



Finansdepartementet  
Økonomiavdelingen  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo

Deres ref: [05/4721 Ø KnT](#)  
august 2007

15.

### Høringsuttalelse til Norges strategi for bærekraftig utvikling

#### Hovedbudskap:

- Utkastet til Norges strategi for bærekraftig utvikling svarer ikke på utfordringene Brundtland-kommisjonen ga verdenssamfunnet og det spesielle ansvaret de industrialiserte landene har for å fremme et mer bærekraftig produksjons- og forbruksmønster
- ForUM vil ha en revidert handlingsplan i tillegg til en revidert strategi
- Regjeringen har satt seg djerpe mål for reduksjon av klimagassutslipp, men strategien for å nå målene er uklar eller fraværende.
- For å få stanset tapet av biologisk mangfold innen 2010 savnes klare delmål, bedre registreringer og en konsistent politikk for arealforvaltning og hvordan inngrep skal håndteres for å redusere trusselen
- Hvordan norske oljeressurser og norsk oljekompetanse kan bidra til utvikling, blant annet gjennom "Olje for utvikling", er lite dokumentert
- Norske offensive posisjoner i WTO-forhandlingene må modereres for å ikke kan forsterke miljøproblemer og bidra til forverrede forhold for verdens fattige
- Det offentlige burde i større grad gå foran for å fremme rettferdig handel og import av Fairtrade produkter, og myndighetene burde må legge forholdene bedre til rette for økt import fra utviklingsMUL-land.
- Bindende Nasjonale retningslinjer for bedrifters samfunnsansvar må utarbeides og regjeringen må følge opp sine forpliktelser fra miljøtoppmøtet i Johannesburg om en global regulering
- Tiltak for bedre økoeffektivitet, mer målrettet energisparing og mindre avfallsproduksjon etterlyses
- En grønn skattereform savnes

Det er 20 år siden Verdenskommisjonen for miljø og utvikling la fram rapporten "Vår felles framtid". Regjeringen fremmet en egen stortingsmelding (st.meld. 46 (1989-90) om hvordan Norge skulle følge opp Brundtland-kommisjonens rapport. Dessverre må vi konstatere at vi ikke har kommet så langt som vi burde.

## **Svenskenes evaluering**

Regjeringen skal ha ros for at den tidligere i år inviterte et svensk/ ugandisk team til å evaluere den norske politikken på bærekraftig utvikling. Evalueringstemaet kritiserte satsingen på å ta vare på det biologiske mangfoldet og påpekte at den norske klimapolitikken var uklar. Teamet påpekte også at det ikke bare er et stort bistandsbudsjett som avgjør i hvilken grad Norge bidrar til bærekraftig utvikling globalt. Bistandens innhold og den norske handelspolitikken har også stor betydning

Evalueringsteamet mener det er positivt at ansvaret for arbeidet med bærekraftig utvikling er lagt til Finansdepartementet, men om denne organiseringen faktisk får praktiske konsekvenser for arbeidet med statsbudsjettet er usikkert. Videre etterspør teamet forankring av arbeidet med bærekraftig utvikling utenfor Finansdepartementet. Som et supplement til statssekretærutvalget som er oppnevnt, spør man om det ikke bør oppnevnes et råd eller en kommisjon som kan bidra til bred oppslutning og medvirkning fra det sivile samfunn. Dette mener vi er helt nødvendig for at flest mulig skal få eierskap og bli aktive deltakere.

Miljøinteressen var stor i årene etter Brundtland-kommisjonens rapport, men så dabbet den av. Men økt fokus på klima har de siste månedene ført til at miljø er satt kraftfullt på dagsorden igjen. Dette bør åpne for politisk mot for å få oppslutning om tiltak for å fremme bærekraftig utvikling. Regjeringen har til nå ikke utnyttet dette handlingsrommet og beskriver sin politikk i nokså generelle ordelag. Evalueringsteamet anbefalte tydelige mål, konkrete tiltak for å nå målene, frister og klart ansvar for å gjennomføre tiltakene. I stedet for en strategi med tydelige veivalg og konkrete tiltak har regjeringen fremmet et dokument som ligner mer på en stortingsmelding med mye informasjonsstoff, et godt stykke fra det lærebøkene forteller om hva en strategi er.

## **Fortsatt økt forbruk?**

Da Thorbjørn Berntsen var miljøvernminister gikk Norge i spissen for internasjonale diskusjoner om vårt produksjons- og forbruksmønster ut fra hensynet til hva naturen kan tåle og en rettferdig fordeling av jordas ressurser. Kan vi oppnå økt livskvalitet og økonomisk utvikling uten alvorlige miljøskader? Hvordan kan vi gjøre oss minst mulig avhengig av fossile energikilder? Hvordan kan viktige naturressurser fordeles for å sikre utvikling også for verdens fattige? I regjeringens nye strategi er det vanskelig å finne noen strategier for å møte disse utfordringene. Er det virkelig slik at regjeringen mener vi kan fortsette med vårt høye materielle forbruk i Norge?

## **Klimapolitikken**

Regjeringen har lansert ambisiøse klimamål og fortjener ros for det. Men verken bærekraftstrategien eller klimameldinga avklarer hvordan Norge skal nå målene. Mange av de innenlandske tiltakene er vagt beskrevet, og det er uklart hvor stor del av reduksjonene som skal oppnås ved kjøp av kvoter og kreditter i andre land. Dette er underlig i betraktning av at Lavutslippsutvalget i høst la fram en rapport der de påpeker at det er gjørbart og ikke umulig dyrt å redusere de norske klimagassutslippene med to tredeler innen 2050. Videre savner vi en redegjørelse for hvordan Statens pensjonsfonds eierskap i store selskaper kan brukes til å redusere klimagassutslipp. Videre er vi overrasket over at klimaperspektivet i det miljørettede utviklingssamarbeidet ikke er nevnt. Stemmegivningen i Verdensbanken og vektlegging av klimaspørsmål i den norske handelspolitikken vil i tillegg kunne ha stor betydning.

## **Biologisk mangfold**

Regjeringen har som mål å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. Det har kommet fram at det er store mangler i registreringene av biologisk mangfold i Norge. Fagfeltet lider av må konkretiseringer av dette målet, men det er åpenbart at bedre registreringer må til for å fastsette presise delmål.. Regjeringen viser til ny lov om naturmangfold. Men hvordan skal

loven brukes strategisk for å stanse tapet? Videre vil regjeringen iverksette tiltak for truede arter og fokus på leveområder. Samtidig vet vi at regjeringen nøler med å få vernet Trillemarka, og at verdifull natur og landskaper mister verdi som følge av veitbygging. Innen energiproduksjon ser det ut til at regjeringen er så opptatt av å øke utbyggingen av vindkraft og småkraft, at den kvier seg for å legge begrensninger på hvor mange vindmøller og kraftverk naturen tåler uten at viktige naturtyper minker.

### **Finansdepartementets rolle**

Norge er vel det eneste landet der ansvaret for bærekraftig utvikling ligger i Finansdepartementet. Vi synes det er en spennende modell, men vi er kraftig skuffet fordi bærekraftminister Kristin Halvorsen ikke klart å utnytte Finansdepartementets fortrinn med å se ulike politikkområder i sammenheng. Vi har hatt klare forventninger til at klare strategiske veivalg, tydelige mål, konkrete tiltak og virkemidler ville komme ut av en slik plan. Det svært mangelfulle dokumentet Halvorsen nå har sendt til høring, gjør oss nedstemte.

I anledning 20-årsmarkeringen av rapporten "Vår felles framtid" sa Gro Harlem Brundtland i sin tale i FN om klimautfordringen at det ikke er et alternativ å mislykkes. Regjeringen bør merke seg det.

### **Strategi/ handlingsplan og indikatorer**

ForUM støtter tanken om at en revidert strategi for bærekraftig utvikling bør være kortfattet og først og fremst angi viktige veivalg. Strategien skal gi svar på hvordan målene for en mer bærekraftig utvikling skal nås. Men det er et sterkt behov for at det også utarbeides en revidert handlingsplan som gjør at tiltak og virkemidler iverksettes så raskt som overhode mulig. En revidert handlingsplan skal angi hva regjeringen vil gjøre for å oppnå bærekraftig utvikling og gjennomføre strategien. Målene skal være etterprøvbare. Den eksisterende handlingsplanen har hatt liten eller ingen betydning. Uten en revidert handlingsplan vil det konkrete arbeidet med bærekraftig utvikling bli overlatt sektorene uten at tiltak i ulike sektorer blir sett i sammenheng. Hensikten med å plassere ansvar for bærekraftig utvikling i Finansdepartementet var nettopp å sikre helheten i bærekraftpolitikken, akkurat som Finansdepartementets rolle for at Norges økonomiske politikk er ansvarlig og henger sammen.

Strategien for bærekraftig utvikling er fortsatt for svak når det gjelder å se Norge i et internasjonalt perspektiv. Spørsmålet er ikke om Norge er bærekraftig, men om Norge tar sin del av ansvaret for å oppnå en bærekraftig utvikling globalt. Her finner vi støtte i vurderingene fra det svensk/ugandiske evalueringsteamet.

I det følgende kommenterer vi hvert kapittel i den rekkefølge utkast til strategi angir:

#### **1. Innledning**

Regjeringen legger økt vekt på sosial utvikling, men fokuset på de nordiske velferdsmodellene gir inntrykk av at strategien er utarbeidet for å vise at Norge til en viss grad er bærekraftig. Å bidra til en mer rettferdig fordeling av ressursene kommer mer i bakgrunnen.

#### **2.1. Ressurser og bærekraftig utvikling**

I andre avsnitt nevnes det at den norske politikken bygger på mål i forhold til naturens tålegrenser. Naturens tålegrenser ble mye brukt om forsuring, og vi er overrasket over at ikke begreper som "Carrying capacity" (naturens bæreevne), "Ecological Space" (økologiske andeler) eller "Ecological footprint" (økologisk fotavtrykk) trekkes inn.

#### **3.1. Prinsipper for handling**

Under avsnittet om rettferdig fordeling savner vi rettighetsbasert utvikling. Dette var det bred enighet om da Stortinget behandlet st.meld. 35 (2003-2004) Felles kamp mot fattigdom.

#### **4. Bærekraftig produksjon og forbruk**

I andre avsnitt er det referert til frakopling mellom økonomisk aktivitet og miljøbelastning står sentralt i andre strategier for bærekraftig utvikling. Frakopling og dekarbonisering av økonomien er viktige prinsipper også for den norske strategien og bør inn som prinsipper i 3.1. Dekarbonisering vil i praksis si å få til en overgang fra fossile til fornybare energikilder.

#### 4.2 Store forskjeller

I fjerde avsnitt står det at vannproblemene primært er nasjonale eller lokale forvaltningsproblemer. Dette er en framstilling vi ikke deler. For det første ser vi nå mer av vannkonflikter. Den urettferdige Nilen-avtalen er nå reforhandlet, men i Midt-Østen har Israel avledet vann og skaper vannmangel for palestinerne og folk i Jordan. I de store elvene med utspring i Himalaya pågår det en kamp om vannet som involverer flere land. Konflikten i Darfur er i utgangspunktet en vannkonflikt som skyldes klimaendringer. Det er vanskelig å få til bærekraftig utvikling med krig og konflikter gående.

Det er en sammenheng mellom klimaendringer og tilgang på vann. Mange land, særlig fattige land, opplever mer tørke, mens andre land får mer nedbør enn vanlig i enkelte år. Disse problemene går ut over nasjonalstatens kontroll.

I tabell 2 synes vi det er kunstig å skille ut fastlands-Norge. Virksomheten offshore er en del av norsk økonomi.

Vi imøteser indikatorer for miljø- og ressursvirkninger av norsk forbruk, også i global sammenheng.

#### 4.3 Klimautfordringen

Dette kapitlet inneholder for en stor del omtale og i liten grad strategi. Vi foreslår at regjeringen forkorter og omarbeider slik at regjeringens strategi for å møte klimautfordringen framgår. ForUM vil påpeke at forslagene fra Lavutslippsutvalget, med de kommentarene vi tidligere har gitt til Miljøverndepartementet, vil redusere klimagassutslippene så mye at Norge vil opptre som offensiv i klimapolitikken, og disse tiltakene bør derfor gjennomføres.

I siste avsnittet i omtalen av behovet for ambisiøse klimaavtaler, er det fokusert på CO<sub>2</sub>-håndtering. ForUM stiller en rekke spørsmålsteget ved CO<sub>2</sub>-håndtering som strategi for å redusere klimagassutslippene. Mer effektiv bruk av energi og fremme av fornybare energikilder er viktigere. Dessuten viser en rapport fra fire tyske forskningsinstitutter at bare 65-79 prosent av CO<sub>2</sub>-utslippene kan unngås i forhold til kraftverk uten CO<sub>2</sub>-håndtering. Vi er overrasket at strategien ikke nevner solceller eller vindmøller offshore.

### 6.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

#### 6.1.1 Nærmere om regjeringens politikk

Under omtalen av arbeid i internasjonale fora er omtalen av UNEP påfallende passiv. Det er behov for å styrke UNEP og sikre gjennomføring av FN-reformforslagene, og vi etterlyser strategien for å gjøre det. Når det gjelder WTO-forhandlingene er sies det ikke noe om hvordan regjeringen vil arbeide aktivt for at WTO-avtalen skal gi utviklingsland grunnlag for økt velferd, vekst og sysselsetting. Vi må kunne forvente av en strategi at spørsmålet om hvordan besvares. I tråd med konklusjonen til det svensk-ugandiske panelet om å utvikle konsekvensutredninger til et verktøy i arbeidet med bærekraftig utvikling, mener vi at strategien må problematisere miljøkonsekvenser av økt handelsliberalisering. miljøkonsekvenser av handel ikke problematisert, og den skisserte politikken vil ikke møte utfordringene.

Under avsnittet om bistand og gjeldslette mener ForUMm mener at Norge bør ta initiativ til en solidaritetsavgift på internasjonal flytrafikk. I tillegg bør Norge ta initiativ til avgift på valutatransaksjoner og avgiftsbelegging av vannforbruk, internasjonal flytrafikk og sjøtransport.

Omtalen av handel på sidene 38-40 er meget unyansert og inneholder svært lite strategi. Oppfatningen som her legges til grunn om at handel er en nødvendig forutsetning for vekst reflekterer verken kunnskap fra bl.a store FN-arbeider som "Making global trade work for people" (Malhotra 2003) eller konklusjonen fra det svensk-ugandiske panelet om at deltagelse i internasjonal handel kan virke både positivt og negativt på et lands bærekraftige utvikling. Det lille vi kan spore av strategi i dokumentet gjelder enten noe Norge og alle andre land allerede for to år siden forpliktet seg til å gjøre (kutte alle eksportsubsidier), eller en liten flis av WTO-forhandlingene som omhandler miljøvarer, hvor norsk industri er tjent med en liberalisering. Andre elementer omtales (GSP-ordningen, handelsrelatert bistand, regionale handelsavtaler i regi av EFTA), men det sies ingenting om hva regjeringen vil gjøre på disse områdene, som vil resultere i økt bærekraftighet. ForUM etterlyser en strategi som presenter konkrete planer for hvordan norske posisjoner i WTO-forhandlingene og i forhandlingene om bilaterale handelsavtaler (også i regi av EFTA) skal utformes på grunnlag av regjeringens strategi for bærekraftig utvikling.

Når det gjelder indikatoren 'import fra MUL-land' er dette ikke noe godt mål for bærekraftighet, særlig fordi dette ikke reflekterer verken hva som importeres, eller hvordan den varen er produsert. For alle utviklingsland er det en betydelig utfordring at de møter større handelshindringer på mer foredlede produkter (med større inntjeningspotensial) enn de gjør på råvarer, noe som ofte forsterker et ikke bærekraftig produksjonsmønster for råvarer.

#### **6.2.1 Nærmere om regjeringens politikk**

Norge kan bidra til en bedre klimapolitikk i andre land. Det virker som Norge konsentrerer seg om CO<sub>2</sub>-håndtering i Kina, men Indias energipolitikk er langt mer løfterik. Kina har valgt å bygge kullkraftverk i stort tempo for å skaffe nok energi. Som en kontrast satser India på en energipolitikk med utgangspunkt i landsbyene og Indias egne tusenårsmål for utvikling. På en FN-konferanse om klima i 2006 ble denne politikken presentert. Ved hjelp av renere brensel og fornybare energikilder, vil India i 2032 tredoble sitt energiforbruk pr. capita i forhold til 2003, men det vil fortsatt bare utgjøre 60 prosent av verdensgjennomsnittet og 22 prosent av gjennomsnittet for OECD-landene. Faktisk vil energiforbruket pr. capita i 2032 holde seg på det Kina har i dag!

*(Kilde: Surya P. Sethi, special advisor to the Indian Planning Commission, Bonn 2006)*

I avsnittet om Norge og Kyoto-protokollen synes vi at rapporten fra Lavutslippsvalget bør få en sentral plass.

I klimapolitikken kan det også være en god ide å satse på økologisk landbruk. Europeisk forskning viser at klimagassutslipp pr. arealenhet er betydelig lavere ved økologisk drift enn for konvensjonell. Tilstedeværelsen av stadig flere bønder som er interessert i økologisk drift vitner om at matproduksjon uten kunstgjødsel og sprøytemidler er mulig.

#### **6.4.1 Nærmere om regjeringens politikk**

Omtalen av vannkraft er vassen i forhold til det Stortinget, fulgt opp av statsminister Jens Stoltenberg i sin nyttårstale, har uttalt tidligere: Til st.meld. nr. 37 (2000-2001) *Om vasskrafta og kraftbalansen* hadde komiteen (alle minus Fr.P.) følgende merknad: *Komiteens flertall mener potensialet i framtidige utbygginger kombinert med den økte verdien av å sikre de gjenværende naturområdene gjør at epoken med store vannkraftutbygginger er over. Flertallet mener hensynet til kommende generasjoners naturopplevelser tilsier en restriktiv holdning til videre vassdragsutbygging, og at vi lar de aller fleste vassdrag som står igjen forbli urørt.*

Under omtalen av olje- og gassvirksomheten er det fokus på krafttilførsel fra land fra gasskraftverk. Samtidig omtales "en anstrengt kraftbalanse". Her vil vi vise til rapporten fra Lavutslippsutvalget. For å redusere klimagassutslippene fra sokkelen trengs det ingen storstilt utbygging av gasskraftverk. Produksjonen offshore vil bli mindre med årene, og



offshore vindmøller, evt. kombinert med bølgekraft, gir muligheter for kraftforsyning uten å belaste kraftverk på fastlandet. Kraftsituasjonen kan ikke sies å være anstrengt. For det første har vi samlet sett både for de siste 5, 10 og 15 årene hatt en netto krafteksport. For det andre er Norge integrert i et europeisk kraftmarked, og det er feil å fokusere på den fysiske kraftbalansen i Norge. Kraft er en vare som kjøpes og selges mellom landene.

#### 6.5.1 Nærmere om regjeringens politikk

I avsnittet er det fokusert på kjemikaliebruk i EØS-området. Men hva med import av varer og produkter som er produsert utenfor EØS-området? Det har i den siste tida vært fokusert på Kina. Likeledes savner vi en strategi for hvordan Norge vil håndtere ønsket om liberalisering av handel med kjemikalier i WTO.

#### 6.6 Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling

Statens Pensjonsfond Utland gir også muligheter for å investere mer aktivt for å fremme bærekraftig utvikling. Miljøfondet ble borte, men vi foreslår at en del av Pensjonsfondet brukes til temabaserte bærekraftige investeringer.

ForUM savner for øvrig omtale av en grønn skattereform. En strategi for bærekraftig utvikling bør omfatte en vridning av avgifter og bortfall av subsidier. Norge bør foreslå globale avgifter som begrenser uønsket atferd (eksempelvis utslipp fra fly og skip) og ikke bare bidrar til å finansiere utvikling. Globale avgifter bør komme i tillegg til bistandsmidler, ikke være en del av det Norge bidrar med fra før.

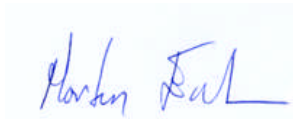
#### 7.1 Samfunnsansvar i næringslivet

Her er det mye omtale, men lite strategi. Kapittelet blander tilsynelatende sammen positive og negative mekanismer for samfunnsansvar og skaper uklarhet om hvilken rolle regjeringen kan og skal ha i denne sammenhengen, samt hvilke formål de forskjellige tiltakene skal tjene. Det trekkes ingen skiller mellom regulerende tiltak som skal hindre selskap i å gjøre skade på mennesker og miljø, slik som nasjonal og internasjonal straffelov, menneskerettighetene, ILO konvensjonene, OECDs retningslinjer og tiltak som er etablert for å stimulere selskaper til å aktivt fremme bærekraftig utvikling slik som FNs Global Compact. Det brukes mye plass på å referere til en rekke frivillige initiativ, noen er ikke kommet lenger enn til planleggingsstadiet, uten at det på noen måte angis hvordan disse kan integreres i en strategi. Dette kapittelet er skrevet uten vesentlig kunnskap om feltet, den aktuelle debatten, og hvilke tiltak og aktører som dominerer denne. Det er direkte oppsiktsvekkende at den etiske forvaltningen at Statens pensjonsfond – utland, hvor Norge har en unik erfaring som har vakt meget stor internasjonal oppmerksomhet ikke nevnes i denne sammenhengen. ForUM anbefaler at hele kapittelet skrives om etter konsultasjon med relevant ekspertise. ForUM ber om regjeringen setter i gang arbeid med nasjonale retningslinjer for bedrifters samfunnsansvar og tar initiativ for globale forpliktende retningslinjer. "Global Compact" og OECDs retningslinjer har klare mangler.

#### Avslutning

ForUM har ved flere anledninger kommet med skriftlige og muntlige synspunkter til regjeringens arbeid med en strategi for bærekraftig utvikling. 24. april hadde vi en interessant dialog med statssekretær Roger Schjerva. Vi er imidlertid skuffet over hvor få av våre innspill vi kan finne igjen i strategien som nå er på høring. Vi anbefaler en radikal forkorting av dokumentet og at strategien i langt større grad beskriver presist formulerte prinsipper og veivalg. I tillegg ber vi om en redegjørelse for hvordan regjeringen stiller seg til vårt krav om også å utarbeide en handlingsplan for bærekraftig utvikling. Vi er overbevist om at det er mange ubrukte muligheter i norsk politikk for å legge om til en bærekraftig utvikling!

Med hilsen



Morten Eriksen  
Daglig leder

Arild Hermstad  
Daglig leder Framtiden i våre hender og  
leder ForUMs gruppe for bærekraftig  
produksjon og forbruk

Kopi: Miljøverndepartementet