



for a living planet®

Finansdepartementet
Økonomiavdelingen
Postboks 8008
0030 Oslo

WWF-Norge
Postboks 6784 – St. Olavs plass
0130 Oslo
Org.nr.: 952330071MVA
Tlf: 22 03 65 00
wwf@wwf.no
www.wwf.no
facebook.com/WWFNorge

28. mars 2011

WWF-Norges innspill til Norges Strategi for Bærekraftig Utvikling

WWF er glad for muligheten til å kommentere på Norges strategi for en bærekraftig utvikling. Denne strategien er svært viktig for å skape en helhetlig politisk tilnærming til bærekraft som spenner over, og binder sammen, sektorpolitiske interesser. Overordnet er WWF svært usikre på effekten av bærekraftstrategien og kritiske til premisset for revideringen. Vi mener derfor at Norge bør få gjennomført en ekstern kritisk gjennomgang av effektene av bærekraftstrategien og åpne for en bred helhetlig revidering av Regjeringens bærekraftsarbeid. Samtidig understreker vi at bærekraftsarbeidet skrittvis kan forbedres, også innenfor rammen av den någjeldende strategien, og vi gir konkrete innspill til dette.

Finansdepartementet skriver i strategiens innledning at *"Det er avgjørende at strategien følges opp. Vårt mål er at strategien ikke bare følges opp av staten, men av kommuner, næringsliv, organisasjoner, forskningsmiljøer og den enkelte"* Strategien har frem til nå ikke fungert for å oppnå disse målene. Vi ser ingen tegn av betydning på at strategien har noen reell styring og innvirkning på politikkutforming og samfunnsvalg innenfor forvaltningsnivåene og sektorene som er målgruppen. Det er fare for at store deler av dette arbeidet tilslører mer enn det avdekker og sporer til handling. I sin ytterste konsekvens frykter WWF at Regjeringens bærekraftsstrategi er kontraproduktiv. Dette mener WWF grunner i manglende operasjonalisering, manglende overordning og manglende status for bærekraftsstrategien. Skal en slik strategi følges opp må den inneholde eksplisitte pålegg, regler og plikter. Eksempler på slike mangler er pålegg om økt bruk av bruke miljøvirkemidler (for eksempel grønn skatteveksling), miljødefinerte handlingsregler i budsjettprosessen (for eksempel klimagassbudsjett i statsbudsjettprosessen) og utredningsplikt av miljø- og bærekraftseffekter i saksbehandling i fagdepartementer og kommuner. Strategien mangler videre overordna måltall for en bærekraftig utvikling som kan diktere målene i en operasjonalisering og som indikatorene og den faktiske utviklingen innenfor hver sektor kan måles mot.

WWF er usikre på om kvaliteten på og relevansen av dagens bærekraftsindikatorer. Norges økende økologiske fotavtrykk, klimagassutslipp og negative utvikling med hensyn på å stanse tapet av naturmangfold, er ikke reflektert av indikatorene. I oppsummeringen av indikatorsettet (boks 7.2) gis tvert i mot en meget positivt bilde med 10 indikatorer med positiv utvikling, 8 med "om lag uendret" og ingen negativ utvikling. WWF er derfor spørrende til det faglige grunnlaget og kvaliteten på indikatorene og er bekymret for at de kan bidra til å maskere en underliggende negativ utvikling på mange områder og til å passivisere politikere, myndigheter, næringsliv, organisasjoner, forskningsmiljøer og den enkelte i forhold til handling for å bidra til



for a living planet®

en bærekraftig utvikling. Det bør derfor etableres nye og mer avdekkende indikatorer. Regjeringen spør i sin høringsinvitasjon om "rapporteringen og indikatorer gir et dekkende bilde av utviklingen på sentrale områder ut fra ny kunnskap." WWFs svar på dette spørsmålet er at rapporteringen og indikatorer ikke gir et dekkende bilde av Norges bærekraftsutvikling. Regjeringen spør videre om sentralforvaltningens behov for en samlet framstilling av spørsmål knyttet til en bærekraftig utvikling dekkes på en hensiktsmessig måte. WWFs svar på dette spørsmålet er at det er svært langt igjen til at det er dekket og at det etter flere års arbeid med en bærekraftsstrategi ennå ikke kan spores en eneste politisk prioritering eller samfunnsmessig beslutning som en konsekvens av bærekraftsstrategien. Det er derfor et betimelig spørsmål hvorvidt bærekraftsstrategien i sin nåværende form tjener noen hensikt i det hele tatt. WWF synes derfor det er svært trist når Regjeringen i sin høringsinvitasjon slår fast at: "Rammeverket i den någjeldende strategien vil i hovedsak bli videreført. Det legges opp til at revideringen denne gangen blir en mer avgrenset prosess" Vi ber om at Regjeringen på tross av dette vurderer en helhetlig kritisk gjennomgang av effekten av bærekraftsstrategien og behovet for ny tilnærming.

I det følgende underbygger og konkretiserer vi hvordan bærekraftsarbeidet skrittvis kan forbedres, også innenfor rammen av den någjeldende strategien. Vi har valgt å dele inn våre innspill i tre deler. Den første tar for seg hvordan WWF-Norge mener må til for at den skal få en reell politisk påvirkning og tyngde. I den andre delen gir vi konkrete innspill til strategiens innhold, der vi fokuserer på statlig eierskap, klimapolitikk, bevaring av naturmangfold, grønn økonomi og Norges rolle internasjonalt. Siste del omfatter resultatrapportering av strategien med fokus på bærekraftindikatorene.

WWF er opptatt av at denne strategien implementeres som et viktig styringsverktøy i norsk politikk. Finansdepartementet skriver i strategiens innledning at "*Det er avgjørende at strategien følges opp. Vårt mål er at strategien ikke bare følges opp av staten, men av kommuner, næringsliv, organisasjoner, forskningsmiljøer og den enkelte*" Strategien har frem til nå ikke fungert for å oppnå disse målene. WWF har i sitt innspill utarbeidet flere konkrete forslag til hvordan denne målsetningen kan oppnås i fremtiden. Kort oppsummert vil vi foreslå følgende:

- Legg føringer for bærekraft i alle politiske dokumenter som utarbeides.
- Etabler et råd for bærekraftig utvikling med ansvar for å implementere strategien.
- Innfør en klimalov i Norge.
- Utøv aktivt statlig eierskap som følger opp nasjonale politiske målsetninger for bærekraft og klimapolitikk.
- Naturmangfold må i større grad verdsettes og ivaretas.
- Norges rolle internasjonalt, gjennom handel, investeringer og bistand, må vurderes helhetlig ut ifra et bærekraftsperspektiv.
- Etabler et kunnskapsbyggingsprogram for grønn verdiskaping og vekst og grønne arbeidsplasser.

I tillegg har vi en rekke kommentarer til bærekraftindikatorene med forslag til endringer.



for a living planet

Strategiens påvirkningskraft

Utgangspunktet for den nasjonale bærekraftsstrategien er godt; den inngår i nasjonalbudsjettet, Finansdepartementet har hovedansvar, og den følges opp av et statssekretærutvalg. På tross av dette har strategien ingen reell betydning i politikktutforming. Strategien er på mange måter gjemt og glemt. En sektorovergrepene strategi må gis virkemidler til å påvirke sektorpolitiske vurderinger og prioriteringer.

For å styrke strategiens betydning og reelle innflytelse i politiske prosesser vil WWF-Norge foreslå at ved utarbeidelse av nye politiske dokumenter (Stortingsmeldinger, NOU'er etc.) i fagdepartementene innenfor saksområder hvor bærekraftig utvikling er et relevant perspektiv, skal det alltid foreligge en føring fra Finansdepartementet om at bærekraftig utvikling skal inngå i det politiske dokumentet.

WWF-Norge ser det som helt vesentlig at den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling ikke fungerer som en oppsummerings eller oppsamlingsstrategi, som i all hovedsak samler opp relevante punkter fra eksisterende fagdepartementale dokumenter, og som har liten innflytelse på politikktutforming og prioriteringer innenfor relevante politikkområder. Den nasjonale bærekraftsstrategien må være en reell påvirknings- og handlingsstrategi som tillegges realpolitisk kraft og tyngde. Strategien må gi styring og føring på utarbeidelse av fremtidige politiske dokumenter i fagdepartementene.

WWF-Norge mener det bør etableres et nasjonalt råd for bærekraftig utvikling som har som formål å sikre en reell iverksetting og oppfølging av den nasjonale bærekraftstrategien. Rådet bør ha et multi-interessentsammensetning hvor privat sektor, offentlige myndigheter og sivilsamfunnet er representert. Rådet gis fullmakt til å sørge for at bærekraftsstrategien får en faktisk innflytelse på sektorpolitiske prioriteringer. Rådet må gis faktiske virkemidler som gjør dette mulig. Formelt vil rådet være et rådgivende organ, men rådet må løftes opp på et nivå slik at det de råd som gis har tyngde og kraft i seg til å legge føringer for fagdepartementale prosesser. Myndigheten til rådet kan ligge i at rådene som gis, gis til politisk ledelse i departementene. Rådet bør innta en aktiv og utadvendt rolle båret fram av profilerte samfunnspersoner.

Strategien mangler operasjonalisering, og dokumentet fremstår som mer som en situasjonsbeskrivelse, enn en handlingsplan. Eksempelvis heter det i strategien *"at alle aktører i økonomien bør stilles overfor de fulle kostnadene ved det de gjør, også kostnadene knyttet til forurensing og annen miljøbelastning"*. NOU 2009:16 *"Globale miljøutfordringer – norsk politikk"* adresserte dette temaet om hvordan miljøbelastning kan prises inn som en del av kostnadene ved en bærekraftig utvikling. WWF var den gang svært kritisk til både manglende operasjonalisering og virkemidler for oppfølgingen av dette prinsippet i miljøpolitikken. Vi mener mange av de samme utfordringene gjelder for den nasjonale bærekraftstrategien. Verdsettingsspørsmål knyttet til langsiktige bærekraftproblemstillinger, særlig knyttet til bl.a. klimaendring, tap av naturens mangfold og global spredning av miljøgifter, skal tas hensyn til ved nytte-kostnadsanalyser i offentlig sektor. Dette bør utvikles gjennom ved hjelp av TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) som bidrar til å synliggjøre de store økonomiske verdiene som naturmangfold og økosystemtjenester representerer. Bærekraftstrategien beskriver blant annet utfordringene knyttet til klimaendringer og tap av biomangfold, men gir ingen



for a living planet®

konkrete forslag til ny politikkutforming og virkemiddelbruk med utgangspunkt i samfunnsøkonomisk analyse. Siden det er vanskelig å vurdere økonomiske konsekvenser av tap av biomangfold og endringer i klimaet, er det viktig å understreke at det må utredes videre og at det må sikres at tiltak iverksettes med utgangspunkt i føre-var prinsippet og internasjonale forpliktelser man ikke er i stand til å verdsette konsekvensene økonomisk. Det savnes også en operasjonalisering av hvordan lønnsomheten til klimatiltak skal beregnes som inkluderer nytteeffektene av å gjøre tiltak så raskt som mulig for å unngå akselererende kostnader som følge av klimaendringer.

Strategien fastslår videre at *”virkemidler som miljøavgifter, miljømerking og miljøvaredeklarasjoner, offentlig grønn innkjøpspolitikk, miljøhensyn i produktdesignfasen, livssyklusanalyse og miljøledelsessystemer kan spille en viktig rolle for å bidra til å redusere belastningen av produksjon og forbruk”*. Dokumentet gir en fremstilling av hva som er ønskelig, og viser til noen eksisterende sertifiseringssystemer, men mangler konkrete retningslinjer og tiltak. Viktigheten av informasjon er også beskrevet og det står at regjeringen har som intensjon å styrke miljøinformasjonen, med det er fremdeles lite informasjon tilgjengelig for forbrukere om forhold og miljøkostnader ved produksjon og transport av varer. Det mangler også en beskrivelse av hvordan dette skal gjennomføres og iverksettes i praksis. Det er gjennomgående at strategien mangler konkrete tiltak og den blir således tannløs.

Strategien beskriver behovet for langsiktighet i klimapolitikken, utviklingspolitikken og på andre områder for å sikre at Norge bidrar til en bærekraftig utvikling. WWF er glad for at finansdepartementet tenker langsiktig, men det vi trenger også å tenke helhetlig. Vi vil derfor komme med noen forslag til hvordan Norges vei til en bærekraftig utvikling bør utformes for å oppnå både en helhetlig og en langsiktig implementering av strategien.

Strategiens innhold

Under er innspill til hvordan innholdet i strategien kan forbedres på områder som er avgjørende for økt bærekraft. Vi har delt inn i temaene, klimapolitikk, statlig eierskap, grønn økonomi, bevaring av naturmangfold og Norges rolle internasjonalt.

Klimalov

En viktig del av bærekraftstrategien må være å redusere klimagassutslippene slik at at global temperaturøkning ikke skal overstige to grader. Dette må til for å forhindre farlige og irreversible endringer i økosystemene. For å nå dette målet må de globale utslippene reduseres med omtrent 80 prosent innen 2050¹. For at utviklingslandene skal ha rom for fortsatt velstandsvekst, må de industrialiserte landene redusere sine utslipp vesentlig mer.

Hovedutfordringen til bærekraftstrategien at budskapet i strategien ikke blir tatt hensyn når Finansdepartementet skal fordele sine midler i de årlige statsbudsjettene. Det er ikke er mangel på gode tiltak som har stått i veien for en mer ambisiøs klimapolitikk, men manglende politisk vilje

¹ Utslippene må reduseres med 50-85% relativt til 2000 innen 2050 for holde temperaturøkningen mellom 2,0 og 2,4 grader IPCC AR4 2007.



for a living planet®

og gjennomføringsevne på tvers av sektorer. Riksrevisjonens gjennomgang av norsk klimapolitikk går langt i å si det samme, Dokument 3:5 (2009-2010):

”Miljøverndepartementet møter betydelige utfordringer i utøvelsen av pådriverrollen på grunn av målkonflikter og sterke sektorinteresser.”

”det er store svakheter i hvordan de ulike departementene ivaretar sitt sektoransvar. Sektordepartementene har i liten eller ingen grad operasjonalisert klima-målsettingene gjennom arbeidsmål og konkretisering av virkemiddelbruk eller gitt styringssignaler om klimamål til underliggende etater. Undersøkelsen viser at mange mål som kan bidra til reduserte utslipp av klimagasser ikke blir nådd. Dette bidrar etter Riksrevisjonens vurdering til at det blir vanskeligere å nå de nasjonale klimamålene”.²

Norges lovverk slik det er i dag, kan regulere klimagassutslipp i hver enkelt sektor, men lovverket benyttes dessverre i liten grad til dette formålet. Høye tiltakskostnader, stor gjennomføringskompleksitet, langsiktige mål og utydelige politiske føringer fører til at de ulike departementer i praksis ikke prioriterer langsiktige klimatiltak.

På bakgrunn av det overstående mener WWF at bærekraftstrategien eksplisitt må anerkjenne behovet for et overordnet styringsverktøy i klimapolitikken og foreslå konkrete løsninger. WWF mener den beste løsningen vil være en norsk klimalov som sikrer implementering av vedtatt klimapolitikk og gjennomføring av bærekraftstrategien på klimaområdet. En overordnet klimalov vil kunne utløse mer utstrakt bruk av hjemmelsgrunnlaget som finnes i eksisterende lovverk for å regulere klimagassutslipp i tråd med nasjonale målsetninger.

Hvordan kan en klimalov se ut?

En klimalov skal lovfeste nasjonale klimamål som alle sektorer må forholde seg til og samarbeide om å nå. En klimalov gjør utslippsmålene rettslig bindende og ansvarliggjør regjeringen, noe som vil øke handlingsviljen for å gjennomføre tilstrekkelige tiltak inn i alle sektorer.

Det må fastsettes tak på utslipp for kortere perioder, for eksempel fem år. Det lages systemer og strukturer med årlig budsjettplanlegging og rapportering som gjør det vanskeligere å unngå å nå klimamålene politikerne har satt seg.

I sum må disse takene avspeile en utslippsbane som sikrer at de langsiktige klimamålene nås. I tillegg må det fastsettes årlige utslippsmål som gir retningslinjer for statsbudsjettet på kort sikt, på samme måte som handlingsregelen setter begrensning på pengebruken. De årlige utslippsmålene tas med inn i grunnlaget for utarbeidelsen av årlige klimabudsjett.

Storbritannia vedtok i 2008 en klimalov. Denne loven kan brukes som en modell i utviklingen av en norsk klimalov. Den britiske loven består av følgende elementer:

- Langsiktig utslippsmål

² Riksrevisjonens rapport s. 23.



for a living planet®

- Karbonbudsjetter
- Årlig rapportering om måloppnåelse
- En juridisk ansvarlig for måloppnåelse
- Prosedyrer for fastsettelse av mål og ansvarsfordeling for måloppnåelse
- En nasjonal klimakomiteé som følger opp klimaloven

Statlig eierskap

Utøvelsen av det statlige eierskapet må i større grad inngå som et virkemiddel i bærekraftsstrategien. Gjennom en aktiv eierskapsutøvelse i over 50 selskaper kan staten på vesentlige områder styrke grunnlaget for en bærekraftig utvikling. WWF-Norge mener derfor at bærekraftsstrategien bør inneholde følgende punkter knyttet til den statlige eierskapsutøvelsen:

1. Statens rolle som eier og statseide selskapers samfunnsansvar

Strategien bør ha et sterkere fokus på samfunnsansvar både i forhold de statseide selskaperens arbeid med samfunnsansvar og samfunnsansvarlighet i statens rolle som eier. Tidligere strategi har mest satt søkelyset på selskaperens samfunnsansvarsarbeid. Statens rolle som landets mektigste og største selskapseier må løftes ut og vurderes og beskrives ut fra et samfunnsansvarlig bærekraftsperspektiv. Hvilke samfunnsansvarlige forventninger og mål har staten til seg selv som eier innenfor et bærekraftig utviklingsperspektiv?

Statlige selskaper kan være flaggskip for fremtiden og må brukes mer aktivt i samfunnsplanleggingen enn de gjør i dag. Klimaendringene er en samfunnsmessig utfordring som roper på slikt strategisk lederskap, og klima må derfor løftes opp på et overordnet krav til selskapene. To eksempler som kan trekkes opp er energiselskapene Statoil og Statkraft. Statkraft fikk nylig tilgang til midler som gjør at de kan posisjonere seg som en betydelig fornybaraktør globalt. De fikk også beskjed om at disse pengene bare skal brukes på fornybar energi. Dette er strategisk satsning.

Statoils formålparagraf på sin side har i dag ingen klima- og miljøperspektiver. Det fører blant annet til at de går uten innblanding fra majoritetseierne inn i tjæresand i Canada. Statoils erklærte formål er å *”drive undersøkelse etter og utvinning, transport, foredling og markedsføring av petroleum og avledede produkter og andre energiformer, ...”*. Med dagens kunnskap om hvordan bruk av fossile energikilder påvirker klima og miljø, bør Statoils forretningsmodell bygge på en formålparagraf som sier at selskapets petroleumsvirksomhet skal skje *”innenfor en langsiktig bærekraftig ramme hvor globale miljø- og klimahensyn ivaretas”*.

2. Retningslinjer for statens eierportefølje

Staten bør foreta en regelmessig gjennomgang og vurdering av hvordan selskapsporteføljen samlet sett bidrar til å realisere den nasjonale bærekraftsstrategien.



for a living planet®

Dette gir staten et grunnlag for å vurdere endringer i porteføljesammensetningen for å oppnå mer effekt i bærekraftsarbeidet, på lik linje med andre kriterier for statlig eierskap (lønnsomhet, arbeidsplasser etc.). På samme måte som det er utarbeidet etiske retningslinjer for Statens Pensjonsfond - Utland og etablert en praksis for hvordan disse skal brukes bl.a. når det gjelder uttrekk av selskaper, bør det utarbeides retningslinjer for bærekraftsutvikling for statens eierportefølje og introduseres en praksis for hvordan disse kan brukes i beslutninger omkring endringer i sammensetning av statens selskapsportefølje.

3. Tydeliggjøring av aktivt eierskap

Staten har uttrykt ambisjoner om å utøve et mer aktivt eierskap, samtidig som staten har vært mer opptatt av begrensningene enn handlingsrommet innenfor et aktivt eierskap. Bærekraftsstrategien bør inneholde forventninger om en klargjøring om hva som ligger i "et aktivt eierskap". Dette for å skape forutsigbarhet for berørte selskaper og andre involverte aktører innenfor eierskapsutøvelsen. Med utgangspunkt i aksjelovens formuleringer og tolkninger bør en bl.a. se på mandat for styremedlemmer, formålserklæringer for selskaper og stadfestelse av at staten kan som eier bruke eiermaktene på generalforsamlinger for å korrigere retning som avviker fra overordna mål og strategier. Det bør foreligge klare retningslinjer for hva staten som eier kan og bør gjøre når enkeltsekskapers virksomhet ikke samsvarer med den nasjonale bærekraftsstrategien, sektorpolitiske mål innen miljø, natur og klima og statens forventninger knyttet til samfunnsansvar. Alternativene vil enten være å gripe inn som del av et aktivt eierskap eller selge seg ut og på den måten endre porteføljesammensetningen i det statlige eierskapet. Det å ikke gjøre noe vil underminere statens autoritet som eier og "signalgiver".

4. Statlige selskapers bidrag til økt bærekraft

Det bør legges opp til regelmessige gjennomganger av hvordan statlig eide selskaper bidrar til å realisere den nasjonale bærekraftsstrategien og de sektorvise mål for natur, miljø og klima. Dette kan knyttes opp mot den type gjennomgang av statseide selskapers samfunnsansvarsarbeid, som NHD gjennom PriceWaterhouseCoopers (PWC) har gjennomført i 2008 og 2010. Grunnlaget for gjennomgangen og vurderingen av statseide selskapers prestasjoner opp mot bærekraftsstrategien bør være de syv politikkområdene og de 18 indikatorene. Dette innebærer også at de statseide selskapene i sin årlige samfunnsansvar-rapportering må basere den på relevante bærekraftsindikatorer.

5. Samfunnsansvar bør ikke være frivillig

Næringslivet har enorm påvirkning på mennesker, klima, miljø, naturressurser og bærekraft. Selskaper som opererer på en måte som setter menneskelig sikkerhet eller miljøet i fare, bør sanksjoneres. I St.meld. nr. 10 (2008-2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi* heter det at "samfunnsansvar innebærer hva bedriftene gjør på en



for a living planet®

frivillig basis utover å overholde eksisterende lover og regler i det landet man opererer". WWF mener at det må sterkere politisk styring av selskap som handler i motstrid til eksempelvis Norges klimaforpliktelser, eller som påfører miljøskade, enten det er i Norge eller i utlandet. Samfunnsansvar bør ikke styres av frivillighet av selskapene selv. Norske selskap bør i stedet lovpålegges å følge sosiale og miljømessige hensyn.

Grønn økonomi

En bærekraftsstrategi må ha et betydelig fokus på grønn verdiskaping og de muligheter som ligger i et skifte til grønn økonomi. Politikkområdet om bærekraftig økonomisk og sosial utvikling (kap. 6.6) må inneholde mål og virkemidler relevante for en tydelig satsing på grønn verdiskaping.

WWF-Norge mener det bør legges inn hoved- og delmål som gir klare føringer for en fremtidig satsing på grønn vekst og verdiskaping. UNEP sin forståelse av grønn økonomi slik den er uttrykt i den nylig utgitte rapporten "Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication" bør legges til grunn. Her defineres grønn økonomi som en økonomi som resulterer i "improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities." (UNEP 2010). Hovedkomponentene i grønn økonomi er fornybar energi og ressurseffektivitet innenfor et sosialt perspektiv. De sosiale og miljømessige målene som ligger sentralt i en grønn økonomi vil også generere økt inntekt, vekst og velstand. Det er en utbredt erkjennelse av at en bærekraftig utvikling avhenger i sterk grad av å få økonomien inn på et "grønt" spor; fra en "brun" fossil økonomi til en "grønn" fornybar økonomi.

En målrettet utvikling mot en grønn økonomi krever økt kunnskap om hvilke muligheter og begrensninger som ligger i utviklingen av en grønn økonomi for Norge. WWF-Norge mener det bør etableres et omfattende kunnskapsbyggingsprogram for grønn verdiskaping og vekst og grønne arbeidsplasser. Dette for å kartlegge potensialet for Norge og vurdere relevante virkemidler og tiltak. Det finnes det ingen samlet og systematisk kunnskap om bærekraftig verdiskaping og grønne vekstmuligheter. Det finnes ingen nasjonal oversikt over potensialet for grønn verdiskaping og grønne arbeidsplasser. Det bør settes ned et utvalg som definerer grønn økonomi, kartlegger potensialet for grønn vekst i Norge og vurderer relevante nasjonale strategier for utvikling mot en grønn økonomi.

Det er uklart for oss hvordan Norge vil forholde seg til OECDs strategi for grønn vekst. Norge har ikke hatt de samme økonomiske utfordringer eller høy arbeidsledighet som en rekke andre OECD land har slitt med de siste årene. Vi kan derimot ikke sitte passive og se et verdenssamfunn som går mot en ressurseffektiv økonomi med lav karbonintensitet. Norge må velge sine egne strategier for grønn verdiskaping og grønne jobber.

Bevaring av naturmangfold

Målet om å stoppe tapet av biologisk mangfold innen 2010 er langt fra nådd og er et fundamentalt bærekraftsmål som sikrer naturressurgrunnlag og økosystemtjenester for kommende generasjoner. Tvert imot advarer ferske rapporter som *Global Biodiversity Outlook 3* at presset på



for a living planet®

naturmangfoldet ikke er redusert. I tillegg til de tradisjonelle årsakene som reduksjon av leveområder, forurensing, overbeskatning og fremmede arter, er menneskeskapte klimaendringer i ferd med å bli en ytterligere belastning på økosystemene. I noen tilfeller er den samlede belastningen til og med økende. Konsekvensene av den manglende oppfølgingen kan få katastrofale følger for mangfoldet av planter og dyr, økosystemene og vårt eget livsgrunnlag.

Norge har heller ikke greid å innfri målet om å stanse tapet i naturmangfold innen 2010. Den viktigste årsaken til at målene ikke er nådd, er et altfor svakt offentlig engasjement og at politikerne har manglet mot til å gjennomføre nødvendige endringer innenfor relevante sektorer som påvirker naturmangfoldet.

På FNs tiende partsmøte under konvensjonen for biologisk mangfold (CBD COP10) i Nagoya, Japan, i oktober 2010 forpliktet Norge og 192 andre land seg til en rekke ambisiøse målsetninger fram mot 2020 for å bevare naturmangfoldet. Det er nå viktig at Norge sikrer en nasjonal gjennomføring av aktiviteter og finansiering for å oppnå disse målene, både i utviklingsland og på hjemmebane.

1. Verdisetting av natur

The *Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB) bidrar til å synliggjøre de store økonomiske verdiene som naturmangfold og økosystemtjenester representerer. Denne tilnærmingen er viktig, men må ikke bidra til å redusere naturens verdi til penger. TEEB-studiene bør bidra til fjerning av miljøskadelige subsidier og styrke finansieringsmekanismer. I utarbeidelsen av "nye, innovative finansieringsmekanismer" er det viktig å ta lærdom av fallgruvene som ligger i markedsorienterte tilnærminger som er erfart under UNFCCC. For å hindre videre tap av naturmangfold må også rettighetene til lokalbefolkning og urfolk som forvaltere av denne rikdommen sikres. Det inkluderer å sikre deres rett over eget land og territorier, og til reell medbestemmelse og deltakelse i formulering, implementering og evaluering av planer og programmer som vil berøre dem.

En av de sentrale oppfølgingene etter COP10 er en nasjonal oppfølging av TEEB-studiet. En slik oppfølging må skissere hvordan norsk næringsliv og norske myndigheter bør ta hensyn til verdien av naturmangfoldet og økosystemtjenester i all politikuttforming, og innenfor alle sektorer som påvirker natur. Flere internasjonale studier viser nå at det i et samfunnsøkonomisk perspektiv kan lønne seg å investere i å sikre naturen over tid. Dette må også synliggjøres i den kommende bærekraftstrategien.

2. Skogens år

FN har valgt å sette søkelyset på skogens enorme verdier og viktige rolle gjennom å utpeke 2011 til skogens år. Dette må norske myndigheter også bidra til. Vi har en politisk og etisk forpliktelse til å bevare det fantastiske mangfoldet som skogen representerer, både i Norge og i utlandet.

Mer enn 30 % av jordas overflate er dekket av skog, og så mye som 80 % av alle landlevende dyre- og plantearter lever her. Skogene leverer mat, brensel, trevirke og medisiner, de bidrar til å opprettholde balansen i atmosfæren, renses luften, bidrar i vannets kretsløp og ikke minst - lagrer enorme mengder karbon gjennom plantenes fotosyntese. Mer enn 1,6 milliarder mennesker er



for a living planet®

direkte avhengige av det skogen gir dem av mat og andre produkter for å overleve, og om lag halvparten av verdens befolkning får rent vann som skogen i nærområdet har renset og lagret.

Avskogingen på verdensbasis tilsvarer i dag et samlet areal på størrelse med Sveits og Østerrike til sammen. Mye av dette arealet brukes til å produsere råvarer som forbrukes av den vestlige verden. Bevaring av naturskog er derfor avgjørende i kampen for å bevare biologisk mangfold. De individuelle og kollektive rettighetene til lokalbefolkning og urfolk må sikres, og må ikke undergraves.

3. FNs naturmangfoldpanel (IPBES)

WWF har store forventninger til at FNs naturmangfoldpanel, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), blir et sentralt bindeledd mellom vitenskapelig forskning og politikk og at panelet bidrar til å sette tap av naturmangfold langt høyere på den politiske agendaen. Det er på høy tid at naturvernet får samme politiske tyngde som klimaarbeidet. Verdens ledere forsto ikke hvor alvorlige klimaendringene var før de tunge rapporter fra klimapanelet ble lansert. Et naturmangfoldpanel kan bidra til et like sterkt fokus på naturmangfoldet.

Bærekraftstrategien bør understreke viktigheten av IPBES, at det gis et sterkt mandat med tilstrekkelig budsjett, samt oppfordre til at panelet bidrar til å identifisere og prioritere vitenskapelig relevant informasjon til beslutningstakere, samt beslutningsrelevante verktøy og metodikk for å sikre en bærekraftig utvikling.

Norges rolle i å fremme bærekraft internasjonalt

1. Handelsavtaler

Bærekraftstrategien viser til bilaterale frihandelshandelsavtaler som Norge har inngått gjennom EFTA og at Norge tar sikte på å inngå slike avtaler med en rekke utviklingsland. I denne sammenheng er det viktig å påpeke at slike handelsavtaler ikke nødvendigvis fører til økt bærekraftighet. Det bør foretas tilstrekkelige konsekvensanalyser i forkant av slike avtaleinngåelser, og avtalene må ut på offentlig høring både i Norge og i landene som er med på avtalen. Dette har så langt vært manglende. Et illustrerende eksempel er handelsavtalen mellom EFTA og Colombia. Menneskerettighetsorganisasjoner, urfolksgrupper og fagforeninger frykter at avtalen vil få svært negative konsekvenser, spesielt siden Colombias eksportstrategi går ut på å erstatte småskalajordbruk med plantasjeindustri, olje- og mineralutvinning. Store deler av landarealene blir frigjort til eksportrettet næring ved bruk av tvang og vold, og bønder mister tilgang til jord og dermed sitt levebrød. Dette legger press på matjord, vann, matsikkerhet så vel som regnskog. Colombia er et land hvor store og grove menneskerettighetsbrudd finner sted, og hvor det er farlig å være fagorganisert. WWF-Norge savner en redegjørelse for hvordan handelsavtaler skal føre til økt bærekraftighet.



for a living planet

2. Prioritering av naturmangfold i utviklingssamarbeid

Det er svært positivt at Regjeringen nå satser mer på miljørettet bistand, og dette har kommet til uttrykk i bistandsbudsjettene de seneste årene. Satsning på skogbevaring og fornybar energi er to store og viktige prioriteringer. I Bærekraftstrategien heter det at Norge skal gi *Handlingsplanen for miljørettet utviklingsarbeid* (2006) høy prioritet. Hovedprioriteringen i denne Handlingsplanen er å satse på bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser. På tross av dette viser det seg i praksis at dette faktisk har blitt nedprioritert. Midler til bevaring av naturmangfold, utgjør kun et halvt prosentpoeng av all norsk offisiell utviklingsbistand (ODA).

- WWF foreslår derfor at andelen av bistanden til naturmangfold økes fra 0,5 % til å utgjøre minimum 5 % av offisiell norsk bistand.

3. Statens Pensjonsfond- Utland

Statens pensjonsfond utland (SPU) er verdens nest største "pensjonsfond", og eier omtrent 1% av verdens aksjer. Dette gjør SPU til Norges kraftigste virkemiddel og kilde til påvirkning av verdens utvikling. Gjennom en aktiv oppfølging av miljø- og klimastandarder i eierskapsutøvelsen og en strategisk investeringsprofil, har Norge gjennom SPU en unik mulighet til å øke verdsetningen av selskap og finansielle aktører som bidrar til en grønnere global økonomi. En slik rolle må forankres i fondets overordnede strategi.

- De etiske retningslinjene må gjennomgås på nytt, og det må utarbeides kriterier for en aktiv forvaltning med kriter for fondets investeringsprofil ("positive screening")
- Dagens "grønne fond" må styrkes vesentlig og det må dokumenteres at disse investeringene innebærer en prioritering av bærekraftige løsninger som går utover en ren indeks basert forvaltning.
- Etikkrådets kapasitet til å følge opp SPUs løpende investeringer må styrkes betraktelig og rådet må trekkes inn i den strategiske vurderingen av SPUs porteføljesammensetning.
- Norge må ta initiativ til å samle andre langsiktige institusjonell investorer med formål å sikrere tilgang på kapital som kan investeres i klima-/miljøvennlig grønne selskaper/prosjekter og dermed utløses sentrale bidrag i overgangen til en grønnere global økonomi



for a living planet®

Resultatrapportering

Bærekraftindikator 1: Offisiell norsk bistand, nivå og prosent av brutto nasjonalinntekt

Det at Norge har kommet opp på et nivå der bistanden utgjør 1 % av BNI er svært positivt og har stor betydning for utviklingslandene, og ved å ha et såpass høyt bistandsnivå gir Norge positive signaler internasjonalt. Dette tallet er likevel ikke egnet for å måle bærekraftig utvikling. Det er innholdet i bistanden som er avgjørende for om det bidrar til bærekraftig utvikling. Å gi støtte til kullkraftverk i Sør-Afrika er eksempelvis ikke del av en bærekraftig utvikling selv om det går over bistandsbudsjettet.

Forslag til miljørettet bistand som indikator

Det ville være mer hensiktsmessig å måle bærekraft ut ifra andel miljørettet bistand, altså bistand som tar hensyn til både utvikling og miljø. Dersom det skulle være aktuelt vil WWF-Norge gjerne bidra til å utvikle indikatorer for bærekraftig bistand. Bærekraftig utvikling innebærer for eksempel at utvikling av fornybar energi, ikke går på bekostning av naturmangfold og faktisk fører til en rettferdig fordeling av energi.

Bærekraftindikator 2: Handel med minst utviklede land og utviklingsland samlet

Handel er viktig for økonomisk vekst og det er positivt at Norge øker handelen med utviklingslandene. Økt import fra utviklingsland bør imidlertid ikke være en indikator for bærekraftig utvikling.

Klesimport fra Asia utgjør en stor del import fra MUL-landene. Det avdekkes stadig uverdige forhold i tekstilindustrien. Forhold hvor arbeidsrettigheter ikke blir overholdt, og miljøhensyn tilsidesettes.

Når det kommer til import av landbruksprodukter så skjer internasjonal handel med slike varer på betingelser som favoriserer storskala industrielt landbruk. Slikt jordbruk er ikke bærekraftig og har en rekke miljøkonsekvenser. Eksportrettet jordbruk og såkalte cash-crops drives ofte som storskala monokulturer og plantasjedrift. Dette kan føre til økt at bønder tar lavtlønnsarbeid på plantasjoner eller driver som leilendinger. Overskuddet ved slik produksjon går ofte i hovedsak til de som eier plantasjonen og innsatsmidlene. Eksportrettet landbruk fører dermed ikke nødvendigvis til en god inntektsfordeling. Storskala monokulturer truer dessuten det biologiske mangfoldet ved at man ensretter produksjonen, og kan føre til at andre plantesorter, og kunnskap om hvordan man bruker disse, går tapt. Industrijordbruk er mer intensivt hva gjelder innsatsmidler som kunstgjødsel og insektsmidler, som kan føre til spredning av giftstoffer, forringelse av grunnvann og på sikt føre til utarming av jord.

For at norsk import skal føre til økt bærekraftighet, må inntektsfordeling, lokal matsikkerhet, sosiale og miljøkonsekvenser og overensstemmelse ved ILO-konvensjonen ved produksjonen av varene som Norge importerer vurderes. En annen miljøfaktor ved økt handel er at



for a living planet®

klimagassutslipp fra en voksende global handel fører til klimaendringer som først og fremst vil ramme verdens fattige.

For å sikre økt bærekraftighet er det viktig å støtte tiltak i utviklingsland som gir lokalbefolkning større kontroll over naturressurser, økt kunnskap om egne rettigheter (jordrettigheter, arbeidsrettigheter osv.) og støtte til bærekraftig landbruk og forvaltning av naturressurser. Det er også viktig å støtte og fremme Fairtrade som garanterer en minstepris for bønder tar miljømessige hensyn, og sertifiseringsordninger som FSC og MSC som sikrer bærekraftig forbruk. Det er viktig at et internasjonalt handelsregelverk beskytter retten til lokal matproduksjon for egen befolkning.

Det er derfor positivt at Regjeringen både vil øke importen fra de fattigste landene og samtidig vil jobbe for et handelsregime hvor hensynet til utvikling i fattige land, miljø, faglige og sosiale rettigheter og matsikkerhet skal vektlegges sterkere, men økt import kan ikke være indikator for bærekraftighet.

Forslag til ny indikator på bærekraftsertifisering.

En bedre indikator kan eksempelvis være å utvikle en bærekraftsertifisering, som tar et mer helhetlig regnskap av miljøkonsekvenser og klimautslipp, belastning på naturressurser og menneskelig utvikling ved produksjon av varer. Deretter kan man ha en målsetning for eksempel for andel av offentlige anskaffelser som skal være sertifisert etter disse standardene.

Bærekraftindikator 3: Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet

Å måle norsk utslipp av klimagasser i forhold til våre målsetninger i Kyotoprotokollen er ikke lenger en hensiktsmessig indikator for bærekraftig utvikling i Norge. I Klimaforliket har Stortinget forpliktet seg til at Norges utslipp skal kuttes med 10 % mer enn våre forpliktelser i henhold til Kyoto tilsier. I tillegg er tidsrammen for Kyoto avtalen snart utløpt og det er så langt ingen ny internasjonal avtale på plass i dens sted. WWF mener derfor at denne indikatoren bør endres til å måle Norges utslippskutt, hjemme og ute, i henhold til Klimaforlikets mål for 2020 og et langsiktig mål om null utslipp i 2050.

Marine ressurser

En kartlegging av evolusjonære endringer i fiskebestandene som følge av fiskepress vil i tillegg til å måle bestandenes status quo kunne fortelle noe om bestandenes fremtidige populasjonsdynamikk (rekruttering, overlevelse og dødelighet) og bør derfor implementeres som en del av indikatorsystemet.

Effektive fiskeflåter beskatter flere fiskebestander så hardt at det ikke bare går ut over bestandenes størrelse, men også fører til evolusjonære endringer i bestandene. Størrelsesselektivt fiske fører til at store og gamle individer ofte har mye høyere sjanser til å bli fanget enn de små som kan smette ut gjennom maskene. Størrelsesselektivt fiske og bruk av minstemål for utvalgte



for a living planet®

arter brukes i dag som en metode for å påvirke fiskets effekt på fiskebestander slik at bærekraftig høsting kan oppnås. Ulempen med denne seleksjonen er at de individene som blir fanget ikke lenger kan bidra med sitt genetiske materiale til de kommende generasjoner. Særlig når fiskedødeligheten er høy, vil individer som blir sent kjønnsmodne sannsynligvis bli fisket før de rekker å gyte, mens de med tidlig kjønnsmodning nok har mulighet til å gyte minst en gang. Dersom tendensen til å bli kjønnsmoden tidlig eller sent går i arv, vil seleksjon over generasjoner forandre genotypesammensetningen i fiskepopulasjonene.

Dette kan bl.a. påvirke bestandene ved at:

- Gjennomsnittstørrelsen på fisk i bestanden synker, spesielt for de største individene (de store individene forsvinner fra bestanden)
- Alderssammensetningen i bestanden endrer seg i bestander der størrelse er positivt korrelert med alder. Gjennomsnittsalderen i gytebiomassen synker
- Rekrutteringen til bestanden svikter fordi det kan være en sammenheng mellom at større individer legger større egg og får mer overlevelsedyktig avkom

Slike endringer er tidligere dokumenter for skrei, rødspette i Nordsjøen og for den kanadiske torskestammen. Bevisene for slike endringer i bestanden som følge av hardt fiskepress er solide. Evolusjonære endringer kan ta bare noen få år og kan være svært vanskelige å reversere og er derfor nødvendig å ha oversikt over til enhver tid.

En "evolusjonær risiko- og kostnadsanalyse" for de kommersielle bestandene vil kreve en betydelig, men nødvendig forskningsinnsats, men det vil gi indikatorene for fiskeriene økt tyngde og troverdighet og vil kunne gi oss betydelig mer innsikt i bestandenes faktiske tilstand. En slik kartlegging vil være et betydelig skritt på veien mot økosystembasert forvaltning. Indikatoren sier i dag ingenting om de genetiske mulighetene for å utvikle fiskebestandene.

Sjøfuglbestander

Datainnsamling gjennom kartleggingsprogrammet SEAPOP på forekomst og utbredelse av sjøfuglbestandene er for mange bestander i Norge svært svak, noe som svekker indikatorenes troverdighet. Langs Skagerrakkysten, i Agderfylkene og Rogaland er kartleggingen av sjøfuglbestandene den svakeste langs hele norskekysten. Datainnsamlingen i disse områdene er i stor grad basert på frivillighet, en ordning som ikke sikrer kontinuitet i datainnsamlingen. Innsamling av et solid datagrunnlag over tid er nødvendig for å kunne si noe om den faktiske tilstanden til sjøfuglen. WWF understreker at dette må iverksettes umiddelbart grunnet den alvorlige situasjonen flere bestander av sjøfugl befinner seg i.

Naturindeks som ny indikator.

Den nasjonale indeksen, "Naturindeks for Norge 2010", ble lansert 23. september 2010 av Miljøverndepartementet. Indeksen viser den samlede tilstanden og utviklingen for arter og naturtyper i hele landet og i de store økosystemene som fjell, skog, myr, åpent lavland, ferskvann, kystvann og hav. Det er valgt ut ca 310 indikatorer som til sammen skal dekke viktige sider ved naturmangfoldet. De viktigste artsgruppene som er med er alger, lav, sopp, planter, invertebrater, fisk, amfibier, fugl og pattedyr. I tillegg inneholder naturindeksen indirekte indikatorer som for



for a living planet®

eksempel død ved. Indikatorene er basert på overvåkingsdata og ekspertvurderinger fra bla Havforskningsinstituttet, Skog og landskap, Norsk institutt for naturforskning, Norsk institutt for vannforskning og Bioforsk.

Norge har forpliktet seg til å stanse tapet av biologisk mangfold. Allikevel viser naturindeksen klart at tilstanden for det biologiske mangfoldet i skog og åpent lavland (kulturmark) er dårlig. Dette er også noen av de mest artsrike økosystemene.

- WWF mener at naturindeksen må etableres som en sentral bærekraftsindikator som skal bidra til å måle om Norge klarer å stanse tapet av biologisk mangfold. Videre må resultatene fra naturindeksen brukes til å etablere konkrete politiske mål for hvordan tilstanden til økosystemene skal være, og det må det settes inn målrettede tiltak der behovet er størst.

Prioriterte arter og utvalgte naturtyper som ny indikator

Prioriterte arter og utvalgte naturtyper er nye virkemidler etter naturmangfoldloven som skal øke beskyttelsen for spesielt sårbar natur. I årene som ventes det en rekke forskrifter som skal følge opp dette. Målsetningen med forskriftene er å forbedre tilstanden til artene og naturtypene. WWF mener derfor at det bør etableres en indikator som synliggjør bestandsutviklingen for de prioriterte artene og tilstanden til de utvalgte naturtypene.

Ny indikator: Arealvern

Den nye rødlista (2010) viser at halvparten av rødlistartene lever i skog, og at hele 1406 av de truede og nær truede artene er negativt påvirket av skogbruksaktivitet. Samtidig viser evalueringen av naturvernet i Norge en underdekning av vernet areal i lavereliggende skogområder i Sør-Norge.

Skal tapet av biologisk mangfold stanses i Norge, er det et klart behov for økt vern av skog. Evalueringen av skogvernet viser at vernebehovet på kort sikt er på 4,6 %, og på lang sikt 9,6 %. Norge er også forpliktet gjennom konvensjonen for biologisk mangfold til å sikre minst 17 % av land og ferskvann gjennom verneområder og andre effektive forvaltningsformer som er økologisk representative, innen 2020. I dag har vi kun vernet 1,9 % av den produktive skogen og det finnes ingen plan for hvordan Norge skal komme seg opp til forskernes anbefalinger.

Havområdene og kystsonen er også utsatt for et stadig økende press - fiskeoppdrett, skjelldyrking, taretråling, fiskerier, bygging av havner og veier, mudring og dumping, nedslamming, petroleumsvirksomhet, og skipsfart er aktiviteter med betydelig innvirkning på havets økosystemer. I tillegg kommer den økende trusselen fra klimaendringer, som bidrar til at arter forsvinner, nye arter introduseres, havet blir surere og temperaturene og havstrømmene endrer seg. Bevaring av naturens mangfold er en viktig beskyttelse mot effektene av klimaendringer, samtidig som klimaendringer er en stor trussel mot bevaring av naturens mangfold.

Marine verneområder er derfor et svært viktig virkemiddel for å sikre havressursene for framtiden, og internasjonalt har verneplaner vist seg ekstremt nyttig i forhold til blant annet å gjenoppbygge fiskebestander i og rundt reservatene. Etablering av en nasjonal marin verneplan



for a living planet®

og et nettverk av marine verneområder, som inkluderer alle typer norsk marin natur, er avgjørende for å ta vare på det biologiske mangfoldet.

WWF mener at det må etableres en indikator på vernet areal, både til lands og til havs. Vern er et av de viktigste virkemidlene for å sikre det biologiske mangfoldet.

Oppsummering

Slik vi gjør rede for innledningsvis er ikke Bærekraftstrategien et relevant arbeidsverktøy, men den har potensial for å bli det. Det er positivt at Regjeringen har som intensjon å styre politikken i bærekraftig retning, men slik strategien fungerer nå oppfyller den ikke målet om å være en rettesnor til arbeid for bærekraftig utvikling for Regjeringen, kommuner, organisasjoner, bedrifter og enkeltindivider. WWF-Norge har vist til en rekke svakheter i strategien som bør adresseres. For at arbeidet med å styrke en bærekraftig politikk har vi blant annet valgt å foreslå etableringen av et nasjonalt råd for bærekraftig utvikling som har som formål å sikre en reell iverksetting og oppfølging av den nasjonale bærekraftstrategien. Vi har også kommet med innspill til om indikatorene faktisk måler bærekraft, og har kommet med forslag til nye.

Vennlig hilsen
for WWF-Norge

Rasmus Hansson
Generalsekretær
rhansson@wwf.no