

Regnskogfondets innspill til norske utviklingsmyndigheter: prioriteringer for en fornyet utviklingspolitikk

Innledning

Norsk utviklingspolitikk står ved et reelt vendepunkt. Når tradisjonelle givere reduserer sine bidrag og den internasjonale bistandsarkitekturen kommer under økende press, må Norge vurdere ikke bare hvordan vi skal tilpasse oss, men hvordan dette kan gjøres på en effektiv og strategisk måte. Regnskogfondet ønsker regjeringens initiativ til en bred diskusjon om fremtidens norske utviklingspolitikk velkommen, og leverer dette innspillet som bidrag til prosessen.

Beskyttelse av regnskog som utviklingspolitikk

Norges to tiår med lederskap innen beskyttelse av tropisk skog gjennom Klima- og skoginitiativet gir et sterkt erfaringsgrunnlag for effektiv utviklingspolitikk i praksis. Initiativets mål er å redusere og reversere tap av tropisk skog på måter som bidrar til et stabilt klima, beskytter naturmangfold og fremmer bærekraftig utvikling. Dette gjør satsingen direkte relevant for den videre innretningen av norsk utviklingssamarbeid.

Vendepunkt-prosessen stiller med rette spørsmål ved hvordan norsk utviklingspolitikk kan ivareta både globale behov og norske interesser. For tropisk skogvern trekker disse målene i samme retning. Skogvern bidrar til fattigdomsreduksjon, klimakutt, beskyttelse av naturmangfold, matsikkerhet og mer robuste samfunn, samtidig som det styrker Norges internasjonale partnerskap og langsiktige strategiske interesser.

Statens pensjonsfond utland, forvaltet av Norges Bank Investment Management (NBIM), er betydelig eksponert mot selskaper og sektorer der langsiktig verdiskaping avhenger av et stabilt klima og fungerende natursystemer. Skogtap forsterker klimaendringene, undergraver mat- og vannsikkerhet og øker systemisk finansiell risiko, med mulige konsekvenser for norske pensjonsverdier.

Norges internasjonale posisjon er også styrket gjennom Klima- og skoginitiativet. Langsiktig samarbeid med Brasil var viktig for Norges invitasjon til G20, mens politisk dialog på høyt nivå om skogvern i Indonesia, Colombia og Den demokratiske republikken Kongo har åpnet diplomatiske kanaler som støtter norske interesser også utover miljøagendaen. Dette er strategisk avkastning på investeringene, ikke tilfeldige bieffekter.

Norge bør bygge videre på denne erfaringen ved å styrke sammenhengen mellom regnskogsatsingen, utviklingspolitikken, investeringspolitikken, handelspolitikken og diplomatiske virkemidler.

En tydeligere «Team Norway»-tilnærming bør samordne regjeringens regnskogsinnsats, NBIMs eierskapsdialog, statens eierskapspolitikk og Norges handelspolitiske arbeid med et felles mål om å redusere presset på tropiske skoger.

En bærekraftig utviklingspolitikk med klima og natur som integrerte mål

Klima og natur er forutsetninger for utvikling

Norsk utviklingspolitikk bør bygge på en tydelig erkjennelse av at det å forhindre farlige klimaendringer og beskytte naturen er forutsetninger for bærekraftig utvikling.

Naturforringelse påvirker alle samfunn og undergraver menneskelig utvikling direkte. En ambisiøs norsk utviklingspolitikk som integrerer klima- og naturvern, er derfor både et uttrykk for internasjonal solidaritet og et spørsmål om nasjonal interesse.

Klimaendringer, naturtap og tap av naturmangfold omtales noen ganger som globale fellesgoder og settes opp mot «tradisjonelle» bistandsmål som fattigdomsreduksjon og humanitær respons. Dette skillet blir stadig mindre nyttig. Å forhindre katastrofale klimaendringer er åpenbart et globalt fellesgode, men det er også avgjørende for fattigdomsreduksjon. Mennesker som lever i fattigdom, både i de minst utviklede landene og i mellominntektsland, er ofte mest direkte avhengige av naturressurser og økosystemtjenester, og er blant dem som rammes hardest av klimaendringer og naturtap. Norsk utviklingspolitikk bør derfor anerkjenne at fungerende økosystemer og sterkt naturmangfold er grunnleggende for å oppnå bredere utviklingsresultater.

Denne integrerte tilnærmingen gjenspeiles i internasjonale rammeverk for utvikling, klima og naturmangfold, som alle understreker behovet for å møte samfunnsutfordringer helhetlig og unngå løsninger på ett område som skaper nye risikoer eller ulikheter på et annet.

Styrk internasjonale forpliktelser

Parisavtalen og Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold utgjør det internasjonale rammeverket for samarbeid om klima og natur. De understreker at samarbeid er nødvendig for å møte disse felles utfordringene. I en tid med økende geopolitisk spenning og fragmentering bør Norge forsvare disse rammeverkene, både fordi de gjenspeiler norske verdier og fordi de er nødvendige for å fremme felles globale interesser og utvikling.

Et sentralt element i dette samarbeidet er det presserende behovet for å øke internasjonal klima- og naturfinansiering i tråd med vedtatte mål for ressursmobilisering under Parisavtalen og det globale naturavtaleverket. Mobilisering av privat kapital vil være viktig, men offisiell utviklingsbistand vil fortsatt være bærebjelken i slike innsatser

på kort sikt. Rammeverkene slår fast at utviklede land, inkludert Norge, har ansvar for å bidra til klima- og naturvern i utviklingsland. For å være i tråd med målet i naturavtalen om å mobilisere 30 milliarder amerikanske dollar årlig fra utviklede land til utviklingsland til naturmangfold, har Regnskogfondet beregnet at Norge bør sette av 0,1 prosent av BNI til internasjonal naturfinansiering som del av offisiell utviklingsbistand.

For internasjonal klimafinansiering har Regnskogfondet, sammen med Redd Barna, Kirkens Nødhjelp og Forum for utvikling og miljø, anslått at Norges rettfærdige andel av finansieringen som trengs for å oppfylle Parisavtalen, er 100 milliarder kroner årlig innen 2035. Behovets omfang innebærer at klimafinansiering ikke kan dekkes gjennom bistand alene. Den bør omfatte offentlig finansiering, både bistand og annen offentlig finansiering, samt mobilisert privat kapital. Offentlige midler bør i økende grad brukes til å mobilisere private investeringer og omdirigere private finansstrømmer når dette er mulig og hensiktsmessig for å oppnå ønskede resultater. Samtidig understreker utfordringens omfang at klimaendringer må være en hovedprioritet og et integrert mål i norsk utviklingspolitikk.

Regnskogvern som område for særlig norsk lederskap og effekt

I den globale innsatsen for å stanse klimaendringer og naturtap har Norge vist tydelig lederskap i arbeidet med å stanse og reversere tap av tropisk regnskog. Siden 2007 har Klima- og skoginitiativet vært en sentral prioritering i norsk utviklingspolitikk og et område der norsk lederskap har gitt viktige og kostnadseffektive resultater internasjonalt og i regnskogland. Tropiske skoger er særlig viktige i skjæringspunktet mellom klimakutt, naturmangfold og bærekraftig utvikling. Den fornyede utviklingspolitikken bør derfor løfte regnskogvern som et område der Norge har dokumentert lederskap og effekt, i tett samarbeid med sentrale regnskogland som Brasil, Indonesia, Peru, Colombia og Den demokratiske republikken Kongo. Regnskogfondet anbefaler at budsjettbevilgningen til Klima- og skoginitiativet gradvis økes, med et mål om 6 milliarder kroner årlig.

Lærdommer fra Klima- og skoginitiativet

Klima- og skoginitiativet gir flere lærdommer som er relevante for norsk utviklingspolitikk mer generelt. En viktig lærdom er betydningen av å støtte integrerte politiske tilnærminger i partnerland, og å koble nasjonal gjennomføring med internasjonale insentiver og samarbeid. For de fleste utviklingsmål avhenger framgang i stor skala av sterkere nasjonal politisk vilje, effektive virkemidler, god lovgivning og kapasitet til å gjennomføre og håndheve regler. Brasils raske reduksjon i avskoging i Amazonas etter president Lulas tilbakekomst i 2023 og Indonesias betydelige reduksjon i avskoging siden 2019 illustrerer betydningen av nasjonal politisk handling. I Brasil skyldes framgangen først og fremst fornyet håndheving av eksisterende regelverk mot lovlig og ulovlig avskoging. I Indonesia har moratoriet mot kommersielle konsesjoner i primærskogområder hatt betydelig effekt.

Slik politikutforming og gjennomføring kan bare gjøres av nasjonale myndigheter selv. Samtidig har finansiell og politisk støtte fra Norge spilt en viktig rolle ved å skape insentiver for sterkere politikk og gjennomføring gjennom resultatbaserte betalinger, og ved å finansiere målrettede tiltak som direkte adresserer avskoging, blant annet gjennom Amazonasfondet. Støtte til nasjonalt eierskap, ambisjoner og gjennomføring er avgjørende for varig endring.

Klima- og skoginitiativet viser også verdien av å kombinere finansielle bidrag med bredere politisk og diplomatisk engasjement. Gjennom regnskogsatsingen har Norge effektivt bygget tematiske koalisjoner mellom mellomstore makter. Bilateralt samarbeid med land som Brasil og Indonesia har støttet mer ambisiøs nasjonal politikk og styrket landenes engasjement i internasjonalt skogvern. Tropical Forest Forever Facility illustrerer denne tilnærmingen: initiert av Brasil og nå videreutviklet av Brasil, Indonesia og Norge som sentrale bidragsytere.

Norsk lederskap innen regnskogvern og bilateralt engasjement med sentrale regnskogland har også skapt muligheter for bredere politiske og diplomatiske relasjoner. Dette engasjementet gir tettere kontakt både på politisk og teknisk nivå, noe som er viktig for Norge i en tid preget av økende geopolitisk spenning og fragmentering. Plasseringen av Klima- og skoginitiativet i Klima- og miljødepartementet har også vært viktig for å kombinere mål knyttet til naturmangfold, utvikling og diplomati.

Det er fortsatt betydelig potensial for en mer samordnet norsk tilnærming til å stanse og reversere tropisk avskoging. Dette omfatter bedre samordning mellom Norges regnskogsinnsats, NBIMs investeringsmandat og eierskapsutøvelse, statlig eide selskapers handlinger og integrering av miljøhensyn i handelspolitikk og handelsavtaler med både regnskogland og viktige etterspørselsmarkeder for varer med avskogingsrisiko.

Offentlig og privat kapital

Finansieringsbehovet for en bærekraftig og mer rettferdig omstilling er langt større enn tilgjengelige offentlige budsjetter, som er under økende press. Offentlig finansiering bør derfor brukes strategisk for å utløse og kanalisere privat kapital når det er mulig og hensiktsmessig, basert på ønsket politisk resultat. Virkemidler støttet av offentlige midler, inkludert garantier og andre former for risikoreduksjon, kan være særlig effektive. Norsk støtte kan bidra til å bygge markeder for skogfinansiering med høy integritet ved å skape forutsigbar etterspørsel etter kreditter av høy kvalitet fra regnskogland. Slik forutsigbarhet kan støtte politiske reformer i partnerland og tiltrekke private investeringer. Det er også effektiv bruk av offentlige midler, ettersom offentlig finansiering kan frigis eller omdisponeres når private kjøpere kommer inn i markedet.

Privat investering kan også mobiliseres gjennom reguleringer og ikke-monetære virkemidler. Importrestriksjoner på produkter knyttet til avskoging, som EUs

avskogingsforordning, styrker konkurranseevnen til produsenter som unngår avskoging. NBIMs forventninger til porteføljeselskaper om klima og natur, kombinert med systematisk eierskapsdialog, kan bidra til å forbedre selskapers politikk og praksis, samtidig som det setter en standard for andre investorer.

Sivilsamfunn og urfolk som nøkkelpartnere og endringsaktører

Urfolk og lokalsamfunn

Urfolk og lokalsamfunn er blant de mest kostnadseffektive langsiktige vokterne av tropiske skoger, og har forvaltet disse landskapene i generasjoner. Forskning viser gjennomgående at urfolksforvaltede territorier har lavere avskogingsrater enn sammenlignbare områder, ofte til lavere kostnad. Å støtte urfolksorganisasjoner i å sikre landrettigheter, styrke overvåkingsskapasitet og få direkte tilgang til finansiering er derfor blant de mest effektfulle investeringene innen internasjonal miljøfinansiering.

Norges støtte til 65 prosent av brasilianske urfolksterritorier, som dekker om lag 700 000 km², to ganger Norges areal, er et eksempel på kostnadseffektiv og rettighetsbasert miljøinnsats i stor skala. Med utgangspunkt i denne erfaringen bør Norge prioritere finansieringskanaler som gjør det mulig for urfolksorganisasjoner å få mer direkte tilgang til ressurser, og anerkjenne dem som rettighetshavere og sentrale gjennomføringspartnere.

Sivilsamfunnsorganisasjoner

Sivilsamfunnsorganisasjoner er avgjørende partnere for å omsette norsk støtte til resultater på lokalt nivå. De arbeider ofte der statlige systemer har begrenset rekkevidde, opprettholder kontinuitet gjennom politiske skifter og bidrar med uavhengig overvåking som styrker ansvarlighet og troverdighet.

Et eksempel er at sivilsamfunnet i perioder med svekket føderal miljøhåndheving i Brasil opprettholdt dokumentasjon, rettslige prosesser og tjenester i urfolksterritorier. Under covid-19-pandemien leverte sivilsamfunnsorganisasjoner helsetjenester og mat til avsidessliggende lokalsamfunn i Amazonas. Disse eksemplene viser sivilsamfunnets utfyllende rolle ved siden av offentlige institusjoner, og understreker den sentrale rollen sivilsamfunnet bør ha i ny norsk utviklingspolitikk.

Sivilsamfunnet spiller også en kritisk rolle i folkeopplysning og politisk påvirkning. Sivilsamfunnsorganisasjoner kan bygge bevissthet i Norge og internasjonalt om sammenhengene mellom utvikling, klima, naturmangfold og regnskogvern. De kan mobilisere aktører som ikke lett nås av myndighetsinstitusjoner, inkludert selskaper, investorer, standardsettere og internasjonale organer. Denne rollen styrker myndighetenes innsats, støtter innovasjon og samarbeid mellom organisasjoner i det globale sør og nord, og kan bidra til politikkutvikling, utprøving og diplomati.

Regnskogfondets anbefalinger

- Anerkjenn klima- og naturvern som forutsetninger for fattigdomsreduksjon, bærekraftig utvikling og langsiktig sikkerhet.
- Løft regnskogvern som et prioritert område i fornyet norsk utviklingspolitikk, basert på Norges dokumenterte lederskap og resultater gjennom Klima- og skoginitiativet.
- Øk budsjettbevilgningen til Klima- og skoginitiativet gradvis, med et mål om 6 milliarder kroner årlig.
- Sett av 0,1 prosent av BNI til internasjonal naturfinansiering som del av norsk offisiell utviklingsbistand.
- Arbeid for Norges rettferdige andel av internasjonal klimafinansiering, inkludert offentlig bistand, annen offentlig finansiering og mobilisert privat kapital.
- Styrk en «Team Norway»-tilnærming som samordner utviklingspolitikk, regnskogdiplomati, NBIMs eierskapsdialog, statens eierskapspolitikk og handelspolitikk.
- Prioriter urfolk, lokalsamfunn og sivilsamfunnsorganisasjoner som rettighetshavere, gjennomføringspartnere og endringsaktører.
- Bruk offentlige midler strategisk for å mobilisere privat kapital der dette støtter skogresultater med høy integritet, rettighetsforankring og målbar effekt.

Eksempler fra norsk regnskogsinnsats

Eksempel 1: Tropical Forest Forever Facility

Brasil har ledet arbeidet med å utvikle Tropical Forest Forever Facility, med ambisjon om å etablere verdens største fond for vern av tropisk skog. Brasil har sikret politisk støtte gjennom G20, BRICS og FNs klimaforhandlinger. Norge har spilt en viktig rolle i å støtte etableringen av mekanismen gjennom betydelig finansiering og teknisk ekspertise basert på tiår med erfaring med å utvikle effektive internasjonale skogfinansieringsmekanismer. En sentral innovasjon er den sterkere koblingen mellom offentlig finansiering, mobilisering av privat sektor og langsiktige investeringer, samt de sterke og forutsigbare finansielle insentivene TFFF tar sikte på å gi for å støtte bevaring av store, intakte tropiske regnskoger.

Eksempel 2: Urfolk i Brasil

Nesten halvparten av brasiliansk Amazonas er juridisk anerkjent som urfolksterritorium. En sentral utfordring har vært mangel på ressurser tilgjengelig for urfolk til å forvalte disse territoriene. Norge har støttet 65 prosent av disse territoriene, som dekker om lag 700 000 km², to ganger Norges areal. I tillegg har norsk støtte styrket urfolksorganisasjoner, slik at de kan forvalte territoriene mer effektivt og motta finansiering fra andre givere.

Eksempel 3: Mobilisering av andre givere

Norske investeringer i regnskogvern har bidratt til å utvikle finansielle mekanismer i regnskogland og gitt avgjørende støtte til offentlige myndigheter med ansvar for å gjennomføre nasjonal politikk. Dette har gjort det enklere for andre givere å forplikte finansiering. Norge og Tyskland var opprinnelig de eneste statlige bidragsyterne til Amazonasfondet, som siden har mobilisert støtte fra USA, Sveits, Japan, Storbritannia, Danmark, Irland og EU.