



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

# Meld. St. 14

(2010–2011)

Melding til Stortinget

---

## Mot en grønnere utvikling

– om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken



# Meld. St. 14

(2010–2011)

Melding til Stortinget

---

## Mot en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken

# Innhold

|                                                                    |           |            |                                                                         |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammendrag .....</b>                                            | <b>5</b>  | <b>4</b>   | <b>Økosystemenes betydning for utvikling .....</b>                      | <b>48</b> |
| <b>1 Innledning .....</b>                                          | <b>9</b>  | <b>4.1</b> | Om å sette pris på naturen .....                                        | 48        |
| 1.1 Sammenhenger og motsetninger mellom utvikling og miljø .....   | 9         | 4.2        | Det norske klima- og skog-initiativet .....                             | 50        |
| 1.2 Visjon for en grønnere utvikling ..                            | 11        | 4.3        | Klima- og skoginitiativets rolle i klimaforhandlingene .....            | 52        |
| 1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser .....                | 15        | 4.4        | Bærekraftig skogforvaltning fremmer utvikling .....                     | 52        |
| <b>2 Pådriver og brobygger i internasjonalt samarbeid .....</b>    | <b>16</b> | <b>4.5</b> | Klima- og skogsamarbeid med Indonesia, Brasil, Guyana og DR Kongo ..... | 53        |
| 2.1 Internasjonale agendaer smelter sammen .....                   | 17        | 4.6        | Utfordringer og dilemmaer .....                                         | 55        |
| 2.2 Geopolitisk endring krever nye grep .....                      | 18        | 4.7        | Erfaringer og læring .....                                              | 59        |
| 2.3 Klima – forhandlinger og utfordringer for utvikling .....      | 21        | 4.8        | Våtmarker – undervurderte økosystemtjenester .....                      | 59        |
| 2.4 Naturmangfold – livsforsikring og næringsgrunnlag .....        | 26        | <b>5</b>   | <b>Klimatilpasning reduserer sårbarhet .....</b>                        | <b>62</b> |
| 2.5 Farlige kjemikalier – globale rammer og nasjonale tiltak ..... | 29        | 5.1        | Robuste samfunn krever planlegging .....                                | 63        |
| 2.6 Godt styresett – kunnskap, kompetanse og deltakelse .....      | 30        | 5.2        | Matsikkerhet under nye vilkår .....                                     | 65        |
| <b>3 Utviklingspolitiske strategier for grønnere vekst .....</b>   | <b>35</b> | 5.3        | Forebygging av naturkatastrofer ..                                      | 69        |
| 3.1 Energifattigdom truer FNs tusenårsmål .....                    | 35        | 5.4        | Miljø- og klimasikring i utviklingssamarbeidet .....                    | 70        |
| 3.2 Overgang til en lavutslippsbane ...                            | 37        | <b>6</b>   | <b>Veien videre .....</b>                                               | <b>73</b> |
| 3.3 Ren energi for utvikling .....                                 | 38        | 6.1        | Videreutvikling av strategier for grønnere utvikling .....              | 73        |
| 3.4 Bærekraftig forvaltning av naturressurser .....                | 41        | 6.2        | Den globale utviklingsagendaen etter 2015 .....                         | 73        |
|                                                                    |           | 6.3        | Konsekvenser av den geopolitiske endringen .....                        | 74        |



# Meld. St. 14

(2010–2011)

Melding til Stortinget

---

## Mot en grønnere utvikling

– om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 8. april 2011,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### Sammendrag

Varig framgang i kampen mot fattigdom krever langsiktig økonomisk vekst og rettferdig fordeling av sosiale og økonomiske goder. Uten en radikal omlegging av den globale økonomien vil fortsatt global vekst medføre skadelige miljøendringer.

Miljø og utvikling er avhengige av hverandre. En ensidig satsing på økonomisk vekst uten å ta hensyn til naturens rammer kan gi uttelling på kort sikt, men vil samtidig svekke naturgrunnlaget betydelig og dermed også forutsetningene for framtidig utvikling.

Fattigdom kan i seg selv være en trussel for miljøet. Selv om fattige legger beslag på relativt få ressurser, vil noen tvinges til å utnytte alle tilgjengelige kilder til inntekt og mat uten å vurdere naturmangfold eller bærekraft. Utfordringene må løses i fellesskap, ellers taper vi på begge fronter.

Klimaendringer fører til at flere av miljødeleggelserne skjer enda raskere. Dette er det største paradokset i internasjonal miljø- og utviklingspolitikk: Dersom kampen mot fattigdom baserer seg på en økonomisk vekst som forsterker klimaendringene, vil det i seg selv føre til økt fattigdom.

Nesten hele befolkningsveksten og over halvparten av den økonomiske veksten skjer nå i utviklingsland. Vi må derfor komme til en global enighet som respekterer utviklingslandenes rett til utvikling og vekst, samtidig som verdens samlede utslipp må begrenses for å stabilisere menneskeskapte klimaendringer. En grønnere global økonomi er nødvendig for å få til dette.

Regjeringen bygger sin sammenhengende miljø- og utviklingspolitikk på fire pilarer:

- Vi skal videreutvikle vår rolle som pådriver for en grønnere utvikling og som brobygger mellom ulike grupper av land i internasjonale prosesser.
- Vi skal fortsterke vår innsats for en grønnere utvikling gjennom bidrag til lavutslippsutvikling med særlig vekt på fornybar energi og bærekraftig forvaltning av naturressurser.
- Vi skal være en pådriver for å få på plass globale systemer for å bevare økosystemtjenester.
- Vi skal fortsette arbeidet med å tilrettelegge for utviklingslands tilpasning til de klimaendringene som vi vet kommer.

Denne meldingen handler om miljø- og utviklingspolitiske virkemidler som kan fremme grønne utviklingsstrategier, og hvordan bistanden kan bidra til å gjøre disse mer attraktive. Dette innebærer blant annet en videre opptrapping av andelen av bistandsbudsjettet som går til klima- og miljøtiltak. Opptrappingen vil skje innenfor gjeldende bistandsramme.

#### *Pådriver og brobygger*

Dagens agenda for både utviklingssamarbeid og miljøsamarbeid er et resultat av over femti år med internasjonalt samarbeid. Enhver internasjonal forhandlingsprosess er politisk og påvirkes av nasjonale så vel som internasjonale omstendigheter.

Verdens én milliard fattigste mennesker står for et samlet utslipp av klimagasser på mindre enn tre prosent. Økt tillit og forståelse for skjebnefellesskap mellom land, uavhengig av inntektsnivå, er i alles interesse. Norge skal være en pådriver for framtidsrettede løsninger for en grønnere global utvikling og en brobygger mellom ulike grupper av land og befolkninger. Her er arbeidet med internasjonale konvensjoner og regelverk et viktig virkemiddel. Vi skal opprettholde et høyt engasjement for å styrke konvensjonen om biologisk mangfold og det internasjonale regelverket for kontroll med miljøgifter og farlig avfall. I klimaforhandlingene under FNs klimakonvensjon ønsker Norge å bidra til at det vedtas en juridisk forpliktende klimaavtale, hvor industriland går i front med å forplikte seg til utslippsreduksjoner, men der også utviklingsland med store og raskt voksende utslipp forplikter seg til begrensninger.

Flere utviklingsland er viktige aktører i det globale maktbildet. I klimaforhandlingene har framvoksende økonomier og utviklingsland kontroll over politiske valg av global viktighet. Disse landene står i dag for om lag seksti prosent av de globale klimagassutslippene, og det ventes at de vil bidra med nesten hele veksten i de globale utslippene i de kommende tiårene. De sitter derfor med en viktig nøkkel til hvordan morgendagens klima vil utvikle seg, og hvilket naturgrunnlag framtidige generasjoner kan dra nytte av.

Vilje til brobygging mellom nye og gamle maktsentre vil være en forutsetning for at verden samlet kan møte de globale utfordringene. Endring i globale maktforhold har også betydning for Norge. Vår klare interesse av internasjonal orden og velfungerende styringsinstrumenter er beskrevet i St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter*.

Godt styresett er en forutsetning for å sikre oppfølging og iverksetting av internasjonale avtaler og regelverk i det enkelte land. Hovedelementer i et godt miljøstyresett vil være utvikling av lovverksinstitusjoner og kunnskapsgrunnlag. Et godt miljøstyresett må ses i sammenheng med den generelle politiske utviklingen. Miljøsamarbeid må derfor også inkludere tema som sikring av lokale rettigheter til ressurser, tilgang til miljøinformasjon, likestilling mellom kvinner og menn og bekjempelse av korrupsjon.

#### *Økonomisk vekst med lave utslipp*

Over 2,7 milliarder mennesker lager mat over røykfulle ovner eller bål. 1,4 milliarder mennesker har ikke tilgang til strøm. Å sikre fattige mennesker tilgang til energi er en viktig forutsetning for fortsatt framgang i kampen mot fattigdom og for å nå tusenårsmålene. Energitilgang er særlig viktig for kvinners tidsbruk, inntektsmuligheter og helse.

Dagens utslippsutvikling er ikke forenlig med målet om å holde den gjennomsnittlige globale temperaturøkningen under 2 °C i forhold til førindustrielt nivå. For å kunne nå dette målet må det gjennomføres omfattende energieffektivisering, sterk økning i bruken av fornybare energikilder og fangst og lagring av CO<sub>2</sub>. En utfordring er å øke de fattiges tilgang til energi uten samtidig å øke de globale utslippene av klimagasser utover togradersmålet.

En bærekraftig forvaltning av naturgrunnlaget skaper grobunn for en stabil økonomi over tid. Et rikt naturmangfold, robuste økosystemer, klimatilpasset landbruk og bærekraftig forvaltning av skog, vann og marine ressurser representerer et vesentlig økonomisk og matsikkerhetsmessig potensial i mange utviklingsland. I tillegg har mange av disse landene betydelige forekomster av ikke-fornybare ressurser som olje, gass og mineraler. Utvinning av disse kan utgjøre et viktig bidrag til økonomisk utvikling. Dette forutsetter imidlertid god forvaltning som skaper økonomisk vekst, sikrer fordeling og velferd og er miljømessig bærekraftig. Norge skal bidra til at utviklingsland får tilgang til kapital, kompetanse og teknologi som muliggjør bærekraftig økonomisk vekst og iverksetting av grønne utviklingsstrategier basert på lavutslipp og bærekraftig forvaltning av naturgrunnlaget. Regjeringen vil tilby utviklingssamarbeid på områder hvor Norge har særskilt kompetanse: fornybar energi (særlig vannkraft), langsiktig forvaltning av naturressurser og miljøpolitisk kompetanse- og kapasitetsbygging.

### Økosystemtjenester

Nyere forskning har gitt økt bevissthet om økosystemenes tjenester og verdier. Mange naturressurser og økosystemtjenester er nøkkelelementer i den globale økonomien, som mat, såkorn, brensel, medisin og bygningsmaterialer. Men mange mindre synlige økosystemtjenester har ingen markedspris. Det fører ofte til et kortsiktig overforbruk av ressursene. Langsiktig og bærekraftig forvaltning av naturgrunnlaget forutsetter at disse verdiene integreres i samfunnsplanlegging og som rammevilkår for nasjonale og globale beslutningsprosesser. Verdsettingen av økosystemenes tjenester er et vesentlig bidrag til en grønnere utvikling. Redusert avskoging og skogforringelse bidrar til å redusere utslipp av klimagasser. Nær halve jordens befolkning er direkte avhengig av de økosystemtjenestene skogen gir ved å rense og sikre jevn forsyning av vann i tillegg til skogens lokalklimatiske betydning. Mer enn en milliard mennesker, deriblant mange urfolk, lever i eller nær skog de er avhengige av for sitt livsopphold.

Det norske klima- og skoginitiativet ble startet i 2008. Initiativet retter seg mot all skog i utviklingslandene – fra mangroveskog og regnskog til tørr savanneskog. Klima- og skoginitiativet er rettet mot både de internasjonale klimaforhandlingene og tiltak i samarbeidslandene som kan bidra til globale utslippsreduksjoner. Initiativet er også en del av kampen mot fattigdom og for oppnåelse av FNs tusenårsmål om å sikre miljømessig bærekraft.

Den norske politikken for en samlet internasjonal respons ser så langt ut til å bidra til at utviklingen går i riktig retning. Det er opprettet samarbeid med Verdensbanken, Afrikabanken og relevante FN-organisasjoner, inkludert FNs samarbeidsprogram for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse. Norge har også tatt initiativ til omfattende samarbeid med blant annet Brasil, Indonesia og Guyana.

Klima- og skoginitiativet innebærer mange utfordringer, særlig knyttet til styresett, korrupsjon og fordeling av goder, måling av karbonreserver i skog, referansenivå og lekkasje, og håndtering av drivkrefter for avskoging. Innsatsen for å møte disse bidrar til ny kunnskap som er nyttige for andre innsatser og sektorer.

Regjeringen vil fokusere på arbeid for bevaring av økosystemer og videreføre klima- og skogsatsingen gjennom ulike kanaler. Vi vil styrke innsatsen for godt styresett og antikorrupsjonstiltak samt for lokalbefolkningenes og urfolks rettigheter. Erfaringer fra klima- og skoginitiativets resul-

tatbaserte støtte og betaling for økosystemtjenester vil være særlig aktuelt for overføring til andre satsinger. Regjeringen vil arbeide for å sikre tilstrekkelig finansiering til den globale klima- og skoginnsatsen.

### Klimatilpasning

Klimarelaterte katastrofer krever mange menneskeliv hvert år. Mange tvinges til å flytte, og store materielle verdier går tapt. Med klimaendringer kan vi forvente at hyppigheten og intensiteten av ekstremvær som tørke og flom vil øke i de fleste regioner. En milliard mennesker som i dag bor i urbane slumområder, i skredutsatte skråninger, i kystnære strøk eller på flomutsatte elvebredder, er svært sårbare.

Miljø- og klimaendringer vil også påvirke utbredelsen av nye sykdommer og vil stille helsevesenet i utviklingsland overfor nye utfordringer. Klimasensitive sykdommer inkluderer en rekke insektbårne sykdommer som malaria og denguefeber og vannbårne sykdommer som diaré og koler.

Klimaendringene påvirker nedbørsmengde, temperatur og tilgang til vann for jordbruket i sårbare områder. Styrking av vannressursforvaltning og bedre systemer for fordeling av vann er viktig for å redusere sårbarhet overfor klimaendringer. Land i Afrika, Latin-Amerika og Asia vil kunne oppleve en nedgang i jordbruksproduksjonen, som igjen vil føre til svekket matsikkerhet og høyere matvarepriser.

Retten til mat er en grunnleggende menneskerettighet. Men over en milliard mennesker lider av underernæring og sult. Dette er uakseptabelt i en verden som produserer nok mat til alle. Matkrisen er sammensatt, strukturell og langvarig. Sosiale ordninger, sysselsetting og økonomisk utvikling er like viktig som ren produksjonsøkning i landbruks- og fiskerisektoren.

Ifølge FNs ernærings- og landbruksorganisasjon må imidlertid jordbruksproduksjonen de neste førti årene økes med 70 prosent for å møte den økende etterspørselen etter mat, dyrefôr og fiber til klesproduksjon. I samme periode kan den globale oppvarmingen føre til en nedgang i utviklingslandenes jordbruksproduksjon med mellom 9 og 21 prosent. Et mer effektivt landbruk må derfor være mer bærekraftig og bedre tilpasset klimaendringer. Matsikkerhet og et styrket landbruk må også ses i sammenheng med bevaring av naturmangfold og bevaring og bruk av genetiske ressurser.

Katastroforebygging er en hjørnestein i arbeidet med klimatilpasning og omfatter målrettede tiltak for å styrke sårbare menneskers, lokal-samfunns og staters evne til å motstå kriser og katastrofer. Det omfatter også tiltak for å opprettholde og restaurere økosystemers funksjon som buffere mot naturkatastrofer. Støtte til klimatilpasning må baseres på nasjonale sårbarhetsanalyser. Kvinners deltakelse og innflytelse i planlegging og beslutning av de nasjonale strategiene er en forutsetning for et vellykket tilpasningsarbeid. Barn og unge med kunnskap om miljø og utvikling kan også være aktører for sosial endring i retning av en mer klimavennlig samfunnsutvikling.

Urbaniseringen i utviklingsland øker raskt. Strategisk byplanlegging gir muligheter for å fremme grønn politikk, blant annet gjennom klimavennlige transportsystemer, energieffektive boliger, bedre avfallshåndtering og infrastrukturutvikling innenfor vann- og sanitærsystemer.

Klimatilpasning handler om både å forebygge og å håndtere de skadene som klimaendringer fører til. Et lands evne til klimatilpasning henger sammen med øvrig evne til samfunnsplanlegging, som igjen er avhengig av styresett og utviklingsnivå. Slik sett er all god utvikling og all god bistand med på å bygge robuste samfunn, som reduserer sårbarheten og styrker tilpasningsevnen overfor alle typer påvirkning, det være seg finanskriser, politisk ustabilitet eller klimaendringer. Likevel ønsker regjeringen å styrke bistanden til sektorer som er spesielt utsatt for klimaendringene, først og fremst landbruk og forebygging av naturkatastrofer.

Hensynet til miljø og sårbarhet for klimaendringer skal ivaretas i norsk bistand, gjennom klimasikring og styrking av miljødimensjonen i bistanden. Dette innebærer å identifisere eventuelle negative virkninger som tiltak kan ha, og avverge disse. Miljø- og klimakomponenter skal søkes integrert i tiltak eller tas med som en til-

leggskomponent. Slike vurderinger er en viktig del av arbeidet med faglig kvalitetssikring.

#### *Veien videre*

Grønn utvikling, grønn vekst og grønn økonomi er begreper som brukes stadig oftere internasjonalt. Disse tre begrepene peker mot strategier for økonomisk politikk og utvikling som tar mer grunnleggende hensyn til naturens tålegrense og faren for klimaendringer. Temaet kommer opp til bred diskusjon på FN-konferansen om bærekraftig utvikling i 2012. Norge vil arbeide for at det globale samfunnet i fellesskap utvikler nye, grønnere strategier som muliggjør langsiktig velferd og vekst i dagens utviklingsland.

Selv om FNs tusenårsmål nås innen 2015, vil mye gjenstå i kampen mot den globale fattigdommen. Vi må begynne planleggingen av hvordan en framtidig internasjonalt omforent innsats kan se ut, den såkalte post 2015-agendaen. For Norge er det et viktig anliggende at den internasjonale innsatsen tar opp i seg og integrerer et tydeligere klima- og miljøperspektiv. Samtidig er universell tilgang til moderne energiformer avgjørende for å bekjempe fattigdom. Utfordringene må løses under ett.

Framvoksende økonomier som Kina, Brasil, Sør-Afrika og India må takle utfordringer med fattigdom og økende klimagassutslipp, men vil også kunne vise vei til globale løsninger. Disse landene er toneangivende for en bred gruppe utviklingsland i internasjonale prosesser. De gjør seg også stadig mer gjeldende som investorer og utviklingspartnere. Deres erfaringer og veivalg vil forme den globale utviklingen i årene framover. Regjeringen ønsker derfor å støtte opp om disse landenes arbeid med å utvikle lavutslippsstrategier og legge grunnlaget for en grønnere økonomisk vekst.

# 1 Innledning

## 1.1 Sammenhenger og motsetninger mellom utvikling og miljø

Kampen mot fattigdom er tradisjonelt bygget på økonomisk vekst og rettferdig fordeling. Dette gjelder for utviklingsland, slik det også gjorde i vårt eget samfunn. Tilgang til naturressurser og energi er viktige betingelser for å skape økonomisk vekst. Bruk av tilgjengelige naturressurser har gjennom historien gitt grunnlag for betydelig økonomisk vekst og velferdsutvikling i de industrialiserte landene.

Men utviklingen har også hatt negative virkninger. Forurensning og en for hard beskatning av naturressursene har bidratt til å svekke økosystemer og redusere naturmangfoldet. Dette har ført til en erkjennelse av at miljømessig forsvarlig forvaltning av naturgrunnlaget er en forutsetning for en stabil økonomi over tid.

Økt kunnskap, omfattende internasjonalt samarbeid og nasjonal innsats har redusert omfanget av miljøskade i vår del av verden. Men i mange utviklingsland bidrar forurensning og overbeskatning av naturressurser fortsatt til store miljøbelastninger og velferdstap. Globale miljøutfordringer spiller en stadig mer sentral rolle i internasjonal politikk. Økningen i klimagassutslippene truer med å forsterke virkningene av øvrige miljøbelastninger og er en trussel for både utviklingsland og mer utviklede land. Det er derfor avgjørende at vi får på plass et internasjonalt rammeverk på klimaområdet som binder partene til togradersmålet.

### Boks 1.1 Bærekraftig utvikling

Gjennom de to siste tiårene har bærekraftig utvikling vært det retningsgivende prinsippet for arbeidet med miljø og utvikling. Konseptet bygger på tre stolper – miljø, økonomi og sosial rettferd – som er sidestilte og integrerte. For å nå målet om en bærekraftig utvikling, må det bli mer attraktivt for alle land å velge grønnere utviklingsstrategier. Denne meldingen viser hvordan miljø- og utviklingspolitikken kan bidra til slike valg.

Den globale økonomien er urettferdig for de fattige. De siste femti årene har jordas befolkning økt fra rundt tre milliarder til nesten syv milliarder. I samme periode er den globale økonomien mangedoblet. Over en milliard mennesker lever fortsatt i ekstrem fattigdom. Samtidig øker inntektsulikhetene mellom fattige og rike i mange land. Dette synliggjør behovet for bedre fordeling av de økonomiske godene, i og mellom land.

Likevel går kampen mot global fattigdom framover. Verden er i rute til å nå Tusenårsmål 1 om halvering av ekstrem fattigdom innen 2015. Enkelte utviklingsland, særlig de framvoksende økonomiene, har i senere tid hatt en betydelig økonomisk vekst. Dette er en trend som vil fortsette. Beregninger fra FN viser at vi vil passere ni milliarder mennesker rundt 2050, før befolkningen kanskje stabiliserer seg. Befolkningsveksten vil i hovedsak finne sted i dagens utviklingsland. De største økningene i inntekt og etterspørsel vil også skje her. Dette vil skape nye inntekts- og sysselsettingsmuligheter som kan bidra til viktig økonomisk vekst, men medfører også utfordringer. Den store økingen i forbruk av naturressurser, mat og energi vil komme i disse landene.

Det meste av den veksten som har foregått i utviklingslandene, har vært basert på samme forbruk av naturressurser og utslipp av forurensende avfall som vestlige land har hatt. Kina har tatt igjen USA som det landet som totalt slipper ut mest CO<sub>2</sub>, men fortsatt har USA et vesentlig høyere utslipp per innbygger enn Kina.

Samtidig er miljøødeleggelser de største truslene mot varig framgang. Dette omfatter tap av naturmangfold, svekkelse av økosystemer, redusert mulighet for matproduksjon, økt ekstremvær som tørke og flom, forurensning og overbeskatning av naturressurser. Klimaendringene vil bidra til at flere av miljøødeleggelser skjer enda raskere. For de fattigste som ofte har sine livsvilkår direkte knyttet til naturen, betyr dette tap av inntekt, mat og sikkerhet.

Dette er det største paradokset i internasjonal miljø- og utviklingspolitikk: Dersom kampen mot fattigdom baserer seg på en økonomisk vekst som

forsterker klimaendringene, vil den i seg selv føre til økt fattigdom.

Vi må derfor komme til en global enighet som sikrer utviklingslandenes rett til økonomisk vekst og velferdsutvikling slik vi har hatt i vestlige land, samtidig som verdens samlede utslipp må reduseres for å begrense menneskeskapte klimaendringer.

I de internasjonale klimaforhandlingene er det enighet om at økningen i den globale middeltemperaturen må holdes under 2 °C i forhold til førindustrielt nivå for å unngå klimaendringer med uhåndterbare konsekvenser for mennesker og natur. Det betyr at vi i større grad må koble økonomisk vekst fra den tette forbindelsen til fossile energikilder, forurensning og overbeskatning av naturressurser.

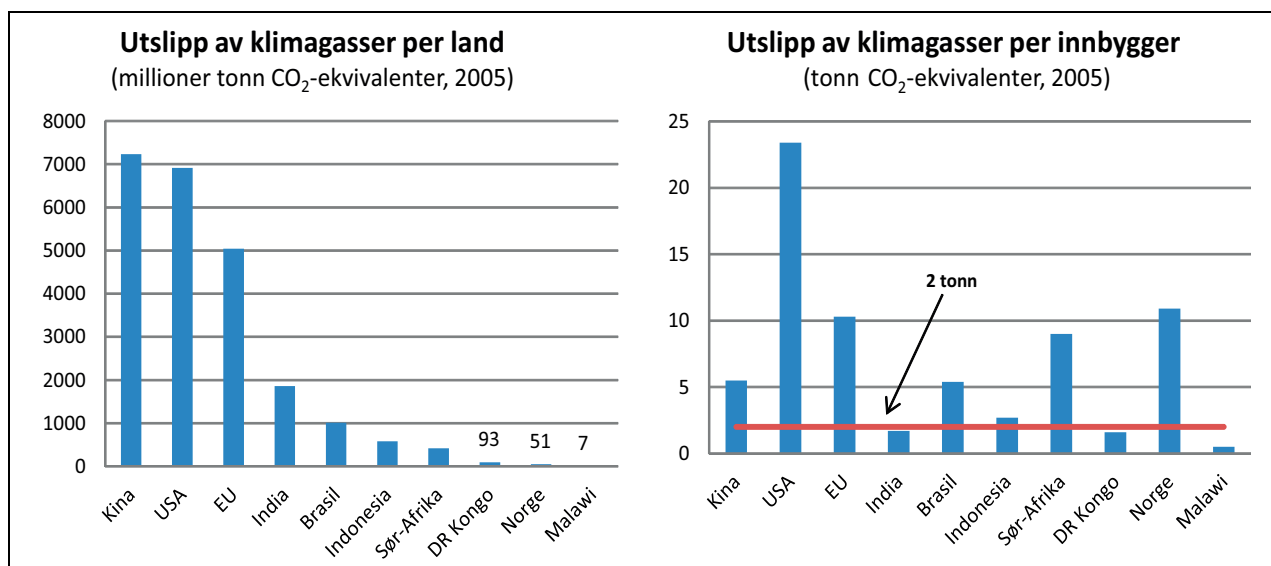
Striden står om hvordan disse reduksjonene skal gjennomføres. Det er til dels store interesse- motsetninger mellom ulike typer land avhengig av utviklingsnivå og ressursgrunnlag. De industrialiserte landene står for mesteparten av de historiske klimagassutslippene. Utviklingslandene vil trolig stå for den største utslippsandelen i framtida. Dette gjelder særlig de framvoksende økonomiene. Selv om utviklingslandene øker sine klimagassutslipp, er det langt fra det samme utslippsni-

vået i disse landene per innbygger som i industrialiserte land. For de fattigste landene ventes det ikke en rask utslippsøkning.

Fattigdommen kan i seg selv være en trussel mot miljøet. Ved mangel på mat, vann og brensel vil mange være avhengige av å høste for hardt av vegetasjonen og kan dermed bidra til avskoging og landforringelse. Gamle bilparker og bruk av kull og parafin til matlaging i byene bidrar til lokal luftforurensning og økte klimagassutslipp. Mangel på stabil strømforsyning skaper behov for å sikre sykehus og industri med forurensende dieselagregater.

Slik er miljø- og utviklingsagendaene avhengige av hverandre. En ensidig satsing på økonomisk vekst uten å ta hensyn til naturens rammer kan svekke vårt felles livsgrunnlag på sikt. Bevaring av naturen på bekostning av kampen mot fattigdom vil i seg selv føre til miljøødeleggelser. Utfordringene må løses i fellesskap, ellers taper vi på begge fronter.

Men fortsatt behandles miljø og utvikling ofte som to atskilte politikkområder, både nasjonalt og internasjonalt. Internasjonale møteplasser hvor miljø og utvikling drøftes bredt, er få og for svake. Større framgang på miljø- og utviklingsområdet krever at vi utnytter felles arenaer langt bedre,



Figur 1.1 Utslipp av klimagasser i utvalgte land

Utslipp av klimagasser fra utvalgte land i 2005. Kina slipper i dag ut mer klimagasser enn USA, men USAs utslipp per innbygger ligger fortsatt høyt over Kinas. Skal økningen i den globale oppvarmingen begrenses til under 2 °C innen 2050 med en estimert befolkning på ni milliarder mennesker, må de globale utslippene begrenses til omtrent to tonn per innbygger, ifølge FN's klimapanel (rød strek). Dette innebærer at både industriland og utviklingsland med store utslipp må redusere sine klimagassutslipp vesentlig innen 2050. Tallene omfatter klimagassene dekket av Klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen, herunder CO<sub>2</sub>. Utslipp og opptak fra skog og endringer i arealbruk er ikke inkludert. Skogrike land med avskogingsutfordringer som Brasil, Indonesia og DR Kongo har høyere utslipp enn figurene viser når skog inkluderes.

Kilde: World Resources Institute, Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Versjon 8.0. CAIT baserer sine tall på flere kilder og samsvarende nødvendigvis ikke med det landene rapporterer til FN's klimakonvensjon. Tallene for Malawi mangler informasjon om klimagassene PFC, HFC og SF<sub>6</sub>.

**Boks 1.2 Noen viktige begreper**

*Miljø* er et samlebegrep om omgivelsene rundt oss, om tilstanden i naturen, i vann, luft, jord og atmosfære, og inkluderer også klima.

*Utvikling* er en prosess som øker staters evne til å oppfylle sosiale og økonomiske forpliktelser overfor befolkningen og sikrer en bedre og mer rettferdig fordeling av makt og ressurser, i og mellom land.

*Fattigdomsbekjempelse* er arbeidet for at så mange som mulig får dekket sine grunnleggende behov, gjennom en prosess som ivaretar og fremmer den enkeltes rettigheter.

*Bistand* er et av flere utviklingspolitiske virkemidler og kan omfatte alt fra katastrofehjelp til langsiktig støtte gjennom for eksempel penger, lån, kunnskapsoverføring eller freds- og forsoningstiltak. Bistand kan være bilateral (mellom to land), eller multilateral (fra flere land til et land eller en region).

*Utviklingsland* er land som kan motta bistand i henhold til retningslinjer fra Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). De deles inn i tre kategorier: Minst utviklede land, andre lavinntektsland og mellominntektsland. I internasjonale forhandlinger har utviklingslandene organisert seg i en egen gruppe, det såkalte G77.

*Framvoksende økonomier* er land som formelt er utviklingsland, men som de siste årene har hatt en betydelig økonomisk vekst og dermed vesentlig styrket sin økonomiske og politiske makt på den globale arena.

**Boks 1.3 Norsk utviklings- og miljøpolitikk**

Norsk utviklingspolitikk skal bidra til å utrydde ekstrem fattigdom. Alle mennesker skal sikres grunnleggende behov og rettigheter. Flertallet av de som lever i fattigdom er kvinner. Kvinners innsats og rettigheter er avgjørende i arbeidet mot fattigdom. FNs tusenårsmål representerer en felles forståelse mellom fattige og rike land om hva slags utvikling vi ønsker. Skjev fordeling av makt i og mellom land bidrar til urettferdighet, undertrykkelse og diskriminering. Norsk utviklingspolitikk skal utfordre underliggende strukturer som hindrer global rettferdighet.

Norsk miljøpolitikk skal bidra til at utviklingen ligger innenfor naturens tålegrenser, og legger derfor til grunn «føre var»- og «forurenseren betaler»-prinsippene og prinsippet om bærekraftig bruk av naturressurser. Vi skal bidra til at økningen av den globale oppvarmingen holdes under 2 °C, hindre tap av naturmangfold og sikre at bruk og produksjon av farlige kjemikalier skjer med tilstrekkelig kontroll.

bærekraftig utvikling ofte krever for store inngrep i dagens hardt belastede budsjetter. Valget blir vanskelig å ta uten betydelig utenlandsk støtte.

Denne meldingen handler om miljø- og utviklingspolitiske virkemidler som kan fremme grønne utviklingsstrategier, og hvordan bistanden kan bidra til å gjøre disse mer attraktive.

trer ut av egen bås og etablerer en sterkere felles forståelse av utfordringene. FNs konferanse for bærekraftig utvikling i Rio i 2012 forventes å forsterke et samlende rammeverk for dette.

Norge var det første landet i verden som fikk en felles minister for miljø og utvikling. Regjeringen ønsket med dette å poengtere betydningen av å se miljø- og utviklingsområdene i sammenheng. Det har vakt betydelig oppmerksomhet internasjonalt.

Moderne teknologi og økt kunnskap har gjort det enklere å velge strategier for økonomisk vekst innenfor de rammene naturen setter. Politiske krav til miljøhensyn sammen med målrettede økonomiske virkemidler kan stimulere til næringsutvikling på nye områder. Men for de fleste utviklingsland er virkeligheten at investeringer i

**1.2 Visjon for en grønnere utvikling**

Regjeringen ønsker å styrke synergien mellom miljø- og utviklingspolitikken, og fokuserer på «grønn økonomi innenfor rammen av bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse», slik det er formulert som tema for FNs konferanse om bærekraftig utvikling i 2012. Grønn økonomi er en nødvendig impuls til og bestanddel i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Konseptet bygger på erkjennelsen av at viktige økosystemer og naturkretsløp over lang tid er blitt svekket, og at dette truer menneskenes livsgrunnlag nå og i framtida. Virkemidlene for en grønnere utvikling vil være både globale, framforhandlet gjennom internasjonale avtaler, og nasjonale, der de enkelte landene

**Boks 1.4 Grønn økonomi – et bidrag til bærekraftig utvikling**

FNs miljøprogram (UNEP) definerer grønn økonomi som en økonomi som fører til «forbedret menneskelig velvære og sosial likhet, og samtidig reduserer miljørisiko og økologisk knapphet» (Green Economy Report, 2011). Enkelt uttrykt kan en grønn økonomi oppfattes som lavkarbon, ressurseffektiv og sosialt inkluderende. I en grønn økonomi bør vekst i inntekt og sysselsetting bli drevet av offentlige og private investeringer som reduserer karbonutslipp og forurensning, styrker energi- og ressurseffektivitet og forebygger tap av naturmangfold og økosystemtjenester. UNEP understreker at

begrepet grønn økonomi «ikke erstatter bærekraftig utvikling, men at det nå er en voksende erkjennelse av at det å oppnå bærekraft nesten fullt og helt avhenger av at vi får orden på økonomien».

I denne meldingen brukes både begrepet grønn økonomi og grønn utvikling. Grønn utvikling betegner prosessen med å skape en sosialt inkluderende vekst og bekjempe fattigdom i utviklingsland med redusert belastning på det naturgrunnlaget som er den langsiktige velferdens forutsetning.

velger ut fra sin situasjon og kapasitet. For de fattigste landene vil internasjonal bistand ofte være en forutsetning for en slik omlegging.

En grønnere global økonomi må gi fattige land rom og muligheter for varig, høy økonomisk vekst. Grønnere vekst skal komme hele samfunnet, ikke bare internasjonale selskaper og samfunnseliten, til gode. Grønne jobber skal være job-

ber som gir anstendige arbeidsforhold. Dette krever at økonomiske beslutninger, på alle nivåer, reflekterer økosystemenes verdi og tåleevne. Resultatet blir best om grønne utviklingsstrategier integreres i hvert lands nasjonale strategier for fattigdomsbekjempelse og fordeling.

Mange initiativ for grønn økonomi, grønn vekst og grønnere utvikling sprang ut fra



Figur 1.2 Vannkraft bidrar til økonomisk vekst i Bhutan

Foto: Ken Opprann

**Boks 1.5 – Hva betyr frakobling?**

Vekst i miljøbelastninger er tett koblet til vekst i produksjon og forbruk. Skal den økonomiske utvikling bli mer bærekraftig må denne sammenhengen brytes. Da oppnås det såkalt frakobling (decoupling). Frakobling kan oppnås gjennom ny teknologi og ved endringer i sammensetningen av produksjon og forbruk. Det skilles gjerne mellom absolutt og relativ frakobling. Absolutt frakobling innebærer at miljøbelastningene går ned, selv med økonomisk vekst og øking i bruttonasjonalproduktet (BNP). Relativ frakobling betyr at miljøbelastningene vokser saktere enn BNP. Globalt er det nå en relativ frakobling i forhold til karbonutslipp pr BNP-enhet, men ikke en absolutt. Absolutt frakobling er imidlertid nådd på enkelte andre områder, som for eksempel surnedbør i Europa.

finanskrisen i 2008. Erkjennelsen av at verden står overfor flere parallelle kriser, med ustabile olje- og matpriser, kostnader knyttet til klimaendringer og økende miljødeleggelser, bidro til at mange lands stimuleringspakker i kjølvannet av finanskrisen inneholdt betydelige miljøinvesteringer. Gradvis dreies oppmerksomheten mot strategier for grønnere vekst og utvikling på lengre sikt. I Brasil vokser nå omfanget av grønne jobber raskere enn arbeidsmarkedet ellers, i følge Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO).

Viktige internasjonale initiativ er UNEPs initiativ for grønn økonomi og OECDs grønn vekst strategi. Slike strategier søker å kombinere miljøpolitikken, den økonomiske politikken og sektorpolitikken virkemidler til en helhet som bidrar til en grønnere utvikling. De understreker at grønne utviklingsvalg kan være forenlige med investeringer som gir langsiktig vekst, og bidrar til nye nærings- og sysselsettingsmuligheter. Mange initiativ viser hvordan grønne bedrifter kan skape langsiktige og anstendige jobber. Men den langsiktige bærekraften avhenger av hele økonomiens samlede belastning på miljøet. Omlegging i tradisjonelle bedrifter og sektorer er derfor like viktig i strategier for grønn utvikling. På kort sikt kan slik omlegging bety ekstra kostnader, og investeringene i grønne utviklingsvalg kan i noen tilfeller være omfattende.

Staten har en sentral rolle i å stimulere til grønnere utviklingsstrategier, skape grønne mar-

keder og ivareta hensyn til grupper som berøres av en slik omlegging. En grønn økonomi forutsetter at hensynet til miljøet bedre integreres i økonomiske beslutninger.

I vårt eget land er kunnskapsgrunnlag, nødvendige institusjoner, lovverk og virkemidler bygd opp gjennom lang tid, i dialog og til dels i avveining med sektorinteresser. Prosessen pågår fortsatt. I vårt samarbeid med utviklingsland vil vi vise til erfaringene våre med å utvikle et institusjonelt rammeverk for integrering av miljøhensyn i hele samfunnsutviklingen.

Mye miljøbelastende produksjon, delvis beregnet på markeder i industriland, skjer nå i utviklingsland, særlig i framvoksende økonomier som Kina og India. Vår import derfra gir et stort økologisk fotavtrykk i disse landene. Ettersom det er opprinnelseslandets ansvar å ivareta miljøhensyn i produksjonen, kan vårt fotavtrykk best reduseres ved å bidra til at landene makter å ta dette ansvaret nasjonalt.

Det finnes ingen universell oppskrift på grønn økonomi. Ulike land velger løsninger ut fra sine forutsetninger. Engasjementet for å få til en grønn økonomisk utvikling vil variere fra land til land. I de framvoksende økonomiene er temaet på den nasjonale agendaen, og oppmerksomheten er rettet mot praktisk gjennomføring av tiltak og planer for en grønnere utvikling. For mange av de fattigste landene er det andre problemstillinger som dominerer dagsordenen.

Mange utviklingsland er bekymret for at fokus på grønn økonomi vil hindre deres egen økonomiske vekst og sosiale utvikling. De frykter at vestlige land vil iverksette restriksjoner på handel med produkter som ikke oppfyller bestemte miljøkrav. Enkelte mener at visse miljøpolitiske tiltak har til hensikt å beskytte egen industri og vil bli brukt aktivt for å holde utviklingsland utenfor verdenshandelen. Det er viktig for Norge å motarbeide tendenser til å skjule proteksjonistiske motiver i miljøtiltak. Samtidig kan tiltak som kan begrense handelen med andre land, være berettiget av hensyn til miljø. Vi kan også være forpliktet til å innføre slike tiltak som følge av internasjonale miljøavtaler. Internasjonalt handelsregelverk er ikke til hinder for slike tiltak, og handelsavtaler og miljøavtaler skal være likestilt og gjensidig støttende.

Endringer i produksjon, forbruk og samfunn krever incentiver som gjør at det blir attraktivt og mer lønnsomt å velge en grønnere utviklingsbane. Flere utviklingsland samarbeider allerede med FN og Verdensbanken om en gradvis omlegging til grønn økonomi. Gjennom utviklingssamarbei-

det skal Norge bygge på og styrke disse initiativene og bidra til deling av erfaringer og til at enkeltinitiativer kan utvikles til endringer på samfunnsnivå.

Norge skal også ta aktivt del i de pågående internasjonale prosessene knyttet til begrepene grønn utvikling og grønn økonomi med sikte på å komme fram til en enighet om hvordan disse skal fylles med innhold. Regjeringen vil i disse prosessene fokusere på at ulike land vil ha ulike behov, og bidra til at fattige lands utviklingsbehov ivaretas.

Politiske beslutninger skal i størst mulig grad være kunnskapsbaserte. Kunnskapsutvikling skjer gjennom forskning og dokumentasjon av praksis. Utvikling og spredning av kunnskap om sammenhengene mellom menneske og miljø er et nødvendig vilkår for bedring i miljøtilstanden og reduksjon av fattigdom. Kunnskap og ferdigheter vil være avgjørende ressurser uansett om en vil satse på klimatilpasning, omlegging av energibruken

eller utvikling av ny, miljøvennlig teknologi og produksjon.

#### *Fire pilarer*

Regjeringen ønsker med denne stortingsmeldingen å tydeliggjøre Norges bidrag til å koble miljø, klima og utvikling tettere sammen. Det er vår målsetting å vise at det finnes felles veier framover for miljø og utvikling. Vi meisler her ut de fire sentrale pilarene i vår felles miljø- og utviklingspolitikk. Disse omtales i hvert sitt kapittel. Den første peker på den politiske rollen vi ønsker å ta på den globale arenaen. De andre tre skal operasjonaliseres gjennom strategisk bruk av bistandsmidler og andre politiske virkemidler. Alle fire er tett knyttet sammen og avhengige av hverandre. Meldingen signaliserer en fortsatt stor og strategisk bruk av bistandsmidler for å bekjempe fattigdom på en måte som samtidig møter de globale miljøutfordringene.

#### **Boks 1.6 Grønn utvikling på dagsordenen**

Etiopia og Mauritius står overfor ulike utviklingsutfordringer, men begge legger framtidsrettede strategier til grunn for videre utvikling. Etiopia tilhører gruppen minst utviklede land, og av en befolkning på 80 millioner lever 30 millioner under fattigdomsgrensen. Etiopia knytter utvikling av landet sterkt opp mot miljø og har utarbeidet en grønn utviklingsstrategi med mål om å være karbonnøytralt innen 2025.

Mauritius er et mellominntektsland, men også en liten øystat i utvikling og sårbar i et klimaperspektiv. Mauritius har en ambisiøs og helhetlig tilnærming til miljø- og klimautfordringer. Programmet «Mauritius, en bærekraftig øy» ble opprettet av statsministerens kontor i 2008. Programmet har tre pilarer: fornybar energi, energieffektivisering og resirkulering. Mauritius er et eksempel på hvordan land i utvikling kan ta seg råd til å tenke miljø – og satse på moderne teknologi i stedet for å gå veien om de forurensende løsningene når landet skal utvikles.

1. Norge har som mål å være en pådriver for en grønnere utvikling og samtidig en brobygger mellom ulike grupper av land i internasjonale prosesser. Et viktig bidrag til dette er å bygge kapasitet og kompetanse for å vinne kampen mot fattigdom innenfor de rammer naturen setter.
2. Norge skal være en pådriver for at det skal bli mer attraktivt for utviklingslandene å velge utviklingsstrategier basert på lavutslipp og bærekraftig forvaltning av naturressurser. Norge vil særlig bidra til bedre tilgjengelighet av fornybar energi i fattige land.
3. Norge skal være en pådriver for få på plass globale systemer for å bevare økosystemtjenester. Betaling for å bevare skogens kapasitet til å binde karbon og regulere klodens luft- og vannkretsløp vil være Norges viktigste bidrag.
4. Norge erkjenner at selv med betydelige reduksjoner i de globale klimagassutslippene vil særlig de fattigste utviklingslandene bli hardt rammet av klimaendringene. Tilpasning til et endret klima og forebygging av klimarelaterte katastrofer skal derfor ha høy prioritet i norsk bistand.

### 1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Stortinget behandlet i 2009 St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*, og ga den sin tilslutning. I Stortingets behandling av meldingen (Innst. S. nr. 269 (2008–2009)) sa flertallet at

«integrasjon av utvikling og miljø skjer når vi fremmer ren energi, energieffektivisering, teknologisprang, bedre forvaltning av vann- og naturressurser, mer miljøvennlig landbruk og mer bærekraftig skogforvaltning. Flertallet viser til at dette er politikk som overkommer motsetningsforhold mellom klima og utvikling. Flertallet legger stor vekt på å utløse og synliggjøre de store positive mulighetene som ligger i en mer miljøvennlig utviklingsbane enn de vestlige land har fulgt».

Denne meldingen erstatter ikke St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*, og Inst. S. nr. 269 (2008–2009) som representerer den gjeldende utviklingspolitikken og prinsippene for Norges samarbeid med utviklingslandene. Innenfor den brede analysen i St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*, ønsker regjeringen med denne meldingen å utdype, konkretisere og operasjonalisere politikken innenfor området miljø og utvikling.

Denne meldingen behandler ikke Norges nasjonale klimapolitikk. Norges klimapolitikk er nærmere beskrevet i St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk* og i *Avtalen om klimameldingen* (Klimaforliket) som ble inngått mellom Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti, og Høyre, Kristelig folkeparti og Venstre på Stortinget 18. januar 2008. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en ny melding om klimapolitikken senere i 2011.

Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid ble lansert i 2006 med varighet fram til 2015. Det er nedfelt i planen at det skal foretas en midtveisgjennomgang. Dette arbeidet vil bli gjennomført i 2012. Gjennomgangen vil trekke lærdom av arbeidet med planen og justere fokus i tråd med de politiske prioriteringene i denne meldingen.



Figur 1.3 Denne meldingens fokus i forhold til den brede utviklingspolitikken

Meldingen stadfester fortsatt høy prioritet til klima- og miljøområdet innenfor rammen av bistandsbudsjettet. Den signaliserer en videre opptrapping av andelen av den totale rammen som går til klima- og miljøtiltak. Dette bygger opp under de prioriteringene som er presentert i de siste årenes budsjettproposisjoner. Videre oppfølging vil skje i de ordinære budsjettproposisjonene, i tråd med vanlig praksis og i samsvar med de mål, tiltak og prioriteringer som denne meldingen gjør rede for. Når oppfølging skjer, vil det følge med en redegjørelse av de økonomiske og administrative konsekvensene av de tiltak for foreslås. Opptrappingen vil skje innenfor gjeldende bistandsramme.

Videreutvikling av norsk regelverk vil blant annet basere seg på samfunnsøkonomiske vurderinger. Ved konkrete forslag om endringer i regelverket vil det av de ansvarlige myndigheter bli utarbeidet en oversikt over de økonomiske og administrative konsekvensene samt vurderinger av samfunnsøkonomisk nytte og kostnader. Tiltakene antas imidlertid ikke å medføre administrative konsekvenser av betydning. Det legges ikke opp til administrative endringer innenfor Utenriksdepartementets eller underliggende etats ansvarsområde som følge av denne meldingen.

All norsk bistand følger OECD/DACs retningslinjer for kriterier og måloppnåelse.

## 2 Pådriver og brobygger i internasjonalt samarbeid

Globale miljø- og utviklingsutfordringer må løses gjennom internasjonalt samarbeid. Norge skal være en pådriver for en global miljø- og utviklingspolitikk som er gjensidig underbyggende, og en brobygger mellom ulike grupper av land for å realisere de gode løsningene.

Norge skal være en pådriver for de ambisiøse målsettingene under de globale miljøkonvensjonene og for en effektiv gjennomføring av målene. Vi vil ta tak i de store miljøutfordringene og være med på å utforme tiltak og virkemidler som gir resultater. På enkelte områder har Norge spilt en viktig rolle for å sikre framgang i internasjonale forhandlinger og i global politikkutforming. Dette gjelder i klima- og skogsatsingen, i spørsmål om klimafinansiering, i arbeidet med å sikre rettferdig fordeling og tilgang til genetiske ressurser, og innsats mot miljøgifter. Regjeringen har som

ambisjon at Norge også skal være et foregangsland i vår egen miljøpolitikk. Vi ser at sterke nasjonale lover gir et godt grunnlag for å være en pådriver internasjonalt.

På samme måte skal vi fortsette å være en pådriver i kampen mot fattigdom. Norges utviklingsengasjement og det norske folks og regjeringens sterke støtte til et høyt bistandsnivå er både et varemerke og et fortrinn internasjonalt. Norge har vært en sterk støttespiller i utviklingen av den felles globale tusenårsmålsagendaen, spesielt når det gjelder likestilling og innsatsen for bedre barne- og mødrehelse. Vi går foran i utformingen av en bredere internasjonal utviklingspolitikk rettet mot de underliggende årsakene til fattigdom, slik St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* viser.



Figur 2.1 Globale utfordringer krever globale løsninger. Klimamøte i FNs generalforsamling

Foto: UN Photo/Marco Castro

Gjennom utviklingssamarbeidet har Norge i en årrekke opparbeidet tillit i våre samarbeidsland. Tilliten bygger på at vi er en troverdig og stabil partner, at vi har kunnskap om og forståelse for utviklingslandenes situasjon og utviklingsagenda og at vi ikke opererer med en skjult dagsorden. I likhet med mange utviklingsland har god tilgang til naturressurser som fisk, vannkraft, olje og gass vært viktige bidragsyttere til verdiskapningen i norsk økonomi. Dette tilsier at vi kan bidra med relevant kompetanse, men også at vi kan finne et interessefellesskap med utviklingsland i internasjonale forhandlinger.

Med bakgrunn i et sterkt internasjonalt engasjement og i vår rolle som pådriver for ambisiøs global politikk vil Norge tilstrebe å være en brobygger mellom ulike grupper av land i internasjonale forhandlinger. Vi skal evne å se verden fra andre lands ståsted og være med å foreslå og utarbeide kompromissforslag som kan ivareta fattige lands interesser. Norge skal fortsette en bevisst politikk om å spille på lag med de fattigste landene også i framtida. Vi skal bidra til gjensidighet og utjevning av maktbalansen i verden.

Vår brobyggerrolle skal forankres i og understøtte den multilaterale miljø- og utviklingsarkitekturen. Anerkjennelsen av at vi har en interesse i velfungerende globale styringssystemer slik det beskrives i St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter* Innst. S. nr. 306 (2008–2009), ligger i bunnen av vår sterke støtte til og aktive deltakelse i FN og internasjonale institusjoner. Regjeringen legger et fortsatt sterkt engasjement i miljø og utviklingsprosessene til grunn.

## 2.1 Internasjonale agendaer smelter sammen

Dagens agenda for både utviklingssamarbeid og miljøsamarbeid er et resultat av over femti år med internasjonal innsats og diskusjon. FNs første «Tiår for utvikling» ble erklært i 1961. Den første verdenskonferansen om miljø ble holdt i Stockholm i 1972.

1990-tallet er betegnet som et gyllent tiår for internasjonalt samarbeid. Den kalde krigens slutt og økt oppslutning om en vestlig utviklingsmodell ga grunnlag for intens møtevirkosomhet. Det resulterte i en omfattende agenda for hvordan det internasjonale samfunnet i fellesskap kan bidra til FNs visjon om rettferdighet, utvikling og fred. Begrepet bærekraftig utvikling, de tre såkalte Rio-konvensjonene – klimakonvensjonen, konvensjonen om biologisk mangfold og forørkningskon-

vensjonen – og tusenårsmål 7 kan alle spores tilbake til verdenskommisjonen for miljø og utvikling, som leverte sin rapport i 1987, og den påfølgende verdenskonferansen om miljø og utvikling i Rio i 1992.

Normutviklingen foregikk også på en rekke andre områder av betydning for utvikling og utviklingssamarbeid. Verdenskonferansen om menneskerettigheter i Wien i 1993 har sammen med menneskerettighetskonvensjonene lagt grunnlag for en rettighetsbasert utviklingspolitikk. Kairokonferansen om befolkning og utvikling i 1994 og kvinnekonferansen i Beijing året etter styrket krav om likestilling og kvinners rettigheter globalt, og spiller en sentral rolle i arbeidet med de helserelaterte tusenårsmålene og tusenårsmål 3 om likestilling.

Endringer i internasjonale regler og normer fordeler og flytter makt, mellom regioner, land og individer. Enhver internasjonal forhandlingsprosess er politisk og påvirkes av nasjonale så vel som internasjonale omstendigheter. I miljøforhandlingene har utviklingslandene økende kontroll over politiske valg av global viktighet. Dette gir gruppen av utviklingsland en helt ny maktposisjon i de internasjonale forhandlingene. Økt tillit og forståelse om skjebnefellesskap mellom det globale sør og vestlige land er i vår interesse. Bistandsinnsats og samarbeid om å løse felles miljøutfordringer spiller en viktig rolle i brobygging med utviklingslandene. Dette handler ikke først og fremst om hva bistanden kan finansiere, men om en politikk for fattigdomsbekjempelse, bærekraftig utvikling og rettferdighet som understøttes av finansielle prioriteringer.

Sluttdokumentet fra toppmøtet om FNs tusenårsmål i september 2010 bekrefter betydningen av FNs klimakonvensjon og de internasjonale klimaforhandlingene for kampen mot fattigdom. De sentrale multilaterale konvensjonene om miljø søker på ulike måter å ivareta interessene til utviklingsland, og er viktige redskap for å integrere utvikling og miljø.

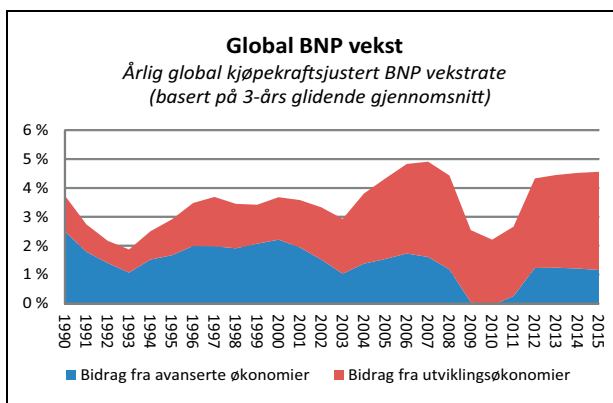
Fattigdomsbekjempelse er en forutsetning for å kunne møte de globale miljøutfordringene i fellesskap. Samtidig er det mange som ikke ønsker å knytte disse agendaene for tett sammen. De frykter at en slik sammensmelting kan bidra til å senke ambisjonen for enten miljø- eller utviklingsinnsatsen. Norge kan bidra ved å fremme løsninger som skaper gjensidighet i håndteringen av disse utfordringene. Det er en kortsiktig strategi å ha strenge skiller mellom to områder som er så avhengige av å finne felles løsninger.

Regjeringen ser to prosesser som særlig sentrale for å knytte miljø- og utviklingsutfordringene nærmere sammen globalt (jf. kapittel 6). Den fjerde høynivågjennomgangen av miljø- og utviklingsagendaen – FNs konferanse for bærekraftig utvikling – vil finne sted i Rio de Janeiro i 2012. På dagsordenen står grønn økonomi sett i sammenheng med bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse og den institusjonelle strukturen for bærekraftig utvikling. Konferansen representerer en mulighet til å reformere og styrke de institusjonelle forutsetningene for arbeidet med bærekraftig utvikling og det internasjonale miljøarbeidet under ett.

Samtidig vil det innen 2015 være behov for å oppnå enighet om hvordan den globale utviklingsagendaen etter tusenårsmålene skal utformes. For Norge er det viktig å legge vekt på at den nye internasjonale satsingen må bygge på en klarere kobling til underliggende faktorer som hindrer utvikling, som tilgang til energi, miljøutfordringer, krig og konflikt og manglende tilgang til internasjonale markeder og kapital for de fattigste landene.

## 2.2 Geopolitisk endring krever nye grep

Finanskrisen som startet i 2008, har satt et sterkt preg på verdensøkonomien. Krisen var global, med ringvirkninger i alle land. Mange vestlige økonomier strever med å gjenopprette økonomisk balanse og vekst. Mange utviklingsland ble også hardt rammet. Likevel har utviklingslandene relativt sett klart seg langt bedre enn de vestlige industrilandene. Trenden viser et forsiktig, men jevnt oppsving i de fleste utviklede økonomier og



Figur 2.2 Bidrag til global vekst fra utviklingsland og avanserte økonomier

Kilde: OECD/IMF

sterk vekst i framvoksende økonomier og utviklingsland. Det internasjonale pengefondet (IMF) anslår at utviklingslandene som gruppe vil ha en økonomisk vekst (BNP, faste priser) på 6,5 prosent i årene framover. Veksten i Afrika sør for Sahara anslås til 5,5 prosent. Dette gir en reell vekst i denne regionen på i overkant av tre prosent når befolkningsveksten tas i betraktning.

Finanskrisen forsterker og tydeliggjør en pågående endring i globale maktforhold. I 2009 ble G8 erstattet med G20 som den nye sammenslutningen for multilateralt økonomisk samarbeid. De store framvoksende økonomiene, særlig Brasil, Sør-Afrika, India og Kina, blir mer dominerende – økonomisk, politisk og befolkningsmessig. Det foregår en økonomisk og politisk maktforskyvning fra vest mot øst. Rike vestlige land blir mindre viktige i global sammenheng. Fra en verdensorden preget av amerikansk hegemoni i tiden etter Berlinmurens fall, befinner vi oss nå i et globalt landskap kjennetegnet av en kompleks, multipolar uorden.

Flere utviklingsland er i ferd med å bli en del av det globale maktbildet. Vilje til brobygging mellom nye og gamle maktsentre vil være en forutsetning for at verden samlet kan møte de store globale utfordringene, som for eksempel klimændringer. Endring i globale maktforhold har også betydning for Norge.

Det multilaterale systemet står under sterkt press for å tilpasse seg en ny virkelighet. Nye aktører, som G20, vokser fram og gjør seg gjeldende på områder som tidligere har vært forbeholdt FN-systemet. Det multilaterale systemet står under stort press for å tilpasse seg en ny virkelighet. Nye aktører, som G20, vokser fram og gjør seg gjeldende på områder som tidligere har vært forbeholdt FN-systemet. Vi må analysere disse utviklingstrekkene for å kunne bidra til en felles agenda og effektive strategier for miljø- og utvikling på internasjonalt nivå der dette trengs. Strategiene vi velger må dessuten legge til grunn erkjennelsen av at det er behov for ulike tilnærminger i ulike land.

### Framvoksende økonomier

De framvoksende økonomiene står for en vesentlig og økende andel av de globale miljøproblemene. Derfor er de også en sentral del av løsningen på disse. Landene bidrar til global vekst og fattigdomsbekjempelse. De er motorer for vekst i andre utviklingsland gjennom handel og investeringer, og i økende grad også gjennom utviklingsrettet sør-til-sør-samarbeid. Kina har omfattende

**Boks 2.1 Senter for naturmangfold i India**

Etableringen av et senter for naturmangfold i Chennai i India er et godt eksempel på hva miljødialogen mellom India og Norge har bidratt til. Sentrale oppgaver for det nye sentret vil være å tilby råd og opplæring til indiske myndigheter i arbeidet med å bevare naturmangfoldet. Det skal bygges opp ekspertise om politikk og lovgivning på området. Arbeidet vil fokusere på målene i konvensjonen for biologisk mangfold. På norsk side vil Direktoratet for naturforvaltning og Fridtjof Nansen Institutt delta i det faglige samarbeidet.

investeringer i Afrika, noe som bidrar til den økonomiske veksten på kontinentet, men som på noen områder også bidrar til utnytting av naturressurser som ikke er bærekraftig. Sør-Afrika er en økonomisk stormakt i regionen. Indias raske vekst og geopolitiske tyngde og Brasils nyvunne rolle som giver og miljøstormakt på den sørlige halvkule gir landene stor rekkevidde utover sine

nasjonale bidrag til miljø og fattigdomsbekjempelse.

Landene er i ferd med å bli foregangsland på ulike miljøfelt, med erfaringer både utviklingsland og industrialiserte land kan dra nytte av. Dette gjelder blant annet Kinas satsing på fornybar energi. Det kan få vesentlig betydning at Kina i sin nye femårsplan for 2011–2015 vil fokusere sterkere på økosystemer og behovet for forebygging av miljøskade. Også India har satt seg ambisiøse mål hva gjelder fornybar energi, og har siden 2006 hatt et eget departement for ny og fornybar energi. Landet er i ferd med å gjennomføre en omfattende handlingsplan for solenergi – og gunstige mekanismer for å stimulere private investorer til å satse på solenergiprosjekter er allerede på plass. Brasil har helt siden 70-tallet satset på utvikling av bioetanol. Produksjonen er i dag effektiv, både økonomisk og miljømessig. Brasil ser mulighet for å dele sin produksjonsteknologi med fattigere utviklingsland. Dette vil kunne lede til intensivering av landbruket og til eksportinntekter, og samtidig gi miljøgevinst i disse landene.

Norge har i en årrekke samarbeidet med Brasil, Sør-Afrika, India og Kina om miljø og utvikling og har formalisert dette gjennom bilaterale avtaler. Deres voksende innflytelse som globale aktø-



Figur 2.3 Shanghai markedsfører seg som en grønn by

Foto: Gard Lindseth

rer gir samarbeidet økende betydning og potensial. Norge kan spille en annen rolle enn mektige aktører som EU og USA. Nettopp fordi relasjonen mellom miljø, økonomisk vekst og utvikling er så politisk utfordrende, har Norge et fortrinn i å være en mindre aktør. Vi har relevant kompetanse. Norge opplever at vi er et etterspurt samarbeidsland, både fra Kina, og etter hvert også fra Brasil og India. Etterspørselen er i hovedsak knyttet til kunnskap, kompetanse og teknologi. Finansielle ressurser bidrar til å legge til rette for det faglige samarbeidet som særlig vil fokusere på felte energi, naturmangfold og miljøforvaltning.

Verdens klima og miljø er avhengig av at en modell for en reell grønn utvikling blir utviklet og realisert i de store voksende økonomiene. Regjeringen ønsker derfor å prioritere samarbeidet med de framvoksende økonomiene om dette.

#### *Minst utviklede land og sårbare stater*

Miljørettet utviklingssamarbeid vil også være av økende betydning i de minst utviklede landene og ikke minst i sårbare stater i årene framover. Det er

i disse landene vi finner den største andelen av fattige som er direkte avhengige av naturressursene. Det er de sårbare statene som er lengst unna å oppnå FNs tusenårsmål. Et økende antall av våre samarbeidsland har erfart betydelige økonomiske og styresettmessige forbedringer det siste tiåret, men faller fremdeles i gruppen av minst utviklede land. Land som Mosambik, Tanzania, Zambia, Uganda og Etiopia kan alle vise til relativ politisk stabilitet og god økonomisk vekst, noe som gir mulighet for sosial og økonomisk utvikling i årene framover. Mangel på moderne energitjenester er et fellestrekk for alle disse landene, og større energisikkerhet står høyt på deres utviklingsagenda. Annen grunnleggende infrastruktur mangler også, og behovet for investeringer fra privat og offentlig sektor er stort. Mange av disse landene har et betydelig underutnyttet landbrukspotensial, samtidig som klimaendringer innebærer nye utfordringer for matsikkerhet og vekst i denne sektoren.

Framtidig velferd og vekst avhenger i stor grad av mulighet til produktivt arbeid. Næringsutvikling og et større innslag av privat virksomhet er nødvendig for å gi flere mennesker anledning til å komme ut av fattigdom. Økonomisk utvikling og vekst er også en forutsetning for en offensiv sosial politikk og infrastrukturinvesteringer som gir grunnlag for framtidig velferd.

Hensynet til langsiktig bærekraft tilsier at norsk utviklingspolitikk skal bidra til å gjøre det mulig for fattige land å velge infrastrukturprosjekter som er energieffektive og miljøvennlige. Utvikling av fornybar energi vil være det viktigste satsingsområdet i årene framover for Norge. I innsatsen for å fremme generell næringsutvikling, inkludert primærnæringene, vil det legges økt vekt på de kravene til miljømessig bærekraft og respekt for rettigheter som ligger i nasjonal lovgivning, internasjonale avtaleverk og i norsk politikk for bedriftenes samfunnsansvar.

I sårbare stater, der manglende sikkerhet og fravær av statlig kontroll preger samarbeidet, står utfordringer knyttet til matsikkerhet og forebygging mot eksterne sjokk, inkludert klimarelaterte sjokk, sentralt. Humanitær og utviklingsrettet innsats må kobles nærmere sammen for å legge til rette for en rask overgang fra ekstrem sårbarhet til mer handlekraftige og motstandsdyktige samfunn. Vektlegging av sikkerhet, fred og statsbygging som sentrale utviklingspolitiske mål kan bidra til å skape rammebetingelser for framtidig innsats og samarbeid for bærekraftig utvikling, så vel som spesifikke miljøpolitiske mål.

#### **Boks 2.2 Miljøsamarbeid med Kina**

Norge har hatt et bilateralt samarbeid om miljø og klima med Kina siden 1995. Samarbeidet konsentreres innenfor miljøområdene klima, miljøgifter og naturmangfold. Målet er å bidra til en styrking av miljøvernforvaltningen i Kina samt å bidra til Kinas miljøpolitikk i internasjonalt miljøvernssamarbeid. Samarbeid om konkrete prosjekter gir kompetanseutvikling i institusjoner og brukes som plattform for faglig og politisk dialog. I økende grad rettes det kapasitetsbyggende samarbeidet direkte mot miljøforvaltningen sentralt i Kina og/eller på provinsnivå.

Pågående og planlagte prosjekter omfatter tiltak i forhold til de nye organiske miljøgiftene som er innlemmet under Stockholm-konvensjonen, tiltak for å redusere forurensning fra kvikksølv, og et prosjekt om forholdet mellom forvaltning av naturmangfold og klimaendringer – et prioritert tema under konvensjonen om biologisk mangfold. Norge støtter også arbeidet under Det kinesiske rådet for internasjonalt samarbeid for miljø og utvikling (CCICED) for kinesiske og utenlandske eksperter. Rådets mandat er å fremme anbefalinger til Kinas øverste politiske lederskap.



Figur 2.4 Flertallet av befolkningen i de fattigste landene lever av jordbruk

Foto: UN Photo/Wolff

### 2.3 Klima – forhandlinger og utfordringer for utvikling

Tilgang til vann og mulighetene for matproduksjon er klimatisk betinget, og økt flomrisiko, tørke eller endrede nedbørmønstre som følge av klimaendringene kan føre til at tilgang på drikkevann og lokal matsikkerhet blir dramatisk forverret i mange områder. Stigende havnivå vil ha store konsekvenser for lavtliggende kystområder, som har noen av verdens tettest befolkede arealer i dag.

Klimaendringenes konsekvenser er vanskelige å forutsi med stor sikkerhet. De påvirker utviklingslandene gjennom et samspill med andre faktorer som demografi, konflikter og økonomiske og politiske forhold. Men konsekvensene for utviklingslandene kan ventes å bli til dels sterkt negative. Dette understreker viktigheten av globale utslippsreduksjoner og lavutslippsstrategier, og av at klimatilpasning og forebygging av humanitære katastrofer blir en sentral del av utviklingspolitikken.

Selv om den gjennomsnittlige globale temperaturøkningen holdes under 2 °C i forhold til før-

industrielt nivå, vil økningen føre til endringer i rammebetingelsene for menneskenes levekår. Ifølge FNs klimapanel vil den globale oppvarmingen fortsette selv om vi ikke øker mengden av klimagasser i atmosfæren fra dagens nivå, på grunn av responstiden til klimasystemet. Hastigheten og omfanget av endringene vil avhenge av utviklingen i framtidige utslipp av klimagasser.

Energiproduksjon og -bruk står i dag for nesten totredeler av utslippene av klimagasser globalt. For å møte klimautfordringene og framtidens energibehov, trenger verden en overgang til et energisystem som gir mindre utslipp av klimagasser. Stadig flere land setter nå energieffektivisering og omlegging fra fossile energikilder til fornybare energikilder høyere på dagsordenen.

Skjæringspunktet mellom internasjonalt klimasamarbeid og utviklingshensyn ligger særlig i hvordan giverland kan støtte utviklingsland i å komme inn i en lavutslippsutvikling. Internasjonalt klimasamarbeid må legge til rette for at de rike landene kan bistå utviklingslandene i å utvikle lavutslippsstrategier gjennom egnede finansieringsmekanismer.

### Klimaforhandlingene

Målet til FNs klimakonvensjon er å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som vil forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. En stabilisering som kan hindre farlige klimaendringer, bør oppnås innenfor en tidsramme som er tilstrekkelig til at økosystemer vil kunne tilpasse seg naturlig til klimaendringer, til å sikre at matproduksjonen ikke trues og til å gjøre det mulig å oppnå en bærekraftig økonomisk utvikling.

Dette målet har stor betydning for utviklingsland. Det viktigste bidraget de internasjonale forhandlingene under klimakonvensjonen kan gi utviklingslandene, er å sikre en global klimaavtale om tilstrekkelige utslippsreduksjoner for å overholde togradersmålet. Utviklingsutfordringene vil danne premisser for hvordan dette skal gjøres. Det må imidlertid være en avveining hvor langt en klimaavtale også skal bidra til å nå andre mål i forhold til hovedoppgaven: Globale utslippsreduksjoner og langsiktig lavutslippsutvikling.

Under klimakonvensjonen er partene forpliktet til å gjennomføre tiltak for å begrense utslipp av klimagasser. Den slår fast at partene bør beskytte klimasystemet til fordel for nålevende og framtidige generasjoner av mennesker på grunnlag av rettferdighet og i overensstemmelse med deres felles, men differensierte, ansvar og respektive muligheter. Konvensjonen fastslår videre at industrilandene bør gå foran i arbeidet med å bekjempe klimaendringene og skadevirkningene av disse. Alle parter til Konvensjonen har imidlertid forpliktelser knyttet blant annet til utvikling av nasjonale klimagassregnskap, nasjonale eller regionale klimastrategier, teknologisamarbeid og lignende.

Det skal iverksettes tiltak i samsvar med klimastrategiene for å begrense utslipp av klimagasser og øke opptaket av slike gasser. Klimakonvensjonen inneholder ikke bindende, tallfestede og tidsbestemte forpliktelser for partene til å begrense utslipp og øke opptak av klimagasser. Dette må nedfelles i eventuelle protokoller under konvensjonen.

Dette var noe av bakgrunnen for framforhandlingen av Kyoto-protokollen fra 1997, som inneholder kvantitative utslippsforpliktelser for industriland for tidsperioden 2008–2012. I henhold til Kyoto-protokollen skal industrilandene med forpliktelser samlet redusere sine utslipp av klimagasser med rundt fem prosent i perioden 2008–2012 sammenliknet med nivået i 1990. USA har ikke ratifisert Kyoto-protokollen. Dette har svek-



Figur 2.5 Klimaforhandlinger i Cancún

Foto: IISD/Earth Negotiations Bulletin

ket det internasjonale samarbeidet om å bekjempe klimaendringer og redusert effekten av Kyoto-protokollen.

Under Kyotoprotokollen er det etablert tre markedsmekanismer; kvotehandel, prosjektbasert samarbeid mellom industriland (felles gjennomføring) og prosjektbasert samarbeid mellom industri- og utviklingsland (den grønne utviklingsmekanismen). Hensikten med de fleksible mekanismene er å bidra til å redusere klimagassutslippene der hvor det er mest kostnadseffektivt å redusere utslippene. Ved å bruke disse mekanismene kan Norge bidra til å finansiere reduserte klimagassutslipp i utlandet, både i andre industriland og i utviklingsland, og i tillegg få kreditert disse utslippsreduksjonene i vårt nasjonale klimagassregnskap.

Klimaforhandlingene under FNs klimakonvensjon prioriteres høyt av regjeringen. Norges hovedposisjon er at vi ønsker å bidra til at det vedtas en juridisk forpliktende klimaavtale hvor industriland går i front med å forplikte seg til utslippsreduksjoner, men der også utviklingsland med store og raskt voksende utslipp forplikter seg til å begrense sine kommende klimagassutslipp.

De pågående klimaforhandlingene har et mye bredere omfang enn forhandlingene om Kyoto-protokollen, som i sitt mandat var innrettet mot utslippsforpliktelser for industriland. Både ny kunnskap om klimaendringene og utslippveksten i flere utviklingsland i det siste tiåret viser nødvendigheten av en langt bredere tilnærming enn hva tilfellet er for Kyoto-protokollen. Økt kunnskap om klimaendringene og konsekvensene har også bidratt til større fokus på nødvendigheten av tiltak knyttet til klimatilpasning.

I tillegg til de pågående forhandlingene om en ny forpliktelsesperiode for industriland under Kyoto-protokollen, ble partene derfor i 2007 enige om å starte en ny forhandlingsprosess om det framtidige samarbeidet under klimakonvensjonen (Bali-mandatet). Forhandlingene tok derfor

**Boks 2.3 Den grønne utviklingsmekanismen (CDM)**

Den grønne utviklingsmekanismen er forankret i Kyoto-protokollen under FNs klimakonvensjon. Den grønne utviklingsmekanismen skal stimulere til utslippsreduserende prosjekter i utviklingsland og levere kvoter som kan anvendes mot de utslippsforpliktelsene industrilandene har påtatt seg. Prosjektene skal også bidra til bærekraftig utvikling i mottakerlandet. Det er vertslandene selv som avgjør hvordan prosjektene skal bidra til dette. Utslippsreduksjonene verifiseres i etterkant gjennom godkjenningssystemet under Kyoto-protokollen og gir grunnlag for utstedelse av kvoter som kan kjøpes og selges i markedet.

Den grønne utviklingsmekanismen bidrar også til å skaffe midler til tilpasningsfondet under Kyoto-protokollen. To prosent av de utstedte kvotene selges for å reise penger til dette formålet. Midlene skal gå til å finansiere prosjekter og programmer i utviklingsland som er særlig sårbare overfor negative virkninger av klimaendringer.

I underkant av 3000 prosjekter er godkjent under den grønne utviklingsmekanismen til nå,

og like mange er under utvikling. Storparten av prosjektene er innen fornybar energi, i hovedsak vann- og vindkraft. Kina, India og Brasil har de fleste prosjektene i dag. De minst utviklede landene har få prosjekter. I perioden 2008–2012 forventes det at Den grønne utviklingsmekanismen kan føre til utslippsreduksjoner på om lag 1000 millioner tonn globalt.

Norge har støttet oppbyggingen av Den grønne utviklingsmekanismen siden mekanismen ble etablert. Den bidrar i dag til betydelige finansielle overføringer til utviklingsland. Det statlige kjøpsprogrammet som ligger under Finansdepartementet, kjøper det meste av kvotene gjennom denne mekanismen. Hva som skjer etter Kyoto-protokollens utløp i 2012 er usikkert. Det er mulig at klimaforhandlingene resulterer i at det også blir etablert andre markedsbaserte mekanismer som omfatter større deler av et utviklingslands økonomi, og som gir incentiver til utslippsreduksjoner utover de som leder direkte til utstedelse av kvoter.

opp hvordan alle industriland og utviklingsland kan bidra med utslippsreduksjoner på en mer forpliktende måte. Behovet for målrettet innsats og støtte til klimatilpasning, styrket og mer effektiv teknologioverføring, samt finansiell støtte fra industrialiserte land til utviklingsland for å gjennomføre klimatiltak ble viktige forhandlingstema. Bali-planen satte frist til partskonferansen i København i 2009 for å komme fram til en løsning. Møtet i København ble svært vanskelig og resulterte ikke i den bindende og omfattende avtalen mange hadde ønsket. Man fikk imidlertid København-avtalen. Den ble ikke formelt vedtatt under konvensjonen, men representerte politisk enighet på høyeste nivå og la svært tunge føringer for den videre forhandlingsprosessen.

Denne forhandlingsprosessen ble videreført under partskonferansen i 2010 i Cancún, Mexico, og pågår fremdeles. Partene kom i Cancún til enighet om en bred pakke med beslutninger.

Resultatet fra Cancún var ikke minst viktig for å gjenopprette troen på at FN-prosessen kan gi resultater. Beslutningene legger et grunnlag for de videre forhandlingene. De omfatter utslippsreduksjoner i industrialiserte land og tiltak i utvik-

lingsland, og oppretter en rekke nye ordninger og fond som må operasjonaliseres i de videre forhandlingene. Norges målsetting om en ambisiøs, bred og juridisk bindende klimaavtale ligger fast. Denne målsettingen deles av mange land, men ikke av alle.

*Videre arbeid for klimagassreduksjoner og framtidsperspektiver*

Togradersmålet innebærer ifølge FNs klimapanel at den samlede globale utslippsveksten bør stanses senest i 2015. Reduksjonen (fra 1990) i industrilandenenes samlede utslipp må være minst 25–40 prosent innen 2020, og minst 80–95 prosent innen 2050.

Utviklingslandenes samlede utslipp må begrenses i størrelsesorden 15–30 prosent innen 2020 i forhold til hva som ville ha vært deres forventede utslipp med dagens energimiks. Det må også legges opp til ytterligere reduksjoner etter 2020.

Samlet global reduksjon må være på minst 50–85 prosent innen 2050 i forhold til 2000-nivået. Med en antatt befolkning på ni milliarder tilsvarer

**Boks 2.4 Hovedinnholdet i beslutningene fra Cancún**

- Fastsetter et langsiktig mål om å begrense den globale oppvarmingen til under 2 °C. Ny vurdering i 2013–2015 – hvor det også skal vurderes et framtidig mål om å begrense oppvarmingen til under 1,5 °C.
- Forankrer landenes tidligere innmeldte utslippsmål og tiltaksplaner i beslutningen. Avtalen oppfordrer landene til å styrke utslippsmålene.
- Gir rammene for måling, rapportering og kontroll av hvordan landene følger opp sine utslippsmål.
- Alle industrialiserte land skal utvikle lavkarbonstrategier. Utviklingsland oppfordres også til å utvikle slike strategier.
- Etablere et grønt fond for klimatiltak i utviklingsland.
- Industrilandene forplikter seg – under forutsetning at det vil bli gjennomført utslippsreducerende tiltak av betydning samt at gjennomføringen av tiltakene er transparente – til å ha et mål om å øke sin finansiering av klimatiltak i utviklingsland til 100 milliarder amerikanske dollar per år innen 2020
- Opprette en mekanisme for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+), herunder beslutninger for å sikre naturmangfold og urfolks rettigheter
- Oppfølging av hvordan utslipp og opptak av CO<sub>2</sub> skal måles og rapporteres
- Etablere et rammeverk for tilpasning til klimaendringer.
- Etablere en mekanisme for økt satsing på teknologioverføring fra industriland til utviklingsland
- Slutføre forhandlingene om en ny forpliktellesperiode under Kyotoprotokollen så raskt som mulig

dette utslipp på omtrent to tonn per person i gjennomsnitt i 2050, som er det nivået India befant seg på i 2010. Norge har i dag circa ti tonn utslipp per person.

For å oppnå 50–85 prosent utslippsreduksjon i 2050 trengs det omfattende teknologiomlegging og innføring av nye teknologier. Energisektoren er i en særstilling. Beregninger foretatt av Det internasjonale energibyrået (IEA) sier at om ikke utslippskuttene blir større enn de løftene som er gitt av de ulike landene fram til 2010, vil økningen kunne bli langt over 2 °C innen 2035.

*Klimafinansiering for å nå klimamålene*

Langsiktig klimafinansiering er helt sentralt i klimaforhandlingene og i internasjonalt klimasamarbeid. FNs generalsekretær, Ban Ki-moon, etablerte i etterkant av partskonferansen i København i 2009 en høynivågruppe for å komme med forslag til hvordan industriland kan nå målet om 100 milliarder amerikanske dollar til klimafinansiering i utviklingsland innen 2020 (Advisory Group on Climate Finance). Statsminister Stoltenberg og Etiopias statsminister Meles Zenawi ledet gruppens arbeid. Rapporten fra gruppen ble overlevert FNs generalsekretær i november 2010 og ble tatt til etterretning i Cancún-beslutningene.

Rapporten konkluderte med at det er utfordrende, men mulig å nå målet om å mobilisere 100 milliarder amerikanske dollar årlig innen 2020. For å nå målet er det nødvendig med en kombinasjon av ulike finansieringskilder, både offentlige og private. En viktig konklusjon fra rapporten er at en høyere pris på utslipp av klimagasser er av vesentlig betydning for flere forslag til finansieringskilder. Rapporten vektla at en karbonpris i størrelsesorden 20–25 amerikanske dollar pr. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalent innen 2020 vil være et nøkkelement i å nå målet om 100 milliarder amerikanske dollar per år.

Nye statlige tiltak kan mobilisere flere titalls milliarder amerikanske dollar årlig. Eksempler på slike tiltak er auksjonering av utslippskvoter, skatt på CO<sub>2</sub>, overføring av subsidier fra fossilt drivstoff og prissetting på utslipp fra internasjonal transport. Statlige tiltak basert på karbonprising er av spesiell interesse, siden de både øker inntektene og fungerer som insentiver til å redusere klimagassutslipp. Økte internasjonale private investeringer i klimatiltak er også avgjørende. Det er viktig at det grønne klimafondet som ble vedtatt etablert i Cancún blir operativt så snart som mulig. Regjeringen vil arbeide for å sikre utviklingsland reell innflytelse over nye internasjonale ordninger for kanalisering av midler for klimatiltak i utviklingsland.

*Noen satsingsområder framover*

Regjeringen ønsker å videreføre og videreutvikle vår rolle som brobygger og pådriver for gode løsninger og høyere ambisjoner i de internasjonale klimaforhandlingene, og vil beskrive dette nærmere i en ny melding om klimapolitikken. Det er spesielt viktig å kunne spille en konstruktiv rolle i spennet mellom ulike grupperinger av utviklingsland, og mellom utviklingsland og de industrialiserte landene. Norge har både lagt fram ambisiøse målsettinger for oss selv, og arbeider for mest mulig ambisiøse forpliktelser i en internasjonal klimaavtale. Dette gir oss et godt utgangspunkt for å bidra til løsninger og gode kompromisser i forhandlingene.

Norge er i klimaforhandlingene med i den såkalte paraplygruppen, som består av flere industriland utenfor EU, blant annet USA, Canada, Japan, Russland og Australia. Denne gruppen drøfter og deler informasjon, men koordinerer i mindre grad posisjoner. Som europeisk nasjon har Norge også nær dialog med våre europeiske naboer innenfor EU, inkludert våre nordiske naboer. Dette gjør det lettere å komme i posisjon til å bidra med kompromisser som den industrialiserte verden kan enes om i dialog med utviklingslandene. Norge er også et av rundt tretti industriland og utviklingsland som møtes regelmessig for drøftinger om sentrale forhandlingsspørsmål og mulige kompromissløsninger. Denne såkalte Cartagena-dialogen er blitt et viktig møteforum for disse landene i klimaforhandlingene.

Flere utviklingsland er bekymret for at en økt satsing på klima vil føre til en omprioritering av bistandsmidler, på bekostning av den øvrige bistanden. Norge framstår som et land med troverdighet både som bistandsland og som bidragsyter til klimafinansiering. Regjeringen ønsker å utnytte denne posisjonen til fortsatt å være en premissleverandør for nye og innovative finansieringsmekanismer, der det er viktig å mobilisere bredt fra både offentlig og privat sektor. Flere nye finansieringskilder som trekkes fram i rapporten fra høynivågruppen for klimafinansiering, kan bli operative relativt raskt. Andre vil kunne kreve mer tid – ikke minst de som fordrer internasjonalt samarbeid og koordinering – for å bli effektive.

Norge vil fortsatt arbeide for internasjonale mekanismer som kan mobilisere ressurser for langsiktig og trygg finansiering av klimatilpasning i utviklingslandene, slik det er uttrykt i St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* og Innst S. nr. 269 (2008–2009). Initiativer som Verdensbankens «Partnership for Market Readiness»,

hvor Norge deltar, kan også bidra til å sette utviklingsland i stand til å dra nytte av markeds mekanismer og karbonprising. Norge skal arbeide sammen med andre land for en mulig valutaavgift til inntekt for globale fellesgoder, utvikling og klima. Forutsetningen for at en slik avgift skal kunne innføres, er bred internasjonal støtte og at toneangivende land slutter seg til. Foreløpig er det ingen omforent internasjonal prosess for dette. Innføring av en eventuell avgift i Norge vil også kreve utredning av økonomiske, juridiske og administrative konsekvenser.

Gjennom klima- og skogprosjektet har Norge vært med på å utvikle en tilnærming for utslippsreduksjoner i utviklingsland der man etablerer en nasjonal strategi og en referansebane for framtidige utslipp. Man vil finansiere redusert avskoging på grunnlag av oppnådde utslippsreduksjoner og i tråd med utviklingsmålsettinger (jf. kapittel 4). Samtidig som regjeringen ønsker å bygge videre på klima- og skogprosjektet, er det ønskelig å benytte erfaringer fra dette prosjektet i andre sektorer i utviklingsland. Dette bør skje i partnerskap med andre industri- og utviklingsland.

Regjeringen er opptatt av at kjønnsdimensjonen blir tilstrekkelig ivaretatt under klimaforhandlingene. Kvinners rolle er viktig, spesielt når det gjelder klimatilpasning i utviklingsland. Norge var en av flere pådrivere for å få inn tekst i Cancún-avtalen som understreker viktigheten av å involvere aktører på alle nivåer, og som peker på at likestilling mellom kjønnene og effektiv involvering

**Boks 2.5 Lytteposter: Barn og unges rolle i klimaforhandlingene**

Norsk og internasjonal ungdom har vært til stede på FNs klimaforhandlinger siden starten, men de har vært spesielt aktive siden toppmøtet på Bali i 2007. FNs barnefond (UNICEF) har tatt initiativ til en ordning med unge klimaambassadører, som bidrar til økt kunnskap om klimaforhandlingene blant ungdom i sine hjemland. Gjennom internasjonalt samarbeid i ungdomsnettverket YOUNGO, som er ungdommens rådgivende organ i klimaforhandlingene, har ungdom i fellesskap utfordret både norske og internasjonale forhandlere. Organisasjonenes mål er en bindende, rettferdig og ambisiøs klimaavtale. Ungdommens kreative språk og kanaler spiller en viktig rolle i å spre kunnskap og holdninger til klimaproblematikk og utvikling.



Figur 2.6 «Ikke uten oss»: Unge vil bli hørt i klimaforhandlingene

Foto: Markus Nilsen

ring av kvinner vil være viktig i alle aspekter forbundet med klimaendringer.

Framtidens barn og unge er de som vil rammes hardest av klimaendringer. Det er de som skal leve med konsekvensene av de valg som gjøres av dagens maktthavere, og som blir ledere i en framtid hvor miljø, klima og utvikling trolig skaper enda større utfordringer for samfunn verden over. Det er derfor viktig å sikre deltakelse fra ungdom fra alle verdensdelene, og å sikre et godt samarbeid mellom generasjoner. Barn og ungdom må tas på alvor som aktører og deltakere, ikke bare som ofre for fattigdom, klimaendringer og katastrofer.

## 2.4 Naturmangfold – livsforsikring og næringsgrunnlag

Naturmangfoldet er livets egen forsikring. Innenfor hver art finnes en genetisk variasjon som gjør arten tilpasningsdyktig overfor påkjenninger eller ytre vilkår som for eksempel forurensninger og klimaendringer. Den genetiske variasjonen er derfor en forsikring for artene, slik at de kan bestå over tid og under varierende miljøforhold. På samme måte er mangfoldet av arter vesentlig for at de naturlige økosystemene skal kunne fungere og bestå. Variasjonen av økosystemer er en forsikring for en framtidig bærekraftig utvikling for menneskene.

I dag skjer tapet av naturmangfold hundre ganger raskere enn for femti år siden. Forringelse av tjenestene som naturen leverer kan ha alvorlige følger for menneskelig velferd og utvikling, spesi-

elt for fattige. Robuste økosystemer er en forutsetning for vekst og velferd i alle samfunn. De bidrar direkte med mange tjenester som er avgjørende for menneskers livsgrunnlag, som for eksempel mat, vann, medisiner, brensel og fiber. Men vårt livsgrunnlag omfatter også et bredere spekter av tjenester som ikke er verdsatt i like stor grad. Eksempler på noen av disse er insekter som pollinerer avlinger og blomster, korallrev og mangroveskoger som beskytter kystlinjer mot ekstremvær, våtmarksområder som renser og gir rent vann, og bakterier og mikrober som bidrar til en fruktbar jord.

Funksjonelle og robuste økosystemer er også viktige som buffere mot klimaendringer (jf. kapittel 5) på grunn av sin evne til karbonlagring, og som filter mot vann- og luftbåren forurensning. Tap av naturmangfold er en irreversibel prosess. Mens produktive økosystemer alltid vil representere økonomiske muligheter, vil utryddelse av arter gjøre vårt livsmiljø fattigere og mer sårbart. Å bevare naturlige økosystemer er viktig for å forebygge fattigdom, både på kort og lang sikt.

### *Konvensjonen om biologisk mangfold*

FNs konvensjon om biologisk mangfold er et uttrykk for verdenssamfunnets bekymring over tapet av naturmangfold og for behovet for tiltak for å motvirke dette gjennom vern og bærekraftig bruk av naturmangfold. Konvensjonen sier også at godene som oppstår gjennom bruk av genetiske ressurser, skal fordeles rettferdig. Avtalen ble framforhandlet i 1992 og er nå ratifisert av 193 parter. Konvensjonen er en prosessorientert rammekonvensjon som fastlegger overordnede mål, prinsipper og generelle forpliktelser, mens spesielle forpliktelser utformes gjennom protokoller, arbeidsprogram og partsmøtevedtak.

Konvensjonen har i dag to protokoller. Den ene er Cartagena-protokollen om handel med og bruk av levende genmodifiserte organismer (GMO), og den andre er Nagoya-protokollen om tilgang til genressurser og rettferdig fordeling av fordeler ved bruk av disse. Alle partsland er pålagt å iverksette tiltak for bevaring og bærekraftig bruk av naturmangfold gjennom nasjonale strategier, handlingsplaner og rapportering som skal gjelde for alle samfunnssektorer. Dette pålegger utviklingslandene en stor byrde, som forvaltere av størsteparten av jordas naturmangfold. For å sikre en rettferdig byrdefordeling er de industrialiserte landene forpliktet til å bidra med finansiering, overføring av teknologi og tiltak for rettferdig fordeling av goder.

**Boks 2.6 Den globale miljøfasiliteten (GEF)**

GEF er en finansieringsmekanisme for de globale miljøkonvensjonene. Konvensjonene setter prioriteringsmålene for GEF, og GEFs styre er ansvarlig overfor konvensjonene.

GEFs midler går til klima, naturmangfold og utfasing av miljøgifter, beskyttelse av internasjonale hav og vassdrag og tiltak mot avskoging og forørkning. Effektiviteten i bruken av midlene kontrolleres jevnlig av en uavhengig evalueringsenhet.

Utviklingsland og frivillige organisasjoner har kritisert at midlene har vært vanskelige å få tilgang til. GEF vurderer å utvide adgangen til midler slik at også kvalifiserte nasjonale institusjoner og frivillige organisasjoner skal kunne utføre prosjekter. Dette vil styrke nasjonal og lokal kompetansebygging. En utvidelse vil imøtekomme utviklingslandenes ønske om direkte tilgang til midler for å gjennomføre miljøkonvensjonene uten å gå veien om multinasjonale organisasjoner.

Gruppen av utviklingsland og de nordiske landene var skeptiske til en ren vernekonvensjon med fokus på globale lister for arter og områder som krever særlig beskyttelse. Gjennom felles innsats fikk man gjennomslag i forhandlingene for at bærekraftig bruk av naturmangfoldet skal sidestiltes med konvensjonens to andre målsettinger, som er vern og rettferdig fordeling.

Bevaring av naturmangfold er en sektorovergripende utfordring. Regjeringen ønsker derfor en styrking av konvensjonens andre målsetting om bærekraftig bruk og tilrettelegging for utviklingsmuligheter i fattige land. Samtidig skal regjeringen videreføre arbeidet med vern av naturmangfoldet og rettferdig fordeling av godene av genetisk materiale.

FNs generalforsamling har besluttet å opprette et naturpanel. Naturpanelet skal være et vitenskapelig uavhengig panel etter modell av klimapanelet. Det skal gi ny kunnskap om jordas naturmangfold og økosystemtjenester samt fremme forslag til ny politikk. Fra norsk side er det en prioritert oppgave å få naturpanelet raskt i gang, og regjeringen vil arbeide for at FNs miljøprogram, FNs ernærings- og landbruksorganisasjon, FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur og FNs utviklingsprogram aktivt skal støtte opp om naturpanelets arbeid framover. Norge anerkjenner utviklingslandenes behov for kapasitetsbygging på dette feltet og har tilbudt å opprette et eget delsekretariat for dette i Trondheim for å understøtte panelets arbeid.

*Globale mål for å stanse tapet av naturmangfold*

Under verdenskonferansen for bærekraftig utvikling i 2002 ble det satt et internasjonalt mål om å oppnå en betydelig reduksjon av tapsraten av naturmangfold innen 2010. Dette ble ikke nådd,

vert imot har tapsraten økt siden 2002, og nesten en firedel av alle plantearter er vurdert som utrydningstruet. Noen økosystemer er i ferd med å nå kritiske vippepunkter hvor naturen ikke lenger vil være i stand til å tilpasse seg ytre endringer og heller ikke være i stand til å levere de tjenester alle er avhengige av.

Det 10. partsmøtet for konvensjonen om biologisk mangfold ble avholdt i 2010 i Nagoya, Japan. Der ble det enighet om et nytt globalt mål fram mot 2020:

«Effektiv og umiddelbar handling for å stanse tap av naturmangfold for å sikre at økosystemene i 2020 er velfungerende og leverer nødvendige økosystemtjenester.»

I tillegg ble det vedtatt en 20-punktsplan for hvordan man skal oppnå dette målet. Partsmøtet kan beskrives som en suksess. Etter seks års forhandlinger ble det enighet om en juridisk bindende protokoll til konvensjonen om tilgang til genressurser og rettferdig fordeling, den såkalte Nagoya-protokollen.

*Protokoll om tilgang til genressurser og rettferdig fordeling av fordeler*

Nagoya-protokollen er et vesentlig steg framover for å sikre at de land og samfunn som tar vare på genressurser, får del i den fortjenesten som skapes gjennom ny bruk av ressursene. Protokollen forhindrer såkalt genrøveri.

Protokollen gir dermed landene et økonomisk motiv for bevaring av naturen og for å bruke den på bærekraftig vis. Dette er spesielt viktig for fattige, men genrike utviklingsland. Det er disse som innehar det meste av verdens genressurser, og som i tillegg har lokalsamfunn med kunnskap om

**Boks 2.7 Hovedinnholdet i beslutningene fra Nagoya**

- Sikre effektivt og representativt vern av områder på 17 prosent på land og i ferskvann og 10 prosent i kyst- og havområder.
- Verdien av naturmangfold og økosystemtjenester skal innarbeides i nasjonale beslutningsprosesser, nasjonale rapporteringssystemer/nasjonal statistikk og, om mulig, i nasjonale regnskaper.
- Styrke koblingen klima og naturmangfold. Gjøre klimaendringens innvirkning på naturmangfoldet minst mulig, og utnytte naturens evne til å lagre karbon.
- Sikre at økosystemer som gir viktige tjenester, inkludert tjenester relatert til vann, blir restaurert og ivaretatt, samt at kvinners, urfolks og lokalsamfunns behov tas hensyn til.

hvordan ressursene kan utnyttes, for eksempel som medisin eller for å bedre avlinger.

Det er i hovedsak de industrialiserte landene som gjennom patenter besitter teknologien til å nyttiggjøre seg disse ressursene. Det er et bidrag til utvikling og en målsetting for regjeringen å sikre at potensielle gevinster ved utnytting av genressurser, for eksempel til utvikling av medisiner og jordbruksprodukter, kommer opprinnelsesland til gode. Samtidige får landene et økonomisk insitament til bevaring av naturen og til å bruke den på bærekraftig vis. Protokollen inneholder også bestemmelser om at statene skal sikre at tilgang til den tradisjonelle kunnskapen knyttet til genressurser skjer med samtykke fra urfolk og lokalsamfunn.

Gjennom den norske naturmangfoldloven, som ble vedtatt i 2010, er Norge et av få land som har gjennomført konvensjonen om biologisk mangfold på dette området i vårt nasjonale lovverk. Den forplikter brukere av genressurser under norsk jurisdiksjon til å følge eventuelle krav om forhåndssamtykke og andre vilkår som leverandørlandet har satt før uttak av genressurser. Dette er i tråd med intensjonene fra Nagoya-protokollen. Norge vil fortsatt være en pådriver for å



Figur 2.7 Store mengder elektronisk avfall ender opp i utviklingsland

Foto: Andrew McConnell/Panos Pictures /Felix Features

sikre utviklingslandenes interesser som leverandører av genressurser samt bidra til ordninger som kan sikre en mer rettferdig fordeling av fordelene som stammer fra verdens genressurser.

Videre vil Norge sammen med utviklingslandene arbeide for å videreutvikle protokollen slik at det blir lettere å kontrollere utnytting av en genressurs etter at den har forlatt leverandørlandet. Dette er i tråd med naturmangfoldloven, som inneholder bestemmelser om etterlevelse av nasjonal lovgivning som regulerer uttak og videre utnytting av genressurser. Dette er også i tråd med intensjonene fra Nagoya-protokollen og plantetraktaten.

## 2.5 Farlige kjemikalier – globale rammer og nasjonale tiltak

Helse- og miljøfarlige kjemikalier på avveie i natur og nærmiljø er et stort og økende globalt miljøproblem. Når miljøgifter først er ute i økosystemene, er det umulig å få kontroll over dem. De gir store skadevirkninger langt fra der de ble sluppet ut. For befolkningen er det et umiddelbart problem at utslipp av kjemikalier forurenser miljøet lokalt. Mange steder reduseres helse og mat- og vannkvaliteten. Det er de fattigste som har færrest ressurser til å beskytte seg mot slik miljøskade.

Kjemiske produkter utgjør nesten ti prosent av verdenshandelen. De spiller en viktig rolle for økt velferd og bedre produkter og tjenester. Skal velferdssøkningen være varig og gjelde alle, må bruken av farlige kjemikalier komme under kontroll i alle land.

Kjemikalieindustrien har tradisjonelt hørt hjemme i OECD-landene. Mange tiår er brukt på å opparbeide et avansert system for forurensningskontroll i produksjonsprosesser, for produkter og for avfallshåndtering. I dag er veksten i næringen klart størst i utviklingsland, noe som delvis er en følge av at de industrialiserte landene har flyttet sin produksjon. Mange utviklingsland har dårlige eller manglende systemer for forurensningskontroll. Denne manglende kontrollen skaper vanskeligheter ved eksport til land med strengere helse- og miljøstandarder.

Forskjellen i kapasitet mellom rike og fattigere land på dette området øker. Effekten av de mindre forbedringene som gjennomføres i de framvoksende økonomiene spises opp av den sterke veksten. Regjeringen ønsker å videreutvikle og styrke arbeid som bidrar til bedre forvaltning av kjemikalier og farlig avfall i utviklingsland. Blant annet er den globale kjemikaliestrategien (SAICM), som

### Boks 2.8 Styrket kjemikaliehåndtering i Kina

Kina har utnyttet Stockholm-konvensjonen om organiske miljøgifter til å styrke kjemikaliehåndteringen. Landet ønsker å bygge opp institusjoner og regler for forurensningskontroll ytterligere. Norske samarbeidsprosjekter på miljøgiftområdet har bidratt til kunnskapsutvikling i Kina.

favner alle berørte sektorer, et viktig virkemiddel for utvikling av nasjonal kjemikaliepolitikk.

Globale varestrømmer gir også globale avfallsstrømmer. Selv om transport av avfall på tvers av landegrensene kan være fornuftig for å utnytte materialet eller energien i avfallet, er en del ren utnytting av fattige land som mangler lovverk og institusjoner for virksomheten. Strengte regler i opprinnelseslandet gjør det økonomisk attraktivt å dumpe farlig avfall og farlige kjemikalier i land med svakere regelverk. Elektrisk og elektronisk avfall eksporteres kamuflert som brukte produkter og veldedighet. Det er for eksempel anslått at 75 prosent av de over 500 konteinerne med elektroniske produkter som kommer til Lagos i Nigeria hver måned, er avfall. Nigeria har ikke kapasitet til å håndtere dette på en skikkelig måte. Avfallet blir bare kastet eller gjenvunnet i en uformell gjenvinningsindustri på måter som kan resultere i langvarige og alvorlige helse- og miljøeffekter for lokalbefolkningen.

Avfallshåndtering er ikke utelukkende en uønsket økonomisk aktivitet. Mye avfall er også en ressurs som bør utnyttes. Det inneholder metaller og annet råstoff som bør gjenvinnes og gjenbrukes. Elektrisk og elektronisk avfall inneholder verdifulle metaller. India er et eksempel på et land som fører en aktiv politikk knyttet til avfallshåndtering og gjenvinning som næringsvirksomhet. De opplever likevel utfordringer med uønsket avfall som kommer fra andre land, og som ikke blir håndtert forsvarlig.

For å forbedre helse- og miljøbeskyttelse uten at dette oppfattes som trusler mot næringen og tiltrengt sysselsetting i utviklingsland, er utviklingslandene avhengige av kapasitetsbygging og verdenssamfunnet avhengig av internasjonale reguleringer. Utfordringen er å få til en fornuftig måte å bruke materialet på, uten at fattige land som mangler lovverk og institusjoner for avfallshåndtering, blir utnyttet.

**Boks 2.9 Arbeid under Basel-konvensjonen**

Konvensjonen for grensekryssende transport av farlig avfall (Basel-konvensjonen) har regler som skal hindre at land mottar avfall de ikke kan håndtere på en miljømessig forsvarlig måte. Basel-konvensjonen er også et verktøy for prosjekter i utviklingsland. Det arbeides blant annet med å støtte og utvikle kompetansen hos nasjonale myndigheter i utviklingsland slik at de kan bli i stand til å hindre innførsel av avfall og å håndtere farlig og annet avfall forsvarlig. Medlemslandene til Basel-konvensjonen har forhandlet fram et tillegg til konvensjonen som forbyr eksport av farlig avfall til sluttbehandling i utviklingsland. Dette tillegget har ikke trådt i kraft internasjonalt, men er tatt inn i europeisk og norsk lovgivning.

Regjeringen legger vekt på at Norge skal være et foregangsland i arbeidet med å hindre ulovlig eller uønsket eksport av elektrisk og elektronisk avfall og farlig avfall til utviklingsland. Behovet for å videreutvikle vårt regelverket med sikte på å styrke og effektivisere arbeidet med å hindre ulovlig eksport vil bli vurdert. Norge skal også fortsatt arbeide for internasjonale reguleringer og gjennomføring som sikrer at utviklingslandene ikke blir dumpingplass for elektrisk og elektronisk avfall og farlig avfall.

*Framskritt i internasjonal regulering*

Det er gjort vesentlige framskritt i internasjonal regulering av miljøgifter og farlig avfall. Basel-



Figur 2.8 Skipsopphugging i Bangladesh innebærer stor risiko

Foto: Sveinung Oftedal

konvensjonen for farlig avfall (1992) er supplert med Stockholm-konvensjonen om persistente organiske miljøgifter (2004) og Rotterdam-konvensjonen om eksport/import av farlige stoffer (2004). FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) vedtok også i 2009 en ny konvensjon (Hong Kong-konvensjonen) som etablerer nye og miljøvennlige regler for opphugging av skip.

Regjeringen støtter opp under Hong Kong-konvensjonen og tar sikte på tidlig norsk tiltredelse til konvensjonen. Skipsopphugging skjer hovedsakelig i utviklingsland, og i det aller vesentligste i Bangladesh, India, Kina og Pakistan. Bistand er viktig for at opphuggingslandene skal kunne tilfredsstille de internasjonale miljø- og arbeidsmiljøstandardene. Norge har derfor innledet et samarbeid med Bangladesh for å bidra til mer miljøvennlig og sikker opphugging av skip i landet.

Konvensjonene er viktige som drivkraft for å forbedre utviklingslandenes politikk på området. Norge skal være en pådriver i arbeidet med å effektivisere samarbeidet og utnytte synergi mellom konvensjonene for miljøgifter og farlig avfall.

Mange av kjemikaliene som nå er regulert gjennom internasjonale avtaler, var ikke lenger i bruk eller omfattet av strenge nasjonale utslippskrav i industrilandene da forbudene trådte i kraft. Den økonomiske belastningen er derfor ujevnt fordelt mellom utviklingsland og industriland. Det er først og fremst utviklingslandene som bærer byrden ved å få stanset utslippene av disse kjemikaliene. Teknisk og finansiell assistanse er derfor en forutsetning skal kravene under konvensjonene kunne gjennomføres.

Kvikksølv er en svært farlig miljøgift som transporteres i naturen over lange avstander. Kvikksølv hopper seg opp i næringskjeden og kan føre til varige utviklingsskader hos barn og fostre. Mangelfull kontroll med bruk og utslipp gjør at risikoen for alvorlige skader på mennesker og miljø er særlig stor i mange utviklingsland. Norge har vært en pådriver for at det må utvikles et globalt rammeverk for å håndtere kvikksølv, og i 2010 startet internasjonale forhandlinger om en ny konvensjon for kvikksølv.

## 2.6 Godt styresett – kunnskap, kompetanse og deltakelse

Grunnlaget for utvikling skapes i samspillet mellom stat, næringsliv og landets borgere, inkludert gjennom deres deltakelse i det sivile samfunn. Et samspill basert på åpenhet, mangfold og respekt

for grunnleggende menneskerettigheter gir grunnlag for politisk stabilitet og langsiktige investeringer i offentlig og privat sektor. Dette styrker forutsetningene for at det enkelte land kan iverksette og gjennomføre utviklingsstrategier som kommer egen befolkning til gode, og som samtidig bidrar til at globale klima- og miljømål kan nås.

#### *Et godt styresett for miljø og utvikling*

Godt styresett er en forutsetning for å oppnå gode og varige resultater i miljøsam arbeidet på lik linje med det øvrige utviklingssamarbeidet. Mange av miljøutfordringene krever internasjonalt samarbeid om problemstillinger av grenseoverskridende karakter. Vanskelige valg mellom økonomisk vekst og miljø er en politisk realitet i mange utviklingsland. I tillegg kan svak nasjonal forvaltningskapasitet og sentralstyring begrense iverksettingen av tiltak og resultater.

Hovedelementer i et godt miljøstyresett vil være utvikling av lovverk, institusjoner og kunnskapsgrunnlag. Staten og lokale markeder kan skape rammevilkår som integrerer de miljøverdiene uregulerte markeder ikke tar vare på. Markedsrettede virkemidler kan innrettes slik at de stimulerer til endringer i produksjon og forbruk.

Norge ønsker å bidra til en mer systematisk tilnærming til utviklingen av godt miljøstyresett gjennom både bilaterale og multilaterale kanaler. Utviklingen av et godt miljøstyresett nasjonalt må sees i sammenheng med den generelle styresett-situasjonen. Miljøsam arbeidet må derfor også inkludere tema som sikring av lokale rettigheter til ressurser, tilgang til miljøinformasjon, likestilling mellom kvinner og menn og bekjempelse av korrupsjon.

Klimatilpasningsarbeidet betinger evne til samfunnsplanlegging, og innsatsen for bedre tilgang til fornybar energi fordrer institusjoner som kan koble energitjenestene til samfunnsutvikling i bred forstand. Gjennom samarbeidet med store utviklingsland søkes å understøtte deres evne til å ta på seg og gjennomføre internasjonale miljøkonvensjoner.

I «Olje for utvikling» er styrket miljøforvaltning en av tre pilarer i satsingen, og i klima- og skogsatsingen legges det vekt på institusjonsbygging og lokal medbestemmelse. I begge satsingene står åpenhet og innsyn i inntektene sentralt.

Oppfølging av de ulike internasjonale konvensjonene og protokollene i utviklingsland fordrer betydelig kompetanse og kapasitetsbygging. Lan-

#### **Boks 2.10 En miljøpolitikk som kommer fellesskapet til gode**

I Norge har utviklingen av miljøforvaltningen blitt til over tid, og ikke uten kamp. Vår industrialisering var basert på utnyttning av naturressurser, først og fremst vannkraft og trevirke, senere fisk, olje, gass m.m. Norge har systematisk ført en politikk for å sikre at ressursene kommer fellesskapet til gode. Et eksempel på dette er ordningen med konsesjon og hjemfall knyttet til kraftutbygging i elveløp. For å sikre god forvaltning av vannkraftressursene er det laget Samla plan for vannkraftutbygging og verneplaner. Et annet eksempel er å sikre statlig eierskap til oljeressursene, men aktivt nyttiggjøre seg private aktører for utvikling av næringen og sysselsetting – med svært høy beskatning til inntekter for fellesskapet.

Norge var det første landet i verden som etablerte et eget miljøverndepartement, og vi har mye erfaring med gradvis å innføre virkemidler for gjennomføring av miljøpolitikk på lokalt og nasjonalt nivå.

dene har behov for internasjonal faglig og finansiell støtte. Støtten vil ofte inngå i et bredere samarbeid rundt institusjonsutvikling og godt styresett. Finansiering av dette skjer i hvert enkelt land gjennom et samarbeid mellom ulike bilaterale og multilaterale givere. Norge kan bidra til dette der vi er etterspurt, enten via multilaterale kanaler eller i en arbeidsdeling med andre bilaterale givere.

Det er et overordnet mål å styrke verdenssamfunnets evne til å styre mot en bærekraftig utvikling. Norge mener at dette blant annet fordrer styrking av FN's evne til å levere som én på landnivå, og å styrke miljøpilaren i det multilaterale systemet.

FN's utviklingsprogram (UNDP) utgjør rygggraden i FN's utviklingsaktiviteter, har ansvar for koordinering innen FN-familien og har mandat for å fremme godt styresett. I tillegg er miljø og energi blant UNDP's strategiske satsingsområder. FN's fremste miljøorgan, FN's miljøprogram (UNEP), har sammen med miljøkonvensjonene en normativ rolle i FN-systemet når det gjelder miljøstyresett. Politikk på både miljø- og utviklingsområdet må være forankret i kunnskap om begge områdene for å bidra til en bærekraftig utvikling. Dette gjelder lokalt, nasjonalt og globalt.

Godt samarbeid mellom UNDP og UNEP er derfor viktig. Norge ønsker at disse organisasjonene bidrar til at FN leverer samlet på landnivå («Ett FN») ut fra sine respektive mandater. UNDP og UNEP har etablert et samarbeid for å styrke integreringen av fattigdomsbekjempelse og miljø i budsjett- og planleggingsprosessene i utviklingsland.

FNs fattigdoms- og miljøinitiativ (PEI) bidrar til å synliggjøre hvordan investeringer i miljømessig bærekraft kan føre til redusert fattigdom, bedre levekår og muligheter for økonomisk vekst. Full integrering av miljø i økonomiske planleggingsprosesser er en langsiktig endringsprosess. PEI støtter etableringen av slike nasjonalt styrte prosesser gjennom strategisk samarbeid med finans- og planleggingsdepartement. Målet er at tilstrekkelige statlige midler blir bevilget til nasjonale miljøinstitusjoner og til aktiviteter for bærekraftig naturressursforvaltning. Miljømål må prioriteres og innarbeides i makroøkonomisk politikk og sektorpolitikk slik at utviklingsprogrammer ikke virker negativt på miljøet.

Initiativet, som er støttet av Norge, har vist seg å være en god modell for integrering av vekst, fattigdomsredusering og naturressursforvaltning på landnivå. Likeledes er det en god modell for samarbeid innen «Ett FN» der UNDP og UNEP, som begge har viktige, men ulike mandater knyttet til miljø og utvikling, utnytter sine respektive komparative fortrinn i samarbeid om felles mål om godt miljøstyresett.

#### *Styrking av kunnskapsgrunnlaget*

Norge bidrar til økt kunnskap om miljø og utvikling gjennom støtte til forskning både i Norge og i samarbeidsland i sør. Forskningsprogrammet «Globalisering av miljø, energi og klimaforskning» (GLOBMEK) har som mål å styrke den globale dimensjonen av forskning på dette området samt å øke muligheter for forskere fra utviklingsland til å gjennomføre forskning på disse temaene. Programmet skal blant annet bidra til økt kunnskap om hvordan tiltak for å håndtere klimaendringer påvirker tiltak mot fattigdom, og spesielt fattiges rett til vann og mat; sårbarhet for, og mulighet for tilpasning til klimaendringer i små øystater; bedre forståelse om hvordan framvoksende økonomier bidrar til klimaendringer; og forskning knyttet til utvikling og bruk av fornybar energi.

I tillegg til å bidra til den globale kunnskapsutviklingen ønsker Norge også å bidra til at de fattige landene blir i stand til å ta i bruk og utvikle ny kunnskap, med basis i egne ressurser og egne behov. Nasjonalt program for utvikling, forskning og utdanning og Norads masterprogram bidrar til kapasitetsbygging av høyere utdanning og forskning i sør, og omfatter blant annet satsinger innenfor fornybar energi, naturvern og bevaring av naturmangfold.

#### **Boks 2.11 Komponenter i en god miljøforvaltning**

- *Et bredt sett av virkemidler* som skal stimulere økonomisk aktivitet med redusert belastning på miljøet. De kan omfatte både reguleringer, markedsbaserte virkemidler som skatter og avgifter, og informasjonsrettede virkemidler som miljømerking og standarder.
- *Miljølovverk og institusjoner* med ansvar for iverksetting og håndheving av miljøtiltak. Det trengs lovgivning som regulerer utslipp til luft, vann og jord, støy og avfallshåndtering, samt lover som sikrer helhetlig forvaltning av naturen basert på prinsipper som «føre var» og «forurensere betaler».
- *Kunnskap og miljøinformasjon*. Kunnskap om miljøets tilstand er sentralt for forståelsen av sammenhengen mellom miljøtilstanden og hva som påvirker den. Det er også avgjørende for å minimere konflikter i forvaltningen av naturressurser og for å bli enige om tiltak. Det gir innbyggere mulighet til å påvirke offentlige og private beslutningstakere i saker som angår dem. For å få best mulig informasjon kreves det at dette er satt i system: Gjennom innsamling og utvikling av tall om utslipp og data, forskning og overføring av kunnskap om hvilke utslipp og miljøpåvirkninger som kommer fra hvilke bransjer og kilder, og en tilnærming til kvalitetskontroll som sørger for kontinuerlig forbedring og oppdaterte miljødata.
- *Et system med miljøkonsekvensutredninger*. Slike utredninger skal sikre at alle vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn blir vurdert i planprosessen og tatt i betraktning ved beslutning av planer og tiltak. Denne prosessen fordrer at det finnes både tilstrekkelig miljøinformasjon og økonomiske analyser.

*Privat næringsliv*

Overgangen til en grønnere, mer bærekraftig utvikling, globalt og i det enkelte land, krever aktiv deltakelse fra privat næringsliv. Næringslivet bidrar til utvikling og bruk av teknologi, kunnskap og kompetanse som kan iverksettes for å oppnå reduserte klimautslipp og bedre utnyttelse av miljøgoder. Næringslivsaktører besitter også investeringsorientert kapital som langt overgår det bistandsmidler og offentlige overføringer kan bidra med. Offentlig politikk og investeringer har imidlertid en avgjørende rolle i å legge til rette for privat virksomhet som støtter opp om prioriterte miljø- og utviklingsmål.

Rammevilkårene for privat virksomhet og næringsutvikling varierer stort mellom ulike utviklingsland. Et lands evne til å utvikle og tiltrekke seg næringslivspartnere som tar samfunnsansvar og bidrar til sosial og økonomisk utvikling, avhenger av en god balanse mellom forutsigbarhet og muligheten for fortjeneste, og reguleringer som ivaretar nasjonale interesser for sysselsetting, miljø, inntekt og lignende. Erfaringer med at rask vekst har hatt betydelige miljøkostnader, gjør at mange av de raskt voksende økonomiene nå viser økende interesse for vekstens innhold og vektlegger miljøkvalitet og sosiale hensyn i sin industrialiseringsprosess.

Kunnskap om og forståelse av hvilke muligheter og utfordringer private aktører møter i det enkelte land og i den enkelte sektor, er sentralt for å mobilisere privat kapital. Norge har allerede et omfattende virkemiddelapparat rettet mot utvikling av privat sektor i utviklingsland, inkludert gjennom tilrettelegging av investeringer fra norske næringslivsaktører. Dette skal videreutvikles med sikte på mer målrettet prioritering av sektorer og tiltak som kan komme både miljø og utvikling til gode, for eksempel ren energi.

*Sivilt samfunn*

Et aktivt sivil samfunn kan spille en brobyggerrolle mellom borger og stat. Det sivile samfunn har også en rekke pådriver- og kontrollfunksjoner overfor myndigheter og private aktører. Gjennom samarbeid med sivilsamfunnsaktører i utviklingsland bidrar norske frivillige organisasjoner til å styrke vilkårene for demokrati og rettigheter i samarbeidsland.

Det sivile samfunn kan hindre at marginaliserte gruppers levekår blir negativt påvirket av utviklings- og miljøprosjekter eller private investeringer, uten at disse gruppene får anledning til å

legge fram sin sak. I land preget av generelle styresettutfordringer kan det være farlig å stille kritiske spørsmål om korrupsjon og lovbrudd i forvaltning av offentlige ressurser, gruvedrift, oljeutvinning eller respekt for urfolks rettigheter. I slike tilfeller kan støtten fra frivillige organisasjoner være avgjørende. Det sivile samfunn spiller også en viktig rolle som pådriver for offentlige tjenester og lovverk som kommer miljø og utvikling til gode, og som leverandør av slike tjenester i påvente av offentlige satsinger.

Utteksling av kunnskap og informasjon mellom norske organisasjoner og deres samarbeidspartnere i utviklingsland styrker organisasjonenes gjensidige mobiliseringskapasitet i nasjonale og globale beslutningsprosesser.

*Barn og unge*

Barn og unge utgjør nær halvparten av verdens befolkning og en enda større andel i mange utviklingsland. En tettere kobling mellom miljø- og utviklingspolitikk handler om å sikre deres og framtidige generasjoners vilkår for overlevelse og velferd.

FNs barnekonvensjon anerkjenner ethvert barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. Den anerkjenner også barns rett til deltakelse. Deklarasjonen «A world Fit for Children», som er vedtatt i FNs generalforsamling, forplikter stater til å gi all hjelp for å beskytte barn mot og gjøre effekten på barn som følge av naturkatastrofer og skader på omgivelsene så liten som mulig. Disse forpliktelsene former sammen med FNs tusenårs mål et viktig bakteppe for regjeringens satsing på å utvikle en politikk som minsker effektene av klimaendringer for verdens barn.

I den offentlige debatten framstilles barn og unge ofte som ofre for overgrep og omsorgssvikt, og som maktesløse i møte med konflikt- og katastrofesituasjoner. I mange tilfeller er et slikt perspektiv riktig og nødvendig. Men barn og unge utgjør også en stor ressurs.

Regjeringen tar barns og unges rolle som endringsaktører på alvor. Barn og unge kan for eksempel spille en viktig rolle i forebygging av naturkatastrofer og som aktører i lokalt krisearbeid og gjenoppbygging. Deres perspektiver kan gi utdypende informasjon om lokal sårbarhet og kapasitet og tilby nye ideer om håndtering av risiko. Barn spiller en viktig rolle i å formidle informasjon og kunnskap med sine familier og samfunnet forøvrig.

Klimatilpasning for barn handler om at barn beskyttes mot naturkatastrofer og kan tilpasse seg andre typer klimaendringer. Tiltak for klimatilpasning må særlig rettes inn mot å innfri barns rettigheter og sikre deres liv og utvikling, helse, utdanning og deltakelse. Strategier og planer for klimatilpasning må også rettes spesielt inn mot barns rettigheter og behov (jf. kapittel 5).

#### *Kvinner og likestilling*

Norge skal være en uredde forkjemper for kvinners rettigheter og likestilling. Stortingsmelding nr. 11 (2007–2008) *På like vilkår, kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken* og Innst. S. nr. 233 (2007–2008) legger opp til en offensiv norsk politikk for at kvinner og menn skal delta på like vilkår i arbeidet med klima og miljø så vel som i det politiske og økonomiske liv. I miljøsam arbeidet skal Norge bidra til at både kvinner og menn sikres aktiv deltakelse i forvaltningen av naturressurser. Særlig viktig i denne sammenheng er vannressurser og skogressurser til brensel, mat og medisiner. Videre skal kvinners lokalkunnskap anerkjennes og anvendes i samarbeidet om å redusere sårbarhet og utarbeide strategier i forhold til naturkatastrofer og klimaendringer. Som et ledd i dette arbeidet er det besluttet å foreta likestillingsvurderinger av større utviklingspolitiske innsatser, blant annet innenfor energi og klima.

Norge har markert seg internasjonalt ved å synliggjøre hvordan likestilling og det å fremme kvinners økonomiske deltakelse bidrar til utvikling. Erfaringer og kunnskap fra dette arbeidet kan benyttes i utviklingen av en grønnere global økonomi.

#### *Regjeringen vil:*

- bidra til rask opprettelse av det grønne klimafondet
- være en pådriver for innovative finansieringsmekanismer for klimatiltak i utviklingsland med vekt på de fattigste og mest sårbare landene, som en oppfølging av FNs generalsekretærs rådgivende høynivågruppe på klimafinansiering (AGF)
- arbeide for økt kunnskap om de minst utviklede landenes posisjoner i internasjonale miljøforhandlinger
- støtte utviklingsland i utarbeidelsen av lavkarbonstrategier, der tiltak mot avskoging og skogforringelse inngår i relevante skogland

- bidra til å styrke ungdoms innflytelse i klimaforhandlingene
- arbeide for at kjønnsperspektivet inngår i det internasjonale miljøarbeidet, herunder at det ivaretas i forberedelsene til og oppfølgingen av FNs konferanse for bærekraftig utvikling i 2012
- arbeide for en bedre internasjonal forståelse for den integrerte miljø- og utviklingsagendaen, særlig gjennom styrearbeidet i multilaterale organisasjoner
- støtte oppbygging av kompetanse og kapasitet i samarbeidsland for gjennomføring av internasjonale konvensjoner og protokoller og et styrket miljøstyresett
- styrke det strategiske samarbeidet med Kina, India, Sør Afrika og Brasil om miljø- og utviklingspolitiske spørsmål
- bidra til rask igangsetting av naturpanelet (IPBES) og tilby et delsekretariat i Trondheim som skal styrke arbeidet med kapasitetsbygging i utviklingsland
- styrke samarbeidet med sivilt samfunnsorganisasjoner i utviklingsland som fremmer miljøhensyn
- bidra til å styrke utviklingslands evne til å håndtere farlige kjemikalier og avfall, hovedsakelig gjennom multilaterale kanaler
- støtte utviklingslands innsats for å hindre tap av naturmangfold, herunder bidra til tidlig ikrafttredelse og gjennomføring av Nagoya-protokollen, og styrking av arbeidet under Cartagena-protokollen om genmodifiserte organismer
- arbeide for en styrket miljøpilar i FN, herunder en styrking av UNEP gjennom universelt medlemskap i styret, mer forutsigbar finansiering og faglig solid kunnskapsproduksjon og tettere samarbeid mellom miljøkonvensjonene
- arbeide for utvikling av en miljøstrategi for et samlet FN som målrettet redskap for å få FN-systemet til å «levere som ett» innen miljø og utvikling
- arbeide for at FNs konferanse for bærekraftig utvikling i 2012 styrker grunnlaget for utvikling av politiske mål og strategier for en bærekraftig, grønnere utvikling, og for et mer effektivt institusjonelt rammeverk for samarbeid om miljø og bærekraftig utvikling
- arbeide for en styrket kobling mellom internasjonal miljø- og utviklingsinnsats i den internasjonale utviklingsagendaen etter 2015, med særlig vekt på tilgang til moderne energitjenester.

### 3 Utviklingspolitiske strategier for grønnere vekst

Norge skal bidra til at utviklingsland får tilgang til kapital, kompetanse og teknologi som muliggjør bærekraftig økonomisk vekst og iverksetting av grønne utviklingsstrategier. Regjeringen vil prioritere områder hvor Norge har særskilt kompetanse: Fornybar energi og langsiktig forvaltning av naturressurser.

#### 3.1 Energifattigdom truer FNs tusenårsmål

I følge FNs utviklingsprogram (UNDP) lager over 2,7 milliarder mennesker mat over røykfulle ovner eller bål. 1,4 milliarder mennesker har ikke tilgang til strøm. De er avhengige av stearinlys og parafinlamper for å kunne lese eller arbeide etter mørkets fall. Kvinner og barn bruker mye tid hver dag til å samle ved for å varme vann og lage mat. Energifattigdom stjeler verdifull tid fra mennesker som trenger den mest.

Sammenhengen mellom energi, utvikling og fattigdom er kompleks. Økt energiforbruk er både

en konsekvens av og en forutsetning for økonomisk vekst. Energitjenester er i seg selv ikke fattigdomsreduserende, men skaper nye muligheter for utvikling på både individ- og samfunnsnivå. Studier fra India og Bangladesh viser at tilgang til elektrisitet skaper nye inntekstmuligheter for kvinner, spesielt i form av hjemmebasert arbeid. Elektrisitet er også viktig for å beholde lærere og helsearbeidere i et lokalsamfunn og bidrar til bedre sosiale tjenester.

Uten målrettede tiltak mot energifattigdom vil 16 prosent av verdens befolkning fremdeles være uten strøm om 20 år – en nedgang fra 20 prosent i dag. FNs utviklingsprogram har lagt vekt på universell tilgang til grunnleggende energitjenester som et viktig virkemiddel i innsatsen for å nå FNs tusenårsmål. Beregninger fra Det internasjonale energibyrået (IEA) og andre viser hvordan en slik målsetting vil påvirke det globale kraftforbruket. Universell tilgang, inkludert en gradvis økning i forbruk opp mot 2000 kWh per innbygger, vil medføre en årlig forbruksøkning på 4,3 prosent. Dette øker til 5,8 prosent årlig dersom man i til-



Figur 3.1 Over en milliard mennesker har ikke tilgang til elektrisitet

Foto: C. Mayhew & R. Simmon (NASA/GSFC), NOAA/ NGDC, DMSP Digital Archive



Figur 3.2 Lekselesing i Afghanistan

Foto: Sayed Sarwar Amani/IRIN

legg tar høyde for en viss grad av industrialisering. Det er da regnet med en gradvis økning i etterspørsel til 2500 kWh per innbygger, tilsvarende dagens nivå i Latin-Amerika.

Utslaget for kraftforbruket i Afrika, der energifattigdommen er størst, blir spesielt tydelig. I Afrika utenom Sør-Afrika vil universell energitilgang og industrialisering resultere i et forbruk som er fire–fem ganger høyere i 2030 enn hva det nå ligger an til. En slik forbruksøkning er i tråd med et utviklingspolitisk mål om langsiktig utvikling og vekst. Samtidig illustrerer slike framskrivninger betydningen av å dekke behovet for økt tilgang til energitjenester gjennom å satse på energieffektivisering og fornybare energikilder som et ledd i klimapolitikken.

Betydningen av energitilgang for å nå FNs tusenårsmål får nå økende oppmerksomhet. Regjeringen ser dette som positivt, og Norge er en høyst relevant aktør. Norge har tatt initiativ til en global høynivåkonferanse om energitilgang: *Energy for all: Financing energy for the poor* høsten 2011. Hovedfokus er hvordan utviklingslandene og det internasjonale samfunnet sammen kan finne gode finansieringsløsninger og bidra til å løse konkrete utfordringer for å sikre energitilgang. Fornybar energis muligheter og rolle vil være viktig temaer i konferansen.

#### *Tusenårsmål opp i røyk*

Omfattende bruk av ved, trekull og annet fast brensel for å lage mat bidrar til helseskadelig forurensning. Ifølge Verdens helseorganisasjon dør nær to millioner mennesker som følge av luftveisinfeksjoner og andre lidelser forbundet med røyk-

#### **Boks 3.1 Mangel på strøm hindrer «Afrikas løver»**

En analyse foretatt av The Economist viser at seks av de ti raskest voksende økonomiene det siste tiåret ligger i Afrika sør for Sahara. «Afrikas løver» ser ut til å ta innpå de asiatiske tigrene. Økonomisk vekst gir håp om en bedre framtid for regionen, der halvparten av befolkningen fremdeles lever i ekstrem fattigdom og nær 600 millioner mennesker mangler tilgang til strøm.

Økende etterspørsel etter energi uten tilsvarende økning i tilbud har bidratt til at gjennomsnittsprisen på elektrisitet i Afrika sør for Sahara ligger på et nivå sammenlignbart med prisen i OECD-land – dobbelt så dyrt som i Asia og Latin-Amerika. Dyr og ustabil strømforsyning innebærer en stor belastning for næringsvirksomhet og reduserer muligheten for å utvikle konkurransedyktig industri. Undersøkelser foretatt av Verdensbanken viser at Afrika sør for Sahara er den eneste regionen der mangel på elektrisitet rangeres som den viktigste hindringen for næringsutvikling.

#### **Boks 3.2 Nye ovner sparer tid**

I Tanzania arbeider den lokale organisasjonen TaTEDO for å øke fattiges tilgang til moderne energitjenester. Norge har støttet et treårig prosjekt for rentbrennende ovner. I tillegg til mindre utslipp av røyk og os har disse også et lavere brenselsforbruk enn de tradisjonelle ovnene. Dette har halvert husholdningenes tidsbruk til vedsanking.

fulle ovner hvert år. Kvinner har ansvar for matlaging og er spesielt utsatt. Barn, som gjerne oppholder seg nær sine mødre, utsettes for den samme farlige røyken. Slik går tusenårsmålene om helse bokstavelig talt opp i røyk.

Kvinner og jenter bruker opptil 25 prosent av tiden sin på å hente ved. Der tørke og avskoging er et problem, må de gå over lange avstander. Slik ferdsel kan innebære en betydelig risiko for skade og overgrep, spesielt i områder preget av voldelig konflikt. Dette er også tid og energibruk som alternativt kunne vært brukt til skolegang, økonomisk aktivitet eller fritid.

Trekull er et vanlig brensel i urbane strøk, og framstilling og salg av trekull er en viktig kilde til inntekt for mange fattige. Avskoging og tørke påvirker prisen på ved og trekull og bidrar til økte energikostnader for dem som ikke har egen tilgang til biomasse.

Tilgjengelighet og pris tilsier at ved og trekull vil fortsette å være en viktig kilde til energi i fattige land i lang tid framover. Bedre teknologi for å utnytte slike energiformer kan bidra til redusert fare for helseskader, lavere energikostnader og lavere utslipp, og det kan redusere presset på skogressursene. Mindre press på verdifulle skogressurser kan også spille en positiv rolle for å beskytte sårbare økosystemer og naturmangfold.

Norge har gitt støtte til etablering av en global allianse for økt utbredelse og bruk av rentbrennende ovner. Alliansen er et initiativ som ble lansert i forbindelse med FNs toppmøte om tusenårs-målene i 2010. Første fase består blant annet i å samle informasjon om suksesskriterier og skredersy mekanismer for senere finansiering av stor-skala spredning av rentbrennende ovner.



Figur 3.3 Vedsanking stjeler tid fra skolearbeid

Foto: Marianne Gjørsv

### Boks 3.3 Tøffe ting

ToughStuff er et kommersielt selskap som har spesialisert seg på salg av solcellepanel og elektriske artikler egnet for afrikanske forhold. Panelet gir strøm nok til å lade mobiltelefoner, lys og bruk av radio. Norfunds (Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland) investering i selskapet vil bidra til en betydelig ekspansjon. Målet er 35 millioner nye kunder innen 2015. Dette vil kunne spare fattige forbrukere for om lag 12 milliarder kroner i energikostnader og skape over 10 000 mikroentreprenører. På miljøsidan er det beregnet at dette kan redusere CO<sub>2</sub>-utslippene med 1,7 millioner tonn og forhindre at 291 millioner engangsbatterier blir brukt og kastet.

## 3.2 Overgang til en lavutslippsbane

Dersom målene og tiltakene for utslippsreduksjoner som ligger i Cancún-avtalen gjennomføres (jf. kapittel 2.3), vil den globale etterspørselen etter energi øke med rundt 35 prosent fram mot 2035 ifølge Det internasjonale energibyrået. Over 90 prosent av økningen forventes å skje i land utenfor OECD. Kina vil stå for over en tredel av den antatte veksten. Større etterspørsel vil føre til mer bruk av alle energiformer, hvor andelen fra fossile energikilder vil utgjøre over halvparten, ned fra om lag 80 prosent i 2008. Dette er ikke tilstrekkelig for å sikre togradersmålet.

En utslippsutvikling som lar seg forene med togradersmålet forutsetter omfattende endring i det globale energisystemet. Økte investeringer i fornybar energi er et viktig element. Samtidig mener Det internasjonale energibyrået at en rekke andre virkemidler og tiltak også må vurderes, som økte investeringer i karbonfangst og -lagring, økt satsing på energieffektivisering, økte investeringer i kjernekraft og fjerning av subsidier på fossil energi. Med slike tiltak kan andelen fornybar energi øke til minst 45 prosent innen 2030, mens etterspørselen etter kull og olje vil kunne nå en topp allerede innen 2020. I tillegg til klimapolitiske gevinster vil en mer sammensatt energimiks med mindre avhengighet av fossil energi gi økt global energisikkerhet.

Fossile løsninger dominerer fortsatt dagens energiforsyning. Mange utviklingsland har imidlertid gode forutsetninger for å utvikle fornybar energi, særlig vannkraft, men også vind, sol, mer effektiv bruk av biomasse og i enkelte områder geotermisk energi. Manglende tilgang til finansiering er en barriere for at slike energiformer kan utvikles i et større omfang. Flere former for energiproduksjon basert på fornybare kilder kjenne- tegnes fortsatt av høye investeringskostnader og usikker produksjon, knyttet til variasjon i vær og vind. Dette gjelder ikke nødvendigvis for vannkraft, som ofte både er konkurransedyktig med fossile alternativer og kan balansere svingninger i kraftsystemet på grunn av økt utbygging av uregulerbar fornybar kraftproduksjon. Kostnadsnivået er i rask endring som følge av økt satsing på fornybar energi i blant annet framvoksende økonomier. Det bidrar til utvikling av nye og mindre kostnadskrevende løsninger. Samtidig er driftskostnadene forbundet med fornybar energi lavere enn for fossile energikilder. Utfordringer knyttet til forsyningssikkerhet kan løses på flere måter, som ved å knytte sammen ulike energikilder eller ved oppdemming av vann.

Mer effektiv bruk av eksisterende energiforsyning er også en viktig forutsetning for å nå globale utslippsmål. Beregninger fra FN viser at veksten i energiforbruket fram mot 2030 kan reduseres med 55–75 prosent sammenlignet med dagens mønster ved å ta i bruk kostnadseffektive energisparingstiltak basert på moderne teknologi. Energieffektivisering er aktuelt i alle land, men vil ofte skje på ulike sektorer basert på strukturen i det enkelte lands økonomi. I industrialiserte land vil forbedring av eksisterende infrastruktur ha det

største potensialet. I utviklingsland er mye av den grunnleggende infrastrukturen fremdeles under oppbygging. Dette gir mulighet til å utvikle systemer og bruk av teknologi som ivaretar krav til økonomisk effektivitet, men med en lavere forbruks- og utslippsprofil enn det som preger mer utviklede økonomier. Energieffektivisering er spesielt relevant i forbindelse med økt urbanisering og investeringer i byutvikling.

### 3.3 Ren energi for utvikling

Norges bistandsengasjement i energisektoren har lange tradisjoner. Gjennom «Initiativ for ren energi i utviklingsarbeidet», lansert i 2007, har regjeringen intensivert og økt innsatsen. Initiativet skal gjøre det attraktivt å velge lavutslippsløsninger ved å øke tilgangen på ren energi til en overkommelig pris, basert på langsiktig forvaltning av naturressurser og effektiv energibruk. Det skal bidra til økonomisk og sosial utvikling i utvalgte samarbeidsland, til økt tilgang til energitjenester og til det internasjonale arbeidet for å redusere klimagassutslipp.

Arbeidet sikter mot å øke produksjonen av fornybar energi i stor skala, særlig vannkraft, og samtidig utvide distribusjonen av slik energi gjennom ekspansjon av nasjonale elektrisitetsnett. I tillegg skal initiativet bidra til utbygging av små kraftverk som kan forsyne lokalsamfunn på landsbygda med strøm basert på sol-, vind- eller vannkraft eller bioenergi. Slik utbygging kan bidra til nye arbeidsplasser for kvinner. Initiativet inkluderer også tiltak for å redusere bruken av trekull og

#### Boks 3.4 Norsk fornybarindustri til utviklingsland

Norsk industri har over hundre års erfaring med utbygging av vannkraft, og norsk ekspertise på dette området er internasjonalt anerkjent. Mange utviklingsland har et betydelig urealisert vannkraftpotensial. Utbygget kapasitet i Afrika beregnes til kun 7 prosent, sammenlignet med 75 prosent i Europa. Norske vannkraftbedrifter har bygget anlegg i Asia, så vel som i Afrika og Sør-Amerika. Vannkraftutbygging vil imidlertid ofte kunne innebære en omfattende investering med enkelte risikoelementer. Derfor skjer utbyggingen som regel innenfor rammen av myndighetssamarbeid mellom Norge og vertslandet.

Norsk kompetanse og teknologi gjør seg også gjeldende innen vind- og solenergi. Norsk teknologi innenfor offshore vindmøller er blant annet ettertraktet i Kina, som har den sterkeste veksten i vindmølleutbygging i verden. Utnyttelsen av solenergi vokser mer enn bruken av andre fornybare energikilder. En rekke norske bedrifter er engasjert i produksjon av solcellesystemer i Norge og utlandet. I India bidrar det norske firmaet Scatec Solar med å utvikle et solcelletilbud i 30 landsbyer som ikke er knyttet til det nasjonale strømmettet.

**Boks 3.5 Norfund satser på fornybar energi**

Norfund er det viktigste utviklingspolitiske virkemiddelet for å tiltrekke flere norske private aktører til investeringer i fornybar energi i utviklingsland. Norfund investerer egenkapital, direkte i bedrifter og indirekte gjennom fond, og gir i tillegg lån til enkeltbedrifter. Fornybar energi er det største av Norfunds investeringsområder. I 2009 var Norfunds portefølje av investeringsavtaler innen fornybar energi på 2,3 milliarder kroner. Fra 2011 har Norfund styrket denne satsningen.

ved, som er av spesiell betydning for kvinner og barns tidsbruk og helse.

Innsatsen omfatter blant annet kapasitetsutbygging, utbygging av overførings- og distribusjonslinjer og ordninger for risikoavlastning for å trekke kommersielle investeringer til små og store kraftverk basert på fornybar energi. Betydelige bistandsmidler kanaliseres til fornybar kraftproduksjon gjennom Norfunds investeringer.

Langsiktig satsing i områder med store potensielle ressurser og behov prioriteres. Etterspørsel, eierskap og egnede rammevilkår hos mottaker vektlegges. Regjeringen ønsker å opprettholde en gruppe på rundt seks til åtte samarbeidsland der ren energi er en hovedsatsing, og en gruppe på vel ti land som har ren energi som en del av sin portefølje. Innsatsen retter seg både mot de minst utviklede landene og mellominntektsland.

For effektivt og fleksibelt å kunne møte utfordringer og behov i fattige land har initiativet i utgangspunktet en teknologinøytral tilnærming med sikte på relevante løsninger som på en miljømessig og økonomisk bærekraftig måte øker tilgangen til energitjenester og således bidrar til utvikling.

Alle land har en rett til å utvikle de energikildene de er utstyrt med fra naturens side, også fossile kilder – slik tilfellet er for Norge. Når bistand skal gis gjennom ren energi-initiativet, skal fornybare energiløsninger og energieffektiviseringstiltak alltid vurderes og prioriteres. Utvikling av fossile energiløsninger vil bare unntaksvis kunne støttes. Dette kan gjelde i land der løsningen er et ledd i en helhetlig lavutslippsstrategi. Det kan også være aktuelt i spesielle situasjoner der vurderinger knyttet til sikkerhet og fred taler for fleksibilitet. Norge skal bidra til at slike tiltak blir



Figur 3.4 Bugoye vannkraftverk i Uganda

Foto: Norfund

**Boks 3.6 De vanskelige avveiningene – støtte til dieselkraftverk i Liberia**

Liberia rangerer blant de ti minst utviklede landene på FNs utviklingsindeks. Etter mange år med borgerkrig er landet nå i en oppbyggingsfase, med et ekstremt behov for energi. Siden høsten 2009 har Norge og Liberia inngått to store avtaler om norsk støtte til gjenoppbygging og støtte til drift av strømforsyningen i hovedstaden Monrovia.

Målsettingen er elektrifisering av husstander, statlige institusjoner samt gatebelysning. Norske midler har blant annet gått til dieselgeneratorer og har bidratt til at store deler av hovedstaden har fått lyset tilbake. Dette er viktig for sikkerheten og for at ulike former for næringsvirksomhet kan komme i gang. Vurderingen er at rask tilgang til strøm og bidrar til stabilitet og reduserer risikoen for ny konflikt. Eksempelet viser at det noen ganger ikke er tid til planlegging for en grønnere utvikling kan mangle og at miljø- og utviklingshensyn derfor da kan stå i motsetning til hverandre.

mest mulig effektive og bærekraftige med så lite forurensning og utslipp av klimagasser som mulig.

De store investeringsbehovene i utviklingsland kan ikke dekkes av knappe offentlige ressurser alene. Det er helt sentralt å bidra til å utløse kommersielle investeringer for overføring av kompetanse og kapital. Offentlig kapital, inkludert bistand, kan imidlertid stimulere til deltakelse fra privat sektor og privat kapital. Regjeringen vurderer behovet for utvikle et mer omfattende og tilpasset sett av virkemidler for å fremme kommersielle investeringer i stor skala. Det er viktig at virkemidlene blir rettet tydeligere mot sektorer, land og regioner der det er kommersiell interesse for investeringer og/eller eksportmuligheter. Dette vil også innebære en mer offensiv innsats for å bygge allianser og partnerskap nasjonalt og internasjonalt, med sikte på å utnytte eksisterende ordninger bedre.

I tillegg til den bilaterale innsatsen kanaliseres en betydelig del av midlene til ren energi gjennom multilaterale organisasjoner. Valg av multilaterale kanaler vil være basert på de ulike institusjonenes komparative fortrinn og at de kan utfylle og skape

synergieffekter med Norges bilaterale innsats for ren energi. Norge vil legge vekt på å støtte multilaterale kanaler som i praksis viser seg attraktive for private investorer.

Verdensbanken og de andre utviklingsbankenes mandat er å bidra til finansiering av nødvendig infrastruktur i utviklingsland for å redusere fattigdom. Norges holdning er at Verdensbanken og de andre utviklingsbankene kan spille en viktig rolle i å bidra til overgangen fra de utslippsintensive energiformene til fornybare energikilder. Bankene kan i dialogen hjelpe landene inn i en lavutslippsbane som i stor grad inkluderer alternative energiresurser, samt sikrer bytte til renest mulig teknologi i eksisterende kullkraftverk og renest mulig brensel der fossilt brensel etter strenge vurderinger er eneste alternativ.

Samtidig er det mange kritiske røster til Verdensbanken og dens virksomhet. Norge følger derfor Verdensbanken årvåkent, blant annet med hensyn til bankens kondisjonalitetspraksis. Norge har arbeidet aktivt for å øke utviklingslandenes innflytelse i bankens styrende organer. I tillegg arbeides det gjennom bankens styre og forskjellige typer fond for at Verdensbanken skal ta klimautfordringene på alvor og legge om sin utlånspolitikk og gavebistand slik at banken øker investeringene i ren energi og energieffektivisering.

Gjennom deltakelse i og finansiell støtte via multilaterale organisasjoner får Norge en strategisk mulighet til å delta i prosesser som munner ut i beslutninger om bruk av felles bidrag. Multilateral satsing gir Norge både kontaktflater og kanaler som kan understøtte norske prioriteringer politisk og finansielt. Samtidig innebærer samspillet på multilaterale arenaer at Norge drar nytte av andre lands erfaring og prioriteringer til å videreutvikle og målrette norsk utviklingspolitikk på ren energi. Multilaterale organisasjoner har lokal og regional representasjon i utviklingsland, rapporterings- og kontrollrutiner samt regelverk som ofte kan innebære mer effektiv og sikker mobilisering av norske bidrag. Multilaterale organisasjoner spiller også en viktig rolle i utvikling og formidling av kunnskap på nasjonalt og globalt nivå.

Det er behov for sterkt fokus på både å øke energitilgang og å fremme en lavutslippsutvikling over tid. Utviklingslandenes egne planer for energisektoren kan kombineres med lavutslippsstrategier, som de ble oppfordret til å utarbeide under partsmøtet til klimakonvensjonen i Cancún. Dette vil gi mulighet for en mer helhetlig tilnærming til energisektoren i det enkelte land. En helt sentral utfordring for å utløse tilstrekkelig kapital til for-

**Boks 3.7 Investeringer i indonesisk vannkraft**

Sør-Sulawesi i Indonesia har fått en nytt vannkraftverk. Utbyggingen er fullfinansiert fra kommersielle investeringer, gjennom et samarbeid mellom det norske selskapet Tinfos AS, KF-Fjellsikring og en lokal indonesisk investor. Kraftverket produserer 44 GWh, som tilsvarende strømforbruket til rundt 2.000 norske eneboliger. Norad har bare bidratt til forundersøkelser og opplæring av lokalt personell. Dette er et eksempel på hvordan litt støtte fra bistandsmidler kan være med å legge til rette for en større privat investering.

nybar energi og energieffektivisering er tilrettelegging for kommersielle investeringer.

I de fleste utviklingsland er investeringer fra privat sektor begrenset av en rekke barrierer. De viktigste er politisk risiko, utfordrende investeringsklima, høy prosjektrisiko, utilstrekkelig tilgang til kapital og utilstrekkelig risikojustert avkastning. I tillegg mangler ofte insentiver til lavutslippsteknologi, i form av karbonprising eller relevante reguleringer. Subsidiert til fossile brens-

ler vil virke negativt inn og kunne undergrave støtte til fornybar energi. Det er ønskelig å bidra til å overvinne disse underliggende kritiske barrierene gjennom støtte til nasjonale myndigheter over tid og gjennom et insentiv- og resultatbasert system. Utfordringen blir å bruke knappe offentlige ressurser på en mer effektiv måte for å utløse privat kapital slik at de totale investeringene øker betydelig.

Regjeringen arbeider for å etablere et internasjonalt energi- og klimainitiativ med sikte på å øke tilgangen på energitjenester og samtidig begrense klimagassutslippene fra energisektoren i utviklingsland. Initiativet vil trekke på lærdom fra det norske klima- og skoginitiativet og REDD+ (jf. kapittel 4). Det vil være viktig å etablere et internasjonalt partnerskap med giverland, utviklingsland, internasjonale organisasjoner, private aktører og ikke-statlige organisasjoner.

**3.4 Bærekraftig forvaltning av naturressurser**

Utnyttelse av naturressurser en viktig kilde til inntekt i mange utviklingsland. Norge har lenge hatt fokus på å styrke utviklingslands evne til å forvalte sine naturressurser slik at de fremmer utvikling og vekst på en bærekraftig måte. Innsatsen er

**Boks 3.8 Olje for Utvikling i Uganda**

Det er gjort betydelige oljefunn i Albertine Graben i Uganda. Dette er et sårbart naturområde, kjent for rikt naturmangfold. Oljeutvinning i dette området kan få store konsekvenser for miljøet. Dette illustrerer en viktig utfordring i arbeidet som gjøres av Olje for Utvikling (OfU). Norsk støtte tar utgangspunkt i at Uganda selv må bestemme hvordan landets ressurser skal forvaltes og utnyttes. Utviklingen foregår raskt. Myndighetene arbeider for å finne løsninger på de utfordringene de står ovenfor.

I en slik situasjon er OfUs rolle å bidra til at ugandisk forvaltning bygger opp kapasitet og verktøy til å håndtere de feltutbygginger som vil komme på en bærekraftig måte, både med hensyn til ressursene og miljøet. En del av dette arbeidet vil være å tilrettelegge for en informert og inkluderende samfunnsdebatt om petroleumsressursene. Gjennom OfU-samarbeidet kan bistand fra Norge bidra til at utnyttelse av ressursene gjøres på mest mulig skånsom måte og

at inngrepene i miljøet får færrest mulig skadevirkninger, samtidig som inntektene forvaltes til fordel for Ugandas befolkning og bidrar til landets fattigdomsbekjempelse.

*Det viktige sivilsamfunnet*

Et aktivt, opplyst og engasjert sivilsamfunn må konsulteres når ny industri, som olje, bygges opp. World Wide Fund for Nature-Norge (WWF-Norge) er et eksempel på en norsk organisasjon som støtter og styrker lokale sivilsamfunnsaktører. Et viktig mål er at organisasjoner og grupper som berøres og er opptatt av oljeutviklingen skal ha tilgang til informasjon og kunnskap, og virkemidler nok til å bli effektive deltakere i den offentlige debatten. Siden 2008 har WWF-Norge, sammen med partnere i Uganda, gradvis samlet og bygget opp et nettverk av slike organisasjoner. De inviteres nå regelmessig til møter, debatter og til riksdekkende TV.

konsentrert om områder hvor vi har norske erfaringer med å se ressursutnyttelse, styresett og miljøhensyn i sammenheng.

### *Olje for Utvikling*

Programmet Olje for Utvikling (OfU) stiller erfaringer fra norsk petroleumsutvinning til rådighet for utviklingsland med petroleumssressurser. Programmet har en bred tilnærming og omfatter kapasitets- og institusjonsbygging hos offentlige myndigheter, blant annet innen ressursforvaltning, miljøforvaltning og finansforvaltning. Ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet (HMS) er også en viktig del av programmet. Godt styresett, åpenhet og anti-korrupsjon er tverrgående elementer i alle disse fagområdene.

Tilstedeværelsen av olje- og gassressurser er et viktig potensial for sosial og økonomisk utvikling i et land. En del fattige land har petroleumssressurser som gir mulighet for store inntekter til staten. Erfaringen viser at utviklingsland for en stor del ikke klarer å utnytte oljeinntektene til å redusere fattigdom og bedre levekårene for befolkningen. Dette er ofte knyttet til svake statlige institusjoner.

Forsvarlig forvaltning av petroleumssressurser og petroleumsinntekter er en viktig forutsetning for fattigdomsreduksjon, konfliktforebygging og fredsbygging i oljeproduserende utviklingsland. Gjennom støtte til kapasitetsbygging kan Norge bidra til å styrke petroleumsforvaltningen i slike land. Støtte til utviklingen av nye masterstudier og doktorprogram innen energi og petroleum i blant annet Nigeria, Angola og Uganda er et ledd i denne satsingen.

OfU legger vekt på åpenhet i petroleumsforvaltningen, og det internasjonale initiativet Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) er en sentral samarbeidspartner. Initiativet tar sikte på å fremme åpenhet om inntektsstrømmen fra selskap til vertsland i utvinningsbransjene og har betydelig internasjonal støtte. OfU støtter også norske og internasjonale frivillige organisasjoner med å bygge kapasitet i det sivile samfunn i OfUs samarbeidsland.

Innsatsen innenfor miljøforvaltning i OfU har som hovedformål å bistå samarbeidslandene i å forvalte petroleumssressursene på en miljømessig bærekraftig måte. Mange steder har miljøhensyn vært nedprioritert når petroleumssektoren er blitt bygget opp. Derfor er det viktig å styrke miljøinstitusjonene i samarbeidslandene gjennom kapasitetsbygging. Det er også viktig å komme inn tidlig med relevante miljøaktiviteter som forvaltnings-

planer, kartlegging av miljødata og konsekvensutredninger. Andre sentrale temaer er miljølovgivning og -regelverk, overvåkning, tilsyn, beredskapsplanlegging og avfallshåndtering. OfU er etterspørselbasert, og det er opp til samarbeidslandet hvilke tema som skal inngå i samarbeidet. Erfaring viser at det kan være utfordrende å identifisere riktige samarbeidspartnere i miljøforvaltningssamarbeidet. Regjeringen vil derfor være mer aktive for å synliggjøre og tilby kapasitetsbygging og heving av relevant miljøkompetanse.

### *Marine ressurser*

Havene spiller en avgjørende rolle i klimaendringene og blir sterkt påvirket av dem. Omtrent 25 prosent av utslipp av CO<sub>2</sub> og 95 prosent av solstrålingen absorberes av havet og bidrar til at lufttemperaturen på jorden er levelig. Videre bidrar havet til mer enn 85 prosent av vanndampen i atmosfæren og til skydannelsen som er nøkkel til klimaregulering på land og sjø. Fiskebestander og annet liv i havene påvirkes av temperatur og havstrømmer. Naturlige svingninger i bestandstørrelse og utbredelse vil derfor også direkte påvirkes av klimaendringer.

Omkring halvparten av den globale befolkningen lever innenfor en distanse på 150 km og cirka 25 prosent innenfor en distanse på 60 km fra kysten. De fleste marine ressursene befinner seg i soner på få kilometer fra kysten. Disse områdene er de mest eksponerte for mange typer av økonomisk aktivitet og forurensning som representerer reelle trusler mot naturmangfold og de marine økosystemenes evne til bærekraftig reproduksjon.

Økte investeringer i kunnskap om fiskeri, akvakultur og akvatiske økosystemer er viktig. Akvatiske økosystemer spiller en viktig rolle som buffer mot klimatiske ekstremhendelser som sykloner og flodbølger. Kystens økosystemer gir naturlig beskyttelse mot risiko og ulykker. Mangroveskog utgjør en fysisk barriere mot bølger og havstrømmer og reduserer erosjon. Livskraftige korallrev og sjøgressområder gir tilsvarende fordeler. Bevaring av disse natursamfunnene er viktig for å redusere effekten av klimaendringer, som antas å slå sterkt ut i kystsamfunn.

Marine økosystemer står i dag overfor store utfordringer knyttet til klimaendringene. Fiskeriresursene i mange utviklingsland er i stor grad utsatt for overfiske og ødeleggende fiskemetoder. Om lag en tredjedel av verdens viltlevende marine ressurser er overutnyttet, nedfisket eller i en tilstand som krever gjenoppbygging. De fleste av disse bestandene befinner seg i havområder som

ligger utenfor og støter opp til utviklingslandenes sjøterritorier. Det er derfor viktig for en god forvaltning av disse bestandene at de utviklingsland som ikke allerede har gjort det, oppretter økonomiske soner i overensstemmelse med havrettskonvensjonens bestemmelser. En god forvaltning er det beste tiltaket for robuste fiskebestander, robuste økosystemer og en bærekraftig fiskerinæring. Regjeringen ønsker å bidra til å styrke fattige lands forvaltning slik at de kan gjennomføre inter-

nasjonale avtaler og retningslinjer på fiskeriområdet.

Globalt får 1,5 milliarder mennesker omtrent 20 prosent av sitt inntak av animalsk protein fra fisk. I 2008 ble det beregnet at rundt 45 millioner mennesker var direkte engasjert på full- eller deltid i fiske og oppdrett, hvorav over 90 prosent er bosatt i utviklingsland. Handel med fisk og fiskeprodukter er viktig for mange økonomier, særlig for utviklingsland, og er blitt tredoblet over de siste 25 årene. Ifølge Verdensbanken kan forbe-

### Boks 3.9 Olje for Utvikling – basert på norske erfaringer

Norge har hatt petroleumsaktiviteter i mer enn 40 år. Salg av olje og gass utgjør cirka en fjerdedel av verdiskapingen i Norge. Våre erfaringer med forvaltningen av petroleumsressursene er gode. Gjennom ansvarlig ressursforvaltning med et mål om verdiskaping har petroleumsressursene bidratt til sosial og økonomisk utvikling i Norge.

Norge har hele tiden samarbeidet med den internasjonale oljeindustrien om utviklingen av norsk kontinentalsokkel. Et viktig element i forholdet mellom den norske stat og den internasjonale oljeindustrien har vært etableringen av et forutsigbart rammeverk. En stor del av inntektene fra salg av petroleum i de internasjonale markedene har tilfalt staten gjennom skatter, utbytte fra eierskapet i Statoil ASA og statens direkte økonomiske engasjement. Norge har lyktes i å bygge opp en konkurransedyktig nasjonalt basert petroleumsindustri. Denne skaper verdier og er grunnlaget for økonomisk bærekraftig sysselsetting over hele landet. Hensyn til helse, miljø og sikkerhet har hele tiden vært integrert i norsk petroleumsforvaltning.

Norsk petroleumsforvaltning er basert på prinsipper om transparens og hensyn til konsekvenser av petroleumsaktiviteter for berørte parter. Den legger derfor vekt på å klargjøre virkningene av en utbygging eller et anlegg og drift av disse på miljø, inkludert kulturminner og kulturmiljø, naturressurser og samfunn. Konsekvensutredninger og høringsprosessene rundt disse skal sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning i beslutningsprosessen.

Utgangspunktet for OfU er formidling av den kompetanse og de erfaringer petroleumsvirksomheten har gitt Norge. Den norske petroleumshistorien har vært preget av at Norge var et velutviklet og åpent demokrati, med en velfun-

gerende og lite korrupt statsforvaltning, og en utviklet økonomi. Norges positive utvikling som petroleumsforvalter henger også nøye sammen med hvordan hele det norske samfunnet deltok i petroleumsdebatten og satte premisser for hvordan ressursene skulle utvinnes, brukes og forvaltes. Et sterkt demokrati med et aktivt sivil samfunn, et sterkt og uavhengig rettsvesen, frie medier og åpenhet har bidratt til å sikre forsvarlig kontroll med myndighetene.

At Norge tidlig fikk kontroll med utviklingen av egen sokkel og muligheten til videre samfunnsutvikling, var også sentralt. Ilandføring av olje og gass i Norge for å skape arbeidsplasser på fastlandet, gode skatte- og avgiftssystemer, solide juridiske rammeverk, krav om leveranser fra norske selskaper, vektlegging av helse og sikkerhet og miljøberedskap er noen forhold som har kjennetegnet norsk petroleumsforvaltning. Norsk oljepolitikk har alltid hatt som utgangspunkt at petroleumsaktiviteter skal finne sted innenfor forsvarlige rammer. Balansering av hensynet til petroleumsutvinning og miljø har vært en viktig del av denne politikken. Det har vært en klar arbeidsdeling mellom departementer, direktorater, tilsynsorganer, statsoljeselskap og andre aktører.

OfU vektlegger en helhetlig tilnærming til ressurs-, miljø- og finansforvaltningen av petroleumssektoren, slik det har vært gjort i Norge. Det er imidlertid viktig å understreke at det som har vist seg å fungere i Norge, ikke nødvendigvis lar seg overføre direkte til andre land. Formålet er ikke å eksportere en «norsk modell» for god petroleumsforvaltning. Samarbeidet med utviklingslandene må ta utgangspunkt i utfordringene som finnes i de enkelte landene for å sikre eierskap og effektivitet.

**Boks 3.10 Kontinentalsokkelinitiativet**

Havretten spiller en sentral rolle i å sikre landenes tilgang til marine ressurser, inkludert olje og gass. Fastsettelse av kontinentalsokkelens yttergrense utover 200 nautiske mil kan ha betydelige ringvirkninger for et lands utvikling. I tillegg vil det være avgjørende for et land å etablere en økonomisk sone. Etablering av økonomisk sone er en forutsetning for utøvelse av de suverene rettigheter kyststater har til naturressurser i sonen.

Havrettskonvensjonens bestemmelser for å fastsette kontinentalsokkelens yttergrense forutsetter inngående kjennskap til og spisskompetanse på flere vitenskapelige fagområder, og da særlig geologi, geofysikk og hydrologi. Under forberedelsen av materialet som skal legges fram for kommisjonen for kontinentalsokkelens yttergrense, er det også nødvendig med et omfattende tverrfaglig vitenskapelig og teknisk

samarbeid. De fleste utviklingsland mangler nødvendig kompetanse og ressurser til dette. Mange ønsker derfor å samarbeide med Norge i utarbeidelsen av sine framlegg. Gjennom det såkalte «Kontinentalsokkelinitiativet» har Norge siden 2008 bistått en rekke afrikanske kyststater med dette.

I 2010 inngikk Norge en avtale om bistand til Kapp Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Mauritania og Senegal om bistand til fastsettelsen av kontinentalsokkelens yttergrense utover 200 nautiske mil. Avtalen omfatter også bistand til å fastsette grunnlinjer og å opprette økonomiske soner der dette ikke allerede er gjort. I tillegg til avtalen med Norge har landene inngått en avtale seg imellom som forplikter dem til å samarbeide om å utarbeide framlegg til kontinentalsokkelkommisjonen.

**Boks 3.11 Klimaendringer påvirker marint liv**

Det er indikasjoner på at klimaet i den sørøstlige delen av Atlanterhavet er blitt varmere de siste tretti årene. For å kunne identifisere og beskrive mulige utviklingstrekk i havklima og tilsvarende endringer i det marine naturmangfoldet i Benguelastrømmen, som løper langs vestkysten av det sørlige Afrika, ble NansClim opprettet med støtte fra Norad. Prosjektet er et samarbeid mellom Havforskningsinstituttet og søsterinstitusjoner i Angola, Namibia og Sør-Afrika. De bruker data over organismer og fysiske forhold som er samlet inn av forskningsfartøyet «Dr. Fridtjof Nansen» siden begynnelsen av 1990-tallet. Slike lange dataserier er unike og vil kunne gi en bedre forståelse av virkningene av klimaendringer og variasjoner på det marine økosystemet i regionen. Prosjektet vil bidra til å forme framtidige scenarioer av klimaeffekter på marine ressurser, styrke det regionale samarbeidet, utvikle kompetanse og bidra til økt offentlig bevissthet om klimaendringer knyttet til fiskeri og marint miljø.

dret forvaltning av fiskeriene i utviklingsland gi store økonomiske gevinster. Bedre styring vil bidra til økt matsikkerhet, bedre ernæring, effektive avbøtingstiltak for konsekvenser av klimaendringer, styrkede samfunnsstrukturer og en bærekraftig forvaltning av økosystemenes evne til å produsere varer og tjenester.

I samarbeid med FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) bistår Norge utviklingsland i Afrika med å gjennomføre en økosystemtilnærming i fiskeriforvaltningen. Samarbeidet har som målsetting å styrke regional og landsspesifikk innsats for å redusere fattigdom og skape forutsetninger for å oppnå matsikkerhet gjennom utvikling av bærekraftig fiskeriforvaltning i utviklingsland. Et sentralt element har vært bruk av forskningsfartøyet «Dr. Fridtjof Nansen» til datainnsamling. For mange land er dette den eneste kilden til data om fiskebestandene.

Kunnskap om egne fiskebestander er nødvendig for å kunne høste forsvarlig og derved sikre en økologisk og økonomisk bærekraftig fiskerier næring. Kunnskap om egne fiskebestander gir også et nødvendig grunnlag for å kunne selge fiskerettigheter til andre lands fartøy. Informasjon om ressurser, mangfold og fysiske parametre i havområdene er av stor betydning for å kunne vurdere klimaeffekter. Slik informasjon gir afrikanske land en sterkere stemme i klimaforhand-



Figur 3.5 Datainnsamling på «Dr. Fridtjof Nansen»

Foto: Havforskningsinstituttet

linger og som aktører i klimaprosesser, siden dataene som samles inn tilhører landene selv.

Kystland i Afrika sør for Sahara lider store økonomiske tap på grunn av ulovlig, urapportert og uregulert fiske (såkalt UUU-fiske). Overvåking og kontroll av havområdene med kystvaktfartøy og fly er kostbart, og mange land har heller ikke regelverk eller systemer som kan straffeforfølge lovovertridere. Mangel på klare grenser til havs er også en kompliserende faktor for å kunne utøve jurisdiksjon.

UUU-fiske kombineres ofte med annen kriminell aktivitet, som narkotika- og menneskesmugling. Koordinert nasjonalt samarbeid mellom kontrolltater og politi er særdeles viktig. Skatte- og tollmyndigheter er også viktige for å følge ulovlige penge- og varestrømmer ved import og eksport. Eksistensen av lukkede jurisdiksjoner, eller såkalte skatteparadis, gjør dette arbeidet vanskeligere. Som et ledd i den norske innsatsen for å forhindre ulovlig kapitalflyt er det opprettet et eget forskningsprogram som skal styrke den globale kunnskapen om ulovlige kapitalstrømmer og utvikling, og styrke kapasiteten for forskning på dette området i utviklingsland.

#### Arealbruk

Konkurransen om bruk av jorda til ulike formål, som matproduksjon og produksjon av biodrivstoff, tiltar globalt. Befolkningsvekst og økt etterspørsel etter mat, fôr, fiber, trevirke og brensel øker behov for mer jordbruksareal. Dette fører til et stort press i områder som også er viktige for karbonbinding og for bevaring av naturmangfold. Det er derfor viktig at hensyn til både miljø og

utvikling ivaretas gjennom bedret arealforvaltning. Dette krever en helhetlig tilnærming til forvaltning av jord, vann og skog der fattige sikres tilgang til naturressurser som utgjør deres livsgrunnlag.

De høye og ustabile mat- og energiprisene har siden 2008 medført en kraftig økning i interessen for å investere i jordarealer for produksjon av mat og ulike former for bioenergi, som soya, sukker og maisproduksjon. Det typiske bildet har vært store investorer, nasjonale og utenlandske, som kjøper eller langtidsleier til dels svært store areal i utviklingsland.

Slike investeringer vil kunne skape nye inntekter for staten og har også et betydelig potensial for fattigdomsbekjempelse, gjennom lokal sysselsetting, investeringer i infrastruktur og flere energikilder. Men svak regulering av kommersielle landinvesteringer i mange utviklingsland har ført til at flere investeringer omtales som landran. Investorene tjener penger på landområdene uten at det genererer økte inntekter for vertsnasjonens økonomi.

Samtidig har den globale REDD-satsingen (reduerte utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland, jf. kapittel 4) ført til gryende interesse i å bevare skogområder med tanke på karbonlagring, noe som ytterligere kompliserer arealforvaltningen i utviklingslandene. I verste fall kan det oppstå klassiske interessekonflikter mellom ønsket om å bevare naturressurser for å bote på klimaendringer, og lokalbefolkningens behov for å drive jakt, fiske, sanking, hogst og jordbruk i det samme området. Lokalbefolkningens støtte er avgjørende for at bevaring av naturressurser skal lykkes. Inntekter fra bærekraftig bruk må derfor være større enn bare kompensasjon for tap av ikke-bærekraftig bruk.

Problemet oppstår når slike investeringer ender opp med å frata lokalbefolkningens rettigheter til å bruke området. Ofte er ikke disse rettighetene formelle, og lokale bønder mister tilgang til jordområder de tradisjonelt har gjort krav på. Uten eierskap til jorda som blir leid bort eller solgt, mister de både boligen og tilgangen til jord- og skogressurser som er avgjørende for å sette mat på bordet. De får heller ikke kompensasjon når eiendom konfiskeres eller skogen lukkes av vernehensyn. I den grad det eksisterer formelle eierskapsstrukturer for jordområdene er det i all hovedsak menn som har tilgang til disse. Kvinnene taper derfor dobbelt når jordområder forsvinner. Størrelsen på mange av investeringene tilsier at de i seg selv bør være i tråd med, og en del av, nasjonal arealplanlegging. Det blir derfor

viktig å bidra til nødvendig kapasitetsbygging, nettopp med tanke på utforming av planer for bærekraftig arealbruk. Planene skal ta miljøhensyn, men uten at det går på bekostning av lokalbefolkningens bruksrettigheter eller nasjonal vekst, gjennom utvikling av nye markeder, kunnskaps- og teknologioverføring og rettferdig skattlegging. En viktig komponent er å støtte det sivile samfunnet som kontrollerer myndighetenes salg og leie av jordbruksområder til andre land eller private selskaper, og å bygge opp under regionalt samarbeid.

Det er også behov for internasjonale bærekraftstandarder for landbruksinvesteringer i utviklingsland så vel som internasjonale standarder for bærekraftig produksjon av biodrivstoff og annen bioenergi. Norge arbeider for å utvikle slike regler gjennom blant annet FNs ernærings- og landbruksorganisasjon og Verdensbanken, og innarbeider EUs system med bærekraftskriterier for biodrivstoff som nedfelt i EUs fornybar energi- og drivstoffskvalitetsdirektiv. Norge støtter FNs kommisjon for bærekraftig utvikling, som gir anbefalinger om hvordan man skal utforme politikk og systemer som baserer seg på økologisk potensial og bærekraftig arealbruk.

#### *Vannressursforvaltning*

Menneskers bruk av vann og menneskeskapte arealendringer i forbindelse med vannforekomster medfører endringer i vannets syklus både på lokalt og globalt nivå. Grensene for hva vannforekomstene kan tåle av forbruk og belastning er i mange områder nådd eller overskredet samtidig som etterspørselen etter vann fortsetter å øke.

En effektiv og samtidig bærekraftig vannressursforvaltning er et viktig skritt på veien for å kunne nå tusenårsmålene. Bedre tilgang til vann og gode sanitærforhold letter arbeidsbyrden for særlig kvinner og fremmer utdanning for jenter. Vann er viktig for matproduksjon, og i områder med knapphet på vann kan metoder for mer effektiv bruk av vann bidra til at matsikkerheten bedres. Helse og vann er nært knyttet sammen. Tilgang til nok rent vann kan forhindre spredning av vannbårne sykdommer.

Klimaendringene vil påvirke vannsyklusen. Den forventede befolkningsøkningen vil også legge ytterligere press på vannressursene. Det styrker behovet for en integrert forvaltning av ferskvannsressurser. Dette gjelder både for forvaltning av økosystem rundt vassdrag og ferskvannskilder, og for systemer for forvaltning av vannforsyning og bruk av vann. I mange tilfeller

har ikke nasjonale myndigheter suveren kontroll over vannressursene. Å finne gode løsninger i forvaltning av grensekryssende vassdrag og begrensede vannressurser krever regional samarbeidsvilje og kan forhindre konflikt.

Utviklingslandene står ifølge FNs miljøprogram for 70 prosent av det globale ferskvannsforbruket, der kunstig vanning ofte utgjør 70–80 prosent av det totale forbruket. I mange land er det behov for effektivisering av vannbruken i irrigasjonssystemer, blant annet gjennom å sikre vannrettigheter og bygge lokale vannbruksgrupper og prissystemer for vann som ikke fremmer misbruk. Videre er det behov for å sikre det store flertall av fattige – særlig bybeboere og mennesker i slumområdene – tilgang til rent vann.

Vannkraft har spilt en sentral rolle i Norges økonomiske utvikling og vil for mange utviklingsland være et lønnsomt og bærekraftig alternativ. I områder som vil bli påvirket av klimaendringer, med økt fare for tørke eller flom, vil vannkraft med reservoarer i tillegg være et positivt tilpasningstiltak. Flerbruksprosjekter med dammer vil foruten produksjon av ren energi gi bedre muligheter for flomdemping og lagring av vann til bruk for jordvanning og drikkevann. Samtidig er det viktig å være klar over at regulering av vassdrag og bygging av dammer kan medføre negative virkninger for økosystemer og muligheten for bosetting.

I vannkraftinvesteringer der norsk bistand utgjør en del av finansieringen, legger regjeringen vekt på at både investorer og utbyggere har et ansvar for standardene på arbeidet rundt sikring

#### **Boks 3.12 Bedre regionalt samarbeid forebygger flom**

Samarbeidet om vannføring mellom Karibasjøen i Zambia/Zimbabwe og dammen Cahorra Bassa i Mosambik har de siste årene bedret seg. Det eksisterer nå avtaler om utveksling av informasjon om vannstand i dammer og elver og koordinering og administrering av utslipp. Det varsles tidlig når slusene i Karibasjøen åpnes, slik at dammen Cahorra Bassa kan tappes ned i forkant. Dette sammen med bedre forståelse av vannføring i elevene, bedre systemer for tidlig varsling og mer bevisstgjorte lokalsamfunn har samlet medført at årlige flommer er under bedre kontroll nå enn tidligere. Resultatet er reduserte menneskelige og materielle skader.

av bærekraften og rettighetene til berørte mennesker. Innen utviklingssamarbeidet har det lenge vært fokus på kapasitets- og institusjonsutvikling innen energisektoren i utviklingsland. De fleste utviklingsland med potensial for vannkraft har i dag egne nasjonale vannkraftregimer.

I tillegg til krav om miljø- og sosiale forstudier, eventuelle krav omkring minstevannføring og bestemmelser om kompensasjon som følger av vertslandenes lover og regler, forutsettes det at utbyggingene skal foregå i henhold til aksepterte internasjonale standarder. I tilfellene der nasjonale reguleringer mangler eller setter lavere standard for urfolksrettigheter, rettigheter ved folkeflytting, bevaring av naturmangfold og kulturminnevern m.m., legger regjeringen til grunn at de internasjonale standardene skal følges. Her er Verdensbankens standarder viktige, men også kjerneverdiene og de strategiske prioriteringer fra Verdens damkommisjon, samt retningslinjer og bærekraftsprotokollen utarbeidet av den Internasjonale vannkraftsorganisasjonen.

#### *Regjeringen vil:*

- bidra til at utviklingsland får tilgang til kapital, kompetanse og teknologi for iverksetting av grønne utviklingsstrategier som muliggjør bærekraftig økonomisk vekst
- arbeide for å etablere et internasjonalt energi- og klimainitiativ med sikte på å øke tilgangen på energitjenester og samtidig begrense klimagassutslippene fra energisektoren i utviklingsland.
- arbeide for økte kommersielle investeringer og økt støtte til energitilgang i utviklingsland gjennom økt produksjon av fornybar energi, energieffektiviseringstiltak, overføringslinjer og kapasitetsbygging
- støtte en helhetlig klimavennlig tilnærming til utbygging av energisektoren og bidra til styrket gjennomføring av utviklingslands lavutslippsstrategier
- ta initiativ til utvikling av energitjenester som bidrar til økt likestilling og oppnåelse av FNs tusenårsmål
- arrangere en global høynivåkonferanse om tilgang til energi høsten 2011
- arbeide for universell tilgang til grunnleggende energitjenester innen 2030
- påse at alt norsk engasjement i vannkraft følger internasjonalt aksepterte bærekraftsstandarder og bidra til videreutvikling av disse
- videreføre arbeidet for globale standarder for bærekraftig produksjon av biodrivstoff og annen bioenergi
- bidra til å fremme kvinners aktive deltakelse i forvaltningen av naturressurser
- arbeide for økt innsats for å nå de internasjonale målene om rent drikkevann og tilstrekkelige sanitærforhold
- støtte nasjonale og lokale myndigheter i arbeidet med å sikre god vannressursforvaltning og etablere systemer for effektiv bruk av vannressursene
- bistå land i Afrika med å bekjempe ulovlig, uregulert og uregistret fiske
- videreføre arbeidet med kartlegging av marine ressurser i afrikanske farvann, med økt fokus på klimaendringer og hvordan disse påvirker ressursene

## 4 Økosystemenes betydning for utvikling

Vi har et moralsk ansvar for å videreføre klodens ressurser i best mulig stand til kommende generasjoner. De siste årene har vår bevissthet om økosystemenes økonomiske verdi økt. Gradvis er vi blitt bedre i stand til å beskrive og måle det levende naturgrunnlaget og dokumentere verdien av det. Ved å integrere disse verdiene i beslutninger og nasjonale regnskaper og statistikker kan vi sikre en bedre langsiktig forvaltning av naturgrunnlaget og livsgrunnlaget for oss selv og framtidige generasjoner.

### 4.1 Om å sette pris på naturen

Mange naturressurser og økosystemtjenester er nøkkelelementer i den globale økonomien, som mat, såkorn, brensel, medisin og bygningsmaterialer. Men mange mindre synlige økosystemtjenes-

ter har ingen markedspris, og tillegges liten vekt i et økonomisk system basert på priser og markeder. Faren for kortsiktig overforbruk av naturressurser øker når man verken har klart eierskap til ressursene eller prising av bruken av fellesressurser.

Forringelse og ødeleggelse av naturmangfold kan hindre utvikling i fattige land, for eksempel gjennom reduserte inntekter eller svekket helse som følge av færre tilgjengelige matkilder eller sviktende landbruksavlinger. Det er en økende forståelse av at økosystemtjenester vi tar for gitt, kan være avgjørende for den velstanden vi har. Derfor er bærekraftig forvaltning av naturmangfoldet en felles utfordring for alle land, og det trengs samarbeid om løsninger til vårt felles beste.

Kvinner og menn bruker og verdsetter naturmangfoldet forskjellig. Kvinner har ofte lavere for-



Figur 4.1 Bevisstheten om økosystemenes økonomiske verdi har økt

Foto: Nils Hermann Ranum/Regnskogfondet

**Boks 4.1 Økosystemer på vippen**

Ifølge rapporten *Global Biodiversity Outlook 3* blir mange økosystemer i verden presset så hardt at vi risikerer å nå såkalte vippepunkter hvor økosystemer kollapser og totalt skifter funksjon. Konsekvensen av slike skifter er en selvforsterkende forverring av de økologiske endringene, uavhengig av hva menneskene gjør i det videre. Goder som mennesker henter fra naturen, blir borte. Ingen kan forutsi helt nøyaktig hvor nær vi er et økosystems vippepunkt eller hvor mye mer press naturen tåler før en økologisk dominoeffekt oppstår, men vi vet for visse naturtyper at vi nærmer oss; av størst betydning for utviklingsland er endringer som påvirker matsikkerhet og levegrunnlag, som når fiskebestander kollapser eller innsjøer gror igjen. Korallrev er et særkilt utsatt økosystem grunnet den samlede belastningen fra klimaenring, overfiske og forurensning.

handlingsstyrke enn menn til tross for at det ofte er de som er de aktive forvalterne av mangfoldet, for eksempel i landbruket. Det er viktig å legge til rette for at kvinner får delta på like vilkår i beslutninger om forvaltningen av naturressurser lokalt. Bare ved deltakelse sikres tjenestene for alle brukere og tilpasning til ulike behov.

Utviklingsland etterspør finansiering fra det internasjonale samfunn for fortsatt å ta vare på naturmangfoldet. Dette er i tråd med prinsippet om felles, men ulikt ansvar for rike og fattige land for å ta vare på miljøet. Norge vil fortsette med bistandsfinansiering av tiltak for bærekraftig bruk og vern av naturmangfold, men det er nødvendig å vurdere andre finansieringsformer enn de tradisjonelle bistandskildene. Innovative finansieringsmekanismer må utvikles, og privat sektor må trekkes inn i disse. Inntektskilder som kan kobles direkte til tjenestene som økosystemene leverer, er særlig interessante. Regjeringen ønsker å bidra til at de som sitter på nøkkelen til bevaring av verdiene, får betaling fra de som nyter godt av godene.

Et økosystem kan ha én verdi globalt, en annen nasjonalt og en tredje lokalt. Som regel har det en kombinasjon av alle tre. Når en økonomisk aktivitet fører til at naturverdier forringes, betyr det at beslutningstakerne ser virksomheten som mer verdifull enn verdien av naturområder som skog og våtmarker slik de står.



Figur 4.2 Korallrev gir liv

Foto: CI/photo by Sterling Zumbrunn

I mange tilfeller foretas beslutninger uten at ulike interessegrupper, særlig den fattige lokalbefolkningen, får fremmet sitt syn og ivaretatt sine rettigheter. Fravær av slike åpne og inkluderende prosesser eller for lav kapasitet til å håndheve nasjonalt lovverk favoriserer grupper med makt og mer kortsiktige økonomiske interesser. Ikke sjelden, og særlig ved uttak av tropisk tømmer, foregår det ulovlig eller uregulert forbruk. Der er det heller ingen form for kompensasjon for lokalbefolkningen. Verdien for de fattigste som høster av naturens ressurser til egen overlevelse eller omsetning i det uformelle markedet, er vanligvis ikke med i beslutningstakernes økonomiske beregninger. Alle disse aspektene er med i regjeringens satsing på bevaring av tropisk skog.

Erfaringene fra klima- og skoginitiativet knyttet til verdsetting av og betaling for økosystemtjenester har overføringsverdi. Regjeringen vil arbeide for at det internasjonalt blir økt oppmerksomhet om betaling for økosystemtjenester.

#### Nye metoder for måling av naturverdier

Et banebrytende arbeid for å synliggjøre de økonomiske bidragene som kommer fra verdens økosystemer, er gjort i FNs miljøprograms prosjekt «The Economics of Ecosystems and Biodiversity» (TEEB), ferdigstilt i 2010. TEEB ble ledet av den indiske økonomen Pavan Sukhdev og involverte nesten 500 forskere. TEEB foreslår metoder for måling av naturverdier slik at de kan synliggjøres i nasjonalformuen på en bedre måte enn i dag. Det gis anbefalinger om hvordan en bedre kan reflektere naturens og økosystemtjenestenes reelle betydning for utviklingen av menneskelig velferd. Flere utviklingsland har uttrykt interesse for å gjennomføre anbefalingene. Det er interessant for Norge å inngå i samarbeid om dette, dersom vår

**Boks 4.2 Eksempler på betaling for økosystemtjenester**

Biorettighetsprogrammet i Kolkata i India bidrar med mikrokredittlån til lokalbefolkningen mot deltakelse i prosjekter for bevaring og restaurering av våtmark. Dersom resultatet av restaureringsprosjektet er vellykket ved utgang av kontraktperioden, blir lånet ettergitt. Både lokale og internasjonale aktører bidrar med finansiering av ordningen.

For å ivareta tilgangen til rent drikkevann til Ecuadors hovedstad, Quito, ble det opprettet et vannfond. Ulike grupper av forbrukere, fra privathusholdninger og kraftprodusenter til industri og landbruk, betaler inn til fondet etter fastsatte satser. Midlene fra fondet benyttes til å bevare skogområder i nærheten av vassdragene, som er viktige for nedbørsfeltet som forsyner byen med rent vann. Programmet har oppnådd stor suksess og har blitt benyttet som inspirasjon for andre betalingsordninger for vann.

kompetanse er etterspurt. Regjeringen har besluttet å etablere et offentlig utvalg om verdier av økosystemtjenester som en norsk oppfølging av TEEB-studien.

Med finansiering fra blant andre Norge starter Verdensbanken nå et prosjekt for å synliggjøre naturverdier i nasjonale regnskaper. Norge skal være et pilotland i dette prosjektet.

## 4.2 Det norske klima- og skoginitiativet

*Til å begynne med trodde jeg at jeg sloss for å redde gummitrær. Så trodde jeg at jeg kjempet for å redde regnskogen i Amazonas. Nå forstår jeg at jeg slåss for menneskeheten.*

Chico Mendes, miljøforkjemper

Redusert avskoging og skogforringelse bidrar til å redusere utslipp av klimagasser. I tillegg bevarer naturmangfold, og tiltakene kan bidra til bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse. Regjeringen har derfor valgt å vektlegge skog innenfor satsningen på økosystemtjenester.

Skog dekker om lag en tredel av klodens landarealer. Gjennom fotosyntesen tar trær og andre

planter opp karbon fra lufta og bruker dette som byggemateriale. Til sammen utgjør levende planter, dødt materiale og jordsmonn i skogene 650 milliarder tonn karbon. Med dette er skogene det største lageret av karbon på landjorda.

Tropiske skoger ødelegges med stor hastighet. Ifølge en oversiktsrapport fra FNs organisasjon for ernæring og landbruk fra 2010 forsvant et skogareal tilsvarende 130 000 kvadratkilometer årlig i perioden 2005–2010. I all hovedsak skjer denne ødeleggelsen i utviklingslandene.

Når størrelsen på karbonlageret i verdens skoger reduseres som følge av avskoging eller skogforringelse, medfører dette store karbonutslipp til atmosfæren. Ifølge FNs klimapanel utgjør slike utslipp omkring en sjettedel av verdens samlede klimagassutslipp. Bevaring av skog vil derfor kunne utgjøre en betydelig del av et lands lavutslippsstrategi. Dersom verdenssamfunnet betaler skogrike utviklingsland for de økosystemtjenestene skogen utfører, særlig fangst og lagring av karbon, vil dette kunne utgjøre et bærende element i en grønnere økonomisk utvikling.

Kyotoprotokollens utslippsforpliktelser omfatter ikke denne typen utslipp. Reduksjon av utslipp fra avskoging og skogforringelse gir relativt raske utslippsreduksjoner til en lavere kostnad enn de fleste andre tilgjengelige klimatiltak. Selv om skogtiltakene er av de tiltak som raskest kan gi gode resultater, må man være innforstått med at det vil ta tid å snu negative trender. Drivkreftene bak avskogingen må identifiseres, og det må bygges kapasitet og kompetanse for å imøtegå dem på en relevant og bærekraftig måte.

Det er viktig å understreke at arbeidet for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse kommer i tillegg til, og ikke som erstatning for, innsatsen for å redusere andre utslipp.

I klimaforliket fra 2008 ble det enighet om at Norge skal være en aktiv aktør for å sikre internasjonal oppslutning om tiltak mot avskoging i utviklingsland, og at bærekraftig skogforvaltning er et viktig element i dette arbeidet.

Initiativet retter seg mot all skog i utviklingslandene – fra mangroveskog og regnskog til tørr savanneskog. Partene i forliket ble videre enige om at Norge er beredt til å trappe opp innsatsen til om lag tre milliarder kroner årlig. I forliket la regjeringen vekt på at den økte innsatsen ikke skal gå på bekostning av fattigdomsbekjempelse, og slo fast at innsatsen mot fattigdom i utviklingsland skal holdes på minst samme reelle nivå som i 2008 i årene framover.

Tabell 4.1 De ti største avskogingslandene i perioden 2000–2010

| Land      | Årlig endring 2000-2010 |       |
|-----------|-------------------------|-------|
|           | 1000 ha/år              | %     |
| Brasil    | -2 642                  | -0,49 |
| Australia | -562                    | -0,37 |
| Indonesia | -498                    | -0,51 |
| Nigeria   | -410                    | -3,67 |
| Tanzania  | -403                    | -1,13 |
| Zimbabwe  | -327                    | -1,88 |
| DR Kongo  | -311                    | -0,20 |
| Myanmar   | -310                    | -0,93 |
| Bolivia   | -290                    | -0,49 |
| Venezuela | -288                    | -0,60 |
| Total     | -6 041                  | -0,53 |

Kilde: FAOs Forest Resources Assessment (FRA) 2010

I klimaforhandlingene omtales mekanismen for reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland som REDD. Gjennom forhandlingsprosessen er mekanismen blitt utvidet til også å omfatte tiltak for økt opptak og lagring av karbon gjennom bærekraftig skogforvaltning og restaurering av skog. Den utvidede mekanismen omtales som REDD+. Norge har støttet en slik utvidelse av mekanismen i retning av en helhetlig tilnærming til skogenes rolle i det globale klimaregnskapet.

Skogene har langt større verdier enn de klimamessige og bidrar med flere økosystemtjenester enn karbonbinding. Selv om klima- og skoginitiativet har bidrag til globale utslippsreduksjoner som hovedmål, er det også en del av kampen mot fattigdom og for oppnåelse av FNs tusenårsmål om å sikre miljømessig bærekraft.

Nær halve jordens befolkning er avhengig av den økosystemtjenesten skogene gir ved å rense og gi jevnt tilsig av vann gjennom ulike sesonger. Mer enn en milliard mennesker lever i eller nær en skog som er viktig for deres livsopphold. Mange lokalsamfunn, inkludert urfolk, er direkte avhengig av skogen. Skogressurser brukes ofte ulikt av kvinner og menn. I Kongobassenget, verdens nest største regnskogområde, er om lag 50 millioner mennesker direkte avhengige av skogen og dens ressurser for å overleve. Større skogom-

råder virker også dempende mot flom og oversvømmelse og kan dermed bidra til å forebygge effekten av naturkatastrofer og klimaendringer.

Skogen gir, med alle sine arter og sitt genetiske mangfold, mat i form av frukt, bær, nøtter, fisk og kjøtt, fibre til tekstiler, bygningsmateriale, fôr til dyrehold, ved og trekull til matlaging, grunnlag for utvikling av medisiner m.m. Høsting av skogens ulike ressurser er ofte de fattigstes overlevelsesmulighet. Uttak av tømmer og andre kommersielle ressurser som for eksempel gummi kan gi betydelige og langvarige bidrag til landets økonomiske utvikling, hvis uttaket gjøres på en forsvarlig og bærekraftig måte.

Selv om tropiske regnskoger kun dekker om lag syv prosent av klodens landareal, antas de å huse mer enn halvparten av alle dyre- og plantearter. Ødeleggelse av tropiske skoger er en av de viktigste årsakene til det omfattende tapet av naturmangfold verden nå opplever. Skoger med robust naturmangfold er mer motstandsdyktige mot negative påvirkninger som for eksempel sykdommer og skadedyr. Sikring av skogenes naturmangfold vil derfor også bidra til å sikre at karbon forblir lagret over tid.

De grunnleggende rammebetingelsene – økonomiske så vel som politiske og administrative – som i dag styrer utviklingen i skogsektoren, favoriserer i all hovedsak fortsatt avskoging og skogforringelse. Skal den globale kampen mot avskoging og skogforringelse vinnes, må det oppnås endringer på systemnivå. Slike endringer har en betydelig pris, både økonomisk og politisk. For at store reformer for en mer bærekraftig skogforvaltning skal få prioritet, må størrelsesordenen på insentivene stå i et rimelig forhold til størrelsesordenen på utfordringene. Det er derfor viktig at Norge fortsatt bidrar i arbeidet med å fremme bærekraftig skogforvaltning innenfor og i tillegg til klima- og skoginitiativet og arbeidet med REDD+.

Det har vært og er viktig at klima- og skoginitiativet støtter bygging av kapasitet og kompetanse og utarbeidelse av nasjonale REDD+-strategier i utviklingslandene. Styrking av og koordinering mellom internasjonale institusjoner som FN og utviklingsbankene er et viktig bidrag til dette. Mye av innsatsen er gjort i samarbeid med andre givere. Det unike med det norske klima- og skoginitiativet har vært å etablere resultatbaserte betalingsystem. Dette har vært gjort i partnerskap med Brasil, Indonesia og Guyana. Formålet har vært å utvikle og utprøve mekanismer for å bidra til systemendringer i retning av en nasjonal



Figur 4.3 Industrilandene skal gå foran i arbeidet med å bekjempe klimaendringene

© Scott Willis

omlegging til en mer bærekraftig skogforvaltning der skogarealene er mer verdt som skog enn omgjort til beitemark, jordbruk eller andre formål. Det er for øvrig et stort bilateralt, mer tradisjonelt samarbeid med Tanzania, der formålet er å styrke landets kompetanse og kapasitet til å kunne ta del i et framtidig internasjonalt REDD-regime under FNs klimakonvensjon.

### 4.3 Klima- og skoginitiativets rolle i klimaforhandlingene

Den mest sentrale målsettingen for regjeringens klimapolitikk er å bidra til å få på plass et globalt, forpliktende og langsiktig regime under klimakonvensjonen. Dette er nødvendig for å sikre en tilstrekkelig reduksjon i de globale klimagassutslippene. Regjeringens klima- og skoginitiativ skal støtte opp under arbeidet for å nå denne målsettingen. Hensikten med innsatsen mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland er å gi et omfattende faglig og økonomisk bidrag til kampen mot global oppvarming. Samtidig skal dette arbeidet bidra til bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse samt godt styresett og respekt for menneskerettighetene.

Klima- og skoginitiativet har følgende klima- og miljømål:

- *Å bidra til at utslipp fra skog omfattes av et nytt internasjonalt klimaregime.* En forutsetning for å oppnå betydelige og varige reduksjoner i klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse er at disse blir omfattet av et globalt

regime under klimakonvensjonen. Utviklingslandene må få betalt for den økosystemtjenesten deres skoger yter verdenssamfunnet gjennom å fange og lagre karbon som ellers ville bidratt til klimaendringer.

- *Å bidra til kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser.* Det er sentralt å få på plass tidlige tiltak for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland i påvente av en global klimaavtale etter 2012.
- *Å bidra til å ivareta naturskog for å sikre denne skogens evne til å binde karbon.* Forskning viser at naturskog normalt lagrer betydelig mer karbon enn det samme arealet omgjort til tre- eller palmeplantasjer. Ivaretagelse av naturskog er også et bidrag til å bevare mangfoldet av arter og genressurser, økosystemtjenester og livsgrunnlaget til mennesker som lever i og av skogene.

Potensialet for flere positive resultater av arbeidet mot avskoging og skogforringelse er således betydelig. I forhandlingene om et nytt klimaregime er det et stort flertall, inklusive Norge, som tar til orde for at tiltak for å redusere klimagassutslipp fra skog også må omfatte krav til bevaring av naturskog, folkelig deltakelse, respekt for lokalbefolkningens og urfolks rettigheter og forsvarlig forvaltning.

### 4.4 Bærekraftig skogforvaltning fremmer utvikling

Klima- og skogsatsingen vil ikke lykkes i å skape varige utslippsreduksjoner om den ikke også bidrar til sosial og økonomisk utvikling. Med mindre aktørene som står bak avskogingen opplever at det er fordelaktig for dem å bidra til bevaring og bærekraftig høsting av ressursene, vil ødeleggelsen av skogene fortsette. Anerkjennelse av lokalbefolkningens, inkludert urfolks, interesser og rettigheter, er et sentralt element i klima- og skoginitiativets arbeid.

Framtida for verdens skoger og millioner av verdens fattigste mennesker er tett knyttet sammen. Verdensbanken anslår at om lag 90 prosent av de som lever for under ti kroner dagen, er fullstendig eller delvis avhengige av skogen for sin overlevelse. Skogen er et sikkerhetsnett – en kilde til mat, inntekt og til arbeidsplasser. Urfolk lever ofte direkte av naturen og er derfor spesielt sårbare for konsekvensene av avskoging.

**Boks 4.3 Klima- og skogsatsingen  
skaper arbeidsplasser**

I DR Kongo brukes midlene som kanaliseres gjennom Kongobassengfondet blant annet til treplantasjer for ved, bygningsmateriale og trekullproduksjon i nærheten av landsbyer. Det både hindrer skogforringelse i naturskog, gjør vedhenting enklere for fattige kvinner og gir inntekter til lokalbefolkningen.

REDD-midlene brukes til å effektivisere landbruket i Acre-provinsen i Brasil. Uproduktiv beitemark for kveg er omgjort til arealer for grønnsaksproduksjon – drevet av lokalbefolkningen.

I de internasjonale klimaforhandlingene er det nå besluttet at skoglandene skal utarbeide nasjonale strategier eller handlingsplaner for REDD+. Disse handlingsplanene skal blant annet identifisere drivkreftene bak avskogingen og hvordan disse kan imøtegås. Det er blitt identifisert tiltak som økt effektivitet i jordbruket, alternativ energi-produksjon og -forsyning og bærekraftig høsting av skogressurser som viktige mottiltak. Betaling for karbonbinding som blir investert i slike mottiltak, kan ha betydelige positive sosiale, økonomiske og miljømessige virkninger og bidra til en bærekraftig utvikling i tråd med overordnede mål for internasjonalt utviklingssamarbeid.

En viktig forutsetning for å oppnå langsiktige og positive resultater av skogsatsingen, er å sikre åpenhet og brede, deltakende prosesser i utvikling av REDD+-strategier og -tiltak. Ved å legge vekt på godt styresett, innsyn i inntekter og bruk av midlene, institusjonsbygging og lokal medbestemmelse settes det i gang prosesser som kan føre til bedre kontroll med utnyttelsen av naturressursene og til styrking av demokratiske beslutningsprosesser. En REDD+-mekanisme under klimakonvensjonen kan også skape en omfattende og ny inntektskilde for mange utviklingsland. Det vil være avgjørende for langsiktig suksess at disse inntektene faktisk kommer berørte befolkningsgrupper til gode. Klima- og skoginitiativet bidrar til utvikling og utprøving av økonomiske insentivsystemer og andre tiltak for fordeling av goder blant ulike interessegrupper.

**4.5 Klima- og skogsamarbeid med  
Indonesia, Brasil, Guyana og DR  
Kongo**

De formidable utfordringene vi står overfor i internasjonal klimapolitikk, gjør at bare en tilnærming på makronivå kan gi oss de resultatene vi trenger over tid. Den norske resultatbaserte satsingen i enkeltland kan, foruten å oppnå større og mer bærekraftige resultater i samarbeid med det enkelte landet, også bidra til å vinne erfaringer som vil være viktige når REDD+ og andre sektorvise tiltak skal utvikles og gjennomføres globalt.

*Indonesia*

Indonesia står for de tredje største utslippene av klimagasser i verden, hvorav 80 prosent kommer fra avskoging, skogforringelse samt drenering og oppdyrking av karbonrike torvmyrer til tre- og oljepalmeplantasjer. Potensialet for relativt raske, omfattende og kostnadseffektive utslippsreduksjoner er høyt. Landets president har forpliktet Indonesia til en egenfinansiert utslippsreduksjon på 26 prosent relativt til forventede utslipp uten tiltak før 2020, og en ytterligere utslippsreduksjon på 15 prosent dersom internasjonal finansiering stilles til disposisjon. Dette vil i så fall gi utslippsreduksjoner på opptil 25 ganger Norges totale utslipp.

Det er oppnådd enighet mellom Norge og Indonesia om overordnede prinsipper for samarbeid på klima og skog i form av en intensjonserklæring fra mai 2010. Norge er villig til å yte resultatbasert støtte på inntil en milliard amerikanske dollar. Indonesia har forpliktet seg til brede og dyptgripende reformer, herunder utvikling av sterke og uavhengige institusjoner og etablering av et toårig moratorium for nye konsesjoner til utnyttelse av naturskog og torvmyr. Norge har også et samarbeid med Indonesia om styresett, noe som støtter opp om skogsatsingen.

Landet har forpliktet seg til å etablere et regime for betaling for nasjonale verifiserte utslippsreduksjoner fra og med 2014. Det er enighet om at samarbeidet skal bidra til å bekjempe fattigdom, ta vare på naturmangfold og utarbeide planer for godt styresett i skogsektoren. Intensjonserklæringen er blitt meget godt mottatt internasjonalt og omtales som et historisk gjennombrudd i innsatsen for å redusere avskogingen i Indonesia.

Et særtrekk i Indonesia er de store områdene med torvmyrer og de omfattende utslippene av klimagasser fra disse som følge av drenering og

**Boks 4.4 REDD på tvers i sør**

Brasil har det, og nå er Mosambik i ferd med å få det. På tvers av Atlanterhavet er det opprettet et samarbeid slik at Mosambik kan lære av Brasil og forberede seg til et eget nasjonalt REDD-program. Halve landet består av skog, men avskogingen går raskt. Over 80 prosent av befolkningen bor på landsbygda, og «alle» er avhengige av skogsprodukter som en del av sitt levebrød. REDD har mange støttespillere i Mosambik, og landet har valgt å utvikle en «bli klar for REDD»-strategi selv. Bolsa Floresta-initiativet i Brasil har demonstrert at beskyttelse av skogen og dets økosystemtjenester ikke lar seg effektivt realisere uten at man ser på levekårene i lokalsamfunnet, fordeler beslutningsmyndighet og at lokalsamfunnet i bred forstand tjener på prosjektet. Den erfaringen er Mosambik nå i ferd med å tilegne seg fra Brasil, med støtte fra Norge.

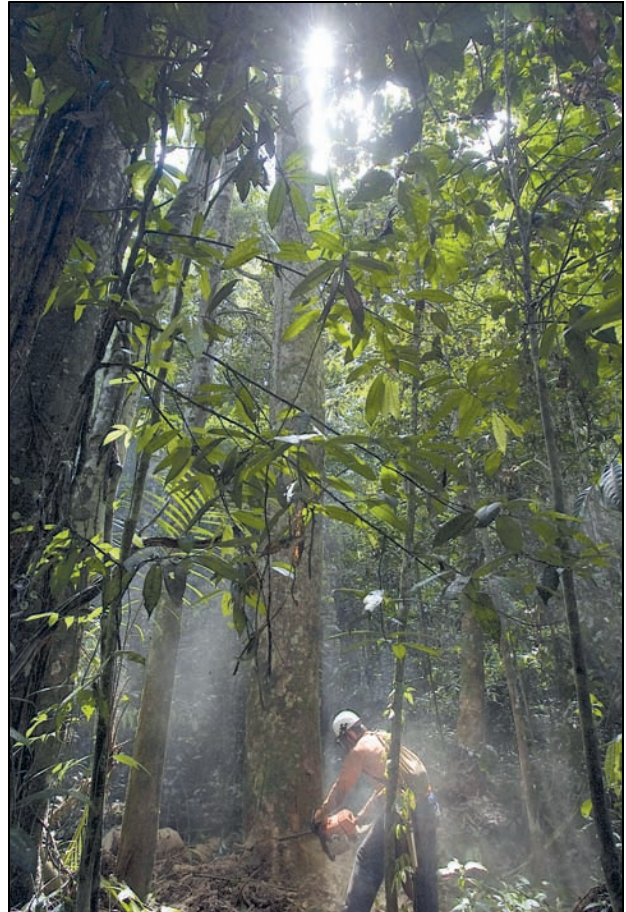
oppdyrking. Tap av de viktige torvmyrene medfører også tap av naturmangfold og arealenes vannregulerende evne ved flom og tørke.

Torvmyrene inngår som en sentral del av klima- og skogsamarbeidet mellom Indonesia og Norge, og landets president har erklært at han vil arbeide for et permanent forbud mot å omgjøre torvmyrer til annet bruk.

*Brasil*

Brasil har 30 prosent av verdens gjenværende regnskog. Samtidig skyldtes 75 prosent av Brasils klimagassutslipp i 2005 avskoging. Avskoging og utvikling i den enorme Amazonas-regionen er et nøkkelspørsmål i brasiliansk miljøpolitikk. Det er sterke spenninger mellom ulike sektorer om den framtidige utviklingsmodellen for Amazonas og regionens 25 millioner innbyggere. Denne dragkampen har historisk resultert i svært stor avskoging i Amazonas, men forkjempere for en bærekraftig utvikling i regionen og bekjempelse av avskoging har i de siste årene vunnet stadig mer fram.

Ett av de konkrete eksemplene på dette er at Brasil i 2007 lanserte sitt resultatbaserte Amazonas-fond som kan motta bidrag bare dersom Brasil reduserer avskogingen i regionen i forhold til et fastsatt nivå. Fondet skal finansiere aktiviteter som skal bidra til å redusere avskogingen ytterli-



Figur 4.4 Regulert skogshogst i Tapajos nasjonalpark i Brasil

Foto: UN Photo/Eskinder Debebe

gere, i tråd med Brasils planer og programmer for bekjempelse av avskoging og for bærekraftig utvikling i regionen. Avskogingen i Amazonas-regionen er redusert kraftig de siste årene, og dette har gitt enorme utslippsreduksjoner. I 2009 var avskogingen 60 prosent lavere enn gjennomsnittlig avskoging i perioden 1996–2005.

Norge har som første giver til Amazonas-fondet bidratt til fondets etablering. Både myndighetene og representanter for frivillige organisasjoner i Brasil har uttrykt at Norges løfte om å bidra med opptil en milliard amerikanske dollar innen 2015 har bidratt til å framskynde og styrke arbeidet med å bekjempe avskogingen i Amazonas-regionen. Gjennom samarbeid med urfolksorganisasjoner får Norge informasjon om lokalsamfunn i skogområder.

*Guyana*

Guyana i Sør Amerika er et eksempel på et land med høyt skogdekke og lav avskogingsrate. Dersom kun land med høy avskogingsrate – slik som

**Boks 4.5 Kutt som betyr noe**

Brasils reduserte avskoging i Amazonas tilsvarer et utslippskutt på 870 millioner tonn CO<sub>2</sub> årlig. Til sammenligning utgjør Norges årlige klimagassutslipp 51 millioner tonn.

Indonesia og Brasil – skulle få økonomisk kompensasjon gjennom en REDD-mekanisme, vil dette kunne medføre et økt press på skogene i land med lav avskoging. For å motvirke at avskogingen krysser landegrenser må det etableres en mekanisme som også gir land med lav avskogingsrate kompensasjon for å opprettholde en slik lav rate.

Norge vil via et fond i Verdensbanken overføre midler til Guyana for de resultatene de oppnår i form av å holde avskogingen og skogforringelsen i landet lavt, samt for framgang i å etablere rammeverk for bærekraftig forvaltning av skogressursene, inkludert godt styresett. Det gis også støtte til frivillige organisasjoner som arbeider med styresett og skog.

Guyana ble valgt som samarbeidspartner for klima- og skogprosjektet også fordi landet har utvist stor politisk vilje både nasjonalt og internasjonalt til å ta vare på sine store skogområder som et bidrag til det globale arbeidet mot klimaendringer. Midler som mottas av Guyana for å holde avskogingen i landet lav, skal benyttes til å finansiere en bærekraftig utvikling gjennom denne strategien, som blant annet omfatter alternativ, fornybar energiforsyning samt bygging av bedre flombeskyttelse og diker for å beskytte landets sårbare kyst- og landbruksarealer.

*Den demokratiske republikken Kongo (DR Kongo)*

Kongobassenget er verdens nest største regnskogsområde etter Amazonas, og DR Kongo har mer enn 60 prosent av skogen i dette området. Landet er derfor svært viktig i klima- og skogsammenheng. Landet har i en oppstartsfasen mottatt norske midler gjennom FN og Afrikabanken til utvikling av REDD-planer og pilotaktiviteter.

Regjeringen ønsker å videreføre klima- og skogsamarbeidet med DR Kongo. Langsiktighet og en fasetilnærming vil være viktig. Innsats på områder som kan gi økt kompetanse og kapasitet hos DR Kongos myndigheter og bidra til forbedrede forvaltningsprosesser som er relevant for REDD+, må prioriteres. Det må etableres systemer for måling, rapportering og verifisering av

resultater, samt mekanismer for effektiv involvering av det sivile samfunn, inkludert urfolk og andre som bor i og lever av skogen. Det samme må robuste systemer for forsvarlig forvaltning av finansielle bidrag. Etter hvert kan betaling for verifiserte utslippsreduksjoner introduseres, i første omgang på provinsnivå og på lengre sikt for hele landet. Uavhengig verifisering av framdrift og resultater vil være sentralt for utbetaling av midler.

Norge er ikke representert i DR Kongo og har begrenset kunnskap om landet. Dette – spesielt sett i sammenheng med kompleksiteten i utfordringene – gjør at et samarbeidet fortsatt vil måtte gå gjennom multilaterale kanaler. FNs klima- og skogprogram (UN REDD program), Verdensbanken og Afrikabanken er alle tungt involvert i skogsektoren i DR Kongo. Det samme er flere store giverland. Norge ønsker å spille en konstruktiv rolle i arbeidet for bedre koordinering og en mer helhetlig strategi – for landets klima- og skogsatsing og det internasjonale samfunnets støtte til denne. Parallelt vil det gis støtte gjennom frivillige organisasjoner.

**4.6 Utfordringer og dilemmaer**

Den norske klima- og skogsatsingen står overfor flere krevende utfordringer og dilemmaer. Et sett av disse er knyttet til styresett, korrupsjon og fordeling av inntekter og andre goder. Et annet er måling av skogressursene og deres karboninnhold. Utslipp og opptak ved oppstart og hva som er resultater over tid må måles, og en må sikre at bevaring av skog ett sted ikke fører til økt avskoging et annet sted.

Håndtering av drivkreftene bak avskogingen innebærer også store utfordringer. Det er videre knyttet utfordringer til at satsingen skjer i land som er nye for Norge, og hvor en fra norsk side ikke har den samme innsikten i politiske og økonomiske forhold som i mer tradisjonelle samarbeidsland. Risiko og utfordringer, samt strategi for håndtering av risiko, ble grundig behandlet i St.prp. nr. 1 (2008–2009).

Selv om mange land har klart å få på plass gode lover og regler, samt institusjoner som er i tråd med internasjonale normer, så er ikke alltid kompetansen og håndhevingen av lovverket god nok i praksis. Det blir derfor i flere av samarbeidslandene satset parallelt på samarbeid om styresettutfordringene.

Utfordringen knyttet til samarbeid med land som Norge har begrenset tilstedeværelse i, er blitt

møtt gjennom å bruke multilaterale kanaler som FN og Verdensbanken. Disse institusjonene er representert i landene, og har god kunnskap og kompetanse om disse.

Etablering av en mekanisme under FNs klimakonvensjon som gir utviklingslandene økonomisk kompensasjon for redusert avskoging og skogforringelse, vil kunne bidra til å snu den økonomiske logikken som i dag fremmer skogsødeleggelser framfor skogbevaring. Dette arbeidet er komplisert og ressurs- og tidkrevende. Selv om utslippsreduksjonene kan oppnås relativt raskt, må man ha et langsiktig perspektiv for at investeringene skal bli bærekraftige.

For å sikre at redusert avskoging og dermed reduserte utslipp i et område av et land ikke fører til økt avskoging i andre områder, er det viktig at det stilles krav til nasjonale skogstrategier og nasjonal måling av utslipp fra skog. I disse strategiene skal drivkreftene bak avskoging i landet identifiseres og aktuelle avbøtende tiltak vurderes og prioriteres. Like viktig er det å redusere risikoen for at redusert avskoging i et land eller en region blir oppveid av økt avskoging og økte utslipp i andre land og regioner, dvs. internasjonal karbonlekkasje. Dette bør søkes regulert gjennom en ny klimaavtale.

Kompensasjonen skal i størst mulig grad være en utbetaling basert på oppnådde resultater i form av reduserte utslipp av klimagasser fra avskoging og skogforringelse, så framtidig omforente krav til folkelig deltakelse, bevaring av naturmangfold og ivaretagelse av lokalbefolkningens, inklusive urfolks rettigheter, er ivarettatt. Det må også tas hensyn til at kvinner og menn kan ha ulike interesser i bruken av skogressurser.

Imidlertid er det få land som har gode nok systemer for karbonmåling og dokumentasjon av resultater. I første fase i samarbeidet vil man derfor legge stor vekt på å bygge opp kapasitet og kompetanse for måling og verifisering i samarbeidslandene.

Innsatsen mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland innebærer også betydelig risiko. De gjenværende store skogområdene befinner seg i noen av verdens mest utilgjengelige områder – herunder Amazonas, Kongo-bassenget og øygruppene i Sørøst-Asia. Styresettutfordringene er mange, faren for korrupsjon er betydelig, sterke internasjonale krefter er aktivt involvert i avskoging, og flere av de relevante landene er eller har nylig vært i konflikt.

Fasetilnærmingen som legges til grunn for arbeidet, er et sentralt element i risikohåndteringen. I denne tilnærmingen legges det betydelig

#### Boks 4.6 Korrupsjonsbekjempelse trykker framtida

Jo svakere et lands styresett er, jo større er risikoen for at korrupsjon skjer. Korrupsjon innenfor naturressursforvaltningen undergraver ikke bare lønnsomhet og bærekraft av verdens naturressurser, men svekker også det allerede svake styringssystemet i landet. Korrupsjon fratar regjeringen inntekter som skulle tjene folket, undergraver lovlig virksomhet og truer livsgrunnlaget for folk som er avhengige av naturen for å overleve. Det er derfor viktig at innsatsen ikke begrenses til å hindre at norske penger misbrukes i korrumpert virksomhet. Vel så viktig er det å forebygge korrupsjon gjennom å støtte opp under arbeidet med å bedre styresettet. Innenfor for eksempel skogsektoren vil dette minske risikoen for ulovlig hogst, og inntektene landet får for å hindre avskoging, kan bidra til utvikling og bekjempe fattigdom. Kampen mot korrupsjon er også en kamp for utvikling.

Mange land med høy avskoging tilhører også den gruppen land med svakest styresett. Norge har i mange år støttet Tanzania i deres

arbeid med å styrke styresett generelt og styresett innenfor skogsektoren spesielt. Dette arbeidet er helt nødvendig for at folket selv skal dra nytte av verdiene skogsektoren gir. I 2004 har man regnet ut at lokalbefolkningen fikk knapt en hundredel av eksportprisen på tømmer. På statlig nivå ble det anslått et landsdekkende tap av inntekter til skogbruk på flere hundre millioner norske kroner årlig på grunn av manglet kapasitet til å samle inn avgifter i distriktene. Noen distrikter ville kunnet øke sine inntekter mange ganger hvis de rettmessige inntektene ble samlet inn. Kanskje mest oppsiktsvekkende var avdekkingen av statistikk innenfor handel: Kina importerte ti ganger mer tømmer fra Tanzania enn det Tanzania hadde registrert de eksporterte til Kina. Med andre ord fikk Tanzania inn kun 10 prosent av de skatteinntektene de skulle hatt av denne eksporten. Støtte til land som Tanzania for å styrke deres forvaltning og styresett kan bidra til å bevare livsviktige naturressurser for framtida.

**Boks 4.7 Skogsatsingens tre faser**

I klimaforhandlingene deler man inn arbeidet for redusert avskoging og skogforringelse i tre faser:

I startfasen brukes ofte begrenset offentlig støtte gjennom nasjonale, bilaterale og multilaterale kanaler til å utforme en nasjonal strategi, konsultasjoner rundt denne, en organisasjonsstruktur for programmet, og planlegging av nasjonale overvåkingssystemer. De fleste skoglandene er fortsatt i denne fasen, og Norge gir støtte hovedsakelig gjennom fond administrert av Verdensbanken og FN.

I neste fase vil landene begynne å investere i tiltak mot drivkreftene bak avskogingen, dels med bistand eller lån, men også i økende grad gjennom betaling for utslippsreduksjoner. Norge støtter dette blant annet gjennom skoginvesteringsprogrammet (FIP) administrert av Verdensbanken samt gjennom samarbeid med Brasil.

I den tredje og siste fasen belønnes land eller regioner utelukkende for reduserte utslipp av klimagasser. Her vil kapitalbehovet være høyest, og privat kapital ventes å spille en sentral rolle. Det forventes at finansiering av fase 3 vil skje hovedsakelig gjennom en mekanisme under klimakonvensjonen.

vekt på at landene må gjennomføre nødvendige tiltak for forbedret styresett og evne til forsvarlig forvaltning av økonomiske bidrag før landene kan få tilgang til omfattende økonomiske midler. Faren for mislighold av norske midler søkes også redusert gjennom å benytte institusjoner som Verdensbanken, Afrikabanken, FNs utviklingsprogram og Den brasilianske utviklingsbanken (BNDES) som alle har bred kompetanse og lang erfaring i å håndtere utviklingsmidler på en betryggende måte.

Ved å legge vekt på godt styresett, institusjonsbygging og lokal medbestemmelse kan initiativet også sette i gang prosesser som fører til bedre kontroll med utnyttelsen av naturressursene og styrking av lokaldemokratiet. I Indonesia vil for eksempel initiativet støtte myndighetenes arbeid for å løse konflikter over landrettigheter og eieendomsforhold. Klare rammebetingelser for landrettigheter er en viktig forutsetning for langsiktige investeringer.

Norge har vært en aktiv pådriver for at det sivile samfunn, inkludert urfolk, skal delta i utvikling og gjennomføring av nasjonale REDD+-prosesser. Der dette har lyktes, har det bidratt til styrket kvalitet og forankring av de nasjonale prosessene. Det viser at god og bred involvering av lokalbefolkning, inkludert urfolk, i utforming og implementering av REDD+-strategier og -tiltak er en forutsetning for å oppnå varige resultater. Rettighetsspørsmål vil derfor vektlegges fra norsk side både i klima- og skoginitiativets arbeid og i forhandlingene om en global REDD+-mekanisme under klimakonvensjonen. Overvåking og rapportering om at slike sikkerhetskrav overholdes, er også en viktig del av de norske posisjonene.

Kvinner som lever i eller i nærheten av skogområder, høster ofte brensel, mat og medisiner for å livnære seg selv og familiene sine. Dette tradisjonelle ansvaret gjør dem ekstra utsatt for endringer i skogdekket og i den lokale skogforvaltningen. Samtidig har deres høsting og ressursbruk ofte gitt dem en særegen og viktig kunnskap om forsvarlig forvaltning av naturressursene. Det er derfor viktig å sikre at kvinnene blir aktivt involvert i REDD-arbeidet.

Gjennomføring av tiltak på systemnivå skaper nye politiske og administrative utfordringer sammenlignet med det å drive mer begrensede prosjekter innenfor en sektor eller et mindre geografisk område. Det kan blant annet oppstå konflikter om landarealer, skape nye økonomiske vinnere og tapere og endre etablerte maktforhold.

Det er et mål å bidra til å sikre ivaretagelse av naturmangfold i klimasatsingen, men det kan like fullt oppstå situasjoner der tiltak for redusert avskoging og skogforringelse kan ha negative effekter på dette mangfoldet. Et eksempel på dette er når etablering av plantasjer med hurtigvoksende trær fortrenger naturlige økosystemer. På den annen side kan en redusere presset på naturlige skoger ved etablering av plantasjer for produksjon av trevirke til fiber, bygningsmateriale, brensel osv. Etablering av slike plantasjer på tidligere degraderte arealer vil kunne være et viktig virkemiddel for å redusere presset på andre skogressurser, samtidig som man må være oppmerksom på at ensidig bruk av fremmede treslag og monokulturer også kan komme i konflikt med ønsket om å bevare områdets naturmangfold.

Det arbeides langs to akser for å sikre positive sammenhenger mellom REDD+ og naturmangfold:

I forhandlingene om en REDD+-mekanisme under klimakonvensjonen fremmer Norge et generelt krav om at REDD+ skal gjennomføres

uten å være til skade for naturmangfold, og om en sikkerhetsmekanisme mot endring av naturskog til plantasjer. Norge har også tatt til orde for et tettere faglig samarbeid mellom klimakonvensjonen og konvensjonen for biologisk mangfold.

De største positive gevinstene for naturmangfoldet kan oppnås gjennom utformingen av nasjonale REDD+-strategier og -tiltak. Norge støtter blant annet utarbeidelse av kart som viser geografisk fordeling av dette mangfoldet som grunnlag for prioritering av tiltak som gir størst mulig effekt både for klima og for artsrikdommen av planter og dyr.

Drivkreftene bak avskoging og skogforringelse er sterke. De er som regel økonomisk motivert og har ofte forgreninger inn i det politiske og økonomiske maktapparatet. I mange land, spesielt i Latin-Amerika og Sørøst-Asia, blir skogen brent ned eller hogget for å skaffe landbruksarealer til for eksempel oljepalme- og soyaplantasjer eller kvegdrift. I andre land og regioner, spesielt i Afrika sør for Sahara, utgjør uttak av ved til brensel (direkte eller via trekull) samt svedjebordbruk og annen nydyrking de viktigste årsakene. Ofte er ulovlig eller uregulert uttak av verdifullt tømmer starten på en prosess der skogområder gradvis forringes og over tid ikke lenger kan defineres som skog.

#### *Internasjonal samordning*

Regjeringen ønsker å bidra til at det internasjonale samfunnets respons på globale utfordringer er så samordnet og effektiv som mulig. Det blir derfor lagt stor vekt på at de ulike internasjonale aktørene arbeider mest mulig integrert, og at gode mekanismer etableres for å sikre effektivt samarbeid og reell koordinering. De multilaterale støttespillerne har lang erfaring og etablerte rutiner for forsvarlig forvaltning av økonomiske midler og for å ivareta miljømessige og sosiale standarder. De multilaterale organisasjonene kan også bidra til en økt koordinering av de ulike giverlandenes bilaterale bidrag. Store deler av de norske klima- og skogmidlene overføres derfor gjennom multilaterale kanaler, slik som FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene. Til sammen støtter disse mer enn 50 utviklingsland i arbeidet med å redusere avskogingstakten.

De tre mest relevante FN-institusjonene, FAO, UNEP og UNDP, har gått sammen om et flegiverprogram for REDD+. Programmet har aktiviteter på globalt nivå, spesielt utvikling av metoder, retningslinjer og veiledning og gir støtte til planlegging og gjennomføring av REDD+ på nasjonalt

nivå i utvalgte skogland. Programmet har seks prioriterte arbeidsområder som gjenspeiler FN-institusjonenes kompetanse og komparative fortrinn.

Det er 29 land som deltar i programmet, og 12 av disse mottar finansiell støtte for å utvikle nasjonale planer og rammebetingelser for gjennomføring av REDD-tiltak, og til pilotaktiviteter. Representanter for det sivile samfunn og urfolksgrupper deltar i programmets styre og i planprosesser på landnivå.

Verdensbanken er vertskap for et samarbeidsprogram for REDD+ (Forest Carbon Partnership Facility – FCPF) der nå 37 skogland og en rekke giverland er med. Programmet består av to fond. Det ene støtter nasjonalt planarbeid for reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse, mens det andre skal utvikle og utprøve ulike modeller for resultatbasert finansiering. FCPF har også som krav at representanter for det sivile samfunn skal være aktivt deltakende i utformingen av de nasjonale planene.

Skoginvesteringsprogrammet er et av de strategiske klimafondene som administreres av Verdensbanken. Fondet gir økonomisk støtte til investeringer som kan motvirke drivkreftene bak avskoging og skogforringelse og bidra til bærekraftig skogforvaltning. Programmet kan spille en viktig rolle i en overgangsfase ved å vise hvordan REDD+ kan lykkes. Det er valgt ut åtte pilotland, og blant disse er store skogland som Indonesia, Brasil og DR Kongo. Det er viktig for Norge at fondet har et tydelig fokus på å bidra til gjennomgripende endringer i skoglandene og på en resultatbasert REDD+-tilnærming.

Det er etablert et tett samarbeid mellom initiativene nevnt ovenfor. Samarbeidet bidrar til å utnytte de forskjellige institusjonenes ulike kompetanse og kapasitet, unngå overlappende aktiviteter og forhindre at samarbeidslandene påføres unødige administrative byrder. Det arbeides også med å etablere felles miljøkrav og sosiale standarder for de ulike initiativene. I land som får støtte fra både UN REDD Programme og FCPC, for eksempel DR Kongo, samarbeider programmene tett og har utviklet en koordinert tilnærming til både planarbeidet og aktiviteter. Fortsatt innsats for samarbeid og koordinering vil være prioritert fra klima- og skoginitiativets side.

Det globale REDD+-partnerskapet, som ble etablert i Oslo i 2010, er et forum for å bidra til økt innsats for REDD+, både på finansierings- og aktivitetssiden.

Mer enn 70 land er medlem av partnerskapet, som har som formål å øke koordineringen og effektiviteten av, og innsikten i, eksisterende bila-

terale og multilaterale REDD+-initiativer. Viktige grunnleggende prinsipper – slik som involvering av alle relevante parter, herunder urfolk – vil ligge til grunn for innsatsen. Om lag fire milliarder amerikanske dollar er blitt lovet fra giverlandenes side til REDD+-formål i perioden 2010–2012.

#### 4.7 Erfaringer og læring

Klima- og skogsatsingen har i all hovedsak hatt en tilfredsstillende måloppnåelse så langt. Tre grunnleggende erfaringer vil ha spesielt stor betydning for arbeidet framover:

##### *Helhetlig tilnærming*

En styrke for klima- og skoginitiativet er dets tydelige fokus på reduksjon av klimagassutslipp og på rammevilkårene for at slike reduksjoner skal kunne oppnås på en bærekraftig måte. En integrert tilnærming, med fokus på fattigdomsbekjempelse, godt styresett, økonomisk og sosial utvikling, naturmangfold og klimatilpasning som sentrale elementer i strategien, har vært viktig for å skape tillit og tilslutning til innsatsen i ulike befolknings- og interessegrupper. De store utfordringene innenfor annet miljøsamarbeid vil ofte være av samme karakter, og nytten av en helhetlig tilnærming med måleparametre på systemnivå, bør kunne vurderes også på andre miljøområder.

##### *Betydningen av en målrettet og omfattende insentivstruktur*

Det er store kostnader – både økonomiske og politiske – ved å redusere avskoging og skogforringelse systematisk og betydelig er store. Klima- og skoginitiativets fortrinn har vært å kunne sette opp en flerårig insentivstruktur som står i forhold til omfanget på utfordringen. Dette har gjort at initiativets større satsinger, særlig i Guyana og Indonesia, har bidratt til viktig reformarbeid i landene. For å oppnå større systemendringer vil det være avgjørende at insentivene for endring står i forhold til utfordringene.

Samtidig gir den samme insentivstrukturen, gjennom prinsippet om hovedvekt på betaling for resultater, primært i form av verifiserte utslippsreduksjoner, stor grad av sikkerhet for at bidragsyterne får noe igjen for pengene. Dessuten, dersom det ikke investeres i tiltak for å imøtegå drivkreftene bak avskogingen og midlene ikke kommer lokalbefolkningen til gode, vil avskogingen

fortsette og den økonomiske kompensasjonen dermed minke eller opphøre.

Slik betaling for oppnådde resultater fjerner ikke behovet for å sikre at midlene forvaltes på en forsvarlig og utviklingsfremmende måte, men krever en justering av ulike finansieringsinstrumenter.

##### *Finansieringsinstrumenter*

Internasjonal klimafinansiering, spesielt betaling for reduserte utslipp, er et relativt nytt felt. Hensikten med en slik finansiering er at de som bidrar til å sikre globale fellesgoder, så som økosystemtjenesten karbonbinding i skog, skal få sin rettmessige kompensasjon for dette bidraget. De tradisjonelle finansieringsmekanismene for utviklingssamarbeid er relevante, men ikke nødvendigvis direkte overførbare til klimafinansieringsområdet. Det arbeides for bedre balanse mellom behovet for forsvarlig forvaltning og ivaretagelse av sosiale og miljømessige standarder, med behovet for sterk mottakerorientering, inkludert kontroll over og eierskap til hvordan ressursene benyttes for å skape utvikling og redusere klimagass utslipp. Dette er ønskelig i alt utviklingssamarbeid, men det faktum at pengene betales for en tjeneste disse landene yter verdenssamfunnet, bør styrke mottakerorienteringen slik at samarbeidslandet får reell kontroll over nasjonale prioriteringer og framdrift innenfor rammen av et sett med tydlige krav. Det vil være avgjørende for troverdigheten og effektiviteten i det internasjonale klimaregimet å finne gode løsninger på dette området. Samtidig kan dette, dersom en lykkes med å utvikle slike instrumenter, også ha en bredere nytteverdi innen annet resultatbasert utviklingssamarbeid.

For å dokumentere erfaringer, vurdere effekter og resultater og for å kunne foreta nødvendige justeringer underveis er det igangsatt et omfattende program for følgeevaluering for klima- og skoginitiativet. Arbeidet ledes av Norads evalueringsenhet, men gjennomføres av et konsortium som fikk oppdraget etter en internasjonal anbudskonkurranse. Programmet skal evaluere initiativets innsats, effektivitet og resultater.

#### 4.8 Våtmarker – undervurderte økosystemtjenester

Det de siste årene er det blitt stadig større forståelse for alle tjenestene fra skog, er bevisstheten om verdien ved andre økosystemtyper svakere. Et slikt eksempel er våtmarker. De blir ofte demmet



Figur 4.5 Våtmarker kan skape inntekter gjennom turisme

Foto: Scanpix/Anders Tvevad.

opp, bygget ned eller drenert. Det er behov for mer kunnskap slik at myndigheter og den berørte lokalbefolkning får større innsikt i hvilke ressurser våtmarker gir til lokalsamfunn.

Våtmarker omfatter en rekke naturtyper som utgjør grensesonen mellom land og vann. Typiske eksempler på våtmarker er sump, myr, elvedeltaer og innsjøer, tidevannsområder, strandsoner, korallrev, mangroveskog og laguner. Slike områder er av stor verdi for mennesker. Den fattigste delen av befolkningen er spesielt avhengig av våtmarkenes økosystemtjenester. Fra våtmarkene får folk mat som fisk og ris, byggematerialer, tekstiler og medisiner. Fisk fra denne typen områder er den viktigste proteinkilden for mange fattige mennesker. Våtmarkene har også en unik evne til å rense og lagre vann. Denne siden ved våtmarkene gjør dem spesielt interessante i en klimatilpassnings-sammenheng. De demper skadevirkningene når flom og annet ekstremvær rammer (jf. kapittel 5).

Redusert vannsikkerhet kan i framtida bli en stor utfordring for bærekraftig utvikling, og nett-opp vannsikkerhet er en økosystemtjeneste som våtmarker gir. Mange våtmarker er i direkte kontakt med grunnvann og bidrar til å regulere mengden og kvaliteten på grunnvannet. Våtmarker bin-

der opp overflødige næringsstoffer fra landbruket og bedrer dermed vannkvaliteten. Tilgang til rent vann er ikke bare viktig for helse, men for alt landbruk og mye annen næringsvirksomhet. I folkerike land som India og Kina er synkende grunnvannsspeil et stort problem for vannforsyning og jordbruk, og mange vannkilder er så forurensset at vannet ikke en gang kan brukes industrielt. Skittent eller manglende vann hemmer utvikling på utallige måter og er en utfordring i miljø- og utviklingspolitikken.

Det ligger underutnyttede økonomiske muligheter i mange våtmarker. De kan være en attraksjon for et bærekraftig reiseliv som tilbyr grønne jobber til lokalbefolkningen. Okavango-deltaet i Botswana er et eksempel på en eksklusiv attraksjon knyttet til dyre- og fugleliv og naturopplevelser som gir betydelige inntekter til land og lokalbefolkning. Våtmarker er dessuten store karbonlagre. Å ta vare på disse våtmarksområdene gir stor gevinst per arealenhet ved å forhindre CO<sub>2</sub>-utslipp til atmosfæren og kan være svært aktuelle for ordninger med betaling for økosystemtjenester. Alleerede omfattes mangroveskog og skogbevokst torvmark av klima- og skoginitiativet.

**Boks 4.8 Kostnadseffektive tjenester i våtmarker**

I Sri Lanka ligger et stort våtmarksområde på over 30 km<sup>2</sup> i nærheten av hovedstaden Colombo. Grøfting av området har resultert i redusert vannkvalitet, flere tilfeller av flom og en reduksjon i artsmangfoldet, inkludert fisk som folk i området spiser. På 1990-tallet ble det iverksatt tiltak for å snu den negative trenden, slik at området igjen bidrar med flomvern, rensing av vannet, mat med mer. Områdets verdi ble beregnet til 470 millioner kroner årlig.

I Uganda ble et våtmarksområde som forbinder hovedstaden Kampala med Victoria-sjøen spart til fordel for utbygging da det ble klart at områdets renseeffekt for byens avløpsvann var verdt over 5,8 millioner kroner årlig.

Det er behov for et kunnskapsløft om våtmarkenes økonomiske verdier. Gjennom utviklings-samarbeidet og i dialogen med samarbeidspartnere kan Norge bidra til dette. Regjeringen vil også bidra til at det utarbeides en rapport om økonomisk verdi av våtmarker (TEEB).

Målet for en slik kunnskapsoppbygging er å synliggjøre de økonomiske bidragene som kommer fra denne økosystemtypen og kostnadene forbundet med tap av dem. Likeledes å synliggjøre hvordan disse verdiene kan bringes inn i beslutningsprosesser, og hvilke virkemidler som kan benyttes for å ivareta verdiene. En av utfordringene er å få alle sektorer og miljøer til også å vurdere naturmangfold på en konstruktiv måte. En økonomisk verdisetting av våtmarker kan fremme bærekraftig forvaltning. Samtidig kan en slik kartlegging utgjøre et grunnlag for å nå FNs mål om at nasjonale og lokale myndigheter skal ha innarbeidet hensynet til naturen i nasjonale og lokale utviklingsplaner, nasjonalregnskap og rapporteringssystemer innen 2020.

De fleste land i verden er partnere i den internasjonale avtalen om våtmarker, den såkalte Ramsar-konvensjonen. Konvensjonen støtter partsland

dene i deres arbeid med bærekraftig forvaltning av våtmarker. Utviklingsland kan søke konvensjonen om støtte til å utforme nasjonale våtmarksstrategier og til tiltak som fremmer bærekraftig forvaltning.

*Regjeringen vil:*

- videreføre klima- og skogsatsingen og øke innsatsen til tre milliarder kroner årlig
- styrke innsatsen mot korrupsjon, ivaretagelse av lokalbefolkningers og urfolks rettigheter, og bevaring av naturmangfold i klima- og skoginitiativet
- videreføre arbeidet med å mobilisere finansiering fra andre land under partnerskapet for REDD+, og bidra til å sikre en god finansieringsordning for skogmekanismen under FNs klimakonvensjon
- videreføre klima- og skogsamarbeidet med DR Kongo gjennom multilateralt samarbeid, der etablering av gode rammevilkår for REDD+, herunder styresett, vil stå i fokus i første fase
- bidra til at man i klima- og skoginitiativet fokuserer særlig på landbrukssektoren som en viktig drivkraft bak avskogingen og arbeide for en helhetlig tilnærming der tiltak for skogbevaring og behovet for økt matproduksjon er gjensidig understøttende
- bruke erfaringer fra klima- og skoginitiativet når det gjelder resultatbasert støtte og betaling for økosystemtjenester i annet norsk utviklings-samarbeid
- bidra til multilateralt samarbeid for styrking og anvendelse av kunnskap om økosystemtjenestenes verdi
- stimulere til synliggjøring av verdiene av økosystemene i nasjonale beslutningsprosesser i utviklingsland
- at Norge skal være pilotland for Verdensbankens prosjekt om verdifastsettelse av økosystemtjenester
- bidra til gjennomføring av Ramsar-konvensjonen, blant annet gjennom å styrke ordninger som støtter bærekraftig forvaltning av våtmarker
- støtte en rapport som synliggjør våtmarkers økonomiske verdier, som en oppfølging av TEEB-initiativet

## 5 Klimatilpasning reduserer sårbarhet

*Det er moralsk galt å overlate verdens fattige til seg selv og sine knappe ressurser stilt overfor trusselen klimaendringene utgjør.*

Erkebiskop Desmond Tutu

Klimarelaterte katastrofer krever mange menneskeliv hvert år, mange tvinges til å flytte og store materielle verdier går tapt. Med klimaendringene kan vi forvente at hyppigheten og intensiteten av ekstremvær som tørke og flom vil øke i de fleste regioner. En milliard mennesker, som i dag bor i urbane slumområder, i skredutsatte skråninger eller på flomutsatte elvebredder er svært sårbare for tap av liv og eiendom.

Miljø- og klimaendringer vil også påvirke utbredelsen av nye sykdommer og vil stille helsevesenet i utviklingsland overfor nye utfordringer. Klimasensitive sykdommer inkluderer en rekke insektsbårne sykdommer som malaria og den-

guefeber og vannbårne sykdommer som diaré og kolera. Klimaendringene påvirker nedbørsmengde, temperatur og tilgang til vann for jordbruket i sårbare områder. Land i Afrika, Latin-Amerika og Asia vil kunne oppleve en nedgang i jordbruksproduksjonen, som igjen kan bidra til høyere matvarepriser og mer sult og underernæring.

Mange rike land investerer tungt i utvikling av infrastruktur som beskyttelse mot klimaendringene. Den offentlige klimadebatten i industrialiserte land legger stor vekt på trusselen om økte utslipp fra utviklingslandene. Den trusselen er reell. Men den må ikke overskygge det grunnleggende problemet: Verdens én milliard fattigste mennesker står for et samlet utslipp på mindre enn tre prosent. UNDP anslår at 98 prosent av dem som blir rammet av naturkatastrofer, bor i utviklingsland hvor myndighetene allerede opere-



Figur 5.1 Klimaendringer øker faren for flom

Foto: Hannah McNeish/IRIN

rer med trange budsjetter. Fattige husholdninger har alltid hatt mange strategier for å håndtere variasjoner i klima, men mange opplever at disse ikke lenger er tilstrekkelige. Mangel på forsikring, små inntekter og få materielle ressurser gjør at familier må kutte ned på måltider, redusere helseutgiftene og ta barn ut av skolen.

Klimatilpasning handler om både å forebygge og å håndtere de skadene klimaendringene fører til. Først og fremst er dette behandlingen av symptomene til et problem som bare kan løses ved utslippsreduksjon. Men uten en internasjonal innsats for å bistå utviklingslandene i prosessen for å tilpasse seg klimaendringene i tillegg, vil den globale fattigdommen øke og utviklingen reverseres.

Derfor må det norske bidraget i kampen mot fattigdom omfatte dette. Det er også en god investering for å trygge resultatene av den øvrige norske bistanden, som går til mange klimautsatte land. Målet er å finne strategier som samtidig fremmer vekst. Utviklingslandene legger vekt på at tilpasning til klimaendringer er nødvendig for å møte de konsekvensene som skyldes klimagassutslippene som allerede har funnet sted. De forventer støtte til klimatilpasningsarbeidet og legger vekt på at de selv ikke er skyld i katastrofene de opplever, og at rike land må betale for de globale konsekvensene av sin velstandsutvikling.

Klimatilpasning som begrep forstås ulikt. Norge baserer seg på definisjonen som brukes av FNs klimapanel, supplert med en presisering fra OECDs utviklingskomité:

«Tilpasninger/justeringer i biofysiske eller sosiale systemer som følge av faktiske eller forventede klimaendringer eller klimaeffekter for å redusere skade eller dra nytte av muligheter. Klimatilpasset bistand skal ta sikte på å opprettholde eller øke tilpasningsevne og motstandsdyktighet.»

## 5.1 Robuste samfunn krever planlegging

Det er behov for bedre kunnskap om klimaendringer, tilpasning, forebygging av naturkatastrofer og effekter av tiltak. Mer forskning må til for å styrke kunnskapsgrunnlaget. FNs klimapanel og instituttene tilknyttet det internasjonale forskningsnettverket for landbruksforskning (CGIAR) er viktige institusjoner. Norge støtter også Verdens meteorologiske organisasjon (WMO) i å bygge opp et globalt rammeverk for klimatjenester. Når dette er ferdigstilt, vil det være et viktig verktøy i tilpasningsarbeidet og kan levere tjenester som



Figur 5.2 Landbruksforskning i Tanzania

Foto: Ken Opprann

vær- og klimadata over hele verden. Med slik kunnskap vil man kunne sende ut tidligere varsler om naturkatastrofer og ekstremvær. Samtidig trenger alle land et solid utdanningssystem og gode forskningsmiljøer, både for selv å kunne finne løsninger på sine utfordringer og for å være i stand til å ta i bruk relevante forskningsresultater, behandlingsmetoder og avansert teknologi utviklet av andre.

For å formidle informasjonen er det nødvendig med en fri og uavhengig presse. Mediene bidrar til å holde myndighetene ansvarlige for å forberede befolkningen på naturkatastrofer.

Tilpasning handler også om areal- og samfunnsplanlegging i bred forstand. God arealplanlegging med sikte på bærekraftig bruk av et samfunns samlede naturressurser vil bidra til vekst og utvikling, men også til å styrke et samfunns evne til å møte klimaendringene.

Støtte til klimatilpasning på landnivå må baseres på nasjonale sårbarhetsanalyser. Et lands sårbarhet avhenger både av klimatiske forhold og av geografiske, institusjonelle, sosiale og samfunnsøkonomiske forhold. Mange av disse faktorene varierer sterkt også på lokalt nivå. Regelverk om konsekvensutredninger og prosesser for å avveie hensyn i planlegging kan sikre relevante vurderinger av hva som vinnes og hva som tapes ved utbygginger som berører våtmarker, skog eller landbruksjord, eller ved gjennomføring av prosjekter med store klimagassutslipp.

Mange av de fattigste landene er nå i ferd med å utarbeide nasjonale handlingsprogram for tilpasning under FNs klimakonvensjon, såkalte NAPAer, som identifiserer hvilke behov landet har for å tilpasse seg klimaendringene. Gjennom den globale miljøfasiliteten (GEF) støtter Norge de

### Boks 5.1 Livsviktig kunnskap om forebygging

Redd Barnas barneklubber for katastrofe-forebygging i Vietnam er populære. Her lærer barn om hvordan de kan redusere risikoen knyttet til flom. Barna produserer risikokart over sårbare områder, tegner inn evakueringsruter og sprer denne informasjonen i sine lokalsamfunn. De identifiserer egne behov og planlegger tiltak som kan bidra til en effektiv respons. De kommer også med innspill til lokale komiteer som jobber med storm- og flomsikring. Barnas aktiviteter bidrar til at både familiene deres og lokalsamfunn er bedre forberedte på flom, og at antall dødsfall kan reduseres.



Figur 5.3 Barn lærer om risiko

Foto: Redd Barna

prioriterte tiltakene under handlingsplanene gjennom sitt fond for de minst utviklede landene.

Kvinnens deltakelse og innflytelse i planlegging og beslutning av de nasjonale strategiene er en forutsetning for et vellykket tilpasningsarbeid. I St. meld. nr. 11 (2007–2008) *På like vilkår, kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken* legger Norge vekt på kvinners rolle som en nødvendig ressurs i den lokale og nasjonale tilpasningsplanleggingen. Kvinners tradisjonelle ansvar innen jordbruk, vann og brensel gir dem en særegen kunnskap om naturressurser, matsikkerhet og tilpasningstiltak. De har god oversikt over formelle og uformelle strukturer i lokalsamfunnet og vet hvilke personer og familier som er mest sårbare. I arbeidet med å redusere sårbarhet og forebygge effekter av klimaendringer er slik kunnskap nødvendig.

Utfordringer som følge av lokale miljøødeleggelser og globale klimaendringer rammer barn og unges utviklingsmuligheter særlig hardt. Lokal infrastruktur og tilgang til sosiale tjenester vil ofte svekkes eller ødelegges i møte med naturkatastrofer. Gjenoppbygging kan ta lang tid. Slik mister den oppvoksende generasjonen tilgang til helse- og skoletjenester.

God utdanning og robuste helsesystemer er noen av de viktigste investeringene vi kan gjøre for å bidra til utvikling og fattigdomsreduksjon. Ingen land har hatt rask og varig vekst uten at de samtidig har hatt et høyt nivå på offentlige investeringer i å utdanne sine innbyggere og slik forbedre sin menneskelige kapital.

Barn og unge som har interesse for og kunnskap om miljø og utvikling, kan være aktører for sosial endring i retning av en mer klimavennlig samfunnsutvikling. De kan bidra til mobilisering av folkelig opinion og internasjonalt press for endringer i miljøpolitikk. Skolen er den viktigste kanalen for en nasjon til å nå barn med informasjon og kunnskap. Bedre utdanningsmuligheter for barn som lever i klimasårbare land er derfor ikke kun et spørsmål om å møte grunnleggende rettigheter. Økning i antall barn som fullfører utdanning, og økt fokus på oppbygging av kapasitet for høyere utdanning og forskning er investeringer som også bidrar til landets økonomiske utvikling og tilpasningsevne.

Innen 2030 vil en større del av befolkningen i utviklingslandene bo i byer enn på landsbygda, ifølge FNs program for menneskelig bosetning (UN Habitat). Klimaendringene påvirker de globale urbaniseringstrendene. Landområder og dyrkbar mark endrer kvalitet, menneskenes livsvilkår endres, og nytt levebrød søkes i urbane strøk. I byene går også andre miljøutfordringer, som luftforurensing, dårlig vannkvalitet og mangel på avfallshåndtering ut over innbyggernes helse og livskvalitet.

Mange av de store byene i utviklingsland, som Rio de Janeiro, Dakar og Dhaka, ligger nær kysten og er særlig sårbare for klimaendringer i form av ekstremvær og økt havnivå. Beregninger fra Verdensbanken viser at fattigdommen på landsbygda synker raskere enn i byene, og urban fattigdom blir et økende problem. Men byer er også naturlige sentra for innovasjon og læring. Utdanningsnivået er generelt høyere i byer enn på landsbygda, og det er lettere å nå ut med informasjon. God byplanlegging gir nødvendig åpning for å ta hensyn til behovet for klimatilpasning.



Figur 5.4 Dhaka vokser raskt

Foto: UN Photo/Kibae Park

Arealplanlegging er krevende. Det forutsetter at en utvikler byer og tettsteder innenfor rammen av en global, bærekraftig utvikling og samtidig planlegger for klimaforebygging og -tilpasning. Regjeringen støtter derfor utvikling av standarder og normer for strategisk planlegging. De lokale myndigheters kapasitet og kompetanse til å planlegge og treffe gode valg er aller viktigst. God arealplanlegging handler om mer enn gode regler. Det handler om kapasitet og mulighet til å treffe de riktige avgjørelsene om bruk av et samfunns totale ressurser i et langsiktig og bærekraftig perspektiv. Gjort riktig kan dette bidra til matsikkerhet samtidig som byene blir motorer for grønn vekst.

Byer dekker kun tre prosent av jordens overflate ifølge UN-Habitat, men står ifølge IEA for om lag 70 prosent av energiforbruket. Bedre planlagte byer vil kunne kombinere ressurseffektivitet med bedre sosiale og økonomiske muligheter for befolkningen. Strategisk byplanlegging gir en rekke muligheter for å fremme grønn politikk, blant annet gjennom utslippsgjerrige transport-systemer, energieffektive boliger, bedre avfallshåndtering og infrastrukturutvikling og bedre vann- og sanitær tjenester.

Et lands evne til samfunnsplanlegging henger sammen med utviklingsnivå og styresett. Velfungerende samfunnsinstitusjoner må ligge til grunn. Slik sett er all god utvikling og all god bistand med på å bygge robuste samfunn som reduserer sårbarheten og styrker tilpasningsevnen overfor alle typer påvirkning, det være seg finanskriser, politisk ustabilitet, klimaendringer eller miljøforringelser. Det norske bidraget til klimatilpasningsarbeidet må derfor ses som en integrert del av øvrig norsk bistand og utviklingspolitikk. Likevel ønsker regjeringen å synliggjøre vektleggingen av klimatilpasning ved å ha en særskilt styrking av bistanden til sektorer som er spesielt utsatt, først og fremst matsikkerhet og forebygging av naturkatastrofer.

## 5.2 Matsikkerhet under nye vilkår

FNs tusenårsmål nr. 1 handler om å utrydde ekstrem fattigdom og sult. Sult hindrer utvikling og er i strid med menneskerettighetene. Underernæring er i dag underliggende årsak til en tredjedel av alle dødsfall blant barn under fem år. Underernæring bidrar også til svekket kognitiv

utvikling og læringsevne og økt sårbarhet for sykdom. Ved utgangen av 2009 anslo FN at det var over én milliard sultrammede i verden. Dette er uakseptabelt i en verden som produserer nok mat til alle.

Matkrisen er sammensatt, strukturell og langvarig. I forbindelse med de ekstraordinært høye matprisene i 2008 nedsatte FNs generalsekretær et høynivåpanel som har avlevert et oppdatert rammeverk for håndtering av matkrisen. Med dette rammeverket som utgangspunkt jobbes det både kortsiktig og langsiktig med fire hovedpilarer: 1) produksjon, 2) tilgang, 3) for-bruk og 4) stabilitet.

*Jeg ville si at en fri presse og en aktiv politisk opposisjon er det beste varslingsystemet et land truet av hungersnød kan ha.*

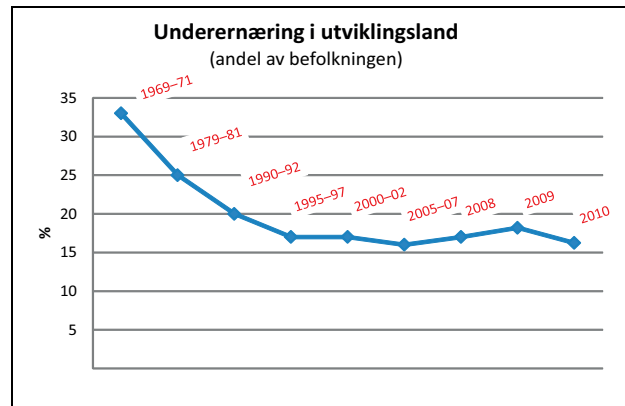
Amartya Sen, nobelprisvinner i økonomi

Tall fra FNs ernærings- og landbruksorganisasjon (FAO) viser at det har vært en betydelig nedgang i omfanget av sult og underernæring de siste 40 årene, fra 33 til 18 prosent. Nå har denne trenden stoppet opp, som følge av høye matpriser og ringvirkninger av den globale finanskrisen. De ustabile matprisene skyldes flere faktorer, blant annet feilslåtte avlinger, høye oljepriser, at landbruksarealer i økende grad brukes til andre formål enn matproduksjon, spekulasjon og økt etterspørsel etter kjøtt og andre ressurskrevende matvarer i takt med befolkningsvekst og økt levestandard i framvoksende økonomier. De store matproduserende landene innførte dessuten eksportrestriksjoner, og matvareprisene i mange av de fattigste landene ble mer enn fordoblet. Dette førte til kraftig forverring av den globale matpriskrisen.



Figur 5.5 Journalister holder styresmaktene ansvarlige

Foto: Ken Opprann



Figur 5.6 Andel av underernærte i utviklingsland har gått ned

Kilde: FAO

Det er indikasjoner på at matprisene vil forbli høye og ustabile i tiden framover. Fattige mennesker bruker en svært stor andel av sin inntekt på mat og er derfor ekstra sårbare ved prishopp. Stor variabilitet skaper ytterligere usikkerhet. Dette har allerede bidratt til sosial uro og opp-tøyer i mange land.

Det kan synes som et paradoks at majoriteten av de sultrammede bor på landsbygda i utviklingslandene, der de fleste lever av jorda. Mange småbønder har imidlertid ikke midler til å produsere nok til eget hushold og er avhengige av å kjøpe mat. Markedshindre og høye priser på innsatsfaktorer som følge av blant annet høye oljepriser hindrer dem i å øke produksjonen med sikte på økt fortjeneste. Når forbrukerne i fattige land ikke har tilstrekkelig kjøpekraft, kan de heller ikke kjøpe nok mat. Sultproblematikken er derfor dypst sett et fattigdoms- og fordelingsproblem.

Matsikkerhet eksisterer når alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser, og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse. Retten til mat er nedfelt i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. De frivillige retningslinjene for retten til mat ble vedtatt av FAOs råd i 2004. Retten til mat tilsier at den enkelte stat må sikre innbyggernes rett til mat og den enkeltes rett til å fø seg selv. Det handler om å forbedre sosiale ordninger, øke sysselsetting og å skape økonomisk utvikling, men forutsetter også en fortsatt produksjonsøkning i landbruks- og fiskerisektoren.

Global matproduksjon har økt i takt med befolkningsveksten de siste tiårene, som følge av bedret teknologi, økt bruk av vanning og at nye

arealer er tatt i bruk. Ifølge FAO må imidlertid jordbruksproduksjonen de neste 40 årene økes med 70 prosent for å møte den økende etterspørselen etter mat, dyrefôr og fiber til klesproduksjon. I samme periode kan den globale oppvarmingen føre til en nedgang i utviklingslandenes jordbruksproduksjon med mellom 9 og 21 prosent. Et mer effektivt landbruk må derfor være mer produktivt, bærekraftig og bedre tilpasset klimaendringer.

Fattigdomsbekjempelse og utvikling i landbrukssektoren er avhengig av at kvinners vilkår for deltakelse bedres. Kvinner står for mellom 60 og 80 prosent av matproduksjonen i utviklingsland og utgjør ifølge FAO flertallet av småbønder. Til tross for deres nøkkelrolle i matproduksjonen er det ofte kjønnsbaserte forskjeller i tilgang til naturressurser som jord og vann, teknologi, innsatsfaktorer og til kanaler for handel med varene. Dette hindrer kvinners muligheter for å sikre egen og husholdningens tilgang til mat og hindrer deres deltakelse i viktige beslutningsprosesser. For noen land kan omlegging til et mer eksportrettet landbruk ha potensial til å endre tradisjonelle kjønnsrollemønstre. Økt sysselsetting av kvinner i formell sektor kan bidra til at kvinner får høyere status i samfunnet. Satsing på matsikkerhet må ses i sammenheng med satsing på ernæring og helse, og særlig kvinners og barns helse. Eksempelvis er morsmelk en uvurderlig ressurs for de minste barna. Det må derfor arbeides for å fremme og beskytte amming, blant annet mot kommersielle interesser.

Norge legger vekt på at alle strategier som tar sikte på å forbedre matsikkerheten, må være langsiktige og bygge på nasjonale prioriteringer. Det er viktig både å støtte landbruksinstitusjonene og å styrke arbeidet med veibygging, elektrisitetsbygging, irrigasjon, vannressursforvaltning og landbruksforskning. Utviklingslandene må få muligheten til å oppskalere produksjonen for å dekke et voksende marked nasjonalt og internasjonalt, og få bedre tilgang til det internasjonale handelssystemet. Her er både produksjonskapasitet, markeds- og forhandlingskompetanse sentrale elementer.

#### *Klimatilpasset landbruk*

Klimaendringene utgjør en stadig økende trussel mot matsikkerhet i flere regioner i verden. Høyere gjennomsnittstemperaturer og ekstremvær med flom, oversvømmelser og tørke, i tillegg til økt forekomst av dyre- og plantesykdommer, truer matproduksjonen. Særlig rammes de områ-

dene der matsikkerheten allerede er utsatt, og der befolkningen er dårligst rustet til å tilpasse seg.

Med en økende knapphet på naturressurser blir produksjonsmetoder som bedrer utnyttning av vann, jord og bevaring av naturmangfold og økosystemer viktig. Slike produksjonsmetoder har også et vesentlig potensial for reduserte klimagassutslipp per produsert enhet, som en del av en lavutslippsstrategi.

Eiendomsstrukturen for jord på landsbygda varierer like mye blant utviklingsland som ellers i verden. I mange afrikanske land er det staten som eier jorda, mens småbøndene ofte kun har bruksrett til den. Denne retten er sjelden nedfelt i skriftlig form og er derfor vanskelig å hevde når jorda eventuelt skal omdisponeres for eksempel ved store landinvesteringer.

Også i matproduksjonen kan det oppstå interessekonflikter mellom miljø og utvikling. Behov for jordbruksareal er en viktig drivkraft bak avskoging. I arbeidet med å bevare skogområder må det derfor legges vekt på bedret matsikkerhet og bedret produktivitet i landbruket. Bedre dyrkings-, og vannressursforvaltningsme-

#### **Boks 5.2 Klimatilpasset landbruk i Zambia**

I Zambia er landbruksproduktiviteten relativt lav. Men klimatilpasset landbruk – såkalt bevaringslandbruk – bidrar til gradvis å øke produktiviteten. Dyrkingsmetodene gjør landbruket mer robust i møte med tørke og flom og sørger for bedre utnyttelse av tilgjengelig gjødsel. For mange rurale hushold er tilgangen på arbeidskraft en viktig faktor for å øke produktiviteten, og det er derfor også en stor fordel at arbeidet med jordbearbeiding kan gjøres i tørketida slik tilfellet er med et mer klimatilpasset landbruk.

Norge har støttet utviklingen av klimatilpasset landbruk i Zambia gjennom tolv år, i samarbeid med den nasjonale bondeorganisasjonen, lokale bønder og privat sektor. Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) sine landbruks- og miljøministre har vedtatt en målsetting om at 1,2 millioner bønder i regionen skal ha tilgang til denne teknologien innen 2012. Programmet inngår i gjennomføringen av den afrikanske handlingsplanen for landbruk, CAADP under Den afrikanske union.



Figur 5.7 Pedalpumper effektiviserer vanningen

Foto: Ken Opprann

toder vil bidra til å bygge mer robuste lokalsamfunn og minske sårbarheten mot klimaendringer. I mange av de fattigste landene vil disse være sentrale sektorer for å fremme en grønnere økonomi. En slik styrking av landbrukssektoren i utviklingsland vil kreve mer innovasjon og nye former for partnerskap. Mer aktivt samarbeid med næringslivet vil derfor være en viktig del av satsingen.

Mange områder i verden kan nå vise til gode erfaringer med et mer klimatilpasset, eller klimarobust, jordbruk. Ideen bak er å utnytte landbruksressursene bedre, gjennom integrert forvaltning av tilgjengelige arealer, vann og biologiske ressurser, mindre ødeleggende pløying, direkte såing og vekstskifte. Ifølge FAO er en klimarobust omlegging av landbruket grunnleggende dersom verden skal klare å møte den globale etterspørselen etter mat. På kort sikt vil en slik omlegging kunne skape økt forutsigbarhet og inntjeningsmuligheter for den enkelte husholdning.

#### Genressurser

Den genetiske variasjonen innenfor de matvekstene som fins i dag, er landbrukets livsforsikring mot insektangrep, plantesykdommer og andre endringer i vekstbetingelsene. På samme måte

som mennesker har ulik toleranse overfor forskjellige sykdommer, er også kulturplanter varierende genetisk utrustet til å kunne tilpasse seg omgivelsene. Om man bare baserer seg på genetisk ensartede planter, er avlingene svært sårbare.

Matsikkerhet og et styrket landbruk må ses i sammenheng med bevaring av naturmangfold og bevaring og bruk av genetiske ressurser. Den økte faren for ekstreme temperaturer og endringer i vannforsyning som følge av klimaendring vil få konsekvenser for mye av plantematerialet som utgjør selve livsgrunnlaget for landbruket. Flere dager med ekstremvarme i vekstsesongen vil bety at mange av plantene som dyrkes i dag ikke vil kunne klare seg.

Det trengs sterkere innsats for å sikre bevaring av genetisk mangfold av matplanter og deres ville slektninger som finnes i naturen, på bondens åkre og i genbanker. Bærekraftig bruk av dette materialet gjennom planteforedling i samarbeid med bønder vil være nødvendig for å sikre at disse har tilgang til lokalt tilpassede såvarer. Det må lønne seg økonomisk for bonden å foredle og ta vare på det genetiske mangfoldet på egen jord. Av den grunn blir det viktig å bidra til etablering av økonomiske mekanismer for betaling av økosystemtjenester. Dersom såvarene ikke blir tilpasset lokale dyrkingsforhold, kan resultatet bli sviktende avlinger. Her vil en kombinasjon av beva-

rings- og utviklingstiltak være viktig. Bøndene må sikres økonomisk utbytte av bevaring og foredlingstiltak på egen jord (*in situ*-tiltak) samtidig som store og små genbanker (*ex situ* bevaring) vil være viktige sikringsmekanismer.

I et utviklingsperspektiv er det avgjørende å sikre bøndenes rettigheter til å kunne ta vare på, bruke, bytte og selge såfrø. Bønder har foredlet kulturplanter fra plantematerialer av egen avling og byttet såvarer gjennom årtusener. På 1900-tallet ble krysningsavl og andre metoder som utnytter et stor tilfang av genmateriale tatt i bruk i planteforedlingen. En moderne rissort kan inneholde genetisk materiale fra flere titalls land. Matsikkerhet og økt landbruksproduksjon for utviklingslandene er avhengig av internasjonalt samarbeid som sikrer tilgang på og utveksling av genetisk materiale. FAOs kommisjon for genetiske ressurser, der Norge er medlem, forskningsnettverket CGIAR, genbanksfondet (Global Crop Diversity Trust) og det globale frøhvelvet på Svalbard er viktige støttende elementer i den internasjonale arkitekturen på området. Tilgang til genetisk materiale fra viktige matvekster for planteforedling og rettferdig fordeling av godene fra bruken av dette materialet ivaretas særlig gjennom den internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk.

Genmodifiserte sorter (GMO) utvikles først og fremst av internasjonale bioteknologiselskaper, som gjennom sine teknologi- og produktpatenter har stor makt over matvarekjeden. Sortene de utvikler, er særlig myntet på områder der det er mulig å drive et industrialisert landbruk, og er patenterte slik at bøndene ikke har lov til å bruke frø fra egen avling til neste års planting vederlagsfritt. Det vil derfor være viktig å innta en førevarholdning til GMO, også i utviklingspolitikken, for å bidra til en realistisk og bærekraftig landbruksutvikling for fattige småbønder.

#### Vannsikkerhet

Norge har lenge støttet kravet om å gjøre tilgang til rent og trygt drikkevann og gode sanitære forhold til en menneskerett. I 2010 vedtok Generalforsamlingen i FN en resolusjon som anerkjenner denne retten, samme år ble resolusjonen gjort juridisk bindende av menneskerettighetsrådet.

Klimaendringene er med på å gjøre tilgangen til vann enda mer usikker og uforutsigbar. For landbruket i utviklingsland vil det kunne føre til en nedgang i produksjon og matsikkerhet, der som man ikke sørger for tilstrekkelig tilpasning.

Styrking av vannressursforvaltning og bedre systemer for fordeling av vann vil derfor være helt sentrale bidrag til å redusere sårbarheten overfor klimaendringer. Både landbruket og folkehelsen i utviklingsland er avhengige av slike økte investeringer i infrastruktur for irrigasjon, drikkevann og annen bruk av vann.

Norge har gjennom en rekke år deltatt aktivt i arbeidet med å legge til rette for styrket samarbeid om grenseoverskridende vassdrag. Dette gjøres i stor grad gjennom multilaterale organisasjoner og flergiversamarbeid. Eksempler på dette er Nilen, Zambezi og vassdrag rundt Himalaya. Norge vil fortsatt bidra i slike prosesser og særlig fokusere på at klimadimensjonen ivaretas med vekt på integrert vannressursforvaltning av innsjøer, vassdrag, våtmarker og grunnvann.

### 5.3 Forebygging av naturkatastrofer

Flommen i Pakistan i 2010 krevde mange menneskeliv og førte til store materielle ødeleggelser. I et endret klima kan vi forvente flere slike hendelser.

Klimaforandringene vil bidra til å øke frekvensen og alvorlighetsgraden av naturkatastrofer som tørke, flom og stormer. De menneskelige lidelsene er i seg selv det viktigste argumentet for å satse sterkere på forebygging, men også det økonomiske argumentet veier tyngre etter som antallet store katastrofer øker. De siste 30 årene er de materielle skadene som følge av naturkatastrofer beregnet til 13,5 milliarder kroner. Forebygging koster mindre enn å håndtere katastrofene etter at de har inntruffet.

Ifølge Verdensbanken brukte giversamfunnet totalt 20 prosent av humanitær bistand til katastroferespons i perioden 2000–2008. I 2008 gikk kun 0,7 prosent av dette til forebygging.

I St. meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer* er det gitt føringer for innsatsen for forebygging av naturkatastrofer som følge av klimaendringer og miljøforringelse.

Katastroforebygging er en hjørnestein i regjeringens arbeid med klimatilpasning. Det omfatter målrettede tiltak for å styrke sårbare menneskers, lokalsamfunns og staters evne til å motstå kriser og katastrofer. Det er viktig å opprettholde og restaurere økosystemers funksjon som buffere mot naturkatastrofer. Katastroforebygging handler i stor grad om utviklingstiltak. Norge ønsker bedre koordinering mellom det humanitære og det langsiktige utviklingssamarbeidet.



Figur 5.8 Flommen i Pakistan rammet millioner

Foto: UN Photo/ Evan Schneider

Oppbygging av kunnskap om effekter av forringelse av økosystemer og klimadata for varslings- og forebyggingsformål er viktige bidrag i arbeidet.

Sosiale normer må tas i betrakning i forebyggingsarbeidet. For eksempel er kvinners bevegelsesfrihet begrenset i mange land, og kvinner og barn oppholder seg i dårlig konstruerte hus i større grad enn menn. Hele 70-80 prosent av alle dødsfall under tsunamien i Sør-Asia 2004 var kvinner.

Framtidens migrasjonsbilde vil være preget av naturkatastrofene. Klimapanelet anslår at antallet klimafordrevne kan nå 150 millioner i 2050 dersom dagens trend fortsetter. Frivillig migrasjon kan være en form for tilpasningsstrategi, men klimaforandringer fører til at folk må flytte for å finne dyrkbare områder eller annet arbeid. Flere mennesker bosetter seg i byer i katastrofeutsatte områder. I 2000 bodde om lag 680 millioner mennesker i utsatte områder. I 2050 er dette tallet beregnet til 1,5 milliarder. Når katastrofen inntreffer, rammes flere mennesker. Naturens egne vern mot naturkatastrofer, som mangrover, skog og naturlig elveleier, er ofte ødelagte for å gjøre plass til en økende befolkning.

Når katastrofen rammer, er det lokalbefolkningen som redder liv. Det er naboene, de lokale hjelpeorganisasjonene og siviltforsvaret som får mennesker ut av sammenraste hus og gir førstehjelp. Ofte har ikke disse nødvendig kunnskap og utstyr. Gjennom støtte til det sivile samfunnet styrkes de lokale kreftene.

Etter et initiativ fra Norge og FNs organisasjon for forebygging av naturkatastrofer lanserer FNs klimapanel i 2011 en spesialrapport om katastrofer og ekstremvær. Rapporten vil bidra til bedre kunnskap og forståelse av viktige sammenhenger. Den vil gi oss et bedre grunnlag for arbeidet med å forebygge og begrense humanitære katastrofer og forhindre at mennesker drives vekk.

#### 5.4 Miljø- og klimasikring i utviklingssamarbeidet

Hensynet til miljø og sårbarhet for klimaendringer skal ivaretas i norsk bistand. Dette innebærer at mottakere av norsk bistand skal identifisere eventuelle negative virkninger som tiltaket kan ha og bidra til å avverge disse. Miljø- og klimakompo-

**Boks 5.3 Forebygging på tvers**

I Asia støtter Norge tre pilotland – Kina, Vietnam og Bangladesh – i arbeidet for å redusere konsekvensene av jordskjelv, tsunamier og andre naturkatastrofer. Cuba og Uganda er også slike pilotland. Arbeidet gjøres gjennom Asian Disaster Preparedness Center (ADPC) i Bangkok. ADPC, som har 27 medlemsland, jobber for utveksling av kunnskap og erfaringer over landegrensene. Fagmiljøet er globalt, og norske institusjoner har vært blant de viktigste samarbeidspartnerne i den innledende fasen.

nenter skal søkes integrert i tiltak eller tas med som en tilleggskomponent. Slike vurderinger er en viktig del av arbeidet med faglig kvalitetssikring. Det bidrar til både å styrke kvaliteten på norsk utviklingssamarbeid og å redusere risiko.

Erfaringer fra gjennomganger viser at det er mulig å styrke og inkludere klima og miljø i pågående programmer og prosjekter. Innenfor de fleste er det mulig å legge inn tydelige klima- og miljørelevante komponenter. I praksis kan et og samme tiltak bidra til både miljøforbedring, klimatilpasning, katastroforebygging og reduksjon av utslipp.

**Boks 5.4 Arbeid for kvalitetssikring**

Arbeidet med faglig kvalitetssikring av miljø og klima innenfor utviklingssamarbeidet følger tre hovedspor:

1. Strategisk rådgivning om hvordan miljø og klima skal vurderes og håndteres, inkludert utarbeidelse av veiledningsmateriale. Norad har utarbeidet en kort veileder for hvordan klima og miljø kan vurderes som bærekraftselementer.
2. Gjennomgang av porteføljer for å vurdere hvordan miljø og klima er håndtert, vurdering av muligheter for å gjøre mer og bedre, samt bidra til å identifisere potensielle risikoelementer («klimavask»).
3. Kompetanseoppbygging av utenriksforvaltningens ansatte gjennom kurs og samlinger.

Formålet med gjennomgangene er i første rekke å bidra til heving av kvaliteten på eksisterende porteføljer. For eksempel vil ambassadene ha ulike behov for rådgivning, avhengig av kompetansen de rår over og sammensetning av porteføljen. Det er en forutsetning at gjennomgangene bidrar med rådgivning direkte rettet inn i prosjektsyklusen, det vil si at de råd som gis, må være mest mulig konkrete og praktiske.

Samlet vil disse tiltakene sette utenriksforvaltningen bedre i stand til å ha dialog med samarbeidspartnere, både land og organisasjoner, om hvordan miljø, klimatilpasning og tiltak for å redusere utslipp kan inkluderes i landenes utviklingsstrategier og -planer. Norge vil også gjennom sin deltakelse i styrende organer være en pådriver for at multilaterale organisasjoner inkluderer miljø- og klimahensyn i sin virksomhet. Dette bør i størst mulig grad bygge på organisasjonenes egne verktøy, men samarbeid for eksempel gjennom OECD-DAC kan gi nyttige bidrag.

*Regjeringen vil:*

- støtte integrering av klimatilpasning i samarbeidslands utviklingsstrategier
- vektlegge forskning som et sentralt element i arbeidet med klimatilpasning
- legge særlig vekt på kvinners rolle som nødvendig ressurs i den lokale og nasjonale tilpasningsplanleggingen
- øke støtten til matsikkerhet og utvikling av landbruk i utviklingsland, herunder støtten til klimatilpasset landbruk i Afrika både regionalt og nasjonalt, med særlig fokus på kvinnelige produsenter
- trekke på erfaringer fra klima- og skogprosjektet for å øke bevisstheten rundt bærekraftig forvaltning av skog i en klimatilpasningssammenheng
- bidra til at forebygging av naturkatastrofer blir tillagt større vekt internasjonalt og arbeide for å fremme forståelsen av at naturen er førstelinjeforsvar mot konsekvenser av klimaendringer
- videreføre samarbeidet med de fem pilotlandene for forebygging: Kina, Cuba, Bangladesh, Vietnam og Uganda
- arbeide for at samarbeidsland inkluderer barn og unge som målgruppe og aktører i sine nasjonale tilpasningsplaner og sikre deres rettigheter i strategier for katastroforebygging
- arbeide for økt internasjonal støtte til utdanning knyttet til klimatilpasning og katastroforebygging

- tydeliggjøre koblingen mellom klimaendringer, miljø og helse, knyttet til blant annet satsingen på bedre barne- og mødrehelse (tusenårs-mål 4 og 5)
- arbeide for økt kunnskap om utfordringene store klimautsatte byer står overfor, med en målsetting om å redusere sårbarhet
- utføre miljø- og klimagjennomganger av de største bistandstiltakene, både bilateralt og multilateralt
- videreføre arbeidet med forvaltning av grensekryssende vassdrag i det sørlige Afrika, i Nilen-regionen, Midt-Østen og Himalaya

## 6 Veien videre

### 6.1 Videreutvikling av strategier for grønnere utvikling

---

Grønn utvikling, grønn vekst og grønn økonomi er begreper som brukes stadig oftere internasjonalt. Det foreligger ingen klare eller omforente definisjoner, men alle tre begrepene peker mot strategier for økonomisk politikk og utvikling som i større grad tar hensyn til klimaendringene og naturens bæreevne enn de som har vært rådende til nå.

Begrepene er ventet å stå sentralt under den store FN-konferansen om bærekraftig utvikling i 2012. Norge vil der og i andre relevante internasjonale sammenhenger arbeide for:

- at hensynet til naturens bæreevne innarbeides i strategier for økonomisk politikk og utvikling
- en forståelse om at grønnere utvikling krever ulike sett med virkemidler for land i ulike omstendigheter og utviklingsstadier. Fleksibilitet og nytenkning bør stå sentralt
- at det for utviklingsland legges spesiell vekt på å finne fram til virkemidler som kombinerer målene om fattigdomsreduksjon og en grønnere økonomisk utvikling
- å skaffe til veie kunnskap og synliggjøre de økonomiske gevinstene ved en bærekraftig forvaltning av naturgrunnlaget
- at internasjonalt samarbeid bidrar til å gjøre grønne utviklingsvalg mer konkrete og attraktive. Grønne strategier må være utviklingsfremmende, ikke utviklingshemmende. Frykten for at kravet om en grønnere utvikling globalt vil skape nye handelsrestriksjoner for utviklingsland eller nye betingelser for bistand, må ikke gis grobunn
- at man får en sterkere integrasjon mellom strategier for å nå tusenårsmålene og globale klima- og miljømål, og at det på sikt utvikles flere og mer konkrete mål i skjæringsfeltet mellom miljø og utvikling, for eksempel for grønnere økonomi, mot energifattigdom, for klimatilpasning og forebygging av humanitære katastrofer

### 6.2 Den globale utviklingsagendaen etter 2015

---

Arbeidet for mindre fattigdom, bedre global helse, universell skoletilgang og bedre miljø går framover. Dette styrker enkeltmenneskers så vel som samfunns og nasjoners muligheter til å møte utfordringer som klimaendringer bringer med seg. I så måte er det globale samfunn bedre rustet enn noensinne til å løse globale problemer på en fredelig og rettferdig måte.

Tusenårsmålene kan nås innen 2015. Dette forutsetter ekstra innsats fra utviklingslandene selv og fra giverland, slik det ble enighet om i FNs toppmøte om tusenårsmålene i 2010. Norge er med sitt høye bistandsnivå i front i internasjonal sammenheng i kampen for fattigdomsbekjempelse og for å nå tusenårsmålene.

Regjeringen har tatt et særlig ansvar for å bidra til tusenårs mål 4 og 5 om redusert barne- og mødredødelighet, og for mål 3 om likestilling mellom kjønnene. Norge gir høy prioritet til tusenårs mål 2 om utdanning for alle, med spesiell vekt på jenter og barn bosatt i konflikt- og katastrofeområder. Regjeringen har også ytt viktige bidrag til tusenårs mål 7 om miljø.

Likevel vil ikke en måloppnåelse i 2015 tilsi at vi kan avslutte arbeidet med å bekjempe fattigdom og urettferdighet i verden. Tusenårs mål 1 sier bare at vi skal halvere andelen av mennesker som lever i ekstrem fattigdom og sult. Når målet nås, står den andre halvparten igjen. Tusenårs mål 4 sier at barnedødeligheten skal reduseres med to tredeler, men den siste tredelen er fortsatt uakseptabelt mange. Tilsvarende er ambisjonen i tusenårs mål 5 bare å redusere mødredødeligheten med tre fjerdedeler.

Samtidig vet vi at det blir langt mer krevende å nå de siste gruppene av ekstremt fattige enn de gruppene som skal nås innen 2015. Dette er mennesker som lever i områder med voldelige konflikter, mennesker som er gjenstand for omfattende diskriminering og utestengning fra samfunnet og ikke minst er svært sårbare for klimaendringene. Vi vet også at omfattende klimaendringer kan bidra til å reversere utviklingen der målene alle-

rede er nådd, antall fattige og særlig utsatte kan øke igjen etter 2015.

Uten å minske innsatsen for å nå tusenårsmålene innen 2015 må vi begynne planleggingen av den internasjonale omforente innsatsen etter 2015, «Post 2015 agendaen». Regjeringen mener det er viktig å ta med seg de positive erfaringene fra arbeidet med tusenårsmålene. En felles global agenda med forståelige og målbare mål har vist seg å være en vellykket strategi. Toppmøtet i 2015 må likevel ikke bli en arena der målene bare utvides og forlenges. En justert felles dagsorden må ta hensyn til de store globale endringene som har skjedd siden tusenårsskiftet.

For Norge, med vår vektlegging av sammenhengen mellom miljø- og utviklingsutfordringene, er det et viktig anliggende at den internasjonale innsatsen for å bekjempe fattigdom tar opp i seg og integrerer et tydelig miljøperspektiv og vektlegger behovet for universell tilgang til energi. Arbeidet med og resultatene fra de internasjonale forhandlingene om miljø, særlig innen temaene klima, naturmangfold og miljøgifter, må ses i sammenheng med den globale utviklingsagendaen. Utfordringene må løses under ett.

Agendaen må også reflektere andre viktige bakenforliggende årsaker til at målene om redusert fattigdom og barne- og mødredødelighet og økt skolegang og likestilling er vanskelige å nå. Regjeringens politikk for dette er beskrevet i St. meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*.

### 6.3 Konsekvenser av den geopolitiske endringen

Verden er i stadig endring. Endringer i verdensøkonomien, endringer i det globale energibehovet, og endrede maktforhold mellom nasjonalstater krever en kontinuerlig vurdering av om vår innsats er relevant og målrettet nok til å nå målene om fattigdomsbekjempelse og bærekraftig utvikling. Det er viktig å respondere på nye utviklingstrekk og kunne justere kursen underveis.

Et utviklingstrekk som stadig blir mer tydelig, er at flere nye land vil spille en stadig større rolle og være med å sette dagsorden for den globale miljø- og utviklingsagendaen. De framvoksende økonomiene med Kina i spissen er toneangivende for en bred gruppe utviklingsland i internasjonale

prosesser. De har fått en helt annen tyngde i globale forhandlinger. En rekke fattigere utviklingsland sitter også med sterkere forhandlingskort. De har ressurser som er av uvurderlig verdi for hele kloden, som kan utgjøre grunnsteinene i de globale felles godene: kontroll over økosystemtjenester, som skogens lagring av karbon og naturmangfold. I tillegg har mange tilgang til dyrkbar jord som kan brukes til produksjon av mat og biobrensel, og de har tilgang til store fornybare energikilder. Både samlet og hver for seg er utviklingslandenes sterkeste forhandlingskort muligheten til å velge vekst- og utviklingsstrategier som kan forhindre de mest dramatiske klimaendringene.

Investeringer for grønnere utviklingsstrategier er kostbare og må på plass raskt. Som gruppe har utviklingslandene ingen mulighet til å klare disse investeringene selv. De er først og fremst avhengige av økte kommersielle investeringer fra privat kapital. Bistand kan også spille en viktig rolle som finansieringskilde, og som et virkemiddel for å utløse finansiering fra andre kilder. Tilgang til bistandsmidler har tradisjonelt blitt begrunnet med enten veldedighet, nestekjærlighet, solidaritet, menneskerettigheter eller oppgjør for historisk strukturell urettferdighet – som oftest en blanding av disse. Alle disse begrunnelsene er fortsatt gyldige. Ved å sitte med makten til å styrke de globale fellesgodene bringer utviklingslandene inn et nytt aspekt – en global fellesinteresse som er like avgjørende for fattige som for rike land. Dette forhandlingskortet har gitt utviklingslandene en styrket posisjon i multilaterale forhandlingsprosesser og en nøkkel til raskere utvikling.

De framvoksende økonomiene er toneangivende i valg av utviklingsstrategier. Hvis deres vekst foregår på en miljøvennlig måte, vil de være foregangsland for andre utviklingsland. De vil også kunne bidra med utvikling av ny, grønn teknologi som vi alle er avhengige av for å begrense våre globale klimagassutslipp.

Framskritt på miljøområdet i de framvoksende økonomiene er i seg selv av stor betydning for det globale miljøet. Det er derfor viktig at industrialiserte land, inkludert Norge, støtter opp under disse landenes kapasitet til å velge en grønnere utviklingsbane. Regjeringen ønsker å styrke det strategiske samarbeidet med disse landene som et ledd i innsatsen for en grønnere global utvikling.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 8. april  
2011 om Mot en grønnere utvikling blir sendt  
Stortinget.

---

---

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og  
pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsfoto: Abbie Trayler-Smith, Panos Picture/Felix Features

Trykk: 07 Aurskog AS 04/2011

