer og deres beliggenhed. Taget i betragtning af, at projektets lokation var tæt på AllBs hovedkvarter, burde den slags informationer være let tilgængelige. Da de europæiske aktionærer anmodede om disse informationer, afviste AllB med den begrundelse at Beijing Gas var et privat firma, og derfor ikke nødsaget til at offentliggøre detaljerede oplysninger om projektet. Da der endelig blev videregivet projekthinformationer et år senere, var det begrænset til informationer om landsbyer, hvor projektet allerede var blevet implementeret, men ingen informationer om landsbyer, hvor det videre arbejde skulle implementeres.

Der er ingen skriftlig dokumentation for, at landsbybeboerne har indsendt klager over projektdesignet eller eksekveringen af projektet. Der er ingen dokumentation for, at de mere end 200.000 primært fattige husholdninger i landsbyerne kan forventes at have råd til gassen. For mange kan det simpelthen betyde, at adgangen til helt basal energi- og varmforsyning vil være udenfor deres rækkevidde.

På trods af de tidligere kontroverser omkring Beijing Gas, udstedte AllB et nyt lån i september 2019 med en værdi på 18,3 milliarder kroner til et nyt LNG-infrastrukturprojekt. Som et højrisiko kategori A projekt, vil det have en betydelig miljømæssig og social påvirkning af lokalsamfundet, samt bidrage yderligere til den globale drivhusgasudledning.

Det er bare et af mange projekter, som har manglet grundlæggende tilgængelige informationer i planlægningsfasen, hvor banken skulle godkende det. Det omfatter også informationer om lokationen for projektet, eller detaljerede genbosættelses- og genopretningsplaner for de mennesker hvis livsgrundlag påvirkes.

Mandilaprojektet: Turismeudvikling på øen Lombok i Indonesien

AllBs vicepræsident, Joachim von Amsberg, udtalte, at banken ville tage spørgsmål vedrørende jorderhvervelse mere alvorligt, når de skal vurdere investeringer i infrastrukturprojekter i Indonesien, og at ekspropriation "var en stor udfordring og en vigtig del af infrastrukturprojekter."²⁶

Et eksempel på det er "Mandalika Urban Development and Tourism"-projektet, der er et kategori A-projekt på grund af projektets aktiviteter, samt betydelige og uoprettelige påvirkning på miljøet og lokalsamfundet, herunder på det oprindelige folk i området. Det er AllBs første selvstændige projekt i Indonesien. Der var betydelige mangler i forhold til genbosættelsesplaner, ekspropriation og genopretning af livsgrundlag, der alt sammen er vigtige elementer, når man skal beskytte de berørte befolkningsgruppers rettigheder. Udviklingsbankens egen monitoreringsrapport nævnte ikke engang at militær og sikkerhedsstyrker blev indsat i forbindelse med ekspropriering af visse landarealer til projektet i 2018-2020²⁷, som i øvrigt tog til kort tid efter bankens årlige møde i Luxembourg 2019, hvor de havde truffet diverse civilsamfundsorganisationer for at tale om emnet.²⁸

AllB og deres partner, Indonesia Tourism and Development Corporation (ITDC), hævdede begge to, at 92.70 % af området bestemt til projektet var fri for ejerskabs- og andre stridspunkter. Imidlertid har både ekspropriation af jorden og ulovlige fordrivelser af lokalbefolkningen fundet sted i Mandalika-regionen på Lombok-øen i mange år - også under planlægningsfasen til projektet. Det er sket i og omkring områder, hvor projektet skulle bygges. Provinsregeringen i West Nusa Tenggara (Lombok) udstedte i oktober 2018 en opfordring til ITDC, hvor de opfordrede dem, til at løse jordstridighederne og udarbejde en genopretningsplan for ødelagte livsgrundlag, som efter deres mening ville være en direkte konsekvens af projektet. Det var to måneder inden projektet skulle godkendes af AllB.²⁹

Dertil nævnte ingen af de publicerede dokumenter hvordan AllBs egne krav ifølge deres ESF om offentlige høringer og compensation inden befolkninger flyttes og landarealer tages i brug, blev omgået ved flere lejligheder ved hjælp af en indonesisk lov (*Law 2/2012 on Land Acquisition for Public*

²⁶ 'AllB to highlight land issues in loans assessment' fra (sidste adgang september 2020)
²⁷ Institute for National and Democracy Studies (2019): AllB Financial Support for Indonesia's Mandalika SEZ Deprives People's Rights
²⁸ Berettet i 2018 af det indonesiske onlinemedie rri.co.id og uafhængige inspektører, der aflagde besøg på flere af stederne mellem 2018-2020.
²⁹ Government of West Nusa Tenggara Province Regional Secretariat, 29. oktober 2018. (120/230/Pem/2018).

Interest). AIB offentliggjorde først ITDCs reviderede og alligevel ufuldstændige genbosætningsplan 15 måneder efter projektets godkendelse.

I forhold til genopretning af livsgrundlag, blåstemplede AIB ICDC's genopretningsplan, hvor en sum besluttet af ICDC uden nævneværdig inddragelse af offentligheden skulle udbetales, i stedet for at give dem, hvis livsgrundlag var baseret på landbrug, ny jord. AIBs miljø- og socialpolitiske krav om, at kompensationen skal svare til tabet og tilstrækkeligt dække omkostningerne er tydeligvis ikke blevet efterlevet.

Ved ikke at fremvise en såkaldt "gap analyse", der skal etablere samarbejdspartners ansvarlighed i forhold til det pågældende lands lovgivning såvel som i forhold til AIBs retningslinier og krav, er AIB med til at gøre det uklart hvilke mekanismer der er nødvendige for at sikre, at minimumskravene i deres egen ESF overholdes. Konsekvensen rammer befolkningen der berøres af projektet og de mister al form for beskyttelse i processen.

Så sent som i september 2020 har berørte grupper rapporteret om opkøb af land, der er sket under trusler og intimideringer. Den Indonesiske Menneskerettighedskomité, der har fulgt projektet på tæt hold, har i et åbent brev kritiseret ITDC for ulovlig overtagelse af land, altså uden lovmæssigt grundlag.³⁰

Komitéens forsøg på at intervenere i den ulovlige overtagelse af land sidst i august 2020, viser tydeligt, modsat hvad banken selv har påstået, at det var AIBs kundes strategi, at rydde landet med magt.³¹

Denne analyse understreger, hvorfor bankens egne vurderinger af miljøkonsekvenserne og af virksomheders generalieblad skal offentliggøres i begyndelsen af processen – inden projektet godkendes – for at mindske den risiko og påvirkning fattige grupper udsættes for i projektet. Dette gælder også for oprindelige befolkningsgrupper, som AIB har lovet at løfte ud af fattigdom gennem deres investeringer.³² Når Mandalika-projektet færdiggøres vil resultatet være femstjernede hoteller med havudsigt på kyststrækninger og strande, der dannede livsgrundlaget for fiskere og handelskvinder. Projektet vil også omfatte en Grand Prix motorcykel racerbane, som ikke imødekommer behovet for en bæredygtig udvikling til fordel for medlemmerne af de fordrevne bondesamfund.³³

30 Komnas HAM RI Dorong Perlindungan Hak atas Tanah Warga Terhadap Pratik Pengusuran Paksa di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika, NTB. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Keterangan Pers, Nomor: 036/Humas/KH/IX/2020).

31 Bankens reaktion som fremstillet af den tyske regering i en parlamentarisk høring (IC3-BIF5059/15/10044:001, DOK 2020/0864354), 8. september 2020.

32 https://www.aiib.org/en/projects/approved/2018/_download/indonesia-mandalika/Indigenous-Peoples-Development-Plan.pdf

33 Defineret i FN's "UN Declaration on the Rights of Peasants" (2018).

Problemer i den reviderede Rammesætning for Miljø og Sociale Spørgsmål (ESF) (september 2020)

Udkastet til AIIBs nye version af deres Rammesætning for Miljø og Sociale Spørgsmål (ESF) blev fremlagt i september 2020. Den skal godkendes af bankens bestyrelse i februar 2021,³⁴ så den kan træde i kraft i juli 2021. Ligesom i den eksisterende ESF er der et afsnit som beskriver hhv. banken og dens samarbejdspartneres forpligtelser til at give offentligheden aktindsigt i projekternes dokumenter.

Uklar uddelegering af ansvar til kunden

Den nye ESF kræver, at bankens kunder skal offentliggøre miljøvurderingerne (§ESS 1) rettidigt (§2.15), og at de skal inkludere udkast og endelig versioner af projektbeskrivelsen og monitoreringsrapporterne, så snart de er klar (§2.16).

I sager, hvor mellemmand investerer i højrisiko aktiviteter, vil dokumentation kun blive videregivet, hvis der er tale om projekter finansieret indenfor de sidste 12 måneder. Ellers bliver de ikke offentliggjort, især ikke, hvis der er tale om lovmæssige begrænsninger, følsomme oplysninger eller manglende samtykke fra sponsoren. (§ESS1 og §2.17.3).

Opsummering af partnerens forpligtelser:

Der er ikke nogen specifik tidsramme for offentliggørelsen af informationer om projekterne. Det inkluderer også miljøkonsekvensrapporter, jorderhvervelse og genbosættelsesplaner for oprindelige befolkninger mv.

I forhold til mellemmand, så er der ikke noget krav om offentliggørelse af dokumenter om delprojekter. Dette gælder også for højrisikosaktiviteter.

I forhold til kapitalfonde, så er der kun krav om at offentliggøre navnet, lokation og sektoren for kundens projektportefølje, der er støttet af AIIB. Det skal offentliggøres indenfor 12 måneder efter, at investeringen er blevet endeligt godkendt.

AIIBs ESF uddelegerer forpligtelserne til deres samarbejdspartnere, men banken forholder sig ikke til, hvorvidt dens kunder offentliggør essentielle projektinformationer indenfor en bestemt tidsramme. Dermed undergraver det deres egne "høje multilaterale standarder".

Banken forpligter sig til at offentliggøre dokumenter (§7.2), som er blevet videregivet af kunden efter de gældende principper (§7.1). En aktindsigt i begyndelsen af processen vil blive muliggjort "så hurtigt som muligt", altså så snart dokumenterne er klar i bankens vurdering af projektet (§7.2.1).

Et nyt afsnit er blevet tilføjet i udkastet, som forholder sig til aktindsigt i sager, hvor AIIB bruger kundens miljø- og socialpolitik i stedet for sin egen. Her referer udkastet til forskellige deadlines. Kravene foreskriver, at kategori A-projekter (dem med irreversible, akkumulerede, forskelligartede eller uklare risici) skal offentliggøre deres dokumentudkast 45 dage inden banken vurderer projektet. Ligeledes skal kategori B-projekter (dem med væsentlige, men begrænsede risici) offentliggøre deres dokumentudkast 30 dage, inden banken skal vurdere projektet (§7.2.2).

Dette er det eneste sted i udkastet, hvor en specifik tidsramme beskrives. Men den er kun vejledende: "Bankens ledelse har beslutningskompetencen i sager, hvor de kan kræve kortere eller længere offentliggørelsesfrister i forbindelse med aktindsigter, som derefter rapporteres til bankens bestyrelse" (§7.2.2).

Det næste afsnit vil fokusere på udsættelsen af aktindsigter, hvilket giver banken lov til at udsætte offentliggørelsen af informationer til et ubestemt tidspunkt. Sådan en mulighed er begrundet med lovmæssige krav eller følsomme forretningsoplysninger. Denne beføjelse udøves igen af bankens ledelse og rapporteres til bankens bestyrelse (§7.3).

For at forhindre og afværge miljøskader, burde AIIBs miljøpolitiske rammer stille krav om fuld offentliggørelse af projektdokumenterne inden projekter godkendes, så man får indsigt i alle miljøkonsekvenserapporter, samt har tid til at ændre projektdesignet og afbøde skader. Men den nye social- og miljøpolitik viser, at banken vil uddelegere det ansvar til sine kunder.

Finansielle mellemænd

AIIBs strategi vedrørende mobiliseringen af privat kapital til infrastrukturprojekter vil fokusere på at udvide deres lån via finansielle mellemænd. Aktindsigtskravet for finansielle mellemænd er meget svagt.

For eksempel er der ikke krav om at offentliggøre andet end navnet på delprojekter finansieret af AIIB, selv ikke højrisikosprojekter. De finansielle mellemænd er kun forpligtede til årligt at indberette miljørapporter for de sidste 12 måneder. Men igen er der undtagelser: det er ikke nødven-

digt, hvis informationen er underlagt lovmæssige begrænsninger, eller hvis samarbejdspartneren ikke har givet samtykke.

Når man forespørger banken omkring nogle af deres kunders oplysningshistorik og lokationen på delprojekter, så hævder banken, at de finansielle medlemmænd frivilligt kan indsende monitoreringsrapporter løbende, hvilket er en "ret ny praksis"³⁵.

I sager, hvor det konstateres, at bankens kunder har en dårlig oplysningshistorik³⁶, har udviklingsbanken ikke krævet, at deres kunder ændrer deres informationspolitik. Ved at nægte, at holde sine kunders oplysningshistorik op imod bankens egen social- og miljøpolitik, så er den med til at give grønt lys til, at deres kunder selv kan stå for at monitorere deres egen overholdelse af AIIBs social- og miljøpolitik.

AIIB har også planer om at udvide deres lånepolitik via finansielle medlemmænd gennem deres nye COVID-19 hjælpepakke.³⁷ Derfor er det bekymrende, at banken ikke vil udarbejde en listebaseret politik, som er den foretrukne praksis blandt de europæiske aktionærer og de andre multilaterale udviklingsbanker. En listebaseret praksis fokuserer på at definere højrisiko aktiviteter, så højrisiko-aktiviteter finansieret af medlemmændene skal godkendes af banken, hvilket burde skabe klarhed om ansvar. Dette praktiseres af Den Europæiske Udviklingsbank (EBRD). Referencelisten³⁸ definerer tydeligt, hvad der tæller som højrisikosaktiviteter, herunder ufrivillige genbosættelser, aktiviteter, som er indenfor, ved siden af eller op ad områder, hvor oprindelige befolkningsgrupper bor, såvel som konstruktionen af mini-dæmninger, bare for at give et par eksempler.

Opsummering af AIIBs informationsforpligtelser:

Der er ingen specifikke tidsrammer for, hvornår man skal offentliggøre oplysninger om miljørapporter eller landerhvervelse – herunder ekspropriation, genbosættelsesplaner, planer for det oprindelige folk mv.

35 Udtrykt i en samtale om finansielle medlemmænd mellem AIIBs ledelse og civilsamfundsorganisationer i september 2020.

36 Investeringsgruppen Regional Infrastructure Development Fund (RIDF) er et finansmæglerprojekt iværksat af det indonesiske statsorgan PT. Sarana Multi Infrastructure (PT. SMI) og medfinansieret af AIIB. Green Climate Fund (GCF) fandt, at RIDF manglede en politik om offentliggørelse og transparens (Disclosure Policy). Det er almindeligvis krævet af organisationer, der omsætter projekter med høje miljømæssige og sociale risici. GCF fandt yderligere, at selv om PT SMI allerede var blevet grundlagt i 2009, havde man "ikke sørget for dokumentation af større udgifter." <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/COVID-19-Crisis-Recovery-Facility/index.html>

37 Performance Requirement 9, Annex 2 (the European Bank of Reconstruction and Development): Finansieringen af de følgende miljømæssigt og socialt sårbare erhvervsaktiviteter gennem finansielle medlemmænd (FI) bør godkendes af EBRD.

AllB har kun vejledende offentliggørelsesdeadlines i sager, hvor de bruger kundens miljøpolitik i stedet for deres egen og tidsplanen kan altid ændres af bankens ledelse.

Bankens ledelse kan udsætte aktindsigten på ubestemt tid, hvis der er tale om lovmæssige begrænsninger eller markedsfølsomhed.

På trods af, at lån gennem finansielle mellemænd vil stige, så er de ikke forpligtet til, at offentliggøre specifikke informationer om delprojekter finansieret af AllB.

Både AllBs og deres kunders oplysningsforpligtelser efterlader os tomhændet. Det nye udkast indeholder ikke det længe ventede krav om tidsbundne offentliggørelser af projektdokumenter. Men sådanne krav er essentielle, hvis involverede og berørte skal have mulighed for at handle i god tro i forhold til de regler, som vedrører dem. Det er også essentielt i forhold til AllBs klagemekanisme for udsatte befolkningsgrupper (Project Affected People's Mechanism, PPM), som findes i de andre multilaterale banker, hvor berørte grupper skal have mulighed for at søge kompensation hos banken i tilfælde af en mangelfuld implementering af dens miljø- og socialpolitik.³⁹

AllBs vagt formulerede udkast kan med fordel sammenlignes med den meget klare formulering, der findes i Verdensbankens afdeling for internationalt samarbejde (IFC), der udsteder lån til den private sektor. I IFCs informationspolitik (januar 2012) står der: *"IFC udarbejder resuméer af investeringen og miljørapporten, som offentliggøres indenfor seks dage, medmindre der er tale om et kategori A-projekt eller andre projekter, hvor det er 30 dage inden bankens bestyrelse (eller andre relevante interne autoriteter) skal godkende investeringen"*⁴⁰

Selvom det ikke står skrevet nogen steder, så har multilaterale udviklingsbanker udviklet en praksis, hvor man offentliggør (miljø)konsekvensrapporter vedrørende projekter med høj risiko 120 dage inden deres bestyrelser skal godkende dem, for at sikre transparens, når man skal investere i offentlige projekter. Det er baseret på en amerikansk lov fra 1989 – kendt som Pelosi-loven – opkaldt efter sin sponsor, kongresmedlemmet, Nancy Pelosi.

39 https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-policy.pdf

40 International Finance Corporation, Access to Information Policy, 1. januar 2012, paragraf 34

Vage og mangelfulde standarder

De europæiske medlemslande og andre ligesindede regeringer begrundede deres medlemskab i AIIB med, at de er med til at indføre de bedste internationale standarder og praksis i AIIB. Udviklingsbanken har udviklet et sprog i sine politikker og praksis, der til forveksling ligner dem i sammenlignelige institutioner såsom Verdensbanken. Men ved et nærmere eftersyn står det klart, at på trods af at sproget er skræddersyet til vestlige stater, så er indholdet overfladisk, vagt og mangler præcise instrukser.

Klare og præcise tidsbundne krav om offentliggørelsen af informationer i store infrastrukturprojekter styrker længerevarende investeringer og udviklingsmål og er samtidig med til at reducere korrupsion.

AIIBs overordnede fokus på effektivitet gør, at sådanne krav anses for unødvendige. Men disse krav er symbolet på den hårde kamp som mange civilsamfundsorganisationer i Indien, Brasilien og andre lande i det globale Syd har kæmpet. Med hjælp fra advokater blev disse regler en del af de officielle politikker som skulle sikre gennemsigtighed i processen.

Det stigende konkurrence fra AIIB, den stigende kamp om betingelsesfrie lån fra andre kinesiske finansielle institutioner, og den stigende indflydelse fra Kina i eksisterende multilaterale udviklingsbanker vil kun gøre det sværere at implementere politikker, som skal beskytte miljøet og sårbare lokalsamfund.

Det kræver en meget større bestræbelse for at forhindre det ræs mod bunden, som udspiller sig for øjnene af os. Opretholdelsen af demokratiske værdier kan næppe overvurderes taget i betragtning af, at "effektive" autoritære styreformere spredes i det 21. århundrede.

Det var essentielt for AIIB at få europæiske medlemmer, fordi det var med til at gøre dem til en af de førende udviklingsbanker i verden. Europa ville trods alt sikre en vis gennemsigtighed i processen og høje standarder. Nu har de europæiske regeringer ansvaret for at sikre, at befolkningen får aktindsigt i god tid vedrørende de uundgåelige miljøkonsekvenser forbundet med store infrastrukturprojekter støttet af AIIB. Ellers bør de tage konsekvensen og afgive deres medlemskab, for ikke at være medskyldige i højt risikable aktiviteter, som befolkningen ikke oplyses tilstrækkeligt om. Derfor er overvågning af AIIB gennem bankens aktionærlande vigtig. Den er med til at styrke incitamentet for statslige ministerier, der er direkte involveret i AIIB såsom det tyske finansministerium. Konkrete krav fra parlamentarikere kan være med til at styrke deres rolle i AIIB.

Aktionærlandene kan udover at kræve regelmæssige rapporter om AIIB-finansierede projekter, også monitorere udviklingen af AIIBs politikker. Det omfatter også deres social- og miljøpolitik, der burde inkludere et tidsbundet krav om offentliggørelse af vigtige dokumenter, der involverer monitorerings-, konsekvens- og afværgningsrapporter angående implementeringen af initiativer⁴¹, som skal mindske påvirkningen af miljøet og befolkningen.

Som denne analyse har vist, så vil det ikke ske uden massiv modstand. AIIB er en vigtig brik i Kinas planer om at udvikle en ny form for multilateralisme, hvor de bestemmer reglerne. Aktionærerne i AIIB bør bruge deres politiske indflydelse, hvis ikke der sker fremskridt på vigtige områder, herunder gennemsigtighed i processen og tidsbundne offentliggørelser af informationer angående store infrastrukturprojekter. Ellers risikerer de at være medskyldige i investeringer, som undergraver fundamentale principper omkring retssikkerhed, menneskerettigheder og beskyttelse af livsnødvendige ressourcer.

41 Det offentlige konsultationsforløb om EFS gennemsynet var sat til at ende den 9. november 2020, men skal først godkendes af AIIBs bestyrelse som repræsentanter for aktionærerne i februar 2021.

