



FINANSDEPARTEMENTET

Utkast 5.6.07

Norges strategi for bærekraftig utvikling

Utgitt av Finansdepartementet 5. juni 2007

Innhold

1 Innledning	4
2 Bærekraftig utvikling er satt på dagsorden	7
2.1 Ressurser og bærekraftig utvikling	8
3 Regjeringens prinsipper i arbeidet med bærekraftig utvikling	10
3.1 Prinsipper for handling	10
3.2 Virkemidler i Regjeringens arbeid for bærekraftig utvikling	11
4 Bærekraftig produksjon og forbruk	14
4.1 Behov for endret produksjons- og forbruksmønster	14
4.2 Store forskjeller i knappheten på natur- og miljøressursene	15
4.3 Klimautfordringen	17
5 Økonomisk og sosial utvikling	24
5.1 Befolkningsutviklingen	24
5.2 Høy global økonomisk vekst	26
5.3 Utviklingen i ulikhet internasjonalt	27
5.4 Ekstrem fattigdom på vei ned	28
5.5 Utviklingen mot andre tusenårsmål i utviklingsland	29
5.6 Den nordiske samfunnsmodellen	31
6 Nærmere om temaområdene i strategien	34
6.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom	34
6.1.1 Nærmere om Regjeringens politikk	34
6.2 Klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensinger	41
6.2.1 Nærmere om Regjeringens politikk	41
6.3 Biologisk mangfold og kulturminner	49
6.3.1 Nærmere om Regjeringens politikk	49
6.4 Naturressurser	56
6.4.1 Nærmere om Regjeringens politikk	56
6.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier	62
6.5.1 Nærmere om Regjeringens politikk	63
6.6 Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling	64
6.6.1 Nærmere om Regjeringens politikk	65
6.7 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen	73
6.7.1 Nærmere om Regjeringens politikk	73

7 Bred medvirkning og oppfølging.....	75
7.1 Samfunnsansvar i næringslivet.....	75
7.2 Lokalforvaltningens rolle	77
7.3 Frivillige organisasjoner	79
7.4 Miljøinformasjon, den enkeltes rolle og bærekraftig forbruk	80
7.5 Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser	81
7.6 Utdanning for bærekraftig utvikling.....	82
7.7 Oppfølging.....	83

1 Innledning

Bakgrunn

I Soria Moria-erklæringen ble det lovet en ambisiøs politikk for miljø og bærekraftig utvikling. Det er Regjeringens syn at Norge skal bli et foregangsland i dette arbeidet. Dette er bakgrunnen for at Regjeringen nå legger fram en oppdatert nasjonal strategi for bærekraftig utvikling. Strategien skal gi retning for arbeidet med bærekraftig utvikling for Regjeringen, kommuner, organisasjoner, bedrifter og den enkelte og mobilisere til felles innsats. Strategien skal være til nytte for mange og sikres vid bruk.

Denne strategien erstatter både bærekraftsstrategien lagt fram av Utenriksdepartementet høsten 2002 og den nasjonale handlingsplanen for bærekraftig utvikling (Nasjonal Agenda 21), lagt fram i Nasjonalbudsjettet 2004. Strategien fokuserer på hvordan Norge kan bidra til en bærekraftig utvikling globalt, og på hvordan vi skal sikre bærekraftig utvikling nasjonalt. Temaområdene i strategien er:

- 1) Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom
- 2) Klima, ozonlaget og langtransportert luftforurensning
- 3) Biologisk mangfold og kulturminner
- 4) Naturressurser
- 5) Helse- og miljøfarlige kjemikalier
- 6) Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling
- 7) Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Dette er de samme temaområdene som i handlingsplanen, bortsett fra at sosial utvikling er føyd til økonomisk utvikling i temaområde 6. Regjeringen vil fokusere mer på den sosiale dimensjonen enn det som tidligere er gjort. Dette ivaretas bl.a. ved å løfte fram *den nordiske velferdsmodellen* og dens betydning for god utnyttelse av samfunnets ressurser, for høy sysselsetting, rettferdig fordeling og å møte utfordringene fra globalisering og miljøtrusler på en offensiv måte.

Siden handlingsplanen ble lagt fram høsten 2003, har mye av den resterende vitenskapelige usikkerheten rundt klimaendringer blitt ryddet vekk. FNs klimapanel IPCC la 2. februar i år fram første del av sin 4. hovedrapport. Rapporten omhandler den naturvitenskapelige statusen på klimaområdet og underbygger at vi er inne i en periode med menneskeskapte klimaendringer. Den globale gjennomsnittstemperaturen er økt med 3/4 grad de siste 100 år, og temperaturøkningen akselererer. Hvor store klimaendringene vil bli, og hvor store konsekvenser de vil få, avhenger av det videre globale forløpet for utslipp av klimagasser. Norge skal derfor støtte aktivt opp under arbeidet med snarlig å få i stand en ambisiøs internasjonal avtale om å redusere utslippene av klimagasser. Norge skal ta sin del av byrdene ved å gjennomføre en ambisiøs klimapolitikk. Fordi klima er en helt sentral utfordring for bærekraftig utvikling, har vi gitt den bred behandling i strategien.

Det er avgjørende at strategien følges opp. Strategien er ikke en strategi bare for Regjeringen. Den sier også hva ulike grupper bør gjøre for å bidra. Vårt mål er at strategien ikke bare følges opp av staten, men av kommuner, næringsliv, organisasjoner, forskningsmiljøer og den enkelte.

Nasjonalbudsjettet er Regjeringens viktigste planleggingsdokument. Regjeringen vil her hvert år følge opp strategien. Nasjonalbudsjettet behandles av Stortinget, noe som vil bidra til å sikre kontinuitet i oppmerksomheten om arbeidet med bærekraftig utvikling. Strategien vil også følges opp i andre meldinger og de ulike departementene skal følge den opp på sine ansvarsområder, på miljøområdet for eksempel i St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, der en også finner en mer detaljert gjennomgang av utviklingen i miljøtilstanden, både nasjonalt og internasjonalt. I tilknytning til strategien er det bygget opp et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling som vedlikeholdes og oppdateres av Statistisk sentralbyrå. Indikatorsettet vil vise om vi har framgang mot målene vi har satt oss.

Regjeringen har gitt ny giv til arbeidet med bærekraftig utvikling

Arbeidet med bærekraftig utvikling spenner over sentrale politikkområder. Regjeringens arbeid knytter seg til å få gjennomført store og små endringer som kan bidra til en utvikling i mer bærekraftig retning. Dette engasjementet er synlig på mange områder: Avgiftsomlegging i miljøvennlig retning, bistand og gjeldslette, teknologiutvikling for fangst og lagring av CO₂ og etisk forvaltning av Statens pensjonsfond- Utland.

Vi legger om skattene i mer miljøvennlig retning. Det dreier seg blant annet om innføringen av en avgift på NO_x-utslipp, fritak fra CO₂-avgift for andel bioetanol i bensin og omlegging av bilavgiftene som belønner miljøvennlige biler. Vi har fremmet et forslag til et klimavotesystem for perioden 2008-2012.

Norge er et lite land, men på enkelte områder har vi betydning i verdenssamfunnet langt ut over antall innbyggere. Vi er aktive når det gjelder gjeldslette og vårt bistandsnivå er blant de høyeste. Norge skal innta en mer offensiv holdning i det internasjonale arbeidet for å lette fattige lands gjeldsbyrde.

Mange av de fattigste landene i verden har store råvareressurser som ikke har kommet befolkning til gode. I tillegg har nedtappingen av ikke-fornybare ressurser ofte vært større enn investeringene i resten av samfunnet, slik at nasjonalformuen i vid forstand faktisk faller og utviklingen er klart ikke bærekraftig. I Norge har vi høy teknisk kompetanse på naturressurser, blant annet olje. Vi har et godt lovverk, erfaring med institusjonsbygging og vi har erfaring med å transformere olje i bakken til andre former for kapital. Det er derfor betydelig interesse internasjonalt for Norges erfaringer som råvareprodusent. Flere og flere utviklingsland kommer til oss og ber om råd og teknisk assistanse. Her har vi viktige erfaringer å bidra med som få andre.

Stern-rapporten peker på viktigheten av å utvikle en teknologi for å fange og lagre karbon. Den svenske gjennomgangen av Norges arbeid med bærekraftig utvikling peker på at Norge er i en unik posisjon til å utvikle en slik teknologi som er viktig for verdenssamfunnet. I tråd med dette vil Norge arbeide aktivt for å bidra til å utvikle teknologi for fangst og lagring av CO₂.

Petroleumsfondet, som vi har døpt om til Pensjonsfondet – Utland, er i ferd med å bli et av verdens største fond. Hva vi gjør gjennom fondet har derfor både en direkte

effekt og en viktig signaleffekt. Vi har etablert etiske retningslinjer som slår fast at fondet skal forvaltes slik at vi oppnår god avkastning over tid og dermed kommer framtidige generasjoner til gode. I tillegg pålegger vi oss som investor et medansvar for hvordan selskapene vi er investert i opptrer, hva de produserer og hvordan de behandler omgivelsene sine. Retningslinjene angir utøvelse av eierrettigheter og utelukkelse av selskaper som virkemidler for å nå disse målene. Hvordan vi forvalter fondet vil få stadig økende betydning, også ut fra et etisk perspektiv. Regjeringen har besluttet at de etiske retningslinjene skal evalueres innenfor denne stortingsperioden for å sikre at de virker etter intensjonen.

En ekstern evaluering av arbeidet med bærekraftig utvikling

Regjeringen ønsket en ekstern gjennomgang av myndighetenes politikk for bærekraftig utvikling som et ledd i utviklingen av strategien. Før sommeren 2007 ble det tatt kontakt med svenske myndigheter for å få dem til å bidra til at dette kunne skje. En ekspertgruppe med fem representanter fra Sverige og én fra Uganda overleverte sin rapport 20. mars til finansministeren og miljøvernministeren. Evalueringen var knyttet til avgrensning av politikken for bærekraftig utvikling, organisering og indikatorer, klimapolitikk, deler av politikken for biologisk mangfold og handels- og bistandspolitikken overfor fattige land. Rapporten ga en nyttig og kritisk gjennomgang.

Gruppen mener at det å legge koordineringen av arbeidet med bærekraftig utvikling til Finansdepartementet er unikt internasjonalt og en god løsning, og at det er viktig å se arbeidet i sammenheng med budsjettet. Gruppen sier det er bred støtte for Finansdepartementets rolle. Den legger vekt på at økonomiske virkemidler som gir en effektiv miljøpolitikk, bør utnyttes bedre. Gruppen peker på at en bør overveie hvordan konsekvensanalyser systematisk kan utvikles for å styrke arbeidet med bærekraftig utvikling. Den mener at det sosiale aspektet ved arbeidet må styrkes, noe som følges opp i utkastet til strategi. Gruppen mener at en bør vurdere å opprette et nasjonalt råd for bærekraftig utvikling for å styrke arbeidet med bærekraftig utvikling utenfor regjeringsapparatet.

Gruppen peker på at Norge har en viktig rolle å spille i arbeidet med karbonfangst og lagring. Norge har betydelig virkemiddelbruk mot klimagassutslipp, men CO₂-avgiften bør være mer lik på tvers av sektorer for å fremme kostnadseffektivitet, og det er også behov for en mer langsiktig strategi i klimapolitikken. Gruppen mener at virkemidlene på området biologisk mangfold ikke er tilstrekkelige til å stanse tapet av mangfoldet innen 2010. Gruppen mener det er lærdommer å hente fra EUs arbeid med Natura 2000. Norge berømmes for sjenerøs bistandspolitik. Gruppen peker på at utviklingsland som ikke er blant de 49 minst utviklede, møter høye handelshindringer.

På klimaområdet vil Regjeringen følge opp mange av gruppens anbefalinger gjennom klimameldingen. Stortingsmeldingen om Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand inneholder flere tiltak som følger opp gruppens anbefalinger når det gjelder biologisk mangfold. Det dreier seg om styrket kartlegging og overvåking, forvaltning og skjøtsel av vernede områder, og om tilnærming til EUs Natura 2000. Regjeringen arbeider med å vurdere å utvide ordningen med toll- og kvotefri markedsadgang til andre lavinntektsland enn MUL. Eksisterende regelverk og rutiner vil vurderes med hensyn til om og hvordan bærekraftig utvikling bedre kan ivaretas i arbeidet med nasjonalbudsjettet og i behandlingen av budsjettforslag, tiltak, regler og reformer.

2 Bærekraftig utvikling er satt på dagsorden

Kampen mot fattigdom forblir en sentral utfordring, så vel for den rike del av verden som for utviklingslandene. De senere år har spørsmål tilknyttet utviklingslandenes situasjon blitt løftet stadig høyere på den internasjonale dagsorden, og drøftes nå regelmessig i fora som G-8, OECDs Utviklingskomité og andre grupper av giverland. Ikke minst har FNs Tusenårserklæring, som ble vedtatt i 2000, bidratt til denne økte oppmerksomheten omkring verdens felles utfordringer mht. kampen mot fattigdom.

Den sentrale utfordringen med å skape en bærekraftig utvikling er å løfte millioner av mennesker ut av fattigdom og samtidig sikre at våre etterkommere kan nyte godt av tilsvarende livskvalitet og levestandard som den vi har i dag. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, ledet av Gro Harlem Brundtland, sa det slik for 20 år siden: *”En bærekraftig utvikling skal ivareta den nåværende generasjons behov uten å ødelegge mulighetene til 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 at veksten i verden måtte få nytt innhold for å sikre at utviklingen på lang sikt er innenfor naturens tålegrenser.

Brundtlandkommisjonen la til grunn for 20 år siden at internasjonal fattigdom og jordens miljøtilstand er de to hovedutfordringene for å få en utvikling som er bærekraftig. Fattigdom og miljøødeleggelser har også vært de sentrale temaene i FNs arbeid med bærekraftig utvikling. 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.

At internasjonale fattigdomsutfordringer og truslene mot jordens miljøtilstand er hovedutfordringer, innebærer at fokuset i arbeidet for bærekraftig utvikling i industriland som Norge må ligge på hvordan vi kan bidra til å løse disse globale hovedutfordringene.

Tusenårsmålene, som ble vedtatt av FN høsten 2000, representerer sentrale mål for reduksjon av verdens fattigdom, jf. boks 1.1. Tusenårsmålene utgjør sentrale internasjonale mål i mange lands arbeid med bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom.

Boks 1.1 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

Boks 1.1 forts.

De fleste av disse hovedmålene har tidfestete og konkrete undermålsettinger og indikatorer. For eksempel er de to delmålene under hovedmål 1 å halvere andelen mennesker som lever på mindre enn 1 dollar om dagen innen 2015 og samtidig halvere andelen som sulter. Under hovedmål 7 er et sentralt delmål å halvere andelen mennesker uten tilgang til sikkert drikkevann innen 2015.

Målene reflekterer at fattigdom har økonomiske, sosiale, så vel som helse- og miljømessige dimensjoner. Toppmøtet i Johannesburg i 2002 videreførte i hovedsak linjene fra Rio samtidig som det ble satt nye konkrete mål:

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

Det ble også understreket at respekt for det kulturelle mangfoldet er en av flere forutsetninger for å kunne oppnå en bærekraftig utvikling og sikre at utviklingen kommer oss alle til gode. Kulturarven er mange steder truet av ødeleggelse, og mindre språk- og kultursamfunn er under et økende press i en verden med økt integrasjon.

Tusenårsmålene er nyskapende også i den forstand at det er første gang den rike og den fattige del av verden sammen har inngått et forpliktende partnerskap for fremme av utvikling. Mens de 7 første målene representerer målsettinger som utviklingslandene selv har et hovedansvar for å nå – gjennom egne planer for fattigdomsreduksjon, gjennom et godt styresett, rettferdig fordeling og tilrettelegging av sosiale tjenester for egen befolkning - nedfeller det 8. tusenårs målet de forpliktelser den rike del av verden, inkludert Norge, har for å bidra til at disse målene faktisk kan nås. Disse forpliktelsene omfatter økt bistand, hensyn til de minst utviklede landenes særlige behov, bidra til et åpent og regelbasert handelssystem, bidra til å løse utviklingslandenes gjeldsproblemer, sikre tilgang til rimelige medisiner og bidra til å gjøre IKT og annen teknologi tilgjengelig.

2.1 Ressurser og bærekraftig utvikling

Brundtland-kommisjonen og Rio- og Johannesburg-møtene bruker menneskelig velferd som målestokk for bærekraftig utvikling. En sentral forutsetning for bærekraftig utvikling er dermed at samlede ressurser eller kapital i vid forstand – realkapital, menneskelig kapital i form av utdanning og kunnskap og natur- og miljøkapital pr. innbygger – minst opprettholdes over tid. Historisk har velferdsutviklingen i Norge og andre land skjedd gjennom en sterk vekst i menneskelig kapital og realkapital på bekostning av naturen. Vi er blitt rikere og lever lenger, samtidig som natur og miljø er satt under betydelig press.

I mange sammenhenger kan det være rimelig å se på utviklingen i samlet kapital for å vurdere om utviklingen er bærekraftig, men ofte er det ikke mulig å erstatte nedbygging av miljøet med annen kapital. Natur- og miljøkapitalen står i en spesiell

stilling, fordi man kan overskride naturens tålegrenser med uopprettelige følger slik at endringene blir irreversible. Klimaendringer, reduksjon i biologisk mangfold og endringer som følge av enkelte miljøgifter er eksempler på slike irreversible problemer. Norges politikk for en bærekraftig utvikling, herunder norsk miljøvernpolitikk, bygger derfor på mål som ses i forhold til naturens tålegrenser.

Bærekraftig utvikling er først og fremst en global målsetting basert på solidaritet, både mellom generasjoner og mellom oss som lever i dag. Dette innebærer at oppmerksomheten må rettes både mot verdens *samlete* ressurser eller kapital i vid forstand og mot hvordan disse ressursene er fordelt. I tråd med dette er det vanskelig å tenke seg at utviklingen i et enkelt land kan kalles bærekraftig i en situasjon med store temperaturendringer, sterk stigning i havnivået og store, klimarelaterte folkeforflytninger. Samtidig er det ikke rimelig å karakterisere utviklingen i et enkelt land som bærekraftig dersom det bygger ned naturressursene sine raskere enn det bygger opp øvrig kapital, noe som skjer i flere av verdens naturressursrike, men fattige land.

Tema som bistand, handel med utviklingsland og klimagassutslipp må ses i lys av en globalt bærekraftig utvikling. Samtidig har vi et ansvar for å ta vare på vårt eget samfunn. Sosiale og økonomiske utviklingstrekk i vårt eget land kan true eller støtte opp under målet om en bærekraftig utvikling. Store økonomiske forskjeller eller høy ledighet kan bidra til å svekke oppslutning om nødvendige tiltak. Vi må derfor ta vare på og videreutvikle fellesskapsløsningene innenfor den nordiske samfunnsmodellen på måter som tar høyde for mangfoldet av mennesker, sikrer likeverdige muligheter for alle og bidrar til at den enkelte får utnyttet sine ressurser.

De fleste av politikkområdene og indikatorene i strategien kan ses både i et globalt og et nasjonalt lys. Hensynet til biologisk og kulturelt mangfold og hensynet til kulturminner vedrører både nasjonale hensyn og det å ta vare på "vår del" av verdensarven. Alle land har en interesse av at andre land bidrar med sitt. Det er også bakgrunnen for ulike internasjonale konvensjoner.

Mange av indikatorene og politikkområdene i strategien er omfattet av internasjonale konvensjoner eller protokoller som Norge har konkrete mål og forpliktelser i forhold til: Klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen, konvensjonen om biologisk mangfold, Granadakonvensjonen om arkitektur og Maltakonvensjonen om arkeologiske kulturminner, ulike internasjonale avtaler vedrørende urfolk, Montrealprotokollen om ozonlaget og LRTAP-konvensjonen og Gøteborgprotokollen om sur nedbør, overgjødning og bakkenært ozon.

3 Regjeringens prinsipper i arbeidet med bærekraftig utvikling

Behovet for en bærekraftig utvikling

Bærekraftig utvikling er satt på dagsorden fordi det er vedvarende fattigdom i mange utviklingsland samtidig som presset på jordens økosystemer øker. Klimaendringer, overbeskatning av naturressurser og tap av biologisk mangfold er synlige tegn på dette. Vi har bare en klode. De rikeste delene av jordens befolkning belaster nå miljøet og ressursene så sterkt at andre ikke får rom for velstandsvekst uten at miljøets tålegrenser overskrides. På flere områder er disse grensene allerede overskredet. Miljø- og fattigdomsutfordringene krever endringer i produksjons- og forbruksmønstre for å redusere miljøbelastning fra økonomisk aktivitet. Forvaltningen av naturressursene må ivaretas gjennom en økosystemtilnærming. Økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn må ses i sammenheng på tvers av sektorer og beslutningsnivåer. Hensynet til bærekraftig utvikling må ivaretas på alle politikkområder.

3.1 Prinsipper for handling

Fred, menneskerettigheter, ytringsfrihet, likestilling og fravær av diskriminering på etnisk eller annet grunnlag er viktige verdier som understøtter arbeidet for en bærekraftig utvikling både i rike land og i land under utvikling. Det er Regjeringens syn at en politikk for bærekraftig utvikling må bygge på:

Rettferdig fordeling

Vårt verdigrunnlag krever rettferdig fordeling både mellom de som lever i dag og mellom nåværende og framtidige generasjoner. Vi vil føre en politikk som bidrar til fortsatt økonomisk vekst, men denne må skje innenfor rammen av en bærekraftig utvikling, slik at ikke kommende generasjoners muligheter til å dekke sine behov blir undergravet. Regjeringen vil føre en politikk for å bekjempe fattigdom og redusere ulikhetene både i det norske samfunnet og internasjonalt. Regjeringen vil videreutvikle det norske velferdssamfunnet ved å satse på fellesskapsløsninger.

Internasjonal solidaritet

Fattigdommen i verden er en krenkelse av menneskeverdet, og kampen mot fattigdom og for økonomisk og sosial utvikling, demokrati og menneskerettigheter er helt sentral. Verdens land har et felles, men differensiert ansvar for å motvirke de globale miljøproblemene. De rike land har hovedansvaret for slike problemer og størst økonomiske ressurser. Men ingen land, heller ikke de fattige, kan la være å ta miljøhensyn. Det skal være en nær sammenheng mellom det vi gjør nasjonalt og Norges innsats internasjonalt. Regjeringen vil fremme prinsippet om ”tenk globalt - handle lokalt”.

Føre-var-prinsippet

Miljøpolitikken skal bygge på føre-var-prinsippet om at der det er vitenskapelig usikkerhet, skal tvilen komme naturen til gode. Dette er i tråd med et langsiktig

perspektiv som respekterer naturens tålegrenser. Å unngå alvorlige, irreversible miljøendringer er avgjørende for å sikre en bærekraftig utvikling.

Prinsippet om at forurenseren betaler

Den som forurenser bør betale de reelle kostnadene ved skade på mennesker og miljø som de forvolder. Det at forurenseren betaler, kan både redusere miljøbelastning og bedre utnyttelsen av samfunnets øvrige ressurser. En konsekvent gjennomføring av et slikt prinsipp vil fremme miljøriktig atferd og sikre at miljømålene nås til lavest mulig kostnad.

Felles innsats

Bærekraftig utvikling angår ikke bare myndighetene, men alle i samfunnet og krever en god dialog og felles innsats fra innbyggerne. Det er avgjørende at vi som forbrukere og deltakere i næringslivet velger miljøvennlig. Miljø og bærekraftig utvikling må tas opp i barnehage og skole, slik at barn og unge tidlig kan tilegne seg kunnskap om temaet. Det er også vesentlig å styrke relevant forskning for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag både for forvaltning, forbrukere og næringsliv. Myndighetene har et ansvar for å ta i bruk effektive virkemidler, gi informasjon og legge til rette for miljøvennlige valg.

3.2 Virkemidler i Regjeringens arbeid for bærekraftig utvikling

Det er knapphet på ressurser i verdenssamfunnet. Det er derfor svært viktig at innsatsen settes inn på de områder der den gir størst samfunnsnytte og slik at mål kan nås med lavest mulig ressursbruk. Dette er et sentralt utgangspunkt for Regjeringens arbeid med bærekraftig utvikling og legger til rette for at vi kan sette oss høyere mål. På miljøområdet oppnås slik kostnadseffektivitet ved å sette ressursene inn på de områdene som gir størst miljøforbedring.

Internasjonalt samarbeid

Internasjonalt samarbeid er avgjørende for å nå globale bærekraftsmål og sikre en rettferdig byrdefordeling mellom land. Målet for Norges aktive internasjonale engasjement er å oppnå ambisiøse og forpliktende avtaler hvor flest mulig land er med. På klimaområdet er dette særlig presserende. Det er viktig at flere land enn i dag tar på seg forpliktelser og ansvar. Gjeldslette er et annet eksempel som krever medvirkning fra flere land for å få betydelig omfang.

Gjennom Nordisk råd deltar Norge aktivt i å følge opp og videreutvikle den nordiske strategien for bærekraftig utvikling. Gjennom sin velfungerende samfunnsmodell og sine høye ambisjoner på bærekraftsområdet, kan de nordiske landene fungere som en positiv kraft både i og utenfor Europa.

EUs bærekraftsstrategi og miljøarbeidet som skjer i EU, er en viktig referanse i Norges arbeid med bærekraftig utvikling. Gjennom EØS-avtalen samarbeider Norge med EU- og EØS-landene om utvikling og gjennomføring av regelverk på miljøområdet. På globalt nivå er samarbeidet innenfor FN, de multilaterale bankene, det globale miljøfondet og WTO særlig viktig. FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) er det globale forumet for bærekraftig utvikling.

Økonomiske virkemidler

Miljøavgifter, omsettelige utslippskvoter, panteordninger og støtte til forskning 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 er styringseffektive hvis de brukes riktig, og bidrar til kostnadseffektive løsninger. Bedrifter og husholdninger vil av egen økonomisk interesse redusere bruken av avgiftsbelagte produkter. OECD anbefaler å styrke bruken av økonomiske virkemidler.

Administrative virkemidler

Direkte regulering er særlig aktuelt der det er fare for umiddelbar og alvorlig skade på miljø eller mennesker eller der det spiller stor rolle hvor miljøbelastningen skjer geografisk. Forurensningsloven kan forby utslipp eller gi bedrifter et utslippstak som begrenser deres utslipp av forurensende stoffer. Plan- og bygningsloven er også viktig, særlig i kommunene. God arealplanlegging kan gi et utbyggingsmønster som reduserer transportbehovet som bidrar til å ivareta det biologiske mangfoldet og som hindrer nedbygging av dyrket jord. Mer effektive administrative prosesser er viktig, for eksempel for å få fram ny, fornybar energiproduksjon.

Forskning og utvikling

Forskning er nødvendig for å sikre kunnskapsbasen som skal ligge til grunn for bærekraftig utvikling. Regjeringens forskningspolitiske prioriteringer understøtter arbeidet for en bærekraftig utvikling, og den bevilger betydelige midler til relevant FoU. Norge har verdensledende kunnskapsmiljøer på en rekke felt. Norske forskere har deltatt aktivt i det internasjonale samarbeidet gjennom IPCC for å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag om menneskeskapte klimaendringer. Norge vil også bidra med en egen utredning om konsekvenser for miljøet og naturressursene i nord av menneskeskapte klimaendringer (NorACIA). Norge tar et spesielt ansvar innenfor polarforskning som i hovedsak dreier seg om miljøforskning. Norge har også tatt på seg å utvikle teknologi for å fange og lagre CO₂, noe som kan være et viktig bidrag til å redusere klimautslipp internasjonalt. Forskning knyttet til utviklingsspørsmål bidrar til at Norge kan føre en politikk for fattigdomsbekjempelse basert på best mulig kunnskap.

Offentlige innkjøp

Gjennom innkjøp, energibruk, transport og avfallshåndtering m.m. påvirker staten og kommunene miljøet som forbruker, produsent, byggherre og eiendomsforvalter. Ved planlegging av anskaffelser skal det tas hensyn til livssyklus-kostnader, miljømessige konsekvenser og universell utforming. Det er viktig at statlige og kommunale virksomheter etablerer rutiner og opparbeider kompetanse som grunnlag for å ta miljøhensyn ved innkjøp.

Konsekvensutredninger og konsesjonsbehandling

Konsekvensutredninger kartlegger konsekvensene ulike tiltak får bl.a. for miljøet. Slike utredninger (eksempelvis utredningen av konsekvenser for miljø, fiskerier og samfunn av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten og Barentshavet) kan være av stor betydning for utforming av en helhetlig politikk for bærekraftig utvikling. Plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser om konsekvensutredninger av alle større utbyggingsprosjekter.

Bygging av anlegg for produksjon og overføring av energi krever konsesjon etter særskilt lovverk (energiloven, vannressursloven, vassdragsreguleringsloven). I konsesjonsvurderingen skal alle fordeler og ulemper knyttet til tiltaket vurderes. Tiltak som gis konsesjon pålegges avbøtende tiltak for å redusere negative virkninger for miljø og andre samfunnsinteresser. Som grunnlag for konsesjonsvurderingen inngår blant annet konsekvensutredninger gjennomført i hht. forskrift om konsekvensutredninger. Typisk vurderes tiltakets virkning på landskap, inngrepsfrie naturområder, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, reiseliv og reindrift og eventuelle andre vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn.

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. Loven om rett til miljøinformasjon pålegger næringsutøver å gi informasjon om miljøkonsekvensene av sine produkter.

4 Bærekraftig produksjon og forbruk

Internasjonal fattigdom er på vei ned som følge av høy økonomisk vekst i mange folkerike utviklingsland. En rekke av disse landene har bred sosial framgang og sterk økning i forventet levealder. Den brede økonomiske veksten bidrar samtidig til økt press på det globale miljøet. Mens det er gjennomført effektive tiltak mot nedbrytingen av ozonlaget, er utfordringene knyttet til klima, tap av biologisk mangfold og utslipp av miljøgifter formidable. Betydelig avskoging i deler av verden er et problem som direkte bidrar til klimaendringer og redusert biologisk mangfold.

Det er avgjørende at framtidig verdiskaping 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 bærekraftig utvikling. Dette krever at miljøbelastningen pr. produsert enhet reduseres så mye at det oppveier virkningen av økt økonomisk aktivitet. En slik absolutt frakobling mellom økonomisk aktivitet og miljøbelastning står sentralt i FNs, OECDs, EUs og Nordisk Ministerråds arbeid for en bærekraftig utvikling.

4.1 Behov for endret produksjons- og forbruksmønstre

Det er tre hovedkategorier av husholdningers forbruk som har spesielt store miljømessige konsekvenser: Bolig, mat og transport. Med økt inntekt følger økt boligareal, økt energibruk og økt andel elektrisitet i energiforbruket. De siste femten-tjue år har energiforbruket i boliger i Norge likevel vært noenlunde stabilt ("frakoblet") på omtrent samme nivå som i andre nordiske land, men med en særlig høy andel elektrisitet, og et stort potensial både for energiøkonomisering og for kraftig økt bruk av varmepumper, bioenergi og fjernvarme. Forbruket kan også ventes å øke dersom prisene ikke øker. Andelen animalske produkter i matforbruket øker. Dette bidrar til mer ressurskrevende matforbruk. Miljø- og ressursvirkningene av produksjonen av ulike matvarer har langt større miljøbetydning enn transportavstand. En relativt fast andel av husholdningenes tids- og forbruksbudsjett anvendes til transport: Med stigende inntektsnivå blir denne andelen brukt til dyrere, raskere og mer miljøskadelige transportformer, som mer energislukende biler og flere og lengre flyreiser.

Det er behov for endringer i etterspørselen mot mindre miljøbelastende varer og tjenester, økt ressurs- og energieffektivitet, mindre miljøbelastende energikilder og utvikling og bruk av mer miljøvennlige teknologier. Aldringen av befolkningen i industrilandene kan øke andelen av produksjon og forbruk knyttet til helse, pleie og omsorg og redusere miljøbelastningen av forbruket. Svak vekst i arbeidsstyrken i industrilandene kan også føre til at den økonomiske veksten blir betydelig lavere enn den har vært de siste tiårene.

Et sentralt spørsmål er hvorvidt befolkningen tar ut produktivitets- og velstandsøkningen i økt fritid og økt forbruk av tjenester med lav miljøbelastning eller i form av reiser, transport og materielt konsum med negative konsekvenser for miljøet. Både holdninger og økonomiske virkemidler kan påvirke denne utviklingen.

Ulike typer forbruk er i ulik grad miljøbelastende. OECD anbefaler derfor at virkemidler for bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre må settes inn så nær

kilden for miljøskade som mulig, at en bør skille mellom ulike typer forbruk og rette virkemidlene mot de aktivitetene som gir miljøbelastning, snarere enn mot samlet forbruk. Det er viktig å endre produkter, infrastruktur og forbrukernes valg.

En riktig prising av ressurser og utslipp er helt avgjørende for å redusere miljøbelastningen av produksjon og forbruk. Alle aktører i økonomien bør derfor stilles overfor de fulle kostnadene ved det de gjør - også kostnadene knyttet til forurensning og annen miljøbelastning.

For å oppnå endrede produksjons- og forbruksmønstre vil det derfor være nødvendig å øke bruken av miljø- og helsebegrunnede avgifter. Momssystemet er lite egnet til annet enn fiskale hensyn, og bør ikke brukes som virkemiddel i denne sammenheng.

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 miljøbelastninger fra produksjon og forbruk. For å kunne sette tilstrekkelig ambisiøse miljømål og bruke økonomiske og andre virkemidler, er det nødvendig at befolkningen både i Norge og i andre land er opptatt av og har kunnskaper om miljøet. Ellers vil det ikke være oppslutning om en tilstrekkelig ambisiøs politikk.

4.2 Store forskjeller i knappheten på natur- og miljøressursene

Jordas beholdning av naturressurser er begrenset. Utfordringene på miljø- og ressursområdet er store, men en må skille mellom de naturressursene som er knappe eller alvorlig truet, og ressurser som lett kan erstattes.

De fornybare ressursene, som biologiske ressurser og komponenter i viktige økosystemer, er mest utsatt, både fordi de kan overutnyttes på en irreversibel måte, og fordi ressursbildet, realprisutviklingen de siste tiårene og utsiktene framover tyder på at disse blir stadig knappere (jf. bl.a. OECD Environmental Outlook). Det gjelder fiskeressursene og havmiljøet, det gjelder tropiske skogområder, og det gjelder mange andre biotoper, for eksempel våtmarksområder som mangroveskog og korallrev.

Tabell 1 Andel av landareal dekket av skog, pst.

	1990	2005
Nord-Afrika	1	2
Vest-Asia	3	4
Sør-Asia	14	14
Øst-Asia	17	20
Afrika sør for Sahara	29	27
Utviklete land	30	31
Samveldet av uavhengige stater	39	39
Latin-Amerika	50	46
Sørøst-Asia	56	47
Oseania	68	63
Verden	31	30

Kilde: United Nations The Millennium Development Goals Report 2006

Det å sikre en miljømessig bærekraftig utvikling er tusenårs mål nr. 7. Ett av de tre delmålene er målet om å integrere prinsipper om bærekraftig utvikling in landenes politikk og programmer og reversere tapet av miljøressurser. Andel av areal dekket av skog er en sentral indikator for dette målet. Omdanningen av skogsareal til jordbruksland fortsetter i stor omfang, med rundt 13 millioner hektar pr. år, og bidrar blant annet med tjue til tretti pst. av de menneskeskapte CO₂-tilførslene globalt. Samtidig plantes det mye ny skog, men de nyplantede områdene har ikke det samme biologiske mangfoldet som eldre skog. Nettotap av skog i perioden 1990-2000 var på 8,9 millioner hektar pr. år. I perioden 2000-2005 var nettotapet rundt 7,3 millioner hektar pr. år. Dette tilsvarer rundt 200 kvadratkilometer pr. dag eller mer enn hele Norges areal i løpet av 5 år. Fra tabell 1 ser en at nedgangen i skogareal var svært stort i Latin-Amerika, Sørøst-Asia og Oseania, der skogarealet i utgangspunktet er stort.

Gjennom de siste 15 – 20 årene har ressursknapphet, miljøvernpolitikk og bedre prising og forvaltning bidratt til å stabilisere eller til og med redusere det totale vannforbruket i mange land. Dette gjelder for eksempel både OECD-landene og Kina, på tross av befolkningsvekst og rask økonomisk vekst. Selv om vannproblemene mange steder fortsatt kan være både store og alvorlige, er de primært nasjonale eller lokale forvaltningsproblemer, jf. UNDPs Human Development Report 2006.

Prisene på ikke-fornybare ressurser som metaller og andre mineraler har økt de siste årene, bl.a. som følge av rask vekst i etterspørselen fra Kina som selv har lite slike ressurser. I et mer langsiktig perspektiv har likevel prisene reelt falt med rundt 1 pst. årlig. Lite tyder på at det vil være vesentlig knapphet på slike ressurser selv på lengre sikt. Metaller som jern og kobber kan for eksempel i noen anvendelser erstattes av aluminium, som utgjør 8 pst. av jordskorpa, og av silisium, som utgjør 47 pst. av jordskorpa, og er en hovedressurs for moderne teknologier som mikroprosessorer, solceller og optiske fibere. Ikke-fornybare ressurser kan dessuten i mange tilfeller oppnå en meget høy gjenvinningsgrad, avhengig av pris og tilrettelegging. Av metallavfallet i Norge gjenvinnes nå 76 pst. Av blybatterier, elektrisk og elektronisk avfall, bildekk og glassemballasje gjenvinnes over 90 pst.

Jorda har store reserver av fossile brensel, spesielt av kull, oljeskifer og tjæresand, og nesten ubegrenset tilgang på solenergi. Kostnadene ved utnyttelse av mange former for solenergi ligger imidlertid fortsatt langt over dagens kostnader på fossile brensel, og verden står overfor en stor utfordring i å få til en overgang til karbonfrie og miljøvennlige energikilder, spesielt for å redusere menneskeskapte klimaendringer.

Over de siste 100-150 år har effektiviteten i bruk av energi gjennomgående økt med 1-1,5 pst. pr. år, eller tilsvarende halvparten av vekstraten i økonomien. Det skjer altså en betydelig frakobling, men ikke stor nok til at det totale forbruket går ned. Det har vært en reduksjon i karbonintensitet i samme størrelsesorden, med en gradvis overgang fra ved og trekull til kull og deretter til olje, og etter hvert mer gass, kjernekraft og fornybare energikilder. Energibruken reflekterer bl.a. teknologisk utvikling og en overgang fra vare- til tjenestekonsum med økende inntektsnivå. Norge har til tross for sterk økonomisk vekst hatt en klar nedgang i utslippene av bly, svoveldioksid, stoffer som bryter ned ozonlaget, lokale forurensinger til vann og luft og av utslipp av fosfor og nitrogen til sårbare områder i Nordsjøen. Flere andre utslipp har økt, men ikke like raskt som BNP. Også utslippene av klimagasser har falt i

forhold til BNP, og siden 1990 har nedgangen i utslippsintensitet vært sterkere i Norge enn i de fleste andre industriland, jf. tabell 2. I Fastlands-Norge var det faktisk en nedgang i totale utslipp mellom 1990 og 2003.

Tabell 2. Endring i utslippsintensitet av klimagasser. Vekst i BNP og utslippsendring i pst., utslippsintensitet i 2003 som pst. av nivået i 1990

	Vekst i BNP	Utslippsendring	Utslippsintensitet
	1990-2003	1990- 2003	i 2003 som pst. av nivået i 1990
Japan	18,7	12,8	0,95
Canada	42,8	24,2	0,87
Danmark	29,7	6,8	0,82
Australia	54,2	23,3	0,80
USA	46,2	13,3	0,78
Euro-området	29,5	1,1	0,78
Sverige	27,4	-2,3	0,77
Norge	50,6	10,0	0,73
Fastlands-Norge	45,3	-2,7	0,67
Storbritannia	34,5	-13,0	0,65

Kilder: OECD, UNFCCC og Finansdepartementet

Norsk verdiskaping og produksjon går ikke bare til privat forbruk, men også til offentlig forbruk, og til investeringer, ikke minst i bygninger og annen infrastruktur med lang levetid og betydelige miljøkonsekvenser. Store deler av norsk produksjon går til eksport, og store deler av norsk forbruk er basert på import, med miljø- og ressursvirkninger i andre land. Regjeringen varsler i Stortingsmelding nr. 26 (2006-7007) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand at det skal utvikles indikatorer for å se på miljø- og ressursvirkningene av norsk forbruk for de viktigste forbrukskategoriene, bolig, mat og transport, og for sammenhengen mellom norsk forbruk og miljø i global sammenheng, ofte kalt Norges globale "fotavtrykk". Beregninger fra Statistisk sentralbyrå tyder foreløpig på at slike eksport/import-korrigerte tall totalt sett er lavere både for norsk energiforbruk og for norske utslipp av klimagasser enn det som følger av en produksjonsbasert beregningsmåte. Dette skyldes særlig at en del av den energikrevende produksjonen av metaller og petroleum eksporteres for å møte andre lands etterspørsel.

4.3 Klimautfordringen

Spørsmålet er nå ikke lenger om menneskelig aktivitet bidrar til å endre klimaet, men om hvor stor den irreversible skaden av klimaendringer blir for kloden.

IPCCs 4. Hovedrapport

FNs klimapanel IPCC la 2. februar 2007 fram den delen av sin 4. hovedrapport som omhandler den naturvitenskapelige status på klimaområdet. Rapporten skal danne et grunnlag for de internasjonale klimaforhandlingene. Delrapporten viser at vi er inne i en prosess med klart økende global temperatur, og at utviklingen i all hovedsak er menneskeskapt. Noen hovedkonklusjoner er at:

- Temperaturen på jorda har økt med 0,74 °C de siste 100 årene. Det er meget sannsynlig (over 90 pst.) at det meste av oppvarmingen de siste 50 årene er menneskeskapt. Klimaendringene skjer i større tempo enn tidligere antatt. Temperaturen i Arktis øker nesten dobbelt så fort som gjennomsnittet for kloden.
- Ulike utslippsscenarioer viser at den globale gjennomsnittstemperaturen ventes å øke mellom 1,1 og 6,4 °C de neste hundre årene. For de to neste tiårene ventes en økning på 0,2 °C pr. tiår.
- Temperaturen i havet er økt ned til minst 3000 meters dyp. Dette gjør at vannet utvider seg. At isbreer og snødekke minker på begge halvkuler, bidrar også til havnivåstigning. Havnivået ventes å stige med 19 – 58 cm i dette århundret.
- Havet har absorbert mer enn 80 pst. av varmen som er tilført det globale klimasystemet. Om den globale temperaturen fortsetter å stige, vil havets evne til å ta opp karbon reduseres. Dette vil igjen bidra til ytterligere temperaturøkning.

Det forventes at årlig middeltemperatur i Norge vil øke med 2,5-3,5°C de neste 100 år. Det ventes betydelig økning i nedbør og mer vilt vær. Norge vil trolig være blant de landene der de ubehagelige effektene av klimaendringer i utgangspunktet vil være moderate. Økt omfang av flom og skred, endrete vindforhold og økt havnivå kan kreve endringer i arealbruk. Mer nedbør kan gi økt tilsig til norske vannkraftverk, og endret temperatur kan ha betydning for energiforbruket.

6. april la IPPC fram delrapporten om effekter av klimaendringer. Rapporten viser at klimaendringer vil ramme fattige land spesielt sterkt bl.a. gjennom hetebølger, oversvømmelser, vannmangel, redusert avling og ved at økt havnivå kan drive opptil hundretalls millioner mennesker på flukt. De fattige landene har også minst ressurser til å tilpasse seg klimaendringene. Landbruket, som er en sentral næring i utviklingslandene, er spesielt sårbart for klimaendringer.

4. mai la IPCC fram delrapporten om tiltak mot klimaendringer. Rapporten slår fast at om en skal greie å begrense temperaturøkningen til 2-2,4 grader må konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren stabiliseres på 445-490 parts per million (ppm). For å nå dette, må klimagassutslippene globalt reduseres med 50-85 pst fra 2000 til 2050. Reduksjonen i utslippene må starte innen 2015. Rapporten anslår at en slik utslippsutvikling reduserer global økonomisk vekst med 0,12 prosentpoeng pr år, slik at globalt BNP blir rundt 3 pst lavere i 2030 og 5-6 pst lavere i 2050 enn i en bane uten tiltak.

Høye kostnader ved å ikke handle mot klimaendringer

En annen omfattende rapport om klima, ble lagt fram 30. oktober 2006 av den tidligere sjefsøkonomen i Verdensbanken, Nicholas Stern. Rapporten ble skrevet etter oppdrag fra det britiske finansdepartementet og ble overlevert finansminister Brown og statsminister Blair. Rapporten presenterer viktige premisser for klimapolitikken globalt så vel som i det enkelte land og viser at løsning av klimautfordringen krever bred innsats.

I førindustriell tid var innholdet av klimagasser i atmosfæren 280 (ppm). Stern-rapporten peker på at den atmosfæriske konsentrasjonen av klimagasser vil fortsette å

øke fra 430 ppm i dag til 550 ppm i 2035 og passere 635 ppm i 2050 dersom det ikke gjennomføres nye tiltak mot utslipp av slike gasser. En slik utvikling vil ifølge rapporten gi store klimaendringer og betydelige økonomiske konsekvenser tilsvarende en permanent reduksjon i globalt forbruk på mellom 5 og 20 pst. I det høyeste tallet er det blant annet tatt hensyn til helseeffekter og til mer ekstreme klimautslag som følge av tilbakekoplingseffekter – at klimaproblemene blir selvforsterkende. De økonomiske konsekvensene ventes å øke gjennom dette århundret og blir svært betydelige i det påfølgende århundret.

Rapporten argumenterer for at det vil være lønnsomt for verdenssamfunnet med tidlige og sterke tiltak mot klimaendringer for å unngå de verste utslagene. Rapporten anbefaler en utvikling i globale utslipp av drivhusgasser som innebærer at konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren stabiliseres på 550 ppm. En slik utvikling tilsvarer en forventet langsiktig økning i temperaturen på 3°C i forhold til før-industriell tid, men kan også gi noe høyere eller lavere temperaturendring.

En bane for globale utslipp som stabiliserer konsentrasjonen av drivhusgassene under 550 ppm, kan realiseres dersom globale utslipp når en topp om 10-20 år og så faller 1-3 pst. årlig til et nivå i 2050 som er 25 pst. lavere enn i dag. Stern-rapporten anslår kostnadene ved nødvendige tiltak til 1 pst. av globalt BNP under forutsetning av at ressurser brukes noenlunde kostnadseffektivt. Dersom det ikke kommer på plass en ambisiøs internasjonal klimaavtale innen 10-15 år, vil heller ikke dette målet være mulig å nå.

Ifølge nåværende kunnskap krever begrensning av temperaturøkningen til 2 grader at konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren stabiliseres på under 450 ppm. I Stern-rapporten anses en slik målsetting som svært krevende. Bakgrunnen for dette er at det eksisterer store reserver med fossile brensel der utvinningskostnadene er lave, og at det eksisterer stor kapasitet og planlegges store investeringer i kullkraftverk som har flere tiårs levetid. De snarlige og kraftige utslippsreduksjonene som kreves for å nå 2-graders-målet, vil derfor være vanskelig å realisere. Stern-rapporten gir et eksempel på en slik bane der veksten i de globale utslippene snus til nedgang i løpet av 10 år, og der utslippene i 2050 ligger 70 pst. under dagens nivå.

Stern-rapportens anbefalinger om virkemiddelbruk

Stern-rapporten peker på tre hovedvirkemidler mot klimaendringer: 1) En felles internasjonal pris på karbon som bidrar til global kostnadseffektivitet 2) forskning på lavkarbonteknologier for å redusere tiltakskostnader og 3) fjerning av hindringer for atferdsendring blant annet knyttet til transaksjonskostnader og mangel på informasjon.

1) Det viktigste virkemiddelet er å etablere brede internasjonale avtaler og en internasjonal markedspris på utslipp av klimagasser. Dette vil kunne utløse klimatiltak i alle land og vil bidra til at tiltakene skjer der de koster minst, dvs. at en får mest mulig miljøeffekt for hver krone en bruker. Betydningen av kostnadseffektive tiltak understrekes av at klimautfordringen må møtes uten å undergrave arbeidet mot fattigdom og for en høyere levestandard for mange mennesker i dagens utviklingsland.

2) En pris på utslipp av klimagasser er en viktig forutsetning for at bedrifter skal finne det lønnsomt å utvikle lavutslippsteknologier. Men selv om det etableres en slik pris, kan bedriftene komme til å investere for lite i teknologiutvikling, både pga. usikkerhet om framtidige klimaavtaler og fordi de ikke tar hensyn til andres nytte av de

teknologier som utvikles. Rapporten anbefaler derfor betydelig offentlig støtte til forskning og utvikling, demonstrasjon og tidlig utplassering av lavutslippsteknologier. Selv om vi får en sterk økning i bruken av fornybar energi, kan fossile brensel ifølge rapporten likevel komme til å utgjøre over halvparten av klodens energiforsyning i 2050. Å utvikle teknologi for å fange opp CO₂ fra brenning av fossile energibærere og lagre den på steder der den ikke gjør skade, kan derfor være en viktig del av klimapolitikken.

3) Minimumsstandarder for bygninger og maskiner har etter Stern-rapportens syn vist seg å være kostnadseffektive tiltak i situasjoner der prissignaler alene er for svake til å ha vesentlig effekt. For eksempel kan boligkjøpere lett komme til å legge for liten vekt på energikostnader og klimagassutslipp langt fram i tid. Bygninger og anlegg har lang levetid, og det kan være vanskelig og kostbart å endre standard og teknologi når de først er bygget. Når investeringskostnaden er relativt høy ser det ut som forbrukerne reagerer utilstrekkelig på miljøavgifter knyttete til de løpende kostnadene. Rapporten understreker også betydningen av å realisere det store potensialet for billige utslippsreduksjoner knyttet til skog.

Kyotoprotokollen

Kyotoprotokollen, som ble inngått i desember 1997, bygger på prinsippet om felles, men differensierte forpliktelser, som er nedfelt i FNs rammekonvensjon for klima (UNFCCC). Det at industrilandene har størst ressurser og det historiske ansvaret for det aller meste av utslippene, er bakgrunnen for at det var disse landene som påtok seg konkrete utslippsforpliktelser i avtalen. Samtidig fikk landene som påtok seg utslippsforpliktelser, tildelt kvoter nært knyttet til tidligere utslipp. Spennet i tildelte kvoter i årlig gjennomsnitt for Kyoto-perioden 2008-2012 gikk fra 8 pst. lavere enn utslippene i 1990 (EU-15 m.fl.) til 10 pst. høyere enn utslippene i 1990 (Island). Forhandlingsresultatet reflekterte i noen grad ulikhetene i kostnader ved utslippsreduksjoner og inntektsnivå blant industrilandene. En årsak til at EU samlet fikk tildelt en reduksjon på 8 pst. og Norge og Island en økning på henholdsvis 1 pst. og 10 pst. var bl.a. forskjeller i kostnadene med å redusere utslippene, jf. omtale i avsnitt 6.2

Kyotoprotokollen innebærer at landene med utslippsforpliktelser samlet skal redusere utslippet av drivhusgasser med rundt 5 pst. i perioden 2008-2012 sammenliknet med nivået i 1990. Landene som har påtatt seg kvantitative forpliktelser under Kyoto-protokollen, står for cirka 30 pst. av de globale utslippene av drivhusgasser, men andelen er avtakende. I 2000 hadde EU-25 14 pst. av globale utslipp, Russland 5,7 pst., Japan 4,0 pst., Canada 2,1 pst. og Norge 0,2 pst., mens USA, Kina og India sto for henholdsvis 20,6 pst., 14,8 pst. og 5,5 pst. av de globale utslippene.

En svakhet ved Kyotoprotokollen er at den ikke er tilstrekkelig ambisiøs og ikke omfatter forpliktelser for mange nok land. Utslipp fra internasjonal skipsfart og flytrafikk er heller ikke omfattet av de kvantitative forpliktelsene i avtalen. Spesielt utviklingslandene har pekt på at klimaavtaler bør være basert på prinsippet om at forurenseren betaler. Ulike forslag om dette har vært presentert underveis i klimaforhandlingene, blant annet om begrensning av tildeling av kvoter til rike land med store utslipp av drivhusgasser.

En mye omtalt side ved protokollen er at Russland og Ukraina fikk tildelt kvoter (i gjennomsnitt pr. år) i Kyoto-perioden 2008-2012 tilsvarende utslippene i 1990, til tross

for at utslippene ventes å være under dette nivået i Kyotoperioden. Landene kan dermed bli selgere av et stort volum kvoter som vil kunne ha betydning for kvoteprisen i markedet. Kvotesalg fra landene avhenger blant annet av om landene får godkjent regnskapssystemer slik at de kan handle og i hvilken grad EU tillater at det blir kjøpt kvoter fra disse landene til EU. En klar begrensning i kvotesalg fra disse landene gjør at utslippskuttene blir større i vestlige land, samtidig som kostnadene samlet sett blir høyere. Billige utslippsreduksjoner i Russland og Ukraina vil ikke bli utløst i vesentlig grad, med mindre vestlige land kjøper og destruerer kvoter knyttet til "hot air". Kyotoprotokollen tillater landene å spare kvoter, og problemet med "hot air" kan dermed også kunne dukke opp i neste forpliktelsesperiode. Dersom overskuddskvotene i Russland og Ukraina kommer på markedet, kan resultatet bli at industrilandene ikke trenger å gjennomføre vesentlige utslippsreduksjoner. Det vil også kunne svekke tilliten til de fleksible mekanismene.

I Kyoto-avtalen har industrilandene framforhandlet og påtatt seg en felles global utslippsforpliktelse for perioden 2008-2012. En mulig byrdefordeling mellom industrilandene i framtidige avtaler kan være å videreføre den relative fordelingen av kvoter som ble fastlagt i Kyotoprotokollen.

Behovet for ambisiøse klimaavtaler

I World Energy Outlook 2006 fra det internasjonale energibyrådet IEA anslås det at globale CO₂-utslipp vil øke med 55 pst. fra 2004 til 2030 hvis dagens politikk ikke endres. IEA anslår at utviklingslandene vil stå for hele tre firedeler av denne utslippsveksten. Sett under ett vil de slippe ut mer enn OECD-landene fra og med 2012. Fra 2004 til 2030 ventes utviklingslandenes andel av verdens utslipp å øke fra 39 pst. til 52 pst.

Kina alene vil i dette scenariet være ansvarlig for 39 pst. av økningen i globale CO₂-utslipp. Utslippene fra Kina vil mer enn dobles mellom 2004 og 2030 pga. høy økonomisk vekst og stor avhengighet av kull i industri og kraftforsyning. Kina ventes å gå forbi USA i utslipp før 2010. Også andre asiatiske land, spesielt India, vil bidra sterkt til veksten i globale utslipp.

Skal verdenssamfunnet klare å løse klimautfordringen, er det helt avgjørende å få på plass ambisiøse internasjonale klimaavtaler som også omfatter land som USA, Kina og India. Industrilandene har hovedansvar for de menneskeskapte klimagasskonsentrasjonene i atmosfæren og dermed også for klimaendringene opp til nå og gjennom de nærmeste tiårene. Dette, samt lavt inntektsnivå og bekymring for egen utvikling, gjør at utviklingslandene vegrer seg mot å påta seg store kostnader ved klimatiltak. Det meste av utslippsveksten framover vil imidlertid skje der. Store utslippsreduksjoner globalt kan dermed kreve at industrilandene i tillegg til å finansiere tiltak i egne land, må finansiere omfattende tiltak i utviklingsland.

Utfordringene knyttet til globale klimaendringer er store og uoversiktlige, og en løsning vil kreve omforent innsats fra mange land. Skal en få fattige land med, må rike land vise at de tar problemet alvorlig. Dette innebærer at rike land må ta en betydelig del av kostnadene. Ifølge anbefalingen i Stern-rapporten er det vesentlig at det etableres en felles internasjonal pris på utslipp av karbon. Dette vil bidra til at de billigste tiltakene utløses først, uavhengig av geografisk opprinnelse. Den kostnadmessige byrdefordelingen mellom land vil avhenge av hvordan de tillatte

utslippene (kvotene) blir fordelt mellom landene. Med liten tildeling av kvoter må industrilandene finansiere betydelige tiltak både hjemme og i utviklingsland.

Det er foreslått mange prinsipper for byrdefordeling. Ett forslag er at kvotene blir fordelt til land etter hvor mange innbyggere de har. Dette vil innebære store inntektsoverføringer fra land med høye utslipp (typisk industriland) til land med lave utslipp pr. innbygger (typisk utviklingsland).

Effekten av dette kan illustreres. Gjennomsnittlige klimagassutslipp pr. verdensborger er nå rundt 5 tonn. Om kvotene ble fordelt likt pr. innbygger, men utslippene var som før, ville industrilandene (Annex 1) med befolkning på 1 260 mill. få tildelt utslippskvoter tilsvarende 6300 mill tonn, men slippe ut 17 800 mill tonn. De ville måtte ha et kvotekjøp pr. år på 11 500 mill. tonn. Dersom en legger til grunn en pris på kvoter på rundt 100 kroner pr. tonn, noe som er lavere enn prisen i EUs kvotesystem for levering i 2008, ville dette innebære et kvotekjøp på 1150 mrd. kroner årlig. Dette er nesten dobbelt så høyt som nivået på utviklingsbistand.

Et opplegg som gir større inntektsoverføring, er at rike land ikke får tildelt kvoter i det hele tatt, men må kjøpe dem fra fattige land. Dersom et rikt land påtar seg en forpliktelse som innebærer at det ikke får tildelt kvoter, men må kjøpe alle kvoter det trenger fra andre land, sier man at landet er karbonnøytralt. Utslippene i eget land motsvares fullt ut av utslippsreduksjoner finansiert i andre land. Regjeringen går inn for at Norge skal være karbonnøytralt i 2050.

Stern-rapporten anbefaler at industrilandene må ta et hovedansvar for å utvikle lavkarbonteknologi for å redusere kostnadene ved framtidige utslippsreduksjoner. Norges satsing på karbonfangst og -lagring kan få betydning langt ut over reduksjon i våre egne utslipp. Norge kan bidra til å utvikle teknologien, og ikke minst kan satsingen gjøre teknologien billigere og dermed tilgjengelig til en pris flere kan bære – slik at den spres over hele verden.

Arbeidet med langsiktig klimapolitikk

Et økende antall land og delstater er i ferd med å utmeisle en mer langsiktig klimapolitikk og posisjonere seg i forhold til nye forhandlinger om en mer ambisiøs avtale etter Kyotoperioden 2008-2012.

EU har i flere år arbeidet med å utvikle et mer langsiktig mål i klimapolitikken samt et mål knyttet til fornybar energi. Hensyn til forsyningssikkerhet, spesielt i forhold til energiimport fra Russland, er også meget viktig for EU i dette arbeidet. På EUs toppmøte 8. og 9. mars i år ble det besluttet at 20 pst. av energien i 2020 skal komme fra fornybare kilder.

I kommunikeet fra toppmøtet sies det at utviklede land bør forplikte seg til å redusere utslippene av klimagasser med 30 pst. innen 2020 regnet i forhold til 1990-nivå. EU vil ta ansvar for en slik utslippsreduksjon dersom andre industriland forplikter seg til sammenliknbare utslippsreduksjoner og dersom ”økonomisk avanserte” utviklingsland bidrar ut fra sitt ansvar og sine muligheter. Toppmøtet oppfordret andre land til å presentere sine bidrag til en klimaavtale for perioden etter 2012.

Inntil en internasjonal avtale er på plass, skal EU ha som mål å redusere utslippene av klimagasser med minst 20 pst. innen 2020 regnet i forhold til 1990-nivå. EU legger både opp til bruk av interne virkemidler slik som utvidelse av kvotesystemet og tiltak for økt bruk av fornybar energi og til å bruke fleksible mekanismer utenfor EU slik

som den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og felles gjennomføringsprosjekter i land med kvoteplikt (JI).

Toppmøtet har bedt EU-kommisjonen om å starte arbeidet med å utvikle passende kriterier for byrdefordeling mellom medlemslandene. Arbeidet vil trolig ta noe tid på grunn av de potensielt store konsekvensene for enkeltland. Ulike land har også satt i gang eget arbeid med målsettinger i klimapolitikken. I Storbritannia er det foreslått en lov som innebærer at britene vil ta ansvar for utslippsreduksjoner på 26-32 pst. innen 2020 og 60 pst. innen 2050. Reduksjoner som Storbritannia finansierer i andre land, vil telle mot disse målene. På svensk side har en lagt opp til å bruke mer enn ett år på en nasjonal prosess for å utforme langsiktige klimamål.

I California har guvernør Schwarzenegger lagt ambisiøse planer for å redusere miljøskadelige utslipp. California Global Warming Solutions Act ble lovfestet av delstatsforsamlingen i september 2006. En bane med mål for reduksjoner av klimagassutslippene ble vedtatt, med utslipp i 2050 som er 80 pst. lavere enn i 1990. I tillegg er det en uttalt målsetting å knytte det kaliforniske kvotemarkedet sammen med det europeiske (EU-ETS) og systemet i nordøst og på atlanterhavskysten i USA i 2012.

EU-toppmøtet understreket viktigheten av en kostnadseffektiv tilnærming, og den sentrale rollen som et marked for omsetting av utlippstillatelser spiller i denne sammenheng. EUs miljøvernministtermøte 20. februar uttrykte et ønske om å koble EUs kvotesystem sammen med tilsvarende kompatible kvotehandelssystemer i land med sammenlignbare ambisjonsnivå.

EU-kommisjonen har presentert beregninger av kostnader ved å oppfylle ulike utslippsmål i 2020. Kommisjonens referansebane innebærer en global utslippsøkning på 86 pst. fra 1990 til 2050. I framskrivningene med tiltak i mange land ("tiltaksbanen") reduseres de globale utslippene med 25 pst. fra 1990 til 2050. Kommisjonen peker på at dette ikke er nok til å begrense den globale oppvarmingen til 2 grader, slik EU har målsetting om.

I tiltaksbanen legges det til grunn at EU påtar seg et ansvar for å redusere utslippene med minst 30 pst. fra 1990 til i 2020 gitt at andre industriland bidrar tilsvarende. Utslippene internt i EU er 21 pst. lavere i 2020 enn i 1990. Kjøp av utslippsreduksjoner ute (CDM) tilsvarer dermed om lag 10 pst. av utslippene i 1990. I beregningene anslås kvoteprisen i EU-markedet til å stige gradvis til 37 euro pr. tonn CO₂ i 2020, tilsvarende rundt 300 kroner. Dette er om lag i tråd med den prisutviklingen som Stern-rapporten mener er forenlig med den utslippsutviklingen rapporten anbefaler. I mai i år er kvoteprisen for 2008 kommet opp i over 20 euro pr. tonn.

Kommisjonens beregninger viser at kostnadene ved utslippsreduksjoner blir vesentlig høyere dersom det ikke åpnes for gjennomføring av tiltak ute. En ensidig utslippsreduksjon fra EUs side gir kun en liten nedgang i de globale utslippene i 2020, fordi EU står for en relativt begrenset (14 pst. i 2000) og synkende andel av de samlede utslippene. Dette illustrerer hvorfor det er nødvendig med en bred og ambisiøs internasjonal avtale for å oppnå reell framgang i arbeidet mot global oppvarming.

5 Økonomisk og sosial utvikling

5.1 Befolkningsutviklingen

Verdens befolkning ble firedoblet på 1900-tallet, og nådde 6,7 mrd. i mars 2007. Det ventes at befolkningen vil nå over 9 mrd. i 2050, jf. tabell 3. Befolkningsveksten er en av de viktigste utfordringene for en bærekraftig utvikling.

Den årlige vekstraten i verdens befolkning nådde en topp i slutten av 1960-årene med vel 2 pst. og er nå knapt 1,2 pst. I 2050 ventes veksten å ha kommet ned i 0,3 pst. På det meste økte befolkningen med om lag 90 mill. pr. år. Økningen er nå 76 mill. og faller gradvis.

Nesten hele økningen i befolkning fram til 2050 vil komme i utviklingslandene, og relativt mest i de 50 fattigste av disse, hvor folketallet ventes å øke fra 0,8 milliarder i 2005 til 1,7 milliarder i 2050. Befolkningen i Europa ventes å gå ned. Europas andel av verdens befolkning er falt fra rundt 22 pst. i 1950 til 11 pst. i 2005 og ventes å bli 7 pst. i 2050.

Tabell 3 Folkemengden i verden fordelt på regioner. Middellalternativet i FNs befolkningsframskriving 2006

	Mill. personer			Andel av befolkningen, pst.		
	1950	2005	2050	1950	2005	2050
Verden	2535	6515	9191	100,0	100,0	100,0
Industriland	814	1216	1245	32,1	18,7	13,5
Utviklingsland	1722	5299	7946	67,9	81,3	86,5
- <i>Minst utviklet</i>	200	767	1742	7,9	11,8	19,0
Afrika	224	922	1998	8,9	14,2	21,7
Asia	1411	3938	5266	55,6	60,4	57,3
Europa	548	731	664	21,6	11,2	7,2
Latin-Amerika/Karibia	168	558	769	6,6	8,6	8,4
Nord-Amerika	172	332	445	6,8	5,1	4,8
Oseania	13	33	49	0,5	0,5	0,5

Kilde: United Nations World Population Prospects; The 2006 Revision

FN venter at netto migrasjon fra utviklingsland til mer utviklete regioner vil være i overkant av 2 mill. personer årlig i perioden 2005-2050. Halvparten ventes å komme til USA, mens rundt 200 000 ventes årlig til Tyskland og Canada, 130 000 til Storbritannia og 120 000 til Italia. De største utvandringslandene ventes å være Kina og Mexico, hver med rundt 300 000 årlig, deretter følger India, Filippinene, Indonesia, Pakistan og Ukraina.

I OECD-landene vokste andelen som bor i byer fra 67 pst i 1975 til 75 pst i 2004. I utviklingslandene skjer det nå en rask urbanisering. Befolkningene i byer er vokst fra 27 pst i 1975 til 42 pst i 2004 og ventes å nå 48 pst i 2015. I verden som helhet bor nå halvparten av verdens befolkning i byer. Den raske veksten i befolkningen i byer i fattige land, reflekterer i det store og hele en positiv økonomisk og sosial utvikling, blant annet økt produktivitet i landbruket, men stiller myndighetene overfor betydelige nye utfordringer.

I løpet av de siste 30 årene er forventet levealder i utviklingsland økt med rundt 9 år. Økningen i OECD-landene var rundt 7 år. En viktig årsak til økningen i levealder i utviklingslandene var at andelen barn som dør før fylte 5 år, ble halvert, fra 16,6 pst. i 1970 til 8,3 pst. i 2004.

Økning i 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.). Mens andelen underernærte i utviklingslandene samlet sett falt fra 37 pst. rundt 1970 til 17 pst. i slutten av 1990-årene, har andelen i Afrika sør for Sahara ligget relativt stabilt over 30 pst.

Tabell 4 Viktige trekk ved befolkningsutviklingen

	Befolkning mill. 2004	Årlig befolknings- vekst, pst.		Fruktbarhet (barn pr. kvinne)		Forventet levealder ved fødsel, år	
		1975- 2004	2004- 2015	1970- 1975	2000- 2005	1970- 1975	2000- 2005
		Verden	6389	1,6	1,1	4,5	2,7
Utviklingsland	5094	1,9	1,3	5,5	2,9	55,6	64,9
- Minst utviklet	741	2,5	2,3	6,6	5,0	44,5	52,0
Arabiske land	311	2,6	2,0	6,7	3,7	52,1	66,9
Øst-Asia	1944	1,4	0,7	5,0	1,9	60,5	70,4
Latin-Amerika	548	1,9	1,2	5,1	2,6	61,1	71,7
Sør-Asia	1528	2,1	1,5	5,6	3,2	50,1	63,2
Afrika sør for Sahara	690	2,7	2,2	6,8	5,5	45,8	46,1
Øst-Europa og tidligere Sovjet	405	0,3	-0,2	2,5	1,5	69,0	68,1
OECD	1165	0,8	0,5	2,6	1,8	70,3	77,6
USA	295,4	1,0	0,9	2,0	2,0	71,5	77,3
Tyskland	82,6	0,2	0,0	1,6	1,3	71,0	78,7
Norge	4,6	0,5	0,5	2,2	1,8	74,4	79,3

Kilde: UNDP Human Development Report 2006

Nedgangen i barnedødelighet, økt utdanning for kvinner og økt utbredelse av prevensjon har bidratt til en stor reduksjon i antallet barn hver kvinne får. I utviklingsland utenom Afrika sør for Sahara er fruktbarheten om lag halvert i løpet av siste 30 år, jf. tabell 4. Dette har bidratt til redusert befolkningsvekst og at andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder er økt.

Ifølge FN ventes forventet levealder i minst utviklete land å øke fra 51 år i dag til 67 år i midten av århundret dersom det tas effektiv handling mot HIV. Under tilsvarende forutsetning ventes forventet levealder i utviklingslandene samlet å øke fra 66 til 76 år. I mer utviklete land ventes forventet levealder å øke fra 76 år til 82 år.

I industrilandene vil andelen eldre i befolkningen gradvis øke. Andelen eldre over 60 år ventes å øke fra 20 pst. i 2005 til 32 pst. i 2050. Økningen vil være spesielt sterk i Europa. Dette vil bidra til å redusere den økonomiske veksten, føre til en kraftig økning i andelen ressurser som brukes til reiser, pensjoner, pleie og omsorg og gi betydelige utfordringer knyttet til offentlige finanser og til endringer i

arbeidsmarkedet. Aldringen av befolkningen og utfordringen med å opprettholde høy yrkesdeltakelse og gode statsfinanser er blant de viktigste økonomiske og sosiale utfordringene i Norge og andre industriland i tiårene framover.

5.2 Høy global økonomisk vekst

Bruttoinntekt pr. innbygger i verden var om lag 3 ganger så høy i år 2000 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, jf. tabell 5.

Tabell 5 BNP pr. innbygger i 2004 og årlig vekst i BNP pr. innbygger i ulike grupper av land

	BNP pr. innbygger 2004 ¹⁾	Årlig prosentvis vekst			
		1980-tallet	1990-tallet	2001-2006	2006-2015 ²⁾
Verden	8833	1,3	1,2	1,5	2,1
Høyinntektsland	31331	2,5	2,8	1,6	2,4
- OECD	27571	2,5	1,8	1,6	2,4
- USA	39676	2,3	2,0	1,8	2,5
- Japan	29251	3,4	1,1	1,1	1,9
- EU	..	2,1	1,8	1,4	2,3
- Land utenom OECD	..	3,5	4,0	2,0	3,5
Utviklingsland	4775	0,7	1,5	3,7	3,5
Øst-Asia og Stillehavet	5872	5,8	6,3	6,4	5,3
Latin-Amerika	7964	-0,9	1,6	1,2	2,3
Midt-Østen og Nord-Afrika	5680	-1,1	1,0	2,5	2,6
Sør-Asia	3072	3,3	3,2	4,5	4,2
Afrika sør for Sahara	1946	-1,1	-0,5	1,8	1,6

1) Omregnet til US dollar ved hjelp av kjøpekraftspariteter.

2) Anslag for årlig vekst fram mot 2015.

Kilder: UNDP Human Development Report 2006 og World Bank Global Economic Prospects 2006

Utviklingslandene hadde lavere økonomisk vekst pr. innbygger enn industrilandene på 1980- og 1990-tallet. Dette har nå snudd og veksten pr. innbygger antas å ligge høyere i utviklingslandene enn i industrilandene også gjennom det neste tiåret. Det har vært en betydelig bedring i styresett og økonomisk politikk i mange utviklingsland. Både økende utdanningsnivå og en økende andel av befolkningen i yrkesaktiv alder bidrar til å løfte BNP pr. innbygger. Det er også viktig at de geografiske områdene som er integrert i verdensøkonomien er økt kraftig gjennom politiske endringer og økonomiske reformer i Asia og Øst-Europa. Ifølge anslag fra IMF's World Economic Outlook våren 2007 er den effektive globale arbeidsstyrken firedoblet i løpet av de siste tjue årene blant annet som følge av økt handel, migrasjon og utflagging av produksjon.

Verdensbanken antar at veksten i verdensøkonomien vil være 3 pst. årlig de neste 25 årene slik at globalt BNP om lag vil dobles fra 2005 til 2030. Banken ventet at veksten vil være 2,4 pst. i høyinntektsland og 4,2 pst. i utviklingsland. Utviklingslandenes andel av verdensøkonomien vil da øke fra rundt en femdel til

rundt en tredel. Kina, Mexico og Tyrkia kan i 2030 ha oppnådd en levestandard om lag som Spania i dag.

Globaliseringen av arbeidsmarkedet har ifølge IMF hatt netto positive effekter for industriland, bl.a. gjennom økt produktivitet, økt produksjon og større tilgang på billige importvarer. Framvoksende økonomier har også høstet gevinster i form av høyere lønninger. Globalisering og teknologisk utvikling synes imidlertid å ha bidratt til at kapitalavkastningen har økt relativt mer enn lønningene. Ifølge IMF har teknologiutviklingen vært viktigst i denne sammenheng.

Verdensbanken peker på at mens globalisering og teknologiutvikling samlet sett gir store gevinster, er det en utfordring at dette kan bidra til økte inntektsforskjeller innenfor de enkelte land. Dette kan igjen få negative effekter for den økonomiske utviklingen. Verdensbanken peker også på at gevinstene ved vekst og globalisering kan undergraves av grensekryssende forurensing og økt press på ressursene. Med eksisterende trender og teknologi vil utslipp av klimagasser øke med rundt 50 pst. til 2030 og dobles til 2050.

Den svake utviklingen i Afrika sør for Sahara representerer en særlig utfordring, og reflekterer en kombinasjon av mange faktorer: Svakt styresett, høy befolkningsvekst, høy sykелighet og underernæring, konflikter, høye transportkostnader knyttet til svak infrastruktur og dårlig beliggenhet i forhold til vannveier, og fallende råvarepriser over tid. BNP pr. innbygger falt med drøyt 1 pst. pr. år fra starten av 1980-årene til langt inn på 1990-tallet. De siste årene har dette snudd og det er nå vekst pr. innbygger. Dette reflekterer blant annet bedring i styresett i mange land, økt bistand og gjeldslette (omtalt nedenfor) og at den sterke økonomiske veksten i land med lite råvarer i Asia trekker opp prisene på afrikanske råvarer på verdensmarkedet. 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.

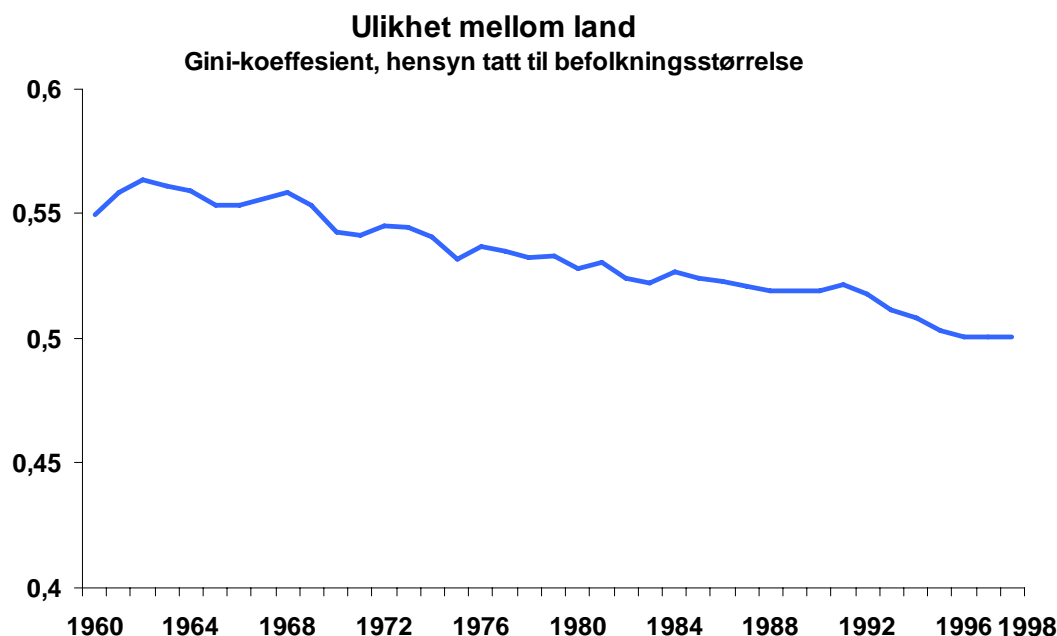
5.3 Utviklingen i ulikhet internasjonalt

Ulikhetene i inntekt mellom alle mennesker i verden kan deles i to komponenter, ulikhet i inntekt pr. innbygger mellom land og ulikhet innenfor land. De to komponentene trekker i ulik retning. Det er usikkert hva nettovirkningen av disse faktorene er. Samtidig med at gjennomsnittsinntekten i flere store utviklingsland øker kraftig, øker samtidig ulikhetene innenfor de enkelte land. De fleste rapporter indikerer en viss økning i inntektsforskjellene mellom alle innbyggere i verden. De 5-600 mill. mennesker med høyest inntekt i utviklingsland har om lag samme levestandard som befolkningen i utviklete land.

Ulikhet i gjennomsnittsinntekt mellom land

En kan rangere inntekten til verdens befolkning etter gjennomsnittsinntekten i landet de bor. Et ofte brukt mål på ulikheten i inntekten pr innbygger mellom land er å sammenligne de 20 pst. av verdensbefolkningen som bor i de rikeste landene i rangeringen med de 20 pst. som bor i de fattigste landene. Dette målet viser en tendens til reduksjon i inntektsforskjellene i verden gjennom de siste fire tiår, jf. figur 1. Men fortsatt er den femdel av verdensbefolkningen som lever i landene med høyest gjennomsnittsinntekt anslagsvis 12-13 ganger rikere enn den femdelen av

verdensbefolkningen som lever i de fattigste landene. Et annet statistisk mål for ulikhet er Gini-koeffisienten. Denne varierer fra 0 i tilfellet hvor alle har lik inntekt til 1 i det tilfellet hvor én person har all inntekt. Også denne indikatoren viser en langsiktig tendens mot redusert forskjell mellom rike og fattige land.



Figur 1 Ulikhet mellom land i perioden 1960-1998

De viktigste faktorer bak disse utviklingstrekkene er at veksten i mange land i Asia, bla. Kina og India, har bidratt til redusert forskjell i gjennomsnittsinntekt mellom land. For utviklingslandene sett under ett har økningen i inntekt pr. innbygger vært ekstra høy de siste år, og mange prognoser tilsier at denne utviklingen vil fortsette.

Dersom man sammenligner de 10 pst. av verdensbefolkningen som bor i de rikeste landene i rangeringen, med de 10 pst. som bor i de fattigste landene, finner man en tendens til økende ulikhet etter 1982 etter en reduksjon i perioden før. Dette reflekterer den svake utviklingen blant de fattigste utviklingslandene. Mange av disse befinner seg i Afrika sør for Sahara.

Ulikhet innenfor land

Sammenligningen av gjennomsnittlige inntekt i rike og fattige land tar ikke hensyn til ulikhetene innenfor de enkelte land. Det er tegn til at økt ulikhet i flere av de mest folkerike landene, bl.a. Kina, India. I industrilandene har ulikhetene økt i et flertall av landene. Samlet sett kan en derfor si at det har vært en trend i retning av større ulikhet innenfor land gjennom de siste tiår.

5.4 Ekstrem fattigdom på vei ned

Den ekstreme fattigdommen i verden sett under ett reduseres. Det skyldes først og fremst høy økonomisk vekst i Asia, der to tredeler av verdens ekstremt fattige bor.

Det er anslått at når BNP pr. innbygger dobles i et land, kan andelen ekstremt fattige bli mer enn halvert.

Tabell 6 Ekstrem fattigdom i utviklingslandene. Personer som lever for under 1 USD pr. dag

	Millioner				Prosent av befolkning			
	1990	2003	2015	2030	1990	2003	2015	2030
Øst-Asia og Stillehavet	472	213	57	18	29,6	11,5	2,8	0,8
- hvorav Kina	375	179	50	16	33,0	13,9	3,6	1,1
Europa og Sentral-Asia	2	9	5	3	0,5	1,9	1,0	0,6
Latin-Amerika og Karibia	49	49	38	30	11,3	9,1	6,1	4,1
Midt-Østen og Nord-Afrika	6	5	3	1	2,3	1,7	0,7	0,2
Sør-Asia	462	472	273	159	41,3	33,2	16,2	8,1
Afrika sør for Sahara	227	320	345	337	44,6	45,0	37,4	29,9
Samlet	1218	1068	721	547	27,9	20,2	11,8	7,8

Kilde: Verdensbanken; Global Economic Prospects 2007

I 1990 befant hoveddelen av verdens ekstremt fattige seg i Asia, og under 20 pst. i Afrika sør for Sahara. Sterk reduksjon i antall fattige i Asia, men liten endring, og i noen tilfeller økning, i andelen fattige i Afrika sør for Sahara, kombinert med fortsatt relativt høy befolkningsvekst, gjør at nesten halvparten av verdens ekstremt fattige ventes å leve her i 2015, jf. tabell 6.

5.5 Utviklingen mot andre tusenårsmål i utviklingsland

Oversikt over de 8 tusenårsmålene er gitt i boks 1.1 i kapittel 2. En nærmere omtale tusenårsmålene, delmålene under disse og indikatorer, er gitt på FN's og Verdensbankens hjemmesider.

Andel utsatt for sult

Ifølge FN er andelen personer i utviklingslandene som lider av sult, redusert fra 20 pst. i 1990-92 til 17 pst. i 2001-2003. 824 millioner mennesker var kronisk sultne i utviklingsland i 2003. Det ligger ikke an til at målet om halvering av andelen kronisk sultne fra 1990 til 2015 blir nådd.

Utdanning

Nedgang i familiestørrelse bidrar 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 den enkeltes utdanningsnivå. Netto innrulling i grunnskolen i utviklingsland økte fra 79 pst. i 1990-91 til 86 pst. i 2003-2004. Til tross for denne positive utviklingen vil ikke målet om full grunnskoledekning nås i 2015.

Barnedødelighet

Tusenårs målet er å redusere dødeligheten for barn under 5 år med to tredeler mellom 1990 og 2015. Barnedødeligheten har falt i alle regioner, men ikke på langt nær tilstrekkelig til at en vil nå målet dersom nåværende trender fortsetter. Da vil man kun oppnå en reduksjon i barnedødelighet på 25 pst. innen 2015. Igjen har nedgangen vært særlig svak i Afrika.

Trygt drikkevann og grunnleggende sanitærforhold

Tusenårs målet er å halvere andelen personer uten varig tilgang til sikkert drikkevann og grunnleggende sanitærforhold. Mellom 1990 og 2004 økte andelen med tilgangen til grunnleggende sanitærforhold fra 35 til 50 pst. Økningen var dermed på 1,2 mrd. Ytterligere 300 mill. mennesker burde fått tilgang om en skulle ligge an til å nå målet i 2015. Dette målet henger nært sammen med det å ta vare på ferskvannets naturlige produktivitet, renseevne og mangfold i utviklingslandenes elver og innsjøer. Andelen med tilgang til sikkert drikkevann økte i utviklingslandene fra 71 pst. i 1990 til 80 pst. i 2004. Dette innebærer at en totalt sett kan nå tusenårs målet når det gjelder drikkevann, som blir oppfylt med god margin i Asia, men er langt fra å bli nådd i Afrika.

Likestilling

Likestillingsindikatorerne viser framgang, spesielt innen utdanning, men det er fortsatt langt fram til lik deltakelse for kvinner og menn i samfunnslivet, slik det aktuelle tusenårs målet foreskriver. En større andel av jenter enn gutter går ikke på skole. En har også et tusenårs mål om å redusere dødeligheten blant fødende kvinner med to tredeler mellom 1990 og 2015. Hittil har dødeligheten imidlertid endret seg lite i land hvor den i utgangspunktet er høy, som i Afrika sør for Sahara og Sør-Asia. I begge regioner er det bare en liten økning i andelen fødende som får profesjonell hjelp.

Tabell 7 Noen viktige tusenårs mål

	Andel utsatt for sult, pst. av befolkning		Andel av barn i grunnskole		Barnedødelighet under 5 år pr. 1000		Andel med grunnleggende sanitærforhold	
	1990-1992	2001-2003	1990-1991	2003-2004	1990	2004	1990	2004
Afrika sør for Sahara	33	31	53	64	185	168	32	37
Sør-Asia	25	21	72	89	126	90	20	38
Øst-Asia	16	12	98	94	48	31	24	45
Sørøst-Asia	18	12	92	93	78	43	49	67
Latin-Amerika og Karibia	13	10	86	95	54	31	68	77
Nord-Afrika	4	4	81	94	88	37	65	77
Utviklingsland	20	17	79	86	106	87	35	50

Kilde: United Nations The Millennium Development Goals Report 2006

5.6 Den nordiske samfunnsmodellen

Bærekraftsutfordringene vil kreve omstillinger

Forhold ved det norske samfunnet gjør at vi er godt rustet for omstillinger. Det er økende interesse for trekk ved samfunnet i Norge og andre nordiske land som har bidratt til at vi bedre enn mange har lyktes i å tilpasse oss til skiftende økonomiske omstendigheter. De nordiske landene kommer godt ut i internasjonale sammenlikninger, jf. tabell 8.

Tabell 8. Indikatorer for velferd og konkurransedyktighet

BNP pr innbygger	Human Development Indicators (HDI)	Quality of life-index	Global Competitiveness	Tid (målt i år fra lansering av produkt til take-off), Europa
Luxemburg	Norge	Irland	Finland	1. Danmark (3,8)
Norge	Island	Sveits	USA	2. Norge (4,0)
Sveits	Australia	Norge	Sverige	3. Sverige (4,3)
Danmark	Luxemburg	Luxemburg	Danmark	4. Finland (4,6)
Irland	Kanada	Sverige	Taiwan	5. Irland (4,8)
USA	Sverige	Australia	Singapore	10. Tyskland (6,4)
Island	Sveits	Island	Island	11. Italia (6,7)
Japan	Irland	Italia	Sveits	13. Frankrike (7,4)
Sverige	Belgia	Danmark	Norge	14. Storbrit. (8,5)
Nederland	USA	Spania	Australia	

Kilder: UNDP: Human Development Report 2005, World Economic Forum Global Competitiveness Report 2005-2006, Marketing Science Vol. 22 2003, The Economist Intelligence unit's quality-of-life-index

Norge har i flere år ligget helt på topp, og de andre nordiske land like etter, i FNs Human Development Index som ofte tolkes som en rangering av de beste land å bo i. Nordiske land scorer også høyt på en mer omfattende indeks for livskvalitet. Norge og andre nordiske land ligger på topp ti når det gjelder konkurransekraft, og Norge og andre nordiske land er blant de raskeste til å ta i bruk nye produkter og ny teknologi. Det tar betydelig kortere tid i nordiske land enn i resten av Europa fra et produkt lanseres til det er alminnelig utbredt.

Norden har et arbeidsmarked som kjennetegnes ved høy yrkesdeltakelse, lav ledighet og relativt jevn inntektsfordeling. OECD peker på at de nordiske landene sammen med land som Nederland og Østerrike har oppnådd gode resultater i arbeidsmarkedet.

Fellesskapsløsningene i *den nordiske modellen* gjenspeiler et menneske- og samfunnssyn som inkluderer alle, og vektlegger solidaritet og økonomisk og sosial trygghet. *Den nordiske modellen* bygger på et godt utbygd og universelt tilbud av velferdsordninger for hele befolkningen. Dette omfatter et offentlig pensjonssystem og et trygdesystem som gir god inntektssikring ved bl.a. arbeidsledighet, sykdom og uførhet. I tillegg er det bygget opp et bredt offentlig finansiert tjenestetilbud innenfor viktige velferdsområder som helse, omsorg og pleie og utdanning. Et velfungerende arbeidsmarked kombinert med et godt utbygd barnehagetilbud, veletablert ordning med svangerskapspermisjon og rettigheter knyttet til fravær når barn er syke, gir gode

muligheter til å kombinere familie og omsorgsoppgaver med arbeid utenfor hjemmet. Yrkesdeltakelsen blant kvinner er langt høyere i Norden enn i Europa for øvrig.

I de nordiske landene har kvinner høy yrkesdeltakelse samtidig som det fødes relativt mange barn. Den nordiske familiepolitiske modellen har som hovedmål å legge til rette for kombinasjon av yrkesdeltakelse og familieoppgaver for begge foreldre. Den nordiske kombinasjonen av høy deltagelse av kvinner i lønnet arbeid og relativt høye fruktbarhetsrater er ofte sett som et godt eksempel på likestilling.

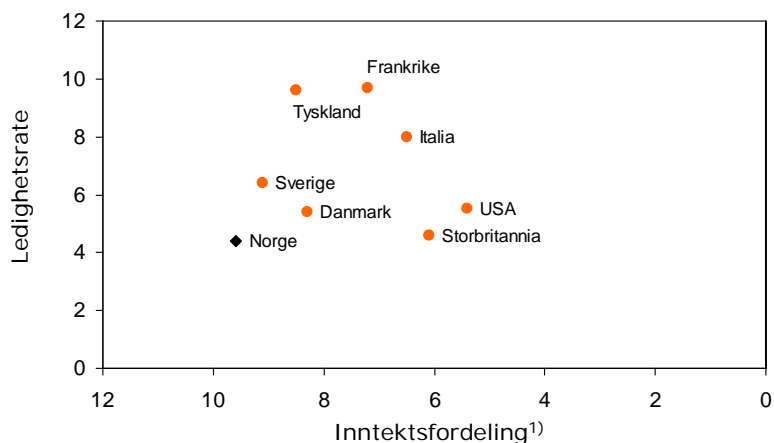
Samordning i lønnsdannelsen er også et felles trekk for de nordiske landene. Myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av noen sentrale mål, særlig målene om høy sysselsetting, lav ledighet og betydningen av den internasjonale konkurranseevnen. Det inntektspolitiske samarbeidet har bidratt til at vi i de siste 30 årene har hatt en lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-land. Mens arbeidsledigheten i Norge anslås til 3¼ pst. i 2006, er den anslått til 6¼ pst. i OECD-området.

I juni 2006 presenterte OECD en revidert sysselsettingsstrategi "Boosting Jobs and Incomes". OECD trekker fram to kombinasjoner av politikk som har gitt gode resultater for arbeidsmarkedet. Begge kombinasjonene sørger for makroøkonomisk stabilitet, god insentivstruktur, god konkurranse i produktmarkedet og et relativt fleksibelt arbeidsmarked. De to tilnærmingene er imidlertid forskjellige når det gjelder koordinering av lønnsdannelse og omfanget av velferdsordninger.

- De nordiske landene har lagt vekt på koordinert lønnsdannelse og et godt utbygd velferdssystem, men med krav om aktiv arbeidssøking og vekt på aktive arbeidsmarkedstiltak. Disse landene har oppnådd høy sysselsetting og små lønnsforskjeller, men samtidig er de offentlige utgiftene høye.
- Engelskspråklige land, samt Japan, Korea og Sveits, har kombinert lave stønadsnivåer, et liberalt lovverk for arbeidsmarkedet og desentralisert lønnsdannelse. De har oppnådd høy sysselsetting med lave offentlige utgifter, men relativt store lønnsforskjeller.

OECD viser også til at det er to andre grupper av land som ikke har hatt like stor suksess på arbeidsmarkedet. Disse landene har en relativt høy skattekile mellom arbeidskostnadene for arbeidsgiver og lønn etter skatt for ansatte, og er kjennetegnet ved mer omfattende reguleringer av produktmarkedene enn gjennomsnittet i OECD. Omfanget av aktive arbeidsmarkedstiltak er lite.

- Land i Kontinental- og Sør-Europa har et godt utbygd velferdssystem og strengt oppsigelsesvern for fast ansatte. Disse landene har lavere sysselsetting og høyere arbeidsledighet enn gjennomsnittet i OECD, og lønnsforskjellene er større enn i de nordiske landene.
- Enkelte land i Øst-Europa og noen land i Sør-Europa har lave stønadsnivåer og et stort innslag av svart økonomi. Sysselsettingen i disse landene er klart lavere og arbeidsledigheten klart høyere enn i OECD-området forøvrig og lønnsforskjellene er store.



Figur 2 Inntektsfordeling og arbeidsledighet

1) Inntektsfordelingen er representert ved andel av samlet inntekt eller forbruk blant de 20 pst. med lavest nivå.

Kilde: OECD og UNDP.

De nordiske land har en gunstigere demografisk utvikling enn resten av Europa og har både høy sysselsetting, lav ledighet, jevn inntektsfordeling og overskudd i offentlige budsjetter. Figur 2 viser ledighetsrate og inntektsfordeling i nordiske land samt i enkelte store industriland. Et velfungerende arbeidsmarked og lav arbeidsledighet legger godt til rette for omstillinger, også de som er knyttet til miljø og globalisering. Landene scorer høyt på bærekraftsindikatorer knyttet til yrkesdeltakelse og forventet levealder og indikatorer for nasjonalformue i vid forstand, blant annet menneskelig kapital og utdanningsnivå. Landene ligger også på topp når det gjelder bistand som andel av brutto nasjonalinntekt (BNI).

Landene har mer effektive instrumenter i miljøpolitikken, gjennom et større innslag av økonomiske instrumenter, enn de fleste EU-land. Dette har positiv effekt på landenes makroøkonomiske situasjon. Finland var først ute med en CO₂-avgift som var effektiv fra 1990. Norge introduserte en CO₂-avgift fra 1991 samtidig med Sverige. Danmarks CO₂-avgift ble effektiv fra 1993.

6 Nærmere om temaområdene i strategien

Nedenfor beskrives de viktigste målene for Regjeringens arbeid for bærekraftig utvikling og hvilke tiltak vi vil sette inn for å nå dem. Omtalen av Regjeringens politikk vil bli oppdatert i Nasjonalbudsjettet 2008.

6.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Regjeringens hovedmål:

Regjeringen vil styrke samarbeidet for å oppnå de internasjonale miljø- og utviklingsmålene, herunder en sosialt og miljømessig bærekraftig globalisering. Vi vil føre en utviklingspolitikk der fattigdomsbekjempelse står i sentrum, i tråd med FNs tusenårsmål.

Delmål og viktige handlinger:

- I Soria Moria-erklæringen sies det at bevilgningene til utviklingssamarbeid skal nå 1 pst. av brutto nasjonalinntekt (BNI), og at innsatsen deretter trappes ytterligere opp i stortingsperioden. Regjeringen vurderer, på basis av Soria Moria-erklæringen, i de årlige budsjettprosessene hvor mye bevilgningene til bistandsbudsjettet skal økes i det enkelte år.
- Norge skal være en pådriver i det internasjonale arbeidet for å slette de fattigste landenes gjeld og for å øke bevilgningene til utviklingssamarbeid.
- Regjeringen vil arbeide for å fremme et internasjonalt handelsregime hvor hensyn til miljø, faglige og sosiale rettigheter, matsikkerhet og utvikling i fattige land skal tillegges avgjørende vekt.
- Regjeringen vil arbeide for at de fattigste landene blir best mulig i stand til å utnytte sine handelspreferanser.
- Regjeringen vil at forhandlingene i WTO skal gi et resultat som bidrar til fattigdomsbekjemping og økonomisk og sosial utvikling.
- Norge skal være pådriver for at kvinner på lik linje med menn skal sikres full deltakelse i, råderett over og rettferdig utbytte av bruk av miljø og naturressurser.

6.1.1 Nærmere om Regjeringens politikk

Arbeid i internasjonale fora

Regjeringen vil arbeide for å gjøre FN til en mer effektiv og relevant partner for bærekraftig utvikling. Vi foreslår derfor å utvikle FNs miljøprogram til en Verdens

Miljøorganisasjon. Den multilaterale bistanden for å fremme bærekraftig utvikling vil spesielt prioritere arbeidet i FN-organer. Regjeringen vil også bidra til at de multilaterale utviklings- og finansinstitusjonene legger økt vekt på offentlig velferdsbygging, miljø, helse og utdanning i sine strategier. Norge vil gi høy prioritet til arbeidet for FN-reform og følge opp rapporten fra Høynivåpanelet .

Regjeringen vil arbeide aktivt for at WTO-avtalen skal gi utviklingsland grunnlag for økt velferd, vekst og sysselsetting, og at miljøavtaler og WTOs regelverk skal være likeverdige og gjensidig støttende i arbeidet for å fremme bærekraftig utvikling. Regjeringen vil gjennom WTO-forhandlingene arbeide for økt handel med miljøvarer og miljøtjenester på en måte som best mulig støtter opp om bærekraftig utvikling. Det arbeides for reduserte tollsatser på spesifikke miljøvarer for å fremme handelen med disse.

Bistand og gjeldslette

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 kan nå et større volum av bistand utnyttes effektivt til utvikling og fattigdomsreduksjon.

Regjeringen vil gjøre Norge til et ledende land mht. miljørettet utviklingssamarbeid gjennom aktiv oppfølging av Regjeringens handlingsplan for dette arbeidet, og være en pådriver i ulike fora for å innarbeide hensyn til miljø og utvikling i internasjonale konvensjoner.

Regjeringen vil i samarbeid med mottakerlandene styrke arbeidet med utvikling av godt styresett og korrupsjonsbekjempelse.

Vi skal også fortsette å bidra i den internasjonale diskusjonen av nye og innovative finansieringsmekanismer som kan medvirke til omfordeling og styrking av FN-institusjonene, karbonskatt, avgift på valutatransaksjoner, og dessuten en internasjonalt koordinert men nasjonalt implementert solidaritetsavgift på flytrafikk. Dersom en kritisk masse av land innfører en flyavgift, vil Regjeringen vurdere å foreslå en solidaritetsavgift på flytrafikk. Regjeringen har besluttet at den vil bruke deler av inntektene fra den eksisterende CO₂-avgiften på drivstoff på innenriks flygninger til utviklingsformål. Det er imidlertid ingen formell øremerking av inntektene.

For å styrke utviklingslandenes tilgang til livreddende medisiner og vaksiner vil Regjeringen avgi tiårige finansieringsforpliktelser overfor den nye internasjonale legemiddelordningen UNITAID og pilotprosjektet for å utvikle en pneumokokk-vaksine under initiativet Advance Market Commitments for Vaccines (AMC). Norge vil bidra med henholdsvis 1,5 mrd. kroner og 350 mill. kroner til disse to ordningene i perioden 2008-17

Norge følger diskusjonen om en skatt på valutatransaksjoner og tiltak for å bekjempe skatteparadiser og kapitalflukt. Det pågår en sondering av interessen internasjonalt for å opprette arbeidsgrupper for å vurdere disse spørsmålene. Dersom andre land vil delta vil Regjeringen også vurdere deltakelse.

Utviklingsland har de siste årene i økende grad utviklet nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon. Disse fungerer også som bærekraftsstrategier. I tråd med dette har giverland i økt grad skiftet støtte direkte til mottakerlandets budsjett, i stedet for å støtte enkeltprosjekter. Dette bidrar til økt eierskap i mottakerlandet, og gir reduksjon i den administrative byrden knyttet til ulike enkeltprosjekter. Ved at midlene blir underlagt normal budsjettprioritering, styrkes hensynet til finansiell ansvarlighet og effektiv ressursbruk.

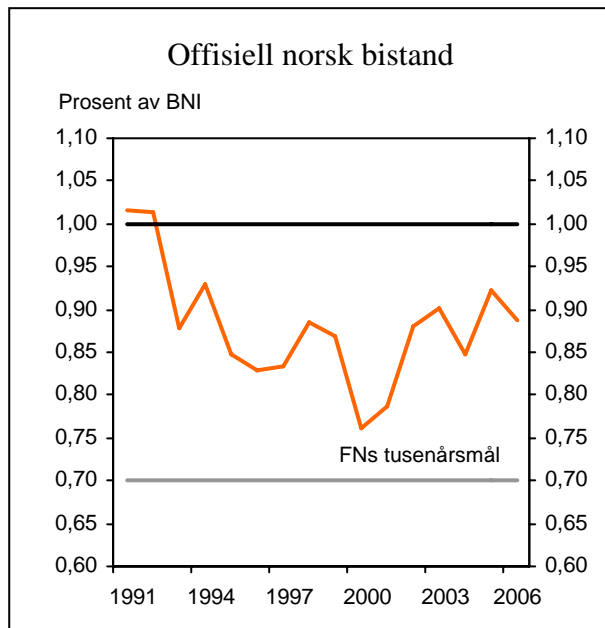
Kvaliteten på offisiell utviklingsbistand er i bedring, og en økende andel av bistanden internasjonalt rettes nå inn mot land som både har høy fattigdom og vilje og evne til å redusere fattigdommen. Fram til 1990-årene fikk land med godt styresett og god økonomisk politikk, men høy fattigdom, ikke mer bistand enn land med dårlig styresett. Fordelingen av bilateral bistand reflekterte i stor grad strategiske interesser, prioriteringer knyttet til den kalde krigen og bånd til tidligere kolonier. De nordiske landene har lenge skilt seg klart ut med en bistand rettet mot fattige land. Regjeringen vil fortsatt arbeide for å oppnå bedre resultater av, og styrket nasjonalt eierskap til bistanden og for bedre samordning med andre givere.

FNs Tusenårs mål fokuserer på de spesielle behovene til bl.a. minst utviklete land (MUL). Internasjonalt falt bistanden til fattige land med 7 pst. i 1990-årene. FN slår fast at bistand til utviklingsland har økt kontinuerlig siden 1997 og nådde 106 mrd. USD i 2005. På slutten av 1990-tallet lå bistanden rundt 60 mrd. USD i tilsvarende faste priser. Gjeldslette står for halvparten av økningen i bistand siden 1997.

Fem land, Danmark, Luxemburg, Nederland, Norge og Sverige har oppfylt FNs mål om at utviklingsbistand skal utgjøre 0,7 pst. av BNI. Ytterligere 11 land i EU har lovet å nå målet innen 2015. Om alle donorer gjør som de har lovet, ventes bistanden å øke til 130 mrd. USD i 2010. De 50 minst utviklete land mottar nå rundt en tredel av all bistand og giverland har lovet å doble bistanden til Afrika, hvor de fleste av disse landene ligger, innen 2010.

Bærekraftsindikator 1 er Offisiell norsk bistand som andel av BNI. Regjeringens budsjettforslag for 2007 innebærer offisiell utviklingsbistand (ODA) på 20 750 mill. kroner, tilsvarende 0,97 pst. av anslått BNI. Dette var en budsjettert økning på 2 227 mill. kroner i forhold til 2006.

I 2006 var bistanden budsjettert til 0,96 pst. av anslått BNI. Det var imidlertid en nedgang i indikatoren fra 2005 til 2006 på tross av at bistanden økte fra 17,95 til 18,95 mrd. kroner, tilsvarende 5,6 pst. BNI vokste imidlertid med hele 9,8 pst., først og fremst pga. økte oljeinntekter.



Indikator 1 Offisiell norsk bistand som andel av BNI

Kilder: NORAD og Statistisk sentralbyrå.

Ifølge FN har fremtidig gjeldsbetjening for 29 gjeldstyngete land falt med 59 mrd. USD siden 1998 som følge av gjeldslette. Betjening av gjeld utgjør nå mindre enn 7 pst. av eksporten deres. Gjeldsslettingen under HIPC-initiativet (Heavily Indebted Poor Countries) og MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative) har frigjort betydelige ressurser til investeringer i helse og utdanning. Det er fortsatt behov for ytterligere gjeldslette i flere land som ennå ikke har kvalifisert seg for HIPC/MDRI. For de landene som har kvalifisert seg, vil disse ordningene langt på vei løse deres gjeldsproblemer. Her består hovedutfordringen i å unngå at landene gjenopptar en ukritisk lånevirkosomhet – og at långivere unngår en ny, ukritisk utlånskarusell – slik at nye gjeldsproblemer i fattige land ikke oppstår.

Som det eneste landet i OECD unnlater Norge (med noen få unntak) å rapportere bilateral gjeldssletting som bistand (ODA) til OECD/DAC. Norsk gjeldssletting er m.a.o. genuint addisjonell til bistandsbudsjettet, mens det i alle andre land er slik at gjeldssletting nødvendigvis går på bekostning av annen bistand. Norges modell får økende positiv oppmerksomhet, særlig i den internasjonale gjeldsbevegelsen. Regjeringen vil videreføre denne særnorske modellen, som har bred støtte i Stortinget.

Handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid

I innstilling om St.meld. nr. 35 "Felles kamp mot fattigdom" ba utenrikskomiteen om at det utarbeides en handlingsplan for den samlede miljøinnsatsen i norsk utviklingssamarbeid. Soria Moria-erklæringen har som mål at Norge skal bli et ledende land innen miljørettet utviklingssamarbeid. Den norske satsingen bygger på erkjennelsen av en klar sammenheng mellom fattiges livsvilkår og lokale og globale miljøforhold.

Handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid ble ferdigstilt i juni 2006. Planen legger opp til økt innsats på områdene

- bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser

- forvaltning av vannressurser, vann og sanitær
- klimaendringer og tilgang til ren energi
- miljøgifter

Hovedprioriteten i planen er bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser. Målet for Norges innsats er å bidra til å oppnå FNs tusenårsmål og å skape de nødvendige forutsetningene for at de fattige kan forbedre sine levevilkår og helse og redusert sårbarhet.

Forvaltning av naturressurser

Gjennom 40 år med petroleumsproduksjon har Norge høstet erfaringer med effektiv verdiskapning og forvaltning av store petroleumsinntekter. Mange utviklingsland ønsker å lære av disse erfaringene. Norge lanserte høsten 2005 programmet Olje for utvikling. Formålet med programmet er å overføre norsk kompetanse slik at utviklingsland kan forvalte petroleumsressursene på en måte som bidrar til varig reduksjon av fattigdom. Programmet har en bred tilnærming og omfatter ressursforvaltning, inntektsforvaltning og skattelegging og ivaretagelse av miljøhensyn. Dette representerer et bidrag til at forvaltningen av naturressursene i utviklingsland kan gi en bærekraftig økonomisk og sosial utvikling.

På bakgrunn av kompetansen som er bygd opp gjennom våre egne erfaringer, har Norge en lang tradisjon for å støtte utviklingslands forvaltning av fiskeri- og andre marine ressurser, Fiskerisektoren er viktig for økonomisk utvikling i mange utviklingsland, samtidig som bærekraftig forvaltning er avgjørende for å opprettholde ressursene.

God forvaltning av naturressurser er viktig for de fattigstes levekår fordi de er mest direkte avhengige av ressursene og de økosystemtjenestene, som vannrensing og insektbestøving av matplanter.

Handel

Internasjonalt er det en økende erkjennelse av at økt deltakelse i internasjonal handel er en nødvendig forutsetning for å skape økonomisk vekst, utvikling og økt velferd i de fattigste landene. Dette er reflektert bl.a. i FNs 8. tusenårsmål, og i mandatet for WTOs Doha Development Agenda. Internasjonal handel gjør at utviklingslandenes markeder for varer og tjenester utvides, noe som gir grunnlag for økte inntekter. Økte eksportinntekter er en viktig kilde både til skatteinntekter for offentlige investeringer og til investeringer for næringslivet, og bidrar således til å gjøre utviklingslandene mindre avhengig av bistand.

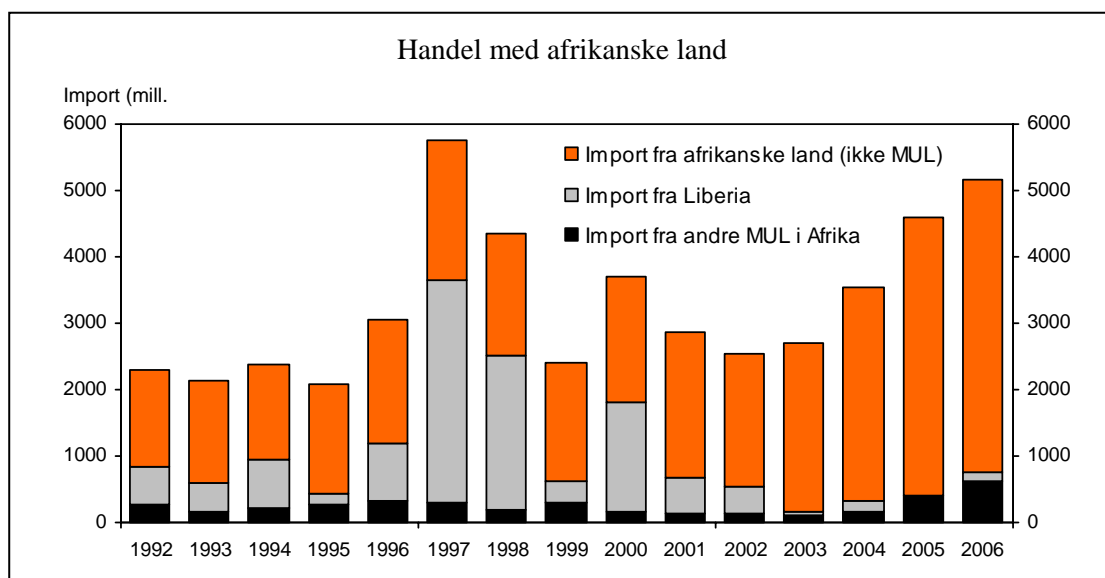
Mandatet i den pågående Doha-runden i WTO, med det offisielle navnet "Doha Development Agenda", er omfattende. Utviklingsaspektet står sentralt. Både økt markedsadgang, tilpasning av regelverket til utviklingslandenes situasjon, og effektivt handelsrettet utviklingssamarbeid er av betydning for å ivareta dette. I tillegg til forbedret markedsadgang til de rike landene, vil et forhandlingsresultat i WTO-forhandlingene også kunne øke potensialet for økt handel på regionalt nivå, og også for "sør-sør-handel" utover region-rammen. Det er ofte enklere å eksportere til sine naboland enn til et land på et annet kontinent.

Behovet for et sterkt og forpliktende multilateralt handelspolitisk samarbeid med klare kjøregler blir stadig viktigere for å kunne møte globaliseringens utfordringer. Dette er særlig viktig for små aktører. WTO spiller her en helt sentral rolle. Forpliktende samarbeid med forutsigbarhet og sanksjonsmuligheter vanskeliggjør korrupsjon og vilkårlighet, og det gir vekstvilkår for godt styresett. Dette er grunnleggende for å skape en grobunn for en bærekraftig utvikling. Norge er derfor opptatt av å styrke det multilaterale handelsregimet og vil arbeide for et vellykket forhandlingsresultat i Doha-runden.

Regjeringen vil arbeide for å fremme et internasjonalt handelsregime hvor hensyn til miljø, faglige og sosiale rettigheter, matsikkerhet og utvikling i fattige land skal tillegges avgjørende vekt. I WTO-forhandlingene vil Regjeringen bl.a. arbeide for at all eksportstøtte avvikles. Det arbeides for å øke handelen med miljøvarer gjennom fremforhandling av en avtale om reduserte tollsatser for disse varene. Norge vil bidra til at de fattige landene kan få hevdet sine interesser i WTO-forhandlingene, og vil i bistandspolitikken legge opp til at landene i sør kan ta del i utviklingen av internasjonal handel. Med dette formål er det i 2007 utarbeidet en handlingsplan for handelsrettet utviklingssamarbeid.

Regjeringen vil arbeide for en differensiert handelspolitikk som kan styrke mulighetene for økt norsk import fra de fattigste landene. Det foretas for tiden en gjennomgang av den norske ordningen for tollpreferanser for utviklingsland (GSP). Rapport med forslag til forbedringer fra en interdepartemental arbeidsgruppe forelå i april 2007. Ett av forslagene er å utvide ordningene med toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer fra alle de 50 minst utviklede land til også å gjelde de 14 minste lavinntektslandene som ikke er MUL. Etter åpen høring av rapporten vil Regjeringen ta stilling til forslagene.

Regjeringen vil målrette bistand mot å sette MUL-land i stand til å utnytte sine handelspreferanser, noe som vil bli fulgt opp i forbindelse med gjennomføringen av forbedringer i GSP.



Indikator 2 Handel med afrikanske land, fordelt på MUL og andre afrikanske land. Import i mill. kroner (faste 2005-priser)

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Bærekraftsindikator 2 er størrelsen på handelen med afrikanske land og MUL i Afrika.

Mange utviklingsland har opplevd en sterk eksportvekst i senere år, noe som kan ses i sammenheng med bl.a. forbedret markedsadgang. Omkring 75 pst. av u-landenes eksport til industrilandene er tollfri, og for MUL er tallet enda litt høyere. Også Norges import fra utviklingsland har steget betydelig. Importen fra de fattigste landene har imidlertid stagnert og tildels blitt redusert. I 2006 utgjorde importen fra MUL ca. 1 293 mill. kroner i alt, tilsvarende 0,3 pst. av all import til Norge. Import av klær og tekstiler fra Bangladesh utgjør 36 pst. av dette. Importen fra MUL i Afrika, i alt 34 land, utgjorde kun 748 mill. kroner. Det utgjorde 0,15 pst. av totalimporten til Norge. Av dette stod import av råolje fra Ekvatorial-Guinea for hele 47 pst. For alle de afrikanske landene samlet, inkludert mellominntektslandene i det nordlige og sørlige Afrika, er andelen av norsk import ca. 1 pst.

Ordningen med toll- og kvotefri adgang for alle varer fra alle MUL ble etablert i sin nåværende form i 2002. Tallmaterialet viser at den ikke har hatt nevneverdig virkning på importen fra MUL i Afrika. Markedsadgang er ikke nok for land som er så fattige. Det kreves utvikling av effektiv produksjonsvirksomhet og infrastruktur og av markedsføringen av varene.

Regjeringen har videreført utviklingsinnsatsen på handelsområdet både gjennom multilaterale og bilaterale kanaler. Det er gitt støtte til produksjon av enkelte landbruksvarer i noen afrikanske MUL med sikte på eksport til Norge. Tiltak rettet mot norske importører, bl.a. for å gjøre u-landsvarer mer tilgjengelige i norske dagligvarebutikker, er også videreført.

Gjennom EFTA har Norge forhandlet med SACU (Southern African Customs Union, som består av Sør-Afrika, Botswana, Lesotho, Namibia og Swaziland) om en handelsavtale. Avtalen er undertegnet av samtlige land, og det er ventet at den skal tre i kraft i 2007. Blant SACU-landene tilhører Lesotho MUL-gruppen, mens de øvrige fire er mellominntektsland. Det er like fullt en prioritert oppgave å utvikle handelen og samarbeidet med SACU-landene. Norge og EFTA har inngått handelsavtaler, eller tar sikte på å inngå slike, med en rekke andre utviklingsland. I flere av disse avtalene inngår handelsrelatert bistand og kompetansebygging.

Samarbeid om miljø og sikkerhet i Nordområdene

Nordområdene er et viktig strategisk satsingsområde i årene som kommer. Ivaretagelse av norske økonomiske, miljømessige og sikkerhetspolitiske interesser prioriteres høyt og sees i sammenheng. Regjeringen vil ta initiativ overfor andre kyststater i det nord-atlantiske området for å utvikle høye krav til miljø og bærekraft for de felles havområdene. Vi vil utdype samarbeidet med Russland om bærekraftig utvikling og felles miljøutfordringer i nordområdene, blant annet innenfor Barentssamarbeidet, Arktisk Råd og andre regionale fora.

6.2 Klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensinger

Regjeringens hovedmål:

Norge har sluttet seg til EUs ambisjon om at økningen i global gjennomsnittstemperatur skal begrenses til 2 grader sammenliknet med førindustrielt nivå. Regjeringen vil overholde forpliktelsene under Montrealprotokollen og gjennomføre forpliktelsene under Gøteborgprotokollen på en styrings- og kostnadseffektiv måte.

Delmål og viktige handlinger:

Norge skal arbeide for at en mer omfattende og ambisiøs klimaavtale skal etterfølge Kyotoprotokollen. Det er viktig at internasjonal luftfart og skipsfart omfattes av avtalen, og at den får et tillegg om klimautfordringene i Arktis.

Norge skal ta sin del av byrdene ved å gjennomføre en ambisiøs klimapolitikk.

Norge skal forplikte seg til å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990 innen 2020.

Norge skal overoppfylle sin del av Kyotoavtalen med 10 pst. Norge vil oppfordre andre land til å følge etter og overoppfylle sine forpliktelser.

Norge skal ta ansvar for å redusere utslippene av klimagasser tilsvarende 100 pst. av egne utslipp innen 2050. Dette vil gjøre Norge karbonnøytralt.

Norge skal bidra til utvikling av teknologi som kan være med på å redusere kostnader ved tiltak mot klimagassutslipp. Fangst og lagring av CO₂ er viktig i denne sammenheng (Satsingen på dette området er nærmere omtalt i avsnitt.6.4.1)

En nærmere omtale av Regjeringens klimamål vil legges fram i stortingsmeldingen om Regjeringens klimapolitikk.

6.2.1 Nærmere om Regjeringens politikk

Økende konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren er et alvorlig globalt problem, jf. avsnitt 4.3 Klimaproblemet er globalt, ikke bare fordi konsekvensene av global oppvarming vil gjøre seg gjeldende over hele kloden, men også fordi bidraget til konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren er uavhengig av hvor utslippene av slike gasser finner sted.

Til grunn for klimapolitikken ligger flere internasjonalt anerkjente og etablerte prinsipper. Dette er prinsipper som tar utgangspunkt i bærekraftig forvaltning av naturressursene, tålegrenser og prinsippet om at forurenser betaler.

Løsningen på klimaproblemet ligger i internasjonalt samarbeid. Regjeringen vil at Norge skal ta sin del av ansvaret for de reduksjonene som kreves for å bringe de globale utslippene ned på et nivå som gjør at vi unngår de verste konsekvensene av klimaendringene. De konkrete målene vi har satt oss, reflekterer behovet for de betydelige utslippsreduksjonen som må finne sted globalt og spesielt i industrilandene i tiårene framover.

Som omtalt i avsnitt 4.3 forutsetter en effektiv klimapolitikk en ambisiøs internasjonal avtale der også USA, Kina og India er med. Hensynet til felles, men differensierte forpliktelser tilsier at rike land påtar seg de største finansielle byrdene ved en avtale. Tre firedeler av veksten i CO₂-utslippene framover vil kunne komme fra utviklingsland. Det er også her kostnadene ved store utslippsreduksjoner er minst, fordi disse landene i liten grad tidligere har gjennomført klimatiltak. Det er avgjørende at dette omfattende potensialet for utslippsreduksjoner til relativt lave kostnader blir utløst.

Virkningen på klima av en avtale avhenger av den samlede mengde tillatte utslipp (kvoter) som deltakerlandene får tildelt. De samlede kostnadene ved en avtale vil avhenge både av mengde kvoter og av i hvilken grad avtalen gjennomføres på en kostnadseffektiv måte.

Myndigheter har i praksis mangelfull informasjon om hvilke tiltak som er de mest effektive. Dette er en kunnskap som de som stilles overfor priser på utslipp selv sitter inne med. Bruk av brede økonomiske virkemidler, som avgifter og kvoter, sikrer at aktørene tilpasser seg slik at utslippene reduseres på billigst mulig måte. Når klimakvoteloven gjennomføres, vil over 40 pst. av norske klimagassutslipp være omfattet. Ytterligere rundt 30 pst. er dekket av CO₂-avgift eller andre avgifter. Regjeringen vil samtidig videreføre den muligheten vi har i dag til å benytte andre virkemidler i tillegg til kvoter og avgifter.

Norge og Kyoto-protokollen

Norge er under Kyotoprotokollen forpliktet til å begrense utslippene av klimagasser. I henhold til protokollen er Norge tildelt en gjennomsnittlig årlig kvote for utslipp av klimagasser for perioden 2008-2012 som er 1 pst. høyere enn det beregnede utslippet i 1990. Kyotoprotokollen åpner for at partene, som supplement til nasjonale tiltak, kan bruke Kyoto-mekanismene til å oppfylle utslippsforpliktelsen. Kyoto-mekanismene består av handel med utslippskvoter, prosjeksamarbeid med mellom industriland som har ratifisert protokollen (JI) og prosjektsamarbeid med utviklingsland (CDM).

EU15 er tildelt en gjennomsnittlig årlig kvote i perioden 2008-2012 som i gjennomsnitt ligger 8 pst. *under* utslippsnivået i 1990. Forskjellen i forpliktelser mellom Norge og EU15 reflekterer at Norge har høyere kostnader enn EU ved reduksjon i klimagassutslipp.

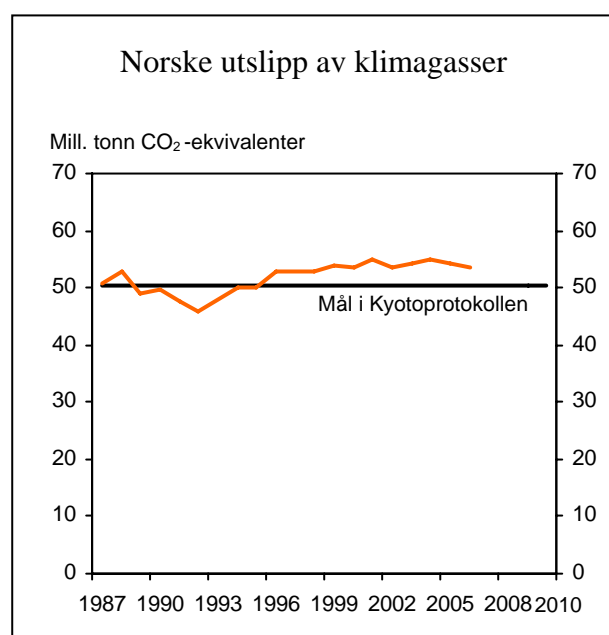
I St.meld. nr. 29 (1997-98) Norges oppfølging av Kyotoprotokollen vurderte Regjeringen Bondevik I kostnadsbildet slik: "Det finnes et visst potensial for CO₂-reduksjoner til lave kostnader i Norge. Sammenliknet med andre land er likevel marginalkostnadene pr. tonn CO₂ relativt høye når utslippsreduksjonen får vesentlig omfang ... En årsak til de relativt høye marginalkostnadene er at vår kraftforsyning er basert på vannkraft. Mange europeiske land har betydelig rom for tiltak med lave marginalkostnader, som for eksempel reduksjon av kullsubsidier, overgang fra kull-til gasskraftverk som gir halvering av utslippsintensiteten pr. kWh og økt utnyttelse av spillvarme i varmekraftverk. For en del av disse landene kan det likevel være betydelige omstillingsproblemer knyttet til redusert bruk av kull (jf. Tyskland, Storbritannia). Videre har Norge, i motsetning til de fleste andre land, allerede innført CO₂-avgifter på en betydelig del av CO₂-utslippene, og særlig på de områdene hvor omstillingskostnadene ved avgiftsbelegging trolig er lavest. Det betyr at en har uttømt

en stor del av potensialet for tiltak med lave kostnader.” Det er ikke gjort nye kostnadsvurderinger som endrer dette bildet vesentlig.

For EU15 har utslippene av klimagasser endret seg lite mellom 1990 og 2004. Framskrivninger tyder på at det uten ytterligere tiltak heller ikke vil være store endringer i utslippene fram til 2010 og 2020. De nye medlemslandene har imidlertid hatt en kraftig nedgang i utslippene av klimagasser etter 1990. Utslippene falt med mer enn 30 pst. fra 1990 til 2004. Denne utviklingen bidrar til at utslippene av klimagasser for EU27 kan anslås å ligge rundt 6 pst. lavere i 2010 enn i 1990 selv uten ytterligere tiltak, dvs. nær forpliktelsene under Kyoto-avtalen.

Ulik befolkningsutvikling forklarer noe av forskjeller i utviklingen i utslipp av klimagasser mellom Norge og EU. Mens befolkningsveksten i Norge i perioden 1990-2005 var på 9,4 pst., var befolkningsveksten i EU27 4,1 pst. I perioden 2005-2020 ventes befolkningen i Norge å vokse med 9,5 pst. ifølge FNs befolkningsframskriving 2006, mot 1,6 pst. i EU27.

Foreløpige tall viser at utslippene av klimagasser i Norge ble redusert med 0,8 pst. fra 2005 til 2006, til 53,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Likevel har Norges utslipp av klimagasser økt med rundt 8 pst. siden 1990, jf. indikator 3 Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet. Dette må først og fremst ses i sammenheng med økte utslipp fra petroleumsvirksomheten og transport.



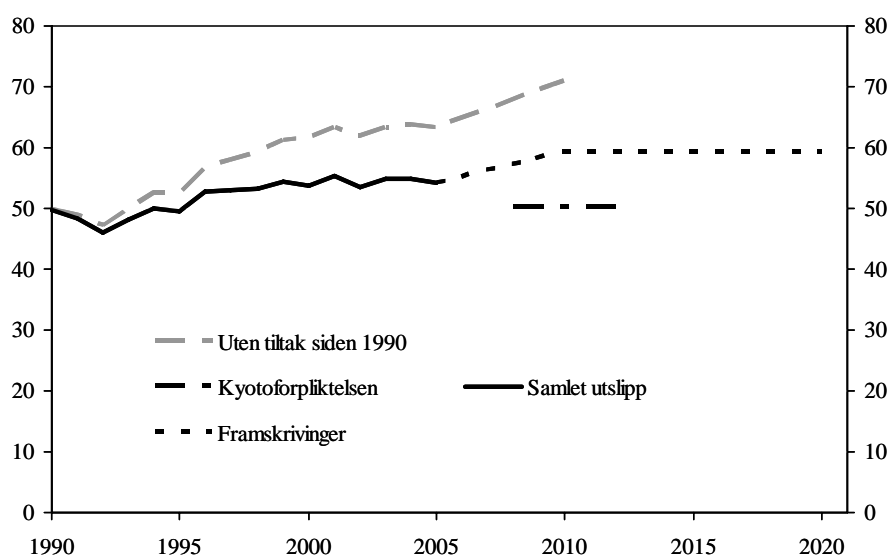
Indikator 3 Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

I Nasjonalbudsjettet 2007 ble det presentert en referansebane for Norges utslipp av klimagasser, jf. figur 3. Referansebanen er basert på allerede vedtatt politikk og antyder at utslippene kan øke ytterligere fram mot 2010 til et nivå som er om lag 19 pst. høyere enn i 1990, for så å flate ut fram mot 2020. Dette forløpet må ses i sammenheng med at utslippene fra petroleumsvirksomheten ventes å avta etter 2008. Det antas en fortsatt sterk økning i utslippene fra transportsektoren gjennom

framskrivingsperioden knyttet til økonomisk aktivitet. Utslippene av klimagasser fra elektrisitetsproduksjon antas å øke noe fram mot 2010. Dette må ses i sammenheng med at det legges til grunn oppstart av et gasskraftverk i 2007. Framskrivningene viser en svak vekst i de samlede utslippene av klimagasser fra industriproduksjon fram mot 2020, mens utslippene fra industriprosesser antas å avta. Utslippene av andre klimagasser enn CO₂ anslås å reduseres noe i framskrivingsperioden. Utslippene av metan reduseres fram mot 2020 på grunn av reduserte utslipp fra olje- og gassutvinning etter 2010.

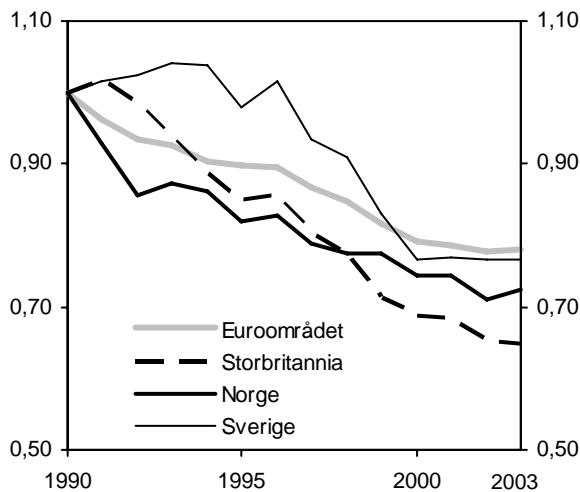
Referansebanen er påvirket av at Norge allerede har gjennomført betydelige tiltak innenlands. Norge fikk tidlig på 1990-tallet på plass virkemiddelbruk som i internasjonal sammenheng må betraktes som relativt sterk. CO₂-avgiften, tiltak overfor avfallssektoren og produksjonsforbedringer i aluminiumssektoren er anslått å bidra til at utslippene av klimagasser vil være anslagsvis 8½ -11 mill. tonn lavere i 2010 enn det som ellers ville vært tilfelle, jf. figur 3.



Figur 3 Utvikling i norske utslipp av klimagasser sammenlignet med Kyotoforpliktelsen. Millioner tonn CO₂-ekvivalenter.

Kilder: Statens forurensningstilsyn, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Effekten av eksisterende og nye tiltak vil bidra til ytterligere nedgang i utslippene over tid, relativt til en bane uten nye tiltak. At vår virkemiddelbruk har vært effektiv sammenliknet med andre land, illustreres av at utslippsintensiteten etter 1990 har falt mer i Norge enn i landene i euroområdet, jf. figur 4.



Figur 4 Utslipp av klimagasser pr. enhet BNP i utvalgte land. 1990 = 1

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Regjeringen har gjennomført viktige klimatiltak. Bevilgning og fullmakt for inngåelse av kontrakter for kjøp av kvoter for å oppfylle Kyoto-forpliktelsen er 200 mill. kroner for 2007. Regjeringen kom også med en rekke andre klimatiltak i budsjettet for 2007:

- CO₂-utslipp erstatter motorstørrelse som beregningsgrunnlag for engangsavgiften for biler. Dette er et ledd i en pågående omlegging av bilavgiftene for å stimulere til sikrere og mer miljøvennlige biler.
- Det innføres CO₂-avgift på innenlandsk bruk av gass til oppvarming i boliger og næringsbygg.
- Det gis fritak fra CO₂-avgift for andel bioetanol i bensin. Miljødrivstoffet E85 er allerede fullt fritatt for CO₂-avgift.
- Det satses på utvikling av ny teknologi for CO₂-håndtering i gasskraftverk.
- Økt ambisjonsnivået for fornybar energi og energieffektivisering til 30 TWh over perioden 2001-2016.
- I 2010 vil beløpet som Enova disponerer for miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon i Norge være dobbelt så høyt som i 2006.
- Satsing på investering i jernbane.

I revidert budsjett kom det nye klimatiltak:

- Det ble presentert retningslinjer for kjøp av klimakvoter.
- En av svakhetene ved Kyoto-avtalen er at internasjonal luftfart ikke er omfattet. Regjeringen har derfor besluttet å kjøpe kvoter for å dekke statsansattes internasjonale tjenestereiser med fly. Dette kan være med på å sette fokus på behovet for utvide en framtidig klimaavtale til også å omfatte internasjonal luftfart og sjøfart. Kvotekjøpet skal baseres på samme retningslinjer som kjøp av kvoter for å oppfylle Norges forpliktelse under Kyoto-protokollen.

- Regjeringen foreslår en støtteordning for E-85 biler gjennom et fradrag i engangsavgiften på 10 000 kroner pr. E-85 bil med virkning fra 1. juli 2007.
- Regjeringen legger fram en strategi for økt bruk av biodrivstoff i Norge. Det settes et omsetningskrav til andel omsatt biodrivstoff tilsvarende 2 volumprosent i 2008 og 5 volumprosent i 2009. Regjeringen vil arbeide for et mål om å nå 7 volumprosent i 2010.
- Regjeringen foreslår å øke bevilgningen til belønningsordningen for kollektivtransport med 47 mill. kroner. Regjeringen foreslår også en tilleggsbevilgning for jernbaneinvesteringer på 15 mill. kroner.

Som omtalt i avsnitt 4.2 mener Stern-rapporten at skjerpete krav fra myndighetene til energieffektivitet i bygninger er et sentralt klimatiltak, fordi folk ikke er nok oppmerksomme på energiutgiftene og klimagassutslippene som følger med når de velger bolig. Regjeringen har i tråd med dette nettopp lagt fram nye byggeforskrifter som gir en betydelig skjerping av effektivitetskravene. Regjeringen vil følge opp dette videre ved å få på plass en merkeordning for energi i bygninger. Målet med merkeordningen er å skape økt oppmerksomhet om energibehov og energibruk ved kjøp/salg og leie av boliger og næringsbygg.

I tillegg vil det komme flere nye klimatiltak framover. Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding om klimapolitikken før sommeren. Målet er blant annet å identifisere kostnadseffektive utslippsreduksjoner i de enkelte sektorene med klimagassutslipp i Norge som ikke blir gjennomført med dagens virkemiddelbruk. Regjeringen har lagt fram forslag til kvotesystem for perioden 2008-2012. Sammenliknet med kvotesystemet for perioden 2005-2007 utvides kvoteplikten til nye sektorer, slik at systemet vil omfatte mer enn 40 pst. av Norges samlede utslipp av klimagasser.

FNs sjøfartsorganisasjon IMO arbeider med å etablere et regime for reduksjon av utslipp av klimagasser fra internasjonal skipsfart. Norge er pådriver i dette arbeidet. IMO vedtok i 2005 en CO₂-indeks for skip som en frivillig prøveordning frem til 2008.

Nærmere om målene i norsk klimapolitikk

Klimaendringene er et globalt problem som krever en global løsning. Mye må derfor settes inn fra Norges side for å medvirke til en ny klimaavtale med mange deltakerland og betydelige utslippsreduksjoner.

Sett i lys av alvorligheten av klimautfordringene vil Regjeringen at Norge overoppfyller forpliktelsen under Kyotoavtalen med 10 pst. Dette innebærer en reduksjon på 9 pst. i forhold til 1990, og dermed en selvpålagt forpliktelse som er strammere enn EUs Kyoto-forpliktelse. Regjeringen vil oppfordre også andre land å overoppfylle sine forpliktelser under Kyototavtalen.

Norge har i ambisjon om å utvikle teknologi som kan bidra til utslippsreduksjon internasjonalt. Stern-rapporten understreker også viktigheten av å utvikle fangst og lagring av CO₂, og evalueringsrapporten av Norges arbeid med bærekraftig utvikling understreket betydningen av det vi kan gjøre på området.

Regjeringen går inn for at Norge skal forplikte seg til å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990 innen 2020. Dette er betydelig mer ambisiøst enn det EU har annonsert som sitt mål. EU fokuserer på 1990

som referanse for sine mål om utslippsreduksjoner i 2020. Med 1990 som referanse, er det lett å miste av syne at EU allerede har akseptert et kutt på rundt 8 pst. fra 1990 og fram til Kyotoperioden og nå har utslipp nesten på nivå med sin Kyoto-forpliktelse.

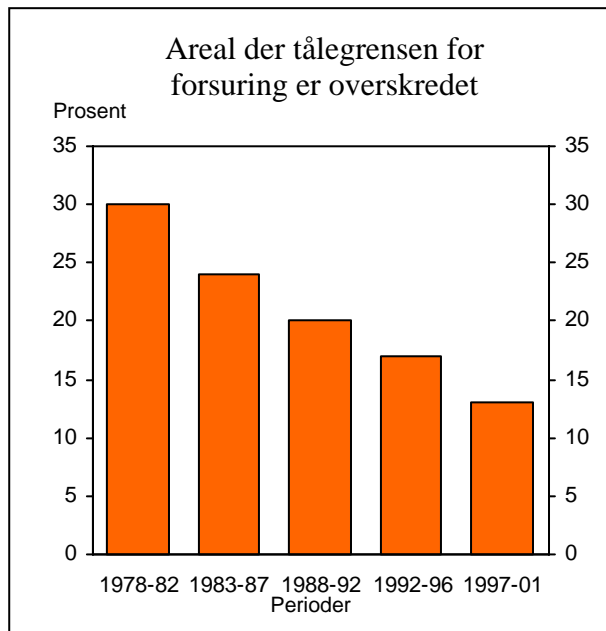
I 1990 var utslippene fra norsk territorium om lag 50 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. I Nasjonalbudsjettet 2007 ble utslippene av klimagasser fra norsk territorium anslått til i underkant av 60 mill. tonn i 2020 under forutsetning av at dagens virkemiddelbruk videreføres. Dette innebærer at Norge må ta ansvar for å redusere utslipp med nærmere 25 mill. tonn i 2020 i forhold til referansebanen.

For å nå å hindre at økningen i global middeltemperatur overskrider 2-2,4 grader har FNs klimapanel anslått at globale utslipp må reduseres med mellom 50 og 85 pst. fra 2000 til 2050. Om verden skal nå et slikt mål må utslippsreduksjonen i industrilandene være større enn dette. Norge skal ta ansvar for å redusere utslippene av klimagasser tilsvarende 100 pst. av egne utslipp innen 2050. Dette vil gjøre Norge karbonnøytralt. Om andre industriland fulgte Norges eksempel, ville det være et viktig bidrag for å hindre alvorlige klimaendringer.

Ozon og langtransporterte luftforurensinger

FNs rapport om tusenårsmålene i 2006 slår fast at beskyttelsen av ozonlaget er en global suksesshistorie. Montreal-protokollen fra 1987 virket som en katalysator for global handling for å redusere bruken av stoffer som bryter ned ozonlaget. Ozonlaget beskytter jorda mot ultrafiolett stråling. Siden avtalen ble inngått, har industrilandene nesten eliminert bruken av ozonnedbrytende stoffer, og de siste årene har det også vært sterkt fall i bruken av slike stoffer i utviklingslandene. Uten denne utviklingen ville nedbrytingen av ozonlaget vært tidoblet i 2050 sammenliknet med nå. En slik utvikling ville gitt millioner av tilfeller av ulike typer kreft og øyeskader.

Utslippene av forsurende gasser i Europa er betydelig redusert. Dermed har belastningen på norsk natur avtatt. Siden 1980 har andelen av Norges areal der tålegrensen for forsuring er overskredet gått ned fra 30 pst. til 13 pst. Dersom alle land oppfylder forpliktelsene under Gøteborg-protokollen innen 2010 vil overskridelsene etter hvert avta til 7 pst. Gøteborg-protokollen setter tak for utslipp av fire gasser i 2010. Tre av gassene, NO_x, SO₂ og NH₃, har forsurende virkninger. Tilførselen av svovel og nitrogen til Norge har falt med henholdsvis 65 pst. og 40 pst. mellom 1980 og 2003.



Indikator 4 Andel av Norges areal der tålegrensen for forsuring er overskredet

Kilde: Norsk institutt for vannforskning (NIVA).

Pga. våre egne forsøringsproblemer har Norge stått i første rekke i arbeidet med å utvikle forpliktende internasjonale avtaler om reduksjon av langtransportert luftforurensning. Bærekraftsindikator nr. 4 er Andel av Norges areal der tålegrensen for forsuring er overskredet. Gjennomføringen av Gøteborg-protokollen vil bidra til vesentlige reduksjoner i utslippene av svovel og nitrogenoksider (NO_x) i Europa. Forsøringsbelastningen i Norge kan dermed reduseres betydelig.

Norge har forpliktet seg til å redusere de årlige utslippene av NO_x til maksimalt 156 000 tonn. Foreløpige tall viser at Norges utslipp av NO_x i 2006 var på 195 000 tonn, som er 8,5 pst. lavere enn i 1990. Utslippene må imidlertid ned med ytterligere 20 pst. fram mot 2010 for at Norge skal overholde utslippsforpliktelsen i Gøteborg-protokollen. Dette er en av de store miljøutfordringene Norge står overfor de nærmeste årene. Det er innført en avgift på utslipp av nitrogenoksider (NO_x) fra 1. januar 2007 kombinert med kompensasjoner til enkelte berørte næringer. Avgiften skal gi reduserte utslipp fra blant annet skip, fiskefartøy og petroleumsvirksomheten, både gjennom rensetiltak og ved overgang til gassdrift. Regjeringen styrker NO_xRED-ordningen for å redusere utslipp av NO_x fra skip og vil opprette et eget NO_xRED-program for fiskebåter. Foretak som tilslutter seg miljøavtaler med staten om konkrete, tidfestede utslippsreduksjoner med minst samme miljøeffekt som avgiften over tid, fritas fra avgiftsplikten.

SFT arbeider med å sette utslippskrav til energianleggene på sokkelen og til industrien i tråd med EU-direktivet om integrert forurensningskontroll (IPPC-direktivet). For utslipp som omfattes av avgiften, vil imidlertid avgiftsnivået være styrende for hvilke utslippsreducerende tiltak som utløses.

Norge har tatt initiativ i IMO for å revidere annekset VI til den internasjonale konvensjonen om utslipp til luft fra internasjonal skipsfart (MARPOL). Revisjon av

regelverket vil gi muligheter for ytterligere reduksjon av utslipp til luft fra internasjonal skipsfart (NO_x, SO_x, PM og VOC).

Gøteborgprotokollen forplikter partene til å begynne å revidere av protokollen innen ett år etter ikrafttredelse. Protokollen trådte i kraft 17.05.05, seks år etter at den ble undertegnet av 31 land. I 2006 har det vært arbeidet med å gjennomgå hva man har oppnådd så langt med prokollen.

6.3 Biologisk mangfold og kulturminner

Regjeringens hovedmål:

Naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig sikres i levedyktige bestander. Variasjonen av naturtyper og landskap skal opprettholdes og sikre det biologiske mangfoldet fortsatte utviklingsmuligheter.

Kulturminnearven skal sikres et effektivt vern.

Delmål og viktige handlinger:

- Regjeringen har som mål å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010.
- Regjeringen vil intensivere innsatsen mot fremmede arter.
- Regjeringen vil styrke forvaltning og skjøtsel av vernede områder og tiltak for truede arter.
- Regjeringen vil fortsette arbeidet med å få oversikt over tilstanden i fredete bygg for å kunne verne kulturminnearven mer effektivt.

6.3.1 Nærmere om Regjeringens politikk

Biologisk mangfold

Å ta vare på naturen og sikre det biologiske mangfoldet er en av de viktigste miljøutfordringene vi står overfor. For å nå Regjeringens mål for bevaring av det biologiske mangfoldet, er det behov for styrket innsats i tiden som kommer. Dette er i tråd med anbefalingene fra den svenske evalueringsrapporten fra 2007 om Norges arbeid for bærekraftig utvikling. Flere viktige virkemidler og tiltak i det videre arbeidet er:

- Sørge for at den nye loven om naturmangfold gir oss et helhetlig juridisk virkemiddel i arbeidet for en forsvarlig forvaltning av det biologiske mangfoldet.
- Forsterket innsats på kartlegging, overvåking og statusrapportering for arter og naturtyper.
- Indikatorer for naturtilstand (Naturindeks) vil gi oss et nyttig verktøy for å måle endringer i Norges naturmangfold.
- Sørge for at norske data kan inngå i felles evalueringer av europeiske naturverdier slik at vi kan evaluere vår innsats ift. øvrige europeiske land.
- Styrket vernarbeid.

- Tiltak for truede arter og økt fokus på leveområder.
- Styrke arbeidet med det genetiske mangfoldet innen landbruket.
- Biologisk mangfold skal ivaretas som grunnlag for vedvarende høsting.
- Videreføre streng praksis for utsetting av genmodifiserte organismer i norsk natur.

Koblingen mellom sentrale miljøspørsmål som forvaltning av naturressurser, klimaendringer, bruk av naturressurser, produksjons- og forbruksmønstre blir stadig sterkere og vil føre til at forvaltning av biologisk mangfold i større og større grad vil gjøres med fokus på økosystemtjenester og bærekraftig utvikling. Det europeiske miljøbyrået, EEA, har vedtatt at det skal gjennomføres en evaluering av naturens verdier og tjenester i Europa (Millennium Ecosystem Assessment) innen 2012. Videre har G8+5 landene besluttet å igangsette utviklingen av en "Stern-rapport" for biodiversitet som kan angi de økonomiske verdier knyttet til biodiversitet, og ikke minst kostnadene knyttet til tap av biodiversitet. Norge vil aktivt støtte disse initiativene.

Det globale tapet av biologisk mangfold er omfattende, noe som blant annet skyldes avskoging, overbeskatning av arter, forsuring, miljøgifter, arealbruksendringer og introduksjon av fremmede arter. Større variasjoner i været pga. klimaendringer bidrar til å forsterke problemet, og kan føre til at både natur og mennesker utsettes for større skader i framtiden. Samlet endrer disse påvirkningene økosystemenes evne til å levere mat, til vannrensing, flomdemping og pollinering av planter og trær.

Dette stiller forvaltningen av naturressursene overfor store utfordringer. Også i Norge er flere arter dødd ut. En Rødliste er en oversikt over utdødde arter, truede arter og arter som i nær fremtid kan bli truet. Vurderingene som er gjort av Artsdatabanken, viser at 3886 arter i Norge, på Svalbard og i norske havområder tilfredsstillende kriteriene for en plass på Rødlista 2006. 285 av disse artene er vurdert som kritisk truet. Artene på Rødlista utgjør om lag hver femte av i alt 18 500 undersøkte arter i Norge. Av disse er 84 utdødd fra norsk natur etter år 1800, deriblant 2 pattedyr, 4 fugler, 17 karplanter og 41 biller.

For å nå målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010, er det satt i verk en rekke tiltak, og Regjeringen tar sikte på å fremme en ny lov om naturmangfold i 2007.

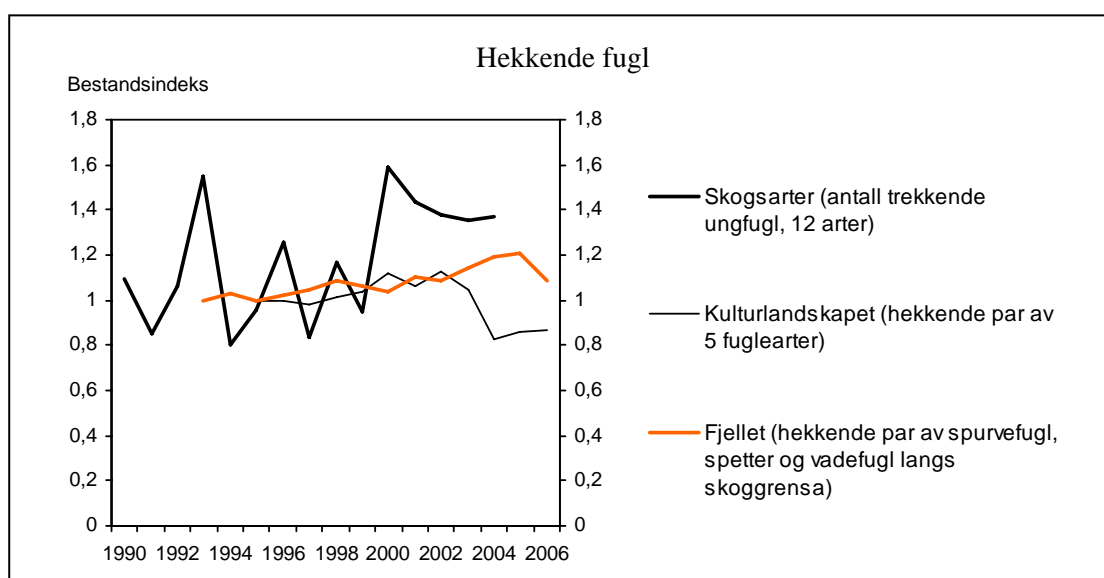
Det er etablert et nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold. De viktigste data om biologisk mangfold vil gjøres tilgjengelige over internett. Data fra overvåking av naturtyper og viktig areal for truede arter vil gi en indikasjon på om Norge klarer å stanse tapet av det biologiske mangfoldet. Videreutvikling av kartlegging og overvåking vil kunne gi grunnlag for et bedre sett av indikatorer, eller en "indeks" for utviklingen i naturtilstand og biologisk mangfold i Norge.

Landbruks- og matdepartementet opprettet i 2006 et nasjonalt genressursenter på Ås. Senteret skal ha fokus på bevaring og bruk av de genetiske ressursene til dyr, kulturplanter og skogtrær. Det globale sikkerhetslageret for frø, "The Svalbard Global Seed Vault" vil åpne våren 2008.

I tråd med St. meld. nr. 21 (2004-2005) og oppdatert målsetting i St.meld. nr. 26 (2006-2007) vil det i perioden 2005-2010 bli utarbeidet handlingsplaner for utvalgte naturtyper, artsgrupper og arter.

Resultater fra Det nasjonale overvåkingsprogrammet for sjøfugl viser at flere sjøfuglarter langs Norskekysten har hatt en urovekkende tilbakegang. For å styrke kunnskapen om sjøfugl startet Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet sjøfuglprogrammet SEAPOP våren 2005.

Bærekraftsindikator 5 er bestandsutviklingen for hekkende fugl i økosystemer på land. Utviklingen i fuglebestander er vurdert å gi en god indikasjon på økosystemets tilstand, da fuglene representerer forskjellige nivåer i næringskjeden. I fjellområdene er det vekst i hekkebestanden. I skog er det store variasjoner mellom år og ingen entydig trend. For alle tre serier er datagrunnlaget mangelfullt og ikke representativt for landet som helhet. Et overvåkingsystem som skal sikre representative data fra hele landet, er under oppbygging.



Indikator 5 Bestandsutvikling for hekkende fugl¹⁾

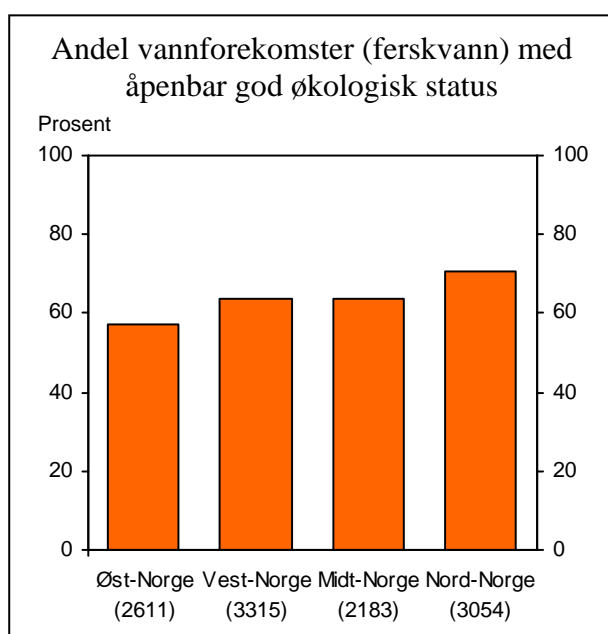
1) Indeksen er basert på foreløpige og ufullstendige data.
Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

Norge er det eneste landet i Europa som har intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein. Villreinen skal ha en sentral plass i norsk fjellfauna også i framtiden. Arten er under sterkt press og dens leveområder må derfor sikres.

I Soria Moria-erklæringen er det varslet at norsk vannforvaltning skal bli mer helhetlig og økosystembasert. Forskrift om rammer for vannforvaltningen, som trådte i kraft 1. januar 2007, blir et viktig verktøy for å oppnå dette. Forskriften skal gjennomføre EUs rammedirektiv for vann i norsk rett. Hovedmålet for arbeidet er å oppnå ”god tilstand” i alle vannforekomster, både med hensyn til forurensning (kjemisk tilstand) og naturmangfold (økologisk tilstand).

Bærekraftsindikatorerne nr. 6 og 7 er Vannsystemer, hhv. ferskvann og kystvann, med god eller svært god økologisk status. Det pågår for tiden en omfattende kartlegging av miljøtilstanden i norske vannforekomster. Dette arbeidet vil danne grunnlag for å kunne rapportere på de to indikatorerne.

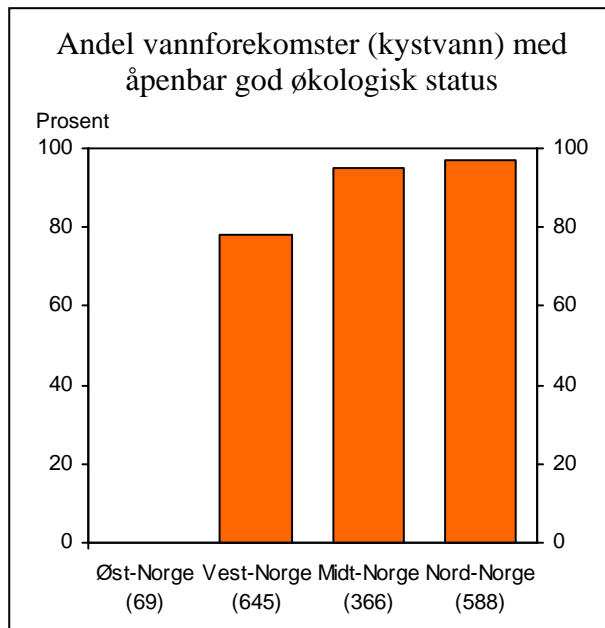
Det biologiske mangfoldet bestemmer hvilken tilstandsstatus vannforekomsten får. Statistisk sentralbyrå viser til at tilstanden ser ut til å være dårlig i østlige regioner, særlig i kystvann. Mange av de undersøkte vannforekomstene med usikker økologisk status vil imidlertid trolig bli kategorisert med god status etter nærmere vurdering.



Indikator 6 Andel vannforekomster¹⁾ (ferskvann) med åpenbar god økologisk status, etter region. 2004

1) Antall undersøkte lokaliteter er angitt i parentes.

Kilder: Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn.



Indikator 7 Andel vannforekomster¹⁾ (kystvann) med åpenbar god økologisk status, etter region. 2004

1) Antall undersøkte lokaliteter er angitt i parentes.

Kilder: Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn.

Regjeringen har lagt fram St. prp. Nr. 32 (2006-2007) om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.

Introduksjon av fremmede organismer regnes i dag som en av de alvorligste truslene mot det biologiske mangfoldet i marine økosystemer, sammen med overhøsting, habitatødeleggelse, menneskeskapt klimaendring og andre forurensinger. Den største faren utgjøres av skip som kommer fra andre deler av verden med liknende klimatiske og økologiske forhold.

IMO vedtok i 2004 en ny konvensjon om håndtering og rensing av ballastvann og sedimenter fra skip (Ballastvannskonvensjonen). Konvensjonen fastslår at i en overgangsperiode skal ballastvann skiftes ut i åpent farvann. Krav til rensing av ballastvannet vil bli innført over en tidsperiode fra 2009 og 2016 avhengig av skipets størrelse og byggeår. Konvensjonen er ikke trådt i kraft, og spredning av fremmede arter via ballastvann vil derfor fortsette å være en utfordring i hele perioden frem mot 2020. Internasjonale overenskomster om skifte eller behandling av ballastvann og generelt økende bevissthet om problemstillinger knyttet til ballastvann forventes å redusere faren for skadevirkninger.

Også utenom de marine økosystemene er spredning av fremmede arter en av de største truslene mot det biologiske mangfoldet. Nasjonal tverrsektoriell strategi og tiltak mot fremmede arter vil bli lagt fram i løpet av våren 2007.

Det pågår forhandlinger om et internasjonalt regime om rettferdig fordeling under FN-konvensjonen om biologisk mangfold. Norge har gått inn for at det utvikles en juridisk bindende protokoll som bl.a. skal sikre utviklingslandenes rettigheter som opphavsland ved kommersiell utnytting av genetisk materiale.

Vi mangler fortsatt grunnleggende kunnskap om langsiktige helse- og miljøeffekter ved bruk av genmodifiserte organismer. Dette tilsier en fortsatt restriktiv holdning på området. For å bidra til økt kunnskap, går Regjeringen inn for at Institutt for genøkologi (GenØk) blir et nasjonalt kompetansesenter for trygg bruk av genteknologi.

Det nye nasjonale regelverket for genmodifiserte produkter som trådte i kraft høsten 2005, er i tråd med EUs regelverk på området. Regjeringen er i forhandlinger med EU om innlemmelse av EUs regelverk for utsetting av genmodifiserte organismer (GMO) i miljøet og om genmodifisert mat og fôr under EØS-avtalen. Det er et mål å sikre at Norge kan forby enkeltprodukter selv om EU godkjenner dem, dersom norske myndigheter anser at det foreligger alvorlig helse- eller miljørisiko.

Cartagena-protokollen om GMO skal sikre at handel og bruk av levende GMO ikke skader biologisk mangfold eller helse. Partsmøter har styrket reglene for merking og identifisering av GMO ved transport over landegrensene. Norge og EU er pådrivere for ytterligere å styrke protokollen, særlig når det gjelder merking og identifikasjon av GMO og regler om ansvar og erstatning.

Landbrukets kulturlandskap er en viktig produsent av biologisk mangfold og må derfor opprettholdes og forvaltes målrettet. Den generelle samfunnsutviklingen med veibygging og byutvidelser har ført til oppsplitting og nedbygging av verdifulle kulturlandskap. De produktive landbruksarealene nær byer og tettsteder er også utsatt for utbyggingspress.

Det er planlagt vernevedtak for Trillemarka-Rollag østfjell i løpet av 2007. Arbeidet med frivillig skogvern videreføres i samarbeid med Skogeierforbundet, og det er planlagt vern av flere områder i 2007, bl.a. i kystgranskog.

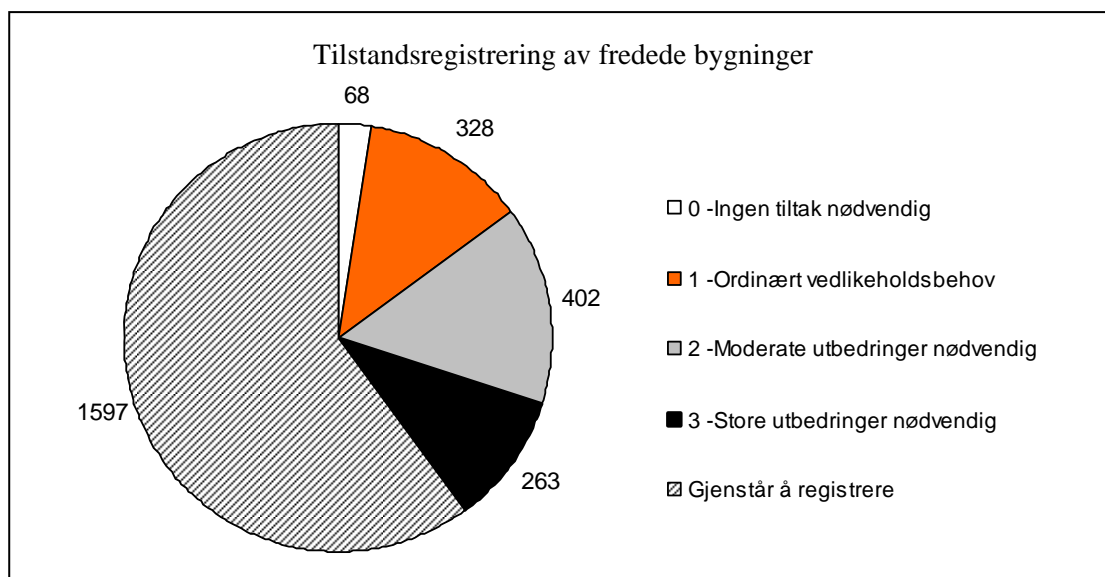
Stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (nr. 26 for 2006-2007) og stortingsmeldingen om biologisk mangfold (nr. 42 for 2000-2001) slår fast ytterligere mål, virkemidler og tiltak for arbeidet med biologisk mangfold.

Kulturminner

Kulturminner og kulturmiljøer er utsatt for forfall, skader og ødeleggelse. For å motvirke dette skal det gjennomføres 10 bevaringsprogrammer for fredete og fredningsverdige kulturminner. Programmene vil omfatte en gjennomgang av kulturminnenes tilstand og av aktuelle tiltak for å sikre, sette i stand og vedlikeholde dem. De ti programmene omfatter:

- kulturminner i privat eie
- samiske kulturminner
- stavkirkene
- verdensarven
- tekniske og industrielle kulturminner
- brannsikring av historisk trebebyggelse
- fartøyer
- ruiner

- bergkunst
- utvalgte arkeologiske kulturminner i lokalsamfunnene og i regionene



Indikator 8 Status for tilstandsregistrering av fredete bygninger i privat eie pr. mai 2007. Antall bygninger

Kilde: Riksantikvaren.

Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal tas i bruk som verdier i lokalsamfunn og regionene. Det legges til rette for godt samspill mellom ulike programmer og relevante statlige satsinger og tiltak som tar utgangspunkt i lokale og regionale interesser. Fondskapitalen for Norsk kulturminnefond er økt til 1000 mill. kroner i 2007.

Bærekraftsindikator 8 er tilstandsgraden i fredete bygg. Gjenbruk i stedet for riving og nybygging vil bidra til et mangfoldig nærmiljø. Ett av de nasjonale resultatmålene i kulturminnepolitikken er at alle fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha ordinært vedlikeholds nivå innen 2020. Den fredete bygningsmassen deles inn i fire kategorier etter tilstandsgrad med tilhørende tiltaksbehov. Det gjenstår å klassifisere mer enn halvparten av de fredete byggene. Av de vurderte bygningene, har over 60 pst. behov for istandsetting av moderat eller stort omfang for å nå et ordinært vedlikeholds nivå. Riksantikvaren tar sikte på å ferdigstille tilstandsregistreringene i alle fylker i løpet av 2008. I tillegg utvikler Riksantikvaren en metode for å beregne totale utbedringskostnader for alle privateide fredete bygninger.

6.4 Naturressurser

Regjeringens hovedmål:

Norges betydelige naturressurser skal forvaltes på en bærekraftig måte.

Delmål og viktige handlinger:

- Regjeringen vil arbeide for at Norge skal være en miljøvennlig energinasjon, og ledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi.
- Regjeringen vil føre en helhetlig energipolitikk basert på effektiv utnyttelse av energiressursene og stimulere til økt bruk av fornybar energi.
- Utvinningen av petroleumsressurser skal skje i et nasjonalformuesperspektiv og på en miljømessig forsvarlig måte.
- Norges marine ressurser skal forvaltes med sikte på høyest mulig langsiktig ressursuttak innenfor bærekraftige rammer, og et mest mulig stabilt uttak fra år til år.
- Regjeringen vil sikre verdifulle jordbruksareal og kulturlandskap og bidra til et miljøvennlig landbruk.

6.4.1 Nærmere om Regjeringens politikk

Produksjon og forbruk av energi

Regjeringen vil sikre at Norge skal være en miljøvennlig energinasjon, og ledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi. Satsing på fangst og deponering av CO₂, energieffektivisering, fornybar varme og fornybar elektrisitet er sentrale elementer i denne politikken. Av hensyn til miljøet er det viktig å redusere energiintensiteten i økonomien og stimulere til økt bruk av fornybar energi, jf. bærekraftsindikator nr. 9 Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder.

En bærekraftig forvaltning av Norges olje- og gassressurser handler om å se uttaket i sammenheng med oppbygging av andre deler av nasjonalformuen slik at den kommer senere generasjoner til gode, jf. bærekraftsindikator 14. Petroleumskorrigert sparing. Den handler også om 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 naturen og kan ha det for biologisk mangfold. Regjeringen vil sikre en bærekraftig forvaltning av vassdragsnaturen og samtidig fremme en effektiv og miljømessig akseptabel utnyttelse av vannressursene. For å bevare verdifull vassdragsnatur, skal det legges til rette for bedre utnyttelse av eksisterende vannkraftstruktur og etablering av nye kraftverk som gir god ressursutnyttelse uten at naturmangfold, friluftsliv eller store landskapsverdier går tapt. Plan- og konsesjonssystemet er et viktig verktøy for avveining av ulike interesser i vannressursforvaltningen. Et utkast til retningslinjer for hvordan regionale planer for små kraftverk bør utformes var på offentlig høring høsten 2006, og det tas sikte på at endelige retningslinjer fastsettes våren 2007. Det vil

bli foretatt en gjennomgang av Samlet plan for vassdrag. Det tas sikte på å konkludere i 2008.

Som et ledd i arbeidet med å sikre vern av viktig vassdragsnatur vil Regjeringen legge fram forslag om å verne Vefsna fra kraftutbygging, sammen med vurdering av vern av Øystesevassdraget, Langvella og Tovdalsvassdraget nedenfor Heresfjorden.

Det har de siste årene ved flere tilfeller oppstått lokal strid om plassering av vindkraftanlegg. Regjeringen ønsker derfor å bidra til en bedre vurdering av de samlede virkninger av flere potensielle utbygginger innenfor en region, og mer effektiv og forutsigbar konsesjonsbehandling. Behandlingen av konsesjonssøknader for vindkraftanlegg skal samordnes i tid, og ses i sammenheng med eventuelle behov og planer for styrking av overføringsnettet. En slik samordning vil styrke grunnlaget for å identifisere utbyggingsløsninger som er gunstige for miljøet og kraftsystemet. Utkast til retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraft var på offentlig høring høsten 2006, og det tas sikte på å fastsette endelige retningslinjer våren 2007. Retningslinjene anbefaler at det utarbeides regionale planer for vindkraft, og det tas sikte på at en veileder for hvordan disse bør utformes sendes på høring våren 2007. Alle nye vindkraftanlegg vil bli omfattet av Regjeringens tilskuddsordning for fornybar elektrisitet.

Økt satsing på vindkraft kan virke inn på bestandsutviklingen av hekkende fugl. Regjeringen forutsetter imidlertid at det skal satses på miljøvennlig vindkraft. Livsvilkårene til utsatte fuglearter vil derfor være et viktig hensyn under konsesjonsbehandlingen f.eks. i forhold til plassering av anleggene.

Olje- og gassvirksomheten medfører utslipp til luft av blant annet CO₂ og NO_x. Olje- og gassvirksomheten er omfattet av ulike virkemidler for å regulere utslipp til luft, som CO₂-avgiften og NO_x-avgiften. Fra 2008 vil virksomheten også omfattes av klimakvoteloven. Som følge av den strenge reguleringen av utslipp til luft, er norsk olje- og gassvirksomhet langt fremme i utvikling av energieffektive løsninger offshore. Eksempelvis er CO₂-utslippene pr. produsert oljeenhet kun 1/3 av gjennomsnittlige utslipp internasjonalt. Ytterligere reduksjoner av CO₂-utslippene vil i stor grad kreve at kraftproduksjonen på sokkelen erstattes med kraft fra land. Krafttilførsel fra land til sokkelen må sees i sammenheng med den anstrengte kraftsituasjonen i deler av Norge. Gasskraft med CO₂-håndtering vil gi et bidrag til å øke omfanget av krafttilførsel fra land til sokkelen.

Det er en målsetting for Regjeringen at Norge skal bli verdensledende i miljøvennlig bruk av gass. Det satses på forskning, utvikling og demonstrasjon av miljøvennlige gasskraftteknologier. Regjeringen vil bidra til at fremtidsrettede og effektive teknologier for CO₂-håndtering kan realiseres.

I Soria Moria-erklæringen sier regjeringspartiene at de gjennom økonomiske virkemidler og satsing på ny teknologi vil sørge for at nye konsesjoner til gasskraftverk skal basere seg på CO₂-fjerning. Staten og Statoil har inngått en gjennomføringsavtale om å etablere et fullskala CO₂-håndteringsanlegg ved det planlagte kraftvarmeverket på Mongstad. I henhold til utslippstillatelsen og avtalen mellom staten og Statoil skal arbeidet med å utvikle et fullskala CO₂-rensaneanlegg skje parallelt med byggingen av kraftvarmeverket. For å redusere teknisk og økonomisk risiko, vil prosjektet foregå i to steg. Første steg skal være på plass samtidig med at kraftvarmeverket settes i drift i 2010. Andre steg er at fullskala rensing skal være på

plass innen utløpet av 2014. Det pågår en prosess for å opprette et teknologiselskap på Mongstad. Selskapet skal være ansvarlig for å teste, kvalifisere og videreutvikle ulike teknologier for CO₂-fangst.

Prosjektet på Mongstad blir verdens største i sitt slag, og innebærer at en beveger seg fra utredningsfasen til bygging av anlegg for fangst av CO₂. Anlegget i første steg vil dimensjoneres slik at flere ulike teknologiløsninger kan testes parallelt. Formålet er å sikre at teknologiutviklingen i Norge får en bred internasjonal anvendelse og ikke blir prosjektspesifikk og særnorsk. Slik kan Norge bidra til at teknologi tas i bruk som har et stort potensial for å redusere CO₂-utslippene globalt.

I tillegg pågår det arbeid med å avklare tidsperspektiv og kostnader for etablering av rensenanlegg tilknyttet gasskraftverket på Kårstø. Norges vassdrags- og energidirektorat overleverte en rapport om dette til Olje- og energidepartementet i desember 2006. Olje- og energidepartementet har engasjert en prosjektdirektør for CO₂-håndteringsanlegget på Kårstø. Prosjektdirektøren vil følge opp NVEs rapport. I dette arbeidet vil det blant annet være nødvendig å utføre ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsdokumenter før en investeringsbeslutning kan presenteres for Stortinget. Prosessen fram til en slik investeringsbeslutning innebærer blant annet gjennomføring av forprosjektering, kvalifisering av teknologi og utarbeiding av kontraksstrategi og anbudsdokumenter.

Olje- og gassvirksomheten skal ikke slippe ut miljøfarlige stoffer til sjø. Nullutslippsmålet er basert på føre-var prinsippet som skal sikre at utslipp til sjø av olje og miljøfarlige stoffer ikke fører til uakseptabel helse- eller miljøskade. Målet innebærer at det for hver enkelt feltutbygging skal foretas en helhetlig vurdering av miljømessige, tekniske, sikkerhetsmessige og økonomiske sider ved utslippsreducerende tiltak. Petroleumsindustrien følger opp målsettingen ved å gjennomføre utslippsreducerende tiltak på eksisterende og nye felt. Dette arbeidet fortsetter i 2008.

Området Barentshavet – Lofoten er ansett som særlig sårbart, og det er derfor etablert særskilte krav til utslipp fra olje- og gassvirksomheten i dette området. Det skal ikke være utslipp til sjø av produsert vann, borekaks eller boreslam ved normal drift. Dette kravet følges opp i forbindelse med petroleumsvirksomheten i Barentshavet.

Regjeringen bygger videre på satsingen gjennom Enova og Energifondet for å styrke utviklingen av miljøvennlig energi. For å sikre at den økte satsingen blir langsiktig og stabil, har Regjeringen opprettet et nytt fond, Grunnfond for energieffektivisering og fornybar energi. Det er bevilget et innskudd på 10 mrd. kroner i 2007. Regjeringen vil foreslå å skyte inn ytterligere 10 mrd. kroner i 2009. Avkastningen fra grunnfondet anslås å bli i størrelsesorden 880 mill. kroner når fondskapitalen kommer opp i 20 mrd. kroner.

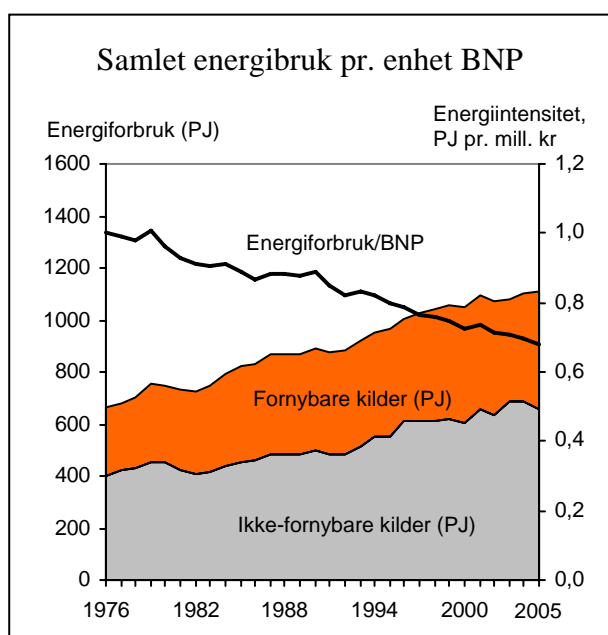
I dag finansieres Enovas satsing ved et påslag på nettatariffen på 1 øre/kWh. Påslaget forventes å gi en inntekt på om lag 710 mill. kroner i 2007. I tillegg gis det en tilsagnsfullmakt på 400 millioner kroner i 2007. Etableringen av grunnfondet innebærer mer enn en dobling av satsingen på energieffektivisering og fornybar energi fra 2010.

Det legges opp til å innføre støtteordningen fra 2008. Ordningen vil gi følgende tilskudd:

- Vannkraft vil få 4 øre per kWh for produksjon som representerer de første 3 MW av den installerte effekten i anleggene.
- Vindkraft vil få 8 øre per kWh produsert elektrisitet.
- Umodne teknologier og elproduksjon basert på bioenergi vil få 10 øre per kWh. Det legges opp til at umodne teknologier også kan få støtte gjennom Enovas teknologiprogram.

I Soria Moria-erklæringen er det satt som mål å redusere bruken av elektrisitet til oppvarming, stimulere til økt bruk av nye, fornybare energikilder og gjøre lavenergiboliger til standard. Nye byggeforskrifter trådte i kraft fra 1. februar 2007, og innebærer blant annet en innskjerping i energikravene på omkring 25 pst. Et viktig mål med de nye kravene er at nybygg i økende grad skal kunne bruke alternative energikilder til strøm og fossile brensler som olje og gass. Med de nye energikravene vil vi etter Kommunal- og regionaldepartementets beregninger fra første år spare 400-450 millioner kilowatt-timer, noe som tilsvarer det årlige energiforbruket for cirka 20.000 boliger.

Husbanken og Enova satser på lavenergiboliger. Dette har bidratt til at det de siste årene er bygd minst 3000 boliger med et energibehov på ca. 100 kWh/m² år. Interessen for lavenergihus blant husbyggere er sterkt økende.



Indikator 9 Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt (BNP¹⁾) og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder

1) BNP i faste 2002-priser.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

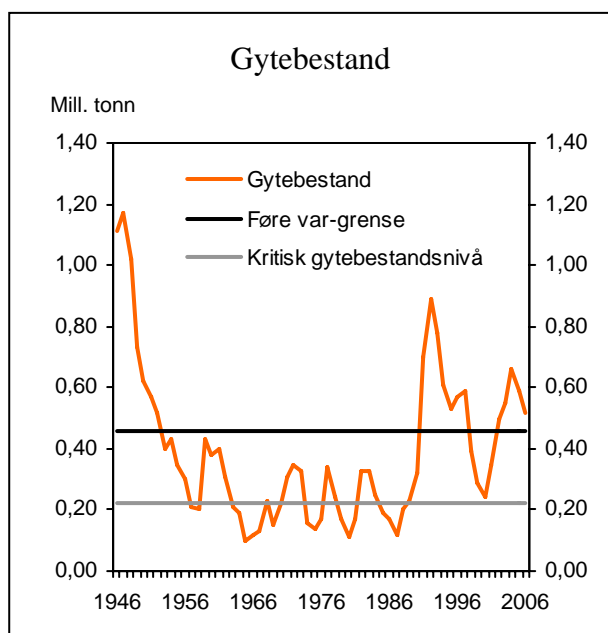
Bærekraftsindikator nr. 9 er Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt. Indikatoren fanger opp utviklingen i effektiviteten i samfunnets bruk av energiressurser over tid, men påvirkes også av endringer i næringsstrukturen. Med et

par unntak har Norge hatt en svakere vekst i innenlandsk energiforbruk enn i verdiskaping (BNP) de siste 30 årene, selv om energiforbruket har økt vesentlig. Fra 1976 til 2005 økte BNP med 147 pst. alt i alt og samlet energiforbruk med 68 pst. Veksten i bruk av fornybar energi var noe større enn veksten i bruk av ikke-fornybar energi.

Marine ressurser

Mange av verdens fiskebestander er overutnyttet, og tilstanden til enkelte norske bestander gir også grunn til bekymring. Overbeskatning har tidligere ført til sammenbrudd i bestanden av norsk vårgytende sild, nordsjøsilde 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.

Norges marine ressurser må forvaltes med sikte på høyest mulig langsiktig ressursuttak innenfor bærekraftige rammer, og et mest mulig stabilt uttak fra år til år. En bærekraftig forvaltning av de levende marine ressursene i norsk farvann må være kunnskapsbasert. Videre må forvaltningen av de enkelte arter og bestander være basert på langsiktige forvaltningsplaner så langt det er mulig og hensiktsmessig. Det er spesielt behov for økt kunnskap om sammenhenger mellom det fysiske, kjemiske og biologiske miljøet i havet, om artsmangfoldet, og om interaksjonene mellom de forskjellige marine artene.



Indikator 10 Gytebestandens størrelse i forhold til gytebestandens "føre vår" grenseverdi for nordøstarktisk torsk

Kilder: Havforskningsinstituttet og ICES.

Gytebestanden av blant annet nordsjøtorsk gir grunn til bekymring, jf. indikator 10 Gytebestandens størrelse i forhold til gytebestandens "føre vår" grenseverdi for nordøstarktisk torsk. Bærekraftig forvaltning av fiskeressursene innebærer et nivå på

bestanden over tid som gir et vedvarende høyt og forutsigbart utbytte. Gytebestanden av nordøstarktisk torsk, beregnet til rundt 520 000 tonn i 2006, ligger noe over "føre var"-nivået, som er det nivået som er nødvendig for å sikre jevn rekruttering.

Fordi de aller fleste fiskebestandene norske fiskerier høster av er felles bestander som flere nasjoner beskatter, gir en indikator ikke bare et mål på situasjonen nasjonalt, men er en indikator for den internasjonale forvaltningen av den aktuelle fiskebestanden.

Regjeringen la våren 2006 frem St. meld. nr. 8 (2005-2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. Forvaltningsplanen skal legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av ressurser i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte og produktivitet. Planen klargjør de overordnede rammene for eksisterende og ny virksomhet i området. Planen understreker betydningen av å videreføre og styrke omlegging til økosystembasert ressursforvaltning. Erfaringene fra arbeidet med forvaltningsplanen for Barentshavet vil danne grunnlag for å gå videre med forvaltningsplaner i øvrige norske havområder. I St. meld. nr. 26 (2006-2007) varsler Regjeringen at den vil utarbeide en helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet og tar sikte på å presentere denne i en stortingsmelding i 2009.

Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen avtalte i 2002 en fangstregel som første gang kom til anvendelse ved fastsetting av kvoten for 2004. Det internasjonale råd for havforskning, ICES, anser nå denne reglen for å være i samsvar med "føre vår"-tilnærmingen. Avtalt kvote for 2006 er i samsvar med rådet fra ICES og intensjonen bak indikatoren for bærekraftig utvikling i den nordøstarktiske torskebestanden er dermed fulgt.

Det store UUU-fisket (ulovlig, urapportert og uregulert) er en betydelig usikkerhetsfaktor for bestandsutviklingen. Det er lagt ned et stort arbeid i å få bukt med dette fisket. Fiskeridirektoratet og Kystvakta er styrket. En har styrket arbeidet med elektronisk kontroll, informasjonsutveksling og felles inspeksjoner med andre land, økt samarbeidet mellom ulike etater (politi, skatt, toll, Kystvakt, Fiskeridirektoratet) og økt kvaliteten av inspeksjoner.

Et miljøvennlig landbruk

Jordressursene er sårbare både i global og nasjonal målestokk. En bærekraftig forvaltning tilsier at dyrkede og dyrkbare arealer bør bevares for å sikre mulighetene for matproduksjon for kommende generasjoner globalt og nasjonalt. Resultatet av de pågående WTO-forhandlingene vil være viktig for den videre utviklingen i landbruket.

Sikring av verdifulle jordbruksareal og kulturlandskap er en prioritert oppgave for Regjeringen. Regjeringen har som mål å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene. Bærekraftsindikator nr. 11 viser graden av irreversibel avgang av produktivt areal. Indikatoren er under utvikling. Som ledd i å styrke jordvernet har Regjeringen gitt Statens jordbruksforvaltning innsigelsesrett mot kommunale planvedtak.

Regjeringen arbeider for å oppnå god dokumentasjon og forvaltning av spesielt verdifulle kulturlandskap innen 2010, og for at områder som gror igjen med skog skal skjøttes med tanke på næring og rekreasjon.

Tilveksten i norske skoger er i dag langt større enn avvirkingen, og det er rom for å øke utnyttelsen av skogressursene gjennom et bærekraftig skogbruk. Trevirke er en kilde til klimanøytral energi. Regjeringens satsing på økt avvirking kan derfor bidra til å nå miljømål.

Skogen, utmarksbeitearealene, veiene og stiene i kulturlandskapet er viktig for ferdsel og friluftsliv. Dette er samfunnets rekreasjonsarealer. Strategien for landbruksbasert næringsutvikling (2007-2009) – ”Ta landet i bruk” gjelder fra og med 2007. Det er lagt stor vekt på utvikling av levende bygder med et moderne og livskraftig landbruk. Regjeringen legger til grunn at sikring av muligheter for naturopplevelser gjennom et enkelt friluftsliv er et viktig motiv for etablering av verneområder, og de må derfor forvaltes med vekt på den betydning friluftslivet har for å skape forståelse for verdien av natur- og kulturlandskap. Regjeringen legger også til grunn at de unike natur- og kulturlandskapsressursene i den norske fjellheimen representerer et stort potensial for sysselsetting og bosetning i bygdene. I St. meld. Nr. 21 (2005-2006) ”Hjerte for heile landet” om distrikts- og regionalpolitikken er det trukket opp særlige utviklingsstrategier for fjellområdene.

Landbruks- og matdepartementet har utarbeidet en strategi for forskning og forskningsbasert innovasjon (2007-2012) med egne prioriteringer på økologisk landbruk, bioenergi, jordvern og biologisk mangfold. Regjeringen har som mål at 15 pst. av matproduksjonen og matforbruket skal være økologisk innen 2015.

6.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Regjeringens hovedmål:

Utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige stoffer skal ikke føre til helseskader, skader på økosystemer eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Konsentrasjonen av de farligste kjemikaliene i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapte forbindelser.

Delmål og viktige handlinger:

Utslipp av enkelte miljøgifter (etter en prioritetsliste og egne kriterier) skal stanses eller reduseres vesentlig.

Utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø, skal kontinuerlig reduseres i den hensikt å stanse utslippene innen en generasjon (dvs. innen 2020).

Risiko for at utslipp og bruk av kjemikalier forårsaker skade på helse og miljø skal minimeres.

Spredning av miljøgifter fra forurenset grunn skal stanses eller reduseres vesentlig. Spredning av andre helse- eller miljøfarlige kjemikalier skal reduseres på bakgrunn av en konkret risikovurdering.

Sedimenter (bunnmasser i vann) som er forurenset med helse- eller miljøfarlige kjemikalier, skal ikke medføre fare for alvorlige forurensingsproblemer.

6.5.1 Nærmere om Regjeringens politikk

I Soria Moria-erklæringen tas det til orde for å arbeide for en giftfri hverdag. 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 til kommende generasjoner. Helse- og miljøfarlige stoffer kan ha irreversible langtidskonsekvenser for natur og mennesker. De farligste kjemikaliene, miljøgifter som for eksempel PCB og dioksiner, kan forårsake skader selv i små konsentrasjoner. 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. Helse- og miljøfarlige kjemikalier kan framkalle sykdommer som kreft eller allergier og skade forplantningsevnen eller arvestoffet.

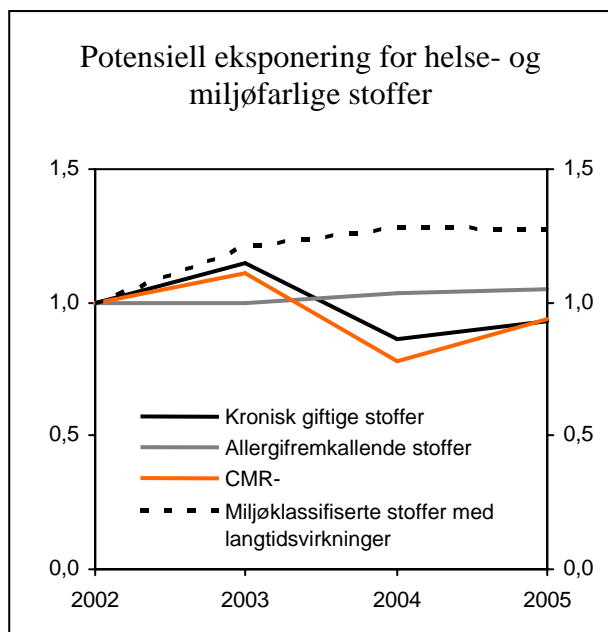
Selv om utslippene av enkelte av de farligste miljøgiftene er redusert, har den samlede bruken av kjemiske stoffer økt. Bruken av kjemikalier er nært knyttet til produksjons- og forbruksmønsteret, og både mengden, antall kjemikalier, og antall bruksområder har økt betraktelig de senere årene. Den store handelen med produkter bidrar stadig mer til spredningen av kjemikalier. Innenfor EØS-området brukes i dag anslagsvis 50 000 kjemikalier. For mange av disse har vi lite informasjon om helse- og miljøkonsekvensene. Gjennom den vedtatte REACH-forordningen innfører EU en ny felles politikk på kjemikalieområdet. Arbeidet i forhold til REACH er nærmere beskrevet i St.meld. nr. 14 (2006-2007). ”Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid”.

I Stortingsmeldingen fastsetter Regjeringen virkemidler for å nå målene i forhold til miljøgifter og kjemikalier. De mest skadelige stoffene vil bli særlig prioritert og utslippene av disse skal reduseres vesentlig innen 2010 og stanses innen 2020. Miljøgiftene dette handler om er kjennetegnet av følgende kriterier:

1. Lite nedbrytbare stoffer som hopper seg opp i levende organismer, og som a) har alvorlige langtidsvirkninger for helse, eller b) er svært giftige i miljøet.
2. Svært lite nedbrytbare stoffer som svært lett hopper seg opp i levende organismer (uten krav til kjente giftvirkninger).
3. Stoffe som gjenfinnes i næringskjeden i nivåer som gir tilsvarende grunn til bekymring.
4. Andre stoffer, slik som hormonforstyrrende stoffer og tungmetaller, som gir tilsvarende grunn til bekymring.

Bærekraftsindikator nr. 12 viser graden av potensiell eksponering, det vil si mengden av farlige stoffer som slipper ut i omgivelsene ett bestemt år, og som vi dermed kan eksponeres for og bli skadet av. Utviklingen har vært nokså ulik for ulike stoffene. Mens det i perioden 2002-2005 har skjedd en klar økning i bruken av

miljøklassifiserte stoffer med langtidsvirkninger, har det i samme periode funnet sted en reduksjon i bruken av CMR-stoffer (som blant annet bidrar til kreft) og kronisk giftige stoffer. Når det gjelder allergifremkallende stoffer har det vært en marginal økning. Resultatene må tolkes med forsiktighet, da det arbeides med å forbedre og justere elementer i beregningsmodellen.



Indikator 12 Risikoindikatorer. Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer. 2002-2005. Indeks 2002=1

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

I forbindelse med fremleggelsen av St. meld. nr. 14 (2006-2007) Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid ble det også klart at Norge tar initiativ til et globalt forbud mot to nye miljøgifter: endosulfan (brukes i plantevernmidler) og heksabromcykloodekan (HBCDD). Norge skal også aktivt arbeide for en ny global avtale som stanser utslipp av kvikksølv og andre tungmetaller. Et giftfritt miljø krever gode internasjonale løsninger og Regjeringen skal være pådrivere for en strengere internasjonal regulering av helse- og miljøfarlige kjemikalier.

6.6 Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling

Regjeringens hovedmål:

Regjeringen vil videreutvikle de sosiale og økonomiske kjennetegn ved vårt samfunn som støtter opp under arbeidet med bærekraftig utvikling. Regjeringen vil styrke fellesskapsløsningene og bidra til at samfunnets samlede verdier overlates til kommende generasjoner i like god eller bedre stand enn vi overtok dem.

Delmål og viktige handlinger:

- Regjeringen vil føre en økonomisk politikk som verdiskapning og bekjemper arbeidsledighet og utestenging fra arbeids- og samfunnslivet.
- Regjeringen vil sikre at nasjonalformuen kommer senere generasjoner til gode ved å øke den samlede verdien og føre en ansvarlig budsjettpolitikk som ikke reduserer grunnlaget for de som kommer etter oss til å dekke sine behov.
- Regjeringen vil at fattigdom skal utryddes og at de økonomiske forskjellene i samfunnet reduseres
- Regjeringen vil arbeide for å motvirke sosialt betingede ulikheter i helse.
- Regjeringen vil ved å gi flest mulig tilgang til relevant høyere utdanning utvikle Norge som bærekraftig kunnskapsnasjon.
- Regjeringen vil at produkter og omgivelser skal utformes på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning og en spesiell utforming
- Statens Pensjonsfond Utland skal forvaltes med sikte på høy avkastning innenfor moderat risiko. Det er en etisk forpliktelse å sikre at framtidige generasjoner får del i petroleumsformuen. Videre er det en etisk forpliktelse å søke å påvirke selskaper der fondet er investert til å respektere grunnleggende etiske normer. Dette kan vi gjøre gjennom aktiv bruk av eierrettigheter. I tilfeller hvor vi står overfor grove brudd på grunnleggende etiske normer, og det ikke er nevneverdig håp om å kunne nå fram gjennom eierskap, vil utelukkelse selskaper fra fondet være et mer egnet virkemiddel for å unngå medvirkning til den uetiske aktiviteten.

6.6.1 Nærmere om Regjeringens politikk

Internasjonal solidaritet og fordeling utgjør sammen med globale miljøspørsmål sentrale områder for Regjeringens politikk for en bærekraftig utvikling. I tillegg har bærekraftig utvikling en hjemlig sosial og økonomisk dimensjon:

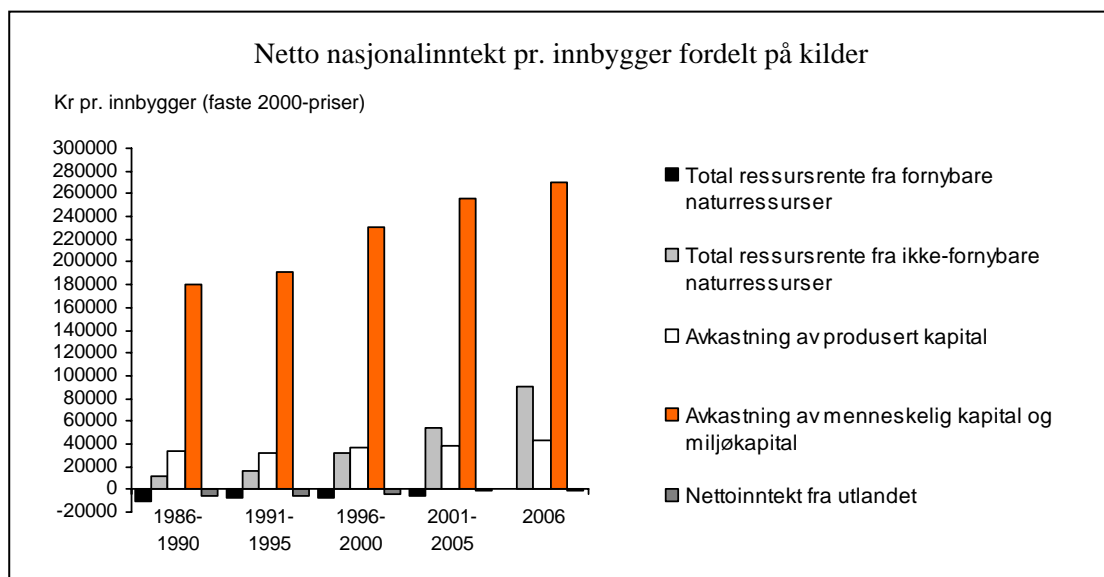
Bærekraftig utvikling omfatter et hjemlig ansvar for generasjonsrettferdighet. Dette innebærer at vi må overføre naturverdier og ressurskapital til kommende generasjoner i minst like god stand som vi selv overtok dem.

Et samfunn med store økonomiske forskjeller, høy arbeidsledighet og manglende integrering av minoriteter vil kunne svekke oppslutningen om arbeidet med bærekraftig utvikling. De nordiske landene har en samfunnsmodell som innebærer mange fordeler i så måte og som vi må ta vare på (se punkt 5.5 om den Nordiske modellen). Utdanning og forskning er viktig både for å opprettholde den menneskelige kapitalen over tid og for å utvikle løsninger på miljøproblemene.

Bevaring av nasjonalformuen for kommende generasjoner

Nasjonalformuen er et uttrykk for den samlede nasjonale ressursbasen som består av menneskelig kapital, natur- og miljøkapital, realkapital og netto fordringer på utlandet. Nasjonalinntekten kan betraktes som den markedsmessige avkastningen av nasjonalformuen. Bærekraftsindikator 13 er Netto nasjonalinntekt pr. innbygger fordelt på kilder. Indikatoren viser at menneskelige ressurser og miljøkapital har dominerende betydning for økonomisk velferd. Inntekten har økt fra alle kilder i

perioden 2001–2006 sammenliknet med nivået i forrige femårsperiode. Betydningen av utvinning av ikke-fornybare naturressurser har økt sterkt siden 1985.



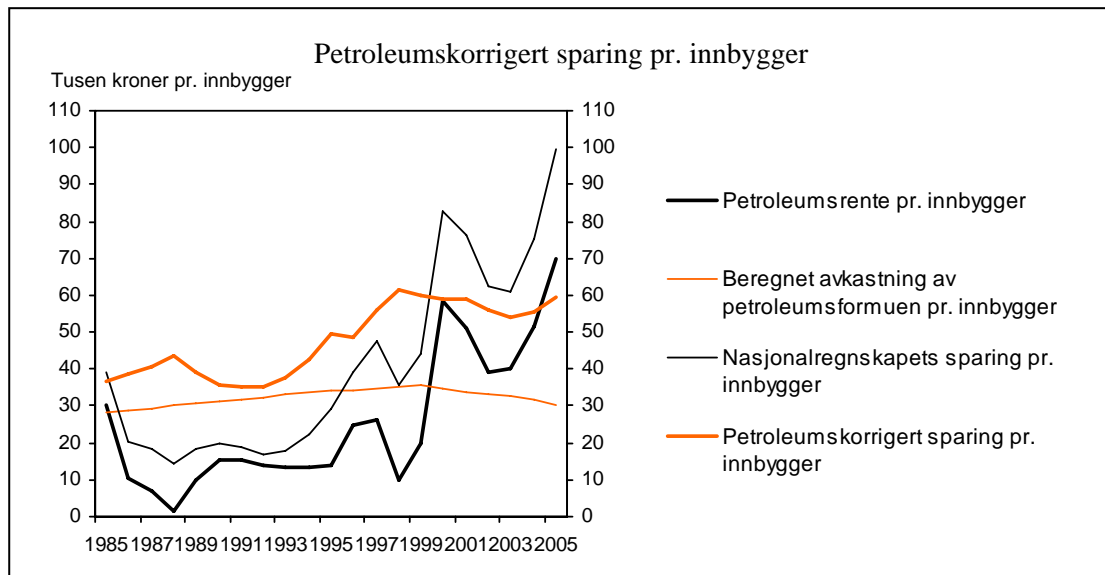
Indikator 13 Kilder til inntekt, vist ved dekomponering av gjennomsnittlig netto nasjonalinntekt pr. innbygger

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Hovedmålene og hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk er omtalt i kapittel 1 og kapittel 3 i St.meld.nr.1 (2006-2007) Nasjonalbudsjettet 2007. Det framgår der at Regjeringen vil følge retningslinjene for en gradvis innføring av petroleumsinntektene i økonomien. Retningslinjene innebærer at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i sin helhet overføres til Statens pensjonsfond - Utland, mens bruken av petroleumsinntekter over tid skal tilsvare forventet realavkastning av fondet, anslått til 4 pst. På den måten får også kommende generasjoner nyte godt av petroleumsformuen.

De siste årene har bruken av petroleumsinntekter vært betydelig høyere enn 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året. Dette må bl.a. ses i sammenheng med konjunkturtilbakeslaget i norsk økonomi i 2002. Budsjettoplegget for 2007 innebærer imidlertid en markert reduksjon i merbruken av petroleumsinntekter. Det anslås at det strukturelle budsjettunderskuddet om lag er på linje med den forventede avkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland.

Bærekraftsindikator nr. 14 er Petroleumskorrigert sparing. Denne reflekterer samfunnets sparing, hvor en korrigerer for nedtapping av olje- og gassreservene og avkastning på gjenværende reserver. Denne type korrigering av sparing er viktig å gjøre i land med store ikke fornybare ressurser, for å vurdere om utviklingen er økonomisk opprettholdbar. Petroleumskorrigert sparing har vært positiv hele perioden.



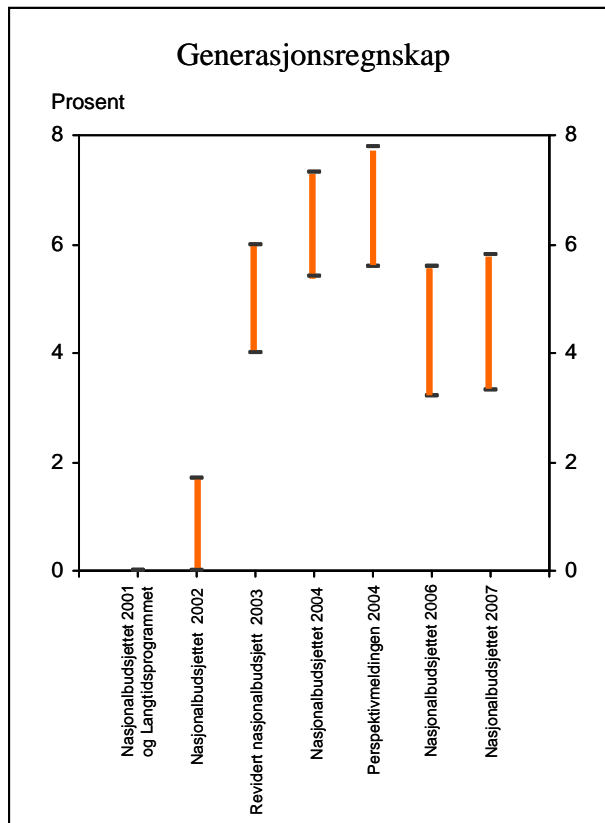
Indikator 14 Petroleumskorrigert sparing, beregnet avkastning av petroleumsformuen, petroleumsrente og sparing for Norge. Tusen kroner pr. innbygger, faste priser (2005-kroner)

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Retningslinjene for budsjettpolitikken innebærer en gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter framover, om lag i takt med veksten i fondskapitalen. Avkastningen fra et voksende fond kan gjøre det lettere å møte den framtidige veksten i statens utgifter til pensjoner, helse og omsorg som følger av en aldrende befolkning etter 2010. For å sikre bærekraftige offentlige finanser, er det imidlertid nødvendig med ytterligere tiltak, jf. omtale i avsnitt 3.3 i Nasjonalbudsjettet 2007. I mars 2007 ble et bredt flertall i Stortinget enige om å inngå et bredt forlik om framtidens pensjonssystem. Dette forliket vil sikre trygghet og forutsigbarhet i pensjonssystemet for lang tid framover og uavhengig av skiftende regjeringer.

Bærekraftsindikator nr. 15 er Generasjonsregnskapet: innstrammingsbehovet i offentlige finanser som andel av brutto nasjonalprodukt.

Indikatoren viser om en videreføring av dagens velferdsordninger vil medføre økt skattebyrde for framtidige generasjoner. Indikatoren har de siste årene vist et betydelig langsiktig inndekningsbehov i finanspolitikken. Inndekningsbehovet framstår nå som noe høyere enn i Nasjonalbudsjettet 2006, til tross for at merbruken av petroleumsinntekter i forhold til handlingsregelen er redusert. Dette må ses i sammenheng med at bruken av oljepenger økes noe fra 2006 til 2007, og at generasjonsregnskapet mekanisk viderefører 2007-standarden på offentlige velferdsordninger, jf. nærmere omtale av den langsiktige bærekraften i statens finanser i Nasjonalbudsjettet 2007.



Indikator 15 Innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP. Generasjonsregnskapsberegninger publisert i ulike styringsdokumenter i perioden 2001-2006.

Kilde: Finansdepartementet.

Forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU)

De etiske retningslinjene for SPU ble fastsatt 19. november 2004. Etter retningslinjene skal fondet forvaltes slik at vi sikrer god avkastning over tid som kommer framtidige generasjoner til gode. Samtidig skal vi søke å påvirke selskaper der fondet er investert til å ta sosialt og miljømessig ansvar. Som en siste utvei, vil vi utelukke selskaper for å unngå egen medvirkning til grovt uetisk aktivitet. Regjeringen har besluttet at de etiske retningslinjene skal evalueres innenfor denne stortingsperioden for å sikre at de virker etter intensjonen. Finansdepartementet tar sikte på å starte evalueringsprosessen ved årsskiftet 2007/2008. Det legges opp til en bred prosess, hvor flest mulig instanser blir hørt. Evalueringen vil bli lagt fram for Stortinget i løpet av vårsesjonen 2009.

Finansdepartementet har delegert utøvelsen av eierrettigheter i fondet til Norges Bank. Det overordnede målet for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter er å sikre fondets finansielle interesser. Utøvelsen av eierrettigheter skal bygge på at fondet har en lang investeringshorisont og at investeringene er bredt plassert i de markedene som fondet kan investere i. Hensynet til langsiktig finansiell avkastning vil ofte trekke i samme retning som andre etiske hensyn. For å nå målet om god avkastning over tid, er det derfor naturlig at eierskapsutøvelsen anvendes for å søke å påvirke selskaper i fondet til å respektere grunnleggende etiske normer. Norges Bank har utarbeidet en strategi hvor god selskapsstyring, barns rettigheter og miljø/klimautfordringer står

sentralt for eierskapsarbeidet den kommende fireårsperioden. Regjeringen er positiv til bankens vektlegging i dette arbeidet.

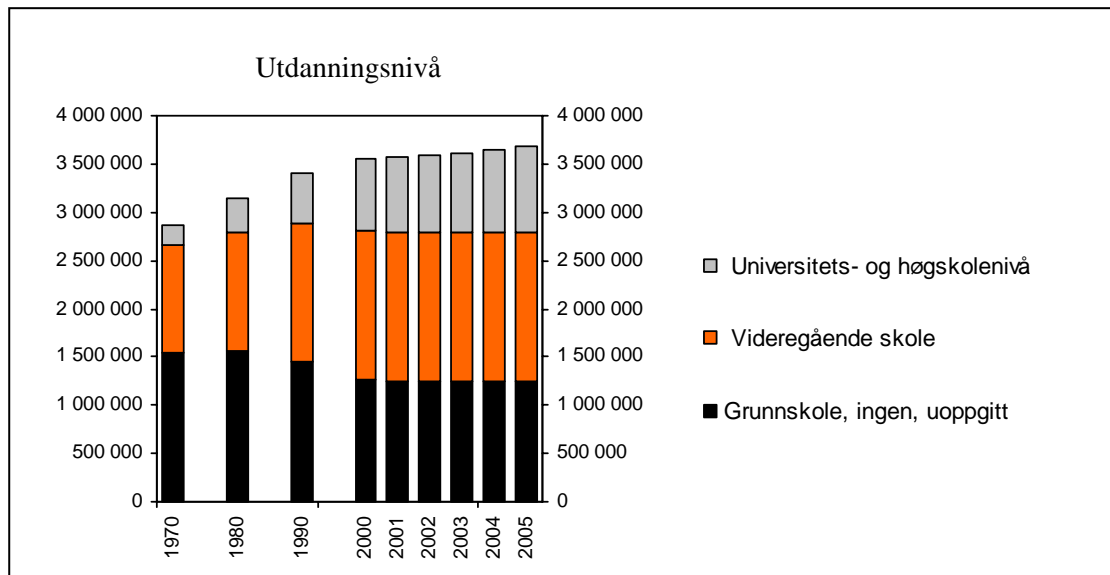
Dersom vi løper en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til produksjon av inhumane våpen, eller til uetiske handlinger eller unnlatelser som for eksempel krenkelser av grunnleggende humanitære prinsipper, grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljøskader, vil det etter de etiske retningslinjene være riktig å selge eierandelene i selskapet. Det er opprettet et uavhengig Etikkråd som gir Finansdepartementet tilrådinger om å utelukke enkeltelskaper på bakgrunn av disse kriteriene. Departementet foretar en selvstendig vurdering av spørsmålet om å utelukke et selskap. Finansdepartementet vil legge vekt på sammenhengen mellom eierskapsutøvelse og vurdering av å utelukke selskaper. Eierskapspåvirkning for å sikre respekt for grunnleggende etiske normer inngår i en virkemiddelkjede der utelukkelse av et selskap er siste utvei. Pr. utgangen av mars 2007 hadde Finansdepartementet utelukket 21 selskaper fra SPU. Publisering av utelukkelse basert på de etiske retningslinjene har vekket internasjonal oppmerksomhet og medført at andre finansaktører har fulgt Etikkrådets anbefalinger og trukket seg ut av samme selskap.

Høyere utdanning og forskning

Forskning og høyere utdanning spiller en viktig rolle når det gjelder oppbygging av den menneskelige kapitalen, som er den viktigste målbare enkeltkomponent i nasjonalformuen. Bærekraftsindikator nr. 16 viser befolkningen fordelt etter høyeste utdanning. Befolkningens utdanningsnivå er en indikator for tilbudet av kvalifisert arbeidskraft til offentlig og privat sektor. Utdanning har betydning for økonomisk vekst og den sosiale og personlige utviklingen. Et høyt utdanningsnivå i befolkningen er en forutsetning for en bærekraftig økonomisk utvikling i et moderne kunnskapssamfunn. Utdanning er viktig for å unngå å havne utenfor arbeidsmarkedet, og skillet mellom de som er innenfor og utenfor arbeidsmarkedet, er den viktigste enkeltfaktor for å forklare inntektsforskjeller i befolkningen. Helse har også nær sammenheng med utdanning og inntektsforskjeller, jf. St.meld.nr.20 (2006-2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller. Utdanningsnivået har steget markant. Andelen av befolkningen med universitets- eller høyskoleutdanning økte fra 7 pst. i 1970 til 24 pst. i 2005.

Styrking av grunnforskning er en overordnet prioritering som skal bidra til økt kvalitet i norsk forskning, og til å gjøre norske forskningsmiljøer i stand til å møte fremtidens utfordringer. Klimaforskning, marin forskning og forskning for miljøvennlig energiteknologi er utpekt som særlig viktige områder i Soria Moria-erklæringen, og hav og energi og miljø er to av fire tematiske prioriteringer i St. meld. nr. 20 (2004-2005) *Vilje til forskning*.

Regjeringen går inn for at Norge skal delta i EUs 7. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter. Mye av forskningen under rammeprogrammet vil være relevant for bærekraftig utvikling. Gjennom kontingenten bidrar dermed Norge til å støtte slik forskning i Europa.



Indikator 16 Antall personer 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Kunnskap om klimaendringer og effekter av disse vil stå helt sentralt som grunnlag for politikkutforming for bærekraftig utvikling både nasjonalt og globalt. Norge har sterke miljøer innen klimaforskning, og deltar aktivt i Det internasjonale polaråret, en stor internasjonal forskningsinnsats som løper fra 2007 til 2009, som vil gi oss verdifull informasjon om utviklingen i klima og miljø i polarområdene.

Nordområdestrategien legger stor vekt på betydningen av kunnskapsutvikling om, for og i Nordområdene. For å sikre høy kvalitet på norsk forskning i fremtiden er det også behov for å styrke rekrutteringen. Regjeringen går inn for å øke antall doktorgradstillinger og postdoktorstillinger, og vil legge særlig vekt på å styrke rekrutteringen til realfaglig forskning.

I 2006 bevilget departementene 665 mill. kroner til direkte miljørelevant forskning gjennom Norges forskningsråd. Innsatsen gjennom Norges forskningsråd vil være viktig for å øke kunnskapen om hva som skal til for å sikre en bærekraftig utvikling.

Inkluderende arbeidsliv

For den enkelte gir sysselsetting inntekt, tilhørighet og trivsel og er en viktig del av det å delta i samfunnslivet. At en stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder står utenfor arbeidslivet, er en trussel mot opprettholdelse av den menneskelige kapitalen. Spesielt er andelen uføre høy i Norge. De siste to årene har ledigheten sunket betydelig, og det har aldri vært flere sysselsatt enn nå. Likevel står vi fortsatt overfor utfordringer i forhold til arbeidsliv og inkludering.

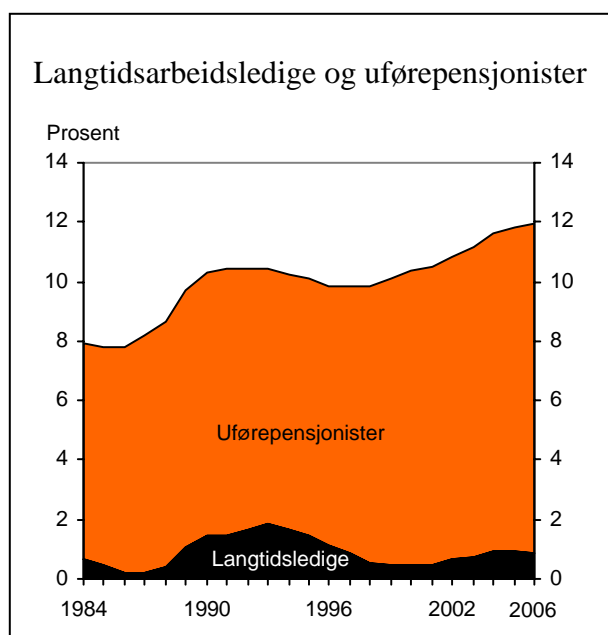
Over åtte pst. av Norges befolkning har innvandrerbakgrunn. Innvandrerbefolkningen er en stor og sammensatt gruppe. I enkelte innvandrergrupper er andelen uføretrygdede og ledige høy. Regjeringen vil legge til rette for at innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.

Regjeringen vil forhindre at det utvikler seg et klasseslett samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig.

I forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2007 la Regjeringen fram en handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og en handlingsplan mot fattigdom. Flere tiltak for å styrke arbeidsmarkedstilknytningen for innvandrere og for å fremme inkludering av utsatte barn og unge er fremmet som en del av Regjeringens handlingsplan mot fattigdom. Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) skaper en ramme for et helhetlig og samordnet tilbud til personer som har behov for bistand til å komme i og stå i et arbeidsforhold.

Regjeringen la høsten 2006 også fram en stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering med forslag til hvordan tiltak, tjenester og stønader best kan utformes for å bidra til at flere kan komme i arbeid. Innvandrerbefolkningens situasjon og muligheter i arbeidslivet er også tema i meldingen.

Tiltak for å redusere antall uførepensjonister og langtidsledige står svært sentralt for Regjeringen. Bærekraftsindikator nr. 17 viser uførepensjonister og langtidsledige som andel av arbeidsstyrken. I 2006 var det registrert 25 000 langtidsledige og over 328 000 på uførepensjon. Det var flere uførepensjonister blant kvinner, men flest langtidsledige menn, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.6 om sysselsettingspolitikken i Nasjonalbudsjettet 2007.



Indikator 17 Langtidsarbeidsledige og uførepensjonister som andel av befolkningen i aldersgruppen 18-66 år

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Universell utforming

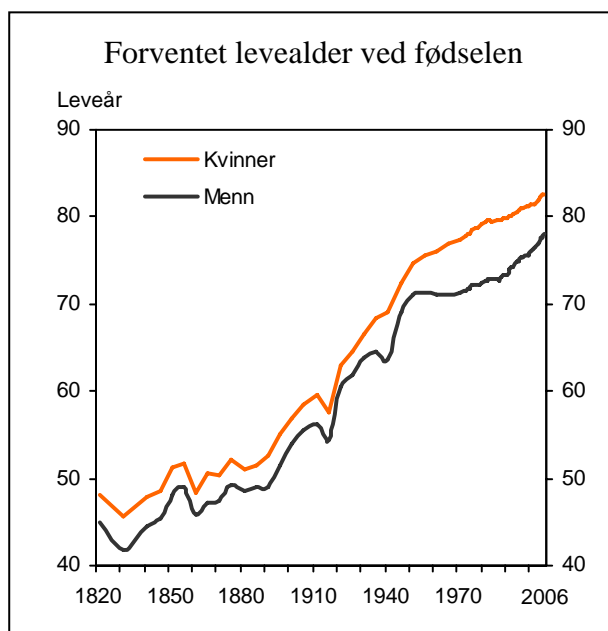
Med bakgrunn i Soria-Moria erklæringen og FN-konvensjonen fra 2006 om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne vil Regjeringen følge opp handlingsplanen for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom universell utforming (2005-2008) med en ny handlingsplan, som skal gjelde fra 2009.

Arbeid mot sosialt betingede helseforskjeller

De fleste store dødsårsaker er sosialt skjevfordelt (i likhet med den aldersspesifikke dødeligheten). De sosiale helseforskjellene er gjennomgripende for de fleste dødsårsaker og for de fleste store sykdomsgruppene.

Regjeringen er opptatt av at alle skal ha like muligheter til å oppnå god helse. Ferske tall fra Nasjonalt folkehelseinstitutt viser imidlertid at helseforskjeller som følger utdannings-, yrkes- og inntektskategorier i befolkningen er betydelige og trolig økende i Norge.

Levealderen har økt i Norge i snart to hundre år. Forventet levealder for menn er nå 78,1 år, mens den for kvinner er 82,7 år. Bærekraftsindikator nr. 18 er Forventet levealder ved fødselen. Forventet levealder er en indikator som fanger opp viktige forhold knyttet til helse og velferd. En viktig grunn til økningen i forventet levealder historisk er at dødeligheten blant spedbarn og barn har sunket. For nedgangen i dødeligheten framover er det særlig nedgang i dødelighet i høyere aldersklasser som vil bidra.



Indikator 18 Forventet levealder ved fødselen etter kjønn. 1815-2003

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Brunborg 2004).

I forbindelse med st.meld. nr 20 (2006-2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller er det fastsatt mål, virkemidler og indikatorer for sosiale helseforskjeller. Meldingen inngår som del av Regjeringens politikk for sosial utjevning, inkludering og fattigdomsbekjempelse sammen med St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering og St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring. Arbeidet mot sosiale helseforskjeller kombinerer målrettet innsats mot spesielt utsatte grupper med generelle velferdsordninger og befolkningsrettete tiltak.

De europeiske medlemslandene i Verdens helseorganisasjon vedtok i 2004 en handlingsplan for barns miljø og helse. Norge vil utvikle en nasjonal plan på området som omfatter en strategisk handlingsdel i et tiårsperspektiv. Dokumentet skal

medvirke til bedre oversikt over barn og unges helse og over miljøfaktorer som virker inn på denne.

6.7 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Regjeringens hovedmål:

Regjeringen vil verne det materielle grunnlaget for samisk kultur.

Delmål og viktige handlinger:

- Regjeringen mener at Sametinget bør ha reell innflytelse på områder som er viktig for det samiske samfunn.
- Regjeringen vil arbeide for at vern i samiske områder virker styrkende for samisk kultur med næringer og samfunnsliv.

6.7.1 Nærmere om Regjeringens politikk

I Soria Moria-erklæringen slår regjeringspartiene fast at Sametinget må ha reell innflytelse på områder som er viktig for det samiske samfunn. Regjeringen tar sikte på å legge frem en ny stortingsmelding om samepolitikken høsten 2007. I denne meldingen vil ulike problemstillinger knyttet til samisk perspektiv i miljø- og ressursforvaltningen bli tatt opp. Tradisjonelle samiske næringer som duodji (brukskunst), reindrift, fiske og utmarksnæringer er nært knyttet til naturen. Miljøperspektivet og bærekraftig utvikling er derfor viktige elementer i samiske næringer og i samiske områder. Reindriftnæringen 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. 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.

Norske myndigheter har rettslige forpliktelser når det gjelder vern av det materielle grunnlaget for samisk kultur, bl.a. gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Konvensjonens art. 27 setter grenser for arealinngrep som er til skade for samenes kultur og dens naturgrunnlag. I ILO-konvensjon nr. 169 Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater heter det at "I samarbeid med vedkommende folk skal myndighetene treffe tiltak for å verne og bevare miljøet i de områder der de lever". Konvensjonen innebærer også at Regjeringen har en plikt til å konsultere samene i saker som kan få direkte betydning for dem. Konvensjonen om biologisk mangfold har bestemmelser om urfolk. Sentrale miljøutfordringer for samiske næringer og kultur er knyttet bl.a. til klimaendringer, overfiske og arealvern for reindriften.

Sametinget skrev i sin årsmelding for 2003 "Sametinget har uttrykt motstand mot at verneplanarbeidet skjer uten at internasjonal miljørett og internasjonal urfolks rett sees i en nødvendig og helhetlig sammenheng. Vern i samiske områder må innebære en likeverdig deltakende verneprosess, et verneinnhold og forvaltningsregimer som

ikke virker fremmedgjørende, men styrkende for samisk kultur med næringer og samfunnsliv. Sametinget har også bedt om at det utarbeides klare retningslinjer for hvordan verneprosesser skal gjennomføres for å sikre en likeverdig samisk deltakelse.”

Regjeringen legger opp til en nær dialog med påfølgende konsultasjoner mellom Sametinget og ulike departementer om utformingen av mål og tiltak som sikrer oppfølgingen knyttet til samisk perspektiv i miljø- og ressursforvaltningen. Samerettutvalgets fikk ved kgl. res. 1. juni 2001 i oppdrag å ”utrede generelt spørsmålene omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen av land og vann i samiske bruksområder utenfor Finnmark fylke. Utvalget ventes å avlevere sin utredning høsten 2007.

Det er tidligere inngått en avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Prosedyrene ble fastsatt ved kgl. res. 1. juli 2005. Ordningen bygger på følgende grunnelementer:

- Sametinget må ha fullstendig informasjon om relevante forhold i den aktuelle saken så tidlig som mulig, og på alle stadier i behandlingen av en sak.
- Sametinget må gis tid til å vurdere aktuelle spørsmål og til å gi tilbakemelding.
- Det skal legges til rette for at konsultasjonsprosessene ikke avsluttes så lenge Sametinget og staten antar det er mulig å oppnå enighet om saken.

Siden inngåelsen av avtalen om konsultasjonsprosedyrer er det blitt avholdt konsultasjoner med Sametinget i en rekke saker. Miljøverndepartementet og Sametinget arbeider nå også for å fastsette nærmere retningslinjer for konsultasjoner i saker om utarbeidelse av verneplaner innenfor rammene av den generelle konsultasjonsavtalen.

7 Bred medvirkning og oppfølging

En bærekraftig utvikling krever deltakelse og bidrag fra mange parter. Regjeringen ønsker å føre en politikk som oppmuntrer næringsliv, organisasjoner, forvaltning, skoler og utdanningsinstitusjoner og den enkelte til å delta aktivt i dette arbeidet.

7.1 Samfunnsansvar i næringslivet

Næringslivets evne til innovasjon i retning av mer bærekraftige produksjonsprosesser og vilje til å ta samfunnsansvar er sentral for arbeidet for bærekraftig utvikling. Regjeringen vil intensivere arbeidet med å fremme samfunnsansvar i næringslivet. I St.meld. nr.13 (2006-2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap* slår Regjeringen fast at den forventer at alle selskaper tar samfunnsansvar enten de er offentlig eller privat eid. Regjeringen har endret mandat og sammensetning av Kompakt, konsultasjonsforumet med næringslivet for å fremme samfunnsansvar. Formålet i Kompakt er å utbre oppslutningen om bedrifters samfunnsansvar i norsk næringsliv, uttrykt gjennom OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og prinsippene i FNs Global Compact (se boks x). For å konkretisere arbeidet, er det besluttet opprettet tematiske arbeidsgrupper på områdene "Level Playing Field" og "Næringsvirksomhet i utviklingsland". Det er planlagt ytterligere arbeidsgrupper på "Ethiske og grønne leveransekjeder" samt "Næringsliv og menneskerettigheter".

Norge vil søke å stimulere samarbeidet mellom internasjonale institusjoner, myndigheter og næringslivet med CSR. Den internasjonale samfunnsansvarskonferansen (Partnerships for Sustainable Development) som ble arrangert av Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet 28-30 mars 2007, er et uttrykk og et virkemiddel for å utbre Regjeringens forventninger om ansvarlig forretningspraksis i næringslivet. Disse forventningene skal også reflekteres i utenriktjenestens bistand til norsk næringsliv i utlandet.

Alle land bør oppfordre sitt næringsliv til å ta økt samfunnsansvar samt bli etterprøvd på sin innsats og måloppnåelse. Regjeringen mener at norsk næringsliv, særlig de selskaper som operer i land der det er fravær av nasjonal utforming, iverksetting og håndheving av internasjonale sosiale, etiske og miljømessige forpliktelser og standarder, bør vise et særskilt samfunnsansvar ved å benytte de beste standardene tilgjengelig og sin beste praksis når de opererer i slike land. Regjeringen vil oppfordre land og selskaper til å slutte opp om internasjonalt anerkjente rapporteringsnormer slik at bedriftene kan bli etterprøvd på sin innsats (slik som Global Reporting Initiative, GRI). Rapportering er viktig for at innkjøpere, investorer og forbrukere kan ta informative valg og sikre troverdigheten til den frivillige innsatsen og GRIs rapporteringsregler blir utprøvd i et økende antall av verdens største bedrifter. Imidlertid bør rapportering generelt gjøres enklere for næringslivet for å samle bredere oppslutning.

Også utviklingsland og land med overgangsøkonomier, bør slutte opp om internasjonale samfunnsansvarsnormer for næringslivet slik de kommer til uttrykk i multilaterale initiativ (prinsippene i FNs Global Compact) samt oppfordre til tilpasset regionalisering av andre typer intergovernmentale initiativ (som OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper). Landenes strategier for fattigdomsreduksjon,

bærekraftig utvikling, økonomisk vekst og næringsutvikling bør integrere retningslinjer og prinsipper for samfunnsansvar. De industrialiserte landene bør bidra med teknisk, administrativ og økonomisk assistanse til å etablere slike initiativ.

Storebrand er som eneste norske selskap inne på Global 100-listen over verdens mest bærekraftige selskaper i 2007. Storebrand slår fast at satsingen på miljø og samfunnsansvar gir en meravkastning. World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) er en særlig sentral aktør med mange store internasjonale selskaper som medlemmer (deriblant Statoil, Norsk Hydro, Det norske Veritas, Storebrand m.fl.). NHO er WBCSDs representant i Norge. Det er også etablert fora i næringslivet i Norge som arbeider med ulike tema innenfor miljøvernpolitikken. Birkebeinerlaugets bedriftsforsamlings Miljøutvalg (BBU) er et slikt forum.

Global Compacts 10 prinsipper for samfunnsansvar i næringslivet

I en tale til World Economic Forum 31. januar 1999, oppfordret tidligere generalsekretær i FN, Kofi Annan, næringslivsledere til å bli med på et internasjonalt initiativ – Global Compact – som ville føre selskaper sammen med FN-byråer, arbeidsliv og sivilsamfunn for å støtte universelle miljømessige og sosiale prinsipper. I dag arbeider flere tusen selskaper fra hele verden, samt arbeidslivs- og andre organisasjoner med på å fremme ti universelle prinsipper for menneskerettigheter, arbeidslivsstandarder, miljø og anti-korrupsjon.

Menneskerettigheter

1. prinsipp: Bedrifter skal støtte og respektere vernet om internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, og
2. prinsipp: sikre seg at de ikke medvirker til menneskerettighetsbrudd

Arbeidslivsstandarder

3. prinsipp: Bedrifter skal overholde organisasjonsfriheten og den reelle anerkjennelse av retten til kollektive forhandlinger,
4. prinsipp: sette en stopper for alle former for tvangsarbeid,
5. prinsipp: reelt bringe barnearbeid til opphør og
6. prinsipp: sette en stopper for diskriminering i forhold til ansettelse og yrke

Miljø

7. prinsipp: Bedrifter skal støtte et føre-var-prinsipp i forhold til miljøutfordringer,
8. prinsipp: ta initiativ for å fremme økt ansvarlighet i forhold til miljøet og
9. prinsipp: oppmuntre til utvikling og spredning av miljøvennlig teknologi

Anti-korrupsjon

10. prinsipp: Bedrifter skal motarbeide alle former for korrupsjon, inkludert utpressing og bestikkelser

Det er behov for at næringslivet øker bruken av miljøledelsessystemer og merkeordninger, at det satser på miljøvennlig teknologi- og produktutvikling og utvikler mulighetene for eksport av miljøteknologi og miljøvennlige løsninger. Miljøledelsessystemer som ISO 14001, EMAS og Miljøfyrtårnprogrammet, miljørapportering etter regnskapsloven, miljømerking (som Svanemerket) og miljøsertifisering er viktige hjelpemidler. Et virkemiddel for å stimulere til miljøvennlig næringsutvikling er GRIP senter for bærekraftig produksjon og forbruk.

I arbeidet med denne strategien har både bedrifter enkeltvis og næringsorganisasjoner som NHO, HSH, Norges Rederiforbund og andre gitt verdifulle innspill. Det er enighet mellom myndighetene og næringslivet om at arbeidet for bærekraftig utvikling krever både langsiktighet og et internasjonalt perspektiv. Dialogen med næringslivet vil videreføres etter at strategien er lagt fram.

Også fagbevegelsen har en viktig rolle i arbeidet for bærekraftig utvikling. Problemstillinger knyttet til utslipp, kjemikalier, støy og andre miljøbelastninger henger nært sammen med spørsmål om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse. Et godt miljø er av avgjørende betydning for sosial og økonomisk utvikling. Landsorganisasjonen i Norge (LO) driver en omfattende aktivitet rettet mot det ytre og indre miljøet på arbeidsplassen og flere tusen LO-organiserte gjennomgår hvert år kurs i Helse, miljø og sikkerhet (HMS) i samarbeid med studieforbundet AOF. LO er trolig Norges viktigste aktør i arbeid mot utestengelse fra arbeidslivet, som er en Regjeringens indikatorer for bærekraftig utvikling. LO sentralt og Norsk Sjømannsforbund har vedtatt å gå inn i et opplegg med klimanøytrale flyreiser. De vil kjøpe klimakvoter ved ansattes flyreiser tilsvarende utslippene fra reisen.

7.2 Lokalforvaltningens rolle

Kommunene er både tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og demokratiske organer med ansvar for samfunnsutvikling, og er derfor viktige i arbeidet med miljø og bærekraftig utvikling. De har et hovedansvar for arealforvaltningen gjennom planlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven. Energi, avfallshåndtering, avløpsrensing, lokal luftforurensing og viltforvaltning er viktige områder hvor kommunene har en sentral rolle. En god lokal forankring av miljøvernpolitikken er nødvendig for å bidra til nasjonale og internasjonale miljømål, og for å sikre miljøkvaliteter som har betydning for helse, trivsel og velferd.

Kommunenes arealpolitikk er viktig for bærekraftig utvikling lokalt og for en miljøriktig arealanvendelse. Bygningsmassen har negativ innvirkning på flere miljøområder. Lokalisering av utbyggingsområder er vesentlig for transportbehovet i samfunnet og er en viktig rammebetingelse for samferdselssektorens miljøutfordringer.

Regjeringen er opptatt av å vurdere hvordan kommunene i sterkere grad kan bruke plan- og bygningsloven for å legge til rette for et utbyggingsmønster som reduserer transportbehovet, sikrer landbruks-, natur- og friluftsområder mot unødig nedbygging og skape gode bomiljøer. Planlegging av løsninger for fornybar energi vil også være et viktig tema. Regjeringen vil derfor fremme en ny plandel av plan- og bygningsloven med økt vekt på bærekraftig arealpolitikk, kunnskap om miljøvirkninger av tiltak, langsiktige arealavklaringer og samordning på tvers av sektorer og forvaltningsgrenser.

Kommunene kan søke støtte til energiplanlegging fra Enova. I 2006 var det 62 kommuner som fikk slik støtte. *Grunnfond for energieffektivisering og fornybar energi* vil være på 20 milliarder kroner i 2009 og vil bidra til at bevilgningene til Enova stiger fra dagens 710 millioner kroner til 1,6 milliarder i 2010. I forlengelsen av energiplanleggingen kan kommuner også søke om midler til investeringer. Kommunene kan dessuten sammen med næringslivet legge til rette for energireduksjoner i næringsbygg. Dette kan redusere utslipp til luft.

Regjeringen legger vekt på lokaldemokratiet og det kommunale handlingsrommet. Regjeringen har derfor gjennom statsbudsjettet gitt kommuneøkonomien et skikkelig økonomisk løft. Dette gir kommunene bedre mulighet til å prioritere miljøarbeid og bidra til en bærekraftig utvikling enn noen gang tidligere.

Kommunenes sentralforbund (KS) er en viktig samarbeidspartner i arbeidet for bærekraftig utvikling. Miljøverndepartementet har for perioden 2006 – 2010 inngått et samarbeid med KS om programmet ”Livskraftige kommuner – kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling”. Programmet er en oppfølging av Bondevik II-regjeringens varslede satsing på lokalt miljøvern og bærekraftige lokalsamfunn i St.meld. nr. 21 (2004-2005). Regjeringen har videreført og forsterket satsingen.

Erfaringer fra Livskraftige kommuner skal bringes inn i konsultasjonsordningen mellom KS og staten for å videreutvikle nasjonale virkemidler som støtter opp under det lokale arbeidet. Programmet fokuserer på tema som støtter opp under det nasjonale arbeidet med bærekraftig utvikling, og gir kommunene drahjelp til det lokale arbeidet med å utvikle en offensiv politikk for miljø og samfunnsutvikling. Alle landets kommuner inviteres til å delta i programmet.

KS har hilst denne satsingen velkommen. I følge KS har de siste årenes fokus på effektivisering av tjenesteproduksjonen gjort det til en utfordring å få oppmerksomhet om det langsiktige arbeidet for miljø- og samfunnsutvikling i kommunene. Nå vil kommunene få drahjelp til det lokale arbeidet med å utvikle livskraftige kommuner. Fylkesmannen skal være miljøfaglig støttepartner for kommunene, og fylkeskommunene vil være viktige veilednings- og samordningsmiljøer. Arbeidet skal knyttes opp mot planer og programmer som er i gang, og forsterke disse i miljøvennlig og bærekraftig retning.

Over hele landet skal det etableres kommunenettverk. Hvert nettverk bør bestå av 4-6 kommuner. Nettverkene vil arbeide med temaer som:

- Klima og energi
- Viktige arealpolitiske hensyn
- Framtidsrettet produksjon og forbruk
- Kulturminner og kulturmiljøer
- Friluftsliv, folkehelse og livskvalitet
- Miljøsamarbeid med lokalsamfunn i Sør og Øst.

KS opplyser at 118 kommuner er med i ulike nettverk medio april 2007. Et eksempel på nettverk er Klima- og energinettverket med kommunene Oppegård, Lørenskog, Ski, Fredrikstad og Oslo i samarbeid med Akershus fylkeskommune.

Indikatorer er viktige for måloppnåelse. I forbindelse med Livskraftige kommuner arbeides det derfor med indikatorer. Utviklingen av indikatorer ses i sammenheng med de nasjonale bærekraftindikatorene. Utviklingen av et sett med indikatorer kan også danne grunnlag for videreutvikling av Kommune Stat Rapportering (KOSTRA) som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhets prioriteringer, dekningsgrader, bruksrater og produktivitet.

Kommunesektoren har betydelige innkjøp av varer og tjenester. Gjennom et samarbeid med KS i forbindelse med utarbeidelsen av en handlingsplan for miljø og samfunnsansvar i offentlige innkjøp, vil Regjeringen bidra til å sikre at kommuner og fylkeskommuner har økt fokus på miljø- og samfunnsansvar i egne innkjøp.

Gjennom Lokal Agenda 21 og deltakelse i prosjekter som Foregangskommuner og Miljøfyrtårnprogrammet har mange kommuner de senere årene satt fokus på globale miljøspørsmål og klima, og søkt å øke engasjementet og deltakelsen i miljøpolitikken lokalt. En viktig erfaring i denne sammenheng er at lokale myndigheter kan utløse handling i felles gjennomføring med næringsliv og organisasjoner. Kommunen opptrer da ikke som myndighetsutøver eller tjenesteprodusent, men som initiativtaker til samarbeidsprosjekter.

Formidling av kunnskap om muligheter og løsninger som finnes lokalt er et viktig element i arbeidet med bærekraftig utvikling. Idébanken er en stiftelse som bidrar med praktiske eksempler på hvordan kommuner kan fremme nyskapende løsninger for et bedre miljø og styrke lokale og globale fellesskap. 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.

7.3 Frivillige organisasjoner

De frivillige organisasjonene spiller en viktig rolle i det norske demokratiet lokalt og nasjonalt. Organisasjonene har en viktig rolle i det å øke kunnskapen om miljø- og utviklingsspørsmål, og har en pådriverrolle i å sette disse spørsmålene på samfunnets dagsorden. De er også viktige deltakere i det praktiske miljøarbeidet. Regjeringen ønsker å sikre en fortsatt viktig rolle for de frivillige organisasjonene nasjonalt og internasjonalt og ser dem som svært viktige alliansepartnere i arbeidet med bærekraftig utvikling.

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

Norske, frivillige organisasjoner spiller også en viktig rolle i utviklingssamarbeidet, både som dialogpartner og i gjennomføringen av konkrete utviklingstiltak. Denne delen av virksomheten bidrar både til å styrke det sivile samfunn i utviklingslandene og til å sikre forankring av vår utviklingspolitikk i norske kompetansemiljøer.

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

Den norske kirke, sammen med andre kirkesamfunn og en rekke kirkelige og kristelige organisasjoner, er engasjert i arbeid for å øke miljøbevisstheten blant

medlemmene og i befolkningen for øvrig. De viser blant annet til nødvendigheten av endringer i enkeltmenneskers forbruk, motiverer til bistandsarbeid og tar del i utviklingsarbeidet i land i sør. Dette omfatter både nødhjelp og langsiktig arbeid for å bekjempe fattigdom og fremme sosial utvikling gjennom utdannings-, helse- og landbruksprosjekt samt arbeid for å slette fattige lands gjeld.

I arbeidet med strategien for bærekraftig utvikling er det gjennomført flere høringer hvor organisasjonene har kommet med konstruktive innspill. Regjeringen vil invitere organisasjonene til videre medvirkning. Flere av forslagene som er spilt inn fra organisasjonene, er blitt fulgt opp av Regjeringen, blant annet i form av omlegging av CO₂-avgifter og bilavgifter.

7.4 Miljøinformasjon, den enkeltes rolle og bærekraftig forbruk

I Soria Moria-erklæringen ønsker regjeringspartiene å legge til rette for en tettere sammenheng mellom forbruker- og miljøspørsmål og gjøre det enklere for folk å være miljøvennlig i hverdagen.

Hver enkelt kan bidra til en bærekraftig utvikling ved å velge produkter og tjenester som belaster miljøet minst mulig. I mange tilfeller kan det være vanskelig og tidkrevende å finne ut hvilke miljøbelastninger bruk og framstilling av et enkelt produkt eller tjeneste medfører. Grønne skatter og avgifter er med på å sette en pris på miljøkostnadene som oppstår ved produksjon og forbruk. I de fleste tilfeller er pris et viktig kriterium i forbrukernes valg mellom ulike alternativer. Bruk av økonomiske virkemidler egner seg derfor godt til å vri forbruket mot produkter som gir lav miljøbelastning, selv om den enkelte forbrukers ikke gjør produktvalg ut ifra en miljøvurdering.

God informasjon er viktig for at forbrukeren skal kunne ta hensyn til miljø ved innkjøp og forbruk. Retten til miljøinformasjon er i Norge både grunnlovsfestet og styrket gjennom en egen lov. Norge ratifiserte Århus-konvensjonen av 1998 i mai 2003, men loven om rett til miljøinformasjon går på flere områder lengre. Loven forplikter offentlige forvaltningsorganer til å gjøre informasjon om miljøtilstanden og miljøforhold innenfor sine ansvarsområder allment tilgjengelig. Allmennhetens rett til å få miljøinformasjon hos offentlige organer styrkes ved særskilte innsyns- og saksbehandlingsregler som går lengre enn offentlighetsloven. De som driver virksomhet i offentlig og privat sektor, får etter loven plikt til å ha 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. For at miljøinformasjon skal kunne avslås, må det være reelle og saklige grunner for det og informasjonen eller dokumentet den finnes i være unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven. Miljøverndepartementets foreløpige evaluering av loven tyder på at den fungerer godt, men at den bør gjøres enda mer kjent. Bruk av elektroniske medier er viktig i denne sammenheng, og Regjeringen legger til grunn at informasjon på offentlige nettsted skal gjøres tilgjengelig for alle. I tråd med dette har nettportalen **regjeringen.no** talegjengivelse og tilstreber også ellers WAI-standard (Web Accessibility Initiative).

Miljømerking har til hensikt å gi hver enkelt en mulighet til selv å velge ut fra miljø og etiske hensyn. Det finnes en rekke merkeordninger for miljø og etisk produksjon i Norge og andre land. I Norge finnes det to offisielle miljømerker, den nordiske Svanen og EUs Blomsten. Stiftelsen Miljømerking i Norge ivaretar forpliktelsene for begge på oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet, (som er ansvarlig for forbrukersaker). Fairtrade Max Havelaar er en annen utbredt merkeordning. Den jobber for å gi småbønder og arbeidere i utviklingsland bedre levevilkår. Ø-merket markerer at et produkt er økologisk produsert etter sertifiseringsinstansen Debios krav.

Regjeringen vil styrke den nordiske miljømerkeordningen Svanen. En ny forskrift for offentlig innkjøp, som gjelder fra årsskiftet 2007, åpner for at miljømerker kan benyttes som dokumentasjon av krav som stilles ved innkjøp. Regjeringen vil også bidra til at Svanen og EUs miljømerke Blomsten samordnes i arbeidet med miljøkriterier for ulike produktgrupper. Regjeringen vil styrke miljøinformasjonen og gjøre miljømerker bedre kjent i offentligheten. Organisasjonen Grønn hverdag arbeider for å gjøre det lettere for mennesker selv å ta ansvar for miljø og utvikling gjennom praktiske handlingsvalg.

7.5 Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser

Offentlig sektor - staten, fylkeskommunene og kommunene - påvirker miljøet og sosiale forhold både i Norge og internasjonalt som forbruker, produsent, byggherre og eiendomsforvalter. Offentlig sektor kjøper årlig inn varer og tjenester for rundt 275 milliarder kroner (2005); statens andel er rundt 100 milliarder kroner. Innkjøp og bruk av varer og tjenester har et stort potensial for å bidra til å redusere miljøbelastninger, og offentlig sektor kan også bidra til etisk forsvarlig produksjon, handel og forbruk.

I St. meld. nr 26 (2006-2007) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand presenterte Regjeringen nye tiltak som skal styrke arbeidet med miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Når det gjelder miljøansvar i offentlige innkjøp vil Regjeringen ha fokus på tiltak rettet mot klima og energi, helse- og miljøfarlige kjemikalier og biologisk mangfold. Avfallsforebygging og effektiv ressursutnyttelse er en del av dette. Miljøhensyn, etiske og sosiale hensyn i offentlige anskaffelser skal bidra til en effektiv offentlig sektor og et konkurransedyktig næringsliv. Regjeringen ser det som viktig at statlige virksomheter tar et særlig ansvar for å gå foran som ansvarlig innkjøper og forbruker. Det skal derfor utformes en politikk for statlige innkjøp med krav og målsetninger for innkjøp av prioriterte produktgrupper. Det skal også arbeides for at statlige virksomheter med betydelige miljøkonsekvenser innfører tredjepartssertifiserte miljøledelsessystemer som ISO 14001 eller EMAS. Alle statlige virksomheter skal som minimum ha et enkelt system for miljøledelse. Regjeringen vil bidra til bedre statistikk og rapportering om miljøeffektene av statlige innkjøp.

Regjeringen vil medvirke til at kommuner og fylkeskommuner øker fokus på miljø- og samfunnsansvar. Regjeringen vil bl.a. samarbeide med Kommunenes sentralforbund og gjennomføre kompetansetiltak og veiledning. Det vil legges til rette for bruk av forsknings- og utviklingskontrakter under Innovasjon Norge for å stimulere til samarbeid mellom bedrifter og offentlige kunder om miljøteknologi,

Det er viktig å utvikle kompetansen for offentlige innkjøpere om miljøhensyn og samfunnsansvar. Høsten 2005 nedsatte derfor Miljøverndepartementet et treårig rådgivende Panel for miljøbevisste offentlige innkjøp. Det har bl.a. medlemmer fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Statens forurensningstilsyn, Statsbygg, NHO og LO. GRIP senter etablerte i 2005 et 5-årig nasjonalt kompetanseprogram for miljøbevisste innkjøp. Panelet og GRIP senter vil fremme kompetansen om miljøhensyn til offentlige innkjøpere. Vi vil samarbeide med andre land gjennom FN, EU og Nordisk ministerråd bl.a. for å utvikle kriterier, praktiske verktøy og indikatorer for offentlige anskaffelser. Regjeringen vil om kort tid legge fram en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser

7.6 Utdanning for bærekraftig utvikling

Kunnskap er en helt sentral forutsetning for å lykkes i arbeidet med en bærekraftig utvikling, og skoler og andre utdanningsinstitusjoner kan her gi viktige bidrag. Miljøverndepartementet og Kunnskapsdepartementet presenterte sammen 14. desember 2006 Norges oppdaterte Strategi for utdanning om bærekraftig utvikling for grunnopplæringen – *Utdanning for bærekraftig utvikling*. Norge ligger på dette området langt fremme i forhold til de fleste andre land. Strategien er et bidrag til Norges oppfølging av FNs utdanningstiår for bærekraftig utvikling som strekker seg fra 2005 til 2014, og er en oppfølging av den europeiske strategien på samme område.

Strategien beskriver flere sentrale utdanningstiltak for bærekraftig utvikling rettet mot barn og unge i Norge. Et tiltak som har vakt interesse, er det interaktive nettstedet *sustain.no*, hvor norske skoler og forskningsinstitusjoner samarbeider om problemstillinger og dokumentasjon av status på sentrale miljøområder. Et annet viktig verktøy for skoler er det internettbaserte Nettverk for miljølære [www.miljolare.no]. Her kan elever og lærere hente informasjon om tema knyttet til bærekraftig utvikling og legge inn resultatene av sitt eget arbeid.

Miljøinformasjonen er oppdatert ved at Nettverk for miljølære er knyttet til Miljøstatus i Norge [www.miljostatus.no], som gir oversikt over miljøtilstanden i hele landet. I Nettverk for miljølære samarbeider Utdanningsdirektoratet med Miljøverndepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Det er også et samarbeid med organisasjoner som Forbrukerrådet, Idébanken, Grønn hverdag og Sabima. Nærmere 2700 skoler er registrert som brukere av nettstedet.

Gjennom satsingen ”Regnmakerne” har Enova og Utdanningsdirektoratet sendt alle barneskoler klassesett av en bok med tekst av den anerkjente ungdomsbokforfatteren Klaus Hagerup der energi er et sentralt tema. En undersøkelse fra norsk Gallup viser at 70 % av alle elever på 5. trinn har lest boken, og mange elever har gitt tilbakemeldinger om sine refleksjoner rundt jordas framtid.

Opplæringsprogrammet ”Lære med skogen” er et samarbeid mellom Landbruks- og matdepartementet og skog- og trebruksnæringene. De senere årene har 120–150 tusen elever årlig benyttet Lære med skogen. I tillegg har over 2000 lærere hvert år deltatt på etterutdanningskurs. Det har også vært et nært samarbeid med mange av lærerutdanningsinstitusjonene. Andre nettbaserte utdanningstiltak er

www.treveen.no, som setter fokus på bruk av tre i samfunnet og
www.energiveven.no som er Lære med skogens verktøy for energibruk med spesielt
vekt på bioenergi.

Et interaktivt verdensatlas, Globalis, er utviklet av FN-sambandet i samarbeid med GRID Arendal og Høgskolen i Hedmark. Det er et verktøy med særlig forbindelse til FNs tusenårsmål. Prosjektet er støttet av Utenriksdepartementet, Norad og Tusenårsmålskampanjen. "YouthXchange" som er UNEPs undervisningshefte om bærekraftig forbruk og livsstil er oversatt til norsk og bearbeidet for bruk i ungdomsskolen og videregående skole. Kunnskapsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og EU støtter prosjektet "The Consumer Citizenship Network" i en satsing på utdanning for bærekraftig utvikling. Prosjektet er en del av Erasmusprogrammet og ledes fra Høgskolen i Hedmark.

Flere Universiteter og høyskoler tilbyr kurs på høyere nivå om bærekraftig utvikling og ulike sider ved utvikling og miljø. Senter for utvikling og miljø ved Universitetet i Oslo ble opprettet som svar på Brundtlandrapporten og har bærekraftig utvikling som kjerneområde for sin undervisning.

Målet med å styrke forskning, utdanning og opplæring på området bærekraftig utvikling er å bidra til kunnskapsoppbygging og økt innsikt i viktige årsakssammenhenger. Klimaforskning, marin forskning og forskning for miljøvennlig energiteknologi er utpekt som særlig viktige områder i Soria Moria-erklæringen.

Barnehageloven, som trådte i kraft 1. januar 2006, sier at barnehagens verdigrunnlag omfatter å fremme forståelse for bærekraftig utvikling hos barna. Dette er videreført i rammeplanen som trådte i kraft 1. august 2006. Rammeplanen regulerer barnehagens innhold og oppgaver, og stadfester at det er et mål at barn skal få en begynnende forståelse av betydningen av en bærekraftig utvikling.

7.7 Oppfølging

Regjeringen har som mål å gjøre Norge til et foregangsland for bærekraftig utvikling. Strategien for bærekraftig utvikling angir hovedretningen i dette arbeidet. Det er avgjørende at denne strategien følges opp. Regjeringen vil bidra til at bærekraftig utvikling får en fast plass på det politiske sakskartet nasjonalt og internasjonalt. Vi vil skape oppmerksomhet rundt behovet for bærekraftig utvikling og inspirere og mobilisere befolkningen til en dugnad for bærekraftig utvikling. Det er et stort og utappet potensial på dette området.

Regjeringen har positiv erfaring med å invitere mange aktører til deltakelse i en bred prosess i arbeidet med strategien. Handlingsplanen som strategien avløser, ble, til tross for en generelt god mottakelse, kritisert for å være for mye en ren statlig plan og uten tilstrekkelige oppfølgingsmekanismer. Regjeringen har derfor sett det som viktig at prosessen med å utvikle en ny strategi ble en bred og åpen prosess der andre samfunnsaktører har kunnet medvirke med sitt syn og med vekt på oppfølging. Regjeringen ønsker å videreføre dette samarbeidet med organisasjoner, næringsliv, kunnskapsmiljøer og lokalforvaltning i den videre oppfølgingen av strategien.

Vi har et spesielt ansvar for å følge opp strategien i Nasjonalbudsjettet og i andre meldinger. På miljøområdet er strategien samordnet med og blir konkretisert blant annet gjennom egne meldinger om helse- og miljøfarlige kjemikalier, om klimapolitikken og i meldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. For å sørge for god koordinering mot hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk, vil Regjeringens arbeid for å følge opp strategien omtales i det årlige nasjonalbudsjettet og i langsiktige plandokumenter. Slik sikrer man også at arbeidet med bærekraftig utvikling blir behandlet av Stortinget hvert år, noe som vil bidra til å holde temaet på den politiske dagsorden.

Det er viktig med god politisk koordinering av arbeidet fordi arbeidet med bærekraftig utvikling. Derfor blir arbeidet koordinert av politikere i et statssekretærutvalg. Den praktiske koordineringen av arbeidet med bærekraftig utvikling er forankret i Finansdepartementet. Det er bred politisk støtte for dette, og det er bred støtte også blant norske organisasjoner alt i fra næringsliv til miljø. Denne organiseringen av bærekraftarbeidet blir av den svenskugandiske wvalueringsgruppen trukket fram som unik og svært positivt i en internasjonal sammenheng, og de anbefaler sterkt at denne forankringen videreføres.

Regjeringen er enig i dette: Arbeidet med bærekraftig utvikling innebærer å se økonomi, miljø og sosiale forhold i sammenheng. Det er viktig at arbeidet i årene framover knyttes opp mot budsjettprosessen og nasjonalbudsjettet, som er Regjeringens viktigste planleggingsdokument. Det dreier seg om å se økonomiens virkemåte og den økonomiske politikken i sammenheng med bærekraftig utvikling. Finansdepartementet har et særlig ansvar for effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det har ansvar for økonomisk og etisk forvaltning av Statens Pensjonsfond – Utland. Det vurderer økonomiske sider ved miljøtiltak og internasjonale forpliktelser. For å fremme bærekraftig utvikling, er det viktig med tverrgående kostnadseffektive virkemidler. Finansdepartementet har ansvar for miljøavgifter og for kvotehandel som er kostnadseffektive virkemidler for bedre miljø.

Hovedvekten i denne strategien er lagt på overordnede mål, prinsipper, virkemiddelbruk og analyser. Et sentralt formål med bærekraftsstrategien er at den skal bidra til bedre koordinering og en mer effektiv politikk for bærekraftig utvikling. Det viktigste ved strategien er derfor ikke hvert enkelt tiltak, men at den bidrar til at kreftene trekker i samme retning, og til at en får etablert mekanismer som sikrer en konkret oppfølging og økt koordinering av innsatsen for bærekraftig utvikling.

Strategien er koordinert med, og bygger på, ulike eksisterende planer og strategier på alle departementers områder, og vil slik bidra til en bedre integrasjon av politikken framover. I tråd med tankegangen om å integrere hensynet til bærekraftig utvikling i forvaltningens ordinære virksomhet vil departementene følge opp strategien på sine områder. Strategien skal i første rekke følges opp i de enkelte departementers meldinger og proposisjoner som omhandler konkrete politikkforslag.

Klimapolitikken er et særlig viktig område å følge opp. I tråd med rådene fra IPCC og i Stern-rapporten vil Norge være en pådriver for en målrettet klimapolitikk internasjonalt og arbeide for en ambisiøs klimaavtale. Det vil være et mål for Regjeringens internasjonale klimapolitikk at den bidrar til store globale utslippsreduksjoner, kostnadseffektive løsninger, og en rettferdig byrdefordeling

mellom fattige og rike land. I Norge vil Regjeringen gjennomføre en rekke tiltak for å redusere egne utslipp og stimulere til utvikling av framtidens lavutslippsteknologi.

Arbeid med bærekraftig utvikling krever langsiktig tenkning - et generasjonsperspektiv. Analysene som arbeidet baserer seg på, må derfor ha en tilstrekkelig lang horisont for å legge et godt grunnlag for handling i dag. Det er viktig med konkrete analyser og tidfestede mål. Tidshorisonten for disse vil avhenge bl.a. av internasjonale forpliktelser og mål som det internasjonale samfunnet har satt seg. Noen av de viktigste økonomiske og miljømessige framskrivningene bærekraftsstrategien bygger på, strekker seg ut dette århundret og et godt stykke inn i det neste.

På sentrale politikkområder har strategien tallfestede nasjonale mål og indikatorer, med utgangspunkt i indikatorutvalgets utredning Enkle signaler i en kompleks verden (NOU 2005:5) og Nasjonalbudsjettet 2007. For å vurdere om en nærmer seg målene, er det avgjørende ikke bare å ha indikatorer for historisk utvikling, men også en begrunnet oppfatning av utviklingen framover. Statistisk sentralbyrå har et viktig ansvar for å følge opp arbeidet med å oppdatere og analysere indikatorene. Første gang skjedde dette i forkant av Nasjonalbudsjettet for 2007.

Statssekretærutvalget vil støtte det enkelte fagdepartement med å følge opp strategien på sine områder. Hvert departement vil i denne sammenheng være ansvarlig for den direkte dialogen med samfunnsaktører på sitt område.

Strategien omfatter en rekke områder som er i rask endring. Det vil derfor være behov for å oppdatere strategien. Regjeringen legger derfor opp til at strategien revideres igjen om fire år.