

SKISSE TIL NASJONAL HANDLINGSPLAN FOR BÆREKRAFTIG UTVIKLING

Del I - Handlingsplan for bærekraftig utvikling	3
1.1 Innledning	3
1.2 Bærekraftig utvikling– et krav om solidaritet og en økonomisk utvikling innenfor miljøets tålegrenser	5
1.3 Viktige trender og utfordringer	8
1.4 Handlingsprinsipper og virkemidler for bærekraftig utvikling	13
1.4.1 Handlingsprinsipper	13
1.4.2 Virkemidler	15
1.5 Politikk for bærekraftig utvikling	18
1.5.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom	19
1.5.2 Klima, ozonlaget og langtransportert luftforurensning	23
1.5.3 Biologisk mangfold og kulturminner	25
1.5.4 Naturressurser	26
1.5.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier	28
1.5.6 Bærekraftig økonomisk utvikling	29
1.5.7 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen	31
1.6 Medvirkning og oppfølging	32
1.6.1 Næringslivets rolle	32
1.6.2 Lokalforvaltningens rolle og lokal Agenda 21	33
1.6.3 Miljøorganisasjonenes rolle	36
1.6.4 Miljøinformasjon og den enkeltes rolle	37
1.6.5 Oppfølging av handlingsplanen	38
Del 2 - Analyser	41
2.1 Viktige internasjonale trender og utfordringer	41
2.1.1 Befolkningsutvikling	41
2.1.2 Økonomiske trender	43
2.1.3 Ernæring, landbruk og vann	45
2.1.4 Utdanning og menneskelig kapital	47
2.1.5 Utfordringer for utvikling og fattigdomsreduksjon	49
2.1.6 Trender og utfordringer i forhold til miljø, energi og andre ressurser	52
2.2 Viktige utfordringer for Norge	56
2.3 Norges politikk for utvikling og fattigdomsreduksjon	58
2.3.1 Handel og næringsutvikling i Sør	59
2.3.2 Nye bistandsformer	61
2.3.3 Bidrag til mer omfattende gjeldslette	61
2.3.4 Frivillige organisasjoners rolle i norsk utviklingssamarbeid	62
2.4 Oppfølgingen av toppmøtet (WSSD) i Johannesburg i 2002	62
2.5 En langsiktig og bærekraftig utnyttelse av samfunnets ressurser	66
2.5.1 Nasjonalformuen	66
2.5.2 Menneskelige ressurser	67
2.5.3 En bærekraftig økonomisk utvikling	69
2.5.4 Forvaltningen av biologiske ressurser	72

2.5.5 Fiske og oppdrett.....	72
2.5.6 Landbruk, skogbruk og reindrift	74
2.6 Om bruken av økonomiske virkemidler i arbeidet for å integrere økonomiske, sosiale og miljøhensyn.....	75
2.6.1 Omfanget av miljøavgifter	76
2.6.2 Støtteordninger med negative miljøeffekter.....	77
2.7 Miljøvernpolitikken.....	78
2.7.1 Samfunnssektorenes ansvar for å ivareta miljøhensyn	78
2.7.2 Internasjonalt samarbeid i miljøvernpolitikken.....	79
2.7.3 Innenlands energiproduksjon og energibruk	80
2.7.4 Petroleumssektoren	82
2.7.5 Samferdsel.....	83
Vedlegg: Organisasjoners og institusjoners innspill	85

Del I - Handlingsplan for bærekraftig utvikling

1.1 Innledning

Regjeringen presenterer med dette en skisse til Nasjonal Agenda 21, en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling. Presentasjonen av skissen er et ledd i prosessen med å etablere en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling høsten 2003, som et kapittel i Nasjonalbudsjettet 2004.

Regjeringen har i tråd med anbefalinger fra toppmøtene i Rio i 1992 (UNCED) og Johannesburg i 2002 (WSSD), lagt opp til en prosess hvor en har ønsket å inkludere representanter for folkelige organisasjoner, lokalforvaltning, næringsliv og andre grupper i arbeidet. Dette skjer blant annet gjennom invitasjon til skriftlige innspill til arbeidet med skissen, gjennom konferanser som belyser sentrale spørsmål knyttet til bærekraftig utvikling, og gjennom direkte dialog. Regjeringen ser denne prosessen som viktig. Økt engasjement og bevissthet om behovet for bærekraftig utvikling er et sentralt mål med arbeidet med handlingsplanen. Regjeringens mål er også at arbeidet med handlingsplanen skal bidra til at de ulike aktører klargjør og styrker sin rolle i arbeidet med bærekraftig utvikling.

Gjennom handlingsplanen vil Regjeringen bidra til å sette bærekraftig utvikling på det politiske sakskartet. Handlingsplanen skal bidra til oppfølging av toppmøtene i Rio i 1992 og Johannesburg i 2002, den nordiske strategien for bærekraftig utvikling og andre internasjonale forpliktelser. Planen vil være en oppfølging av den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling som ble framlagt i august 2002. Den nordiske strategien "Bæredyktig utvikling – en ny kurs for Norden", som har en horisont på 20 år, ble utarbeidet på oppdrag fra de nordiske statsministrene og vedtatt av Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd i 2001. Den inneholder også konkrete mål for perioden 2001-2004. Strategien benyttes som bidrag til EUs arbeid med bærekraftig utvikling (Lisboa- og Göteborg-strategien) og ble presentert for WSSD i Johannesburg. Midtveisrapporten slår fast at arbeidet med oppfølging er kommet godt i gang både nasjonalt, der hovedansvaret for oppfølgingen ligger og i Nordisk Ministerråd. Strategien som fokuserer på miljøspørsmål og integrasjon av miljøhensyn i de ulike samfunnssektorene, skal revideres i 2004. Den økonomiske og den sosiale dimensjonen skal inngå med større vekt i den reviderte strategien. Arbeidet med Nasjonal Agenda 21 vil også være et bidrag til dette arbeidet.

Regjeringen ser det som viktig å bidra til og øke kunnskapen i samfunnet om viktige globale og nasjonale utviklingstrekk av betydning for bærekraftig utvikling. En økt felles kunnskap om slike utviklingstrekk bidrar også til at arbeidet med bærekraftig utvikling blir målrettet og inkluderende. Omtalen av slike trender og utviklingstrekk utgjør derfor en viktig del av handlingsplanen.

Som oppfølging av Verdenskommisjonens rapport fra 1987 og Rio-konferansen i 1992, utarbeidet mange land i første halvdel av 1990-årene "grønne" planer eller strategier for bærekraftig utvikling. Disse planene bidro til å sette miljøspørsmål på

dagsorden i mange nye sammenhenger. Oppfølging og gjennomføring av planene har imidlertid vært varierende.

Regjeringen har i arbeidet med handlingsplanen lagt vekt på internasjonale erfaringer i arbeidet med planer for bærekraftig utvikling:

- Det er viktig at planen har mest mulig konkrete mål, ansvarsfordeling og oppfølgingsmekanismer, for å unngå store, langvarige og omfattende, men lite målrettede prosesser.
- Det er viktig å konsentrere oppmerksomheten om utvalgte hovedspørsmål innen bærekraftig utvikling for å være i stand til å være konkret og målrettet. En analyse av viktige utviklingstrekk kan bidra til et slikt fokus.
- Det er en fordel å knytte arbeidet med bærekraftig utvikling til sentrale politisk- økonomiske dokumenter og beslutninger for å unngå at bærekraft eller miljøvernpolitikk lever sitt eget liv på siden av disse prosessene.

Mange land har i arbeidet med bærekraftig utvikling lagt opp arbeidet som en egen prosess skilt fra ordinære politikkprosesser, eller lagt et hovedansvar til enkelte fagdepartementer. Regjeringens syn er at det er avgjørende at arbeidet med bærekraftig utvikling blir integrert i den ordinære politiske virksomheten og i budsjettprosessen hvor mange av de viktigste prioriteringene skjer. I lys av dette har Regjeringen nedsatt et statssekretærutvalg under ledelse av Finansdepartementet, som har et overordnet ansvar for å koordinere statsforvaltningens virksomhet og for å legge rammebetingelser for en effektiv ressursbruk i samfunnet, til å lede arbeidet med handlingsplanen.

I tråd med tankegangen om å integrere hensynet til bærekraftig utvikling i forvaltningens ordinære virksomhet vil departementene følge opp handlingsplanen på sine områder.

I den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling sies det: ”Den overordnede målsettingen for det norske samfunnet, og verdenssamfunnet, er at utviklingen skal være økonomisk, sosialt og økologisk bærekraftig. Grunnlaget for vedvarende bruk av naturen og dens ressurser skal bevares. Innenfor disse rammene skal vi fremme en stabil og sunn økonomisk utvikling og et samfunn med høy livskvalitet, og bidra til at også verdens fattige får mulighet til materiell velferd og økt livskvalitet”. Den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling var begynnelsen på en langsiktig samarbeidsprosess for å skape og realisere en felles visjon for et bærekraftig samfunn. Den nasjonale handlingsplanen for bærekraftig utvikling, Nasjonal Agenda 21 skal bidra til å bringe denne prosessen framover og til at vi når disse målene.

Handlingsplanen har et sterkere fokus på utvalgte områder enn det strategien har. Det viktigste ved planen er ikke de enkelte tiltak, men at planen bidrar til at de ulike kreftene trekker i samme retning, og til at en får etablert mekanismer som sikrer en konkret oppfølging og økt koordinering av innsatsen. Gjennom etablering av indikatorer vil det bli belyst hvordan vi ligger an i forhold til viktige nasjonale målsetninger og internasjonale forpliktelser. Dette vil illustrere behovet for å justere innsatsen på de ulike områder. Informasjonsstrategien som vil bli lagt fram som en del av handlingsplanen, vil kunne bli et viktig redskap for å øke kunnskapen om behovet for en bærekraftig utvikling.

1.2 Bærekraftig utvikling– et krav om solidaritet og en økonomisk utvikling innenfor miljøets tålegrenser

Den mest brukte beskrivelsen av bærekraftig utvikling ble gitt av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen) i 1987: ”En bærekraftig utvikling skal ivareta den nåværende generasjons behov uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov”. Begrepet bærekraft slik det er forstått av kommisjonen tar utgangspunkt i menneskelige behov og understreker solidaritet mellom generasjoner og globalt.

Kommisjonen pekte på internasjonal fattigdom og Jordens miljøtilstand som hovedutfordringene. Disse utfordringene har også stått sentralt i Rio og Johannesburg henholdsvis 5 og 15 år etter at kommisjonen avla sin rapport. Kommisjonen pekte på at økonomisk vekst er en viktig forutsetning for å løse sosiale og økonomiske problemer i fattige land. Den viste til at vekst både bidrar til press på miljøet og samtidig kan gi ressurser som kan brukes til miljøforbedringer. Den pekte på at i mange fattige land er miljøproblemer en viktig begrensning på sosial og økonomisk utvikling, samtidig som høy befolkningsvekst bidrar til press på naturressursene. Kommisjonen reiste spørsmålet om hvilke konsekvenser det vil få å løfte de fattige landene økonomisk og sosialt. Kommisjonen mente at veksten i verden måtte få nytt innhold for å sikre at utviklingen på lang sikt var innenfor naturens tålegrenser.

Begrepet bærekraftig utvikling kan framstå som lite entydig. For en fornybar ressurs innebærer en bærekraftig utnyttelse å høste det som er opprettholdbart over tid. Bærekraftig utvikling i verden og i det enkelte land dreier seg om effekten på menneskelig velferd av endringer i økonomiske og sosiale forhold, og i miljø- og ressurstilstanden nasjonalt og globalt. Ulike personer vil legge vekt på ulike faktorer basert på sine verdier og politiske oppfatninger, og vurderingene i befolkningen vil endre seg over tid. Det kan være ulike vurderinger av hvilke trender som er viktige og av betydningen av at enkelte trender går gal vei. Noen vil mene at dette i seg selv er en indikasjon på at utviklingen ikke er bærekraftig, andre vil se på dette som politiske utfordringer som kan løses.

Verdenssamfunnet har gjennom FN kommet fram til en stor grad av enighet når det gjelder vurderingen av hva som er hovedutfordringer knyttet til bærekraftig utvikling. Brundtland-kommisjonen pekte på at det var utfordringene knyttet til internasjonal fattigdom og miljø. Toppmøtene i Rio og Johannesburg hadde de samme vurderingene. Toppmøtet i 1992 (UNCED) vedtok Rio-erklæringen med prinsipper for arbeidet med miljø- og utvikling og en handlingsplan for det internasjonale samfunnet – Agenda 21 – som siden har stått sentralt i arbeidet med bærekraftig utvikling.

Toppmøtet vedtok også klimakonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold. Samtidig ble det vedtatt å utarbeide en konvensjon for bekjempelse av forørkning og tørke. Tusenårsmålene som ble vedtatt av FN høsten 2000, samlet sentrale mål for reduksjon av fattigdom internasjonalt, jf. tekstboks. Målene reflekterer i tråd med konseptet om bærekraftig utvikling at fattigdom har økonomiske-, sosiale/helse- og miljødimensjoner. Toppmøtet i 2002 videreførte gjennom Plan of Implementation i all

hovedsak linjene fra Rio samtidig med at det ble satt nye konkrete mål, særlig knyttet til områdene sanitære forhold, biologisk mangfold og kjemikalier:

- Halvering av antallet mennesker som ikke har tilgang til grunnleggende sanitære tjenester innen 2015.
- En betydelig reduksjon i tap av antall arter innen 2010.
- Minimalisere bruken av miljø- og helsefarlige kjemikalier innen 2020

I Plan of Implementation understrekes også at respekt for det kulturelle mangfoldet er en av flere forutsetninger for å kunne oppnå en bærekraftig utvikling og sikre at denne utviklingen kommer oss alle til gode. Kulturminner og kulturmiljøer er vår felles hukommelse og kilde til identitet, opplevelse, kunnskap og verdiskaping. Kulturarven er samtidig truet av ødeleggelse. Mindre språk- og kultursamfunn er under et økende press. En viktig oppgave er å sikre kulturelt og språklig mangfold ved å tilrettelegge for ikke- kommersiell kulturproduksjon og –formidling.

Tusenårsmålene

Høsten 2000 vedtok FNs Tusenårsforsamling en erklæring som stiller opp konkrete mål for bekjempelse av verdens fattigdom:

1. Utrydde ekstrem fattigdom og sult
2. Grunnskoleutdanning for alle
3. Fremme likestilling og styrke kvinners stilling
4. Redusere barnedødelighet
5. Forbedre mødrehelse
6. Bekjempe hiv/aids, malaria og andre smittsomme sykdommer
7. Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling
8. Utvikle et globalt partnerskap for utvikling

De fleste av disse hovedmålene har tidfestete og konkrete undermålsettinger. For eksempel er de to delmålene under hovedmål 1 å mellom 1990 og 2015 halvere andelen som lever på mindre enn 1 dollar om dagen og halvere andelen som sulter.

Brundtland-kommisjonen og Rio- og Johannesburg-møtene setter fokus på menneskelig velferd som målestokk for bærekraftig utvikling. Med et slikt utgangspunkt har det utviklet seg en forståelse av at bærekraftig utvikling baserer seg på 3 pilarer: Den økonomiske, den sosiale og miljøet. Miljødimensjonen står imidlertid i en spesiell stilling, fordi en kan stå i fare for å overskride naturens tålegrenser, med irreversible utfall. Det er ikke samme grad av irreversibilitet knyttet til økonomisk og sosial utvikling. Norsk miljøvernpolitikk og politikk for en bærekraftig utvikling bygger på miljømål i forhold til naturlige tålegrenser.

De internasjonale fattigdomsutfordringene og fordelingsutfordringene i rike industriland er ulike. Mens fattigdom i rike land er knyttet til at enkelte grupper har relativt lav inntekt i forhold til gjennomsnittet, og til ulike sosiale problemer, er utfordringen som verdenssamfunnet har identifisert at en betydelig del av Jordens

befolkning lever i absolutt fattigdom, rundt et eksistensminimum. Plan of Implementation fra Johannesburg slår fast: ”Det å utrydde fattigdom er den største globale utfordringen som verden står overfor i dag, og et uomgjengelig krav for bærekraftig utvikling, spesielt for utviklingslandene.”

Det at internasjonale fattigdomsutfordringer og truslene mot Jordens miljøtilstand er definert som hovedutfordringer for bærekraftig utvikling, innebærer at fokuset i arbeidet for bærekraftig utvikling i industriland som Norge må ligge på hvordan man kan møte disse utfordringene.

En fruktbar tilnærming til det at bærekraft dreier seg om menneskelig velferd og er basert på 3 pilarer, er at velferdsutviklingen på lang sikt vil avhenge av utviklingen i samfunnets kapital i vid forstand, ofte kalt nasjonalformuen: Menneskelig kapital i form av utdanning og kunnskap, helsetilstand og sosiale forhold, realkapital i form av maskiner, bygninger og infrastruktur, og natur- og miljøkapital. I Norge, som i andre land er det menneskelige ressurser som er viktigst for økonomisk utvikling og velferd.

Historisk har velferdsutviklingen i vestlige og andre land skjedd gjennom en sterk vekst i menneskelig kapital og realkapital samtidig med at natur- og miljøkapitalen er bygget ned. Med den økonomiske utviklingen har natur- og miljøkapital blitt knappere. Med økende press på natur og miljø har også fokuset økt på faren for alvorlig irreversibel skade på natur og miljø. Dette er en viktig bakgrunn for at bærekraftig utvikling har kommet på den politiske dagsorden.

Det er avgjørende at verdiskapingen skjer innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. En økonomisk utvikling bygget på bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre, framstår derfor som et overordnet strategisk mål i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Den nære sammenhengen mellom økonomisk utvikling og alvorlige miljøbelastninger på viktige områder må reduseres. ”Frakopling” står sentralt blant annet i OECDs, EUs og Nordisk Ministerråds arbeid for en bærekraftig utvikling. Det arbeides i disse fora med å utvikle indikatorer som kan si noe om i hvilken grad det finner sted en tilstrekkelig grad av reduksjon i sammenhengen mellom økonomisk vekst og miljøbelastning på ulike miljøområder. Viktige kilder til redusert sammenheng mellom økonomisk utvikling og miljøbelastning er endringer i nærings sammensetningen mot mindre miljøbelastende næringer, økt ressurs- og energieffektivitet, mindre miljøbelastende energikilder og utvikling og bruk av mer miljøvennlige teknologier. I industrilandene kan aldringen av befolkningen gjennom å øke andelen av produksjon og forbruk knyttet til helse, pleie og omsorg, påvirke sammenhengen mellom samlet økonomisk aktivitet og miljøbelastning.

I industrilandene vil blant annet svak vekst i arbeidsstyrken og aldringen av befolkningen kunne bidra til at den økonomiske veksten samlet sett og pr innbygger blir betydelig lavere enn det den har vært de siste tiårene. Framskrivninger for Norge for perioden 2002-2050 impliserer en årlig vekst pr innbygger på rundt 1,5 prosent. Dette er om lag halvparten av nivået siste 50 år.

OECD anbefaler at bruken av virkemidler i politikken for å oppnå bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre bør skje så nær kilden for miljøskade som mulig og at en bør skille mellom ulike typer forbruk og rette virkemidlene mot forbruket som

gir miljøbelastning, snarere enn samlet forbruk. Det er viktig å endre både produkter, infrastruktur og forbrukernes holdninger. En bør satse på en integrert pakke av tiltak. Tiltakene bør når det er mulig rettes oppstrøms i produksjonsprosessen, mot produsenter og utvinning av råvarer.

1.3 Viktige trender og utfordringer

Det skapes ofte et inntrykk av at mye av utviklingen i utviklingslandene går ”feil vei”. Det har imidlertid vært en bred økonomisk og sosial framgang både i industriland og i utviklingsland de siste tiårene. Som gruppe har utviklingslandene klart tatt inn på industrilandene på viktige områder som levealder, ernæring, tilgang på rent vann og utdanningsnivå. Denne utviklingen ventes å fortsette.

I løpet av 25 år har forventet levealder i utviklingsland økt med rundt 8 år. Økningen i OECD-landene var rundt 6 år. En viktig årsak til økningen i levealder i utviklingslandene var at andelen barn som dør før fylte 5 år, falt fra 16,6 pst. i 1970, til 8,9 pst. i 2000. Økning i forventet levealder reflekterer blant annet bedring i ernæring. Fra midten av 1960-årene til slutten av 1990-årene økte daglig kaloriinntak pr. innbygger i utviklingslandene med om lag 600 kilokalorier (en økning på rundt 30 pst). I industrilandene var økningen om lag 400 kilokalorier (rundt 15 pst).

Utviklingen har imidlertid variert betydelig mellom ulike grupper av utviklingsland. I Afrika sør for Sahara har forventet levealder falt kraftig de siste årene. Uten hiv/aids ville levealderen her økt som i gjennomsnittet for andre utviklingsland de siste 25 årene. Mens andelen underernærte i utviklingslandene samlet falt fra 37 prosent rundt 1970 til 17 prosent i slutten av 1990-årene, har andelen i Afrika sør for Sahara ligget relativt stabilt over 30 prosent.

Bruttoinntekt pr. innbygger i verden er nå om lag 3 ganger så høy som i 1950. Utviklingslandene har som gruppe hatt høyere økonomisk vekst enn industrilandene, men til gjengjeld også høyere befolkningsvekst. Blant utviklingslandene har veksten pr. innbygger vært spesielt høy i mange land i Asia. I Afrika sør for Sahara er BNP pr. innbygger omtrent på samme nivå som for 40 år siden. Forskjellen i levestandard mellom de rikeste landene og de fattigste har derfor økt sterkt de siste tiårene. Det er imidlertid omstridt hvorvidt inntektsforskjellene i verden har økt de siste 30-40 år. Svaret på spørsmålet avhenger blant annet av hvordan man måler levestandard og hvordan man veier den kraftige levestandardsforbedringen i folkerike land i Asia opp mot den svake utviklingen i mange, men mindre folkerike fattige land.

Det ventes at utviklingslandene vil ha klart høyere vekst pr. innbygger enn industrilandene framover. De siste årene har det vært en betydelig forbedring i styresett og økonomisk politikk i mange utviklingsland. Utdanningsnivået øker. Særlig pga. økt utdanning for kvinner, er fruktbarheten (antall barn pr. kvinne) i mange utviklingsland om lag halvert i løpet av 25 år.

I årene framover vil andelen barn i utviklingslandene falle sterkt i forhold til andelen i yrkesaktiv alder. Dette bidrar i seg selv til et løft i BNP pr. innbygger. Nedgang i familiestørrelse bidrar også til økt sparing og investering, og nedgang i barnetall bidrar til bedre helse for kvinner og barn og gir en mulighet for en kraftig økning i

utdanningstilbudet til den enkelte. Det omforente internasjonale målet om å halvere andelen som lever under 1 USD pr. dag i utviklingslandene mellom 1990 og 2015, synes innen rekkevidde. Flere av de andre målene, som for eksempel full grunnskoledekning i alle verdens land innen 2015, vil være krevende å nå.

Den sosiale og økonomiske utviklingen er svært forskjellig mellom regioner. I 1990 befant hoveddelen av verdens ekstremt fattige seg i Asia, og kun 20 prosent i Afrika sør for Sahara. Sterk reduksjon i antall fattige i Asia, men liten endring i andelen fattige i Afrika sør for Sahara, kombinert med fortsatt relativt høy befolkningsvekst, gjør at halvparten av verdens ekstremt fattige ventes å leve i Afrika sør for Sahara i 2015. Afrika er det minst urbaniserte kontinentet. Urbaniseringen her synes heller ikke å gi vesentlige bidrag til økonomisk vekst, men det stiller regionen overfor nye store sosiale og miljømessige utfordringer.

Den svake utviklingen i Afrika sør for Sahara reflekterer en kombinasjon av mange faktorer: Svakt styresett og i noen land mye korrupsjon og dårlig økonomisk styring, høy befolkningsvekst, effekter av hiv/aids og generelt høy sykkelighet, undernæring, konflikter innenfor og mellom land, høye transportkostnader knyttet til svak infrastruktur og dårlig beliggenhet i forhold til vannveier, og et kraftig fall i råvarepriser de siste 20 år, noe som har hatt en sterk negativ effekt på utenriksøkonomi og budsjetter i mange land. BNP pr. innbygger falt med drøyt 1 prosent pr. år fra starten av 1980-årene til langt inn i 1990-årene. De siste årene har det vært en svak positiv vekst pr. innbygger, som ventes å tilta. Dette reflekterer blant annet bedringen i styresett i mange land, inklusive styrking av offentlig finansforvaltning. Mange land får gjeldslette knyttet til at de utarbeider strategier for fattigdomsreduksjon med økt satsing på helse og utdanning. Internasjonale studier viser at investeringer i menneskelig kapital i form av satsing på helse og utdanning gir høy samfunnsmessig avkastning.

Det skjer en klar bedring av kvaliteten på offisiell utviklingsbistand og en økende andel av bistanden rettes inn mot land med høy fattigdom som har vilje og evne til å redusere fattigdommen. Fram til 1990-årene fikk land med godt styresett og god økonomisk politikk, men høy fattigdom, ikke mer bistand enn land med dårlig styresett. Fordelingen av bilateral bistand reflekterte strategiske interesser, prioriteringer knyttet til den kalde krigen og bånd til tidligere kolonier. De nordiske landene skilte seg klart ut med en bistand rettet mot fattige land. Utviklingsbistanden til fattige land falt med 7 prosent i 1990-årene trass i at styresettet i mange mottakerland bedret seg. Denne trenden er nå snudd.

Bistand er en viktig inntektskilde for de fattigste landene. I flere land tilsvarer bistanden om lag 10 pst. av BNP og rundt halvparten av de offentlige utgiftene. Pga. bedring i styresett i utviklingslandene kan et større volum av bistand utnyttes effektivt til utvikling og fattigdomsreduksjon. Mange av verdens rike land ligger likevel langt unna målet vedtatt i FN om å gi 0,7 prosent av bruttonasjonalinntekten (BNI) i bistand.

De rike landenes handelshindringer er spesielt høye for produkter som produseres av fattige, som matvarer og tekstiler. En nedbygging av handelshindringene på disse områdene vil ha stor betydning spesielt for de fattige i utviklingslandene. Økt eksport

fra utviklingslandene er avgjørende for at disse skal kunne ha inntekter til å importere teknologi for å fremme økonomisk utvikling.

Bedring av utviklingslandenes markedsadgang og evne til å eksportere, og økning av omfanget og kvaliteten av utviklingsbistand er viktige utfordringer for de rike landene i forholdet til sosial og økonomisk utvikling i fattige land. Et spesielt fokus må settes på det å oppnå økonomisk og sosial framgang i Afrika sør for Sahara.

Verdens befolkning ble firedoblet på 1900-tallet, og er 6,3 milliarder i 2003. Det ventes at befolkningen vil nå 8,9 milliarder i 2050. Befolkningsveksten er en av de viktigste utfordringene i forbindelse med bærekraftig utvikling. Den årlige vekstraten i verdens befolkning nådde en topp i slutten av 1960-årene med vel 2 prosent og er nå nede i overkant av 1,2 pst. I 2050 ventes veksten å ha kommet ned i 0,3 pst. På det meste økte befolkningen i verden med om lag 90 millioner pr. år, mens økningen nå er 77 millioner og faller gradvis. Økningen i verdensbefolkningen fram til 2050 vil komme i utviklingslandene, og relativt mest i de fattigste av disse. Dette legger press på naturressurser og miljø i disse landene.

I industrilandene vil andelen eldre i befolkningen gradvis øke. Befolkningen i Europa ventes å minke, og andelen eldre over 60 år ventes å øke fra 20 pst. i 2000 til 35 pst. i 2050. Dette vil sterkt bidra til å redusere den økonomiske veksten, føre til en kraftig økning i andelen ressurser som brukes til pensjoner, pleie og omsorg og reiser betydelige utfordringer knyttet til offentlige finanser. Aldringen av befolkningen, utfordringen med å opprettholde høy yrkesdeltaking og gode statsfinanser er de viktigste økonomiske og sosiale utfordringene i Norge og andre industriland i tiårene framover.

Økonomisk vekst og befolkningsvekst har lagt og vil legge press på naturressurser og miljø. Det er en sentral utfordring å sikre en bærekraftig utvikling i produksjon og forbruk slik at det skapes økologisk rom for at utviklingslandene kan løftes opp økonomisk og sosialt.

Siden tidlig på 1900-tallet har prisene på industrielle råvarer falt reelt med over 2 prosent pr. år. Bare i perioden 1980-1998 ble prisene på råvarer utenom energi reelt halvert. For mange utviklingsland, spesielt i Afrika sør for Sahara, har prisutviklingen på råvarer vært en viktig årsak til den svake økonomiske utviklingen. Fordi svak økonomisk utvikling i industriland rammer eksportvolum og eksportpriser for utviklingsland, pekte Brundtland-kommisjonen på betydningen av vekst i industrilandene for utviklingen i utviklingslandene.

Etterspørselen etter råvarer har vokst saktere enn BNP pga. mer effektiv utnyttelse av råvarene, og strukturendringer i økonomien. Samtidig har det vært høy produktivitetsvekst i produksjon av både ikke- fornybare og fornybare ressurser. Nye funn og bedret teknologi som øker utnyttelsesgrad, har bidratt til at utvinnbare reserver har holdt seg godt oppe i forhold til produksjonen for de fleste ikke fornybare ressurser.

Ernæringssituasjonen vil ventelig bedres, først og fremst gjennom en fortsatt økning i arealproduktiviteten i utviklingslandene. Etterspørselen etter mat vil vokse saktere

framover pga. lavere befolkningsvekst og fordi en økende andel av verdens befolkning har god ernæring. Knapphet på vann og klimaendringer kan imidlertid påvirke landbruksproduksjonen negativt i mange fattige land. De fattige landene i tropiske områder vil kunne bli spesielt hardt rammet av klimaendringer og økt havnivå. Landbruk utgjør en stor andel av økonomien og ressursene til å tilpasse seg klimaendringer er svært begrensede. Dette tilsier et økt fokus på jordvern og bevaring av jordsmonnet ut fra et langsiktig perspektiv.

Miljøutviklingen i industrilandene har vært positiv på mange områder de siste tiårene. Sammenhengen mellom økonomisk vekst og miljøbelastning er brutt på mange områder. Dette gjelder blant annet forsuring, utslipp til luft og utslipp av enkelte viktige miljøgifter. På helt sentrale områder, spesielt knyttet til globale miljøutfordringer har det imidlertid vært en negativ utvikling.

Klimaproblemet er globalt sett den største miljøutfordringen vi står overfor. FNs klimapanel (IPCC) har lagt fram dokumentasjon på at klimaet er i endring. Den globale gjennomsnittstemperaturen på jordoverflaten stiger, og har ifølge klimapanelet steget med om lag 0,6 grader i løpet av det 20. århundre. Havnivået har økt mellom 10 og 20 cm i løpet av de siste 100 årene. Ifølge klimapanelet har disse endringene sammenheng med en kraftig økning i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. Den tredje hovedrapporten til klimapanelet konkluderer med at det nå er «nye og sterke bevis på at det meste av oppvarmingen som er observert over de siste 50 årene, kan tilskrives menneskeskapte aktiviteter». Som følge av global oppvarming, venter Klimapanelet at hendelser med ekstremvær slik som tørke, storm og flom, vil fortsette å øke i styrke og hyppighet. Sektorer som jordbruk, skogbruk og fiske er spesielt sårbare for endringer i klimaet.

CO₂-utslippene fra bruken av fossil energi er hovedkilden til den økte konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren, og det ventes at CO₂-utslippene vil øke. Ifølge World Energy Outlook 2002 er det i referansealternativet (hvor det ikke er forutsatt nye klimatiltak) anslått at de globale CO₂-utslippene vil øke med 45 prosent fra 2000 til 2020 og med 70 prosent fra 2000 til 2030. Selv om alle industriland oppfyller sine forpliktelser under Kyoto-protokollen, vil utslippene øke betydelig fordi utslippene i utviklingslandene vokser sterkt. Dette understreker behovet for nye og mer omfattende internasjonale klimaavtaler etter Kyoto-protokollens første forpliktelsesperiode (2012) og en økende overgang til fornybar energi. Redusert bruk av fossil energi vil også redusere miljø- og helseproblemer knyttet til lokal og regional forurensning.

Det globale tapet av biologisk mangfold er omfattende, noe som blant annet skyldes avskoging, overutnyttelse av arter, forsuring, miljøgifter, arealbruksendringer og introduksjon av fremmede arter. Dette stiller forvaltningen av naturressursene overfor store utfordringer.

Problemene med forsuring i Norge er redusert vesentlig de siste 20 årene som følge av internasjonalt samarbeid som har bidratt til betydelige reduksjoner i utslipp av svovel i de europeiske landene. Det er imidlertid fortsatt områder på Sør- og Vestlandet hvor naturens tålegrenser er overskredet. Gøteborg-protokollen om reduksjon av utslipp av svovel (SO₂), nitrogenoksider (NO_x), flyktige organiske forbindelser (VOC) og

amoniakk (NH_3) vil bidra til ytterligere forbedringer når det gjelder forsurening. De maksimale utslippsnivåene som er angitt i protokollen skal overholdes innen 2010. Norge ratifiserte protokollen 30. januar 2002.

Flere kjemikalier brytes svært langsomt ned i naturen og kan derfor hope seg opp i næringskjedene, noe som representerer en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet, matforsyningen og helsen for kommende generasjoner. De farligste kjemikaliene, miljøgifter som for eksempel PCB og dioksiner, kan forårsake skader selv i små konsentrasjoner. Helse- og miljøfarlige kjemikalier kan framkalle sykdommer som kreft eller allergier og skade forplantningsevnen eller arvestoffet.

Selv om utslippene av enkelte av de farligste miljøgiftene er redusert, har den samlede bruken av kjemiske stoffer økt. Innenfor EØS-området brukes i dag anslagsvis 50 000 kjemikalier. For mange av disse har vi lite informasjon om helse- og miljøkonsekvensene.

Norge forvalter betydelige energiressurser. Forvaltningen av Norges viktigste ikke-fornybare naturressurser (petroleum) handler særlig om å se uttaket av disse i sammenheng med oppbygging av andre deler av nasjonalformuen, og å ivareta hensynet til miljøet og ressursene i havet. Vannkraften, som er en fornybar naturressurs, bidrar ikke til utslipp av klimagasser, men ytterligere utbygging av norske vassdrag har konsekvenser for naturmiljø og kan ha konsekvenser for biologisk mangfold. Over tid må fossile brensler erstattes med andre mindre forurensende energikilder for blant annet å ivareta hensynet til en forsvarlig utvikling i det globale klimaet. Dette tilsier at nye fornybare energiressurser må få en økende rolle i norsk og internasjonal energiforsyning.

Jordressursene er sårbare både i global og nasjonal målestokk. Kun 3 prosent av Norges landareal er dyrket. En bærekraftig forvaltning tilsier at dyrkede og dyrkbare arealer må bevares for å sikre mulighetene for matproduksjon for kommende generasjoner globalt og nasjonalt.

Avvirkingen av skog i Norge er redusert betydelig de siste årene, og netto tilvekst av skog i Norge er i dag på rundt 15 mill. m^3 . De langsiktige investeringene i skogbruket er gått ned, og antall sysselsatte er redusert. Resultatet av de pågående WTO-forhandlingene vil være viktig for den videre utviklingen i landbruket.

Mange av verdens fiskebestander er overutnyttet, og flere av de viktigste bestandene i norske farvann er sårbare for overbeskatning. Overbeskatning har tidligere ført til sammenbrudd i bestanden av norsk vårgytende sild, nordsjøsild og nordsjømakrell. Sammenbruddet i bestanden av norsk vårgytende sild i slutten av 1960-årene medførte at den endret sitt vandringsmønster og ikke var tilgjengelig i fangstbare mengder på 20 år. Et møysommelig oppbygningsarbeid ga gode resultater, og gir nå grunnlag for et lønnsomt fiske. I dag gir imidlertid gytebestanden av blant annet nordsjøtorsk grunn til bekymring. Forvaltningen av de marine ressursene må være kunnskapsbasert. Det er behov for økt kunnskap om sammenhenger mellom det fysiske miljøet, artsrikdommen og de biologiske ressursene i havet.

Den norske oppdrettsnæringen har vokst kraftig de siste ti årene. Mens det i begynnelsen av 1990-årene ble produsert om lag 150 000 tonn laks og ørret, var produksjonen om lag 470 000 tonn i 2000. I 1998 sto den norske oppdrettsnæringen for halvparten av verdensproduksjonen av atlantehavslaks. Oppdrettsnæringen har et stort økonomisk potensiale og bidrar til nye arbeidsplasser i distriktene. De største miljøutfordringene i næringen er knyttet til lakselus og rømt oppdrettslaks, som truer den norske villaksen.

Reindriftsnæringen er en av de viktigste bærerne av samisk kultur og identitet, og har stor betydning for det samiske samfunnet og for andre urfolk rundt nordkalotten. Det totale bruttoarealet av reinbeiteland i Norge er på drøyt 140 000 km² og utgjør mer enn 40 pst. av landarealet. Det er et problem med overbeite, tap av rein på grunn av rovvilt og inngrep i beiteområdene. For å få til økologisk bærekraftig reindrift er det nødvendig med tiltak for å sikre bedre sosial og økonomisk bærekraft i enkelte reindriftsområder.

Kommunenes arealpolitikk- og praksis er viktig for bærekraftig utvikling lokalt og for en miljøriktig arealanvendelse. Utviklingen av det bygde miljø vil ofte stå i et motsetningsforhold til naturmiljøet. Bygningsmassen har negativ innvirkning på flere miljøområder. Bolig- og byggesektoren står for 40 prosent av energibruken, 40 prosent av materialinnsatsen i samfunnet og for 40 prosent av alt avfall til deponi. Ressursbruken i sektoren er økende. Lokalisering av utbyggingsområder er vesentlig for transportbehovet i samfunnet og er en viktig rammebetingelse for samferdselssektorens miljøutfordringer.

1.4 Handlingsprinsipper og virkemidler for bærekraftig utvikling

Politikken for bærekraftig utvikling må forankres prinsipielt, og det kreves virkemidler som kan omsette mål og prinsipper til en konkret politikk. Nedenfor gjennomgås sentrale handlingsprinsipper og virkemidler som Regjeringen bygger på i sitt arbeid for en bærekraftig utvikling.

1.4.1 Handlingsprinsipper

Forvalteransvaret

Tanken om at nåværende generasjoner skal dekke sine behov på en slik måte at det ikke ødelegger "mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov" har klare paralleller til forvalteransvaret og tankegangen bak "generasjonsregnskapet". Det dreier seg om ansvaret for å overlate til etterkommerne et samfunn som er i minst like god stand som det vi selv overtok. Forutsetningen om at beslutningene på ulike nivåer i samfunnet skal være bærekraftige, må ikke sees som en hindring, men som en bærebjelke for samfunnsutviklingen – eller som en rettesnor som sier at framskritt på ett område ikke skal føre til et større tilbakeskritt på et annet område. Forvalteransvaret står sentralt i Regjeringens verdigrunnlag, jf Sem-erklæringen hvor det står: "Jorden er menneskets eksistensgrunnlag, og vi har et ansvar for å forvalte den slik at framtidige generasjoner får de samme muligheter til naturopplevelser og utnyttelse av naturressurser som dagens. Vi skal bruke naturen og ressursene slik at de blir til gagn for fellesskapet, og slik at naturen kan fornye seg." Forvalteransvaret innebærer dermed et krav om at den økonomiske utviklingen må

være tilpasset en langsiktig forvaltning av miljø- og naturressursene. Dette innebærer at ”frakopling” eller reduksjon av sammenhengen mellom økonomisk vekst og miljøbelastning på områder hvor denne sammenhengen er for sterk i dag, blir en hovedutfordring når forvalteransvaret skal konkretiseres gjennom utformingen av politikken. Regjeringen vil arbeide for at økonomisk vekst skal skje med stadig lavere økologisk belastning.

Føre var

Føre var-prinsippet innebærer at vitenskaplig usikkerhet ikke skal avholde landene fra å gjennomføre tiltak mot miljøproblemer. I lys av mulige irreversible endringer i miljøet, innebærer prinsippet at man skal la ”tvilen komme miljøet til gode”. Miljøpolitikken oppgave er å beskytte de økologiske kretsløpene som utgjør selve grunnlaget for all produksjon av varer og tjenester. Føre var-prinsippet er i tråd med å anlegge et langsiktig perspektiv, fordi en må leve med konsekvensene av irreversible endringer til ”evig tid”. Viktige irreversible endringer er blant annet knyttet til tap av arter og til utslipp av miljøgifter og radioaktive stoffer. Også klimaendringer kan være svært vanskelig å reversere. Det er viktig å legge føre var-prinsippet til grunn innenfor alle sektorer og virksomheter som påvirker miljøet og naturressursene. I industrilandene, som har nådd et høyt økonomisk og sosialt utviklingsnivå, er det særlig irreversibilitet på miljøområdet som utgjør en utfordring for bærekraftig utvikling nasjonalt.

Økosystemtilnærming

Økosystemer som skog, kystområder, ferskvannsystemer osv. bidrar med viktige funksjoner og tjenester. Tjenester som vannrensing, jorddannelse og flomvern er ikke synliggjort i markedsøkonomien, men er likevel vitale for folks levestandard. Konvensjonen om biologisk mangfold forplikter landene til å ivareta hensynet til de økologiske systemene. Dette er en utfordring som er utdypet internasjonalt og kalles prinsippene om økosystemtilnærming. Disse innebærer at: Tiltak skal baseres på vitenskapelig, tradisjonell og lokal kunnskap for å bevare økosystemenes funksjon og sikre at samfunnsaktiviteter skjer innenfor naturens tålegrenser. Tiltak skal vurderes i henhold til ulik påvirkning fra intensiv bruk til strengt vern. Tiltak skal planlegges for å være tilpasset over tid, til økologiske variasjoner og effekter på tilgrensende økosystemer.

Forurensner betaler

Forurensneren betaler er et prinsipp med mange viktige implikasjoner. Ved å sette en pris på miljø og forurensning av dette, ses miljø og økonomi i sammenheng, noe som er i tråd med ideen om at menneskelig velferd står sentralt i bærekraftig utvikling. At forurensnerne stilles overfor en felles pris på forurensning bidrar til en bedring av miljøet, og til at utslippene reduseres der det koster minst, slik at miljøforbedringen skjer på en kostnadseffektiv måte. At forurensnerne stilles overfor en kostnad knyttet til forurensning og ikke bare krav om en begrensning av utslipp, gir også forurensnerne et incentiv til å utvikle og ta i bruk mer miljøvennlig teknologi. Dette bidrar til langsiktig effektivitet. Betalingen fra forurensnerne for restutslippene kan legge grunnlag for lavere skatt på arbeidskraft og bidra til lavere arbeidsledighet. Bruken av virkemidler i tråd med prinsippet om at forurensneren betaler kan dermed gi doble

gevinster, gjennom redusert miljøbelastning og en bedre utnyttelse av samfunnets øvrige ressurser. Regjeringen vil videreføre grønne skatter og avgifter, og kontinuerlig vurdere innføringen av nye, spesielt i forhold til helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Felles, men differensiert ansvar

Et sentralt prinsipp som er nedfelt gjennom arbeidet med bærekraftig utvikling i FN-regi er prinsippet om at *verdens land har et felles, men differensiert ansvar* for å motvirke de globale miljøproblemene. Dette reflekterer at de rike landene har et hovedansvar for slike miljøproblemer, som for eksempel klimaproblemet, og samtidig har størst økonomisk ressurser. Samtidig innebærer prinsippet at ingen land, selv ikke fattige, kan la være å ta miljøhensyn. Prinsippet reflekterer samtidig et hensyn til ansvarsforhold og til internasjonal fordeling. Det at det er de rike landene som har kvantitative utslippsbegrensninger under Kyoto-protokollen reflekterer dette prinsippet. Gjennomføringen av dette prinsippet forutsetter internasjonalt samarbeid om utvikling og langsiktig forvaltning av miljø- og naturressurser. Regjeringen vil at Norge skal være et miljøpolitisk foregangsland, både i forhold til virkemiddelbruk, samarbeidsløsninger og miljøteknologisk utvikling.

Samordning av politikkområder

Arbeidet med bærekraftig utvikling krever at økonomiske, sosiale og miljøhensyn ses i sammenheng. Dette krever en politikk på tvers av sektorer, integrasjon av politikken mellom ulike beslutningsnivåer, integrasjon av de ulike hensynene innen hver sektor og virkemidler som kostnadseffektivt kan bidra til dette.

Medansvar og felles innsats

Alle kan bidra til en bærekraftig utvikling. En samordnet og effektiv deltaking fra næringsliv, organisasjoner, sentrale og lokale myndigheter og den enkelte forutsetter en felles forståelse av utfordringer og at de ulike aktørene gis muligheter til å bidra til en bærekraftig utvikling. Det krever at aktørene i størst mulig grad har tilgang på all relevant informasjon, og en god dialog mellom myndighetene og andre aktører.

1.4.2 Virkemidler

Internasjonalt samarbeid og forskning og utvikling utgjør sentrale premisser for en bærekraftig utvikling, og dermed en viktig del av det verktøyet som må tas i bruk i arbeidet for å bekjempe internasjonal fattigdom og alvorlige miljøtrusler. Det kreves videre en bredde i virkemiddelbruken når de ulike miljøutfordringene skal kunne håndteres nasjonalt. Det er vanlig å skille mellom tre hovedgrupper av virkemidler, de økonomiske, de administrative og tilrettelegging og informasjon. Mens de økonomiske virkemidlene påvirker forbrukeres og bedrifters atferd gjennom økonomiske incentiver, regulerer de administrative virkemidlene atferden gjennom påbud og forbud. Tilrettelegging og informasjon kan ytterligere styrke grunnlaget for miljøvennlige valg hos bedrifter og forbrukere. Statlig innkjøpspolitikk og krav om konsekvensanalyser er også viktige virkemidler i arbeidet for bærekraftig utvikling. Ulike virkemidler bør ses i sammenheng slik at de ikke motvirker hverandre, og slik at en og samme miljøbelastning ikke dobbeltreguleres.

Internasjonalt samarbeid

Et sterkt internasjonalt samarbeid er avgjørende for å sikre en bærekraftig utvikling. Internasjonalt samarbeid kreves både for å løse fattigdomsproblemene og de internasjonale miljøutfordringene. Målet for Norges aktive internasjonale engasjement må være å oppnå bred tilslutning til ambisiøse avtaler som sikrer at mål for utviklingen nås mest mulig kostnadseffektivt. Som ”nedstrømsland” og mottaker av miljøproblemer har Norge klare interesser og et spesielt ansvar, bl.a. når det gjelder havmiljø og polarmiljø, og vil fortsatt spille en særlig aktiv rolle og bygge videre på de erfaringer, den kompetanse og den posisjon Norge har i forhold til internasjonalt samarbeid om slike problemer. På flere områder har det internasjonale samarbeidet vært vellykket, blant annet arbeidet for å redusere utslippene av stoffer som bryter ned ozonlaget (jf. Montreal-protokollen). På andre områder, blant annet klima og helse- og miljøfarlige kjemikalier, har en ikke kommet like langt. Det er derfor viktig å styrke det internasjonale samarbeidet, med sikte på å få flest mulige land til å delta og å oppfylle internasjonale forpliktelser. Mangelfull oppslutning om og manglende gjennomføring av internasjonale miljøavtaler øker risikoen for at virksomheter flytter til land som velger å ikke ta på seg internasjonale forpliktelser. Det kan legge begrensninger på utformingen av de nasjonale virkemidlene. Gjennom EØS-avtalen samarbeider Norge med EU- og EØS-landene om utvikling og gjennomføring av EUs omfattende og på mange områder ambisiøse regelverk på miljøområdet, med betydelige konsekvenser for Norges og andre EØS-lands nasjonale lovgivning og virkemiddelbruk.

Det er en nær sammenheng mellom Norges innsats internasjonalt og den politikken vi gjennomfører hjemme. Mange av tiltakene som blir gjort i Norge er en oppfølging av internasjonale avtaler, og mulighetene for å få gjennomslag internasjonalt avhenger av politikken vi fører hjemme.

Forskning og utvikling

Utvikling og økt bruk av mer miljøvennlig teknologi er avgjørende for å oppnå at sammenhengen mellom økonomisk utvikling og miljøbelastning reduseres. Internasjonalt samarbeid om forskning og utvikling kan øke mulighetene for å oppnå gode resultater på områder der kompetansen og ressursene er fordelt mellom flere land. Norge bidrar både økonomisk og med menneskelige ressurser til internasjonale forskningsprogrammer.

Norge kan være en viktig bidragsyter til å utvikle mer miljøvennlig teknologi på områder hvor norske fagmiljøer har særlig kompetanse. Det er videre viktig å bruke virkemidler i miljøpolitikken som er tydelige og langsiktige, slik at bedrifter finner det lønnsomt å utvikle og ta i bruk miljøvennlig teknologi. Økonomiske virkemidler vil ofte gi sterke incentiver til å utvikle og spre ny teknologi.

Miljøproblemene har over tid blitt mer komplekse og omfatter lokale, regionale og globale problemstillinger. Det er derfor et stort behov for å dokumentere og forstå pågående miljøendringer som grunnlag for tiltak og tilpasning. Utfordringene er sektorovergripende og kan ofte bare forstås og løses ved hjelp av sammenhengende analyser av problemenes årsaker, utvikling, virkninger og tiltak og løsninger.

Den langsiktige grunnleggende forskningen er hovedprioriteringen i Regjeringens forskningspolitikk. I tillegg er det pekt ut fire tematiske satsingsområder som alle har relevans for bærekraftig utvikling (Marin forskning, forskning innen medisin og helse, IKT-forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø).

Økonomiske virkemidler

Miljøavgifter, omsettelige utslippskvoter, panteordninger og subsidier til miljøvennlig produksjon eller forbruk er eksempler på økonomiske virkemidler. De økonomiske virkemidlene påvirker bedrifters og forbrukeres handlemåte ved å endre hvordan det lønner seg å opptre. De økonomiske virkemidlene sikrer at prismekanismens gode effektivitetsegenskaper benyttes når belastningen på miljø og naturressurser skal begrenses, og at forurensere betaler-prinsippet følges opp i praksis. Bedrifter og husholdninger vil av egen økonomisk interesse redusere bruken av avgiftsbelagte produkter i forhold til om produktene ikke var avgiftsbelagt. Virkningene av miljøavgiftene vil avhenge av hvilke muligheter som finnes i praksis for å innrette seg annerledes. OECDs anbefaler å styrke bruken av disse virkemidlene. Systemer med omsettelige utslippskvoter er i ferd med å innføres i en rekke land, blant annet for å redusere utslippene av klimagasser ved at tiltakene settes inn der en til enhver tid kan oppnå størst miljøforbedring til lavest kostnad.

Administrative virkemidler

Eksempler på administrative virkemidler er direkte reguleringer og avtaler mellom myndighetene og bransjer og bedrifter. Mest brukt blant de administrative virkemidlene er ulike former for direkte reguleringer gjennom påbud og forbud. Med hjemmel i lovverket eller forskrifter kan bedrifter få utslippstak som begrenser deres utslipp av forurensende stoffer til luft, vann og jord. Forurensningsloven og plan- og bygningsloven står sentralt blant lovverket som regulerer forhold av stor betydning for bruk av miljø- og naturressurser. God arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er grunnlaget for et langsiktig utbyggingsmønster som kan redusere transportbehovet og føre til redusert forurensning, bidra til å ivareta det biologiske mangfoldet og hindre nedbygging av dyrket jord egnet til matproduksjon. Plan- og bygningsloven er sammen med kulturminneloven også viktig for bruk og vern av kulturminnene. Lokalforvaltningen spiller en sentral rolle i gjennomføringen av de administrative virkemidlene, for eksempel overfor overgjødning, oljeforurensning og avfall og gjenvinning.

Offentlige innkjøp

Gjennom innkjøp, energibruk, transport og avfallshåndtering m.m. påvirker staten miljøet som forbruker, produsent, byggherre og eiendomsforvalter. Det er et mål å endre driften i miljøvennlig retning. Erfaringene fra pilotprosjektet Grønn stat gjennomført fra 1998 til 2001, viser at potensialet for å oppnå både miljøgevinster og økonomiske gevinster ved mer miljøeffektiv drift er stort.

Regjeringen vil videreføre Grønn stat i full skala slik at hele staten integrerer miljøhensyn i sin drift og slik at statlige etater og virksomheter innen utgangen av

2005 skal ha innført miljøledelse som en integrert del av organisasjonens styringssystemer.

Ny lov om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1. juli 2001. Loven omfatter både statlige, kommunale og fylkeskommunale anskaffelser. Ved planlegging av anskaffelser skal det tas hensyn til livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser. Hver enkelt virksomhet er direkte ansvarlig for egne innkjøp og må påse at miljøhensyn blir tatt ved den enkelte anskaffelse. Det er viktig at statlige virksomheter etablerer rutiner og opparbeider kompetanse som grunnlag for å ta miljøhensyn ved innkjøp.

Konsekvensutredninger

Konsekvensutredninger er et nyttig redskap for å frambringe informasjon og kunnskap om sammenhengen mellom ulike politikkområder og konsekvensen av politikktiltak for ulike samfunnsgrupper. Slike utredninger er av stor betydning for utforming av en helhetlig politikk for bærekraftig utvikling (f.eks. utredningen av konsekvenser for miljø, fiskerier og samfunn av helårlig petroleumsvirksomhet i havområdene fra Lofoten og nordover). Konsekvensutredninger er et viktig verktøy i forhold til det å omsette føre- var prinsippet i praktisk handling og et redskap for å framskaffe den miljøinformasjon som er nødvendig for at allmenheten skal sikres deltakelse og innflytelse i beslutningsprosesser i tråd med loven om rett til miljøinformasjon som ble vedtatt i Stortinget i vårsesjonen 2003.

Konsekvensutredninger er allerede brukt på mange områder. Blant annet inneholder plan og bygningsloven bestemmelser om konsekvensutredninger av alle større utbyggingsprosjekter. Utredningsinstruksen pålegger offentlige myndigheter å vurdere miljøkonsekvenser av forslag. Det er også laget en egen veileder i hvordan å utføre miljøkonsekvensutredninger.

Regjeringen vil legge fram forslag til endringer i plan- og bygningsloven i samsvar med EU-direktivet om vurdering av miljøvirkninger av visse planer og programmer. Disse endringene vil også ivareta bestemmelsene i protokollen om strategiske miljøkonsekvensutredninger som ble undertegnet i Kiev i mai 2003.

Tilrettelegging og informasjon

Miljøinformasjon er avgjørende for at den enkelte skal kunne ta miljøhensyn. Myndighetene har plikt til å legge til rette for at den enkelte produsent og forbruker skal kunne opptre miljøvennlig. Den nye loven om rett til miljøinformasjon pålegger næringsutøver å gi informasjon om sine produkter. Ansvarer ligger her derfor ikke primært på myndighetene, men på den enkelte aktør. Informasjon om miljøegenskapene til ulike varer og tjenester kan blant annet skje gjennom direkte informasjon på produkter, gjennom ulike former for merkeordninger, og ved at myndighetene stiller krav om, legger til rette for eller selv går ut med informasjon.

1.5 Politikk for bærekraftig utvikling

Norge fulgte opp Verdenskommisjonens rapport gjennom St. meld. nr 46 (1988-89) *Miljø og utvikling*. Politikken ble videreutviklet i St. meld. nr. 58 (1996-97)

Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Sentrale anbefalinger i denne meldingen er videre fulgt opp gjennom arbeidet med stortingsmeldingene om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, med integrasjon av miljøhensyn i alle samfunnssektorer og bruk av indikatorer (nøkkeltall) og resultatoppfølgingssystemer. Norge har også satset på Lokal Agenda 21. Det pågår med dette kontinuerlig et arbeid med bærekraftig utvikling på ulike forvaltningsnivåer i samfunnet og blant ulike aktører. Utfordringen er blant annet å sikre at innsatsen på ulike områder samordnes, og at den samlede innsatsen fra myndigheter, næringsliv og organisasjoner framstår som effektiv.

I Sem-erklæringen varslet Regjeringen et økt fokus på miljø- og utviklingsspørsmål. Dette følges opp, med stortingsmeldinger på viktige områder som klima, hav, bymiljø og kulturminner og en handlingsplan for kampen mot fattigdom og en betydelig økning av bistandsbudsjettet. Regjeringens ambisjoner på disse viktige områdene var utgangspunkt for innsatsen på FN-toppmøtet i Johannesburg. Den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling som ble lagt fram høsten 2002, var en viktig del av forberedelsene til Johannesburg og streket opp viktige utfordringer i arbeidet for bærekraftig utvikling i Norge. Med handlingsplanen følger Regjeringen opp strategien og konsentrerer fokuset mot de mest sentrale politikkområdene for bærekraftig utvikling og med vekt på konkret handling. Nedenfor gjennomgås Regjeringens politikk på disse områdene og forslag til hvordan organisasjoner, næringsliv, lokalforvaltning og den enkelte kan bidra.

1.5.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Regjeringens hovedmål

Regjeringen vil bidra aktivt til å styrke det internasjonale samarbeidet for å oppnå de internasjonale miljø- og utviklingsmålene. Regjeringen vil føre en utviklingspolitikk der fattigdomsbekjempelse står i sentrum. Miljø vil også være et viktig område innen utviklingssamarbeidet, basert på strategiske satsninger innenfor landenes egne handlingsplaner og prioriteringer.

Internasjonalt og regionalt samarbeid for miljø og bærekraftig utvikling.

Regjeringen vil:

- Arbeide for å stanse forringelse av globale fellesgoder, inkludert bl.a. miljø og global sikkerhet.
- Arbeide aktivt for å videreutvikle og styrke innholdet og håndhevelsen av det internasjonale regelverket for forvaltning av miljø- og naturressurser.
- Arbeide for en sterk miljøpilar i en framtidig styringsstruktur for en bærekraftig utvikling der FNs ledende rolle i det internasjonale samarbeidet blir styrket. Regjeringen vil bruke Norges formannskap i FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) til å revitalisere CSD som et overordnet policy-organ for bærekraftig utvikling, for å sikre at ord blir til handling.
- I den internasjonale oppfølgingen av toppmøtet i Johannesburg delta aktivt i koalisjonen for fornybare energikilder. Målet er å oppnå en betydelig økning i den globale andelen av fornybare energikilder. Videre oppfølging vil i første rekke skje ved sterkere satsing på virkemidler som både vil sikre økt energieffektivitet og økt bruk av fornybar energi. Her er utfasing av

- miljøskadelige subsidier, prissetting som inkluderer miljø- og helsekostnader, opplæring og teknologiutvikling viktige elementer.
- Arbeide for å fremme kulturelt mangfold som en forutsetning for en bærekraftig utvikling nasjonalt og internasjonalt.
 - Fremme hensynet til miljø i internasjonal handel og sikre fortsatt likeverd mellom regelverket til verdens handelsorganisasjon (WTO) og multilaterale miljøavtaler.
 - Bidra til at internasjonale finansieringsinstitusjoner som bl.a. Verdensbanken ytterligere forbedrer seg hva gjelder hensynet til miljø og bærekraftig utvikling i sine utlånsprogrammer, ikke minst ved bruk av strategiske miljøkonsekvensanalyser.
 - Bidra til at FNs miljøprogram (UNEP) rolle blir styrket og delta aktivt i Global Environmental Facility (GEF) hvor man bl.a. vil arbeide for å fremme et nærmere samarbeid mellom GEF og privat sektor.
 - Fremme hensynet til miljø og bærekraftig utvikling i samarbeidet med EU, OECD, Østersjøsamrådet og Barentshavsamarbeidet og videreføre arbeidet i arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling i Arktisk råd.
 - Gjennomføre den nordiske strategien for bærekraftig utvikling og styrke mål og innsats for perioden 2005-2008.
 - Arbeide for å forsterke de internasjonale avtalene om forurensningskontroll og sikre gjennomføringen av avtalene. Det er påvist gjennom Arktisk råds overvåkningsprogram AMAP at det er relativt høye nivåer av miljøgifter i dyr som brukes til mat i våre nordlige og arktiske regioner. De fleste av giftene lar seg transportere over lange avstander. Norge vil være pådriver for at industrilandene støtter utviklingslandenes gjennomføring av den globale avtalen for regulering av organiske miljøgifter.
 - Gjennom bilateralt samarbeid støtte Russlands håndtering av sine miljøproblemer og bidra til at Russland etter hvert kan håndtere sine problemer selv.

Regjeringens handlingsplan for fattigdomsbekjempelse

Handlingsplanen er Regjeringens strategi for Norges innsats for å bidra til å oppfylle FNs tusenårsmål. Den utgjør også et rammeverk for å nå andre internasjonale miljø- og utviklingsmål som Norge har sluttet seg til. Handlingsplanen presenterer konkrete politikktiltak på sentrale områder.

Bedre internasjonale rammevilkår for utvikling

Regjeringen vil:

- Arbeide for at utviklingslandene får bedre tilgang til markedene i industriland og gjennom ensidige norske tiltak gi utviklingslandene økt adgang til norske markeder. Norge har innført nulltoll og avviklet kvotebegrensning for alle varer fra de 49 minst utviklede landene (MUL) og vil prioritere utviklingslandenes varer ved ytterligere reduksjon i toll på landbruksvarer.
- Arbeide for bedre gjeldsletteordninger, bl.a. medvirke til at HIPC-ordningen som omfatter fattige land med høy gjeldsbelastning, fullfinansieres og utvides til land som har vært rammet av krig og voldelig konflikt.
- Arbeide for at ekstra gjeldslette fra bilaterale givere skal komme utviklingslandene og ikke andre kreditorer til gode.
- Arbeide for bedre internasjonale rammebetingelser for investeringer i fattige utviklingsland. Arbeide for at utviklingslandene skal få adgang og evne til å

nyttiggjøre seg ny kunnskap og teknologi gjennom internasjonalt utdannings- og forskningssamarbeid.

- Bidra til kampen mot fattigdom gjennom det internasjonale miljøsam arbeidet.

Bidrag til bedre nasjonale rammebetingelser i utviklingslandene

Regjeringen vil:

- I stigende grad innrette norsk bistand mot å bidra til å styrke utviklingslandenes egen kapasitet og kompetanse og det institusjonelle og juridiske rammeverk.
- Innrette norsk bistand slik at den bidrar til å bedre budsjett- og regnskapssystemene i mottakerlandene, redusere svinn på grunn av manglende effektivitet og korrupsjon og øke ressurser kanalisert over budsjettene til fattigdomsreduksjon.
- Bidra til å holde fokus på helse- og utdanning i utviklingslandenes fattigdomsstrategier.
- Bidra til å styrke kampen mot hiv/aids, som er en alvorlig negativ faktor i utviklingsprosessene i mange land og rammer de fattige særlig hardt.

Norsk og internasjonal bistand

Regjeringen vil:

- Påvirke andre OECD-land slik at flere når det anbefalte bistandsvolumet på minimum 0,7 prosent av bruttonasjonalinntekt (BNI).
- Trappe opp den norske bistanden til 1 prosent av BNI innen 2005.
- Innrette norsk bistand mot de fattigste landene.
- Legge til grunn at utviklingslandene må få økt eierskap til egne planer og strategier, spesielt landenes egne fattigdomsstrategier. Norsk bistand som ikke er i tråd med tusenårsmålene eller fattigdomsstrategiene fases ut.
- Arbeide for at bistanden effektiviseres ved at giverne koordinerer sin bistand i samsvar med mottakerlandenes prioriteringer og planer.
- Følge aktivt opp det å avbinde bistand bl.a. for å sikre at næringslivet i utviklingsland skal få delta og kunne vinne fram i kampen om kontrakter også i bistandsmarkedet.
- Følge opp Johannesburg-toppmøtet ved å styrke det internasjonale samarbeidet på miljøområdet og for en mer bærekraftig utvikling. Det er øremerket 375 millioner kroner i friske midler over en treårsperiode til strategiske satsninger innen WEHAB-områdene vann, energi, landbruk og biologisk mangfold.
- Støtte den betydelige rollen internasjonale institusjoner som UNDP, Verdensbanken, Verdens helseorganisasjon, UNICEF og UNAIDS spiller i forhold til gjennomføring av tusenårsmålene.
- Bidra til å øke forståelsen av sammenhengene mellom fattigdom, økonomisk utvikling og miljø og styrke utviklingslandenes kapasitet til å integrere miljø i nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon og utviklingsplaner, bl.a. gjennom partnerskapet med FNs miljøprogram UNEP på fattigdom og miljø.
- Bidra til utvikling og gjennomføring av UNEPs mellomstatlige handlingsplan for teknologioverføring og kapasitetsbygging i utviklingslandene.

Privat sektor og frivillige aktører

Regjeringen vil:

- Bruke bistanden mer målrettet for å styrke næringslivet og langsiktige og kommersielle investeringer som gir inntekter og arbeidsplasser i

utviklingslandene. Næringslivet i Norge og i andre industriland er viktige samarbeidspartnere i dette arbeidet.

- Styrke frivillige organisasjoner og medias rolle som ”vaktbikkjer” for demokrati og menneskerettigheter i Norges samarbeidsland.
- Stimulere og oppfordre bedrifter til å sette fokus på sitt samfunnsansvar slik at hensynet til etikk, menneskerettigheter og miljø ivaretas.
- Arbeide for å etablere internasjonale partnerskap mellom stater og store selskaper for å løse viktige miljø- og utviklingsoppgaver, tilsvarende gassfaklingsinitiativet Norge initierte og som både Statoil og Hydro nå har gått aktivt inn i sammen med en rekke andre selskaper.

Konsistens og sammenheng i norsk politikk for bekjempelse av fattigdom

Regjeringen har besluttet å gjennomgå norsk politikk på alle relevante områder for å sikre at den gir et så positivt bidrag som mulig i bekjempelse av fattigdommen i utviklingsland. Dette innebærer bl.a. at en ser nærmere på elementer i landbrukspolitikken, næringspolitikken, samferdselspolitikken, utdannings- og forskningspolitikken osv., som kan ha uheldige virkninger for bekjempelse av fattigdom, og vurderer hvordan svakheter kan korrigeres. Regjeringens arbeid for å øke importen av jordbruksprodukter fra utviklingsland og arbeidet med å rette på det misforholdet at bare 10 prosent av globale ressurser til helseforskning brukes på botemidler for sykdommer som truer liv og helse for 90 prosent av verdens befolkning, er begge deler viktige elementer i dette.

Internasjonal fred og sikkerhet

Regjeringen vil:

- Forebygge konflikter og skape, bevare og bygge fred i og mellom stater. Varig og stabil fred forutsetter oppbygging av tillit mellom parter som er/har vært i konflikt med hverandre og forsoningstiltak i det sivile samfunnet. Det forutsetter også tilstrekkelig sikkerhet for befolkningen, en rimelig fordeling av materielle og sosiale goder og byrder, inkludert en bærekraftig utnyttelse av naturressurser, så vel som mulighet for deltakelse i politiske prosesser. Innsatsen bygger på erkjennelsen av gjensidig avhengighet mellom fred og en fattigdomsorientert, bærekraftig utvikling.
- Arbeide i bilaterale fora og i regionale og multilaterale organisasjoner for økt forståelse for og erkjennelse av at en viktig strategi for å fremme fred og sikkerhet, inkludert for å forebygge terrorisme, er å fremme realiseringen av tusenårsmålene og forpliktende internasjonalt samarbeid.
- Støtte innsats for en mer systematisk gjennomgang av miljøkonsekvenser av voldelige konflikter og miljømessige utfordringer i land som er i ferd med å arbeide seg ut av voldelige konflikter.
- Videreføre arbeidet med økonomiske agendaer i konflikt, bl.a. knyttet til illegal utnyttelse av og handel med lett omsettelige naturressurser.
- Støtte konfliktforebyggende og konfliktløsende arbeid knyttet til konkurranse om naturressurser som er viktig for overlevelse (vann og jordbruksland).

1.5.2 Klima, ozonlaget og langtransportert luftforurensning

Klima

Regjeringens hovedmål

Regjeringen vil ta både et nasjonalt og et internasjonalt ansvar for å motvirke globale klimaendringer.

Regjeringen vil:

- Legge fram nye nasjonale tiltak for å oppnå demonstrerbar framgang innen 2005 i forhold til Kyoto-protokollen.
- Bidra til at konsentrasjonen av klimagasser skal stabiliseres på et nivå som vil forhindre skadelig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet.
- Innføre et begrenset kvotesystem fra 2005 som omfatter CO₂-utslipp som i dag ikke er pålagt CO₂-avgift. Videreføre CO₂-avgiften for alle eksisterende kilder. Innføre et bredt kvotesystem fra 2008 som ledd i en kostnadseffektiv oppfølging av Norges Kyoto-forpliktelser.
- Styrke kollektivtrafikken, herunder jernbanen, spesielt i storbyene, jf Sem-erklæringen og St. meld. nr. 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport. I budsjettet for 2003 ble tiltak rettet mot bedret framkommelighet og brukervennlighet for kollektivtransport på veg og bane i de største byområdene prioritert, spesielt T-banen i Oslo og bedre framkommelighet for buss på gate-/vegnettet. Å få økt kvalitet på kollektivtransport gjennom bedre samordning og organisering er et annet satsingsområde for Regjeringen, jf. bl.a. forsøk med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemene i Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim og arbeid med nytt samarbeidsorgan for kollektivtransport i det sentrale Østlandsområdet.
- Legge vekt på miljøegenskaper ved statsforvaltningens innkjøp av transporttjenester og kjøretøy, herunder drivstofforbruk og CO₂-utslipp.
- Legge til rette for økt bruk av sykkel og gange som alternative transportmidler.
- Utvide dagens krav til opplysning om drivstoff-forbruk og CO₂-utslipp for personbiler til også å gjelde for andre kjøretøygrupper.
- Arbeide for innføring av internasjonalt harmoniserte virkemidler for å redusere utslippene fra internasjonal luft- og sjøfart som i dag ikke er ilagt CO₂-avgift, og ikke omfattet av Kyoto-protokollens kvantitative forpliktelser.

Det vises til avsnitt 1.5.4 for Regjeringens politikk når det gjelder fornybare energikilder.

Ozonlaget

Regjeringens hovedmål

For å hindre nedbryting av ozonlaget vil Regjeringen stanse alt forbruk av ozonreducerende stoffer.

Regjeringen vil:

- Overholde forpliktelsene under Montreal-protokollen og arbeide videre for å hindre at forsert utfasing av ozonreducerende stoffer fører til økt bruk av hydrofluorkarboner (HFK) og andre stoffer som bidrar til forsterking av drivhuseffekten.
- Nå utfasingsmålene for ozonreducerende stoffer både under Montreal-protokollen og EU-forordningen fra 2002. En ny forskrift av desember 2002 samler regelverket for ozonreducerende stoffer og implementerer kravene i EU-forordningen.

Langtransporterte luftforurensninger

Regjeringens hovedmål

For å begrense omfanget av langtransporterte luftforurensninger er Regjeringens hovedmål å redusere utslippene av svoveldioksid, nitrogenoksider, flyktige organiske forbindelser og ammoniakk slik at menneskers helse og miljøet ikke skades.

Regjeringen vil:

- Gjennomføre forpliktelsene under Gøteborg-protokollen på en kostnadseffektiv måte.
- Videreføre Norges aktive innsats i arbeidet med å redusere langtransportert luftforurensning i Europa.
- Videreføre svovelavgift på mineralolje, differensierte drivstoffavgifter etter svovelinnhold, krav til svovelinnholdet i oljer og krav gjennom utslippstillatelser etter forurensningsloven.
- Bidra til oppfølging av Norges SO₂-forpliktelse i Gøteborg-protokollen gjennom myndighetenes avtale med Prosessindustriens Landsforening (PIL) om videre reduksjon av SO₂-utslippene fra prosessindustrien.
- Bruke effektive virkemidler mot NO_x-utslipp. Det stilles krav til utslipp gjennom utslippstillatelser etter forurensningsloven. Tonnasjeskatten på skipsfart er differensiert etter utslipp av svovel og NO_x. Utslippene av NO_x fra kjøretøy er regulert gjennom kjøretøyforskriftene til vegtrafikkloven. Disse kravene blir skjerpet i tråd med utviklingen av EUs regelverk på området. Lav-NO_x-brennere tas i bruk ved installering av nye gassturbiner på sokkelen. Statens vegvesen har stimulert til investering i NO_x-tiltak og utprøving av ny teknologi for å redusere utslippene fra riksveifergene.
- Oppnå VOC-forpliktelsene under Gøteborg-protokollen. Utslipp av VOC fra lasting og lagring av råolje på sokkelen samt fra oljeterminal på land er regulert gjennom utslippstillatelser etter forurensningsloven. Utslipp av VOC fra kjøretøy er regulert i forskrifter etter vegtrafikkloven. Miljøverndepartementet fastsatte i 1999 forskrift om reduksjon av utslipp av bensindamp fra lagring og distribusjon av bensin og i 2001 forskrift om begrensning av utslipp av VOC forårsaket av bruk av organiske løsemidler.

1.5.3 Biologisk mangfold og kulturminner

Biologisk mangfold

Regjeringens hovedmål

Naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig sikres i levedyktige bestander, og slik at variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes og gjør det mulig å sikre det biologiske mangfoldet.

Regjeringen vil:

- Overvåke og kartlegge biologisk mangfold for å kunne opprette et kunnskapsbasert forvaltningssystem, jf St. meld. nr. 42 (2000-2001) *Biologisk mangfold – Sektoransvar og samordning*.
- Stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010.
- Gjennomføre Verneplan for barskog. Siste vernevedtak ble fattet i desember 2002, og fullføringen av barskogplanen sikrer at 1 pst. av norsk barskog vernes. I 2003 styrkes arbeidet med opprettelse og utvidelse av nasjonalparker. Regjeringen ligger nå godt an til å fullføre nasjonalparkplanen innen 2010. Når nasjonalparkplanen, barskogplanen og de fylkesvise verneplanene er gjennomført, vil om lag 13-14 pst. av det norske fastlandsarealet være vernet.
- Ta initiativ til å utvikle en nordisk kulturlandskapsstrategi for å sikre biologisk mangfold og de natur- og kulturhistoriske verdiene i kulturlandskapet.
- Opprette nasjonale laksevassdrag og laksefjorder for å beskytte villaksen.
- Sikre levedyktige bestander av de store rovdyrene. Regjeringen vil fremme en stortingsmelding om rovdyrpolitikken i 2003, der den vil foreslå politikk som skal sikre grunnlaget for rovdyrstammene med lavest mulig konfliktnivå.
- Bidra til å fremme en bærekraftig forvaltning av verdens skoger, og til å stanse avskogningen som er et særlig problem i tropisk regnskog.
- Følge opp vedtaket fra toppmøtet i Johannesburg om å framforhandle et internasjonalt regime om genressurser under konvensjonen om biologisk mangfold, med vekt på rettferdig fordeling av utbyttet fra genressurser.
- Videreføre en restriktiv politikk for håndtering av genmodifiserte organismer (GMO) i tråd med føre-var-prinsippet.
- Støtte opp om arbeidet for gjennomføring av Cartagena-protokollen.

Kulturminner

Regjeringens hovedmål

Kulturminner og kulturmiljøer må forvaltes slik at det årlige tapet på om lag en prosent av kulturminnene reduseres, og slik at potensialet knyttet til identitet, opplevelse, kunnskap og verdiskaping utnyttes. Kulturminner og kulturmiljøer er vår felles hukommelse og representerer betydelige ressurser – både materielle og immaterielle – for nålevende og kommende generasjoner.

Regjeringen vil:

- Styrke mulighetene til bruk, opplevelse og vern av kulturminnene gjennom de årlige bevilgningene til riksantikvaren og gjennom Norsk kulturminnefond som ble etablert i 2002.

- Legge fram en stortingsmelding om kulturminnepolitikken i 2003 med forslag til tiltak som kan motvirke de truslene kulturminnene er utsatt for.

1.5.4 Naturressurser

Regjeringens hovedmål

Regjeringens energipolitikk skal fremme verdiskaping og baseres på målet om en bærekraftig utvikling. Det er nødvendig med en aktiv politikk som begrenser energiforbruket mer enn om utviklingen overlates til seg selv, blant annet gjennom tiltak som sikrer økt energieffektivitet. Utvinning av petroleumsressurser har stor betydning for norsk økonomi og skal skje i et nasjonalformuesperspektiv og på en miljømessig forsvarlig måte. Norsk fiskeriforvaltning skal sikre bærekraftig høsting basert på best mulig vitenskapelig rådgivning. Regjeringens jordbruks-, skogbruks- og reindriftspolitikkk skal fremme en langsiktig ressursforvaltning som skal sikre bosetting, verdiskaping, sysselsetting og bidra til produksjon av miljøgoder i samfunnet som kulturlandskap, kulturhistoriske verdier og biologisk mangfold.

Produksjon og forbruk av energi

Regjeringen vil

- Supplere Verneplan for vassdrag og legge om samlet plan for vassdrag.
- Etableringen av Energifondet og Enova og handlingsplanen for bioenergisatsing over jordbruksavtalen, er viktige virkemidler for å oppnå den ønskede omleggingen av energibruken.
- Videreføre ordningen med påslag på nettariiffen og bevilgninger over Olje- og energidepartementets budsjett til Enova som har fått ansvaret for statens arbeid knyttet til omlegging av energiproduksjon og forbruk, noe som kan sikre at målene for satsing på nye og fornybare energikilder kan nås.
- Stimulere til at det skal brukes minst 4 TWh mer vannbåren varme årlig basert på nye, fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme innen 2010.
- Legge til rette for at det bygges vindkraftanlegg som årlig produserer minst 3 TWh innen 2010.
- Øke produksjonen av bioenergi. Det skal vurderes å etablere et introduksjonsprogram for biodrivstoff.
- Redusere bruken av mineraloljer til oppvarming med 25 pst. i perioden 2008-2012 sammenliknet med gjennomsnittet for perioden 1996-2000.
- Ta initiativ til – fortrinnsvis – et felles norsk/svensk pliktig grønt sertifikatmarked.
- Utnytte eksisterende vannkraftsstruktur bedre, og øke omfanget av minikraftverk. Regjeringen går inn for å heve grensen for konsesjonsplikt og øke nedre grense for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt for kraftverk. Tiltakene forventes å øke interessen for bygging av minikraftverk.
- Legge til rette for økt bruk av naturgass innenlands. Naturgass er den minst klimaskadelige fossile energikilden, og kan bidra til reduserte utslipp av forurensende gasser.
- Legge til rette for at det etableres rammebetingelser som gjør det mulig å realisere gasskraftverk med CO₂-håndtering. Gi statlige tilskudd til teknologi- og produktutvikling, gi investeringsstøtte til gasskraftverk med CO₂-håndtering under visse forutsetninger, etablere et statlig innovasjonsselskap og utrede statlig deltakelse i utvikling og drift av infrastruktur for naturgass.

- Vurdere muligheten for å bidra til kraftoverføring fra land til petroleumsvirksomheten for å legge til rette for ytterligere reduksjoner av klimagassutslippene på sokkelen.
- Bidra til at målet om nullutslipp til sjøs fra petroleumssektoren blir realisert.
- Etablere rammebetingelser som gjør det mulig å balansere næringsinteressene knyttet til fiskeri, havbruk og petroleumsvirksomhet innenfor rammen av en bærekraftig utvikling. Regjeringen har derfor satt i gang en utredning av konsekvenser for miljø, fiskerier og samfunn av helårlig petroleumsaktivitet i havområder fra Lofoten og nordover. Utredningen skal avsluttes i løpet av 2003 og bidra til å danne grunnlaget for den politiske behandlingen av spørsmålet om betingelser og forutsetninger for helårlig petroleumsvirksomhet i området, og til en helhetlig forvaltningsplan for den norske delen av Barentshavet. Regjeringens politikk for et godt havmiljø er presentert i St.meld. nr. 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav*.
- Satse på miljøforskning, blant annet for å møte utfordringene i skjæringspunktet mellom petroleumsaktivitet, fiskeri og miljø.
- Arbeide for nullutslippsløsninger i transportsektoren, og satse på hydrogen som energibærer.
- Nedsette et offentlig utvalg som skal se på hydrogen som energibærer både til stasjonært bruk og til transportformål. Utvalget skal fremme forslag til videre satsing på hydrogen gjennom utforming av et nasjonalt hydrogenprogram.

Politikk og virkemidler knyttet til betinget fornybare naturressurser

Fiske og oppdrett

Regjeringen vil:

- Øke innsatsen for å redusere overkapasiteten i fiskeflåten for å bedre lønnsomheten i næringen og redusere presset på fiskeressursene. Det er innført enhetskvoteordninger for stadig flere fartøygrupper i havfiskeflåten. Regjeringen har nå foreslått strukturordninger også i kystfiskeflåten for å redusere overkapasiteten. Regjeringen foreslår videre at det i juli 2003 innføres et strukturfond som skal bidra til at overkapasitet i de minste fartøyklassene (under 15 meter) reduseres. I tillegg foreslår Regjeringen å prøve ut en ny driftsordning som skal sikre mer effektivt fiske.
- Utrede beskatning av ressursrenten fra fisket.
- Sikre at faktisk fangst ikke overgår tildelte kvoter. Kontrollen med uttaket er økt, regelverket blitt mer brukervennlig og arbeidet med fiskerikriminalitet har fått økt prioritet hos politiet og påtalemyndigheten.
- Styrke arbeidet for å redusere miljøproblemene i oppdrettsnæringen. Lakselus og rømt oppdrettslaks har negativ effekt på utviklingen av villaksbestandene. Næringen har utarbeidet tiltaksplaner for å redusere rømmingen av oppdrettslaks fra merdene. I st.meld. nr. 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav* varsler Regjeringen at den vil styrke arbeidet med å redusere miljøproblemene i næringen, blant annet gjennom å sikre at hensynet til miljø blir en grunnleggende premiss for videre utvikling av oppdrettsnæringen og ved å styrke arbeidet med å redusere problemene ved rømming og lakselus.

Skog

Regjeringen vil:

- Målrette virkemiddelbruken i primærskogbruket ved å satse på bioenergi og ved å styrke miljøinnsatsen i skogbruket gjennom ”Miljøregistreringer i skog”.
- Legge opp til å gjennomføre en prosess for et nasjonalt skogprogram i Norge som ledd i omleggingen av skogpolitikken og for å følge opp internasjonale føringer.

Det vises til avsnitt 1.5.3 der barskogvernet behandles.

Jordbruk og reindrift

Regjeringen vil:

- Arbeide for at hovedtyngden av dyrket jord egnet for matproduksjon vernes mot nedbygging.
- Arbeide for at den internasjonale avtalen om plantegenetiske ressurser skal tre i kraft og gjennomføres. Regjeringen vil støtte etableringen av Global Conservation Trust, en langsiktig finansieringsordning for sentra som bevarer plantegenetisk materiale med betydning for matproduksjon.
- Sikre at tilskuddsordningene i jordbruket blir mer produksjonsnøytrale og at de underbygger målene om bosetting og sysselsetting i distriktene og bidrar til god forvaltning av kulturlandskap og biologisk mangfold.
- Stille krav om miljøplan for bruket for at det skal kunne være tilskuddsberettiget.
- For å oppnå bedre måloppnåelse og effektivitet av miljøvirkemidler i landbruket overføres forvaltningsansvaret for en del juridiske og økonomiske virkemidler til regionalt og lokalt nivå. Gjennom regionale miljøprogram skal virkemidlene innrettes mer effektivt mot det enkelte fylkes miljøutfordringer. Overføring av myndighet til kommunene skal øke det lokale engasjementet, bidra til utnyttelse av lokal kunnskap og gjøre kommunene til mer aktive landbrukspolitiske aktører.
- Nå målsetningen om 10 pst. økologisk jordbruksareal innen 2010. Det er satt i gang en bred satsing gjennom hele verdikjeden.
- Sikre en vannkvalitet i ferskvannsføremønstre og i marine områder som bidrar til opprettholdelse av arter og økosystemer og som ivaretar hensynet til menneskers helse og trivsel.
- Arbeide med å redusere overgjødning. Kyststrekningen fra svenskegrensen til Lindesnes er påvirket av overgjødning, som bl.a. skyldes utslipp av nitrogen og fosfor. Jordbruket er kilde til vesentlige utslipp av disse stoffene, selv om utslippene fra sektoren har blitt redusert de siste 20 årene. Regjeringen vil derfor fortsette arbeidet med å redusere utslippene av næringssalter og annen forurensning fra jordbrukssektoren.
- Fastsette et øvre reintall for alle reinbeiteområder slik at reintallet tilpasses beitegrunnlaget.

1.5.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Regjeringens hovedmål

Utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier skal ikke føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Konsentrasjonene av de

farligste kjemikaliene i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapte forbindelser.

Regjeringen vil:

- Intensivere arbeidet med å redusere utslippene av kjemikalier som står på prioritetslisten. Det er innført reguleringer og forskrifter rettet mot både prosessutslipp og innhold av miljøgifter i produkter. Arbeidet med å redusere skadene forårsaket av blant annet PCB er blitt intensivert gjennom den statlig støttete innsamlingsordningen for PCB-holdige isolerglassruter og gjennom arbeidet med å rydde opp i forurensete havne- og fjordområder. Det er i dag avgift på kjemikaliene trikloreten og tetrakloreten.
- Utvide listen over kjemikalier hvor bruken skal reduseres vesentlig innen 2010, slik at listen i tillegg til de navngitte kjemikaliene skal sette opp kriterier for hvilke egenskaper ved stoffer som representerer de største truslene for miljø og helse. Dette er foreslått i St.meld. nr. 25 (2002-2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Ved å knytte målet til et sett av kriterier for helse- og miljøfare blir det mer fleksibelt, slik at ny kunnskap om et stoff kan medføre at stoffet vil bli omfattet av resultatmålet, dersom utfasing av dette kjemikaliene innen 2010 antas å være samfunnsøkonomisk lønnsomt.
- Redusere utslipp av bromholdige flammehemmere. En handlingsplan for å oppnå dette er nylig lagt fram. Regjeringen vil blant annet foreslå å forby de farligste bromholdige flammehemmerne, og sikre at produkter med bromholdige flammehemmere blir håndtert som farlig avfall.
- Internasjonalt har Regjeringen gått inn for forpliktende mål og reguleringer overfor de farligste organiske miljøgiftene, blant annet kvikksølv og andre tungmetaller. Vedtaket fra Johannesburg om å minimalisere utslipp av slike miljøgifter skal følges opp.
- At oppryddingstiltak i de 100 områdene med alvorligst forurenset grunn skal være gjennomført i 2005. Det er satt av betydelige ressurser i miljøforvaltningen for å rydde opp i forurenset grunn, og en strategi for å rydde opp er presentert i St.meld. nr. 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav*.
- Gjennomføre en ny handlingsplan fra 2004 for å redusere risiko ved bruk av plantevernmidler.
- Med hjemmel i havne- og farvannsloven etablere påbudte seilingsleder for trafikk som representerer særlig miljørisiko.
- Hindre at arbeidstakerne utsettes for helseskader eller –plager i forbindelse med yrkesmessig bruk av kjemikalier. Det legges vekt på å innføre tiltak som reduserer eksponeringen for helsefarlige kjemikalier på det enkelte arbeidssted gjennom vernetiltak.

1.5.6 Bærekraftig økonomisk utvikling

Regjeringens hovedmål

Den økonomiske politikken skal bidra til at landets samlede ressurser utnyttes effektivt innenfor opprettholdbare rammer. Regjeringen vil stimulere til bærekraftige produksjons og forbruksmønstre gjennom internasjonalt samarbeid og gjennom bruk av økonomiske og andre virkemidler. Ikke-fornybare ressurser skal forvaltes innenfor

et nasjonalformuesperspektiv. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs og Regjeringen har som mål å stimulere til kunnskapsutvikling og høy yrkesdeltakelse.

Regjeringen vil:

- Innrette budsjettpolitikken mot å bygge opp tilstrekkelige reserver til å møte framtidige utgifter. Regjeringens budsjettpolitikk følger retningslinjene for innfasing av oljeinntekter i økonomien som det var bred enighet om ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (2000-2001).
- Gjennomføre en bredt forankret trygghetsreform av folketrygden. Hovedmål med reform er: Pensjonssystemet må gi trygghet for folketrygdens framtid ved at systemet gjøres økonomisk bærekraftig. Pensjonssystemet må stimulere til økt arbeidsinnsats. Pensjonssystemet må fortsatt sikre alle pensjonister en garantert minstepensjon.
- Gjennomføre tiltak for å bedre effektiviteten i økonomien. Regjeringen vil modernisere offentlig sektor med sikte på økt produktivitet, kvalitet og brukervennlighet og utvikle et mer effektivt skattesystem.
- Gå gjennom ulike former for næringsstøtte for å sikre at de faktisk gir en samfunnsøkonomisk gevinst, fjerne eller legge om miljøskadelige subsidier og utvikle avgiftssystemet for å sikre mest mulig riktig prising av ressursbruk, miljøbelastning og andre eksterne kostnader, sikre effektiv ressursbruk gjennom virksom konkurranse og utforme gode reguleringssystemer.
- Legge til rette for kvalitetsutvikling ved universitet og høyskoler gjennom kvalitetsreformen for høyere utdanning.
- Modernisere grunnutdanningen.
- Trappe opp norsk forskningsinnsats til minst gjennomsnittlig OECD-nivå, der en vesentlig del av opptrappingen må skje i grunnforskingsmiljøene ved institusjonene innenfor høyere utdanning. I budsjettet for 2003 ble kapitalen i forskningsfondet økt med 3 mrd. kroner, i revidert budsjett ble fondet økt med ytterligere 800 millioner kroner, slik at fondet nå er på 30,8 mrd. kroner. For å stimulere næringslivet til å satse mer på FoU, ble skattefradragsordningen for FoU utvidet til å gjelde alle bedrifter i 2003.
- Styrke forskningen på bærekraftig utvikling. Norges forskningsråd har igangsatt et eget forskningsprogram for å styrke forskningen på rammebetingelser, virkemidler og styringsmuligheter for en bærekraftig utvikling.
- Styrke grunnforskningen blant annet gjennom fondet for nyskaping og innovasjon.
- Legge frem en handlingsplan for en helhetlig innovasjonspolitik i tilknytning til statsbudsjettet i 2004. Planen er konsistent med handlingsplanen for bærekraftig utvikling. Innovasjonens betydning for miljø, helse og utvikling er en av flere begrunnelser for en helhetlig innovasjonspolitik.
- Arbeide med å styrke menneskerettighetene, noe som skal reflekteres i forvaltningen av Statens petroleumsfond. Regjeringen har oppnevnt et utvalg som 26. juni 2003 vil legge fram en utredning om etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond. Det tas sikte på å legge fram saken for Stortinget i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Miljøfondet ble opprettet 31. januar 2001. Regjeringen vil evaluere fondet slik at det kan sees i sammenheng med eventuelle andre forslag om etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond i Revidert nasjonalbudsjett 2004.

1.5.7 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Rio-erklæringen slår fast at urfolk og deres samfunn har en vital rolle i forvaltning og utvikling av miljø på grunn av deres kunnskaper og tradisjonelle praksis. Den sier også at statene bør anerkjenne og støtte urfolks identitet, kultur og interesser, og gjøre dem til effektive deltakere i bestrebelsene for en bærekraftig utvikling. Sametingene i de nordiske landene tok et felles initiativ for å få fram urfolksperspektivet i Johannesburg, og det ble tilslutning til et eget punkt i slutterklæringen, hvor det står: ”we reaffirm the vital role of indigenous peoples in sustainable development.” Et særegent samisk perspektiv i arbeidet for bærekraftig utvikling er knyttet til ivaretagelse av tradisjonelle samiske næringer og samisk livsform. I Norge er urfolksperspektivet i miljøarbeidet blant annet søkt ivare tatt gjennom et eget samisk LA21-prosjekt. Prosjektet har bidratt til å høyne Sametingets ambisjoner på det miljøpolitiske området, til dels ved å integrere miljø og bærekraft som målsettinger i den ordinære virksomheten, og dels i form av konkrete forslag om oppfølging gjennom satsing på en urfolks-Agenda 21.

Regjeringens hovedmål

Regjeringen har som mål å bidra til en utvikling som sikrer integreringen av de samiske aspekter i politikken for bærekraftig utvikling, og utvikle konstruktive samarbeidsformer mellom Sametinget, sentrale miljøvernmyndigheter, regionale myndigheter og aktører i miljøvernarbeidet. Regjeringen ønsker en utvikling som vil være i pakt med de rettslige forpliktelsene som Norge har når det gjelder vern av det materielle grunnlaget for samisk kultur, bl.a. gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og gjennom ILO-konvensjon nr. 169, hvor urfolks aktive deltakelse skal sikres også i prosesser som gjelder bærekraftig utvikling.

Regjeringen vil:

- Der det er aktuelt i arbeidet med lover og regler, ta hensyn til samisk sedvane, tradisjon og interesser. I miljøvernarbeid og arbeid med verneregimer vil Regjeringen ta hensyn samiske natur-, kulturminne- og kulturmiljøverdier og sedvaner, jf. St. meld. nr. 33 (2001-2002).
- Legge til rette for en utvikling i samiske områder hvor bruk av tradisjonell kompetanse og moderne teknologi går inn som en del av grunnlaget for økonomisk fornyelse, nyetableringer og fortsatt bosetting, og på en måte som sikrer bærekraftig utvikling. En målrettet satsing på kulturbasert næringsutvikling og et tettere samspill mellom næringsliv, FOU-miljøer og kultur må knyttes nært opp til en politikk for en bærekraftig utvikling.
- Vurdere å legge større deler av ansvaret for oppfølging av utviklingspotensialene til regionale politiske organer og Sametinget.
- At Sametingets rolle som premissleverandør i samepolitikken må gjenspeiles så vel i politikkkutforming som i forvaltning av samiske interesser i miljø-, kultur- og distriktpolitikken.
- Se det som viktig å utvikle samarbeidsformer med Sametinget og andre samiske aktører som kan bidra til en utvikling av en samisk miljøforvaltning og en samisk miljøpolitikk. Tradisjonell samisk kultur-, natur- og klimakunnskap bør kunne aktiveres, kodifiseres og fornyes som del av denne prosessen.

1.6 Medvirkning og oppfølging

En bærekraftig utvikling krever deltaking og bidrag fra mange parter. Regjeringen ønsker å føre en politikk som oppmuntrer næringsliv, organisasjoner, forvaltning og den enkelte til å delta aktivt.

1.6.1 Næringslivets rolle

I arbeidet for bærekraftig utvikling har næringslivet en helt sentral rolle. Næringslivets evne til innovasjon i retning av mer bærekraftige innovasjonsprosesser og vilje til å ta sosialt ansvar vil til syvende og sist være avgjørende for om sentrale politiske målsettinger vil kunne oppnås. I denne forbindelse blir samspillet mellom internasjonale institusjoner, myndigheter og næringslivet viktig. Norge vil søke å stimulere dette samspillet, blant annet gjennom organer som Global Compact, ILO, Verdensbanken og andre.

World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) er en særlig sentral aktør som har mange av store internasjonale selskapene som medlemmer (deriblant Statoil, Norsk Hydro, Det norske Veritas, Storebrand m.fl.). Dette er et samarbeid som forplikter selskapene som deltar til å stadig forbedre produksjonsprosessene i miljømessig gunstig retning og til å øke innsatsen for sosial og økonomisk utvikling der de investerer. Regjeringen ønsker gjennom denne handlingsplanen å legge et grunnlag for en mer aktiv dialog med WBCSD, både for å bidra til bredere internasjonalt gjennomslag og for å stimulere flere norske selskaper til å ta lærdom av de selskapene som internasjonalt ligger lengst framme. Blant annet ønsker Regjeringen å bidra til at WBCSD fokuserer enda sterkere på mulighetene for investeringer som kan bidra til mer effektiv fattigdomsreduksjon i de fattigste landene.

Regjeringen vil også føre en aktiv politikk for å fremme bedriftenes samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility – CSR). Norge har bl.a. inntatt en aktiv holdning til et nytt internasjonalt initiativ for økt åpenhet omkring investeringer og inntekter fra petroleums- og mineralutvinning i land rammet av utstrakt korrupsjon, krig og konflikt. Også Statoil og Hydro er aktive i dette arbeidet.

Myndighetene har en lang rekke miljøpolitiske og næringspolitiske virkemidler overfor næringslivet. Miljøvernpolitisk styrer en gjennom reguleringer og økonomiske virkemidler, samt ved å legge til rette for merinformasjon om produkter. Næringspolitisk styrer en også gjennom positive virkemidler som Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og Norges forskningsråd.

Det er en sentral oppgave å utforme virkemidlene slik at den stimulerer næringslivet til å utnytte miljøutfordringer til vekst innenfor bærekraftige rammer. All erfaring viser at med klare og forutsigbare rammevilkår er industri og næringsliv i stand til å gjennomføre betydelige forbedringer i miljøeffektiviteten. Et norsk eksempel er ferrosilicium-industrien, som har klart å gjøre silisiumstøvet fra smelteprosessene til et høyteknologiprodukt, bl.a. som tilsetningsstoff til spesialsement.

Treforedlingsindustrien omgjorde i løpet av 1980-årene bark, flis, cellulose-avlut fra avfalls- og utslippsproblemer til energikilder. Norsk industri klarer å hente ut betydelige enøk-gevinster, i løpet av 1995-2000 i alt 1100 GWh årlig. Bedrifter kan forbedre sin markedsposisjon ved å innføre miljøvennlige løsninger. ABBs sjøvannsscrubber for svovelrensing, Kværners vannrenseanlegg for

treforesligningsindustri og ScanWafers 20 prosents verdensmarkedsandel for materiale til produksjon av solceller er norske eksempler på dette.

Myndighetenes overordnede og styrende virkemidler er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for å få til en miljømessig forsvarlig næringsutvikling. Det ligger en stor miljøgevinst om alle innenfor næringslivet gjør det like godt som de beste bedriftene i sine segmenter. De støttende virkemidlene tar sikte på at flest mulig bedrifter bedrer sin innsats for å gjøre egen virksomhet miljøvennlig og bruke det som et fortrinn i markedet. Virkemidler og ordninger, offentlige eller private, som på forskjellige måter supplerer de styrende og støttende virkemidlene er bl.a. miljøledelsessystemer (ISO 14001, EMAS, Miljøfyrtårnprogrammet), miljørapportering etter regnskapsloven, miljømerking (som Svanemerket) og miljøsertifisering. Global Reporting Initiative (GRI) utgjør et rammeverk for frivillig rapportering om økonomiske, miljømessige og sosiale resultater. GRI er en viktig mekanisme for å gjennomføre målet om bedrifters samfunnsansvar og rapporteringsreglene blir utprøvd i et økende antall av verdens største bedrifter.

Et virkemiddel for å stimulere til miljøvennlig næringsutvikling de siste årene har vært etableringen og årlig støtte til GRIP senter for bærekraftig produksjon og forbruk. Det skal sørge for utvikling og spredning av metoder som forener økt verdiskaping med redusert miljøbelastning og ressursbruk. GRIP arbeider primært mot de miljøproblemer og de virksomhetene som ikke er direkte regulert gjennom de styrende virkemidlene. Deres hovedinnsatsområder har vært blant annet finansnæringen, innkjøp, varehandel, bygg, reiseliv m.m.

Det er etablert ulike fora i næringslivet som arbeider med ulike tema innenfor miljøvernpolitikken. Birkebeinerlaugets bedriftsforsamlings Miljøutvalg (BBU) er et slikt forum. Medlemmer er enkeltbedrifter og konsultantselskaper med engasjement på feltet. NHO har undertegnet en samarbeidsavtale med WBCSD.

Det er behov for at næringslivet øker bruken av miljøledelsessystemer og miljømerkeordninger, at de satser på miljøvennlig teknologutvikling, fokuserer mer på økodesign, miljøvennlig produktutvikling og industriell økologi og utvikler mulighetene for eksport av miljøteknologi og miljøvennlige løsninger. På bakgrunn av bl.a. innspill fra næringslivet, vil Regjeringen inkludere i den endelige handlingsplanen forslag til prosess og områder for videre dialog med næringslivet.

1.6.2 Lokalforvaltningens rolle og lokal Agenda 21

Kommunene har et viktig ansvar på mange miljøområder knyttet blant annet til arealplanlegging, avfall, avløpsrensing og energi. Kommunene er viktige tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og demokratiske organer og er viktige partnere i prosessen for bærekraftig utvikling. Lokal Agenda 21 kopler en global strategi for miljøvern med lokalt engasjement. I denne sammenheng er lokale myndigheter ikke først og fremst myndighetsutøver eller tjenesteprodusent, men partner og initiativtaker til samarbeidsprosjekter med næringsliv og organisasjoner. Regjeringen vil styrke kommunenes muligheter for å fylle denne rollen som lokal samfunnsaktør.

Regjeringen har i St.prp. nr. 66 (2002-2003) – Kommuneproposisjonen lagt opp til å styrke lokaldemokratiet og det kommunale handlingsrommet, gjennom en stor vekst i

de frie inntektene, samt innlemming av en rekke øremerkede tilskudd og reduksjon i detaljstyringen av kommunesektoren. Gjennom det økte handlingsrommet som Regjeringen legger opp til gis kommunene større mulighet til å gripe fatt i de utfordringer man står overfor lokalt – og det åpner i større grad for lokalt tilpassede løsninger, blant annet innenfor arbeidet med en bærekraftig utvikling. Det styrker også kommunes muligheter til å inngå i ulike partnerskap lokalt.

Regjeringen mener at avgjørelser bør fattes så nært dem det angår som mulig, og arbeider derfor for å styrke lokaldemokratiet. I St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regional og lokalt nivå*, foreslo Regjeringen at ansvaret for en rekke miljø- og landbruksoppgaver skal overføres til kommunene, noe Stortinget gav sin tilslutning til. Det vil øke det lokale handlingsrommet for å finne gode løsninger lokalt knyttet opp mot lokale bærekraftsutfordringer.

Lokal mobilisering og forankring av miljøvernpolitikken er nødvendig for å bidra til bedre måloppnåelse i forhold til nasjonale og internasjonale miljømål, og for å sikre miljøkvaliteter som har betydning for helse, trivsel og velferd. Regjeringen vil styrke det kommunale miljøvernarbeidet ved å gi kommunene økt ansvar, større frihet og flere virkemidler for å ivareta miljøvernoppgaver av lokal karakter.

Blant endringene i ansvarsfordelingen er at kommunene på forurensningsfeltet er gitt myndighet etter ny forskrift om lokal luftkvalitet. Innenfor naturforvaltning har kommunene få økt ansvar innenfor viltforvaltning. Det vil også bli vurdert å overføre andre oppgaver, samt ansvar og myndighet, fra staten til kommunene i perioden fram til 2005.

For å få best mulig lokal tilpasning av de nasjonale virkemidlene i landbruket, ønsker regjeringen å legge til rette for at kommunene i større grad kan bli en aktiv landbrukspolitisk aktør, gjennom desentralisering av mer myndighet og ansvar for gjennomføringen av landbrukspolitikken. Målet er å stimulere til lokal forankring, forståelse og aksept for viktige landbrukspolitiske målsettinger. Mer myndighet og ansvar til kommunene vil samtidig gi større nærhet til borgerne og brukerne slik at den enkelte næringsutøver også gis større mulighet og anledning til å påvirke egen utvikling.

Etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (2001-2002), skal alle saker etter konsesjonsloven, skogloven (unntatt avgjørelsesmyndighet knyttet til verneskoggrenser), delingssaker etter jordloven og avgjørelsesmyndighet for investeringsvirkemidlene under Landbrukets utviklingsfond (miljørettede virkemidler og virkemidler til skogordninger) med virkning fra 1. januar 2004 overføres til kommunene. Landbruksdepartementets oppfølging av stortingsmeldingen er en sentral del av den kommunerettete satsingen på landbruksområdet, og gjennomføres i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og Kommunal- og regionaldepartementet. I tillegg ble det i årets jordbruksavtale enighet om å flytte en rekke miljørelaterte virkemidler ut av avtalen, over til statsbudsjettet, og delegere midlene til fylker og kommuner for en friere bruk etter regionale og lokale behov.

Arbeidet med LA 21 er forankret i St. meld. nr. 58 (1996-97) *"Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling – Dugnad for framtida"*. Her ble LA 21 gjort til én av

Regjeringens fire satsinger i miljøvernpolitikken, som en oppfølging både av Agenda 21 fra Rio-konferansen i 1992, og av programmet "Miljøvern i kommunene". Gjennom Fredrikstad-erklæringen i 1998 forplikter kommunene seg til å arbeide for en bærekraftig utvikling gjennom LA 21. Samtlige fylker, mer enn to tredjedeler av kommunene og en rekke organisasjoner har sluttet seg til erklæringen.

Miljøverndepartementet har samarbeidet med Kommunenes Sentralforbund (KS) om Lokal Agenda 21, bl.a. gjennom en fireårig avtale (1998-2002) om etablering av regionale *knutepunkt* for LA 21.

KS ønsker å bidra aktivt i kommunesektorens arbeid med bærekraftig utvikling, og spesielt knytte dette opp til videreutvikling av kommunesektorens rolle som samfunnsutvikler. Som ledd i arbeidet med handlingsplanen vil KS identifisere tiltak/initiativ som kommunesektoren selv har ansvar for og tiltak knyttet til utvikling av samarbeidet/relasjonen stat og kommune. Regjeringen vil bidra til å bedre rammebetingelsene for dette arbeidet gjennom fortsatt dialog med KS.

Miljøverndepartementet gir tilskudd til frivillige organisasjoner for å drive kompetanseutvikling og fremme lokalt engasjement. Et godt eksempel er etablering av *forum for natur og friluftsliv* der naturvern- og friluftsgeselskaper samarbeider og engasjerer seg i lokale planleggings- og utviklingstiltak. Det er også gitt støtte til utviklingsprosjekter i kommunene. Prioriterte områder har vært støtte til utvikling av lokale energi- og klimaplaner og lokalt arbeid med biologisk mangfold og kulturminner. Om lag 60 kommuner arbeider med lokale klimatiltak og mer enn 300 kommuner har foretatt kartlegging av biologisk mangfold.

Det er gjennom LA 21 lagt et grunnlag som kan utvikle seg til et bredere engasjement for miljøspørsmål i norske kommuner og lokalsamfunn. KS slår i sin fireårsplan for 2000-2003 fast at "KS skal bidra til at bærekraftig utvikling og LA 21 vert berejvelken i kommunal verksemd". En undersøkelse fra forskningsprogrammet ProSus (rapport nr.1/2000) viser at andelen kommuner som har tatt opp LA 21 til politisk behandling økte fra 16 prosent til 49 prosent fra 1997 til 2000.

En viktig del av LA 21-satsingen er samarbeidet med Stiftelsen Idébanken. Idébanken har en sentral rolle i det nordiske nettverket for erfaringsutveksling om LA 21 og gjennomfører for tiden et foregangskommuneprogram der målet er å formidle gode eksempler på lokale satsinger i LA 21-arbeidet. Regjeringen legger stor vekt på erfaringene fra prosessene og aktivitetene som er utløst gjennom Lokal Agenda 21, slik de ble oppsummert på konferansen Synergi 21 i Stavanger i oktober 2001. For statlige myndigheter er det en særlig utfordring å identifisere og gjennomføre endringer som vil gi en bedre samordning og helhet på statlig nivå. Det er også en betydelig utfordring å sette de mange lokale initiativ inn i en større, nasjonal sammenheng.

Gjennom Lokal Agenda 21 er det utviklet en økende erkjennelse av at miljøvernpolitikken er et ansvar og en utfordring som aktørene i kommunene må gå sammen om. De samarbeidsrelasjoner som er etablert gjennom LA 21-arbeidet i Norge utgjør et viktig fundament når nye miljøvernpolitiske oppgaver skal legges til kommunene.

Regjeringen er opptatt av å se hvordan planverktøyet gjennom plan- og bygningsloven i sterkere grad kan brukes for å ta et bærekraftsansvar lokalt ved å legge til rette for et utbyggingsmønster som reduserer transportbehovet, sikrer

landbruks-, natur og friluftsområder mot unødig nedbygging og skaper gode bomiljøer. Planlegging av løsninger for fornybar energi vil også være et viktig tema framover. Kommunene bør også i større grad enn i dag inngå avtaler med lokalt næringsliv, f. eks i forhold til transportløsninger, for å fremme et mer bærekraftig lokalsamfunn. Erfaringer fra blant annet miljøvernmyndighetenes avtaler med avfallsbransjen bør overføres til lokalt og regionalt nivå.

LA 21- prosjekter og folk-til-folk-samarbeid mellom Nord og Sør bør utnyttes til å øke forståelsen for utviklingslandenes utfordringer og nødvendigheten av bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre i vårt eget land. For å gjøre det lettere å gjennomføre småskala-samarbeidsprosjekter mellom kommuner i Norge og lokalsamfunn i sør, vil Regjeringen foreslå å etablere et koordineringsapparat der NORAD og KS deltar. Vennskap Nord-Sør, Fredskorpsambandet og andre relevante miljøer bør også trekkes inn i dette samarbeidet. Et slikt apparat vil bli finansiert med bistandsmidler.

1.6.3 Miljøorganisasjonenes rolle

Bred deltakelse i politikktutforming er et sentralt virkemiddel for bærekraftig utvikling. Miljøorganisasjonene er viktige bidragsytere når det gjelder å sette fokus på miljøproblemer, skape debatt og oppnå større gjennomslag for miljøvern i samfunnet. En forutsetning for at organisasjonene skal kunne fylle sin rolle, er god tilgang på informasjon og mulighet til å delta i beslutningsprosessene. Dette er nedfelt i Århuskonvensjonen og i den nye loven om miljøinformasjon.

Norge har vært foregangsnação og pådriver for økt medvirkning fra ikke-statlige organisasjoner i det internasjonale miljøvernssamarbeidet. Det er tradisjon for å ha representanter for organisasjonene med i de nasjonale delegasjonene ved større FN-konferanser.

Nasjonalkomiteen for internasjonale miljøspørsmål (NIM) er Regjeringens faste organ for dialog med ikke-statlig sektor når det gjelder globale miljøspørsmål. NIM ledes av miljøvernministeren, og har representanter fra åtte andre departementer foruten næringslivets og arbeidstakernes organisasjoner, forbruker- og kvinneorganisasjoner, urbefolkningen, kommunene, forskning og frivillige miljø- og utviklingsorganisasjoner. Organisasjonene danner nettverket Forum for Utvikling og Miljø (ForUM) etter Rio for å følge opp gjennomføringen av Agenda 21. ForUM har ca 60 tilsluttede organisasjoner og finansieres i hovedsak av Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet.

Den norske kirke og en rekke kirkelige organisasjoner har et bredt og konkret engasjement for å fremme bærekraftig utvikling gjennom utviklingsarbeid i land i Sør og gjennom arbeidet for å øke miljøbevisstheten her hjemme. Det fokuseres blant annet på hvordan endringer i enkeltmenneskers forbruk kan bidra til bærekraftig utvikling.

I det regionale og bilaterale samarbeid i nordområdene og Øst-Europa samarbeider Miljøverndepartementet med miljøvernorganisasjoner som har engasjert seg i disse områdene og gir økonomisk støtte til organisasjonenes miljøprosjekter, særlig i Nordvest-Russland.

Som en konsekvens av EØS-avtalen gjennomfører Norge store deler av EUs miljøregelverk i norsk rett. Regjeringen ser positivt på at norske organisasjoner følger

med på utviklingen av EUs miljøpolitikk og at de deltar gjennom sine paraplyorganisasjoner for å påvirke denne. Miljøverndepartementet har gjennom en hjemmeside for EU/EØS-saker lagt til rette for aktiv deltakelse fra organisasjonene gjennom å gjøre relevant informasjon lett tilgjengelig på et tidlig tidspunkt. Videre er det gitt økonomisk og faglig støtte til et kompetanseprosjekt om Norge og EU for norske miljøorganisasjoner.

Organisasjonene bidrar aktivt til å spre informasjon, øke miljøbevissheten, og engasjementet på en rekke områder, som friluftsliv, kulturminner, biologisk mangfold, avfall og gjenvinning. Også de nasjonale organisasjonene er sterkt engasjert i arbeidet med Lokal Agenda 21. Samarbeid og støtte fra organisasjonene er viktig for den lokale satsingen.

Regjeringen vil invitere organisasjonene til medvirkning i gjennomføringen av Nasjonal Agenda 21 og vektlegger organisasjonenes og det lokale næringslivs rolle i arbeidet med Lokal Agenda 21. Regjeringen vil videre fremme aktiv deltakelse for organisasjonene i viktige globale og regionale prosesser for bærekraftig utvikling og legge til rette for norske og internasjonale organisasjoners prosjektarbeid og nettverkssamarbeid. Det legges også opp til å utvikle et nytt og utvidet kompetanseprosjekt om et bærekraftig Norge og EU.

1.6.4 Miljøinformasjon og den enkeltes rolle

Mange forhold virker inn når konsumenten velger mellom ulike tjenester og produkter i markedet, og individer vektlegger forhold og egenskaper ved produkter og tjenester ulikt. I mange tilfeller kan det være vanskelig og tidkrevende å finne ut hvilke miljøbelastninger bruk og framstilling av et enkelt produkt/tjeneste medfører. Grønne skatter og avgifter er med på å sette en pris på miljøkostnadene som oppstår ved produksjon og forbruk av det enkelte produkt/tjeneste, og bidrar bl.a. til at produkter/tjenester som gir opphav til miljøbelastninger blir dyrere enn produkter som i mindre grad gir opphav til miljøbelastninger. I de aller fleste tilfeller er pris et viktig kriterium i konsumentens valg mellom ulike produkter. Flere konsumenter vil derfor velge produkter som er mindre miljøbelastende når grønne skatter innføres. Bruk av økonomiske virkemidler egner seg derfor godt til å vri forbruket mot produkter som gir opphav til relativt små miljøbelastninger, selv om den enkelte konsument ikke gjør produktvalg ut ifra en vurdering av ulike produkters miljøbelastning.

Miljømerking har til hensikt å gi konsumenten en mulighet til å velge ut fra miljøhensyn. De siste årene har det kommet en rekke ulike miljømerkeordninger både i Norge og i andre land. Allerede i 1989 besluttet Nordisk Ministerråd å innføre en felles, offisiell miljømerking i Norden, Svanen. Stiftelsen Miljømerking i Norge ivaretar forpliktelsene vi har etter den fellesnordiske miljømerkeordningen. Etter avtale med Barne- og familiedepartementet forvalter stiftelsen også forpliktelsene som følger av EUs miljømerkeordning. Barne- og familiedepartementet gir årlig et økonomisk tilskudd til stiftelsens arbeid. Miljømerking gir i første rekke konsumenter som foretrekker produkter og tjenester som er framstilt på en mer miljøvennlig måte enn det som følger krav fra myndigheter en mulighet til å lett å identifisere slike produkter. Mens grønne skatter har til hensikt å påvirke valget av miljøvennlige produkter/tjenester

gjennom priser, synliggjør miljømerking at produktet/tjenesten er blant de minst miljøbelastende innen sin kategori.

Retten til miljøinformasjon er gitt et særlig vern i grunnloven. For å styrke denne retten fremmet Regjeringen høsten 2002 forslag til ny lov om rett til miljøinformasjon. Loven ble vedtatt av Stortinget vårsesjonen, og gjorde det mulig for Norge å ratifisere av Århus-konvensjonen av 1998 i mai 2003, men går på flere områder lenger enn hva som er nødvendig for å oppfylle konvensjonen. Loven inneholder regler om allmennhetens rett til å få informasjon på forespørsel fra offentlige myndigheter og offentlige og private virksomheter. Loven forplikter videre offentlige forvaltningsorganer på alle nivåer til å gjøre oversiktsinformasjon om miljøtilstanden og miljøforhold innen for sine respektive ansvarsområder allment tilgjengelig. Allmennhetens rett til å få miljøinformasjon hos offentlige organer styrkes ved særskilte innsyns- og saksbehandlingsregler som går lenger enn offentlighetsloven. De som driver virksomhet i offentlig og privat sektor, får etter loven plikt til å besitte kunnskap om forhold i egen virksomhet som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, og allmennheten har rett til å få miljøinformasjon direkte fra virksomhetene. Loven gir også nye rettigheter mht. miljøinformasjon om produkter. Videre gir loven regler for hvordan allmennheten skal sikres deltakelse og innflytelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.

Regjeringen vil sikre at det gis mer miljøinformasjon om produkter og tjenester gjennom samhandling mellom myndigheter, organisasjoner og næringsliv. Spesielt vil Regjeringen vurdere hvordan de ulike aktørene i et mer forpliktende samarbeid med næringslivsorganisasjoner kan bidra til at det gis mer informasjon om produkter og tjenester, både på forbrukernivå (som enkel standardisert miljøinformasjon) og på profesjonelt nivå (som standardiserte miljøvaredeklarasjoner). Slik informasjon er avgjørende for at forbrukeren skal kunne ta hensyn til miljø og bærekraftighet ved innkjøp og forbruk.

1.6.5 Oppfølging av handlingsplanen

Arbeidet med Nasjonal Agenda 21 representerer et viktig skritt i det langsiktige arbeidet for bærekraftig utvikling. Blant viktige tema i oppfølgingen er:

- Forankringen av det videre arbeidet med bærekraftig utvikling i sentralforvaltning og i styringsdokumenter.
- Samarbeid og dialog mellom sentrale myndigheter, næringsliv, organisasjoner og lokalforvaltning.
- Videreutvikling av et indikatorsett som kan belyse sentrale trekk i utviklingen, gjennomføring av analyser av utviklingen i indikatorene og organisering av arbeidet slik at denne informasjonen kan nå bredt ut.
- En informasjonsstrategi for å trekke flere med i arbeidet for bærekraftig utvikling.

Et sentralt formål med Nasjonal Agenda 21 er at den skal bidra til bedre koordinering og mer effektiv politikk for bærekraftig utvikling. Handlingsplanen vil være koordinert med og bygge på ulike eksisterende planer og strategier og vil slik bidra til en bedret integrasjon av politikken framover. Handlingsplanen skal i første rekke

følges opp i de enkelte departementers meldinger og proposisjoner som omhandler konkrete politikkforslag knyttet til bærekraftig utvikling. Dette vil bidra til at arbeidet med bærekraftig utvikling i årene framover blir en integrert del av de sentrale politiske prosessene. På miljøområdet bør handlingsplanen følges opp i *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. For å sørge for god koordinering mot hovedlinjene i regjeringens økonomiske politikk, er det også naturlig med en omtale i nasjonalbudsjettet og dokumenter av langtidsprogramkarakter.

Ny informasjon vil gjøre det nødvendig å revidere de konkrete målsetningene som den Nasjonale Agenda 21 bygger på. Politikken på ulike områder må justeres fortløpende i lys av ny informasjon, men handlingsplanen vil også gjennomgå og revideres med faste mellomrom. Som et utgangspunkt synes det hensiktsmessig at en foretar en slik revisjon hvert 4. år.

Arbeidet med bærekraftig utvikling har en langsiktig horisont. Analysene som arbeidet med bærekraftig utvikling baserer seg på må også ha en tilstrekkelig lang horisont for å legge et godt grunnlag for handling i dag. Tidshorisonten for konkrete politiske mål vil avhenge av ulike faktorer, bl.a. internasjonale forpliktelser og mål som det internasjonale samfunnet har satt seg. Tusenenårsmålene har tallfestete mål for 2015.

På sentrale områder vil planen ha konkrete mål og indikatorer. For å vurdere om en nærmer seg målene er det avgjørende å ikke bare ha indikatorer for historisk utvikling, men også ha en begrunnet oppfatning av utviklingen framover. Som et ledd i oppfølgingen av handlingsplanen vil det derfor presenteres framskrivninger med konsistente analyser av utviklingen i økonomi og miljø. De langsiktige framskrivingene som gjøres vil i større grad knyttes opp mot arbeidet for bærekraftig utvikling.

Handlingsplanen vil presentere et begrenset sett av foreløpige indikatorer på områder som er sentrale for bærekraftig utvikling. Det vil bli nedsatt et utvalg som vil arbeide videre med å utvikle indikatorer. Med utgangspunkt i utvalgets tilrådning vil det bli etablert et mer komplett sett av indikatorer.

Utvalget vil også få i oppgave å utarbeide årlige rapporter knyttet til utviklingen i indikatorene. Rapportene som vil bli sendt på åpen høring, vil kunne bli et viktig bidrag i oppfølging av handlingsplanen gjennom å bidra til å belyse utviklingen og skape oppmerksomhet rundt arbeidet med bærekraftig utvikling.

Arbeidet med bærekraftig utvikling må forankres politisk, organisatorisk og budsjettmessig, slik at det foreligger klare ansvarsforhold for oppfølgingen. Ulike land har på dette området valgt forskjellige løsninger. Mens enkelte land har knyttet dette ansvaret til regjeringssjefens kontor, har andre land lagt det til et departement eller et utvalg av departementer.

Arbeidet med den nasjonale handlingsplanen har vært ledet av statssekretærutvalget for Nasjonal Agenda 21. Utvalget har vært ledet av Finansdepartementet og har ellers bestått av representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Utenriksdepartementet/Utvikling og Statsministerens kontor.

Et slikt statssekretærutvalg, som dekker sentrale politikkområder knyttet til bærekraftig utvikling har vært en hensiktsmessig måte å politisk forankre arbeidet med handlingsplanen. Regjeringen vil fram mot framleggelsen av handlingsplanen vurdere hvordan det er mest hensiktsmessig å politisk forankre det videre arbeidet med bærekraftig utvikling. En mulighet er å videreføre statssekretærutvalget ledet av Finansdepartementet.

Blant oppgavene vil kunne være å bidra til oppfølgingen av handlingsplanen gjennom og medvirke til koordinering av de ulike politikkområdene, ha ansvar for oppfølgingen når det gjelder indikatorer og være adressat for den årlige rapporten som vil utarbeides av utvalget som arbeider med indikatorene.

En viktig del av oppfølgingen vil være å videreutvikle møteplasser mellom ulike aktører i arbeidet for bærekraftig utvikling, staten, kommuner, næringsliv og organisasjoner. Hvilke nye møteplasser som er påkrevd, må ses i lys av hva som i dag kan være udekkete behov. Det kan dreie seg om faste konferanser, nasjonale og lokale fora og fora som tar opp viktige deler av arbeidet med bærekraftig utvikling. Det vil legges opp til en dialog med lokalforvaltning, næringsliv og organisasjoner for å finne fram til egnede fora for kontakt.

For å trekke befolkningen med i arbeidet med bærekraftig utvikling vil Regjeringen i forbindelse med framleggelsen av Nasjonalbudsjettet legge fram en strategi for informasjonsarbeidet knyttet til bærekraftig utvikling. Dette ble allerede varslet i den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling som ble lagt fram i august 2002. Informasjonsstrategien er et av de viktigste virkemidlene for å involvere flere i arbeidet med bærekraftig utvikling, og ikke minst for å kunne øke kunnskap, gi kompetanse og gjennom det endre adferd og handlingsmønstre hos alle aktører.

Skolen vil ha en viktig rolle å spille når det gjelder å øke kunnskapen om bærekraftig utvikling. Opplæring i de komplekse sammenhengene knyttet til miljø og utviklingsspørsmål bør ha en viktig plass i opplæringen, og være forankret i læreplanene på alle trinn. Nettverk for miljølære er et hjelpemiddel som gir skolen støtte til slik opplæring. Hovedaktiviteten for elevene er undersøkelser i lokalmiljøet, knyttet til biologisk mangfold, arealbruk, kulturminner, luft- og vannforurensning og deltakelse i kildesortering og avfallsgjenvinning mv. Oppgavene blir satt i et større globalt perspektiv. Læringsarbeidet er et tilskudd til det lokale Agenda 21-arbeidet.

Regjeringen vil utfordre kommuner, næringsliv og organisasjoner til å konkretisere hvordan ulike samfunnsaktører kan gi sine bidrag til en bærekraftig utvikling gjennom en partnerskapsstafett, der aktørene gjennom å vise til hvilken innsats man selv vil mobilisere utfordrer andre til å ”gjøre det samme”. Et formål med slike partnerskap bør være å fremme samarbeid på tvers av vante strukturer og utløse miljøforbedringer.

Del 2 - Analyser

2.1 Viktige internasjonale trender og utfordringer

2.1.1 Befolkningsutvikling

Mens verdens befolkning bare ble doblet fra starten på vår tidsregning til 1600-tallet, ble den firedoblet på 1900-tallet. Dette reflekterer at dødeligheten, og spesielt barnedødeligheten, falt sterkt. En går fra en situasjon med både høy dødelighet og høy fruktbarhet (antall barn pr kvinne) til en situasjon med lav dødelighet og lav fruktbarhet. Dødeligheten faller først, og deretter fruktbarheten. Befolkningsveksten har derfor økt, for så å avta. Vekstraten i verdens befolkning nådde en topp i slutten av 1960-årene, med vel 2 prosent. Nå er den nede i drøyt 1,2 prosent, tilsvarende en økning på 77 millioner personer pr. år. I følge middelalternativet i FNs befolkningsframskriving 2002 vil veksten avta til 0,33 prosent i 2050. Folkemengden i verden anslås til 8,9 milliarder i 2050, jf. tabell 1. Hele befolkningsveksten på 2,6 milliarder til 2050 ventes i utviklingslandene. Befolkningsveksten utgjør en av hovedutfordringene i forbindelse med bærekraftig utvikling. Europas befolkning ventes å falle og å utgjøre 7 prosent av verdens befolkning i 2050. I 1900 var Europas befolkning tre ganger større enn Afrikas. I 2050 ventes Afrikas befolkning å være nesten tre ganger større enn Europas.

Tabell 1. Folkemengden i verden fordelt på regioner i 1950, 2003 og 2050.
Middelalternativet i FNs befolkningsframskriving 2002.

	Millioner personer			Andel av befolkningen. Pst.		
	1950	2003	2050	1950	2003	2050
Verden	2519	6301	8919	100,0	100,0	100,0
Industrilandene	813	1203	1220	32,3	19,1	13,7
Utviklingslandene	1706	5098	7699	67,7	80,9	86,3
Afrika	221	851	1803	8,8	13,5	20,2
Asia	1398	3823	5222	55,5	60,7	58,5
Europa	547	726	632	21,7	11,5	7,1
Latin-Amerika	167	543	768	6,6	8,6	8,6
Nord-Amerika	172	316	448	6,8	5,0	5,0
Oceania	13	31	46	0,5	0,5	0,5

Kilde: United Nations Population Division (2003): 2002 Revision of the official United Nations population estimates and projections

De siste 100 årene er dødeligheten redusert og levealderen økt kraftig i alle regioner i verden. Dette skyldes medisinske fremskritt, bedre ernæring, økt tilgang på rent vann og bedre sanitærforhold. Bare de siste 50 år er barnedødeligheten i verden redusert med to tredjedeler. I 1900 var forventet levealder i utviklingslandene 30 år, i 1950 var den i overkant av 40 år. Forventet levealder i utviklingslandene anslås nå til rundt 63 år og ventes å øke til 73 år i 2050. I industrilandene ventes forventet levealder å øke fra 76 år til 82 år i 2050.

De siste 25 årene har forventet levealder i utviklingslandene økt med 8,5 år, jf. tabell 2¹. I OECD-landene har økningen vært 6 år. De siste 30 årene er andelen barn som dør før fylte 5 år i utviklingslandene nesten halvert. Det er fortsatt høy barnedødelighet i enkelte regioner. Over 7 millioner barn døde før fylte 5 år i 1998. Rundt 5 millioner av dødsfallene fant sted i Sør-Asia og Afrika sør for Sahara.

I 1995 døde over 500 000 kvinner i forbindelse med svangerskap og fødsel. 99 prosent av dødsfallene var i utviklingsland. I flere fattige utviklingsland er sannsynligheten for å dø i forbindelse med en enkelt fødsel rundt 1 pst. Det er gjort begrenset framgang i forhold til tusenårs målet om å redusere mødredødeligheten med $\frac{3}{4}$ fra 1990 til 2015, selv om virkemidlene, en sterk utbygging av primærhelsetjeneste og utdanning av fødselshjelpere, er kjent.

På grunn av hiv/aids har forventet levealder i Afrika sør for Sahara falt de siste årene. Uten hiv/aids hadde levealderen økt som gjennomsnittet for utviklingslandene de siste 25 år. I Øst-Europa og Samveldet av uavhengige stater har forventet levealder falt som følge av svak økonomisk utvikling.

Tabell 2 Viktige trekk ved befolkningsutviklingen

	Befolkning 2000, millioner	Årlig befolknings- vekst, prosent		Fruktbarhet (barn pr. kvinne)		Forventet levealder ved fødsel, år		Andelen barn som dør før de fyller 5 år, pst.	
		1975- 2000	2000- 2015	1970- 75	1995- 2000	1970- 75	1995- 2000	1970	2000
Verden	6057	1,6	1,2	4,5	2,8	59,9	66,4	14,6	8,1
Utviklingsland	4695	1,9	1,4	5,4	3,1	55,6	64,1	16,6	8,9
-Arabiske land	246	2,7	2,0	6,5	4,1	51,9	65,9	20,4	6,1
-Øst-Asia og Stillehavet	1859	1,5	0,8	5,0	2,1	60,4	68,8	12,6	4,3
-Latin-Amerika og Karibia	513	1,9	1,3	5,1	2,7	61,1	69,4	12,3	3,7
-Sør-Asia	1402	2,1	1,5	5,6	3,6	49,9	61,9	20,3	9,4
-Afrika Sør for – Sahara	606	2,8	2,4	6,8	5,8	45,3	48,8	22,3	17,4
Øst-Europa og Samveldet av uavhengige stater	397	0,5	-0,2	2,5	1,5	69,2	68,4	4,2	2,5
OECD	1129	0,8	0,5	2,5	1,8	70,4	76,4	5,3	1,4
Rike OECD-land	852	0,6	0,3	2,1	1,7	72,1	77,8	2,6	0,6
-Norge	4,5	0,4	0,3	2,2	1,8	74,8	78,1	1,5	0,4

Kilde: UNDP (2002): Human Development Report 2002.

Nedgang i barnedødelighet, økt utdanning for kvinner og økt utbredelse av prevensjon har bidratt til et stort fall i fruktbarheten. I utviklingslandene utenom Afrika sør for Sahara er i gjennomsnitt fruktbarheten om lag halvert de siste 25 år. I OECD-landene har fruktbarheten kommet ned i 1,8 barn pr kvinne. I mange europeiske land er fruktbarheten svært lav. Spania og Italia har en fruktbarhet på 1,2 og Tyskland har

¹ Tallene i tabell 2, fra Human Development Report (HDR) 2002 er utarbeidet før siste befolkningsframskrivning fra FN og vil bli oppdatert når HDR 2003 foreligger.

1,3. En fruktbarhet på 2,1 er nødvendig for å opprettholde nivået på befolkningen på lang sikt.

Nedgangen i fruktbarhet og dødelighet øker gjennomsnittsalderen i befolkningen. I OECD-området vil andelen eldre øke framover. Forsørgelsesbyrden, som reflekterer forholdet mellom antall i yrkespassiv og yrkesaktiv alder, vil endres lite mot 2015 fordi økningen i andelen eldre nesten motsvares av nedgangen i andelen barn. Deretter vil en sterk økning i andelen eldre øke forsørgelsesbyrden utover i århundret. I Europa ventes andelen over 60 år å øke fra 20 pst. i 2000 til 35 pst. i 2050.

I utviklingslandene faller fruktbarheten sterkt og andelen i yrkesaktiv alder i befolkningen øker. Forsørgelsesbyrden ventes å falle fra 61 forsørgete pr 100 i yrkesaktiv alder i 2000 til 53 i 2015, likt med nivået i OECD. Det vil ha viktige positive økonomiske og sosiale konsekvenser.

2.1.2 Økonomiske trender

Inntekt pr. innbygger i verden har aldri økt raskere enn i perioden etter 1950. Verdens bruttoprodukt er nå over 6 ganger høyere enn i 1950, mens befolkningen bare er litt mer enn doblet. Veksten har vært høyest i utviklingslandene, men fordi disse har hatt høy befolkningsvekst, er bruttoprodukt pr innbygger vokst om lag like mye som i industrilandene. I Asia er BNP pr innbygger rundt 5 ganger så høyt som i 1950, i Latin-Amerika og Nord-Afrika er inntektsnivået doblet. I Afrika sør for Sahara er økningen bare rundt 20 prosent.

Inntektsforskjellene mellom rike og fattige land økte betydelig fra 1900 fram til 1960-tallet. Mens forskjellene mellom rike land og de fattigste, hvorav mange er i Afrika sør for Sahara, har fortsatt å øke kraftig, har inntektsnivået i land hvor flertallet av befolkningen i utviklingslandene bor, vokst raskere enn i rike land.

UNDP har i Human Development Report 2002 anslått at den årlige veksten pr innbygger var på 3,1 pst i utviklingslandene i 1990-årene, og 1,7 prosent i OECD-landene. Tabell 3 viser Verdensbankens anslag for årlig vekst i BNP pr innbygger i ulike grupper land helt fra 1970-årene, og framskrivinger av vekst til 2015. BNP er ikke kjøpekraftsjustert, og Øst-Europa og tidligere Sovjet inngår i gruppen lav- og mellominntektsland.

For utviklingslandene ventes tiltakende og høy vekst i inntekt pr innbygger. I mange av landene har institusjoner og økonomisk politikk bedret seg betydelig de siste årene. De neste 15 årene vil andelen barn i utviklingslandene falle sterkt i forhold til andelen yrkesaktive. Dette bidrar i seg selv til et løft i BNP pr innbygger. Nedgang i familiestørrelse bidrar også til økt sparing og investering. Verdensbanken venter at spare- og investeringsratene vil øke i mange utviklingsland.

Tabell 3. Årlig vekst i BNP pr innbygger i ulike grupper av land

	1970-tallet	1980-tallet	1990-tallet	2001-2005	2006-2015
Høyinntektsland	2,6	2,5	1,8	1,5	2,4
OECD	2,6	2,5	1,8	1,5	2,4
Andre høyinntektsland	5,1	3,3	3,6	1,7	3,3
Lav- og mellominntektsland	2,6	0,7	1,6	2,4	3,5
Lav- og mellominntektsland eksklusive Sør- og Øst-Europa og SUS	3,1	0,9	2,9		
Øst-Asia og Stillehavet	4,6	5,6	6,4	5,1	5,4
Europa og Sentral-Asia	2,5	0,7	-1,9	3,3	3,4
Latin-Amerika og Karibia	3,3	-0,9	1,6	0,3	2,6
Midt-Østen og Nord-Afrika	3,6	-0,6	1,0	1,3	1,3
Sør-Asia	0,7	3,4	3,3	3,5	4,0
Afrika Sør for Sahara	0,5	-1,2	-0,4	0,8	1,6

Kilde: Verdensbankens Global Economic Prospects and the Developing Countries 2003.

2/3 av utviklingslandenes befolkning bor i Asia. I Øst-Asia og Stillehavet, med Kina som det befolkningsmessig dominerende landet, har veksten pr innbygger vært rundt 6 prosent pr. år de siste 20 årene. Også Sør-Asia, med India som det mest folkerike landet, har hatt klart høyere vekst i BNP pr innbygger enn industrilandene. I begge regionene ventes en fortsatt sterk opphenting av industrilandene.

Den økonomiske utviklingen i Afrika sør for Sahara hvor 10 pst av verdens innbyggere bor, har vært svak. Fra tidlig i 1980-årene til midten av 1990-tallet vokste økonomien i gjennomsnitt rundt 2 prosent pr år. Befolkningen vokste imidlertid med rundt 3 pst, og BNP pr innbygger falt med rundt 1 pst årlig. I siste del av 1990-årene tok den økonomiske veksten seg opp til vel 3 pst pr år, og BNP pr innbygger startet å vokse. Til tross for enkelte tilbakeslag har institusjoner og økonomisk politikk bedret seg klart i regionen de siste årene.

Det mest sentrale målet for verdenssamfunnet er å redusere fattigdommen. Når det gjelder inntektsfattigdom, er målet å halvere andelen av befolkningen som lever i ekstrem fattigdom, dvs. under 1 USD pr dag. I løpet av 1990-årene falt antall ekstremt fattige med over 120 millioner mennesker, og andelen av utviklingslandenes befolkning som lever under 1 USD pr dag falt fra 29,6 til 23,2 prosent, jf. tabell 4. Verdensbanken venter at andelen faller til drøyt 13 prosent i 2015, og at målet om halvering av andelen ekstremt fattige derfor nås.

Økonomisk vekst er avgjørende for fattigdomsreduksjon. I gjennomsnitt faller andelen ekstremt fattige i et land med 1-2 pst når inntekt pr. innbygger øker med 1 pst. En dobling av inntekt pr innbygger i et land reduserer i gjennomsnitt andelen ekstremt fattige til $\frac{1}{4}$ - $\frac{1}{2}$ av opprinnelig nivå. Halveringen i andelen ekstremt fattige i Øst-Asia i løpet av 1990-årene reflekterer den sterke økonomiske veksten i regionen. Også i Sør-Asia var det en klar nedgang i andelen fattige. At andelen fattige holdt seg om lag uendret i Latin-Amerika, til tross for økonomisk vekst, reflekterer at inntektsforskjellene økte på 1990-tallet.

Tabell 4. Utviklingen i antall (millioner) og andel (pst) av befolkningen som lever på mindre enn 1 USD pr. dag

	Millioner som lever under 1 USD pr dag			Prosent av befolkningen som lever under 1 USD pr dag		
	1990	1999	2015	1990	1999	2015
Øst-Asia og Stillehavet	486	279	80	30,5	15,6	3,9
Europa og Sentral-Asia	6	24	7	1,4	5,1	1,4
Latin-Amerika og Karibia	48	57	47	11,0	11,1	7,5
Midt-Østen og Nord-Afrika	5	6	8	2,1	2,2	2,1
Sør-Asia	506	488	264	45,0	36,6	15,7
Afrika sør for Sahara	241	315	404	47,4	49,0	46,0
Totalt	1292	1169	809	29,6	23,2	13,3

Kilde: Verdensbankens Global Economic Prospects and the Developing Countries 2003.

De fattigste landene har lavest økonomisk vekst, høyest befolkningsvekst og har dermed en økende andel både av utviklingslandenes befolkning og av andelen av utviklingslandenes befolkning som lever i ekstrem fattigdom. I 1990 befant 20 prosent av verdens ekstremt fattige seg i Afrika sør for Sahara. I 2015 ventes halvparten av verdens ekstremt fattige å bo her.

2.1.3 Ernæring, landbruk og vann

Ernæringssituasjonen i verden har bedret seg kraftig de siste tiårene. Kaloriinntaket pr innbygger i utviklingslandene har nærmet seg kaloriinntaket i industrilandene. Siden midten av 1960-årene har kaloriinntaket pr innbygger i utviklingslandene økt med rundt 600 kilokalorier, eller 30 prosent, jf. tabell 5. FAO venter at kaloriinntaket vil fortsette å nærme seg inntaket i industrilandene. Utviklingen var spesielt positiv i Øst-Asia, regionen med lavest kaloriinntak midt på 1960-tallet. Kaloriinntak pr innbygger er økt med hele 50 prosent.

Tabell 5. Matvareforbruk kcal/innbygger/dag

	1964-66	1974-76	1984-86	1997-99	2015	2030
Verden	2358	2435	2655	2803	2940	3050
Utviklingsland	2054	2152	2450	2681	2850	2980
Afrika sør for Sahara	2058	2079	2057	2195	2360	2540
Nære Østen og Nord-Afrika	2290	2591	2953	3006	3090	3170
Latin-Amerika og Karibia	2393	2546	2689	2824	2980	3140
Sør-Asia	2017	1986	2205	2403	2700	2900
Øst-Asia	1957	2105	2559	2921	3060	3190
Industriland	2947	3065	3206	3380	3440	3500
Overgangsøkonomier	3222	3385	3379	2906	3060	3180

Kilde: FAO (2002): World Agriculture: towards 2015/2030.

FAO anslår at produksjon og forbruk av matvarer i verden økte med 2,2 prosent årlig i perioden 1969-1999. Forbruket økte årlig med 1,1 prosent i industrilandene og 3,7 prosent i utviklingslandene. Produksjonen økte årlig med 1,3 prosent i industrilandene og 3,5 prosent i utviklingslandene. I perioden 1999-2030 ventes produksjon og forbruk å vokse prosentvis saktere. Det reflekterer at befolkningsveksten er fallende, samtidig som en økende andel av verdens befolkning bor i land som har nådd et høyt matforbruk. Produksjonen ventes å øke med 0,8 prosent årlig i industrilandene og 2 prosent i utviklingslandene. Forbruket ventes å øke med 0,7 prosent årlig i

industrielandene og 2,2 prosent i utviklingslandene. I lys av at utviklingslandene ventes å ha høyere vekst i forbruk enn produksjon antas netto matvareimport i utviklingslandene å øke fra 9 prosent av forbruket i slutten av 1990-årene til 14 prosent i 2030.

FAO venter at jordbruksarealet i utviklingslandene øker med 12,5 prosent de neste 30 årene. Dette er lavere enn veksten i areal de siste 30 årene. Det meste av økningen i produksjonen vil komme fra økt arealproduktivitet. FAO anslår at en gjennomsnittlig kornavling var på 190 kilo pr. dekar i utviklingslandene rundt 1980, 260 kilo på slutten av 1990-årene og vil øke til 310 kilo i 2015. Fra rundt 1980 til slutten av 1990-årene ble kjøttforbruket per innbygger i utviklingslandene nær doblet fra 14 til 26 kilo. Forbruket ventes å nå 37 kilo i 2030. I industrielandene var kjøttforbruket 88 kilo pr innbygger på slutten av 1990-tallet. I USA var forbruket 120 kilo pr. innbygger. I Japan var forbruket 42 kilo.

Andelen underernærte i utviklingslandene falt fra 37 prosent rundt 1970 til 17 prosent, eller 776 millioner personer på slutten av 1990-årene. Andelen underernærte har ligget relativt stabilt over 30 prosent i Afrika sør for Sahara. På slutten av 1990-årene var det 11 millioner underernærte i industrielandene og 27 millioner underernærte i overgangsekonomiene. FAO venter at antall og andel underernærte vil fortsette å gå ned i utviklingslandene, jf. tabell 6. Nedgangen ventes ikke å være rask nok til å nå det internasjonale målet om halvering av andelen underernærte fra 1990 til 2015. For å nå målet kreves ekstra satsing på jordbruket i utviklingsland.

Tabell 6. Underernærte i utviklingsland i millioner og prosent

	Underernærte i prosent av befolkning				Millioner undernærte			
	1990-92	1997-99	2015	2030	1990-92	1997-99	2015	2030
Utviklingsland	20	17	11	6	815	776	610	443
Afrika sør for Sahara	35	34	23	15	168	194	205	183
Nære Østen og Nord-Afrika	8	9	7	5	25	32	37	34
Latin-Amerika og Karibia	13	11	6	4	59	54	40	25
Sør-Asia	26	24	12	6	289	303	195	119
Øst-Asia	16	11	6	4	275	193	135	82

Kilde: FAO (2002): World Agriculture: towards 2015/2030.

Reduksjon av underernæring vil være viktig for å øke arbeidskraftens produktive evne og for å øke motstandskraft mot sykdommer. FAO anslår at vel halvparten av barnedødeligheten i verden direkte skyldes underernæring eller svekket motstandskraft mot sykdommer pga underernæring. Mesteparten av sult og underernæring i verden skyldes langvarig og dyp fattigdom. Kun ca. 5-10 prosent skyldes spesielle hendelser som tørke, oversvømmelse, væpnet konflikt, politisk, sosial og økonomisk uro. I juni 2002 sto 32 land overfor matvarekriser. Tørke og konflikt var de vanligste årsakene og Afrika var hardest rammet.

Jordbruket står for nesten 70 prosent av verdens forbruk av vann. I mange regioner er det økende knapphet på vann. Mange land med vannknapphet bruker mer vann enn tilgangen. FAO anslår at 10 av 93 utviklingsland er i en kritisk situasjon mht. vannforbruk. Det er i mange land et klart behov for å effektivisere bruken av vannet.

Tilgang på vann vil være en viktig begrensende faktor for jordbruksvekst i Sør-Asia og Nord-Afrika.

Andelen av utviklingslandenes befolkning uten tilgang til rent drikkevann falt i følge Verdensbankens World Development Indicators Database fra 27,3 pst i 1990 til 21,3 pst i 2000. I Afrika sør for Sahara, regionen med dårligst dekning, falt andelen uten rent drikkevann fra 51,3 til 44,6 pst fra 1990 til 2000.

Samlet produksjon av fisk og sjømat er nesten doblet fra 65 millioner tonn i 1970 til 125 millioner tonn i 1999. Inntaket pr person i verden var i 1999 16,3 kilo. FAO anslår at forbruket i 2030 vil nå 150-160 millioner tonn, eller 19-20 kilo pr. person. På grunn av alvorlig overfiske er nå rundt 3/4 av fiskebestander i havet overfisket, utryddet eller utnyttet helt opp til bærekraftig nivå. Videre vekst i fiskefangst vil måtte være meget begrenset. På 1990-tallet stanset veksten i fangst på 80-85 millioner tonn pr år, som er nær maksimal bærekraftig fangst. Akvakultur kompenserte på 1990-tallet for avtakende vekst i fangst, gjennom å doble sin andel av verdens fiskeproduksjon. FAO venter at produksjonen i akvakultur vil øke med 5-7 prosent pr år fram til 2015.

FAO peker på viktige miljøutfordringer for jordbruket knyttet til biodiversitet og forurensning fra nitrogen i gjødsel. FAO venter ikke at global oppvarming vil ha vesentlige konsekvenser for verdens samlede jordbruksproduksjon. I tempererte og nordlige områder kan avlingene øke. I deler av tropiske og subtropiske områder, vil klimaendringer kunne lede til lavere avlinger, redusere matvaresikkerheten og øke behovet for matvareimport. Økt havnivå vil kunne true jordbruksproduksjonen i lavtliggende land som Bangladesh og Egypt.

3/4 av verdens fattige og underernærte bor på landsbygda i utviklingslandene. Omfanget av underernæring reflekterer blant annet lav produktivitet i landbruket og mangel på kjøpekraft. FAO peker på at for å bedre livssituasjonen er det viktig å øke investeringene i landbruket og adgangen til vestlige markeder.

2.1.4 Utdanning og menneskelig kapital

Både i utviklingsland og i industriland mottar barn og ungdom et stadig bedre utdanningstilbud. Utdanningsnivået i den voksne befolkningen og den menneskelige kapitalen vokser betydelig. I utviklingslandene har utdanningsnivået i befolkningen vokst meget sterkt fra et svært lavt nivå.

I 1998 var 113 millioner barn i verden i grunnskolealder uten skoletilbud, hvorav 46 millioner både i Afrika sør for Sahara og i Sør-Asia. På grunn av det sterke fallet i fruktbarheten, er antall barn i grunnskolealder i verden bare ventet å øke med 9 millioner i løpet av de neste 15 årene. Mens antallet barn i skolealder ventes å falle sterkt i Øst-Asia, ventes antallet å øke med 34 millioner i Afrika sør for Sahara. Full grunnskoledekning i denne regionen i 2015 krever derfor at det etableres hele 80 millioner nye elevplasser.

Tabell 7. Utvikling i andelen barn i grunnskolen og kjønnsulikhet i skolesystemet. Prosent

Region	Andel av barna i normal grunnskolealder som er i skolen		Antall jenter i forhold til antall gutter i grunn- og videregående skole	
	1990	1998	1990	1998
Øst-Asia og Stillehavet	96	97	85	93
Europa og Sentral-Asia	86	93	94	96
Latin-Amerika og Karibia	84	94	99	102
Midt-Østen og Nord-Afrika	82	86	79	80
Sør-Asia	66	73	65	77
Afrika sør for Sahara	54	60	80	83

Kilde: 2000 A Better World for All.

Kjønns sammensetningen i grunn- og videregående skole er i bedring, jf. tabell 7. Mange land vil likevel neppe greie å nå tusenårs målet om full likhet innen 2005.

Andelen som påbegynner utdanning ut over grunnskolen, er doblet for gutter og nesten tredoblet for jenter i utviklingslandene siden 1970. Noe over halvparten av guttene og noe under halvparten av jentene påbegynner nå slik utdanning. Utdanningsnivået og kompetansen i arbeidsstyrken øker derfor sterkt. I Kina økte gjennomsnittlig antall år med utdanning i arbeidsstyrken fra under 1 år i 1950, da den overveiende delen av den voksne befolkningen ikke hadde noe skolegang, til 6 år tidlig på 1990-tallet. International Institute for Applied Systems Analysis anslår at i regionen Kina og sentralplanlagte Asia vil mer enn 70 prosent av befolkningen ha utdanning ut over grunnskolen i 2030 mot 47 prosent i 2000. I Afrika sør for Sahara ventes andelen å øke fra 19 prosent i 2000 til 35 prosent i 2030.

Tabell 8. Andelen av befolkningen over 15 år som er analfabeter i utviklingsland

	1970	1980	1990	2000	2015
Alle utviklingsland	52	42	33	26	19
-menn	40	31	24	19	14
-kvinner	65	53	42	34	24
Afrika sør for Sahara	72	62	51	40	26
Latin-Amerika og Karibia	26	20	15	11	7
Øst-Asia og Stillehavet	43	30	20	14	7
Sør- og Vest-Asia	68	61	53	45	34
Arabiske land og Nord-Afrika	71	61	50	40	28

Kilde: UNESCO.

Andelen voksne i utviklingslandene som er analfabeter er halvert på 30 år, jf. tabell 8. Fordi befolkningsveksten har vært høy i mange utviklingsland, har antallet ligget relativt stabilt over 800 millioner personer. UNESCO venter en fortsatt klar nedgang i andelen analfabeter, og antallet ventes også å falle.

Andelen av ungdomskullene som påbegynner høyere utdanning er doblet i industrilandene de siste 30 årene, jf. tabell 9. Andelen blant kvinner er nesten tredoblet og er nå klart høyere enn for menn.

Tabell 9. Prosent av årskull som påbegynner høyere utdanning i industrilandene

	1970	1980	1990	1997
I alt	26	36	45	52
Menn	32	36	43	48
Kvinner	20	36	46	56

Kilde: UNESCO.

2.1.5 Utfordringer for utvikling og fattigdomsreduksjon

Noen økonomier – de asiatiske tigre, Taiwan, Korea, Hong Kong og Singapore startet fra et lavt økonomisk nivå og har nå et BNP pr innbygger rundt ti ganger så høyt som for 40 år siden. Også mange andre asiatiske land har etter hvert gjort imponerende framskritt. I Afrika sør for Sahara har utviklingen etter en positiv periode i 1960- og 70-årene gjort at regionen økonomisk sett er tilbake der den startet. Årsaken til at utviklingsland har hatt ulik utvikling er sammensatt og er en kombinasjon av historiske og geografiske forhold, utviklingsstrategi og ytre omstendigheter.

Mange asiatiske land satset på utdanning, noe som har fremmet god institusjoner. Fattige land med godt utdanningsnivå vokser raskere enn andre og har størst gevinst ved handelsliberalisering, fordi befolkningen har evne til å ta i bruk nye produkter og teknologi. Handel bidrar til økonomisk vekst gjennom at relative fortrinn og stordriftsfordeler blir utnyttet, gjennom effektivitetsgevinster og teknologioverføring. En eksportorientert vekststrategi, som mange asiatiske land har hatt, bidrar til at en rask økning i industriproduksjonen ikke blir begrenset av etterspørselen i hjemmemarkedet. En stor eksport gir også økonomisk rom for import av teknologi.

Den svake utviklingen i Afrika sør for Sahara reflekterer en kombinasjon av mange faktorer; svakt styresett med stor korrupsjon og dårlig økonomisk politikk, lavt utdanningsnivå, høy befolkningsvekst, effekter av hiv/aids og generelt høy sykkelighet, undernæring, konflikter innenfor og mellom land, dårlig beliggenhet i forhold til vannveier og handel. Fordi sjøtransport er klart billigere enn landtransport er kystområder og områder ved store vannveier oftest mer utviklet enn innlandsområder som har en tendens til å bli økonomisk marginalisert. Dette kan ses i sentral-Asia, det indre av Latin-Amerika og i Afrika sør for Sahara. I Afrika sør for Sahara bor en spesielt stor del av befolkningen langt fra kyst eller vannveier.

Årsakene til at mange utviklingsland ikke har høyere handel er sammensatte; proteksjonisme fra rike land, dårlig økonomisk politikk, svak kapasitet til å drive handel, dårlig infrastruktur og beliggenhet med hensyn til vanntransport og prisfall på råvarer. Etterspørselen i verden vris kontinuerlig i retning av varer og tjenester med høyt kompetanseinnhold og lavt råvareinnhold. Verdensbankens prisindeks for råvarer utenom energivarer er halvert mellom 1980 og 1998. Land som har blitt hengende igjen i råvareeksport har fått svekket bytteforholdet overfor utlandet. Norges 5 hovedsamarbeidsland i Afrika er et eksempel. Fra 1980 til 1998 falt eksportpriser i forhold til importpriser med 73 prosent i Uganda, 53 prosent i Mosambik, 43 prosent i Tanzania, 38 prosent i Zambia og 14 prosent i Malawi. Til

sammenlikning ble Kinas bytteforhold bedret med 10 prosent. Her er industrivarenes andel av eksporten høy og økende.

Det er en overordnet utfordring å legge forholdene til rette for å integrere de fattigste landene i verdensøkonomien. Det har vært anslått at en åpnere verdenshandel med økt markedsadgang for utviklingsland er minst like viktig for å bekjempe fattigdom som bistand. Noe av det viktigste rike land kan gjøre for å støtte opp under fattigdomsbekjempelse er å åpne egne markeder for utviklingslandenes produkter. Dette vil både øke prisene og volumene på utviklingslandenes eksport. Handelshindringene er høyest på matvarer og tekstiler som er varer som produseres av de fattigste i utviklingslandene. Det er også i utviklingslandene egne interesser å nedbygge handelshindringene seg imellom.

Agenda 21 vedtatt i Rio understreker betydningen av å bygge ned handelshindringer: "The removal of existing distortions in international trade is essential. In particular, the achievement of this objective requires that there be substantial and progressive reduction in the support and protection of agriculture – covering internal regimes, market access and export subsidies – as well as of industry and other sectors, in order to avoid inflicting large losses on more effective producers, especially in the developing countries. Thus, in agriculture, industry and other sectors, there is scope for initiatives aimed at trade liberalization and at policies to make production more responsive to environment and development needs. Trade liberalization should therefore be pursued on a global basis across economic sectors so as to contribute to sustainable development."

I Afrika sør for Sahara har kamp om ressursinntekter bidratt til å vedlikeholde konflikter. I gjennomsnitt har paradoksalt nok land med mye naturressurser hatt svakere økonomisk vekst over tid, enn land med lite ressurser. Store "ressursgaver" har tatt fokus vekk fra langsiktig vekst, stor bruk av ressursinntekter har gjort økonomiene sårbare for prisfall, bidratt til korrupsjon og redusert presset for økonomiske reformer. Erfaringen synes å være at land som skal tåle store ressursinntekter, allerede på forhånd må ha gode institusjoner og en god økonomisk politikk for å kunne håndtere situasjonen.

Den økonomiske veksten pr innbygger i Afrika sør for Sahara ventes å tilta. Dette reflekterer blant annet bedringen i styresett i mange land knyttet til bedring i institusjoner, reduksjon av korrupsjon, bedring av den økonomiske politikken og offentlig ressursbruk.

Gjeldsletten under Highly Indebted Poor Countries (HIPC)-initiativet legger bedre til rette for en positiv utvikling enn tidligere runder med gjeldslette for fattige land. Målet med gjeldsletten er at gjenværende gjeld skal være bærekraftig (grensen er normalt 150 prosent av landets eksport). Dette innebærer at gjeldsbelastningen for landene mer enn halveres. En forutsetning for å få gjeldslette er at landene utarbeider og gjennomfører nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon med økt satsing på helse og utdanning. Mer enn 20 av de fattigste og mest gjeldstyngede landene er inne i eller kommet gjennom HIPC-prosessen.

Utviklingsbistanden har samtidig i økende grad blitt vridd fra prosjekter, ofte drevet fram av donorer, til direkte støtte til landenes egne utviklingsstrategier. Ett av flere problemer med prosjektstøtte er at det har undergravd landenes egne muligheter til å planlegge. Ressursene har vært brukt utenfor det ordinære budsjettssystemet, og svekket finansdepartementenes rolle som koordinator med ansvar for en ansvarlig budsjettpolitikk overfor andre aktører. Bistanden fra ulike donorer har ofte vært dårlig koordinert og stilt store krav til bruk av administrative ressurser hos mottakerne. Det er fortsatt store utfordringer når det gjelder å bedre koordineringen givne imellom og tilpasse bistanden til mottakerlandenes behov.

Kvaliteten på offisiell utviklingsbistand er i klar bedring og en økende andel av bistanden rettes inn mot land med høy fattigdom som har vilje og evne til å redusere fattigdommen. Fram til 1990-årene fikk land med godt styresett, men høy fattigdom ikke mer bistand enn land med dårlig styresett. Fordelingen av bilateral bistand reflekterte strategiske interesser, prioriteringer knyttet til den kalde krigen og bånd til tidligere kolonier. De nordiske landene skilte seg klart ut med en bistand rettet mot fattige land. Utviklingsbistanden til fattige land falt med 7 prosent i 1990-årene trass i bedring i styresettet i mange mottakerland. Denne trenden er nå snudd.

Bistand er en viktig inntektskilde for de fattigste landene. I flere land tilsvarer bistanden om lag 10 pst av BNP og rundt halvparten av de offentlige utgiftene. På grunn av bedring i styresettet i utviklingslandene kan et større volum av bistand utnyttes effektivt til utvikling og fattigdomsreduksjon. Mange av verdens rike land ligger likevel langt unna målet vedtatt i FN om å gi 0,7 prosent av BNI i bistand. Det er anslått at om alle tusenårsmålene skal nås, ikke bare globalt, men også i de enkelte land, krever det økte ressurser i størrelsesorden 100 mrd. USD årlig. Et slikt beløp er nesten dobbelt så høyt som utviklingsbistanden i dag. Samtidig må styresettet i de dårligst styrte utviklingslandene bedres, om ressursene skal kunne utnyttes tilstrekkelig effektivt. I mange land vil ikke bare mangel på finansielle ressurser, men også mangel på lærere og helsepersonell gjøre det krevende å nå målene.

Det er en viktig erfaring at utvikling ikke kan påtvinges utenfra. Det er avgjørende at et utviklingsland har en utviklingsfremmende politikk og satser på infrastruktur, helse og utdanning, god finansforvaltning og sikring av eiendomsrett. De rike landene påvirker imidlertid viktige rammebetingelser, gjennom handelspolitikk, bistand, og teknologioverføring. FN-konferansen om finansiering av utvikling i 2002 var en milepæl, hvor utviklingslandene forpliktet seg til å arbeide for godt styresett, og industrilandene forpliktet seg til å øke bistanden og å arbeide for samsvar mellom ulike politikkområder som påvirker utviklingslandene.

Det å bedre utviklingslandenes markedsadgang og evne til å eksportere, og øke omfanget og kvaliteten av utviklingsbistand er viktige utfordringer for de rike landene. Det bør fokuseres spesielt på å oppnå økonomisk og sosial framgang i Afrika sør for Sahara.

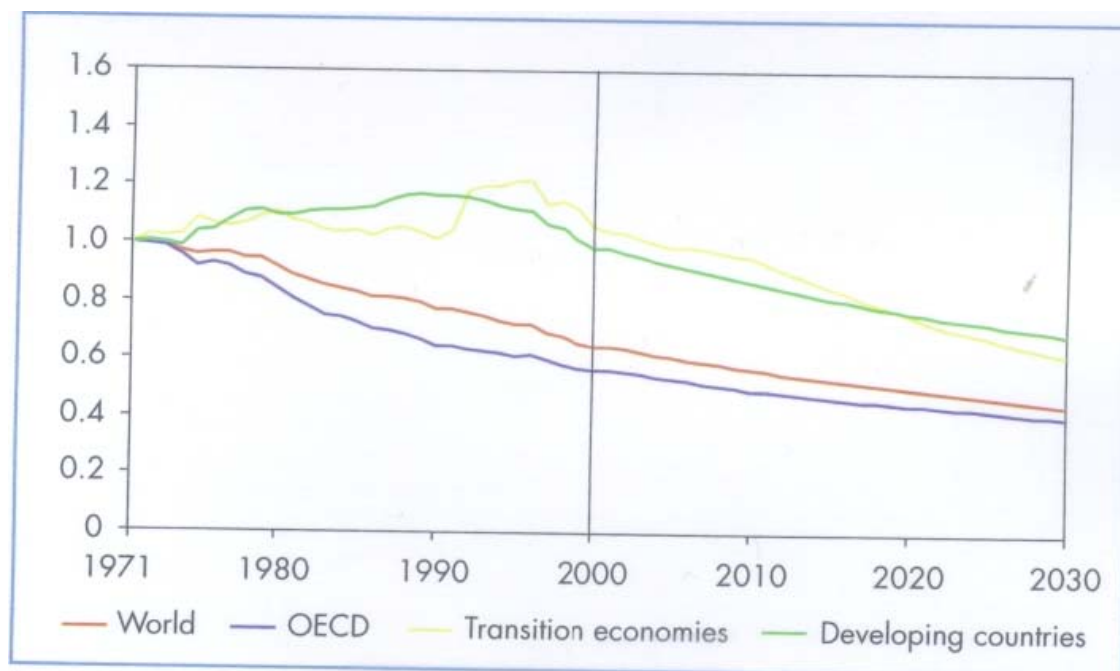
2.1.6 Trender og utfordringer i forhold til miljø, energi og andre ressurser

Menneskeskapte klimaendringer kommer i tillegg til de naturlige klimaendringene som har pågått i millioner av år. De menneskeskapte klimaendringene er forårsaket av den økte konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren som i hovedsak skyldes forbrenning av fossile brensler siden den industrielle revolusjon som startet opp på slutten av 1700-tallet.

Teknologi kan i utgangspunktet både øke og redusere miljøbelastningene. Menneskeskapte klimaendringer er en direkte følge av vår historisk sett nye teknologiske evne til å utvinne og brenne hydrokarboner i stor skala. Dersom hele verdens befolkning skulle oppnå gjennomsnittlig vestlig levestandard, ved hjelp av dagens teknologi, ville belastningene gå langt utover naturens tålegrenser også på områder der tålegrensene ennå ikke er overskredet. En hovedutfordring i arbeidet for bærekraftig utvikling er derfor hvordan økonomisk vekst kan kombineres med miljøbelastninger som holder seg innenfor naturens tålegrenser. Å få til "frakobling" mellom vekst og miljøbelastninger står sentralt i både EUs, OECDs og norsk miljøstrategi. Norge og andre industriland har greid å nå slik "frakobling" på mange områder knyttet til nasjonale og regionale miljøproblemer.

Når det gjelder enkelte viktige globale problemer har en hittil ikke oppnådd en slik frakobling. Det gjelder blant annet på klimaområdet. Selv uten nye klimatiltak ventes det at karbonintensiteten i verdensøkonomien (CO₂-utslipp i forhold til landenes BNP) i de ulike regioner forbedres. Karbonintensiteten synker, jf figur 1, blant annet som følge av et globalt skift der industriproduksjons andel avtar i forhold til tjenesteproduksjonen.

Figur 1 Utvikling i karbonintensiteten etter region 1971-2030 under forutsetning om at det ikke iverksettes nye tiltak mot klimaendringer,



Kilde: IEA, World Energy Outlook 2002

Selv om det ventes at karbonintensiteten vil synke, selv uten nye klimatiltak, ventes det at utslippene samlet sett vil øke pga økonomisk vekst. Ifølge det internasjonale energibyrået (IEA) vil globale *klimagassutslipp* kunne øke med 45 prosent fra 2000 til 2020 og 70 prosent fra 2000 til 2030 dersom nye klimatiltak ikke iverksettes. Fire femtedeler av verdens primære energiforsyning er fossile brensler og over tid vil andelen synke noe. Energietterspørselen vil øke med to tredjedeler de neste 30 år og to tredjedeler av økningen vil komme i utviklingslandene. Fornybare energikilder utgjør om lag 15 pst. av verdens energiforsyning. Under forutsetning om at det ikke gjennomføres nye klimatiltak vil andelen være relativt stabil.

Selv om alle industrilandene oppfyller sine forpliktelser under Kyotoprotokollen, vil de globale utslippene trolig øke. Viktige land står utenfor avtalen og mange land har ikke konkrete forpliktelser i avtalen. Dette understreker behovet for nye og mer omfattende internasjonale klimaavtaler etter Kyotoprotokollens første forpliktelsesperiode (2012). FNs klimapanel anslår at konsentrasjonen av CO₂ i atmosfæren kan bli fordoblet fra i dag og til 2100 om nye klimatiltak ikke gjennomføres. Dette vil kunne lede til en økning i den globale gjennomsnittstemperaturen på 4-5,8 grader Celsius, og en økning av ekstreme vindforhold, flom og tørke. I de rike land i Nord ventes økt middeltemperatur, økt nedbør og mer ekstremt vær.

Fattige land vil kunne bli spesielt hardt rammet av klimaendringer, blant annet fordi jordbruk utgjør en stor andel av økonomien. Mange land vil kunne bli rammet av havnivåstigning og de fattige landene har også minst ressurser til å tilpasse seg klimaendringer.

Det globale tapet av biologisk mangfold er omfattende, noe som blant annet skyldes avskoging, overutnyttelse av arter, miljøgifter, arealbruksendringer og introduksjon av fremmede arter. Mange fiskebestander er overbeskattet. Også i Norge er deler av det biologiske mangfoldet og enkelte vegetasjonstyper utsatt. Skogarealene i OECD har økt siden 1970-årene, og etterspørselen etter trevirke har stabilisert seg. I tropiske land er imidlertid skogarealene redusert med over 15 millioner hektar pr år siden 1980.

Selv om utslippene av enkelte av de farligste miljøgiftene er redusert, har den samlede bruken av *kjemiske stoffer* økt. Det er en økende bekymring knyttet til omfattende spredning av kjemikalier i miljøet og effekten av dette på økosystemer og menneskelig helse. Innenfor EØS-området brukes i dag anslagsvis 50 000 kjemikalier. For mange av disse har vi lite informasjon om helse- og miljøkonsekvenser.

Det er lettere å redusere nasjonale enn globale miljøproblemer. Innenfor nasjonalstaten har myndighetene lovgivningsmyndighet og kan gjennomføre nødvendige tiltak. Internasjonale og globale miljøproblemer må derimot løses ved frivillig samarbeid mellom mange land. Hvert enkelt land bidrar for eksempel gjennom klimagassutslipp til skadevirkninger på andre land, analogt med en produsent som driver med miljøforurensning. For den enkelte stat kan det isolert sett være lønnsomt å ikke ta hensyn til sin forurensning av andre land. Summen av slik adferd er imidlertid svært kostbar for alle. Kyoto-protokollen viste at det var mulig å overkomme slike hindringer.

Kyoto-protokollen åpner for handel med klimakvoter, og setter dermed en pris på det å forurense det globale miljøet. Alle som tar del i kvotesystemet står overfor en felles pris på klimautslipp. Dette stimulerer til å redusere utslippene der de koster minst, dvs. at utslippsreduksjonen skjer på en kostnadseffektiv måte. I mange land har deler av næringslivet i stor grad vært unntatt for klimapolitiske virkemidler. En av flere årsaker til dette, har vært hensynet til at virksomheten ikke skal flytte ut. Dette ville også kunne medføre at utslippene flyttes, såkalt karbonlekkasje. Et internasjonalt kvotesystem reduserer dette problemet.

Hvis verdenssamfunnet i framtiden skal påta seg betydelige utslippsreduksjoner, må avtalene trolig være kostnadseffektive og ha liknende kvotehandelsmekanismer som Kyoto-protokollen. Jo lavere kostnadene er, jo større ambisjonsnivå vil det være mulig å kunne få til for utslippsreduksjon.

Systemet med kvotehandel i forbindelse med Kyoto-protokollen har vært noe omstridt. Dette reflekterer ikke først og fremst problemer med kvotehandel i seg selv, men omfanget av tildeling av kvoter til enkelte land. Russland fikk til tross for nedgang i utslippene etter 1990 på ca 30 prosent, kvoter tilsvarende utslippene i 1990, slik at en betydelig del av kvotesalg fra Russland kan komme til å innbefatte kvoter der det ikke ligger klimatiltak bak, såkalt "hot air". Dette er imidlertid trolig en viktig årsak til at Russland i det hele tatt signerte Kyoto-protokollen. Russland har signalisert at landet vil ratifisere Kyoto-protokollen høsten 2003. For at protokollen skal tre i kraft er det nødvendig at Russland ratifiserer.

En visjon for det framtidige energisystem er at hydrogen blir en vesentlig energibærer. Mange ser på lengre sikt for seg et "hydrogensamfunn". Sluttbruk av hydrogen medfører ikke miljøskadelige utslipp til luft, og forbrenningsproduktet fra hydrogen er primært vann. Hydrogenet kan benyttes som drivstoff i transportsektoren, til storskala kraft- og varmeproduksjon og til lokal energiproduksjon. Norge har solid erfaring i produksjon av hydrogen, både på basis av fornybar energi og fossile råstoffer, og har etablert industri innenfor ulike hydrogenområder. Det finnes forskningskompetanse av høy kvalitet innenfor viktige nisjeområder. Regjeringen vil legge til rette for etableringen av et større nasjonalt hydrogenprogram. Dette er omtalt i St. meld. nr. 9 (2002-2003) Om innenlandsk bruk av naturgass mv.

Utnyttelse av nye fornybare energikilder forutsetter at man har tilgang på en fornybar energiressurs og at det lar seg gjøre å implementere de nye teknologiene i det eksisterende energisystemet. I Norge er vindkraft og bioenergi de mest aktuelle kildene, mens det i land lenger sør er direkte utnyttelse av solenergi som er mest nærliggende. Norge har etablert en betydelig solcelleindustri som innbefatter hele produktkjeden fra silisium til ferdige moduler. Det produseres i hovedsak multikrystallinske solceller, som blant annet eksporteres til utviklingsland. Solceller i utviklingsland kan bidra til nødvendig energiforsyning til for eksempel belysning, kommunikasjon og lagring av mat og medisiner, uten kostbar utbygging av infrastruktur.

Grenseoverskridende transport av luftforurensninger (blant annet av svovel og nitrogenoksider) kan bidra til miljøproblemer som forsurening av vann og overgjødning, som igjen kan føre til mindre fisk i innsjøer og elver. Utslippskildene

for disse stoffene kan særlig knyttes til industrielle prosesser og energiproduksjon. Det internasjonale arbeidet med å redusere grenseoverskridende luftforurensning i Europa og tilgrensende områder foregår innenfor rammen av ECE-konvensjonen om langtransporterte luftforurensninger (1979). Konvensjonen har (pr. januar 2003) 49 parter og omfatter de fleste land i Europa, Nord-Amerika samt NIS-land i Sentral-Asia. Under denne konvensjonen ble det i 1999 undertegnet en protokoll som pålegger partene bestemte utslippstak for svoveldioksider, nitrogenoksider, ammoniakk og flyktige organiske forbindelser (Gøteborgprotokollen). Protokollen er ennå ikke ratifisert av et tilstrekkelig antall land, og er derfor ikke trådt i kraft. Det ventes imidlertid at det nødvendige antall parter (16) vil ratifisere i løpet av 2003. Det er viktig at det både nasjonalt og internasjonalt fortsatt arbeides videre med å følge opp konvensjonen og dens protokoller. Det er en økende global oppmerksomhet knyttet til å begrense denne typen forurensninger, og det pågår nå prosesser i Asia og Sør-Amerika for å få plass liknende avtaler. Norge bidrar i dag med finansiering av arbeidet for å begrense forurensning i Kina.

Lokale luftforurensninger kan få alvorlige følger for folks helse og livskvalitet. Disse forurensningene skyldes særlig trafikk. Grenseoverskridende transport av luftforurensninger kan imidlertid også påvirke lokal luftkvalitet og danne bakgrunnsverdier for dette. Økende tilflytting til byområder og økt urbanisering kan antas å forsterke problemer knyttet til lokal luftkvalitet globalt sett. Lokal luftforurensning omfatter svevestøv, nitrogenoksider, svoveldioksid, bakkenær ozon og andre stoffer. Også på dette området pågår det internasjonale prosesser, for eksempel gjennom EU-systemet. EU har gjennom flere vedtatte og planlagte direktiver pålagt sine medlemsland å oppnå bestemte reduksjoner i de lokale luftforurensninger, i tillegg til at det er stilt krav til innhold og kvalitet på kjøretøyers drivstoff. Disse direktivene får også virkning for Norge gjennom EØS-avtalen.

Agenda 21 peker på at alle land bør legge opp til bærekraftige forbruksmønstre, men at rike land har et spesielt ansvar. Det pekes blant annet på reduksjon av energibruk og ressurser pr enhet produkt kan bidra til redusert miljøbelastning og økt produktivitet. Det fremheves som viktig å utbre bruken av miljøvennlig teknologi, sikre bærekraftig utnyttelse av fornybare ressurser, øke bruken av fornybar energi, tiltak for å redusere avfall, og oppmuntring til miljømerking.

Samtidig som det skjer en overbeskatning av viktige biologiske ressurser, er det lite som tyder på at verden er i en situasjon med generelt økende økonomisk knapphet på råvarer. Siden rundt 1920 har prisene på industrielle råvarer reelt falt med drøyt 2 prosent pr år. Bare i perioden 1980 til 1998 er den reelle prisen på råvarer utenom energi halvert, noe som har hatt svært alvorlige konsekvenser for fattige utviklingsland. Den langsiktige utviklingen i råvareprisene reflekterer en kombinasjon av svak etterspørselsvekst etter råvarer, kombinert med relativt høy produktivitetsvekst i produksjon av råvarer. Den spesielt svake utviklingen i råvareprisene etter 1980 reflekterer nedgangen i veksten i industrilandene og økende tjenesteandel i økonomien. Økning i energipriser har også ført til økning i resirkulering av blant annet metaller, fordi dette krever betydelig mindre energi enn å produsere metallene fra malm.

2.2 Viktige utfordringer for Norge

Bærekraftig utvikling har i stor grad en global dimensjon. Dette innebærer at Norge har et viktig ansvar for å bidra til og redusere internasjonal fattigdom gjennom å bedre utviklingslandenes rammevilkår gjennom vår deltakelse i internasjonale fora og gjennom vår egen handelspolitikk og bistand. Vi har et viktig ansvar for å bidra til å motvirke global oppvarming og bidra til å redusere andre internasjonale miljøproblemer ut fra prinsippet om at verdens land har et felles, men differensiert ansvar. Norge er en stor energieksportør, direkte gjennom olje- og gaseksporten, og indirekte gjennom eksport av energiintensive produkter. Vår egen energiforsyning er sammenliknet med andre industriland meget ren, og eksporten av energiintensive produkter likeså. Som rik oljeeksportør har Norge et spesielt ansvar for å bidra til internasjonale klimaavtaler. Vi som andre rike industriland har et viktig ansvar for å sikre en bærekraftig utvikling i forbruk og produksjon. På det økonomiske og sosiale området, står Norge overfor utfordringer knyttet til aldring av befolkningen utover i århundret som vil medføre økte utgifter til pleie, omsorg og pensjoner. Vi har et ansvar overfor fremtidige generasjoner for å føre en politikk som er bærekraftig økonomisk, økologisk og sosialt.

Erfaringene viser at frakobling mellom økonomisk vekst og miljøbelastning har vært enklere å få til på noen områder enn på andre i Norge. Statistisk sentralbyrå har tatt for seg utviklingen i ti forskjellige typer luftforurensning, fra 1980 til 1996. Til tross for en underliggende vekst i produksjon og forbruk, gikk utslippene av stoffer som bly og svovel betydelig ned, både i Norge og internasjonalt. For disse stoffene er belastningen i forhold til tålegrenser og miljømål redusert i absolutt forstand. Derimot har norske utslipp av klimagasser og NO_x fortsatt å vokse, men langsommere enn produksjonsveksten. Bak bedringen i miljøeffektivitet ligger teknologisk framgang, blant annet bedringer i energieffektivitet.

Områder der miljøtrendene er positive i Norge:

- Utslippene av *ozonreduserende stoffer* er kraftig redusert. Norge ligger godt an i forhold til sine utslippsforpliktelser og følger EUs nedtrappingsplan fram mot 2015. Hvis alle land følger opp sine internasjonale forpliktelser vil ozonlaget være tilbake på det normale nivå i løpet av 50 år.
- *Forsurende utslipp* til luft, som svoveldioksid (SO₂), nitrogenoksider (NO_x) etc. er betydelig redusert gjennom et forpliktende europeisk samarbeid. Norske områder med forsurende skader er allerede vesentlig redusert, og det ventes ytterligere bedring. Utfordringer som gjenstår er å redusere NO_x-utslippene fra skip og oljeproduksjon.
- Økt gjenvinning, teknologiske forbedringer og strengere krav har ført til reduserte utslipp fra *avfallsdeponier* og avfallsforbrenning. En stadig større andel av avfallet går til materialgjenvinning eller energiutnyttelse. Men det er en utfordring at avfallsmengdene fortsatt øker.
- Utslippene av *miljøgifter* og enkelte av de *farligste kjemikaliene* er redusert betydelig siden 1985, særlig fra industrien.
- Utslippene av *næringssaltene* fosfor og nitrogen til vann er redusert med henholdsvis 50 og 30 prosent de siste 15 årene.
- Det er opprettet en rekke *nasjonalparker* og andre *verneområder*. Vernede arealer utgjør nå i overkant av 9 prosent av Fastlands-Norge. Ytterligere vernebehov

gjenstår, blant annet for å gjøre verneområdene mer representative for variasjonen i norsk natur.

Områder der trendene i Norge er usikre:

- Tidligere tiders utslipp av *miljøgifter* har ført til forurensning i flere norske fjorder, blant annet PCB og dioksiner som har svært lang nedbrytningstid. 24 havne- og fjordområder har kostholdsråd eller restriksjoner.
- Mens store deler av utslippene fra produksjonsindustrien er under kontroll, er det fortsatt omfattende miljøbelastning fra "*diffuse kilder*" som kjøretøyer og produkter. Et eksempel er miljøgifter fra brukte elektriske og elektroniske produkter (*EE-avfall*).
- Nitrogenutslipp fra kloakk og avrenning fra landarealene gir *overgjødning* i mange innsjøer, elver og kystområder.
- En rekke verdifulle *kulturminner* er vedtatt fredet, og mange lokalsamfunn viser økende interesse for vern. Likevel forsvinner rundt 1 prosent av kulturminnene årlig.
- Utviklingen er forskjellig for de ulike stoffene som påvirker lokal luftkvalitet. Nivåene på svevestøv og nitrogenoksider kan i perioder være for høye.

Områder hvor trendene er mer negative:

- Det er en underliggende vekst i nasjonale klimagassutslipp.
- Også i Norge er deler av det biologiske mangfoldet (for eksempel fjellreven) og enkelte natur- og vegetasjonstyper utsatt.
- Som i andre land innenfor EØS-området øker den samlede bruken av kjemikalier.

Norge har et relativt godt utbygd system av miljøindikatorer, og Regjeringen vil videreføre dette arbeidet gjennom å utarbeide et foreløpig sett med indikatorer som kan belyse utviklingen i forhold til viktige sider ved bærekraftig utvikling. Det vil bli nedsatt et utvalg som vil arbeide videre med å utvikle indikatorer. Med utgangspunkt i utvalgets tilrådning vil det bli etablert et mer komplett sett med indikatorer. Se omtale i boks 2.1 av det internasjonale arbeidet som gjøres.

Boks 2.1 Indikatorer for miljø og bærekraftig utvikling

Arbeidet med indikatorer for bærekraftig utvikling pågår i forskjellige land og internasjonale organisasjoner. OECD har utviklet et system av miljøindikatorer. Disse har bl.a. vært tatt i bruk og videreutviklet i OECDs miljøpolitiske land-vurderinger - "Environmental performance reviews". Dette systemet er i hovedsak fulgt også av FN og EU og i det nordiske samarbeidet. Det er gjennom Nordisk Ministerråd utarbeidet et sett av indikatorer som følger opp den nordiske strategien "Bærekraftig utvikling-en ny kurs for Norden". Indikatorsettet fokuserer på utvalgte mål og innsatsområder fra den nordiske bærekraftsstrategien for å kunne følge opp gjennomføringen av disse. Det er utarbeidet om lag 30 indikatorer på områdene miljøtilstand, ressursforbruk og miljøtiltak da den nordiske strategien er konsentrert om miljømål og sammenhengen mellom målene på miljøområdet og andre samfunnsområder. Både OECD, EU og Norge arbeider med indikatorsett for oppfølging på sektornivå. Indikatorene kan i mange tilfeller også benyttes for oppfølging på lokalt og regionalt nivå. Norge har utarbeidet nasjonale resultatmål med tilhørende nøkkeltall og indikatorer for de sentrale miljøutfordringene. I Norge skal utviklingen av miljøtilstanden og forhold som påvirker miljøtilstanden følges ved hjelp av nasjonale nøkkeltall. Nøkkeltallene skal vise status i forhold til de strategiske målene og de nasjonale resultatmålene i miljøvernpolitikken. Disse målene skal rapporteres om og følges opp i stortingsmeldingene om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

Arbeidet med indikatorer for de tre dimensjonene av bærekraftig utvikling, er ulikt utviklet i forskjellige land og internasjonale organisasjoner. Det er ikke internasjonal enighet om hvor mye indikatorer skal omfatte av den økonomiske og sosiale dimensjon i industrilandene, sett i lys av at utfordringene FN peker på er internasjonal fattigdom og miljøutfordringer. De rike industrilandene er ikke isolerte "øyer" i verdenssamfunnet, og utviklingen på nasjonalt nivå må ses i sammenheng med den globale utviklingen. For de indikatorene en velger å fokusere mest på er det de langsiktige trendene som er viktig å beskrive og analysere.

2.3 Norges politikk for utvikling og fattigdomsreduksjon

Regjeringens Handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør ble lagt fram i mars 2002. Den tar utgangspunkt i FNs 8 tusenårsmål for bekjempelse av fattigdom. Planen redegjør for hvordan Norge vil bidra til den omfattende internasjonale dugnaden som må til for å halvere andelen ekstremt fattige i verden og realisere de øvrige av tusenårsmålene innen 2015.

Et viktig bidrag fra norsk side er den planlagte opptrapping av bistanden til 1 prosent av BNI innen 2005. Økningen er fra 0,89 i 2002 til 0,93 prosent i 2003. Norge vil også søke å påvirke andre OECD-land slik at gjennomsnittet for disse, nå på 0,22 prosent av BNI, kan nå det anbefalte nivået på 0,7 prosent.

Handlingsplanen slår fast at nasjonale fattigdomsstrategier, som normalt vil sikte mot å realisere tusenårsmålene på landnivå, skal være retningsgivende for innrettingen av

norsk bistand. Dette stadfester at bistand og utviklingspolitikken generelt må være på linje med mottakerlandenes prioriteringer dersom resultatene av innsatsen skal bli bærekraftige.

Handlingsplanen markerer også at godt styresett er en forutsetning for utvikling og fattigdomsbekjempelse. Bidrag til kapasitetsbygging for å bedre styresettet er derfor, og skal fortsatt være, et viktig innsatsområde i norsk utviklingssamarbeid. Planen slår dessuten fast at uten et løft i satsingen på utdanning, særlig blant jenter og kvinner, og uten en innsats for å bedre helsetilstanden, kan en ikke vente raskere samfunnsutvikling. På det økonomiske området vektlegger planen det å legge til rette for næringsdrift og verdiskaping. Betydningen av å gi de fattige i rurale områder dokumentert rettigheter til sin eiendom understrekes.

Et helt sentralt element i strategien er erkjennelsen av at norsk politikk på alle områder bør innrettes for å bidra til å bekjempe fattigdommen i fattige utviklingsland. Regjeringen vil gjennomgå sin politikk for å se i hvilken grad også de delene av politikken som ikke er direkte bistandsorientert bedre kan bidra til fattigdomsbekjempelse. Dette innebærer bl.a. at en vil se nærmere på elementer i fiskeripolitikken, landbrukspolitikken, samferdselspolitikken osv. som kan ha uheldige virkninger for fattigdomsbekjempelse, og vurdere hvordan disse svakhetene kan korrigeres. Regjeringen vil arbeide for å rette på det misforhold at bare 10 prosent av globale ressurser til helseforskning brukes på botemidler for sykdommer som truer liv og helse til 90 pst. av verdens befolkning.

2.3.1 Handel og næringsutvikling i Sør

Handel og næringsutvikling i utviklingslandene er en viktig forutsetning for økonomisk vekst og fattigdomsbekjempelse. Utviklingslandenes viktigste krav i den pågående forhandlingsrunden i WTO er økt markedsadgang. Det gjelder særlig tekstil- og konfeksjonsvarer, landbruksprodukter, og egne statsborgeres mulighet til å arbeide i andre land på midlertidige vilkår. Kravene utgjør store utfordringer for industrilandene. Under forhandlingene i WTO går Norge inn for at OECD-land skal nedbygge og avvikle tollene på industrivarer, herunder tekstil og konfeksjon som er av spesiell interesse for utviklingsland. Når det gjelder tollreduksjoner på landbruksvarer, vil Regjeringen spesielt prioritere utviklingslands produkter. Regjeringen vil legge til rette for større import av produkter fra utviklingsland. Null-toll for de 49 minst utviklete landene (MUL-landene) sikrer allerede alle produkter fra disse landene toll- og kvotefri adgang til det norske markedet. Fra norsk side vil man styrke innsatsen for å sette disse landene bedre i stand til å produsere varer som kan tilfredsstille våre markeder. Her vil landbrukssektoren være et viktig satsingsområde. Flertallet av befolkningen i våre samarbeidsland er småbønder. En politikk for fattigdomsbekjempelse må ta utgangspunkt i dette.

I tillegg til toll møter utviklingsland ofte hindringer i industrilandenes markeder i form av krav knyttet til helse- og miljølovgivning. For matvarer, næringsmidler og planter stiller industrilandene særlig strenge krav. Mange utviklingsland – særlig de fattigste landene – mangler nødvendige kunnskaper om industrilandenes regelverk. De mangler også kompetanse og infrastruktur for å kunne oppfylle de kravene som stilles til produktene. Det er derfor et stort behov for faglig bistand for å sette de

fattigste utviklingslandene i stand til å kunne utnytte sitt eksportpotensiale. Regjeringen vil bidra med teknisk og finansiell bistand for å bedre utviklingslandenes muligheter til å tilfredsstille industrilandenenes krav. Regjeringen vil også ta utviklingslandenes interesser med i betraktning ved innføring av nye forskrifter som kan berøre deres eksport til Norge.

Utviklingsland har behov for handelsrelatert bistand slik at de kan følge opp sin deltakelse i WTO, og for å trekke størst mulige fordeler av å delta i global handel. Regjeringen legger vekt på å følge dette opp både gjennom deltakelse i ulike internasjonale organisasjoner, og bilateralt i Norges viktigste samarbeidsland. I den bilaterale dialogen med samarbeidslandene om deres utviklingsstrategier vil Regjeringen legge vekt på handelsrelaterte spørsmål.

I forholdet mellom fattigdomsbekjempelse og rammebetingelsene for internasjonal handel står vi følgelig overfor to grunnleggende utfordringer for å:

- bedre integrere utviklingsperspektivet i handelspolitikken gjennom å tilpasse rammebetingelsene til utviklingslandenes spesielle behov, og
- bedre integrere handel og næringsutvikling i utviklingslandenes egne utviklingsplaner og fattigdomsstrategier, og i vår egen utviklingspolitikk.

Det er gjennom næringsvirksomhet at utviklingslandene kan skape et godt økonomisk fundament for vekst i sysselsetting og økte skatteinntekter. Norsk utviklingssamarbeid for næringsutvikling i sør er forankret i Strategi for støtte til næringsutvikling i sør (1999). Strategien som angir en helhetlig tilnærming tjener som en rettesnor for den norske innsatsen for å fremme næringsutvikling i utviklingslandene. Et hovedmål i strategien er at norsk støtte skal bidra til å stimulere langsiktige investeringer som genererer inntekter og arbeidsplasser i utviklingslandene. Fra norsk side legges det vekt på å støtte og bidra til de reformer mange utviklingsland gjennomfører med sikte på å legge til rette for privat næringsutvikling og tiltrekke seg internasjonale investeringer. Viktige elementer i et slikt reformarbeid er makroøkonomisk stabilitet, utvikling av lover og regler for investeringer og kommersiell virksomhet samt utvikling av nødvendig infrastruktur. I mange utviklingsland er mangelfulle rammevilkår fortsatt den største hindringen for økonomisk utvikling. Manglende og svake legale retningslinjer, unødig byråkrati, korrupsjon og mangel på troverdig og fornuftig økonomisk politikk hindrer investeringer. Mange steder er fortsatt dårlig fysisk infrastruktur også et stort problem. Et velfungerende og forutsigbart rammeverk er en forutsetning for å tiltrekke seg private investeringer, utenlandske såvel som nasjonale.

Fra norsk side legges det vekt på å støtte forbedringer i rammebetingelsene, blant annet i samarbeid med norsk næringsliv og norske institusjoner. Et av siktemålene er å bedre forutsigbarheten for og sikkerheten for investorer, utenlandske såvel som fra utviklingslandene selv. I tillegg til bilateralt samarbeid satser Regjeringen på et bredt spekter av virkemidler som etablerer partnerskap mellom bedrifter i nord og sør. Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, NORFUND, er et slikt virkemiddel. NORFUND skal bidra til etablering av lønnsom næringsvirksomhet i utviklingsland på kommersielle vilkår.

2.3.2 Nye bistandsformer

Utviklingsbistand har tradisjonelt vært gitt i form av prosjektbistand fra individuelle bilaterale og multilaterale givere. Dette har representert en stor administrativ belastning på mottakerlandene som har måttet forholde seg til et stort antall tiltak og ofte med forskjellige krav og forutsetninger fra de ulike giverne. En slik form for samarbeid har vanskeliggjort samordning og målretting av den samlede innsatsen. I de senere år har det vært en økende erkjennelse av at nasjonalt eierskap til utviklingsprosessene og bedre koordinering av utviklingslandenes egne anstrengelser og givernes bidrag er en viktig forutsetning for at utviklingslandene kan oppnå gode resultater. Norge har sammen med andre land tatt denne erkjennelsen inn over seg.

Utviklingslandenes egne nasjonale fattigdomsstrategier blir i stigende grad et rammeverk for landenes bestrebelser på å redusere fattigdommen og for givernes innsats for å støtte opp om bestrebelsene. Budsjetstøtte og mottakerstyrte sektorprogrammer blir gradvis viktigere. Givernes vilje særlig til å yte budsjettstøtte avhenger imidlertid av at utviklingslandene har et akseptabelt styresett og en god økonomisk politikk. Budsjetstøtte og sektorprogrammer stiller store krav til landenes finansforvaltning. Bidrag til institusjonsutvikling og kompetanseoppbygging på dette området er derfor et sentralt virkemiddel innenfor utviklingssamarbeidet.

Hvis forvaltningen av offentlige finanser ikke er god, kan det være vanskelig å verifisere om pengene på statsbudsjettet – inklusive bistand som gis i form av budsjettstøtte brukes i henhold til utviklingslandets egne uttrykte prioriteringer. God finansforvaltning kan også bidra til å bedre andre aspekter ved styresettet i et land. Bl.a. kan det gjøre korrupsjon lettere å avsløre. God finansforvaltning finner en først og fremst i land med vel utbygget forvaltningsstruktur og med klare retningslinjer for bruk av midler og med gode rutiner for regnskap og rapportering. Dette er funksjoner som ofte er mangelfulle i utviklingsland og kvalitetskravene må derfor legges på et tilfredsstillende, men også realistisk nivå.

Det sivile samfunn og frie media spiller viktige roller i forhold til å sette fokus på og initiere debatter om korrupsjonsproblematikk i det enkelte land. I 2003 vil det bli utarbeidet retningslinjer for støtte til frie media. Innenfor rammen av det norske utviklingssamarbeidet får flere land støtte til å opprette egne nasjonale byråer mot korrupsjon eller gjennomføring av nasjonale handlingsplaner mot korrupsjon.

2.3.3 Bidrag til mer omfattende gjeldslette

I Plan of Implementation fra Johannesburg legges det stor vekt på behovet for å redusere fattige lands gjeldsbyrde. Fra norsk side har man i flere år vært i front i det internasjonale arbeidet for gjeldslette, og ser dette som et sentralt virkemiddel i kampen mot fattigdom. Både bidraget til HIPC-ordningen og annen ettergivelse av gjeld til de fattigste landene blir fra norsk side gjennomført etter planen. Det blir også gitt gjeldslette til andre land.

Mange land trenger ytterligere gjeldslette for å kunne løse sine gjeldsproblemer. Dette gjelder blant annet land som kommer ut av konfliktsituasjoner. Regjeringen vil arbeide for å forbedre HIPC-ordningen for land som har vært rammet av krig og voldelig konflikt.

Regjeringen vil slette alle norske fordringer på land som går gjennom HIPC-ordningen og videreføre arbeidet med å fullfinansiere ordningen. Arbeidet gir størst effekt om det skjer gjennom multilaterale forhandlinger. Regjeringen vil også arbeide for gjeldslette for mellominntektsland med høy gjeldsbelastning.

2.3.4 Frivillige organisasjoners rolle i norsk utviklingssamarbeid

Frivillige organisasjoner spiller en sentral rolle i bestrebelsene på å styrke det sivile samfunn i våre samarbeidsland. Det sivile samfunn kan ikke erstatte offentlig sektor eller representative demokratiske organer, men er viktig for meningsbrytning og endring. Frivillige organisasjoner bidrar også med kunnskap og engasjement.

Regjeringen gir derfor betydelige bidrag til norske frivillige organisasjoners bistandsvirksomhet. Regjeringen øker nå forutsigbarheten i dette samarbeidet og gjennom NORAD inngås mer langsiktige avtaler med organisasjonene. Samtidig vil det bli stilt krav til organisasjonene, ikke minst til deres evne til å arbeide innenfor nasjonale planer for utvikling og fattigdomsbekjempelse.

Det er et internasjonalt mål å dreie bistanden mer i retning av de fattigste utviklingslandene (MUL). Regjeringen har satt seg som mål å nå minst 40 pst. til de minst utviklete landene. Dette er også en utfordring for norske frivillige organisasjoner som er representert i et stort antall land. Organisasjonene blir bedt om å prioritere MUL. Dette vil måtte fravikes i arbeidet med særlige sårbare grupper.

2.4 Oppfølgingen av toppmøtet (WSSD) i Johannesburg i 2002

Regjeringen legger stor vekt på oppfølgingen av toppmøtet i Johannesburg høsten 2002 (World Summit on Sustainable Development - WSSD). Møtet brakte framskritt på mange viktige områder, bl.a. tidfestede mål for vann og sanitære forhold, det å minimalisere produksjon og bruk av helse- og miljøskadelige kjemikalier, bærekraftig forvaltning av hav og marine ressurser, redusere tap av biologisk mangfold, det og endre produksjons- og forbruksmønstre som ikke er bærekraftige og respekt for kulturelt mangfold som en viktig forutsetning for bærekraftig utvikling. Tilslutningen til begrepet "indigenous peoples" innebærer en unik anerkjennelse av rettigheter for urfolk som befolkningsgruppe. Den felles erklæringen om å arbeide for å øke den globale andelen fornybar energi ut over vedtakene på toppmøtet, og som bl.a. EU og Norge sluttet seg til, er et viktig grunnlag for det videre arbeidet. Det var viktig at en unngikk tilbakeskritt for føre-var-prinsippet og forholdet mellom handelsregelverket og miljøavtalene. Helt avgjørende er det at møtet i Johannesburg bekreftet de grunnleggende prinsippene om en bærekraftig utvikling fra Rio. Det er også positivt at tilsagnene fra USA og EU om økt bistand på Monterrey-konferansen om finansiering av utvikling våren 2002, nå er nedfelt som forpliktelser i Plan of Implementation fra Johannesburg.

Regjeringen vil følge opp Johannesburg-toppmøtet på nasjonalt nivå. Den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling, som ble lagt fram forut for toppmøtet i Johannesburg, er begynnelsen på en langsiktig prosess for å bidra til bærekraftig utvikling. Regjeringens handlingsplan for bærekraftig utvikling vil være et ledd i dette arbeidet.

Internasjonalt vil Regjeringen særlig fokusere på oppfølgingsarbeidet gjennom FN-systemet, men også på samarbeidet innenfor i EU/EØS, Norden og OECD. Et hovedmål vil være at arbeidet for bærekraftig utvikling integreres i FNs samlede innsats for utvikling og fattigdomsbekjempelse med tusenårsmålene og målene fra Johannesburg som overordnet rettesnor. FN må bidra til en samordning slik at hensynet til bærekraftig utvikling blir del av landenes fattigdomsrettede utviklingsstrategier. Det er nødvendig med større fokus på sammenhengene mellom miljø og fattigdom for å oppnå toppmøtets mål, inkludert hovedmålet om fattigdomsbekjempelse. Tiltakene for oppfølging av Johannesburg fra norsk side knyttet til bistand til utviklingsland vil skje innen rammene av handlingsplanen for fattigdomsbekjempelse og må bidra til å oppfylle tusenårsmålene.

Gjennom utviklingssamarbeidet gir Regjeringen allerede omkring 800 millioner kroner i støtte til WEHAB-områdene vann, helse, jordbruk og biodiversitet og som oppfølging av toppmøtet er det nå bevilget tilleggsmidler for en ytterligere WEHAB-satsning på 375 millioner kroner i perioden 2003-2005.

USA har gjort det klart at de ikke vil ratifisere Kyoto- protokollen. Protokollens ikrafttredelse vil dermed avhenge av russisk ratifikasjon. I forbindelse med toppmøtet annonserte Russland at de tar sikte på å ratifisere Kyoto-protokollen, noe som vil kunne medføre at protokollen trer i kraft innen utgangen av 2003. Norge vil være med å starte en prosess under Klimakonvensjonen om utslippsreduksjoner etter 2012.

I Plan of Implementation påpekes bl.a. behovet for økte overføringer av penger og teknologi til utviklingsland. Dette gjelder også i forhold til reduksjon av ozonnedbrytende stoffer. Norge vil vurdere behovet for å kompensere for reduserte innskudd i Global Environmental Facility (GEF) og øke påfyllingen av det multilaterale ozonfondet i forhold til oppfølging i utviklingsland.

Energi er av vesentlig betydning for å bekjempe fattigdomsproblemet og fremme stabil økonomisk og sosial utvikling. Tilgang på forutsigbar, moderne og miljøvennlig energiforsyning er en forutsetning for å kunne lykkes med tusenårsmålene, da særlig målet om å halvere andel fattige innen 2015. Fornybar energi er et viktig spørsmål for samarbeidsregjeringen og følges opp nasjonalt, internasjonalt og gjennom utviklingssamarbeidet.

I dag står fossile energikilder for over åtti prosent av verdens energiforbruk. Størstedelen av den videre vekst i energiforbruket forventes å komme i utviklingslandene. På grunn av høye kostnader vil det ta tid før fornybare energikilder kan dekke en større del av energitilførselen. Selv med økt internasjonal bevissthet og utstrakt satsing på utvikling av fornybare energikilder vil verden være avhengig av fossile energibærere langt utover i dette århundret.

Toppmøtet la generelle føringer for å øke satsingen på renere og mer effektiv bruk av fossilt brensel samt å øke den globale andelen fornybar energi. Den store uenigheten om tidfestete og konkrete mål betyr at det neppe blir noe sterkt påtrykk for global fellessatsing på fornybare energikilder.

Under Toppmøtet undertegnet Norge sammen med bl.a. EU og andre likesinnede land en erklæring om veien videre innen fornybar energi. I erklæringen går landene inn for

å arbeide for en vesentlig økning i den globale andelen fornybar energi og for å fremme investeringer og utvikle markeder for fornybare energikilder.

Initiativet som ble tatt i Johannesburg har ført til en global koalisjon av land som har etablert eller ønsker å etablere ambisiøse og tidsbestemte nasjonale mål for fornybar energi. Koalisjonen teller nå omkring hundre land. Statsministeren sa i sin redegjørelse for Stortinget 5.11.2002 at "I den internasjonale oppfølgingen av toppmøtet vil vi delta aktivt i koalisjonen for fornybare energikilder. Målet er å oppnå en betydelig økning i den globale andelen av fornybare energikilder."

EU-Kommisjonen innkalte til det første offisielle møtet i koalisjonen på ministernivå i Brussel 4. juni i år. Videre oppfølging vil i første rekke skje ved sterkere satsing på virkemidler som både vil sikre økt energieffektivitet og økt bruk av fornybar energi. Her er utfasing av miljøskadelige subsidier, prissetting som inkluderer miljø- og helsekostnader, opplæring og teknologiutvikling viktige elementer.

Innen utviklingssamarbeidet satses det allerede betydelige ressurser på energiområdet. Innenfor energiområdet vil fornybare og nye fornybare energikilder bli prioritert. På globalt nivå arbeider Regjeringen aktivt med deltakelse i partnerskap innen energiområdet. WEHAB-midlene vil bl.a. også kunne føre til en økt produksjon og bruk av fornybare energikilder i utviklingslandene gjennom slike partnerskap. Som et eksempel har partnerskapet Global Village Energy Partnership som målsetting å sikre bedre energitjenester i tretti utviklingsland. Norske myndigheter følger dette partnerskapet med stor interesse.

Regjeringen vil følge opp energispørsmål også i andre internasjonale fora. På siste møte i FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) ble det vedtatt at energi for bærekraftig utvikling skal være et av hovedtemaene for CSDs arbeid i 2006/07.

Norge og Verdensbanken har gått sammen om et initiativ knyttet til miljøvennlig avbrenning av gass. Flere land og internasjonale foretak innen petroleumsindustrien har siden sluttet seg til. Dette er en satsning som kan gi fattige, petroleumsproduserende land en betydelig miljømessig og økonomisk gevinst.

Tyskland vil arrangere en internasjonal konferanse om fornybar energi og energieffektivisering i Bonn i juni 2004. Norge deltar aktivt i forberedelsene til denne konferansen, som blir en viktig milepæl i arbeidet i koalisjonen for fornybare energikilder. Norge sto sentralt i arbeidet for å få en direkte og konkret henvisning til betydningen av å satse på fornybar energi i kommunikeet fra IEAs ministerkonferanse i Paris 29.-30. april.

For bærekraftig produksjon og forbruk ble det vedtatt i Johannesburg å utvikle et rammeverk for tiårs handlingsprogrammer. Norge vil medvirke til at det i samarbeid med EU og interesserte utviklingsland, næringsliv og organisasjoner fremmes et enhetlig opplegg for analyse av situasjon og trender, utvikling av indikatorer og "benchmarks", økt miljøeffektivitet i næringslivet, aksept for livsløpsbasert miljømerking og andre forbruksrettete tiltak, samt kompetanseoppbygging i utviklingsland.

Havkapitlet i "Plan of Implementation" oppfordrer bl.a. til å gjennomføre økosystemtilnærming innen 2010, gjenoppbygge fiskebestander som er overbeskattet innen 2015 og etablere nettverk av marine verneområder innen 2012. Videre skal arbeidet med å følge opp den globale handlingsplanen for landbaserte kilder (GPA) intensiveres innen 2006 og IMO oppfordres til å ferdigstille konvensjonen om kontroll med utslipp av ballastvann. Innen 2004 skal det etableres en regulær overvåkings- og evalueringsprosess av de marine miljøer, i regi av FN. Havmiljømeldingen, jf. St.meld nr.12 (2001-2002) *Rent og rikt hav* legger grunnlaget for nasjonal og internasjonal oppfølging på dette området. Et overordnet tiltak i meldingen er en forvaltning basert på en økosystemtilnærming og helhetlige forvaltningsplaner.

Et av tusenårsmålene er at andelen mennesker som ikke har tilgang til rent drikkevann skal halveres innen 2015. Innen 2005 skal det i det enkelte land utarbeides integrerte vannressursplaner og planer for vannøkonomisering. Gjennomføringen av EUs rammedirektiv for vann vil bidra til den nasjonale oppfølgingen på dette området.

Norge vil videreføre en aktiv rolle internasjonalt for gjennomføring og videreutvikling av konvensjonen om biologisk mangfold, både i de generelle forhandlinger og gjennom spesielle tiltak. Norge vil arbeide for at internasjonal regulering av GMO baserer seg på Cartagena-protokollens føre-var-prinsipp. En stor utfordring i årene framover blir å følge opp toppmøtets vedtak om å framforhandle et internasjonalt regime om genressurser under konvensjonen om biologisk mangfold, med vekt på mekanismer for rettferdig fordeling av utbyttet fra bruk av genressurser. Særlig utviklingslandene har etterlyst dette. Mesteparten av jordas biologiske mangfold finnes i disse landene, men det er industrilandene som har den største kapasiteten til å nyttiggjøre seg disse ressursene kommersielt gjennom bl.a. patenter. Norge vil arbeide for å få til en slik internasjonal avtale om genressurser. Kravet om en betydelig reduksjon i tap av biologisk mangfold innen 2010 medfører økt behov for forbedringer av kunnskapen om biologisk mangfold. Et nytt nasjonalt forvaltningssystem skal utvikles for å kartlegge og overvåke områder i Norge med stort biologisk mangfold.

Kravet om en betydelig reduksjon i tap av biologisk mangfold innen 2010, og Norges ambisiøse målsetting om å stanse tapet innen 2010 medfører økt behov for kunnskap som grunnlag for forvaltning av biologisk mangfold. Et nytt nasjonalt forvaltningssystem skal utvikles innen 2005. Systemet innebærer at juridiske og økonomiske virkemidler rettes inn mot verdifulle naturområder som identifiseres gjennom et Nasjonalt program for kartlegging og overvåking.

I Johannesburg ble det enighet om et tidfestet mål om å minimalisere skadene av helse- og miljøfarlige kjemikalier innen 2020. Norge har arbeidet for at det skulle igangsettes forhandlinger med sikte på å få til en forpliktende global regulering av tungmetaller, inkludert kvikksølv. I UNEPs Governing Council i februar 2003 ble verdens miljøvernministre enige om å etablere et globalt kvikksølvprogram i FN. Programmet vil gi en innsats fra FN for umiddelbare tiltak for å redusere utslipp. Det vil utarbeides forslag til ytterligere tiltak for kvikksølv og andre tungmetaller som bly og kadmium, som skal opp til beslutning i 2005. Norge vil fortsatt støtte blant annet UNEPs arbeid med å utvikle en global kjemikaliestrategi. Fra norsk side vurderes nå videre deltakelse i gjennomføringen av Africa Stockpile-programmet, som er et større internasjonalt initiativ for forsvarlig lagring og destruksjon av helsefarlige kjemikalier.

Striden om forholdet mellom WTO-regelverket og multilaterale miljøavtaler viser at det er ulike oppfatninger om hvordan miljøpolitiske og handelspolitiske målsettinger best skal ivaretas. I tråd med resultatene fra Johannesburg arbeider Norge i relevante fora for å sikre fortsatt likeverdighet mellom WTO-regelverket og multilaterale miljøavtaler.

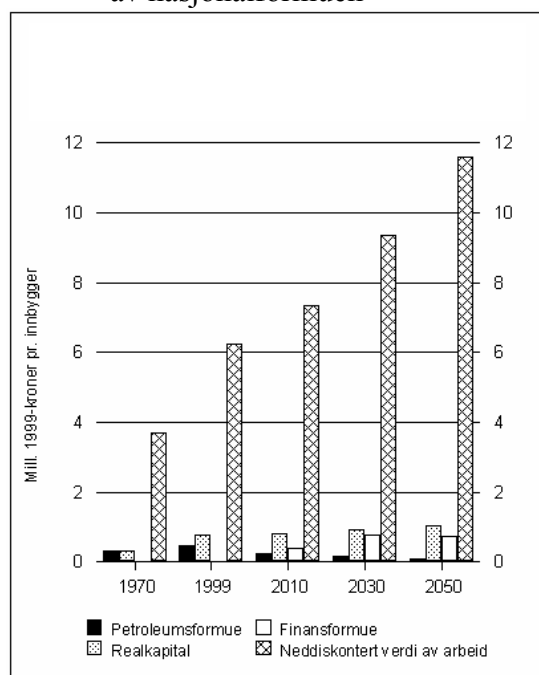
2.5 En langsiktig og bærekraftig utnyttelse av samfunnets ressurser

Utnyttelsen av samfunnets samlede ressurser må skje innenfor en langsiktig og bærekraftig ramme. Regjeringen vil forvalte biologiske ressurser bærekraftig innenfor en økologisk forsvarlig ramme. Forvaltningen av ikke-fornybare ressurser må sees innenfor både et miljø- og et nasjonalformuesperspektiv. Nedtappingen av slike ressurser må minst motsvares av en tilsvarende økning av de øvrige komponentene i nasjonalformuen. Omplussingen av nasjonalformue fra olje i bakken til Statens petroleumsfond representerer en forvaltning i et slikt nasjonalformueperspektiv. Det er også et ledd i å sikre en bærekraftig utvikling i norske statsfinanser i lys av framtidig nedgang i oljeinntekter og økning i utgifter til pensjoner, pleie og omsorg. Selv om oljeinntektene er viktige for offentlige finanser, er den viktigste økonomiske ressursen i Norge menneskelig kapital. For utviklingen i norsk økonomi i tiårene framover er det derfor avgjørende å øke kvaliteten på arbeidskraften og sikre en høy yrkesdeltakelse.

2.5.1 Nasjonalformuen

På lang sikt er det vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer utviklingen i velferden i Norge. Dette forholdet illustreres godt av nasjonalformuesberegninger. Disse beregningene anslår verdien av de fire viktige formueskomponentene realkapital, finanskapital, petroleumsformue og arbeidskraft. Mens verdien av real- og finanskapital kan hentes fra nasjonalregnskapet må petroleumsformuen og formuesverdien av arbeidskraft beregnes. Petroleumsformuen kan defineres som nåverdien av meravkastningen utover normal kapitalavkastning i petroleumssektoren (inklusive rørtransport). Formuesverdien av arbeidskraften kan anslås som nåverdi av fremtidig disponibel realinntekt fratrukket avkastningen på de tre andre formueskomponentene. Nasjonalformuen øker over tid særlig på grunn av produktivitetsveksten i økonomien.

Figur 2 Utviklingen i de ulike komponentene av nasjonalformuen



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Beregninger av nasjonalformuen i Langtidsprogrammet 2002-2005 viser at arbeidskraften utgjør vel 80 pst. av den samlede formuen. Realkapitalen utgjør vel 10 pst. av totalen, finanskapitalen utgjør rundt ½ pst. mens petroleumsformuen utgjør i størrelsesorden 6 pst. Gjennom utvinning av olje og gass og oppbygging av Statens petroleumsfond vil petroleumsformuen bygges ned og finansformuen øke. Det er anslått at en varig reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid på vel 7 prosent fra 1999 ville gitt samme reduksjon i framtidige inntekter for samfunnet som om hele petroleumsformuen falt bort. Hvordan de menneskelige ressursene brukes er dermed helt avgjørende for utviklingen i norsk økonomi.

2.5.2 Menneskelige ressurser

Det norske samfunnets evne til omstilling og innovasjon vil være avgjørende for å kunne vri utviklingen i mer bærekraftig retning. Satsing på utdanning, forskning og formidling vil danne grunnlag for kunnskapsbasert verdiskaping. Følgende elementer bidrar til et godt grunnlag for bærekraftig utvikling:

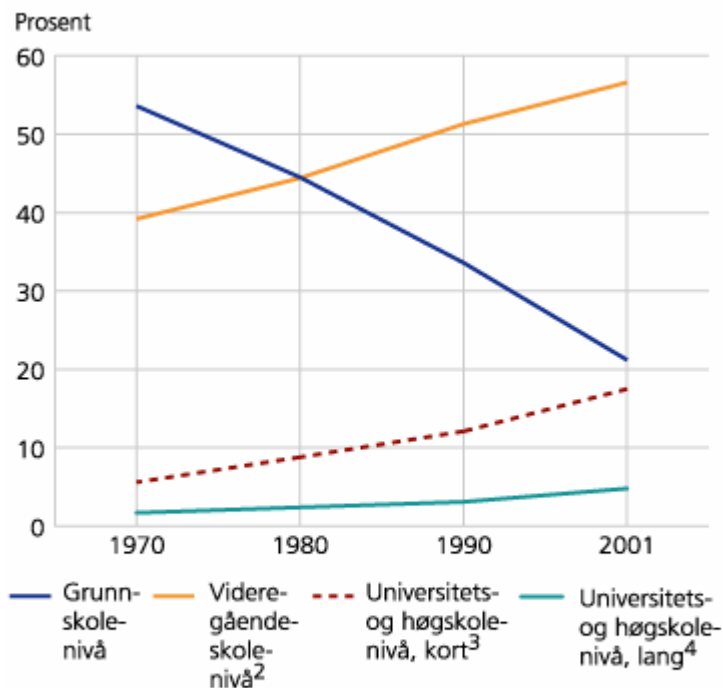
- Sammenliknet med de aller fleste andre land er den norske befolkningen høyt utdannet.
- Universitets- og høyskolesektoren moderniseres, og forskningsinnsatsen skal trappes opp til gjennomsnittlig OECD-nivå.

Norge har en stor andel av befolkningen i aldersgruppen 25-64 år som er høyt utdannet. Ifølge OECDs Education at a Glance (2002) hadde 85 prosent av den norske befolkningen i 2000 utdanning på videregående nivå eller høyere, mot 64 prosent i OECD-området som helhet. Kun Tsjekkia (86 prosent), Sveits (87 prosent) og USA

(88 prosent) hadde en større andel. I følge Statistisk sentralbyrå har om lag 22 prosent av befolkningen over 16 år universitets- eller høgskoleutdanning, i 1970 var andelen rundt 7 prosent. Andelen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, er i samme periode mer enn halvert fra mer enn halvparten av befolkningen til i overkant av 20 prosent.

Figur 3

Personer 16 år og over, etter høyeste fullførte utdanning. 1970-2001¹. Prosent



¹ Ikke medregnet personer med uoppgitt eller ingen fullført utdanning.

² Inkludert nivået "Påbygging til videregående utdanning" som omfatter utdanninger som bygger på videregående skole, men som ikke er godkjent som høyere utdanning. ³ Universitets- og høgskolenivå, kort, omfatter høyere utdanning t.o.m. 4 år. ⁴ Universitets- og høgskolenivå lang, omfatter utdanninger på mer enn 4 år, samt forskerutdanning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Utdanning er viktig for økonomisk utvikling. Land med et høyt utdanningsnivå synes å ha en raskere vekst enn andre land. Dette er primært fordi de har et fortrinn i å utvikle og håndtere ny teknologi. En høyt utdannet arbeidsstyrke er også mer omstillingsdyktig fordi den har et komparativt fortrinn i å lære nye ferdigheter. Regjeringen vektlegger det å sikre en godt kvalifisert arbeidsstyrke.

Kvalitetsreformen for høyere utdanning skal legge til rette for en kvalitetsutvikling ved universitet og høgskoler. Styrking av den langsiktige, grunnleggende forskningen er et hovedfokus for Regjeringen. Fondet for nyskaping og innovasjon er ett viktig virkemiddel for å øke satsingen på grunnleggende forskning og heve kvaliteten på norsk forskning.

I tillegg til satsingen på grunnforskning satses det på fire tematiske områder i norsk forskning, som alle har relevans for bærekraftig utvikling (Marin forskning,

forskning innen medisin og helse, IKT-forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø).

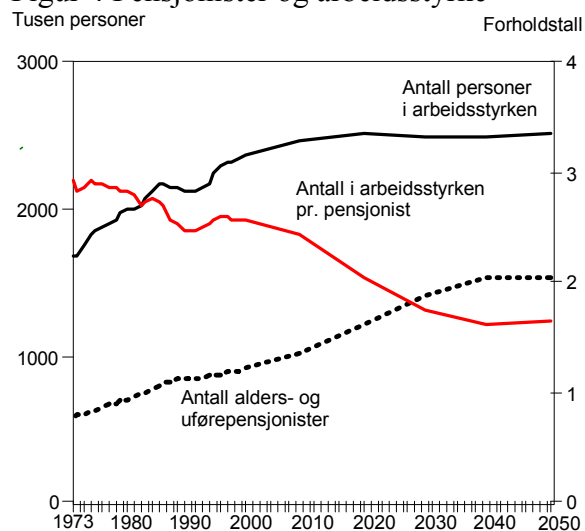
Ordningen med skattefradrag for FoU-investeringer har blitt innført for å stimulere til økt forskningsinnsats i næringslivet. Gjennom det nye RAMBU-programmet har Forskningsrådet tatt mål av seg til å rette forskningsinnsatsen mot rammebetingelser, virkemidler og styringsmuligheter for en bærekraftig verdiskaping. Innovasjon er en sentral drivkraft bak næringslivets konkurranseevne og lønnsomhet, ikke minst i en tid hvor store deler av vårt næringsliv konkurrerer i globale markeder. Regjeringen vil legge fram en handlingsplan for en helhetlig innovasjonspolitik.

2.5.3 En bærekraftig økonomisk utvikling

Norsk økonomi har de siste årene vist moderat vekst etter den sterke oppgangen i 1990-årene. Produktivitetsveksten har likevel holdt seg godt oppe. Redusert vekst i fastlandsøkonomien har bidratt til et svakere arbeidsmarked, og ledigheten ligger nå høyere enn på slutten av 1990-tallet. Ledigheten er imidlertid lav i et internasjonalt perspektiv, og andelen av befolkningen i arbeidsdyktig alder som er yrkesaktive er høy. Den gode evnen til å mobilisere våre arbeidskraftressurser er et sterkt trekk ved norsk økonomi. Dette har også vært viktig for å bekjempe inntektsforskjeller og fattigdom. Den høye yrkesaktiviteten illustrerer samtidig at veksten i økonomien framover må finne sted i form av økt produksjon pr. sysselsatt.

I følge middel vekst-alternativet i Statistisk sentralbyrås nyeste befolkningsframskriving ventes antallet personer som er 67 år og over å øke med 80 pst. i forhold til aldersgruppen 19-67 år fram til 2050. På grunn av aldring av befolkningen vil over tid andelen pensjonister øke i forhold til andelen yrkesaktive, jf figur 4. Andelen av samfunnets ressurser som vil brukes på pleie og omsorg, og offentlige pensjonsutgifter vil øke sterkt.

Figur 4 Pensjonister og arbeidsstyrke

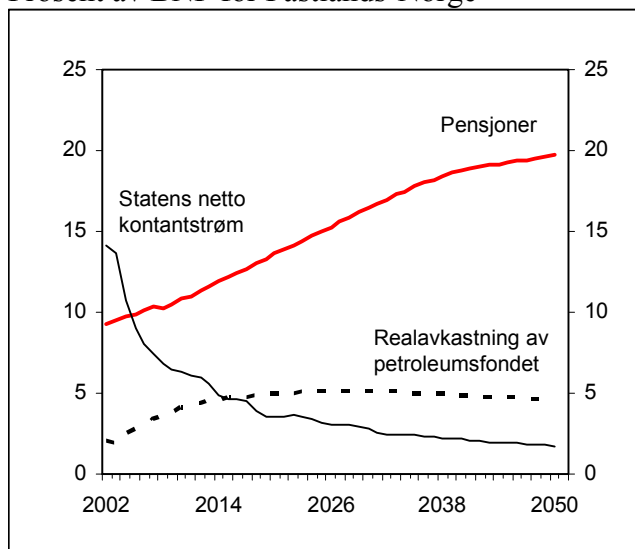


Kilde: Finansdepartementet.

Produksjonen av olje- og gass bidrar betydelig til at bruttonasjonalproduktet (BNP) per innbygger er høyt og til store overskudd i utenriksøkonomien og i statens budsjetter. Olje og gass er imidlertid ikke-fornybare ressurser. Produksjonen av olje og gass ventes å ligge på dagens nivå fram til 2010 og produksjonen vil deretter gradvis avta. I tråd med dette kan dagens høye innbetalinger fra petroleumsvirksomheten ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand. De er for en vesentlig del omplassering av olje- og gassressursene. Skal vi ha varig glede av oljeinntektene må bruken frikoples fra de løpende innbetalingene til staten. Dette ivaretas av oppsparingen i Statens petroleumsfond.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås å falle fra 14 pst. av BNP for Fastlands-Norge til under 2 prosent i 2050, jf figur 5. Med en videreføring av folketrygdens regelverk anslås trygdeutgiftene å øke fra vel 9 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2002 til nærmere 20 pst. i 2050.

Figur 5 Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon, statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og disponible petroleumsinntekter etter handlingsregelen. Prosent av BNP for Fastlands-Norge



Kilde: Finansdepartementet

En bærekraftig økonomisk politikk må bidra til en stabil og effektiv utnyttelse av landets samlede ressurser innenfor opprettholdbare rammer. For *budsjettpolitikken* innebærer det at dagens utgifter må tilpasses slik at en bygger opp tilstrekkelige reserver til å møte planlagte framtidige utgifter. Regjeringens budsjettpolitikk følger retningslinjene for innfasing av petroleumsinntekter i økonomien som det var bred enighet om ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (2000-2001).

Retningslinjene innebærer at statens bruk av petroleumsinntekter om lag skal tilsvare den forventede realavkastningen av kapitalen i Statens petroleumsfond. Dette vil gi en gradvis opptrapping av bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet, samtidig som staten i årene framover opprettholder en betydelig sparing for å kunne dekke framtidige utgifter. Derfor tilsier også hensynet til en balansert utvikling i økonomien, der konkurranseutsatt sektor opprettholdes i et tilstrekkelig omfang, at en bør legge stor vekt på å få til en jevn og gradvis innfasing av petroleumsinntektene i tråd med retningslinjene for budsjettpolitikken.

Boks 2.2 Regjeringens tiltaksplan mot fattigdom, St. meld nr 6 (2002-2003)

Stilt opp mot en situasjon der over 1 milliard mennesker lever i ekstrem fattigdom preget av sult og nød, er fattigdom i Norge noe annet enn fattigdom i internasjonal sammenheng.

Tiltaksplanen bygger på visjonen om at ingen skal leve i fattigdom i Norge. Overordnede mål for innsatsen er at flest mulig i yrkesaktiv alder skal klare seg selv ved eget arbeid, og at de som trenger det sikres en trygd å leve av. Hovedstrategien for å bekjempe fattigdom er å gjøre flere i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Velferdstjenestene og stønadsordningene skal i større grad rettes inn mot dette målet. Noen har dårlig helse, funksjonshemming og andre problemer som gjør at de for kortere eller lengre periode ikke kan arbeide. Disse skal sikres en tilstrekkelig levestandard, samtidig som de gis mulighet for meningsfylt aktivitet og samfunnsdeltakelse. I tiltaksplanen legges det vekt på å forebygge sosial utstøting som har sammenheng med fattigdom. Det gjelder i særlig grad barn og unge som grunnet foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon er forhindret fra å delta i aktiviteter knyttet til skole og/eller fritid samt ungdom som står i fare for å falle fra i videregående opplæring.

Målgruppen for innsatsen er enkeltpersoner blant langtids sosialhjelpmottakere, innvandrere og flyktninger, ungdom i risikozonen, vanskeligstilte barnefamilier herunder enslige forsørgere, barn og ungdom i vanskeligstilte familier, rusmiddelmissbrukere, personer med psykiske problemer, bostedsløse, funksjonshemmede, kronisk syke eller uføretrygdde og personer med høye, nødvendige utgifter og lav inntekt.

Tidsrammen for tiltaksplanen er 2002-2005. Innsatsen i 2003 omfatter blant annet arbeidsrettede tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp og innvandrere, styrking av oppfølgingstjenester for bostedsløse og målrettede forbedringer i stønadsordningene. I tillegg til målrettede tiltak vil Regjeringen videreutvikle de universelle velferdsordningene slik at de i større grad bidrar til å forebygge fattigdom og hjelpe personer ut av fattigdom.

Det vil bli lagt vekt på løpende oppfølging og dokumentasjon av iverksatte tiltak, og en kunnskapsbasert innsats i planperioden. Sentrale virkemidler er:

- Sosial rapportering – utvikling av et sett sosiale indikatorer for systematisk og regelmessig informasjon om levekårsutviklingen.
- Forskning og utvikling.
- Tiltaksevaluering.
- Sosial revisjon – gjennomgang av eksisterende velferdsordninger.
- Internasjonalt samarbeid – deltakelse i EUs rammeprogram for sosial inkludering.

OECD har ved flere anledninger rettet oppmerksomhet mot pensjonssystemets betydning for offentlige finanser, og har i denne sammenheng sammenliknet framskrivinger av offentlige pensjonsutgifter for de fleste medlemslandene. Ifølge OECD har Norge den klart sterkeste økningen i alderspensjonene fram til 2050, regnet som andel av BNP. For Norge står økningen i ytelsesnivået for en relativt stor

del av utgiftsøkningen. Regnet i faste grunnbeløp innebærer en videreføring av dagens regelverk at gjennomsnittlig alderspensjon øker med vel 30 prosent. I de fleste andre landene er det lagt til grunn en reduksjon av ytelsesnivået. Dette bidrar til at OECD-området som helhet framover kan få en betydelige svakere vekst i pensjonene relativt til verdiskapningen, enn det en videreføring av dagens folketrygdsystem vil gi for Norge. Dersom regelverket i folketrygden og standard og dekningsgrad for offentlige tjenester videreføres som i dag, vil både pensjonsutgiftene og utgiftene til helse- og omsorgstjenester vokse kraftig de nærmeste tiårene. Til tross for oljeinntektene vil det etter hvert bli nødvendig å øke inntektene eller redusere veksten i offentlige utgifter i forhold til det som isolert sett følger av befolkningsutviklingen. Dette er nærmere omtalt i Revidert nasjonalbudsjett 2003.

2.5.4 Forvaltningen av biologiske ressurser

Det er økologiske prosesser som er grunnlaget for vannomsetning, lokalklima, rensing av vann og luft, jorddannelse og stoffomsetning. En bærekraftig ressursforvaltning må skje innen økologisk forsvarlige rammer, innenfor naturens tålegrenser. Under konvensjonen om biologisk mangfold er det utviklet et sett med prinsipper for forvaltning av økosystemer. Det globale tapet av biologisk mangfold fortsetter imidlertid til tross for stor oppmerksomhet og mye arbeid under konvensjonen. Målet fra WSSD i Johannesburg er å drastisk redusere tapet av biologisk mangfold på globalt nivå innen 2010. Det norske målet er å stoppe tapet av biologisk mangfold innen 2010. St. meld. nr. 42 (2000-2001) *Biologisk mangfold – Sektoransvar og samordning* trekker opp en strategi for forvaltningen av biologisk mangfold innenfor økologiske rammer.

I tillegg må vi være i stand til å se helhetlig på forvaltningen av økosystemene. En forsvarlig forvaltning av havmiljøet og de levende ressursene er en forutsetning for at det betydelige potensialet for matproduksjon og næringsutvikling innefor havbruk og tradisjonelle fiskerier skal kunne utløses. Bare en langsiktig og framtidsrettet miljøvernpolitikk kan hindre at summen av inngrep og aktiviteter i kyst- og havområdene blir en trussel mot miljøet og ressursgrunnlaget. Utnytting av ressurser fra hav- og kystmiljøer er vurdert som en av Norges viktigste fremtidige vekstsektorer. I havmiljømeldingen, st. meld. nr. 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav*, har Regjeringen trukket opp en samlet politikk for en bærekraftig forvaltning av disse ressursene.

Regjeringen har satt i gang arbeidet med et overvåkingsprogram for biologisk mangfold. Sent i 2002 vedtok regjeringen verneplan for Østlandet slik at barskogplanen som ble behandlet av Stortinget i 1996 nå er gjennomført. Regjeringen har også vedtatt at midler fra Jordfondet skal benyttes til å verne barskog ut over den vedtatte barskogplanen. I 2003 er det over Miljøverndepartementets budsjett bevilget om lag 80 mill. kroner for å verne villaksen. Det er fremmet en stortingsproposisjon med forslag om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder for å beskytte villaksen. I løpet av 2003 vil Regjeringen fremme en stortingsmelding om rovdyrpolitikken, der politikken for å sikre rovdyrstammer og fortsatt utnyttelse av utmarksressurser skal presenteres.

2.5.5 Fiske og oppdrett

Norge forvalter noen av verdens mest produktive kyst- og havområder. I 2001 var samlet fangst for den norske fiskeflåten 2,9 mill. tonn, med en førstehandsverdi på

11,5 mrd. kroner. Lønnsomheten i fiskerinæringen har vært meget god de siste årene. Den statlige budsjettstøtten er kraftig redusert de siste ti årene, og utgjorte 90 mill. kroner i 2002.

Norsk fiskeriforvaltning bygger på hovedprinsippet om en bærekraftig høsting basert på best mulig vitenskapelig rådgivning. Om lag 90 prosent av norsk fiske foregår på bestander som deles med andre land. Det er etablert en rekke bilaterale avtaler om samarbeid om ressursforvaltning, hvorav avtalene med Russland om ressursforvaltningen i Barentshavet og med EU om ressursforvaltningen i Nordsjøen er de viktigste. Årlige forhandlinger om kvoter skjer med utgangspunkt i rådgivning fra ICES. ICES har siden 1998 basert sine råd om ressursforvaltningen på føre- var-prinsippet.

Flere av de viktigste bestandene i norske farvann er i dag utenfor sikre biologiske grenser og bør forvaltes med særlig forsiktighet. Overbeskatning har tidligere ført til sammenbrudd i bestanden av norsk vårgytende sild, nordsjøsild og nordsjømakrell. Sammenbruddet i bestanden av norsk vårgytende sild i slutten av 1960-årene medførte at den endret sitt vandringsmønster og ikke var tilgjengelig i fangstbare mengder på 20 år. Et møysommelig oppbygningsarbeid ga her gode resultater, og gir grunnlag for et lønnsomt fiske. I dag gir imidlertid gytebestanden av blant annet nordsjøtorsk grunn til bekymring.

For å redusere overkapasiteten og bedre lønnsomheten i den norske fiskeflåten er det de siste årene blitt innført såkalte enhetskvoteordninger for flere sentrale fiskerier i havfiskeflåten. Våren 2003 blir det lagt fram en stortingsmelding med forslag om at enhetskvoteordningene utvides til å gjelde kystfiskeflåten. Det vil bli opprettet et strukturfond som skal benyttes til å kjøpe ut kapasitet i kystfiskeflåten. Det arbeides med å utvikle et nytt lovverk til erstatning for saltvannsfiskeloven. I forbindelse med dette arbeidet er det satt ned et lovutvalg som blant annet skal vurdere om fokuset i dagens lov skal utvides til også å omfatte marine ressurser som tang og tare, plankton, bunnlevende organismer mv. Kontroll med ressursuttaket på felles fiskebestander krever nært samarbeid og koordinering mellom berørte stater. Det er derfor inngått avtaler om kontrollsamarbeid med bl.a. Russland og EU. Norge arbeider også aktivt i internasjonale organisasjoner for å få kontroll med uregulert fiske på åpne hav.

Den norske oppdrettsnæringen har vokst kraftig de siste ti årene. Mens det i begynnelsen av 1990-årene ble produsert om lag 150 000 tonn laks og ørret, var produksjonen om lag 470 000 tonn i 2000. I 1998 sto den norske oppdrettsnæringen for halvparten av verdensproduksjonen av atlantehavslaks. Lønnsomheten i næringen har vært svært god når en ser de siste ti årene under ett. Selv om oppdrett av laks, og i noen grad ørret, dominerer, foregår det også betydelig oppdrett av bl.a. blåskjell. Det forventes at oppdrett av marine arter som torsk, kveite, steinbitt og piggvar vil øke i årene som kommer. Om lag 80 pst. av den norskproduserte oppdrettslaksen blir eksportert, og de siste årene har eksportverdien av laks og ørret ligget på om lag 30 mrd. kroner.

Selv om oppdrettsnæringen har kommet langt på flere områder når det gjelder forebyggende og avbøtende tiltak knyttet til negative miljøeffekter av virksomheten, gjenstår det fremdeles miljøutfordringer. De største utfordringene er knyttet til

lakselus og rømt oppdrettslaks. Disse problemene har negativ effekt på utviklingen av villaksbestandene. Næringen har arbeidet aktivt med å redusere de negative miljøeffektene, bl.a. gjennom utarbeidelse av tiltaksplaner for å redusere rømmingen av oppdrettslaks fra merdene. I st.meld. nr. 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav* varsler Regjeringen at den vil styrke arbeidet med å redusere miljøproblemene i næringen, blant annet gjennom å sikre at hensynet til miljø blir en grunnleggende premiss for videre utvikling av oppdrettsnæringen og ved å styrke arbeidet med å redusere problemene ved rømming og lakselus.

Styrkingen av sikkerheten innen sjøtransporten og forbedring av beredskapssituasjonen er viktig for å ivareta miljø- og ressurs hensyn og framtidig marin verdiskaping. Skipstrafikken langs kysten vil trolig øke som følge av oljeproduksjonen i Russland. Regjeringen vil med hjemmel i havne- og farvannsloven etablere påbudte seilingsleder for trafikk som representerer særlig miljørisiko.

2.5.6 Landbruk, skogbruk og reindrift

Det har vært en betydelig effektivisering og strukturendring i det norske landbruket over de siste 20 årene:

- Gjennomsnittlig brukstørrelse er doblet fra 80 da til 160 da
- Antall driftsenheter er halvert fra 125 000 driftsenheter til 62 000 driftsenheter
- Antall årsverk er nesten halvert fra 135 000 til 73 000 årsverk

I sin tiltredelseserklæring understrekte Regjeringen at den vil søke å sikre Norge fortsatt handlingsrom for en nasjonal landbrukspolitikk innenfor rammen av WTO og andre internasjonale avtaleverk. Den understreket også at den i internasjonale forhandlinger vil arbeide for at utviklingslandene skal få bedre tilgang til markedene i industrilandene, og at den gjennom ensidige norske tiltak skal gi utviklingslandene økt adgang til norske markeder, inkludert en økning i markedsadgangen for landbruksvarer.

Støttenivået til det norske landbruket, i form av importvern og budsjettstøtte, har siden 1980-årene falt som andel av BNP, men er imidlertid fremdeles høyt sammenliknet med andre land. I følge OECD utgjorde samlet norsk støtte 21,2 mrd. kroner eller nesten 280 000 kroner per årsverk i 2000. Med bakgrunn i målene for Regjeringens utviklingspolitikk og de pågående WTO-forhandlingene, må en forvente at støtten til landbruket vil bli redusert og at effektiviseringen av sektoren vil fortsette.

Regjeringen vil legge opp til at tilskuddsordningene i landbruket blir mer produksjonsnøytrale og at de underbygger målene om bosetting og sysselsetting i distriktene og bidrar til god forvaltning av kulturlandskap og biologisk mangfold. Utslippene av næringssalter og annen forurensning fra landbruket er blitt redusert de siste 15 årene, og arbeidet med å redusere utslippene vil fortsette.

Avvirkingen av skog i Norge er redusert betydelig de siste årene, og årlig netto tilvekst av skog i Norge er i dag på rundt 15 mill. m³. De langsiktige investeringene i skogbruket er gått ned, og antall sysselsatte er redusert. Skogen er imidlertid fortsatt grunnlag for en betydelig innenlandsk trevare- og foredlingsindustri. I skogbruket prioriterer Regjeringen tiltak som kan bedre lønnsomheten og øke verdiskapingen,

blant annet gjennom Verdiskapingsprogrammet for bruk og foredling av trevirke, satsing på bioenergi og på utmarksnæring.

Gjennom de internasjonale skogpolitiske prosessene er det oppnådd bred enighet om en rekke prinsipper knyttet til nasjonale skogprogrammer. Et nasjonalt skogprogram er et rammeverk på nasjonalt nivå for å oppnå bærekraftig forvaltning, bevaring og utvikling av skogen gjennom bred deltagelse, helhetlig og tverrsektoriell tilnærming og rullering av skogpolitiske prosesser. Det legges opp til å gjennomføre en prosess for et nasjonalt skogprogram i Norge de nærmeste årene.

Reindriftsnæringen er en av de viktigste bærerne av samisk kultur og identitet, og har stor betydning for det samiske samfunnet. Det totale bruttoarealet av reinbeitelend i Norge er på drøyt 140 000 km² og utgjør mer en 40 pst. av landarealet. Det er ca. 2600 personer som er engasjert i samisk reindrift fordelt på 560 driftsenheter som til sammen har snaue 200 000 rein. Regjeringen ser det som viktig at det blir satt i verk tiltak som reduserer rovdyrtapene, og at reindriftsarealene blir sikret. I tillegg til problem med tap av rein på grunn av rovvilt, kan inngrep i beiteområdene og et høyt reintall føre til for stor belastning i de områdene som er igjen. For å få til økologisk bærekraftig reindrift er det nødvendig med tiltak for å sikre bedre sosial og økonomisk bærekraft i enkelte reindriftsområder.

En bærekraftig utnyttelse av naturen er et viktig bidrag til å bevare det materielle grunnlaget for samisk kultur. For at reindriften skal ha en framtid, ser Regjeringen det som viktig at en får fastsatt gode rammevilkår for næringen. Vedtaket om maksimumstall for rein i Vest-Finnmark reinbeiteområde innebærer blant annet at det må legges til rette for at flere reindriftsutøvere går ut av næringen. For å lykkes med dette arbeidet, er det viktig at de ulike aktørene har en felles forståelse av forholdene. Videre er det viktig å utvikle den kompetanse næringen har og bruke kompetansen for bevare samisk kultur, levesett og språk.. Verdiskapingsprogrammet for reindrift skal medvirke til en positiv økonomisk og sosial utvikling i næringen.

2.6 Om bruken av økonomiske virkemidler i arbeidet for å integrere økonomiske, sosiale og miljøhensyn

Hensikten med miljøavgifter er å bidra til en riktigere prising av miljøskadelige aktiviteter og på den måten motivere enkeltpersoner og bedrifter til en mer miljøvennlig atferd. I løpet av 1990-årene ble bruk av økonomiske virkemidler i miljøpolitikken utredet i flere sammenhenger, blant annet i NOU 1992:3 Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene, NOU 1995:4 Virkemidler i miljøpolitikken og i NOU 1996:9 Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting. En hovedkonklusjon fra disse utredningene er at økonomiske virkemidler som miljøavgifter i mange sammenhenger vil være det beste virkemiddelet for å løse miljøproblemene ved at det vil gi miljøforbedringer til lavest mulige kostnader for samfunnet. Grønn skattekommisjon (NOU 1996:9) viste at en skatte- og avgiftsomlegging med økt vekt på grønne skatter kunne gi et mer effektivt skattesystem, dvs. at offentlig forbruk og investeringer kan finansieres til lavere samfunnsøkonomiske kostnader. Dette kan komme i tillegg til de positive virkninger en slik omlegging kan ha på miljøet.

Finansdepartementet har et hovedansvar for å forvalte økonomiske virkemidler i miljøpolitikken. Bruken av slike virkemidler vurderes både i lys av kostnadseffektiviteten i forhold til miljømål og i forholdet til virkningen andre skatter og avgifter har på samfunnsøkonomisk effektivitet. Integrasjon av økonomi og miljø i det sentrale økonomiske analyseverktøyet i statsforvaltningen er et viktig bidrag til å se miljø og økonomi i sammenheng. De økonomiske modellene som Finansdepartementet bruker til analyse av norsk økonomi i forbindelse med de årlige budsjettene og i langsiktig sammenheng er utviklet og vedlikeholdt av Statistisk sentralbyrå og inneholder detaljerte beskrivelser av de ulike sektorens energibruk og viktige utslipp til luft. Norge er trolig ett av relativt få vestlige land med en slik integrasjon av miljø og økonomi i modellene som brukes som sentrale styringsverktøy i den økonomiske politikken. Modellene brukes for å analysere virkninger av den økonomiske politikken på miljøet, til offisielle norske framskrivinger av energibruk og utslipp til luft, analyse av effekter av grønne skatter og av kostnader ved internasjonale miljøforpliktelser.

2.6.1 Omfanget av miljøavgifter

I slutten av 1980-årene begynte OECD-landene å fokusere på hvordan økonomiske instrumenter, i særdeleshet avgifter, kunne spille en større rolle for å redusere miljøproblemene. Nye miljørelaterte avgifter er blitt innført, eller eksisterende fiskale avgifter er blitt omdefinert helt eller delvis til miljøavgifter. Landene som i størst grad benytter miljøavgifter er i første rekke nordiske land og Nederland. I de siste årene har flere land fulgt etter. Miljørelaterte avgifter tilsvarte om lag 3 prosent av BNP i Norge i 2000. Slike avgifter utgjorde 1,75 prosent av BNP i vektet gjennomsnitt i OECD-landene.

Bruken av økonomiske miljøvirkemidler kan ha uønskete konsekvenser i forhold til lokalsamfunn, inntektsfordeling og ulike sosioøkonomiske grupper. OECD vurderer at dette er en viktig årsak til at bruken av økonomiske virkemidler ikke er mer utbredt i miljøpolitikken. OECDs tilrådning er at man i størst mulig grad bør ta i bruk effektive virkemidler i miljøpolitikken, men samtidig målrette tiltak mot grupper som en ønsker å skjerme gjennom direkte inntektsoverføring.

Norge har innført miljøavgifter for å begrense flere typer forurensning, jf. tabell 10 som viser skatteproveny fra ulike miljøavgifter. På forurensende utslipp til luft er det ilagt avgift på svovel og utslipp av klimagassene CO₂, metan, HFK og PFK. Videre fins det avgifter som bidrar til en miljømessig bedre behandling av emballasje og annet avfall. De siste årene er det også blitt innført avgifter på enkelte helse- og miljøskadelige kjemikalier. Avgiftene på drivstoff har dessuten en viktig funksjon ved å prise de samfunnsøkonomiske kostnadene ved vegtrafikken. På flere områder har miljøavgiftene bidratt til store miljøforbedringer. Tilleggsavgiften på blyholdig bensin bidro til at blyholdig bensin i løpet av få år forsvant fra markedet. Tilleggsavgiften på diesel med høyt svovelinnhold, som ble innført i 2000, bidro til at slik diesel nesten ikke benyttes lenger. Svovelavgiften på oljeprodukter er en av årsakene til at oljeprodukter gjennomgående har fått lavere svovelinnhold.

Tabell 10. Anslåtte inntekter fra miljørelaterte avgifter i Norge i 2003

Avgift	Provenyanslag i 2003. Millioner kroner.
CO ₂ -avgift	6 932
Svovelavgift	86
Bensinavgift	8 737
Autodieselavgift	3 895
Smøreoljeavgift	84
Sluttbehandlingsavgift på avfall	560
Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier	6
Avgift på HFK og PFK	90
Avgift på drikkevareemballasje	605
Miljøavgift på plantevernmidler	40
Sum miljøavgifter	21 035
Elektrisitetsavgift	6 868
Grunnavgift på fyringsolje	800
Sum miljø og energirelaterte avgifter	28 703
Engangsgift på motorkjøretøy	12 943
Årsavgift på motorkjøretøy	5 823
Vektårsavgift på tyngre kjøretøy	327
Sum avgifter som kan påvirke miljøet	47 796

Kilde: Finansdepartementet

Kyoto-protokollen innebærer at Norge får en utslippsforpliktelse på klimagasser fra 2008 til 2012. I denne perioden har Stortinget vedtatt at utslipp av klimagasser skal reguleres gjennom et kvotesystem med omsettelige klimagasskvoter. Som en innfasing mot dette tidsrommet, har Stortinget vedtatt at det skal innføres et begrenset kvotesystem for drivhusgassutslipp som i dag ikke er avgiftsbelagt fra 2005 til 2008.

2.6.2 Støtteordninger med negative miljøeffekter

Det er vanlig å vurdere Regjeringens miljøpolitikk ut fra nivået på overføringer til miljørettede tiltak og omfanget av miljøavgifter. Reduksjon i omfanget av støtteordninger med negative miljøeffekter kan imidlertid ha like positive effekter på miljøet som andre tiltak. I NOU 1996:6 Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting, ble miljøvirkningen av enkelte subsidier i Norge omtalt og utvalget anbefalte at det burde vurderes å avvike støtteordninger med negative miljøvirkninger.

Utvalget definerte miljøskadelige subsidier som støtte over offentlige budsjetter til aktivitet som har negative miljøvirkninger, fritak for miljøavgifter, fritak for enkelte andre skatter og avgifter, samt andre former for underprising av bruk av miljøgoder eller andre varer og tjenester.

I 2002 avsluttet departementene en gjennomgang av statlige støtteordninger og fritak fra avgifter i statsbudsjettet som kan ha negative miljøeffekter. Fritak fra miljøavgifter kan ha negative miljøkonsekvenser som for eksempel økte utslipp av CO₂ og medfører dessuten provenytnap. De samlede skattelettelser som følge av unntaksregler

og særregler knyttet til de miljø- og energirelaterte avgiftene er i Nasjonalbudsjettet 2003 anslått til i underkant av 9 mrd. kroner.

Frakttilskuddsordningen for bensin og diesel under Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett, ble avskaffet i budsjettet for 2002. I budsjettet for 2003 fremmet Regjeringen forslag om, og fikk Stortingets tilslutning til, å redusere støtten til skogsdrift og skogsveibygging som har negative konsekvenser for biologisk mangfold. I årets jordbruksoppgjør ble mellomfrakttilskudd fjernet. Regjeringen vil fortsette å vurdere fjerning eller omlegging av støtteordninger som kan ha negative miljøeffekter.

2.7 Miljøvernpolitikken

I Norge er det et bredt miljøengasjement, som blant annet blir stimulert av at naturopplevelser er viktig for mange, og at vi har en mangfoldig flora av miljøorganisasjoner. Naturen er også vesentlig som næringsgrunnlag, både gjennom tradisjonell utnyttelse av naturressurser og for en voksende reiselivsnæring, der ren og uberørt natur er viktig.

Regjeringen ønsker å revitalisere miljøvernpolitikken, gjennom innsats fra både miljøvernforvaltningen, ulike sektormyndigheter, kommuner, næringslivet, organisasjonene og befolkningen.

2.7.1 Samfunnssektorenes ansvar for å ivareta miljøhensyn

Miljøvernpolitikken bygger på at alle samfunnssektorer og aktører har et selvstendig ansvar for å legge miljøhensyn til grunn for sin virksomhet. Prinsippet om sektoransvar i miljøvernpolitikken ble utviklet og slått fast som norsk politikk blant annet i St. meld. nr. 58 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*

Resultatrapporteringen på miljøvernområdet er avhengig av gode systemer og verktøy for innhenting, bearbeiding og kvalitetssikring av data. De viktigste datakildene vil være rapportering fra sektorene, miljøovervåking og miljøstatistikk. Dette samles nå i et system for resultatdokumentasjon som forvaltes av miljøvernmyndighetene, jf tekstboks.

Boks 2.3 Resultatoppfølging av miljøvernpolitikken

Når styringssystemet i miljøvernpolitikken er ferdig utviklet skal de sektorvise miljø-handlingsplanene, sammen med resultatoppfølgingssystemet, utgjøre et integrert system av virkemidler, tiltak og overvåking/kontroll som skal muliggjøre en effektiv og målrettet styring av miljøvernpolitikken.

- Stortingsmeldingen *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* rapporterer om utviklingen i miljøet og om Regjeringens miljøvernpolitikk på de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene.
- For hvert resultatområde trekkes det opp langsiktige, *strategiske mål* for miljøvernpolitikken. Disse målene blir konkretisert gjennom tidsbestemte og etterprøvbare *nasjonale resultatmål*. Resultatmålene vil reflektere inngrep (utslipp, arealbruk mv.) som påvirker miljøtilstanden, eller uttrykke en ønsket tilstand i miljøet. Resultatmålene danner utgangspunkt for *sektorvise arbeidsmål*. Utviklingen i miljøtilstanden og forhold som påvirker miljøtilstanden skal følges ved hjelp av *nasjonale nøkkeltall*. Disse skal vise status i forhold til de strategiske målene og de nasjonale resultatmålene i miljøvernpolitikken. De nasjonale nøkkeltallene ligger til grunn for faktoppresentasjonene i stortingsmeldingen, og vil også bli benyttet i internasjonal miljørapportering og i andre sammenhenger der informasjon om miljøtilstanden i Norge blir presentert.
- I tråd med prinsippet om sektoransvar har departementene siden 1998 hatt ansvar for å utarbeide *sektorvise miljøhandlingsplaner*. Planene omfatter de samfunnssektorene som forvaltningsmessig er knyttet til vedkommende departement. Miljøhandlingsplanene presenterer sektorenes miljøutfordringer, sektorvise arbeidsmål og virkemidler og tiltak innenfor de miljøvernpolitiske resultatområdene.
- Sektormyndighetene skal årlig *rapportere* om miljøutviklingen i sin sektor til miljøvernmyndighetene, inkl. bruken av virkemidler. Sektormyndighetenes miljørapportering er et viktig grunnlag for blant annet stortingsmeldingen Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

2.7.2 Internasjonalt samarbeid i miljøvernpolitikken

De største miljøutfordringene vi står overfor er trusselen om menneskeskapte klimaendringer, tapet av biologisk mangfold og bruken av helse- og miljøskadelige kjemikalier. Dette er i stor grad globale og grenseoverskridende utfordringer som vil kunne påvirke menneskers helse, arters overlevelse og økonomisk utvikling.

Siden flere av de største miljøutfordringene er grenseoverskridende, er internasjonalt samarbeid en forutsetning for å finne gode løsninger. Av flere grunner er det nødvendig for Norge å delta i et forpliktende internasjonalt miljøsamarbeid:

- *Beskytte vårt eget miljø.* For å nå våre egne miljømål må vi forebygge skader som skyldes utslipp i andre land. Norge er særlig sårbar for langtransporterte forurensninger som følger luft- og havstrømmer (organiske miljøgifter, sur nedbør, radioaktivitet etc). Norge har også en egeninteresse av å redusere miljøproblemene i Nordvest-Russland på grunn av omfanget og den geografiske nærheten.
- *Løse globale miljøproblemer.* Klimaendringer, ozonlaget og miljøgifter er utfordringer som krever forpliktende internasjonalt samarbeid – og der vi tydelig ser behovet for internasjonale avtaler. Norge skal arbeide for å styrke og utvikle dette samarbeidet.
- *Del av et felles marked.* Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av et felles marked i Europa. Vi har gjennomført over 200 av EUs miljødirektiver, noe som på mange områder har styrket norsk miljøpolitikk. EU er derfor en viktig premissleverandør for norsk miljøvernpolitikk, og det er viktig at vi utnytter de kanalene Norge har for å påvirke denne politikken.
- *Utteksle kunnskap.* Et lite land har særlig stor nytte av å hente kunnskap fra andre lands forskning og erfaringer. Samtidig kan Norge bidra internasjonalt på de områdene der vi har spisskompetanse.
- *Innsats i utviklingsland og Øst-Europa.* Bedre miljøtilstand er viktig for å fremme internasjonal stabilitet. Det er i mange land en klar sammenheng mellom fattigdom og miljøproblemer. Miljøvern og ressursforvaltning er derfor viktige mål for norsk bistandspolitikk.

2.7.3 Innenlands energiproduksjon og energibruk

I motsetning til de fleste andre land er Norge særlig rikt på primære energikilder; olje, naturgass, vannkraft, vind og bølger. Denne energirikdommen har vært og er et viktig grunnlag for økonomisk vekst. Nær 60 pst. av vår primære energiforsyning er basert på fornybar energi. Energibruken per innbygger er på nivå med de andre skandinaviske land. Elektrisitetens andel av energibruken er betydelig høyere enn i andre land. Norge har hatt rikelig tilgang på relativt rimelig vannkraft, og det har vært satset på vannkraftutbygging. Dette har gitt grunnlag for å benytte elektrisitet til oppvarming av bygninger og av tappevann. Bruk av olje til stasjonær forbrenning gikk ned med om lag 65 pst. fra 1980 til 2000, mens elektrisitetsforbruket økte med 52 pst. i samme periode. Kraftbalansen er stram og vil være det i årene som kommer. Utviklingen vinteren 2002/2003 illustrerer sårbarheten i en vannkraftbasert elektrisitetsforsyning.

Vannkraften står for 99 pst. av samlet elektrisitetsproduksjon i Norge. Sammenlignet med andre land er den norske energiforsyningen svært miljøvennlig og utslippene fra energibruk i Norge er lave sammenlignet med andre land hvor elektrisitetsproduksjonen i langt større grad er basert på fossile brensler. Enkelte land vil langt på vei kunne nå sine klimaforpliktelser ved overgang fra kullkraft til gasskraft.

Regjeringens energipolitikk skal fremme verdiskaping og baseres på målet om en bærekraftig utvikling. Den skal bidra til en sikker energiforsyning, og energien skal framskaffes på en effektiv og miljøvennlig måte. Dette krever omfattende tiltak over et bredt felt. Regjeringen vil videreføre hovedlinjene i energipolitikken slik de er

trukket opp i Energimeldingen (St.meld. nr. 29 (1998-99) Om energipolitikken), jf. også Innst. S. nr. 122 (1999-2000). Rammene for Regjeringens energipolitikk er i tillegg nedfelt i Sem-erklæringen.

Effektiv energibruk er nær knyttet opp til at brukerne må forholde seg til vilkår som avspeiler de økonomiske og miljømessige kostnadene ved energibruken. I utformingen av ulike tiltak vil det derfor være viktig å legge opp til en effektiv konkurranse i tilbud og etterspørsel etter energi, og at miljømessige hensyn ivaretas i samsvar med prinsippet om at forurenseren betaler.

Norge har ambisiøse nasjonale mål knyttet til økt bruk av nye fornybare energikilder og energisparing. Stortinget har sluttet seg til målene for en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon i forbindelse med behandlingen av Energimeldingen, St.meld. nr. 29 (1998-1999). Målene er:

- å begrense energiforbruket vesentlig mer enn om utviklingen overlates til seg selv
- å bruke minst 4 TWh mer vannbåren varme årlig basert på nye fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme innen år 2010
- å bygge vindkraftanlegg som årlig produserer minst 3 TWh innen år 2010.

Det å nå disse målene vil kreve en betydelig innsats og tilstrekkelige finansielle rammer. Målene forutsetter at det stilles til disposisjon 5 mrd. kroner over en periode på 10 år.

Et viktig ledd i arbeidet med den miljøvennlige energiomleggingen er opprettelsen av Energifondet og Enova SF. Energifondet og Enova representerer en ny måte å drive offentlig støtte på. Fondet får tilført midler over statsbudsjettet og fra et påslag i overføringstariffen for elektrisitet. Gjennom Energifondet har en sikret stabil finansiering. I avtalen som OED som eier har inngått med Enova, er det satt et samlet mål for energisparing og økt bruk av nye fornybare energikilder på til sammen 10 TWh innen 2010.

Regjeringen har lagt fram en strategi for utbygging av vannbåren varme. Strategien er først og fremst en samlet framstilling av rammen for og organiseringen av satsingen på vannbåren varme. Virkemidlene kan deles i to hovedgrupper:

- Økonomisk støtte til Enova, Husbanken og Norges forskningsråd.
- Plan- og bygningloven, energiloven og forurensningsloven.

Norge har et betydelig potensiale i utnytting av bioenergi som fornybar energikilde. I dag står bioenergi for 15 TWh eller 6 pst. av det samlede norske energiforbruket. I Sverige er andelen 17 pst. Bioenergi vil ved siden av fyringsolje kunne bli det viktigste alternativet til elektrisitet i varmemforsyningen.

Et pliktig grønt sertifikatmarked er et virkemiddel som kan stimulere til økt bruk av utvalgte typer fornybar energi (grønn energi). Regjeringen er positiv til etablering av et internasjonalt sertifikatmarked for fornybar elektrisitet. Regjeringen vil ta initiativ til – fortrinnsvis – et felles norsk/svensk pliktig grønt sertifikatmarked.

Et viktig bidrag for å øke bruken av nye fornybare energikilder er forskning og utvikling som kan gi oss nye og rimeligere løsninger. Regjeringen ønsker å utvikle Norge som en energinasjon. Forskning på nye fornybare energikilder og morgendagens energiløsninger er et prioritert område.

2.7.4 Petroleumssektoren

Aktiviteter innenfor olje- og gassektoren er en vesentlig kilde til flere miljøproblemer. De viktigste miljøpåvirkningene er utslipp til luft som blant annet kan føre til klimaendringer, forsuring, dannelse av bakkenært ozon og lokale miljøproblemer og utslipp til sjø ved utvinning og transport av olje- og gassprodukter.

Regjeringen legger opp til en olje- og gasspolitikk som underbygger en ambisiøs miljøpolitikk. Regjeringen vil realisere den langsiktige utviklingsbanen for norsk olje og gassvirksomhet som skissert i St. meld. nr. 38 (2001-2002) Om olje – og gassvirksomheten, og vil legge til rette for en fortsatt bærekraftig petroleumsvirksomhet som bygger videre på dagens sameksistensmodell. Norsk olje – og gasspolitikk har i over 30 år bygget på en modell for sameksistens mellom petroleumsvirksomheten, miljøet og andre brukere av havet. Dette har lagt grunnlaget for en verdiskaping basert både olje- og gassressursene og de rike fiskeriressursene. Petroleumsvirksomheten er regulert i petroleumsloven av 1985 med tilhørende regelverk med krav om konsekvensutredninger, inkludert utredninger av miljøkonsekvenser.

Sektoren står for 28 prosent av norske CO₂-utslipp. Utslippene ventes å øke fram mot Kyoto-perioden (2008-12) hovedsakelig som følge av modning av felt. CO₂-utslippene fra petroleumsvirksomheten har siden 1991 vært regulert gjennom CO₂-avgiftsloven for sokkelen. De rimeligste tiltakene for å redusere CO₂-utslippene på sokkelen er derfor allerede gjennomført.

Sektoren står for 23 prosent av norske NO_x-utslippene. Sektorens utslipp har vokst jevnt siden 1990, som følge av at økt aktivitetsnivå har skapt et økende energibehov på innretningene på sokkelen. Utslippene av CO₂ og NO_x pr. produsert enhet har imidlertid sunket siden 1990, som følge av energieffektivisering og bedre teknologi. Utslipp av NO_x fra petroleumssektoren er i dag ikke regulert av myndighetene. For å gjennomføre Norges forpliktelser i forhold til Gøteborg-protokollen er det nødvendig å innføre tiltak innenfor sektoren.

Sektoren står for 66 prosent av norske utslipp av ikke-metanholdige flyktige organiske forbindelser (nmVOC). Gjenvinningsutstyr vil bli installert i tråd med pålegg basert i Forurensningsloven. Utslippene ventes derfor å falle betydelig framover. Norge vil gjennom dette overholde sine forpliktelser i henhold til Gøteborgprotokollen fra 2010.

Petroleumsvirksomheten medfører utslipp av olje, andre organiske forbindelser og ulike typer kjemikalier. Målet om null miljøfarlige utslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten ble etablert i St. meld nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk og bærekraftig utvikling. I St. Meld. nr. 12 (2001-2002) Rent og rikt hav presiseres målet, og det fastslås at Regjeringen vil sikre at målet blir realisert. Regulering av

petroleumsvirksomhetens utslipp til sjø skjer gjennom utslippstillatelser i henhold til Forurensningsloven. Målet om nullutslipp gir overordnede føringer for disse tillatelsene. Statens forurensningstilsyn vurderer for hver enkelt utbygging hvorvidt og i hvilken grad ulike utslipp kan tillates. Myndighetene og oljeindustrien arbeider nå sammen for å nå målet om nullutslipp av mulige miljøfarlige stoffer til sjø innen 2005.

Regjeringen har satt i gang en utredning av konsekvenser av helårig petroleumsaktivitet i havområder fra Lofoten og nordover (ULB). Målet er å vurdere de mest sentrale konsekvensene for miljø, fiskerier og samfunn av helårig petroleumsvirksomhet i området. Regjeringen har i ULB lagt til grunn en strengere fortolkning av nullutslippsmålet som følge av disse områdenes spesielle sårbarhet. Det forutsettes null utslipp av produsert vann, borekaks og slam ved normal drift i tråd med føre-var-prinsippet. Utredningen skal være ferdig i løpet av 2003, og skal danne grunnlaget for den politiske behandlingen av spørsmålet om betingelser og forutsetninger for helårig petroleumsvirksomhet i området.

Med bakgrunn i nullutslippsarbeidet vil Regjeringen satse ytterligere på miljøforskning, blant annet for å møte utfordringene i skjæringspunktet mellom petroleumsaktivitet, fiskeri og miljø.

2.7.5 Samferdsel

Transportutviklingen er tett knyttet sammen med utviklingen på andre samfunnsområder. Internasjonalisering, endringer i næringsstruktur og bosettingsmønsteret er sentrale drivkrefter bak transporttterspørselen. Utbygging og drift av samferdselsanlegg, særlig veger, kan forringe, true eller ødelegge arts mangfoldet i naturen. Internasjonal transportvirksomhet innebærer trusler mot det biologiske mangfoldet gjennom introduksjon av fremmede arter, spesielt ved utslipp av ballastvann fra skip.

Internasjonale avtaler og regelverk legger viktige føringer for Norge på bruk av virkemidler for å redusere transportskapte miljøproblemer. Blant annet må EU-direktiver med miljøkrav til kjøretøy og drivstoff innarbeides i norsk lovverk. Grenseverdifikriftene hjemlet i Forurensningsloven setter minstekrav til luftkvalitet og støynivå. I forskriften om lokal luftkvalitet er EU-krav implementert. I tillegg er det fastsatt mer ambisiøse nasjonale mål for lokal luftkvalitet og støy som skal oppnås innen 2010.

Klimagassutslippene fra transportsektoren, hovedsakelig CO₂, men også lystgass og metan, økte med 18 pst. i perioden 1990-2000, i takt med veksten i transportomfanget. Transport bidrar med om lag 24 pst av de samlede norske klimagassutslippene og med 30 pst. av CO₂ utslippene. Det ventes ytterligere vekst av transportarbeidet og utslippene av klimagasser.

Sektoren bidrar til regional luftforurensing hovedsakelig gjennom forsurende utslipp av SO₂ og NO_x. Sektorens andel av de nasjonale utslippene av forsurende gasser i hovedsak i form av NO_x, var om lag 32 pst. i 2000. I perioden 1990-2000 ble sektorens SO₂-utslipp redusert med 67 pst. og NO_x-utslippene med om lag 5 pst.

NOx-utslippene fra vegtrafikken ble redusert med 36 pst i perioden blant annet som følge av strengere avgasskrav til kjøretøy. I samme periode økte utslippene fra skip og båter med 12,5 pst.

Vegtrafikk og vedfyring er de viktigste kildene til lokal luftforurensing i de største byene. På vinterdager, med meteorologisk ”ugunstige” forhold, kan konsentrasjonene være så høye at helsemyndighetene advarer utsatte grupper om fare for helseskader ved opphold utendørs. Støy, i hovedsak fra vegtransport, reduserer livskvaliteten for mange mennesker.

I følge SSBs arealstatistikk brukes mellom 13 og 19 pst. av arealene i de største byene til vegformål (eksklusive p-plasser, terminalområder og lignende). Omfattende arealbruk til transportformål kan legge beslag på og forringe grønne områder i byene. Det er i tråd med prinsippene for bærekraftig utvikling å redusere arealbruken til transport i byene. Kollektive transportmidler legger beslag på langt mindre areal enn personbiler for å transportere like mange personer, dersom kapasiteten er godt utnyttet.

Regjeringen vil gi høy prioritet til arbeidet med å redusere transportsektorens miljøproblemer. Det vil legges stor vekt på kostnadseffektiv bruk av virkemidler. I tillegg vil Regjeringen legge betydelig vekt på å integrere miljøhensyn i investerings-, drifts- og vedlikeholdsbeslutninger i sektoren. En mer detaljert gjennomgang av miljøvernpolitikken på transportområdet vil bli foretatt i Nasjonal transportplan 2006-2015.

Gjennom ulike avgiftslettelser og –fritak ønsker Regjeringen å fremme overgang til alternative drivstoffer og miljøvennlig teknologi. Overgang til alternative drivstoffer, som for eksempel naturgass, biodiesel, elektrisitet og hydrogen, kan bidra til å begrense utslippene av CO₂. For el-biler er det innført ordninger med gratis offentlig parkering, fritak for bomavgift og fritak for engangs- og årsavgift. Det er innført lavere avgiftsgrunnlag ved bruk av el-bil som firmabil. For kjøp av nye el-biler er det ”nullsats” for merverdiavgiften. Samferdselsdepartementet vil 1. juli 2003 sette i gang en forsøksordning hvor el-biler kan kjøre i kollektivfelt i Oslo og Akershus. Departementet har også opprettet en egen ekspertgruppe som blant annet skal drøfte mulige mål og virkemidler for å bidra til økt bruk av hydrogen og nullutslippsteknologi i transportsektoren. Ekspertgruppen skal gi faglige innspill til hydrogenutvalget som oppnevnes av Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

Velfungerende og trivelige bysamfunn trenger et effektivt og miljøvennlig transporttilbud. En kombinasjon av tiltak som støtter kollektivtransport og som regulerer biltrafikken kan være den mest effektive miljøpolitikken for storbyene. Samferdselsdepartementet er i samarbeid med de største byområdene i Norge, i gang med forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren. Målet er å bedre samordningen av transport- og arealpolitikken, gi mulighet for økt satsing på kollektivtransport og bedre ressursutnyttelsen på tvers av forvaltningsnivåene.

I perioden 2002-2005 vil Regjeringen øke satsingen på kollektivtransport med 1,5-2 milliarder kr. Satsingen vil særlig komme storbyene til gode. Dette er beskrevet i St.meld. nr. 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport.

Vedlegg: Organisasjoners og institusjoners innspill

I forbindelse med oppstart av arbeidet med handlingsplanen ba statssekretærutvalget for Nasjonal Agenda 21 en rekke organisasjoner om å komme med innspill. De ble bedt om å komme med synspunkter på prosessen, på valg av temaer og på hvilken rolle de selv ønsker å spille i arbeidet med bærekraftig utvikling.

Statssekretærutvalget mottok svar fra Sametinget og 20 innspill fra organisasjoner og institusjoner: 07-06-05 tid for forandring, Den norske kirke - Kirkerådet, Forbrukerrådet, 11 kommuner i Foregangskommuner i LA 21, Forum for Utvikling og Miljø, Framtiden i våre hender, Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO), Grønn hverdag, Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon, Kommunenes sentralforbund, Landsorganisasjonen i Norge, Miljøfyrtårn, Norges automobilforbund, Norges Bondelag, Norges Bygdekvinnelag, Norges Kvinne- og Familieforbund, Norges Kystfiskarlag, Næringslivets Hovedorganisasjon, Vennskap Nord/Sør og WWF- Verdens Naturfond Norge.

Sametinget skriver at bruk av natur og ressurser som ikke overskrider bæreevnen, er en forutsetning for samisk utvikling og bosetting. De mener det er viktig å vie miljøvernarbeidet i samiske områder særskilt oppmerksomhet. Problemstillinger som biologisk mangfold, kulturminnevern, rovdyrforvaltning, fiskeriforvaltning og reindriftens arealgrunnlag må vektlegges med en samisk innfallsvinkel. De ønsker å styrke Sametingets muligheter for å arbeide med disse problemstillingene.

Alle organisasjonene var svært positive til at Regjeringen har vedtatt å starte opp arbeidet med en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling og takket for muligheten til å bidra i prosessen. Flere organisasjoner stilte seg positive til at handlingsplanen inngår i Regjeringens viktigste styringsdokument, Nasjonalbudsjettet. De ulike organisasjonene la vekt på at handlingsplanen bare er begynnelsen på en langvarig prosess for bærekraftig utvikling. De fleste organisasjoner påpekte at det var viktig at dette arbeidet foregår i en åpen prosess hvor alle relevante interessegrupper får anledning til å bli hørt. Mange organisasjoner la også vekt på at det er viktig at alle aspekter ved bærekraftig utvikling, de økologiske, det økonomiske og det sosiale, er elementer i handlingsplanen. Mange pekte på at det er viktig å se bærekraftig utvikling i et globalt perspektiv, og at det internasjonale aspektet er svært viktig. Blant viktige temaer for handlingsplanen pekte mange på energi og klima og bærekraftig utnyttelse av naturressurser, inklusive det å sikre biologisk mangfold.

07-06-05 – tid for forandring er et prosjekt som skal bidra til miljøforbedring, forbruksendring og økt livskvalitet ved å sette fokus på tid. 07-06-05 ble initiert i 1999 av Miljøverndepartementet for å forsterke satsingen på Lokal Agenda 21. 07-06-05 mener at den overordnede målsetting for det norske samfunnet, og verdenssamfunnet, er at utviklingen skal være bærekraftig. I tillegg til et bredt sett av økonomiske og juridiske virkemidler, ønsker 07-06-05 at statssekretærutvalget

fokuserer på å utvikle en god kommunikasjonsstrategi i forhold til folk flest. 07-06-05
bidrar gjerne med sin erfaring og kompetansenettverk.

Den norske kirke har et viktig engasjement i spørsmål om forvaltning av skaperverket, miljøvern og rettferdig fordeling både i et nord/sør- og i et generasjonsperspektiv. Det er Kirkens syn at siden Nasjonal Agenda 21 skal være en nasjonal handlingsplan, må Regjeringens visjon og målsetting være å bevisstgjøre og å inkludere flest mulig av Norges befolkning i prosessen. De mener det er viktig at Norges innbyggere deler visjonen om et bærekraftig Norge. Kirkemøtet har vedtatt å gjøre det globale fellesskapet av kirker til verdens største miljøbevegelse og bevegelse for å bekjempe fattigdom. Kirken viser til at den har prosjekter knyttet til bærekraftig utvikling.

Forbrukerrådet ønsker at det settes fokus på behov for konkret informasjon og tilrettelegging for at den enkelte forbruker skal kunne velge et mer bærekraftig forbruk. Forbrukerrådet vil bidra til dette og mener at de har en viktig rolle å spille når det gjelder å hjelpe og å gi informasjon direkte til forbrukerne.

11 kommuner som deltar i programmet ”**Foregangskommuner i Lokal Agenda 21**” har valgt stasjonær energibruk som en av satsingsområdene og avgitt felles innspill. Som foregangskommuner vil de sette konkrete mål for redusert energibruk og økt bruk av fornybare energikilder i egen bygningsmasse, utvikle og følge opp lokale energiplaner der enøk og fornybar energi har sentral plass og bidra til å bygge opp lokal og regional energikompetanse. De mener at statlige myndigheter må erkjenne og gjøre tydelig at effektivisering i forbruksleddet er det mest miljøvennlige bidraget til balanse i kraftmarkedet og at effektiviseringspotensialet er stort. Bevilgninger til enøk må økes vesentlig, særlig mot tiltak i husholdningssektoren. Innsats for å utløse enøk-potensialet som ligger i bedre rutiner og økt bevissthet må økes vesentlig. Mye av innsatsen må skje lokalt. Kommunenes adgang til å pålegge utbyggere energieffektive løsninger bør styrkes. Staten må bruke flere økonomiske virkemidler for å begrense energiforbruket og vri det mot nye, fornybare kilder. Det bør vurderes å differensiere el-avgiften slik at den rammer luksusforbruk i større grad enn nå.

Forum for utvikling og miljø (ForUM) er en paraplyorganisasjon med 60 medlemsorganisasjoner. Arbeidsgruppen i ForUM, bestående av Norges Naturvernforbund, WWF-Verdens Naturfond, Framtiden i Våre Hender og Kirkerådet for Den norske kirke er kommet med to innspill. I det første viste de til at ForUM tidligere, i samarbeid med ulike miljøorganisasjoner, har gitt uttrykk for at en burde ta seg lenger tid med å utarbeide handlingsplanen. Det er videre viktig at regjeringen følger opp målsettingen om at planen skal være begynnelsen på en langsiktig samarbeidsprosess for å skape et bærekraftig samfunn. Det må utarbeides årlige planer, revisjoner og kontroll knyttet til sentrale offentlige styringsdokumenter. Det er svært viktig at planen inneholder konkrete og tidsfestede mål. Planen bør ha et 30-års perspektiv. Sentrale temaer bør være energi og klima, biologisk mangfold, forvaltning av areal og naturressurser, bærekraftig produksjon og forbruk, grønne skatter og avgifter, havmiljø og utviklingspolitiske temaer slik som utviklingslandenes gjeld, rettferdig handel og styrket bistand. ForUM ønsker selv å delta i prosessen med planen gjennom å komme med konstruktive og kritiske innspill. ForUM vil også bidra til at medlemsorganisasjonene setter planen på dagsorden.

Det andre innspillet fokuserte på gjennomføring og oppfølging av handlingsplanen. Arbeidet kan knyttes til Nasjonalbudsjett og Langtidsprogram. De vil at det skal opprettes en Nasjonalkomit  ledet av statsministeren. Det administrative ansvaret må forankres, gjerne i Finansdepartementet. Det er også viktig at det utarbeides en offensiv kommunikasjonsstrategi. Videre foreslår ForUM at det opprettes en egen kommisjonær for bærekraftig utvikling som skal evaluere ordningen. Denne funksjonen kan legges til Riksrevisjonen. ForUM mener at det bør utarbeides indikatorer og at det må innarbeides rutiner med en obligatorisk b rekraftssjekk av planer, budsjetter og tiltak.

Framtiden i våre hender peker på at flere utredninger har vist at grønn skatteomlegging vil gi en dobbel gevinst. De har utarbeidet ti konkrete forslag til hvordan man kan redusere klimagassutslippene med en prissetting som i større grad reflekterer miljøkostnadene:

1. Bensinavgiften må økes og dieselsavgiften settes opp til nivået på bensinavgiften
2. Ordningen med avgiftsfri diesel for fritidsbåter må fjernes
3. Flyseteavgiften må gjeninnføres
4. Kollektivtrafikken må bli billigere og bedre
5. Hev el-avgiften til svensk nivå og innfør el-avgift overfor industrien
6. Støtte til energi konomiseringstiltak og satsing på alternative energikilder
7. Industriens unntaksordninger for CO₂-avgift må fjernes
8. Utfasing av miljøskadelige subsidier som fremmer energisl sing
9. Fjern merverdiavgift på økologisk mat og innfør merverdiavgift på flyreiser
10. Norge må markere seg på prissetting i internasjonale fora

Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO), som er en paraplyorganisasjon for de 12 største friluftslivorganisasjonene i landet, mener at NA21 bør ha form som en ”forhandlet avtale” mellom hovedaktørene innenfor offentlig sektor, næringslivet og frivillige organisasjonene, hvor aktørene stiller seg bak felles målsettinger og forplikter seg til å gjennomføre egne tiltak. For å oppnå dette foreslår FRIFO at det opprettes en egen referansegruppe hvor frivillige organisasjoner er representert. FRIFO mener at det er viktig at handlingsplanen omtaler at et tradisjonelt friluftsliv er en viktig forutsetning for folkelig forankring og forståelse for bærekraftig utvikling, den betydning friluftsliv har for folks livskvalitet, trivsel og helse, at allemannsretten må holdes i hevd, at det sikres nødvendig natur, at det skapes forutsetninger for levedyktige bygdesamfunn og viktigheten av støtte til frivillige organisasjoner når det gjelder kompetanseutvikling og den demokratiske pådriverrollen.

Grønn hverdag er et nettverk av engasjerte forbrukere og en paraply av frivillige organisasjoner. Grønn hverdag foreslår at statssekretærutvalget kjører en ”to-hjuls strategi” hvor man på den ene siden har en prosess med bred deltakelse fra viktige aktører i næringsliv, organisasjoner og lignende og på den andre siden identifiserer statens egne tiltak for bærekraftig utvikling. Grønn hverdag ser det som viktig at hele prosessen er akt rorientert og involverende og at statssekretærutvalget legger vekt på god kommunikasjon. Viktige tema bør være rammevilkår for økt miljøeffektivitet, bærekraftig matproduksjon, mer helhetlig samferdselspolitikk, grønn kapital, kretsl pskompetanse, produktutvikling, nye grep i avfallspolitikken og mer

lokalt/regionalt bærekraftarbeid. Grønn hverdag mener det er spesielle utfordringer knyttet til miljøvennlig forbruk og at deres viktigste bidrag vil være å fortsette mobiliseringen for at stadig flere gjør mer bærekraftige valg i sin egen hverdag – hjemme, på jobben og i fritiden.

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) viser til at næringslivet spiller en helt sentral rolle i arbeidet med å vri produksjon i bærekraftig retning, blant annet gjennom iverksatte prosjekter på miljømerking, emballasjeinnsamling og avfallsbehandling. HSH ønsker å delta aktivt i prosessen med handlingsplanen.

Kommunenenes Sentralforbund (KS) ser arbeidet og handlingsplanen som et første skritt i en mer langsiktig prosess og mener at det bør opprettes en mer varig arena for erfaringsutveksling og revisjon av handlingsplanen. KS har tatt ansvar for mange tunge prosesser i arbeidet for å sette miljø og bærekraftig utvikling på dagsorden i kommunesektoren, blant annet i samarbeid med Miljøverndepartementet. Kommunesektoren vil på bakgrunn av sine erfaringer fortsatt være en aktiv medspiller og viktig aktør for iverksettelsen av handlingsplanen fra 2004.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) ønsker at handlingsplanen i tillegg til å være regjeringens dokument skal bli en manual for hvordan ulike aktører i norsk samfunnsliv kan trekkes inn i arbeidet. LO påpeker at en nasjonal strategi for en bærekraftig utvikling presenterer emner som er viktig for helhetstenkingen; internasjonalt samarbeid og rettferdig fordeling, arbeid for alle, næringsutvikling og økt verdiskapning, videreutvikling av velferdssamfunnet, trygghet og personlig utvikling, miljøvern og ressursforvaltning. LO mener at temahefter kan bidra til å gi nasjonal agenda et praktisk innhold og gjøre den levende i forhold til folks dagligliv.

Miljøfyrtårn har vært en aktør i arbeidet med Lokal Agenda 21. Miljøfyrtårnmerking har fått oppmerksomhet fra EU. Miljøfyrtårn håper at deres program blir tatt med i det videre arbeidet med Nasjonal Agenda.

Norges Automobil-forbund (NAF) er tilfreds med Regjeringens vedtak om å integrere av arbeidet med bærekraftig utvikling i forvaltningens ordinære virksomhet, på tvers av sektorer og innenfor helhetlige budsjettammer. NAF foreslår at handlingsplanen fokuserer på bærekraftige regioner, infrastruktur, bærekraftig mobilitet, transport, byutvikling og miljø- og tettstedsutvikling.. NAF foreslår at det opprettes en referansegruppe bestående av representanter fra organisasjoner og næringsliv som skal bidra med innspill til arbeidet med handlingsplanen.

Norges Bondelag ønsker at handlingsplanen spesielt skal fokusere på forvaltningspolitikk som ivaretar bruk og vern, slik at naturressursene kan utnyttes på en bærekraftig måte. Det er viktig at denne forvaltningen får en utpreget lokal vinkling. Norges Bondelag ønsker å være bindeledd mellom sentrale myndigheter og landbruksinteresser lokalt i spørsmål knyttet til landbruk og forvaltning av naturressursene i handlingsplanen.

Norges Bygdekvinnelag skriver at handlingsplanen må prioritere holdningsskapende arbeid, føre-var prinsippet, miljøvern i kommunene og forvaltning av naturressursene.

De ser sin egen rolle som viktig når det gjelder informasjon, samarbeid på tvers av organisasjoner og som pådriver og samfunnsaktør.

Norges Kvinne- og Familieforbund (K & F) har arbeidet med miljøetsatsinger i kommunene, blant annet innføring av kildesortering. De skriver at handlingsplanen må invitere til innsats. Den må være vidtfavnende, men oversiktlig, og det bør kunne utarbeides forskjellige versjoner tilpasset de ulike målgruppene. Foruten de klassiske temaene ønsker de at det fokuseres på emner relatert til arbeidsliv, familieliv og fritid. De ser fram til å delta i prosessen.

Norges Kystfiskarlag vil gjerne bidra i arbeidet med handlingsplanen og har allerede utarbeidet en egen reguleringsmodell med forslag til hvordan FN og FAOs prinsipper om bærekraft og ansvarlig fiske kan gjennomføres i norske fiskerier.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) støtter arbeidet for en bærekraftig utvikling og peker på at det ikke er noen motsetning mellom konkurransedyktige bedrifter og bærekraftig utvikling. NHO legger vekt på at handlingsplanen må ha et internasjonalt perspektiv. Internasjonalt samarbeid og utvikling av internasjonale avtaler er sentralt. NHO ser markedsbaserte løsninger som mer effektive enn tiltak basert på pålegg, tilskudd og avgifter. NHO vil gjerne delta i prosessen og kan bidra gjennom å være partner i myndighetenes arbeid.

Vennskap Nord/Sør foreslår på bakgrunn av dialog med Idebanken, KS og Fredskorpset et nasjonalt løft for vennsksapsarbeid Nord/Sør om bærekraftig utvikling som kan bidra til å gjøre LA21 til en suksess i mange lokalsamfunn i Sør og til at praksis fra Sør brukes for å gjøre norske lokalsamfunn mer bærekraftige. Det eksisterer allerede 170 vennsksapskontakter mellom norske kommuner/lokalsamfunn og tilsvarende i Sør.

WWF – Verdens Naturfond skriver at det er viktig at handlingsplanen må integreres med og ha prinsipiell forrang over andre sentrale styringsdokumenter med hensyn til mål, grunnprinsipper og prioriteringer. WWF forventer at planen legger opp til en reell ny kurs, noe den nasjonale strategien ikke hadde gjort. De skriver videre at planen må legge opp til konkret handling og reelle endringer for de fleste sektorer og aktører i det norske samfunnet. WWF ønsker å bidra med faglig innspill med vekt på miljø og økologiske aspekter. WWF vil engasjere egne medlemmer og innta rollen som vaktbikkje for miljøet.