



FINANSDEPARTEMENTET

Strategi

Norges strategi for bærekraftig utvikling

Publisert som del av Nasjonalbudsjettet 2008





FINANSDEPARTEMENTET

Strategi

Norges strategi for bærekraftig utvikling

Publisert som del av Nasjonalbudsjettet 2008

Finansministerens forord

Regjeringen har bestemt at Norge skal være et foregangsland i arbeidet med bærekraftig utvikling. Derfor presenterte Regjeringen en ny strategi for Norges arbeid med bærekraftig utvikling i Nasjonalbudsjettet 2008. Vi ønsker at strategien skal få størst mulig utbredelse, og har derfor laget dette særtrykket.

Behovet for bærekraftig utvikling er satt på dagsorden fordi det er dyp fattigdom i mange utviklingsland, samtidig som presset på jordens økosystemer øker. Forbruksmønsteret og ressursbruken i rike industriland er ikke bærekraftig. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling beskrev bærekraftig utvikling som en utvikling som ivaretar den nåværende generasjons behov uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov. Utfordringen er å løfte millioner ut av fattigdom og samtidig sikre at våre etterkommere har mulighet til å nyte godt av tilsvarende livs- og levestandard som den vi har i dag.

Miljø- og utviklingsorganisasjoner, organisasjoner fra nærings- og arbeidsliv, kommuner og forsknings- og kunnskapsmiljøer har gjennom flere runder med høringer bidratt med innspill til strategien. Alle departementer har bidratt på sine områder. Som et viktig bidrag til strategien ba vi også svenske myndigheter foreta en evaluering av Norges politikk for bærekraftig utvikling. Mange av forslagene fra høringsrundene og evalueringen følges opp i den nye strategien.

Norges nye strategi for bærekraftig utvikling slår fast ambisiøse mål for Norges arbeid og vil være et viktig fundament for innsatsen vår i årene framover.

Oslo, desember 2007

Kristin Halvorsen
Finansminister

Innhold

Innhold	5
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Evaluering utenfra og bred høring av arbeidet med bærekraftig utvikling	8
1.3 Regjeringen gir ny giv til arbeidet med bærekraftig utvikling.....	9
2 Bærekraftig utvikling er satt på dagsorden	12
2.1 Ressurser og bærekraftig utvikling.....	13
2.2 Hvordan Norge kan bidra til global bærekraftig utvikling.....	14
3 Regjeringens prinsipper i arbeidet med bærekraftig utvikling	16
3.1 Prinsipper for handling.....	16
3.2 Virkemidler i Regjeringens arbeid for bærekraftig utvikling.....	17
3.3 Oppdatering av indikatorsettet for bærekraftig utvikling	19
4 Bærekraftig produksjon og forbruk	20
4.1 Behov for endret produksjons- og forbruksmønster	20
4.2 Store forskjeller i knappheten på natur- og miljøressursene	21
4.3 Klimautfordringen.....	24
5 Økonomisk og sosial utvikling	31
5.1 Befolkningsutviklingen	31
5.2 Høy global økonomisk vekst	33
5.3 Bistand, gjeldslette og handel.....	34
5.4 Utviklingen i ulikhet internasjonalt	36
5.5 Ekstrem fattigdom på vei ned.....	37
5.6 Utviklingen mot andre tusenårsmaal.....	38
5.7 Den nordiske samfunnsmodellen.....	40
6 Regjeringens politikk på temaområdene i strategien	43
6.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom	43
6.2 Klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensninger	48
6.3 Biologisk mangfold og kulturminner.....	55
6.4 Naturressurser	61
6.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier.....	68
6.6 Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling	70

6.7 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen.....	78
7 Bred medvirkning og oppfølging.....	80
7.1 Samfunnsansvar i næringslivet.....	80
7.2 Lokalforvaltningens rolle	82
7.3 Frivillige organisasjoner.....	83
7.4 Miljøinformasjon, den enkeltes rolle og bærekraftig forbruk	84
7.5 Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser.....	85
7.6 Utdanning for bærekraftig utvikling.....	86
7.7 Oppfølging	87

1 Innledning

1.1 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. Strategien skal gi retning for arbeidet med bærekraftig utvikling for Regjeringen, kommuner, organisasjoner, bedrifter og den enkelte. Den skal også mobilisere til felles innsats. På denne bakgrunn legger Regjeringen nå fram en oppdatert nasjonal strategi for bærekraftig utvikling.

Denne strategien erstatter både strategien for bærekraftig utvikling 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 luftforurensing
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.

Strategien er delt inn i 7 hoveddeler. I den første delen gis videre en redegjørelse for evalueringen som er blitt gjort av Norges arbeid for bærekraftig utvikling og av hvordan Regjeringen har gitt ny giv til dette arbeidet. Bakgrunnen for arbeidet med bærekraftig utvikling omtales i del 2. Regjeringens prinsipper og myndighetenes virkemidler i arbeidet redegjøres for i del 3. Klima og bærekraftig produksjon og forbruk gis en bred omtale i del 4. Den internasjonale utviklingen økonomisk og sosialt beskrives i del 5, med vekt på utviklingen i FNs tusenårsmål. Også betydningen av den nordiske velferdsmodellen beskrives her. Regjeringens politikk på temaområdene i strategien omtales i del 6. Del 7 handler om andre aktørers rolle i arbeidet for bærekraftig utvikling, om miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser og om oppfølgingen av strategien.

Siden handlingsplanen ble lagt fram høsten 2003, har mye av den resterende vitenskapelige usikkerheten rundt klimaendringer blitt ryddet vekk. FNs klimapanel IPCC la i februar 2007 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 $\frac{3}{4}$ °C 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 og bekjempelse av fattigdom er helt sentrale utfordringer for bærekraftig utvikling, har vi gitt disse temaene 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 vil den blant annet følges opp i meldingene om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, der en også finner en mer detaljert gjennomgang av utviklingen, både nasjonalt og internasjonalt. I tilknytning til strategien er det bygget opp et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling. På oppdrag fra Finansdepartementet har Statistisk sentralbyrå en årlig oppdatering av indikatorsettet som vil vise om vi har framgang mot målene vi har satt oss.

1.2 Evaluering utenfra og bred høring av arbeidet med bærekraftig utvikling

Regjeringen ønsket en evaluering utenfra av politikken for bærekraftig utvikling, som et ledd i utviklingen av strategien. Før sommeren 2006 ble det tatt kontakt med svenske myndigheter for å få dem til å bidra til dette. En ekspertgruppe med fem representanter fra Sverige og én fra Uganda overleverte i mars 2007 sin rapport til finansministeren og miljøvernministeren. En viktig bakgrunn for rapporten var en bred høring av norske organisasjoner og forskningsmiljøer i januar 2007. Rapporten ga en nyttig og kritisk gjennomgang av norsk politikk og virkemiddelbruk og kom med mange forslag til forbedringer.

Evalueringsgruppen mener at det er unikt internasjonalt og en god løsning å legge koordineringen av arbeidet med bærekraftig utvikling til Finansdepartementet, fordi 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 gjennomgå hvordan en kan styrke hensynet til bærekraftig utvikling i offentlige beslutningsprosesser. Gruppen mener at en bør vurdere å opprette et nasjonalt råd for bærekraftig utvikling for å styrke arbeidet 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, og at det er lærdommer å hente fra EUs arbeid med Natura 2000. Norge berømmes for sjenerøs bistandspolitikk, men det pekes samtidig på at utviklingsland som ikke er blant de 50 minst utviklede, møter høye handelshindringer.

Bred deltakelse fra organisasjoner

Norske institusjoner og organisasjoner har bidratt til arbeidet med bærekraftstrategien på ulike stadier. I en tidlig fase av arbeidet deltok de i en internetthøring om innretningen av arbeidet med strategien. I januar 2007 deltok de i en to dagers høring utført av den svensk-ugandiske evalueringsgruppen. Offentlig høring av utkastet til strategi og det tilhørende indikatorsettet for bærekraftig utvikling skjedde sommeren 2007. 46 institusjoner og organisasjoner avga høringsuttalelse. Mange instanser mener det er svært viktig at Regjeringen har utarbeidet en ny strategi og er enig i fokuset, temaene som behandles og målet om Norge som et foregangsland for miljø og bærekraftig utvikling. Regjeringen får ros for ambisiøse klimamål. Flere så utkastet som en forbedring i forhold til tidligere strategi og handlingsplan. Mange av forslagene fra høringsinstansene omhandlet betydningen av at strategien må følges opp, langsiktighet i politikken og institusjonelle grep. Flere vil styrke kommunenes rolle i klimapolitikken. Mange mente at strategien må vektlegge utvikling av energiteknologi og reduksjon av klimagassutslipp i Norge. Flere var opptatt av hvordan Norge skal arbeide for internasjonale avtaler. Organisasjonene peker på alvorlige utfordringer innen biologisk mangfold, og mener at det trengs en kraftig opptrapping på dette området. Bistand og muligheten for fattige land til å få solgt sine varer er et tema som også opptar mange organisasjoner. Flere er opptatt av når Regjeringen vil oppfylle løftet fra Soria Moria-erklæringen om 1 pst. av BNI til utviklingsformål. Høringsuttalelsene og sammendrag av disse ligger på Finansdepartementets hjemmesider.

1.3 Regjeringen gir ny giv til arbeidet med bærekraftig utvikling

Regjeringen følger opp målet i Soria Moria-erklæringen om å gjøre Norge til et foregangsland for miljø og bærekraftig utvikling. Den har i stor grad fulgt opp anbefalinger fra evalueringsgruppen og innspill fra norske organisasjoner som har vært opptatt av en ambisiøs klimapolitikk, bistand og bedre handelsvilkår for fattige land, biologisk mangfold og miljø og samfunnsansvar i offentlig og privat virksomhet.

Regjeringen la i juni 2007 fram en klimamelding med svært ambisiøse mål for norsk klimapolitikk.

Norge vil arbeide for en ambisiøs internasjonal klimaavtale hvor alle land deltar. Den nye avtalen bør inkludere internasjonal skipsfart og flytrafikk, utslipp fra avskoging, samarbeid om teknologi og om tilpasning til klimaendringer. Avtalen bør bygge på prinsippene fra Kyotoprotokollen, og en vesentlig del av kostnadene bør bæres av industrilandene.

Regjeringen har fremmet et forslag til et klimakvotesystem for perioden 2008 – 2012, som gjør at en større andel av klimagassutslippene blir omfattet av økonomiske virkemidler. I 2008-budsjettet følges klimapolitikken opp gjennom en rekke tiltak:

- Miljø- og energiavgifter øker, mens andre skatter og avgifter reduseres. Det foreslås å øke CO₂-avgiften for innenriks luftfart og grunnavgiften på fyringsolje. Omleggingen av bilavgiftene videreføres.
- Det foreslås å bevilge 505 mill. kroner til kjøp av klimakvoter og det bes om en fullmakt til å inngå avtaler om kjøp ut over dette på inntil 3 600 mill. kroner.

Regjeringens visjon er at Norge skal være en miljøvennlig energinasjon og være ledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi. Satsing på energieffektivisering, fornybar varme og fornybar elektrisitet er sentrale elementer i denne politikken:

- Grunnfond for energieffektivisering og fornybar energi ble opprettet med et innskudd på 10 mrd. kroner i 2007 og vil gi en avkastning på 431 mill. kroner i 2008. Regjeringen foreslår i tillegg å bevilge 200 mill. kroner over budsjettet for 2008 til fornybar energi. Regjeringen tar sikte på å innføre en ny støtteordning for produksjon av elektrisk kraft fra fornybare energikilder fra 1. januar 2008.
- For 2008 foreslås det bevilget 995 mill. kroner til videre arbeid med CO₂-håndtering på Kårstø og Mongstad og drift av Gassnova SF, en nettoøkning på 265 mill. kroner i forhold til saldert budsjett 2007.

Regjeringen øker bistanden til fattige land og bedrer markedsadgangen for fattige utviklingsland.

- Regjeringens budsjettforslag for 2008 innebærer offisiell utviklingsbistand (ODA) på 22 290 mill. kroner, tilsvarende 0,98 pst. av anslått BNI. Dette innebærer en nominell økning på 1 540 mill. kroner fra 2007.
- Regjeringen foreslår å øke satsingen på miljørettet utviklingssamarbeid med et ekstra krafttak på klima med 400 mill. kroner i forhold til 2007. Innsatsen på de øvrige områdene i handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid foreslås styrket med 75. mill kroner.
- Regjeringen foreslår at 14 nye land med lavt inntektsnivå får samme tollfrie adgang til det norske markedet som de 50 minst utviklede (MUL). I tillegg foreslås visse tollreduksjoner for øvrige utviklingsland. Regjeringen har økt oppmerksomhet på kapasitetsbygging for handel i utviklingsland.

Regjeringen la i juni fram en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplanen innebærer at:

- Miljøbelastningen knyttet til offentlige anskaffelser skal minimeres.
- Et nytt direktorat under Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Direktoratet for forvaltning og IKT som vil etableres 1. januar 2008, vil ha som en av sine oppgaver å følge opp handlingsplanen.

Stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand styrker arbeidet med biologisk mangfold. Det dreier seg om kartlegging og

overvåking, forvaltning og skjøtsel av vernede områder og om tilnærming til EUs Natura 2000. I 2008-budsjettet foreslås det å styrke følgende områder på Miljøverndepartementets budsjett:

- Tiltak for kulturminner og kulturmiljøer
- Bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder og friluftsområder
- Fjerning av miljøgifter og opprydding i sjøbunn
- Miljøforskning og miljøovervåking samt ulike klimatiltak

Bærekraftstrategien skal følges opp på ulike måter. Departementene er ansvarlig for oppfølging av strategien på sine områder. Bærekraft vil være et viktig tema i stortingsmeldinger framover. Det dreier seg blant annet om Innovasjonsmeldingen og Perspektivmeldingen som skal legges fram høsten 2008.

Et viktig tiltak i oppfølgingen av bærekraftstrategien vil være å nedsette et ekspertutvalg som skal utrede nærmere hvordan hensynet til bærekraftig utvikling og klima bedre kan inkluderes i offentlige beslutningsprosesser.

I Norge har det vært et godt og tett samarbeid mellom myndighetene og organisasjoner om bærekraftig utvikling. Vi legger vekt på å videreutvikle dette samarbeidet, gjennom en ny møteplass der det legges vekt på samfunnsaktørens roller og ansvar i oppfølging av strategien.

2 Bærekraftig utvikling er satt på dagsorden

Kampen mot fattigdom forblir en sentral utfordring for den rike del av verden så vel som for utviklingslandene. De senere år har spørsmål knyttet til utviklingslandenes situasjon blitt løftet stadig høyere på den internasjonale dagsorden og drøftes nå regelmessig i fora som G8, OECDs Utviklingskomite og andre grupper av giverland. Ikke minst har FNs Tusenårserklæring, som ble vedtatt i 2000, bidratt til økt oppmerksomhet omkring verdens felles utfordringer i kampen mot fattigdom.

Den sentrale utfordringen 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 for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov*». Begrepet bærekraft slik det er forstått av kommisjonen, tar utgangspunkt i menneskelige behov og understreker solidaritet mellom generasjoner og globalt. Kommisjonen pekte på at veksten i verden måtte få nytt innhold for å sikre at utviklingen på lang sikt er innenfor naturens terskelverdier.

Brundtlandkommisjonen la til grunn at internasjonal fattigdom og jordas miljøtilstand er de to hovedutfordringene for å oppnå 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 arbeidet for bærekraftig utvikling i industriland som Norge må konsentreres om hvordan vi kan bidra til å løse disse globale hovedutfordringene.

FNs Tusenårsmål representerer sentrale mål for reduksjon av verdens fattigdom, jf. boks 1 og er sentrale i mange lands arbeid med bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom.

Målene reflekterer at fattigdom har økonomiske, sosiale, og 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.

Boks 1 Tusenårsmålene

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

- Utrydde ekstrem fattigdom og sult
- Grunnskoleutdanning for alle
- Fremme likestilling og styrke kvinners stilling
- Redusere barnedødelighet
- Forbedre mødrehelse
- Bekjempe hiv/aids, malaria og andre smittsomme sykdommer
- Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling
- Utvikle et globalt partnerskap for utvikling

De fleste av disse hovedmålene har tilfestede 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.

Det ble også understreket at respekt for det kulturelle mangfoldet er én av flere forutsetninger for å kunne oppnå bærekraftig utvikling og sikre at utviklingen kommer 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 å fremme utvikling. Mens de 7 første målene representerer mål 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. De rike landenes forpliktelser omfatter økt bistand, hensyn til de minst utviklede landenes særlige behov, bidrag til et åpent og regelbasert handelssystem, bidrag til å løse utviklingslandenes gjeldsproblemer, å sikre tilgang til rimelige medisiner og bidrag til å gjøre IKT og annen teknologi tilgjengelig.

2.1 Ressurser og bærekraftig utvikling

Brundtlandkommisjonen og tekstene som kom ut av Rio- og Johannesburg-konferansene, 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 miljøkapital med annen kapital. Natur- og miljøkapitalen står i en spesiell stilling, fordi man kan overskride naturens terskelverdier 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 terskelverdier.

Bærekraftig utvikling er først og fremst et globalt mål basert på solidaritet, både mellom generasjoner og mellom oss som lever i dag. Dette innebærer at oppmerksomheten må rettes både mot verdens *samlede* 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 globale 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.

2.2 Hvordan Norge kan bidra til global bærekraftig utvikling

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 i verden. Norge skal innta en mer offensiv holdning i det internasjonale arbeidet for å lette fattige lands gjeldsbyrde. Norge skal bidra aktivt til samarbeid mellom landene på miljøområdet og fremme internasjonal virkemiddelbruk som kvotesystemer og teknologisk samarbeid.

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 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, der Norge har konkrete mål og forpliktelser: Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen, 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.

Mange av de fattigste landene i verden har store råvareressurser som ikke har kommet befolkningen til gode. I tillegg har tappingen av ikke-fornybare ressurser ofte vært større enn investeringene i resten av samfunnet, slik at nasjonalformuen i vid forstand faller og utviklingen definitivt ikke er bærekraftig. I Norge har vi høy teknisk kompetanse på naturressurser, blant annet olje og gass. Vi har et godt lovverk, erfaring med institusjonsbygging, og vi har erfaring med å omdanne olje i bakken til andre former for kapital. Det er derfor betydelig interesse internasjonalt for Norges erfaringer som råvareprodusent. Flere og flere utviklingsland ber om råd og teknisk assistanse fra Norge. Her har vi viktige erfaringer å bidra med som få andre har. Dette er bakgrunnen for at Norge høsten 2005 lanserte programmet Olje for utvikling som skal bidra til overføring av kompetanse til utviklingsland.

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 bidra til utvikling av 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.

Statens Pensjonsfond – 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.

Regjeringen forventer at alle selskaper tar samfunnsansvar enten de er offentlig eller privat eid. Regjeringen mener at norsk næringsliv bør vise et særskilt samfunnsansvar ved å benytte de beste standardene tilgjengelig og sin beste praksis når de opererer i andre land, særlig i land der sosiale, etiske og miljømessige forpliktelser står svakt. Regjeringen vil oppfordre land og selskaper til å slutte opp om internasjonalt anerkjente prinsipper og rapporteringsnormer slik at bedriftene kan etterprøves på sin innsats (slik som FNs Global Compact og Global Reporting Initiative, GRI). Norge er også en stor bidragsyter til FNs Global Compact.

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 terskelverdier 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. Nedenfor presenteres Regjeringens prinsipper i arbeidet med bærekraftig utvikling.

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 terskelverdier. 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 gjør 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 tiltak 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 bærekraftstrategi og miljøarbeidet som skjer i EU er en viktig referanse i Norges arbeid med bærekraftig utvikling. Gjennom EØS-avtalen samarbeider Norge med EU- og EFTA-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 og panteordninger 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. Likeledes vil økonomiske virkemidler stimulere til omstilling og teknologiutvikling. 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 og/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. God arealplanlegging kan gi et utbyggingsmønster som reduserer transportbehovet, bidrar til å ivareta det biologiske mangfoldet og 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, særlig innenfor miljøforskning. Norge har også tatt på seg å utvikle teknologi for å fange og lagre CO₂. Slik teknologi 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, arealregulator 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 helårig 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.

3.3 Oppdatering av indikatorsettet for bærekraftig utvikling

For å følge med på om utviklingen går rett vei på ulike områder, har Regjeringen valgt å bruke indikatorer for bærekraftig utvikling. Indikatorsettet er blitt gjennomgått. Det er bred støtte til hovedtrekkene i settet, men det har vært behov for enkelte justeringer for å knytte mål og indikatorer tettere sammen. Blant viktige endringer har vært å:

- Utvide antall land i indikator for handel til å omfatte alle minst utviklede land samt utviklingslandene samlet.
- I forbindelse med sur nedbør fokusere på Norges forpliktelser under Gøteborgprotokollen.
- Utvide indikatoren for bærekraftig fiskebestand til å omfatte sild i tillegg til torsk.
- Skifte ut indikatoren for petroleumskorrigert sparing, fordi den delvis overlapper med andre indikatorer og er vanskelig å formidle.
- Introdusere en indikator for inntektsforskjeller i Norge.

Generelt har det i høringsprosessen vært mange ønskemål knyttet til indikatorene. Regjeringen er opptatt av å ivareta disse på en hensiktsmessig måte. Statistisk sentralbyrå bør i denne sammenheng fortsette å publisere fyldige analyser av indikatorene med relevant tilleggsinformasjon.

Flere høringsinstanser etterlyser indikatorer for bærekraftig forbruk. Regjeringen arbeider med å utvikle slike indikatorer. Det vil bli vurdert å inkludere en slik indikator i indikatorsettet ved neste anledning.

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 forbruksmønster

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 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 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 i retning mot mindre miljøbelastende varer og tjenester, økt ressurs- og energieffektivitet, mindre miljøbelastende energikilder og utvikling og bruk av mer miljøvennlige teknologier. Svak vekst i arbeidsstyrken i industrilandene kan føre til at den økonomiske veksten blir betydelig lavere enn den har vært de siste tiårene. Et sentralt spørsmål er hvorvidt befolkningen tar ut produktivets- 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 forurensing og annen miljøbelastning.

For å oppnå endrede produksjons- og forbruksmønstre vil det derfor være nødvendig å øke bruken av miljø- og helsebegrunnede avgifter. Omsettelige utslippskvoter kan også utformes slik at effektene tilsvarer de fra avgifter.

Virkemidler som miljøavgifter, miljømerking og miljøvaredeklarasjoner, offentlig grønn innkjøpspolitikk, miljøhensyn i produktdesignfasen, livssyklusanalyse og miljøledelsessystemer kan spille en viktig rolle for å bidra til å redusere belastningen av produksjon og forbruk. 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.

Å sikre en miljømessig bærekraftig utvikling er tusenårs mål nr. 7. Ett av de tre delmålene er å integrere prinsipper om bærekraftig utvikling i landenes politikk og programmer og reversere tapet av miljøressurser. Andel av areal dekket av skog er en sentral indikator for dette målet. Omdanningen av skogareal til jordbruksland fortsetter i stort omfang, med rundt 13 millioner hektar pr. år, og bidrar blant annet med mellom 18 og 25 pst. av de menneskeskapt klimagasstilførslene 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.

Tabell 1 Andel av landareal dekket av skog, pst.

	1990	2005
Nord-Afrika	1	1
Vest-Asia	3	3
Sør-Asia	14	14
Øst-Asia	17	20
Afrika sør for Sahara	29	26
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 2007.

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 høy økonomisk vekst. Selv om vannproblemene primært er nasjonale eller lokale forvaltningsproblemer, jf. UNDPs Human Development Report 2006, kan de mange steder være både store og alvorlige, og føre til konflikter.

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 fibre. 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 glasseballasje gjenvinnes over 90 pst.

Jorda har store reserver av fossilt 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 ved produksjon av fossilt 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	Utslippsendring	Utslippsintensitet i 2004	
	1990 – 2004	1990 – 2004	Nivå	Pst. av 1990
Australia	63,7	25,1	762	78
Canada	51,3	26,6	689	86
USA	56,7	15,8	587	77
Euro-området	33,8	2,7	345	78
Japan	22,4	6,5	304	89
Storbritannia	43,0	-14,3	303	61
Danmark	38,3	-1,1	276	74
Sverige	34,9	-3,5	199	73
Norge	60,7	10,3	187	71

Vekst i BNP og utslippsendring i pst., utslippsintensitet som antall tonn CO₂-ekvivalenter pr. million US dollar i 2005-priser og pst. av nivå i 1990

Kilde: 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, mye av norsk forbruk er basert på import, med miljø- og ressursvirkninger i andre land. Regjeringen varsler i St.meld. nr. 26 (2006 – 2007) 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/importkorrigerte 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

Klimaet på kloden er i ferd med å endre seg, og det er menneskeskapt utslipp av klimagasser som forårsaker endringene. 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. Siden den industrielle revolusjon har temperaturen på jorda allerede økt med rundt $\frac{3}{4}$ °C, og havnivået har steget med 17 cm. FNs klimapanel varsler ytterligere stigning i temperatur og havnivå, samt mer ekstremvær. Klimaendringene vil få svært alvorlige konsekvenser og vil ramme de fattige i utviklingsland hardest. Antall dødsfall på grunn av oversvømmelser, hetebølger, stormer og tørke vil kunne øke.

IPCCs 4. hovedrapport

FNs klimapanel IPCC la i 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 har 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 negative 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, endret temperatur kan ha betydning for energiforbruket.

I april 2007 la IPCC 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.

I mai 2007 presenterte IPCC 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 deler pr. 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 tiltakene som er nødvendig for å oppnå en slik utslippsutvikling vil redusere 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 sjeføkonomen i Verdensbanken, Nicholas Stern. Rapporten ble skrevet på oppdrag fra det britiske finansdepartementet. 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 den øvre del av intervallet 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 sammenlignet med førindustriell tid. Stern-rapporten kommer også med klare anbefalinger om virkemiddelbruk, som vist i boks 2.

Stern-rapporten tar utgangspunkt i at 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. Kostnadene ved nødvendige tiltak anslås 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 det ikke være mulig å begrense temperaturøkningen til 3 °C.

Ifølge nåværende kunnskap krever begrensning av temperaturøkningen til 2 °C 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 fossilt brensel der utvinningskostnadene er lave, og at det bygges mange kullkraftverk som har flere tiårs levetid. De snarlige og kraftige utslippsreduksjonene som kreves for å nå 2-gradersmålet, 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.

Boks 2 Stern-rapportens anbefalinger om virkemiddelbruk

Stern-rapporten peker på tre hovedvirkemidler mot klimaendringer: 1) en felles internasjonal markedspris 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 fossilt brensel 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 knyttet til de løpende kostnadene. Rapporten understreker også betydningen av å realisere det store potensialet for billige klimatiltak knyttet til skog.

Kyotoprotokollen

Kyotoprotokollen, som ble inngått i desember 1997, bygger på prinsippet om felles, men differensierte forpliktelser, som er nedfelt i FN's 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. Tildelte kvoter i årlig gjennomsnitt for Kyoto-perioden 2008 – 2012 varierte fra 8 pst. lavere enn utslippene i 1990 (EU15 m.fl.) til 10 pst. høyere enn i 1990 (Island). 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. Forhandlingsresultatet reflekterte i noen grad ulikhetene i kostnader ved utslippsreduksjoner og inntektsnivå blant industrilandene.

Protokollen åpner for at partene, som supplement til nasjonale tiltak, kan bruke Kyoto-mekanismene til å oppfylle utslippsforpliktelsen. Kyoto-mekanismene består av handel med utslippskvoter, prosjektsamarbeid mellom industriland som har ratifisert protokollen (JI), og prosjektsamarbeid med utviklingsland (CDM). Landene som har påtatt seg utslippsforpliktelser under Kyoto-protokollen, står for

knapt 30 pst. av de globale utslippene av drivhusgasser, og andelen er avtakende. I 2000 hadde EU25 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, som ikke har kvoteplikt under Kyotoprotokollen, sto for henholdsvis 20,6 pst., 14,8 pst. og 5,5 pst. av de globale utslippene.

En svakhet ved Kyotoprotokollen er at den verken er tilstrekkelig ambisiøs eller 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 Kyotoperioden 2008 – 2012 tilsvarende utslippene i 1990, til tross for at utslippene ventes å være langt 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 disse landene avhenger blant annet av om de får godkjent regnskapssystemer slik at de kan selge 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. Kyotoprotokollen tillater landene å spare kvoter, og «hot air» vil dermed også kunne dras med inn 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.

Behovet for ambisiøse klimaavtaler

I World Energy Outlook 2006 fra det internasjonale energibyrået 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 $\frac{3}{4}$ 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 har nå gått forbi USA i utslipp. 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.

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 og er villig til å bære betydelige kostnader. 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. 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 pr. innbygger (stort sett industriland) til land med lave utslipp pr. innbygger (typisk utviklingsland).

Effekten av dette kan illustreres. Gjennomsnittlige klimagassutslipp pr. verdensborger er nå rundt 5 tonn. Gitt dagens utslipp og likt antall kvoter pr. verdensborger, ville i-landene med samlet befolkning på 1 260 mill. få tildelt utslippskvoter tilsvarende 6 300 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 klart lavere enn prisen i EUs kvotesystem for levering i 2008, ville dette innebære at i-landene måtte kjøpe kvoter for 1 150 mrd. kroner årlig. Dette beløpet er nesten dobbelt så høyt som nivået på utviklingsbistand.

Et alternativ som ville gi enda 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 de utslippsreduksjoner landet finansierer 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, 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 posisjonerer seg for 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 knyttet til energiimport fra Russland, er også meget viktig for EU i dette arbeidet. EU har besluttet at 20 pst. av energien i 2020 skal komme fra fornybare kilder.

EU vil forplikte seg til å redusere utslippene av klimagasser med 30 pst. innen 2020 regnet i forhold til 1990-nivå dersom andre industriland forplikter seg til

sammenliknbare utslippsreduksjoner og «økonomisk avanserte» utviklingsland bidrar ut fra sitt ansvar og sine muligheter. Inntil en internasjonal avtale er på plass, skal EU ha som mål å redusere utslippene av klimagasser med minst 20 pst. innen 2020. 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).

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 nedgang i utslippene av klimagasser på 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, dvs. nær forpliktelsene under Kyoto-avtalen, selv uten ytterligere tiltak.

I Nasjonalbudsjettet 2008, avsnitt 3.7, presenteres en korrigert referansebane for Norges utslipp av klimagasser. Referansebanen er ikke en full oppdatering av referansebanen fra NB07, men inkluderer ny vedtatt politikk. Endringene medfører noe nedjustering i antatte utslipp, sammenliknet med referansebanen i NB07, til 58 mill. tonn i 2010 og 57 mill. tonn i 2020. Dette forløpet må ses i sammenheng med at utslippene fra petroleumsvirksomheten ventes å avta etter 2012. Det antas en fortsatt sterk økning i utslippene fra transportsektoren gjennom framskrivingsperioden. 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.

Ulik befolkningsutvikling forklarer noe av forskjellene 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 ytterligere 9,5 pst. ifølge FNs befolkningsframskrivning 2006, mot 1,6 pst. i EU27.

Arbeidet med å utvikle passende kriterier for byrdefordeling mellom medlemslandene har startet. Ulike land har også satt i gang eget arbeid med mål 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 et uttalt mål å knytte det kaliforniske kvotemarkedet sammen med det europeiske (EU-ETS) og systemet i nordøst og på atlanterhavskysten i USA.

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 °C, slik EU har målsetting om.

Tabell 3 Folkemengden i verden fordelt på regioner.

	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

Middelalternativet i FNs befolkningsframskriving 2006.

Kilde: United Nations World Population Prospects; The 2006 Revision.

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 en slik utslippsutvikling. I september 2007 var kvoteprisen for 2008 over 20 euro pr. tonn.

5 Økonomisk og sosial utvikling

5.1 Befolkningsutviklingen

Verdens befolkning ble firedoblet på 1900-tallet og passerte 6,6 mrd. i 2007. Det ventes at befolkningen vil være over 9 mrd. i 2050, jf. tabell 3. Befolkningsveksten bidrar til å øke det samlede presset mot jordas ressurser og 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 på 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 knapt 80 mill. og faller gradvis.

Nesten hele økningen i befolkning fram til 2050 vil komme i utviklingslandene, relativt mest i de 50 fattigste av disse, hvor folketallet ventes å øke fra 0,8 mrd. i 2005 til 1,7 mrd. 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.

FN antar at netto migrasjon fra utviklingsland til mer utviklede 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. Befolkningen i byer er vokst fra 27 pst. i 1975 til 42 pst. i 2004. 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 har 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.	Årlig befolknings- vekst, pst.		Fruktbarhet (barn pr. kvinne)		Forventet levealder ved fødsel, år	
		2004	1975 – 2004	2004 – 2015	1970 – 1975	2000 – 2005	1970 – 1975
Verden	6389	1,6	1,1	4,5	2,7	59,9	67,0
Utviklingsland	5094	1,9	1,3	5,5	2,9	55,6	64,9
- <i>Minst utviklet</i>	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 til at andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder er økt.

Ifølge FN ventes forventet levealder i minst utviklede land å øke fra 51 år i dag til 67 år i midten av århundret dersom det gjennomføres effektive tiltak mot HIV. Under tilsvarende forutsetning forventes levealderen i utviklingslandene samlet å øke fra 66 til 76 år. I mer utviklede land forventes levealderen 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 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	Årlig prosentvis vekst			
		2004 ¹	1980-tallet	1990-tallet	2001 – 2006
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.

Kilde: 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 at en økende andel av befolkningen er 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 venter 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 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 sykkelighet og underernæring, konflikter, høye transportkostnader knyttet til svak infrastruktur og dårlig beliggenhet i forhold til vannveier, samt 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 Brundtlandkommisjonen på betydningen av vekst i industrilandene for utviklingen i utviklingslandene.

En videre økonomisk vekst som tar ut naturressurser og belaster økosystemene i samme grad som i dag er imidlertid ikke bærekraftig. Vekst i økonomien må kobles fra vekst i uttak av, og belastning på naturressursene.

5.3 Bistand, gjeldslette og handel

FNs tusenårs mål 8 omhandler utvikling av et globalt partnerskap mellom industriland og utviklingsland. Spesielt tas det sikte på å avhjelpe behovene i de minst utviklede land (MUL) gjennom bl.a. å sikre fri markedsadgang for deres eksport, gjeldssanering og økt bistand.

Bistand er en viktig inntektskilde for de fattigste landene. I flere land tilsvarer bistanden om lag 10 pst. av BNP og rundt halvparten av de offentlige utgiftene. På grunn av bedring i styresett kan nå et større volum av bistand utnyttes effektivt til utvikling og fattigdomsreduksjon.

Utviklingsland har de siste årene i økende grad utviklet nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon. Disse fungerer også som bærekraftstrategier. I tråd med dette har giverland i økt grad støttet mottakerlandets budsjett direkte, i stedet for å

finansiere 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 denne. 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 ut med en bistand rettet mot fattige land.

FNs Tusenårsmål fokuserer på de spesielle behovene til bl.a. minst utviklede land. 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. Offisiell bistand fra utviklede land var i 2006 på ca. 0,30 pst av BNI. Dette er om lag samme andel som i første halvdel av 1990-tallet.

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 giverland gjør som de har lovet, ventes bistanden å øke til 130 mrd. USD i 2010. De 50 minst utviklede landene mottar nå rundt en tredel av all bistand, og giverlandene har lovet å doble bistanden til Afrika, hvor de fleste av disse landene ligger, innen 2010.

Ifølge FN har framtidig gjeldsbetjening for 29 gjeldstyngede land falt med knapt 60 mrd. USD siden 1998 som følge av gjeldslette. Betjening av gjeld utgjør nå mindre enn 6 pst. av eksporten til disse landene. 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.

Internasjonalt er det en voksende erkjennelse 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. Handel kan imidlertid ikke ses i et vakuum, men gir mest utvikling når den knyttes opp mot utvikling av menneskelig kapital og en god økonomisk politikk.

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 regionrammen. Det er ofte enklere å eksportere til sine naboland enn til et land på et annet kontinent.

5.4 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. Om lag to tredeler av global ulikhet kan henføres til forskjell i inntektsnivå mellom land, mens en tredel henger sammen med ulikheter innen enkeltland. Samtidig med at gjennomsnittsinntekten i flere store utviklingsland øker kraftig, øker samtidig ulikhetene innenfor mange 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 industrialiserte land.

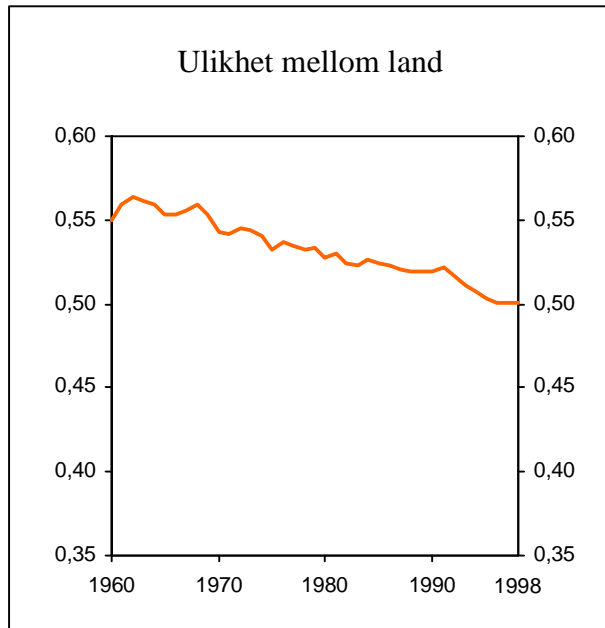
Ulikhet i gjennomsnittsinntekt mellom land

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. 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, jf. figur 1.

De viktigste faktorer bak disse utviklingstrekkene er at veksten i mange land i Asia, bl.a. 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 blant annet den svake utviklingen blant de fattigste utviklingslandene. Mange av disse befinner seg i Afrika sør for Sahara.



Kilde: Milanovic, Branko (2005): *Worlds Apart. Measuring International and Global Inequality*, Princeton University Press.

Figur 1 Ulikhet mellom land i perioden 1960-1998. Gini-koeffisient, hensyn tatt til befolkningsstørrelse

Ulikhet innenfor land

Sammenligningen av gjennomsnittlig inntekt i rike og fattige land tar ikke hensyn til ulikhetene innenfor de enkelte land. Det er tegn til økt ulikhet i flere av de mest folkerike landene, bl.a. Kina og 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.

Ulikheten mellom alle mennesker på jorda er større enn ulikheten i nesten alle enkeltland, global Gini-koeffisient er i Human Development Report 2005 anslått til 0,67. Til sammenligning er GINI i Norge 0,27. I samme rapport anslås samlet inntekt til verdens 500 rikeste personer å være på linje med samlet inntekt til de 416 millioner fattigste i verden.

5.5 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 doubles i et land, blir vanligvis andelen ekstremt fattige minst halvert.

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.

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.

5.6 Utviklingen mot andre tusenårsmål

Oversikt over de 8 tusenårsmålene er gitt i boks 1. En nærmere omtale av tusenårsmålene, delmålene under disse og indikatorer er gitt på FNs 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, jf. tabell 7. 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 mulighet for en kraftig økning i den enkeltes utdanningsnivå. Netto innrulling i grunnskolen i utviklingsland økte fra 80 pst. i 1990 til 88 pst. i 2005. Særlig positiv har utviklingen vært i Afrika sør for Sahara hvor andelen økte fra 57 pst. i 1999 til 70 pst. i 2005. 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. Med nåværende trender ligger en kun an til å oppnå en reduksjon i barnedødelighet på 1/3 innen 2015. Igjen har nedgangen vært særlig svak i Afrika.

Trygt drikkevann og grunnleggende sanitærforhold

Tusenårsålet er å halvere andelen personer uten varig tilgang til sikkert drikkevann og grunnleggende sanitærforhold. Mellom 1990 og 2004 økte andelen med tilgang til grunnleggende sanitærforhold fra 35 til 50 pst. Økningen var dermed på 1,2 mrd. mennesker, men 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 tusenårsålet når det gjelder drikkevann, som blir oppfylt med god margin i Asia, men er langt fra å bli nådd i Afrika.

Likestilling

Likestillingsindikatorene viser framgang, spesielt innen utdanning, men det er fortsatt langt fram til lik deltakelse for kvinner og menn i samfunnslivet, slik det aktuelle tusenårsålet 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	1991	2005	1990	2005	1990	2004
Afrika sør for Sahara	33	31	54	70	185	166	32	37
Sør-Asia	25	21	74	90	126	82	20	38
Øst-Asia	16	12	99	95	48	27	24	45
Sørøst-Asia	18	12	94	94	78	41	49	67
Latin-Amerika og Karibia	13	10	87	97	54	31	68	77
Nord-Afrika	4	4	82	95	88	35	65	77
Utviklingsland	20	17	80	88	106	83	35	50

Kilde: United Nations The Millennium Development Goals Report 2006 og 2007.

5.7 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 hvilke 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 ulike internasjonale sammenlikninger, jf. tabell 8.

Norge har i flere år ligget helt på topp, og de andre nordiske land like etter, i FN's 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 de 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.

Tabell 8 Indikatorer for velferd og konkurransedyktighet

BNP pr. innbygger	Human Development Index (HDI)	Quality of life-index	Global Competitiveness	Tid (år fra lansering av produkt til take-off), Europa
Luxembourg	Norge	Irland	Finland	1. Danmark (3,8)
Norge	Island	Sveits	USA	2. Norge (4,0)
Sveits	Australia	Norge	Sverige	3. Sverige (4,3)
Danmark	Luxembourg	Luxembourg	Danmark	4. Finland (4,6)
Irland	Canada	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	USA	Australia	

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

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 pensjons- og 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 for 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 deltakelse av kvinner i lønnet arbeid og relativt høye fruktbarhetsrater er ofte sett som et godt eksempel på likestilling.

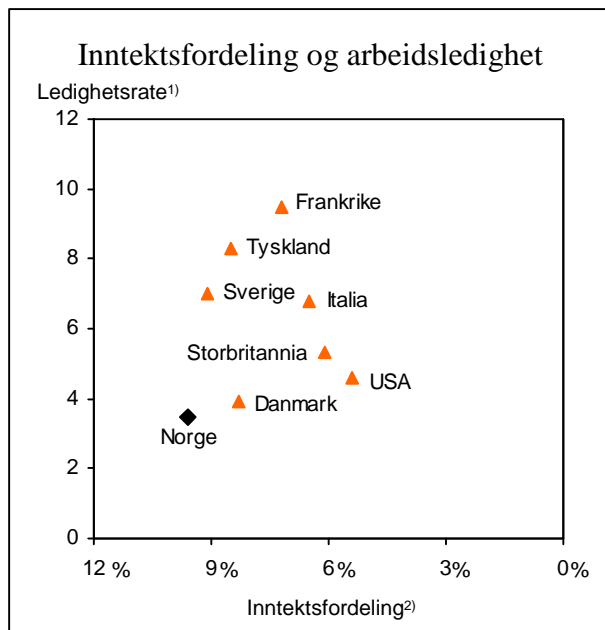
Samordning i lønnsdannelsen er også et felles trekk for de nordiske landene. Myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av noen sentrale mål, særlig målene om høy sysselsetting, lav ledighet og betydningen av den internasjonale konkurranseevnen. Det inntektspolitiske samarbeidet 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.

- 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 for øvrig og lønnsforskjellene er store.



Kilder: OECD og Human Development Report 2006.

Figur 2 Inntektsfordeling og arbeidsledighet

¹Standardisert arbeidsledighet 2006.

²Inntektsfordeling ved andel av samlet inntekt eller forbruk blant de 20 prosent med lavest nivå.

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 ble innført fra 1990. Norge innførte en CO₂-avgift fra 1991, samtidig med Sverige. Danmarks CO₂-avgift ble innført fra 1993.

6 Regjeringens politikk på 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.

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 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 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.

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.

Regjeringen vil legge til grunn at WTO-avtaleverket ikke må ta fra fattige land styringsrett og virkemidler som har vært viktig for å utvikle vårt eget samfunn til et velferdssamfunn.

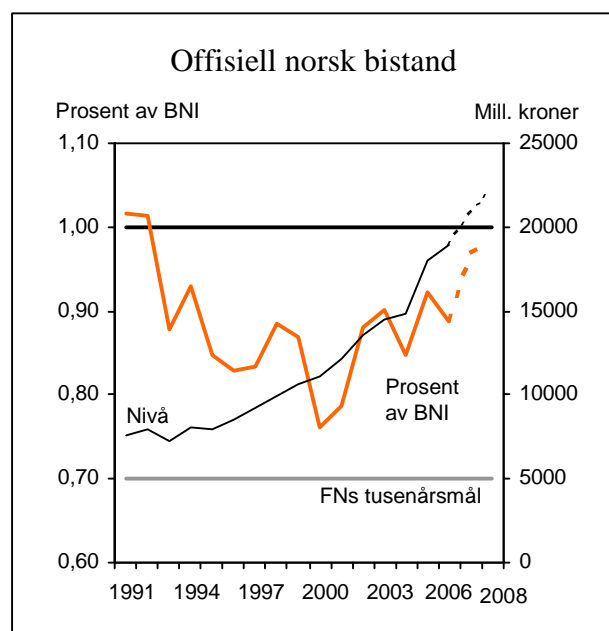
Bistand og gjeldslette

Bærekraftsindikator 1 er *Offisiell norsk bistand, nivå og prosent av brutto nasjonalinntekt*, jf. figur 3. Regjeringens budsjettforslag for 2008 øker offisiell utviklingsbistand (ODA) til 22 290 mill. kroner, tilsvarende 0,98 pst. av anslått BNI. Dette innebærer en nominell økning på 1 540 mill. kroner i forhold til 2007.

I 2007 var bistanden budsjettetert til 0,97 pst. av anslått BNI. Det var en nedgang i indikatoren fra 2005 til 2006 på tross av at bistanden økte nominelt pga. høy vekst i BNI.

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.



Kilder: NORAD og Statistisk sentralbyrå.

Figur 3 Offisiell norsk bistand, nivå (løpende priser) og prosent av brutto nasjonalinntekt

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. Selv om vi holder fast på prinsippet om ikke å øremerke skatter og avgifter, har Regjeringen besluttet at den vil bruke deler av inntektene fra den eksisterende CO₂-avgiften på drivstoff på innenriks flygninger til utviklingsformål.

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 pneumokokkvaksine 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 – 2017.

Regjeringen vil fortsatt arbeide for å oppnå bedre resultater av bistanden og styrket nasjonalt eierskap til denne og for bedre samordning med andre givere.

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 dermed 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. Regjeringen vil videreføre denne særnorske modellen, som har bred støtte i Stortinget.

Handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid

Regjeringen har fulgt opp innstilling om St.meld. nr. 35 «Felles kamp mot fattigdom» fra utenrikskomiteen om at det utarbeides en handlingsplan for den samlede miljøinnsatsen i norsk utviklingssamarbeid. 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. I tråd med planen legges det opp til økt innsats på områdene:

- Bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser
- Forvaltning av vannressurser, vann og sanitære forhold
- 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 FN's tusenårs mål og å skape de nødvendige forutsetningene for at de fattige kan forbedre sine levevilkår og helse og redusere sårbarheten. Kapasitets- og kompetansebygging i utviklingslandene er et sentralt virkemiddel for å nå disse målene, både på miljøområdet og ellers.

I statsbudsjettet for 2008 foreslår Regjeringen å øke satsingen på miljørettet utviklingssamarbeid med et ekstra krafttak på klima med 400 mill. kroner. Innsatsen på øvrige områder i handlingsplanen foreslås styrket med 75 mill. kroner.

Forvaltning av naturressurser

Gjennom 40 år med petroleumsproduksjon har Norge høstet erfaringer med effektiv verdiskaping og forvaltning av store petroleumsinntekter. Mange utviklingsland ønsker å lære av disse erfaringene. Norge lanserte høsten 2005 programmet Olje for utvikling. Formålet 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, skattelegging og ivaretagelse av miljøhensyn. Dette er 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 egne erfaringer, har Norge en lang tradisjon for å støtte utviklingslandenes 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 økosystemtjenester som vannrensing og insektbestøving av matplanter.

Handel

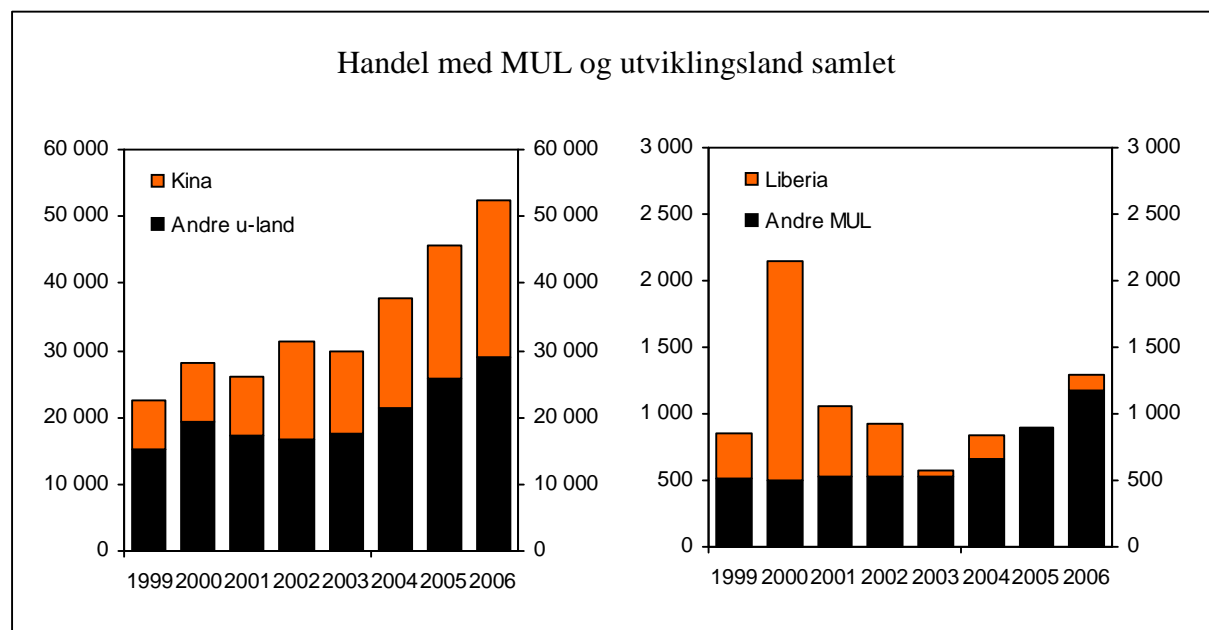
Bærekraftsindikator 2 er *Handel med minst utviklede land og utviklingsland samlet*, jf. figur 4.

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 utviklingslandenes eksport til industrilandene er tollfri, for MUL er tallet nær 80 pst. Også Norges import fra utviklingsland har steget betydelig og utgjorde rundt 52,5 mrd. kroner i 2006, hvilket er nærmere 13 pst. av samlet import. Kina sto alene for nærmere 45 pst. av dette. I 2006 utgjorde importen fra MUL ca. 1 290 mill. kroner i alt, tilsvarende 0,3 pst. av all import til Norge. Import av klær og tekstiler fra Bangladesh utgjør rundt 35 pst. av dette. Importen fra MUL i Afrika, i alt 34 land, utgjorde kun 748 mill. kroner. For alle de afrikanske landene samlet, inkludert mellominntektslandene i det nordlige og sørlige Afrika, er andelen av norsk import ca. 1 pst.

Behovet for et sterkt og forpliktende multilateralt handelspolitisk samarbeid med klare kjøreregler 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, samt at det gir vekstvilkår for godt styresett. Dette er grunnleggende for å skape grobunn for bærekraftig utvikling. Norge er derfor opptatt av å styrke det multilaterale handelsregimet og vil arbeide for et vellykket forhandlingsresultat i Doha-runden.

Regjeringen arbeider for å fremme et internasjonalt handelsregime hvor hensyn til miljø, faglige og sosiale rettigheter, matsikkerhet og utvikling i fattige land tillegges avgjørende vekt. I WTO-forhandlingene vil Regjeringen bl.a. arbeide for at all eksportstøtte avvikles. 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.



Figur 4 Handel med MUL og utviklingsland samlet¹). Import i mill. kroner

1) Land som OECD definerer som kvalifisert for å motta utviklingshjelp.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Regjeringen vil arbeide for en differensiert handelspolitikk som kan styrke mulighetene for økt norsk import fra de fattigste landene. Den norske ordningen med tollpreferanser for utviklingsland (GSP) er blitt gjennomgått. Rapport med forslag til forbedringer fra en interdepartemental arbeidsgruppe forelå i april 2007. Ordningen med toll- og kvotefri adgang for alle varer fra de 50 minst utviklede land ble etablert i sin nåværende form i 2002. Ett av forslagene fra arbeidsgruppen er å utvide ordningene med toll- og kvotefri markedsadgang til også å gjelde de 14 minste lavinntektslandene som ikke er MUL. På bakgrunn av rapporten og høringsuttalelsene gir Regjeringen tilslutning til alle anbefalinger i arbeidsgruppens rapport. Norge vil med dette være det første landet som gir toll- og kvotefri markedsadgang til flere land enn MUL på grunnlag av generelle, objektive kriterier som nasjonalinntekt pr. innbygger. Blant de andre anbefalingene var økte tollreduksjoner på landbruksvarer innenfor kvotene for øvrige utviklingsland som ikke er inkludert i «nulltoll-ordningen».

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

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 varer fra utviklingsland 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 ventes å 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.

6.2 Klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensninger

Regjeringens hovedmål:

Økningen i global gjennomsnittstemperatur skal begrenses til 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå. Norge skal overholde forpliktelsene under Montrealprotokollen og gjennomføre forpliktelsene under Gøteborgprotokollen på en styrings- og kostnadseffektiv måte.

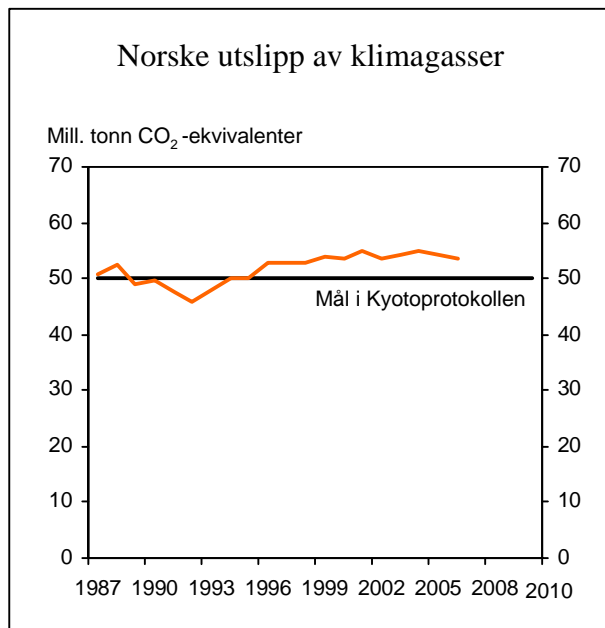
Delmål og viktige handlinger:

- Norge skal være karbonnøytralt i 2050.
- Norge skal forplikte seg til å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990 innen 2020.
- Norge skal skjerpe sin Kyoto-forpliktelse med ti prosentpoeng, til ni prosent under 1990-nivå.
- Norge skal arbeide for at en mer omfattende og ambisiøs klimaavtale skal etterfølge Kyotoprotokollen. Det er viktig at flest mulig land deltar, at internasjonal luftfart og skipsfart omfattes av avtalen, og at den får et tillegg om klimautfordringene i Arktis.
- 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.

Nærmere om Regjeringens politikk

Bærekraftsindikator 3 er *Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet*, jf. figur 5. 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. Dette må først og fremst ses i sammenheng med økte utslipp fra petroleumsvirksomheten og transport.

Industrilandene har et særlig ansvar for å bidra til utslippsreduksjonene, både fordi det er industrilandene som hittil har bidratt med de største utslippene og fordi industrilandene har bedre økonomiske forutsetninger. På denne bakgrunn bør Norge påta seg et særlig ansvar for å bidra til globale utslippsreduksjoner.



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

Figur 5 Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet

Regjeringen har en tredelt strategi for å nå målene i politikken. En bedre internasjonal klimaavtale er det første og viktigste elementet i klimapolitikken. Det andre elementet er at Norge må bidra til utslippsreduksjoner i utviklingsland og raskt voksende økonomier som Kina, India med flere. Det tredje elementet er at innsatsen for reduksjon av utslipp i Norge intensiveres.

Det er i dag ikke mulig å ha sikker kunnskap om den utslippsreducerende effekten av eksisterende og nye tiltak de neste ti til femten årene. Det er heller ikke mulig nå å ha kunnskap om alle utslippsreducerende tiltak som vil bli gjennomført i Norge fram mot 2020. Dette vil blant annet avhenge av den teknologiske utviklingen og utviklingen i karbonprisen. Utviklingen på norsk sokkel vil også ha stor betydning for utslippsnivået i Norge i 2020. I 1990 var utslippene fra norsk territorium om lag 50 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. I Nasjonalbudsjettet for 2007 ble utslippene av klimagasser i 2020 på usikkert grunnlag anslått til om lag 59 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, under forutsetning av at dagens virkemiddelbruk videreføres. Basert på Statens forurensningstilsyns tiltaksanalyse, de sektorvise klimahandlingsplanene samt eksisterende virkemidler mener Regjeringen at det er realistisk å ha et mål om å redusere utslippene i Norge med 13 – 16 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i forhold til referansebanen slik den er presentert i Nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert. Dette innebærer i tilfelle at om lag halvparten og opp mot to tredjedeler av Norges totale utslippsreduksjon i 2020 tas nasjonalt. Det legges til grunn at en ny internasjonal klimaavtale nødvendiggjør en revisjon av nasjonale mål og virkemidler. Dersom utviklingen går i retning av at målene ikke realiseres, vil Regjeringen vurdere ytterligere tiltak.

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.

Generelle virkemidler er sentrale i den nasjonale klimapolitikken. Sektorovergripende økonomiske virkemidler legger grunnlag for desentraliserte, kostnadseffektive og informerte tiltak der forurenser betaler. Enkelte utslippskilder kan verken pålegges kvoteplikt eller CO₂-avgift. Her må myndighetene bruke andre virkemidler for å redusere klimagassutslippene. På områder som er underlagt generelle virkemidler er Regjeringens utgangspunkt at man som hovedregel skal unngå ytterligere regulering. Samtidig vil regjeringen videreføre muligheten til å benytte andre virkemidler i tillegg til kvoter og avgifter også i disse sektorene.

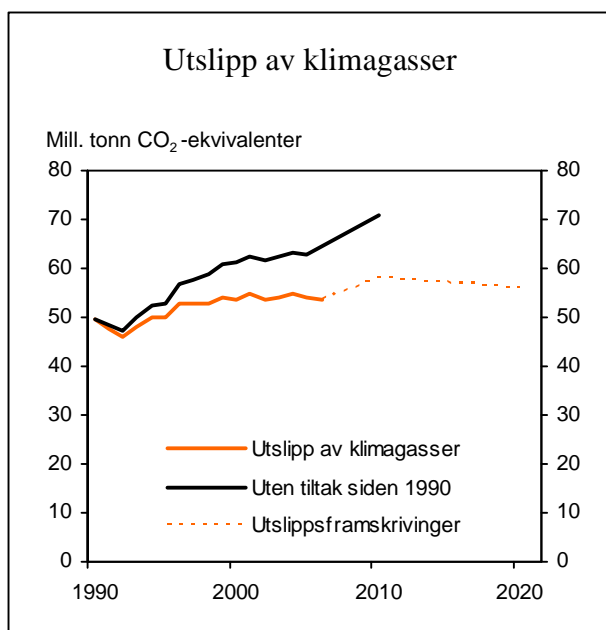
Internasjonale avtaler

Tre firedeler av veksten i CO₂-utslippene framover vil komme i utviklingsland og overgangsøkonomiene. Disse landene anslås å passere de samlede klimagassutslippene fra dagens industriland innen 2030. Det er derfor avgjørende at det gjennomføres omfattende utslippsbegrensende tiltak der.

Klimautfordringen krever en global løsning. Regjeringen vil derfor arbeide for en ambisiøs internasjonal klimaavtale som omfatter flest mulig land. Stor internasjonal innsats for å redusere utslippene av klimagasser vil bidra til økt pris på utslipp over tid. Forventninger om en stigende karbonpris vil påvirke investeringsbeslutninger i næringslivet allerede i dag. Det er derfor viktig at det skapes troverdighet rundt et bredt internasjonalt arbeid for å redusere klimagassutslippene. Også politiske beslutninger må ta utgangspunkt i at prisen på karbon vil stige.

I vurderingen av utslippsreduksjoner som skal finansieres utenfor Norges grenser, vil Regjeringen legge stor vekt på tiltak og prosjekter som skal sikre at klimapolitikken får størst mulig positiv virkning på økonomisk utvikling og fattigdomsbekjempelse i utviklingsland. I tillegg til en større klimaeffekt pr. krone, kan klimatiltak i utviklingsland gi betydelig utviklingseffekt gjennom at kapitaloverføringen bidrar til bærekraftig utvikling i vertslandet. Den norske hovedposisjonen i de internasjonale klimaforhandlingene tar utgangspunkt i Regjeringens fastsatte mål om å unngå at den globale temperaturøkningen overskrider 2 grader.

For 2007 er Norges hovedmål at det på Bali etableres en forhandlingsprosess under Klimakonvensjonen om et nytt regime hvor alle land deltar. Forhandlingene bør gis en ramme på to år, og avsluttes under Partsmøtet i København i 2009. Det nye regimet bør inkludere regulering av utslipp fra internasjonal luft- og skipsfart, utslipp fra avskoging i utviklingsland, samt samarbeid om tilpasning til klimaendringer og teknologi. Regimet bør bygge på prinsippene fra Kyotoprotokollen, og en vesentlig del av kostnadene knyttet til gjennomføringen bør bæres av industrilandene. Finansierings spørsmål vil således også bli et sentralt element i forhandlingene. Et regime som kan sikre oppfyllelse av 2-gradersmålet, forutsetter at alle store utslippsland påtar seg utslippsforpliktelser. Norge vil arbeide for et globalt klimaregime med et marked som har som siktemål at det etablerer en felles pris på utslipp av klimagasser. Det må utredes prinsipper for rimelig fordeling av de økonomiske byrdene ved en ambisiøs internasjonal klimaavtale.



Kilde: Statens forurensningstilsyn,
Statistisk sentralbyrå og
Finansdepartementet

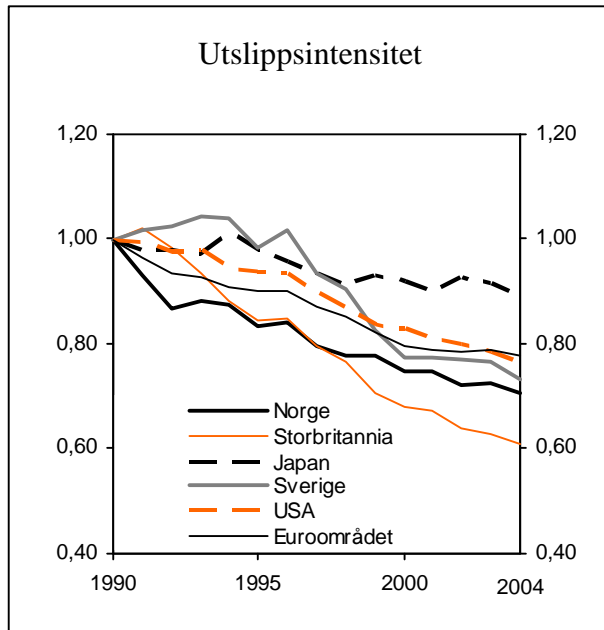
Figur 6 Utvikling i norske utslipp av klimagasser. Millioner tonn CO₂-ekvivalenter.

Nasjonale klimatiltak

Regjeringen har i St.meld. nr. 34 (2006 – 2007) Norsk klimapolitikk lagt fram sektorvise handlingsplaner for petroleum og energi, transport, industri, primærnæringer og avfall, samt kommunalt klimaarbeid og driften av statlig sektor. Hovedformålet med de sektorvise klimahandlingsplanene er å identifisere de virkemidler som gir kostnadseffektive utslippsreduksjoner for den enkelte sektor, som med dagens virkemiddelbruk ikke blir gjennomført. I tillegg er det fastsatt mål for hvilke utslippsreduksjoner som skal oppnås i sektoren innen 2020. Målene knyttet til sektorene er basert på anslag og vil måtte revurderes dersom endringer i framtidige prognoser, kostnader, teknologiutvikling eller andre vesentlige endrede forutsetninger tilsier det.

Innen hver sektor presenteres en oversikt over det som på det nåværende tidspunkt ansees for å være det tekniske potensialet for utslippsreduksjoner, samt tiltak som regjeringen vil igangsette arbeidet med.

På oppdrag fra Miljøverndepartementet har Statens forurensningstilsyn utredet en rekke enkelttiltak som kan bidra til å redusere utslippene av klimagasser fram mot 2020. En viktig premis for analysen er at det i hovedsak er tekniske tiltak som er vurdert. Tiltak som medfører større samfunnsmessige endringer, endret produksjonsnivå eller atferdsendringer, er i liten grad inkludert. Regjeringen vil spesielt vurdere tiltak som er kostnadseffektive i lys av en forventet stigende karbonpris over investeringsens levetid, og som ikke nødvendigvis utløses av dagens virkemiddelbruk. I denne sammenheng vil tiltak som bidrar til teknologiutvikling bli særlig vurdert.



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 7 Utslipp av klimagasser pr. enhet BNP i utvalgte land. Indeks=1 i 1990

Regjeringen vil legge opp til kontrollstasjoner og videreutvikling av nasjonal virkemiddelbruk hvert femte år. Som et ledd i vurderingene som skal gjøres ved disse gjennomgangene, vil Regjeringen innhente uavhengige faglige vurderinger av norsk klimapolitikk fra institusjoner og/eller personer med bred erfaring og kunnskap i utforming og gjennomføring av klimapolitikk. Regjeringen har derfor også foreslått at det midtveis i den første Kyoto-perioden (2010) legges fram for Stortinget en vurdering av klimapolitikken og behov for endrede virkemidler.

Norge har allerede 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 6.

Effekten av eksisterende og nye tiltak vil bidra til 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 andre industrialiserte land, jf. figur 7.

Regjeringen har fremmet viktige klimatiltak i de siste budsjettokumentene. I budsjettet for 2007 ble slagvolum erstattet med CO₂-utslipp som beregningsgrunnlag for engangsavgiften for biler, som ledd i en pågående omlegging av bilavgiftene i miljøvennlig retning. Fritak fra CO₂-avgift for andel bioetanol i bensin ble gitt. Ambisjonsnivået for fornybar energi og energieffektivisering ble økt til 30 TWh over perioden 2001 – 2016, se omtale av satsingen på Enova i et senere avsnitt. I tillegg kom satsingen på investering i jernbane.

Revidert budsjett for 2007 fulgte opp med retningslinjer for kjøp av klimakvoter. Dessuten besluttet Regjeringen 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. En støtteordning for E-85 biler ble foreslått, gjennom et fradrag i engangsavgiften på 10 000 kroner pr. E-85 bil. Regjeringen la også fram en strategi for økt bruk av biodrivstoff i Norge. Det settes et omsetningskrav til andel omsatt som forutsettes økt til biodrivstoff tilsvarende 2 volumprosent i 2008, som forutsettes økt til 5 volumprosent i 2009. Regjeringen vil arbeide for et mål om å nå 7 volumprosent i 2010.

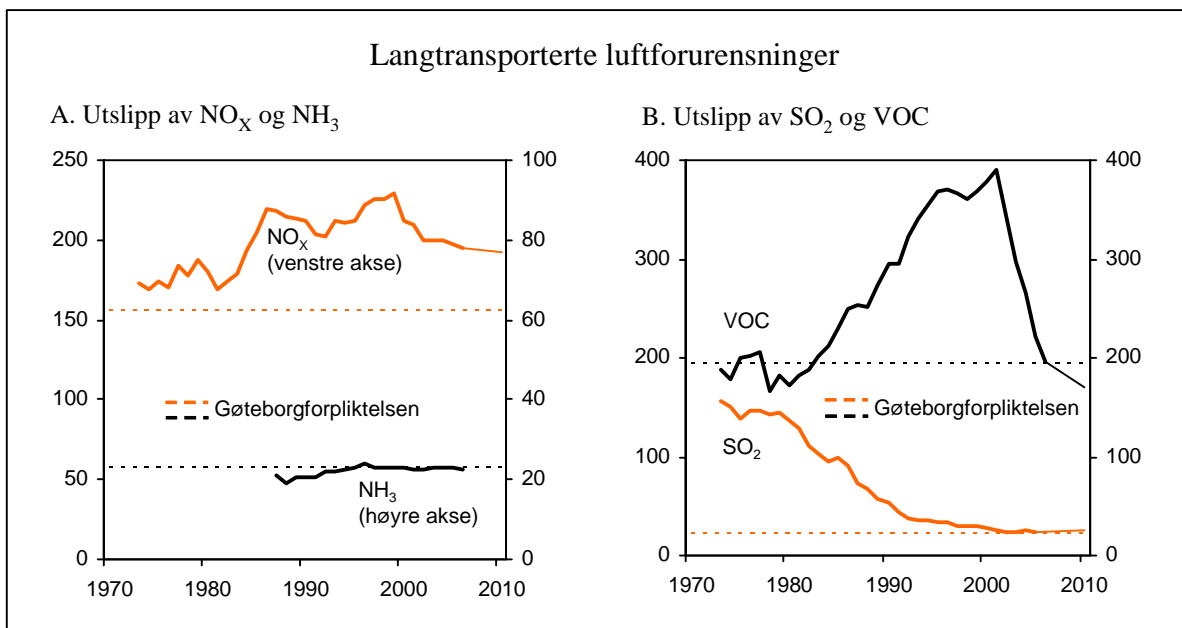
Som omtalt tidligere mener Stern-rapporten at skjerpete krav fra myndighetene til energieffektivitet i bygninger er et sentralt klimatiltak, fordi folk ikke er nok oppmerksomme på energiutgiftene og klimagassutslippene som følger med når de velger bolig. Regjeringen har i tråd med dette lagt fram nye 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 budsjettet for 2008 foreslår Regjeringen å øke grunnavgiften på fyringsolje til samme nivå som el-avgiften, samt en økning i CO₂-avgiften på mineralolje til bruk i innenriks luftfart med 10 øre pr. liter. Autodieselavgiften foreslås økt med 20 øre pr. liter utover prisjustering for å motvirke avgiftstilpasninger som er miljømessig uheldige og som undergraver statens inntekter. Avsnitt 3.7 i Nasjonalbudsjettet 2008 omtaler disse forslagene nærmere.

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 fram til 2008.

Regjeringens klimatiltak i budsjettet for 2008 er nærmere omtalt i Nasjonalbudsjettet 2008, avsnitt 3.7.



Figur 8 Utslipp av langtransporterte luftforurensninger og utslippsforpliktelser under Gøteborgprotokollen. Tusen tonn

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

Ozon og langtransporterte luftforurensninger

Bærekraftsindikator 4 er *Utslipp av langtransporterte luftforurensninger og utslippsforpliktelser under Gøteborgprotokollen*, jf. figur 8.

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 194 500 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 Gøteborgprotokollen. Dette er en av de store miljøutfordringene Norge står overfor de nærmeste årene.

Utslippene av forsurende gasser i Europa er betydelig redusert. Siden 1980 har andelen av Norges areal der tålegrensen for forsurening er overskredet gått ned fra 30 pst. til 13 pst. Dersom alle land oppfyller forpliktelsene under Gøteborgprotokollen innen 2010, vil overskridelsene etter hvert avta til 7 pst. Gøteborgprotokollen setter tak for utslipp av fire langtransporterte gasser i 2010, avsnitt 3.7 i Nasjonalbudsjettet 2008 omtaler nærmere utviklingen i norske utslipp. Tilførselen av svovel og nitrogen til Norge har falt med henholdsvis 65 pst. og 40 pst. mellom 1980 og 2003.

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, 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.

Norge har, på bakgrunn av våre egne forsøringsproblemer, stått i første rekke i arbeidet med å utvikle forpliktende internasjonale avtaler om reduksjon av langtransportert luftforurensning.

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. Det arbeides med miljøavtaler. Foretak som tilslutter seg avtaler med staten om konkrete, tidfestede utslippsreduksjoner med minst samme miljøeffekt som avgiften over tid, gis avgiftsfritak.

SFT arbeider med å sette utslippskrav 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).

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. Kulturarven 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 bygninger, for å kunne verne kulturarven mer effektivt.

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, jf. boks 3. 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

om Norges arbeid for bærekraftig utvikling. Flere viktige virkemidler og tiltak i det videre arbeidet er:

- Å sørge for at den nye loven om naturmangfold gir et helhetlig juridisk virkemiddel i arbeidet for en forsvarlig forvaltning av det biologiske mangfoldet.
- Forsterket innsats for kartlegging, overvåking og statusrapportering for arter og naturtyper.
- Indikatorer for naturtilstand (Naturindeks), som vil gi oss et nyttig verktøy for å måle endringer i Norges naturmangfold.
- Å sørge for at norske data kan inngå i felles evalueringer av europeiske naturverdier, slik at vi kan sammenligne vår innsats med øvrige europeiske land.
- Styrket vernearbeid.
- Tiltak for truede arter og økt fokus på leveområder.
- Å styrke arbeidet med det genetiske mangfoldet innen landbruket.
- At biologisk mangfold skal ivaretas som grunnlag for vedvarende høsting.
- Å videreføre streng praksis for utsetting av genmodifiserte organismer i norsk natur.

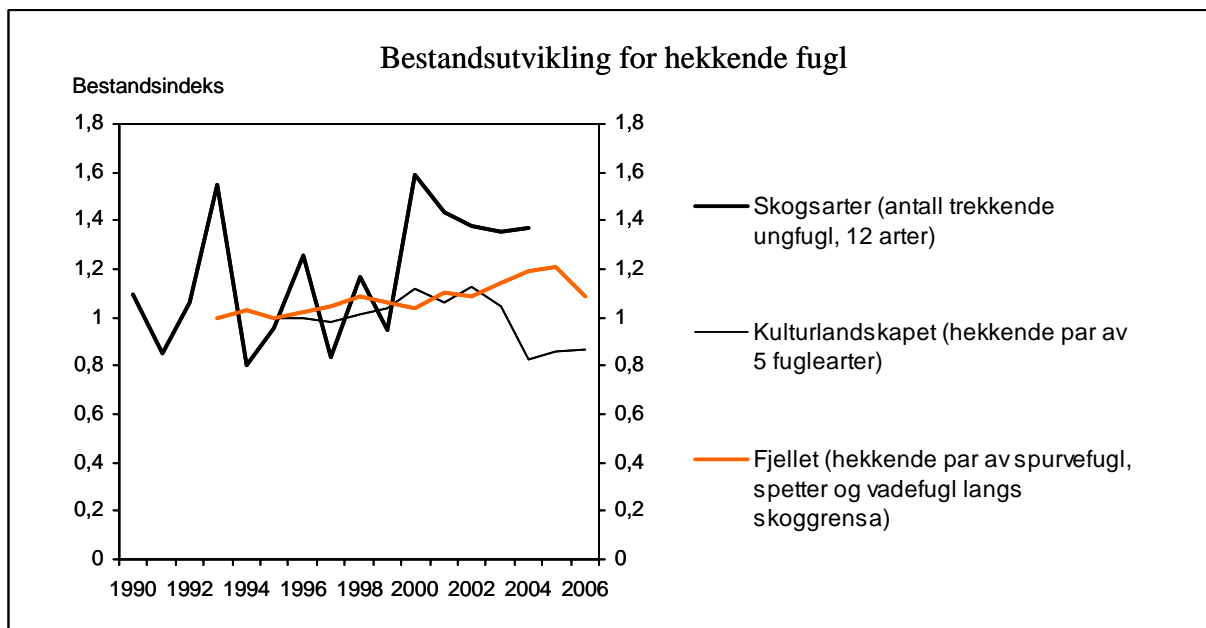
For å nå målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010, er det satt i verk en rekke tiltak, og Regjeringen arbeider med en ny lov om naturmangfold.

Boks 3 Tap av biologisk mangfold

Koblingen mellom sentrale miljøspørsmål som forvaltning av naturressurser, klimaendringer, bruk av naturressurser og produksjons- og forbruksmønster 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, ikke minst kostnadene knyttet til tap av mangfold. Norge vil aktivt støtte disse initiativene.

Det globale tapet av biologisk mangfold er omfattende, noe som blant annet skyldes tap av leveområder, 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. Rødlisten 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 tilfredsstiller kriteriene for en plass på Rødlisten for 2006. 285 av disse artene er vurdert som kritisk truet. Artene på Rødlisten 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.



Figur 9 Bestandsutvikling for hekkende fugl¹

¹ Indeksen er basert på foreløpige og ufullstendige data.

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

Bærekraftsindikator 5 er *Bestandsutviklingen for hekkende fugl i økosystemer på land*, jf. figur 9. 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 overvåkingssystem som skal sikre representative data fra hele landet er under oppbygging.

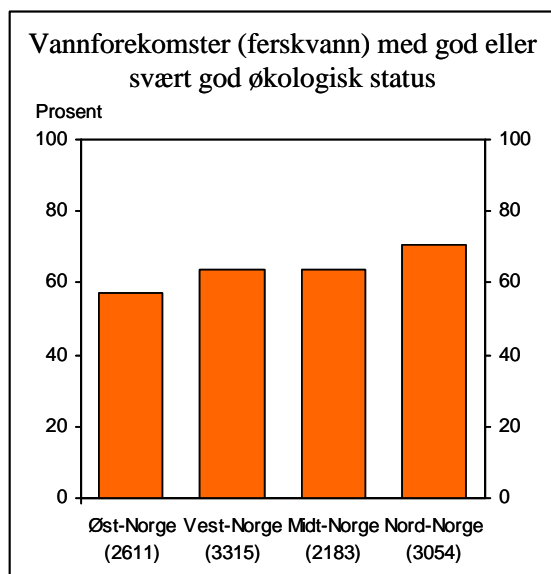
Resultater fra Det nasjonale overvåkingssystemet for sjøfugl viser at flere sjøfuglarter langs Norskekysten har hatt en urovekkende tilbakegang. For å styrke kunnskapen om sjøfugl, startet Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet sjøfuglprogrammet SEAPOP våren 2005.

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.

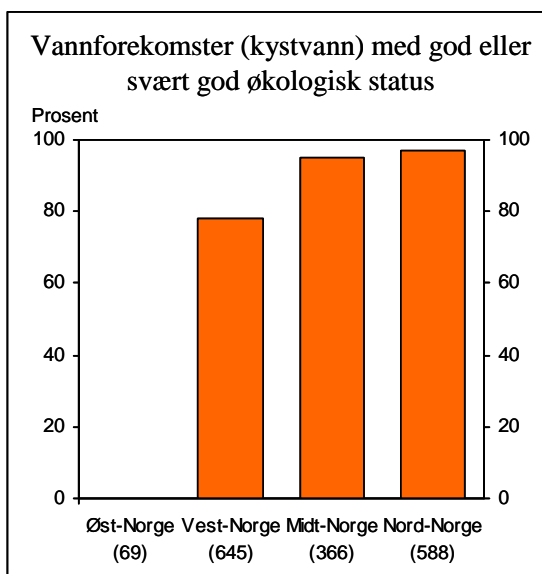
Det vil i perioden 2005 – 2010 bli utarbeidet handlingsplaner for utvalgte naturtyper, artsgrupper og arter, i tråd med St.meld. nr. 21 (2004 – 2005) og oppdatert målsetting i St.meld. nr. 26 (2006 – 2007).

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.



Figur 10 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.



Figur 11 Andel vannforekomster¹⁾ (kystvann) med åpenbart god status, etter region. 2004

1) Antall undersøkte lokaliteter er angitt i parentes. Kilder: Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn.

Bærekraftsindikatorene 6 og 7 er *Andel av vannforekomster med god eller svært god økologisk status, ferskvann* og *Andel av vannforekomster med god eller svært god økologisk status, kystvann* etter region, jf. figur 10 og figur 11. Det pågår for tiden en omfattende kartlegging av miljøtilstanden i norske vannforekomster. Dette arbeidet vil danne grunnlag for å kunne rapportere på de to indikatorene.

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.

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).

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, menneskeskapte klimaendringer og andre

forurensinger. Den største faren for introduksjon av fremmede organismer 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. Internasjonale overenskomster om skifte eller behandling av ballastvann og generelt økende bevissthet om problemstillinger knyttet til ballastvann forventes likevel å redusere faren for skadevirkninger.

Også utenom de marine økosystemene er spredning av fremmede arter en av de største truslene mot det biologiske mangfoldet. En nasjonal strategi mot fremmede skadelige arter ble lagt fram i mai 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 senter for biosikkerhet (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.

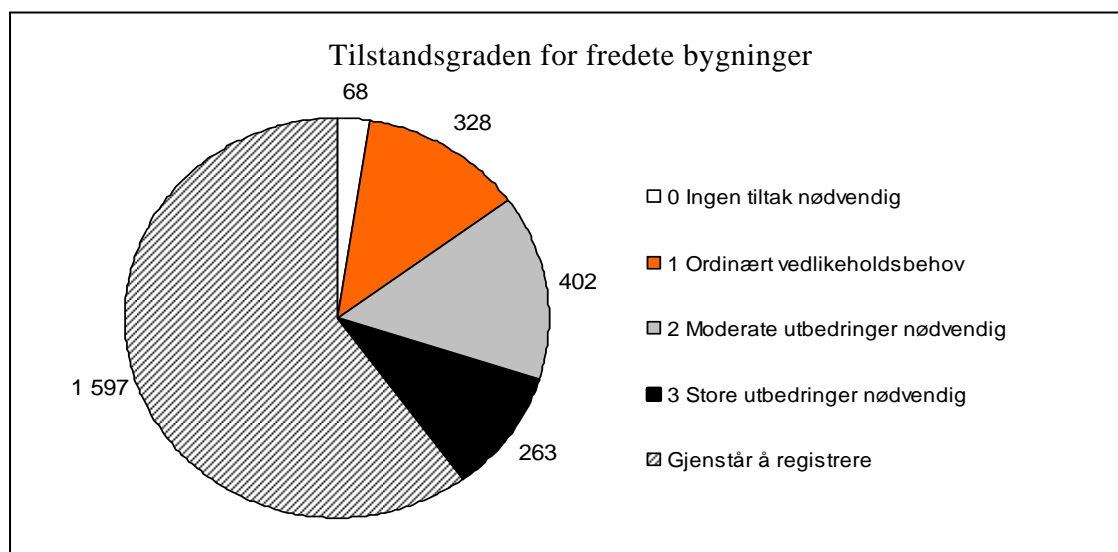
Landbrukets kulturlandskap er en viktig produsent av biologisk mangfold og må derfor opprettholdes og forvaltes målrettet. Den generelle samfunnsutviklingen med veibygging og byutvidelser har ført til oppsplitting og nedbygging av verdifulle kulturlandskap. De produktive landbruksarealene nær byer og 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, bl.a. i kystgranskog.

St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand slår fast ytterligere mål, virkemidler og tiltak for arbeidet med biologisk mangfold.

Kulturminner

Bærekraftsindikator 8 er *Tilstandsgraden for fredete bygninger*, jf. figur 12. 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 fredete bygninger.



Figur 12 Tilstandsgraden for fredete bygninger i privat eie pr. mai 2007. Antall bygninger.

Kilde: Riksantikvaren

Kulturminner og kulturmiljøer er utsatt for forfall, skader og ødeleggelse. Klimaendringene forsterker dette problemet. Det skal 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

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 1 000 mill. kroner i 2007.

Vern og utvikling av tradisjonell material- og håndverkskunnskap har stor betydning i arbeidet med vedlikehold av kulturminner. På bakgrunn av dette har Regjeringen igangsatt en utredning av feltet tradisjonelt håndverk. Den skal gjennomgå strukturer, aktører og ressursbruk og gi grunnlag for å vurdere tiltak for å utvikle og ivareta tradisjonelt håndverk i Norge.

6.4 Naturressurser

Regjeringens hovedmål:

Norges betydelige naturressurser skal forvaltes på en bærekraftig måte, i tråd med føre-var-prinsippet. Regjeringen vil arbeide for at Norge skal være en miljøvennlig energinasjon og ledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi.

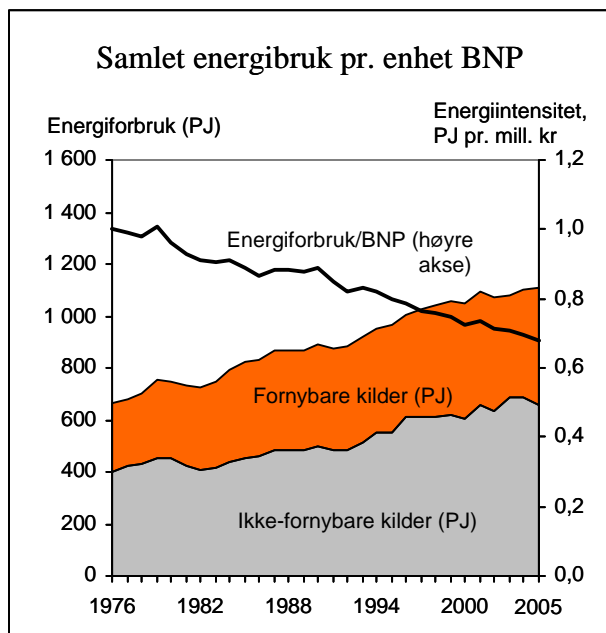
Delmål og viktige handlinger:

- 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, samt et mest mulig stabilt uttak fra år til år.
- Regjeringen vil sikre verdifulle jordbruksareal og kulturlandskap og bidra til et miljøvennlig landbruk.

Nærmere om Regjeringens politikk

Produksjon og forbruk av energi

Bærekraftsindikator 9 er *Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt*, jf. figur 13. 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.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 13 Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt (BNP) og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder

BNP i faste 2002-priser.

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.

Vannkraften 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. 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. Retningslinjer for små vannkraftverk ble fastsatt av Olje- og energidepartementet i juni 2007. Det vil bli foretatt en gjennomgang av Samlet plan for vassdrag hvor det tas sikte på å konkludere i 2008.

Regjeringen arbeider med spørsmål om å verne Vefsna fra kraftutbygging. Det vil også komme en vurdering av vern av Øystesevassdraget, Langvella og Tovdalsvassdraget nedenfor Heresfossfjorden.

Fangst og lagring av CO₂

Det er et mål 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.

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 varmekraftverket på Mongstad. I henhold til utslippstillatelsen og avtalen skal arbeidet med å utvikle et fullskala CO₂-renseanlegg skje parallelt med byggingen av verket. For å redusere teknisk og økonomisk risiko, vil prosjektet foregå i to steg. Første steg skal være på plass samtidig med at kraftverket settes i drift i 2010. Andre steg er at fullskala rensing skal være på plass innen utløpet av 2014. Det er opprettet et teknologiselskap på Mongstad, som skal være ansvarlig for å teste, kvalifisere og videreutvikle ulike teknologier for CO₂-fangst.

Prosjektet på Mongstad innebærer at en beveger seg fra utredningsfasen til bygging av anlegg for fangst av CO₂. 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.

Norges vassdrags- og energidirektorat overleverte en rapport om CO₂-håndtering på Kårstø til Olje- og energidepartementet i desember 2006. Olje- og energidepartementet har etablert en prosjektorganisasjon for CO₂-håndtering på Kårstø, som 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.

Regjeringen har gitt høy prioritet til arbeidet med å utvikle teknologier og løsninger som kan bidra til å redusere klimagassutslippene og har bidratt til å legge forholdene til rette for prosjekter for fangst og lagring av CO₂. Et nytt statsforetak som skal ivareta statens forretningsmessige forhold knyttet til deltakelse i CO₂-håndteringsprosjekter er etablert. Foretaket skal bidra med rådgivning og til realisering av Regjeringens mål og politikk knyttet til CO₂-håndtering. Det vil i samarbeid med Norges Forskningsråd videreføre aktivitetene i det offentlige støtteprogrammet for utvikling av miljøvennlige gasskraft-teknologier, CLIMIT. På kort sikt er oppmerksomheten rettet mot kvalifisering og reduksjon av kostnader knyttet til CO₂-fangst fra gasskraftverk, samt å etablere metodikk for sikker geologisk lagring av CO₂. På lenger sikt vil det være viktig å kunne utvikle teknologier med potensial for signifikant forbedring i virkningsgrad og lønnsomhet innen kraftproduksjon med CO₂-fangst. Norges bidrag til teknologiutvikling bør være mest mulig målrettet mot å redusere utslippene av klimagasser.

Tiltak på sokkelen mot forurensing

Olje- og gassvirksomheten medfører utslipp til luft av blant annet CO₂ og NO_x. Virksomheten omfattes av ulike virkemidler, 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

framme i utvikling av energieffektive løsninger offshore. Eksempelvis er CO₂-utslippene pr. produsert oljeenhet kun 1/3 av gjennomsnittlige utslipp internasjonalt. Når det gjelder kraftforsyningen til sokkelen er Oljedirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Statens forurensningstilsyn og Petroleumstilsynet gitt i oppdrag å sammen utarbeide en oppdatert analyse av spørsmålet om kraft fra land til petroleumsvirksomheten i løpet av 2007.

Målsettingen om null miljøfarlige utslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten ble slått fast i St.meld. nr. 58 (1996–1997). Nullutslippsmålet er basert på føre-vår prinsippet som skal sikre at utslipp til sjø av olje og miljøfarlige stoffer ikke fører til uakseptabel helse- eller miljøskade. For hver enkelt feltutbygging skal det foretas en helhetlig vurdering av miljømessige, tekniske, sikkerhetsmessige og økonomiske sider ved utslippsreducerende tiltak. Petroleumsindustrien følger opp målet ved å gjennomføre utslippsreducerende tiltak på eksisterende og nye felt.

Området Barentshavet – Lofoten er ansett som særlig sårbart. 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.

Satsing på fornybar energi

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. Den samlede avkastningen fra grunnfondet anslås å bli om lag 930 mill. kroner når fondskapitalen kommer opp i 20 mrd. kroner. Videre er det i St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk varslet at Regjeringen vil foreslå å øke kapitalen i grunnfondet med inntil 10 mrd. kroner innen 2012.

I dag finansieres Enovas satsing ved et påslag på nettariffen på 1 øre/kWh. Påslaget forventes å gi en inntekt på om lag 820 mill. kroner i 2008 inkludert renteinntekter fra foregående år. I tillegg gis det en tilsagnsfullmakt på 400 mill. kroner i 2008. 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 el-produksjon basert på bioenergi vil få 10 øre per kWh. Det legges opp til at umodne teknologier også kan få støtte gjennom Enovas teknologiprogram.

Det har de siste årene ved flere tilfeller oppstått lokal strid om plassering av vindkraftanlegg. Regjeringen ønsker å legge til rette for en vurdering av de samlede virkninger av flere potensielle utbygginger innenfor en region, og mer effektiv og forutsigbar konsesjonsbehandling. Behandlingen av konsesjonssøknader blir i

utvalgte regioner samordnet i tid og sett i sammenheng med planer for styrking av overføringsnett. Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraft ble fastsatt av Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet i juni 2007. Alle nye vindkraftanlegg vil bli omfattet av Regjeringens tilskuddsordning for fornybar elektrisitet.

Livsvilkårene til utsatte fuglearter vil være et viktig hensyn under konsesjonsbehandlingen f.eks. med tanke på plassering av anleggene.

I Soria Moria-erklæringen er det satt som mål at folk i framtiden ikke skal være ensidig avhengig av strøm til oppvarming, å 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 framfor fossile brensler som olje og gass. Med de nye energikravene vil Norge etter Kommunal- og regionaldepartementets beregninger fra første år spare 400 – 450 mill. kilowatt-timer, noe som tilsvarer det årlige energiforbruket for cirka 20 000 boliger.

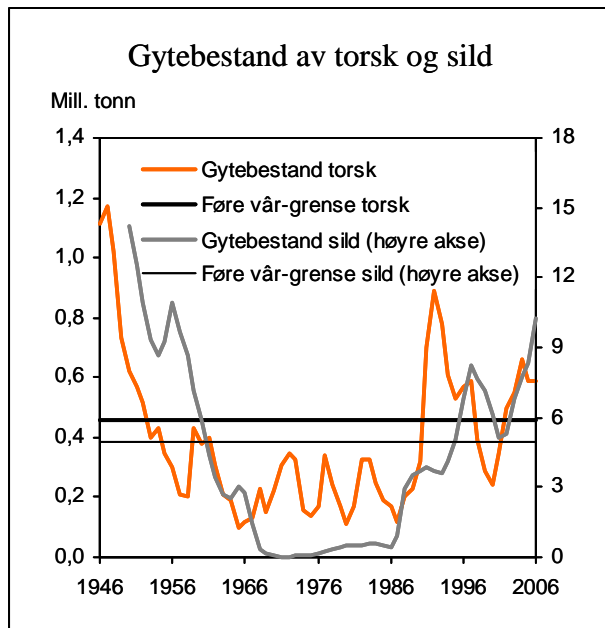
Husbanken og Enova satser på lavenergiboliger. Dette har bidratt til at det de siste årene er bygd minst 3 000 boliger med et energibehov på ca. 100 kWh/m² år. Interessen for lavenergihus blant husbyggere er sterkt økende.

Marine ressurser

Bærekraftsindikator 10 er *Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk og for norsk vårgytende sild sammenlignet med føre-vår-grenseverdier*, jf. figur 14. Den forteller om hvorvidt den enkelte bestand forvaltes bærekraftig. Norsk vårgytende sild og nordøstarktisk torsk som er de viktigste av våre fiskebestander, er de siste årene blitt forvaltet slik at gytebestanden er holdt større enn «føre-vår»-grenseverdien.

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

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, nordsjøsild og nordsjømakrell. Sammenbruddet i bestanden av norsk vårgytende sild i slutten av 1960-årene medførte at den endret sitt vandringsmønster og ikke var tilgjengelig i fangstbare mengder på 20 år. Et møysommelig oppbygningsarbeid ga gode resultater og gir nå grunnlag for et lønnsomt fiske.



Kilde: Havforskningsinstituttet og ICES.

Figur 14 Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk og for norsk vårgytende sild sammenlignet med føre vår-grenseverdier¹

¹ Føre vår-grenseverdier er inntegnet med hhv. 460 000 tonn for torsk og fem mill. tonn for sild.

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 interaksjonen mellom de forskjellige marine artene.

Bærekraftig forvaltning av fiskeressursene sikres ved å sørge for at det ikke fiskes mer enn at den enkelte gytebestand holder seg større eller lik «føre vår»-grenseverdien. Ved beregning av grenseverdien forsøkes det å ta hensyn til alle faktorer som kan påvirke rekruttering til den enkelte fiskebestand. Forvaltningen av fiskeressursene baseres på vitenskapelige råd som kvalitetssikres gjennom arbeid i Det internasjonale råd for havforskning, ICES.

Regjeringen la våren 2006 fram 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 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 regelen for å være i samsvar med «føre vår»-tilnærmingen.

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 Kystvakten er styrket. Arbeidet med elektronisk kontroll, informasjonsutveksling og felles inspeksjoner med andre land er bedret, samt at samarbeidet mellom ulike etater (politi, skatt, toll, Kystvakt og Fiskeridirektoratet) og kvaliteten av inspeksjoner har økt.

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 jordbruksarealer og kulturlandskap er en prioritert oppgave for Regjeringen. Regjeringen har som mål å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene. Som ledd i å styrke jordvernet har Regjeringen gitt Statens landbruksforvaltning innsigelsesrett mot kommunale planvedtak. Bærekraftsindikator 11 er *Irreversibel avgang av produktivt areal*. Indikatoren er under utvikling.

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. Bruk av trevirke vil gi miljøfordeler dersom det erstatter mer energikrevende materialer. 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» legger stor vekt på utvikling av levende bygder med et moderne og livskraftig landbruk. Regjeringen mener at sikring av muligheter for naturopplevelser gjennom et enkelt friluftsliv er et viktig motiv for etablering av verneområder. 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) «Hjarte 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 for 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:

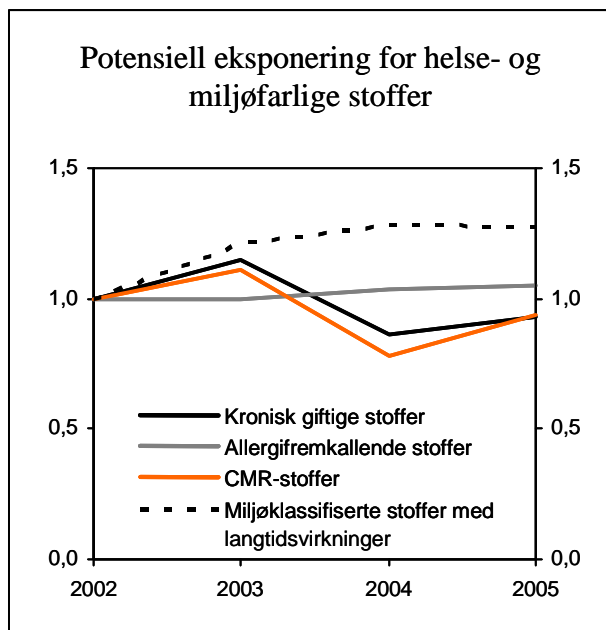
- Utslipp av enkelte miljøgifter (etter en prioritetsliste og egne kriterier) skal stanses eller reduseres vesentlig.
- Utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø, skal kontinuerlig reduseres i den hensikt å stanse utslippene innen en generasjon (dvs. innen 2020).
- 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.

Nærmere om Regjeringens politikk

Bærekraftsindikator 12 er *Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer*, jf. figur 15. Indikatoren viser graden av potensiell eksponering, det vil si mengden av farlige stoffer som slipper ut i omgivelsene et bestemt år, og som vi dermed kan eksponeres for og bli skadet av. Utviklingen har vært nokså ulik for de forskjellige 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.

Helse- og miljøfarlige kjemikalier kan framkalle sykdommer som kreft eller allergier og skade forplantningsevnen eller arvestoffet. 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 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.



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

Figur 15 Risikoindikatorer. Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer. 2002 – 2005. Indeks=1 i 2002

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. Både mengden, antall kjemikalier og antall bruksområder har økt betraktelig de senere årene. 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 med REACH er nærmere beskrevet i St.meld. nr. 14 (2006 – 2007) Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid.

I meldingen fastsetter Regjeringen virkemidler for å nå målene knyttet 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 hoper 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 hoper seg opp i levende organismer (uten krav til kjente giftvirkninger).
3. Stoffe som gjenfinnes i næringskjeden i nivåer som gir grunn til bekymring.
4. Andre stoffer, slik som hormonforstyrrende stoffer og tungmetaller, som gir grunn til bekymring.

I forbindelse med fremleggelsen av St.meld. nr. 14 (2006 – 2007) ble det også klart at Norge tar initiativ til et globalt forbud mot to nye miljøgifter: Endosulfan (brukes i plantevernmidler) og heksabromcyklododekan (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 pådriver 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:

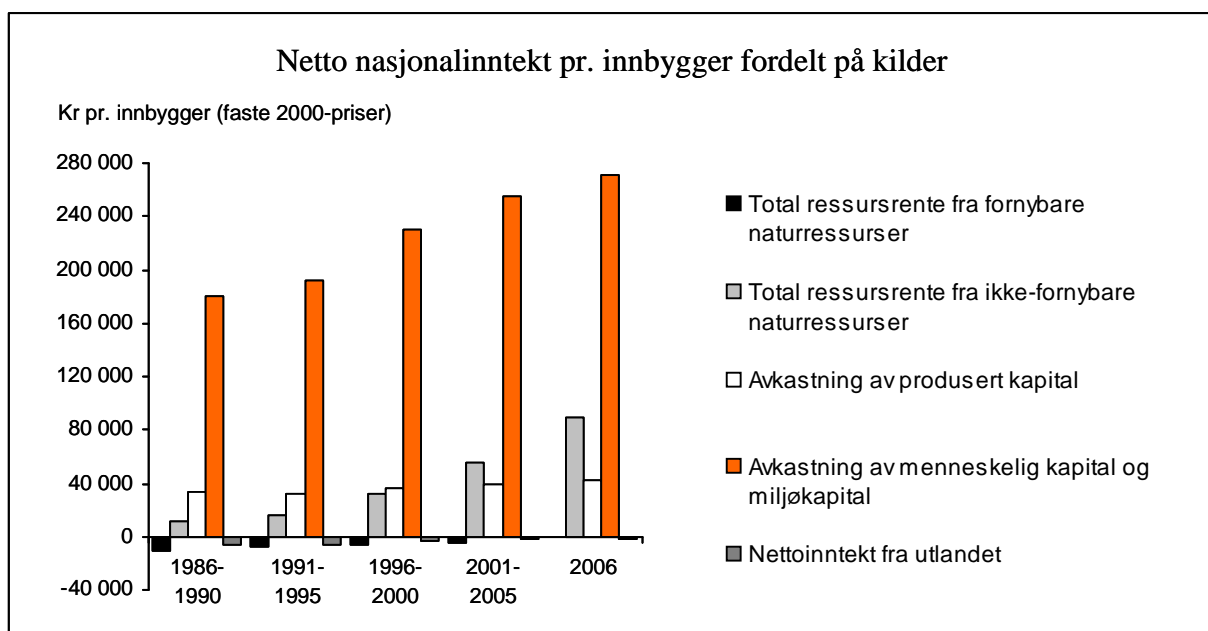
- Regjeringen vil føre en økonomisk politikk som fremmer verdiskaping og bekjemper arbeidsledighet og utestenging fra arbeids- og samfunnslivet.
- Regjeringen vil sikre at nasjonalformuen kommer senere generasjoner til gode ved å øke den samlede verdien og føre en ansvarlig budsjettpolitikk som legger grunnlag for at de som kommer etter oss får dekket sine behov.
- Regjeringen vil at fattigdom skal avskaffes og at de økonomiske forskjellene i samfunnet reduseres.
- Regjeringen vil arbeide for å motvirke sosialt betingede helseforskjeller.
- Regjeringen vil gi flest mulig tilgang til relevant høyere utdanning og 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.

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.

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*, jf. figur 16. 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.



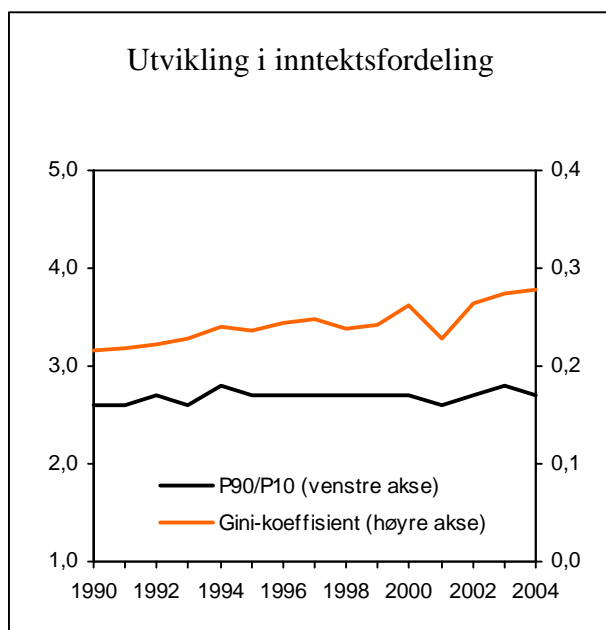
Figur 16 Kilder til inntekt, vist ved dekomponering av gjennomsnittlig netto nasjonalinntekt (NNI) pr. innbygger

Netto nasjonalinntekt i faste 2000-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Hovedmålene og hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk er omtalt i kapittel 1 og kapittel 3. Det framgår der at Regjeringen vil følge retningslinjene for en gradvis innfasing 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.

Regjeringen arbeider for at de økonomiske forskjellene i samfunnet reduseres. Indikator 14 er *Utvikling i inntektsfordeling*, jf. figur 17. Denne indikatoren er ny og erstatter tidligere indikator 14 Petroleumskorrigert sparing. Indikatoren inneholder to ulike mål på relative inntektsforskjeller mellom husholdningene; Gini-koeffisienten og forholdstallet mellom den husholdningen som har høyere inntekt enn akkurat 90 pst. av husholdningene dividert på den som akkurat har inntekt over 10 pst. av husholdningene (P90/P10).

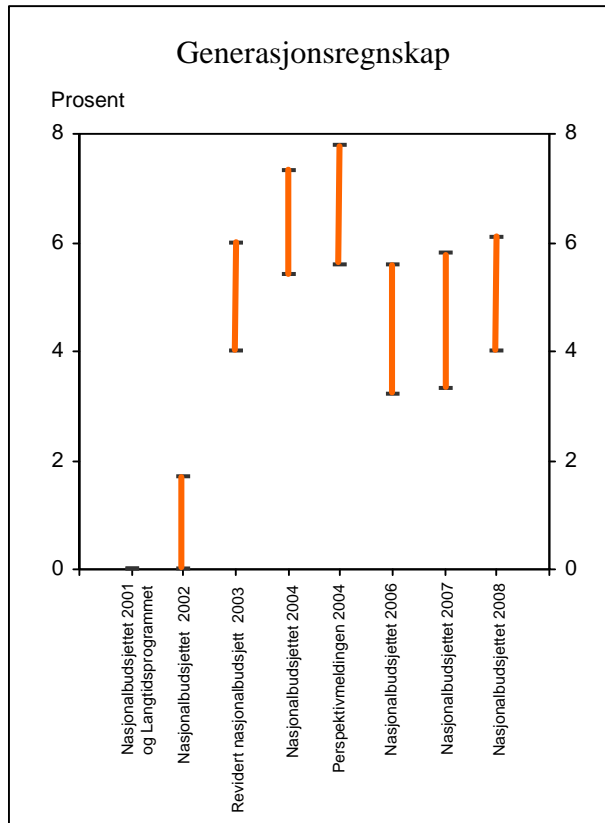


Kilde: Statistisk sentralbyrå og inntekts- og formuesundersøkelsen.

Figur 17 Fordelingen av husholdningenes inntekter etter skatt pr. forbruksenhet for personer.

Målt ut fra forholdstallet P90/P10 er inntektsfordelingen i perioden 1990 – 2004 lite endret. Gini-koeffisienten viser i samme periode en viss tendens til økning i inntektsforskjellene. En stor del av de økte ulikhetene målt på denne måten henger sammen med økte inntekter for tiendedelen av husholdningene med høyest inntekt. Noe av både svingningene og økningen i Gini-koeffisienten har sammenheng med store skattemotiverte endringer i utbytte til de rikeste. Økningen i andelen ikke-vestlige innvandrere som har en klar overhyppighet blant lavinntektshusholdninger har også bidratt noe til økte inntektsforskjeller.

At vi klarer å opprettholde relativt små inntektsforskjeller vil – sammen med god omstillingsevne – være avgjørende for å kunne videreføre den nordiske velferdsmodellen i framtida. 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. avsnitt 3.2 i Nasjonalbudsjettet 2008. I mars 2007 vedtok Stortinget et nytt alderspensjonssystem. Dette forliket vil sikre trygghet og forutsigbarhet i pensjonssystemet for lang tid framover og uavhengig av skiftende regjeringer.



Kilde: Finansdepartementet.

Figur 18 Innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP. Generasjonsregnskapsberegninger publisert i ulike styringsdokumenter i perioden 2001 – 2007.

Bærekraftsindikator 15 er *Generasjonsregnskapet: innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP*, jf. figur 18. Generasjonsregnskapet belyser de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk, når en tar hensyn til demografiske utviklingstrekk og de forpliktelsene som er innebygd i dagens folketrykksystem. For at finanspolitikken skal være opprettholdbar på lang sikt, må nåverdien av de ressursene som står til rådighet for offentlig sektor være om lag like stor som nåverdien av utbetalingene over tid. Det er gjort nærmere rede for denne indikatoren i avsnitt 3.2 i Nasjonalbudsjettet 2008, der bærekraften i offentlige finanser er drøftet i et bredere perspektiv.

Figur 18 viser at det beregnede innstrammingsbehovet økte betydelig fra nasjonalbudsjettet 2001 til Perspektivmeldingen 2004. Nye befolkningsframskrivinger fra Statistisk sentralbyrå bidro sammen med en økning i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet til å svekke generasjonsregnskapet med om lag 25 – 30 mrd. kroner fra Nasjonalbudsjettet 2002 til Nasjonalbudsjettet 2003. Siden Perspektivmeldingen 2004 har oppjusteringer av oljeformuen bidratt til å styrke den generasjonsmessige balansen, og til Nasjonalbudsjettet 2007 ble inndeckningsbehovet anslått til mellom 50 og 90 mrd. kroner. Til denne meldingen er anslaget for statens petroleumsformue noe nedjustert sammenliknet med anslaget til Nasjonalbudsjettet 2007. Sammen med en viss økning i bruken av oljeinntekter bidrar dette til at innstrammingsbehovet i følge generasjonsregnskapet anslås til mellom 70 og 110 mrd. kroner, tilsvarende mellom 4 pst. og 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU)

De etiske retningslinjene for SPU ble fastsatt i november 2004. Etter retningslinjene skal fondet forvaltes slik at det sikres en 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 Regjeringen 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.

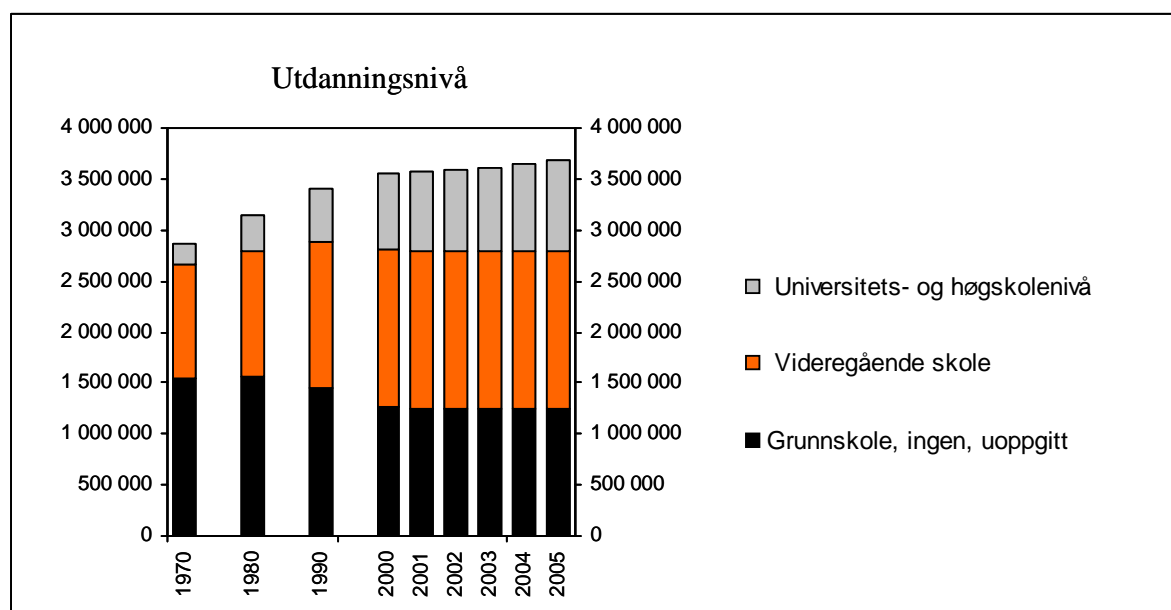
Finansdepartementet har delegert utøvelsen av eierrettigheter i fondet til Norges Bank. Det overordnede målet for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter er å sikre fondets finansielle interesser. Utøvelsen av eierrettigheter skal bygge på at fondet har en lang investeringshorisont og at investeringene 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 unnlater 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. Eierskapspåvirkning for å sikre respekt for grunnleggende etiske normer inngår i en virkemiddelkjede der utelukkelse av et selskap er siste utvei. Mot slutten av september 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

Bærekraftsindikator 16 er *Befolkningen fordelt etter høyeste utdanning*, jf. figur 19. Figuren viser at utdanningsnivået har steget markant. Andelen av befolkningen med universitets- eller høyskoleutdanning økte fra 7 pst. i 1970 til 24 pst. i 2005. Befolkningens utdanningsnivå er en indikator for tilbudet av kvalifisert arbeidskraft til offentlig og privat sektor. Utdanning har betydning for økonomisk vekst og sosial og personlig utvikling. 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.

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.



Figur 19 Antall personer 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Forskning og høyere utdanning spiller en viktig rolle når det gjelder oppbygging av den menneskelige kapitalen, som er den viktigste målbare enkeltkomponent i nasjonalformuen. 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 framtidens utfordringer. Klimaforskning, marin forskning og forskning på miljøvennlig energiteknologi er utpekt som særlig viktige områder i Soria Moria-erklæringen, mens hav og energi og miljø er to av fire tematiske prioriteringer i St.meld. nr. 20 (2004 – 2005) Vilje til forskning. Norge deltar i utviklingen av satellitter for klima- og miljøovervåking gjennom European Space Agency.

Norge deltar 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.

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.

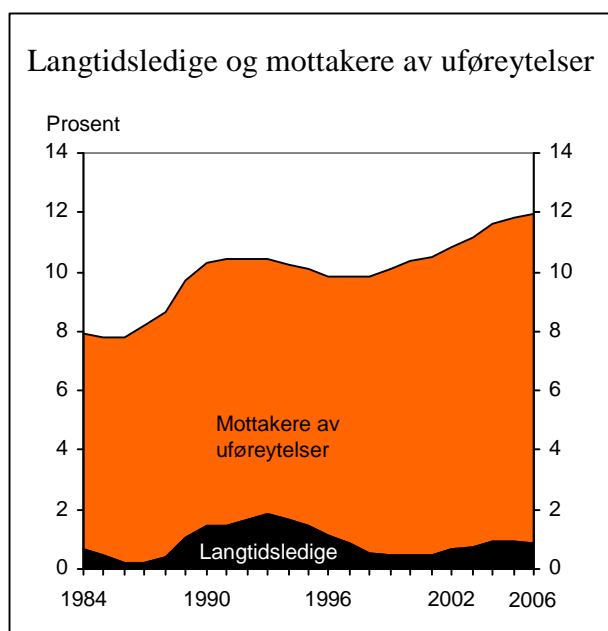
Nordområdestrategien legger stor vekt på betydningen av kunnskapsutvikling om, for og i Nordområdene. For å sikre høy kvalitet på norsk forskning i framtiden, er det også behov for å styrke rekrutteringen. Regjeringen går inn for å øke antall

doktorgradsstillinger og postdoktorstillinger, og vil legge særlig vekt på å styrke rekrutteringen til realfaglig forskning.

Regjeringen arbeider med en stortingsmelding om innovasjon. Bærekraftig utvikling vil være et gjennomgående tema her.

Inkluderende arbeidsliv

Bærekraftsindikator 17 er *Langtidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen*, jf. figur 20. I 2006 var det registrert 25 000 langtidsledige og over 328 000 mottakere av uføreytelser. Det var flest kvinner som mottok uføreytelser, men flest langtidsledige menn, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.6 om sysselsettingspolitikken i Nasjonalbudsjettet 2008. Antallet mottakere av tidsbegrenset uførestønad økte med om lag 11 500 personer, mens antallet uførepensjonister ble redusert med 3 400 personer fra utgangen av 2005 til utgangen av 2006. Dette innebærer en netto økning i mottakere av uføreytelser på 8 100 personer. Gjennomsnittlig antall langtidsledige (AKU) sank med 2 000 i samme periode. I sum gir dette en negativ utvikling for denne indikatoren.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 20 Langtidsarbeidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen i aldersgruppen 18 – 66 år

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, det har aldri vært flere sysselsatt enn nå. Likevel står vi fortsatt overfor utfordringer i forhold til arbeidsliv og inkludering.

Nær ni pst. av Norges befolkning har innvandrerbakgrunn. Innvandrerbefolkningen er en stor og sammensatt gruppe. I enkelte innvandrergupper 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 klassesdelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig. 2. kvartal 2007 var arbeidsledigheten blant innvandrerbefolkningen ca. 5 pst., det vil si rundt 3 ganger høyere enn i den øvrige befolkningen. Det er en målsetting å øke sysselsettingen og redusere ledigheten bl.a. gjennom tiltak i handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og gjennom mandatet til Arbeids- og velferdsetaten og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

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 sikre at alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg er blant forslagene 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 for å komme i og stå i et arbeidsforhold.

Regjeringen la høsten 2006 også fram St.meld. nr. 9 (2006–2007) 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 mottakere av uføreytelser og langtidsledige står svært sentralt for Regjeringen.

Universell utforming

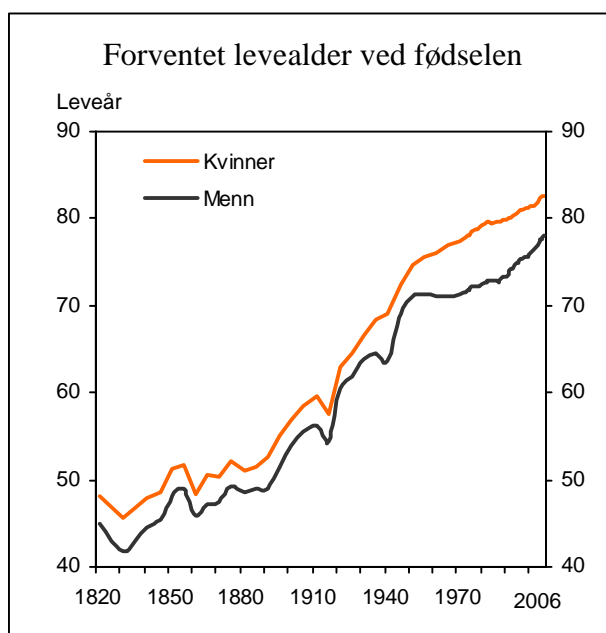
Med bakgrunn i Soria Moria-erklæringen og FN-konvensjonen fra 2006 om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne vil Regjeringen følge opp handlingsplanen for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom universell utforming (2005 – 2008) med en ny handlingsplan. Det tas sikte på at den nye planen skal gjelde fra 2009. Arbeid med utvikling av indikatorer for tilgjengelighet/universell utforming står sentralt i forberedelsen av planen.

Universell utforming i form av at arbeidsplasser tilrettelegges bedre for personer med nedsatt funksjonsevne vil redusere utestenging fra yrkeslivet som målt ved indikator 17.

Arbeid mot sosialt betingede helseforskjeller

Bærekraftsindikator nr. 18 er *Forventet levealder ved fødselen*, jf. figur 21. 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. 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.

Den aldersspesifikke dødeligheten er sosialt skjevfordelt. De sosiale helseforskjellene er gjennomgripende for de fleste dødsårsaker og for de fleste store sykdomsgruppene.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 21 Forventet levealder ved fødselen etter kjønn. Norge 1815 – 2006

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.

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 har utviklet en nasjonal strategi, Barnas helse, 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, næringer og samfunnsliv.

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. 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. 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 å sikre grunnlaget for samisk kultur, bl.a. gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. 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.

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. Samerettutvalget 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 fastsatte i februar 2007 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, utdanningsinstitusjoner og den enkelte til å delta aktivt i arbeidet.

7.1 Samfunnsansvar i næringslivet

Næringslivets evne til innovasjon i retning av mer bærekraftige produksjonsprosesser og vilje til å ta samfunnsansvar, er viktig i arbeidet for bærekraftig utvikling. Regjeringen vil medvirke til at det offentlige går foran som ansvarlig forbruker og etterspør varer og tjenester som er tilvirket etter høye miljømessige og etiske standarder. Regjeringen har derfor lagt fram en treårig handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser.

I St.meld. nr. 13 (2006 – 2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap* sier Regjeringen at den forventer at alle selskaper tar samfunnsansvar enten de er offentlig eller privat eid. Statens pensjonsfond – Utland søker å påvirke selskaper der fondet er investert til å ta sosialt og miljømessig ansvar. Dette omfatter også muligheten til å utelukke selskaper for å unngå egen medvirkning til grovt uetisk aktivitet.

Staten har en viktig rolle i å fremme samfunnsansvar i næringslivet ved å tilrettelegge arenaer for dialog, gjennom informasjonsarbeid og gjennom sin rolle som eier, investor, lovgiver, innkjøper og pådriver.

Regjeringen igangsetter i høst arbeidet med en stortingsmelding om samfunnsansvar. Arbeidet med meldingen vil involvere et bredt spekter av aktører og omfatte dialog med næringsliv og organisasjoner. Meldingen vil være et viktig grunnlag for Regjeringens videre arbeid med næringslivets samfunnsansvar.

Miljøverndepartementet har etablert et nytt nettsted for å veilede arbeidet med miljødelen av næringslivets samfunnsansvar. Nettstedet gjør relevant informasjon tilgjengelig på ett sted.

Kompakt er regjeringens konsultasjonsorgan for samfunnsansvar i næringslivet, og en arena for erfaringsutveksling mellom næringsliv og myndigheter. Kompakt skal bidra til å utbre oppslutningen om bedrifters samfunnsansvar, uttrykt gjennom OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og prinsippene i FNs Global Compact, se boks 4. For å gjøre arbeidet med samfunnsansvar mer konkret, har Regjeringen endret mandat og sammensetning av Kompakt og opprettet flere nye arbeidsgrupper.

Boks 4 Global Compacts 10 prinsipper for samfunnsansvar i næringslivet

I en tale til World Economic Forum i 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 øvrige deler av det sivile samfunn for å støtte universelle miljømessige og sosiale prinsipper. I dag arbeider flere tusen selskaper fra hele verden, samt arbeidslivs- og andre organisasjoner med å fremme ti universelle prinsipper for menneskerettigheter, arbeidslivsstandarder, miljø og anti-korrupsjon.

Menneskerettigheter

1. Bedrifter skal støtte og respektere vernet om internasjonalt anerkjente menneskerettigheter.
2. Sikre at de ikke medvirker til menneskerettighetsbrudd.

Arbeidslivsstandarder

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

Miljø

7. Bedrifter skal støtte et føre-vår-prinsipp i forhold til miljøutfordringer.
8. Ta initiativ for å fremme økt ansvarlighet i forhold til miljøet.
9. Oppmuntre til utvikling og spredning av miljøvennlig teknologi.

Anti-korrupsjon

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

Det er et mål at næringslivet øker bruken av miljøledelsessystemer og miljøsertifiserings- og merkeordninger, at det satser på miljøvennlig teknologi- og produktutvikling og utvikler mulighetene for eksport av miljøteknologi. Miljøledelses- og sertifiseringssystemer som ISO 14001, EMAS og Miljøfyrtårn, miljørapportering etter regnskapsloven og miljømerking som Svanemerket er viktige hjelpemidler. Et virkemiddel for å stimulere til miljøvennlig næringsutvikling er GRIP senter for bærekraftig produksjon og forbruk. Initiativ for etisk handel er et ressurscenter og pådriver for etisk handel. Det er også etablert fora i næringslivet i Norge som arbeider med ulike tema innenfor miljøvernpolitikken. BBU's nettverk for miljø og samfunnsansvar er et slikt forum.

I forhold til størrelsen på økonomien har mange norske selskap kvalifisert seg til Dow Jones Sustainability Index og indeksen FTSE4Good. Storebrand er som eneste norske selskap også 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, Norske Skog, Grieg International, Leif Höegh og Statkraft. NHO er WBCSDs representant i Norge.

Regjeringen mener at norsk næringsliv bør vise et særskilt samfunnsansvar ved å benytte de beste standardene tilgjengelig og beste praksis når de opererer i andre land, særlig i land der sosiale, etiske og miljømessige forpliktelser står svakt. Regjeringen vil oppfordre land og selskaper til å slutte opp om internasjonalt anerkjente prinsipper og rapporteringsnormer som FNs Global Compact og Global

Reporting Initiative, GRI, slik at bedriftene kan etterprøves på sin innsats. Norge er en stor bidragsyter til FNs Global Compact.

7.2 Lokalforvaltningens rolle

Kommunene er både tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og demokratiske organer med ansvar for samfunnsutvikling. De er derfor viktige i arbeidet med miljø og bærekraftig utvikling. De har et hovedansvar for arealforvaltningen. Energi, avfallshåndtering, avløpsrensing, lokal luftforurensing og viltforvaltning er andre 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.

Bygningsmassen kan ha negativ innvirkning på flere miljøområder. Lokalisering av utbyggingsområder er vesentlig for transportbehovet i samfunnet og en viktig rammebetingelse for samferdselssektorens miljøutfordringer.

Regjeringen er opptatt av hvordan kommunene i sterkere grad kan bruke plan- og bygningsloven for å fremme et utbyggingsmønster som reduserer transportbehovet, sikrer landbruks-, natur- og friluftsområder mot unødig nedbygging. Planlegging av løsninger for fornybar energi er et viktig tema. Regjeringen vil 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* ble etablert i 2007 med en fondskapital på 10 mrd. kroner. Regjeringen vil foreslå å skyte inn ytterligere 10 mrd. kroner i 2009. Gitt dagens rentenivå vil avkastninger av fondet med dette øke til en samlet årlig avkastning på om lag 930 mill. kroner fra 2010. Dette vil gi en betydelig økning i inntektene til Enova. I forlengelsen av energiplanleggingen kan kommuner også søke om midler til investeringer. Kommunene kan videre sammen med næringslivet legge til rette for energireduksjoner i næringsbygg.

Regjeringen legger vekt på lokaldemokratiet og det kommunale handlingsrommet. Regjeringen har derfor styrket kommuneøkonomien kraftig de siste årene. Det ligger derfor godt til rette for at kommunesektoren kan prioritere miljøarbeid og bidra til en bærekraftig utvikling.

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 skal styrke kommunenes miljøkompetanse og fokuserer på tema som støtter opp under det nasjonale arbeidet med bærekraftig utvikling. Gjennom programmet får kommunene drøyt hjelp til å utvikle en offensiv politikk for miljø og samfunnsutvikling. Alle landets kommuner inviteres til å delta i programmet. Det er stor interesse for miljø og samfunnsutvikling i kommunene. I august 2007 hadde 128 kommuner vedtatt å

delta i programmet og danne læringsnettverk sammen med andre kommuner. Nettverkene arbeider 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.

I mai 2007 ble det inngått en avtale om Grønne energikommuner mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Olje og energidepartementet, Miljøverndepartementet og KS. Målet med avtalen er å få kommunene til å satse på energieffektivisering, fornybar energi og å få ned klimagassutslippene. Det er valgt ut 22 kommuner som gjennom samarbeid i 5 nettverk spesielt vil fokusere på klima og energi.

Indikatorer er viktige for måloppnåelse. I forbindelse med Livskraftige kommuner arbeides det derfor med indikatorer. Utviklingen av indikatorer ses i sammenheng med de nasjonale bærekraftindikatorerne.

Kommunesektoren har betydelige innkjøp av varer og tjenester. Gjennom et samarbeid med KS i forbindelse med handlingsplanen for miljø og samfunnsansvar i offentlige innkjøp, vil Regjeringen bidra til 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 en del særlig aktive kommuner satt fokus på globale miljøspørsmål og klima, og søkt å øke engasjementet og deltakelsen i miljøpolitikken lokalt. En viktig erfaring er at lokale myndigheter kan utløse handling sammen med næringsliv og organisasjoner.

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

Norge er en 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 nasjonale delegasjoner 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 mer enn 50 tilsluttede organisasjoner og finansieres i hovedsak av Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet.

De frivillige organisasjonene spiller også en viktig rolle i utviklings samarbeidet, både som dialogpartner og i gjennomføringen av konkrete utviklingstiltak. Dette 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 samarbeidet i nordområdene og Øst-Europa samarbeider Miljøverndepartementet med organisasjoner som har engasjert seg i disse områdene, og gir økonomisk støtte til deres miljøprosjekter, særlig i Nordvest-Russland.

Den norske kirke arbeider sammen med andre kirkesamfunn og en rekke kirkelige og kristelige organisasjoner, for å øke miljøbevisstheten blant medlemmene og i befolkningen for øvrig. De peker blant annet på nødvendigheten av endringer i enkeltmenneskers forbruk, motiverer til bistandsarbeid og tar del i utviklingsarbeidet i land i sør.

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 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. Ofte er det vanskelig å finne ut hvilke miljøbelastninger bruk og framstilling av et enkelt produkt eller en 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 forbruker ikke gjør produktvalg ut ifra en miljøvurdering.

God informasjon er viktig for at forbrukeren skal kunne ta hensyn til miljø. Retten til miljøinformasjon er i Norge både grunnlovsfestet og styrket gjennom en egen lov. Norge ratifiserte Århus-konvensjonen 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. For at miljøinformasjon skal kunne holdes tilbake, må det være reelle og saklige grunner for det, og informasjonen eller dokumentet den finnes i må 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.

Miljømerking har til hensikt å gi hver enkelt en mulighet til å velge ut fra miljø og etiske hensyn. Miljøsertifisering har til hensikt å gi tjenesteprodusenter og andre virksomheter dokumentasjon på at de arbeider systematisk med miljø. I Norge finnes det to offisielle miljømerker, den nordiske Svanen og EUs Blomsten, og tre bransjeovergrepene miljøsertifiseringsordninger, ISO14001, EMAS og Miljøfyrtårn. Fairtrade Max Havelaar er en annen utbredt merkeordning. Den arbeider for å gi småbønder og arbeidere i utviklingsland bedre levevilkår. Ø-merket markerer at et produkt er økologisk produsert etter sertifiseringsinstansen Debios krav. Organisasjonen Grønn hverdag arbeider for å gjøre det lettere for den enkelte å ta ansvar for miljø og utvikling gjennom praktiske handlingsvalg.

Regjeringen vil styrke miljøinformasjonen og gjøre miljømerker bedre kjent i offentligheten. En forskrift for offentlige innkjøp, som ble innført fra årsskiftet 2007, åpner for at miljømerker kan benyttes som dokumentasjon av krav som stilles ved innkjøp.

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, arealregulator og eiendomsforvalter. Offentlig sektor kjøpte i 2005 inn varer og tjenester for rundt 275 mrd. kroner. Statens andel var rundt 100 mrd. kroner. Det er et stort potensial for reduksjon av miljøbelastningene fra det offentlige innkjøp og bruk av varer og tjenester.

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. Regjeringen la i juni 2007 fram en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. I arbeidet med miljøhensyn 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 mål knyttet til 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.

Det vil bli opprettet et nytt direktorat underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet 1. januar 2008. Direktoratet for forvaltning og IKT vil blant annet få ansvaret for å følge opp handlingsplanen for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser.

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 miljøkompetansen hos offentlige innkjøpere. 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, det nye direktoratet og GRIP-senteret vil fremme kompetansen om miljøhensyn til offentlige innkjøpere. Regjeringen vil samarbeide med andre land gjennom FN, EU og Nordisk ministerråd bl.a. for å utvikle kriterier, praktiske verktøy og indikatorer for 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 gi viktige bidrag. Miljøverndepartementet og Kunnskapsdepartementet presenterte 14. desember 2006 Norges oppdaterte Strategi for utdanning om bærekraftig utvikling for grunnopplæringen – *Utdanning for bærekraftig utvikling*. Norge ligger på dette området langt framme 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 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.

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.

Flere universiteter og høyskoler tilbyr kurs på høyere nivå om bærekraftig utvikling. Senter for utvikling og miljø og CICERO ved Universitetet i Oslo ble opprettet som svar på Brundtlandrapporten og har bærekraftig utvikling og klima som kjerneområder 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.

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 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.

Regjeringen har positiv erfaring med å invitere mange aktører til deltakelse i en bred prosess i arbeidet med strategien. Regjeringen ønsker å videreutvikle dette samarbeidet gjennom en ny møteplass der det legges vekt på aktørenes roller og ansvar i oppfølgingen av bærekraftstrategien.

Regjeringen 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 med bærekraftig utvikling. Derfor blir arbeidet koordinert av et statssekretærutvalg. Den praktiske koordineringen er forankret i Finansdepartementet. Det er bred støtte for denne løsningen, både politisk og blant norske organisasjoner.

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 den økonomiske politikken. 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 sektorovergripende kostnadseffektive virkemidler. Finansdepartementet har ansvar for miljøavgifter som er et kostnadseffektivt virkemiddel for bedre miljø.

Hovedvekten i denne strategien er lagt på overordnede mål, prinsipper, virkemiddelbruk og analyser. Et sentralt formål med strategien 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 oppfølging av strategien.

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 politikkløslag. Ett resultat av arbeidet med strategien, er at Regjeringen har besluttet at den vil nedsette et ekspertutvalg som skal gjennomgå hvordan hensynet

til bærekraftig utvikling og miljø bedre kan inkluderes i offentlige beslutningsprosesser.

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. Regjeringen vil gjennomføre en rekke tiltak i Norge for å redusere utslipp og stimulere til utvikling av framtidens lavutslippsteknologi.

Arbeidet 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 avhenger bl.a. av internasjonale forpliktelser og mål som det internasjonale samfunnet har satt seg. Noen av de viktigste økonomiske og miljømessige framskrivningene bærekraftstrategien 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. 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 i arbeidet med å oppdatere og analysere indikatorene. Første gang skjedde dette i forkant av Nasjonalbudsjettet for 2007.

Strategien omfatter en rekke områder som er i rask endring. Regjeringen legger derfor opp til at strategien revideres igjen om fire år.

Utgitt av: Finansdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:

Departementenes servicesenter

Post og distribusjon

www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefaks: 22 24 27 86

ISBN: 978-82-91092-61-4

Oppgi publikasjonskode: R-0614 B

Forsidebilde: Illustrasjonsbilde. Slawomir Jastrzebski, iStock
International Inc.

Trykk: Departementenes servicesenter 12/2007 - opplag 500