

Utenriksdepartementet
Seksjon for miljø og bærekraftig utvikling
Postboks 8114 Dep
0032 Oslo

Deres ref:
Vår ref: 459/2006 – 011 ots
Sted: Trondheim
Dato: 31. mai 2006

Høring – Handlingsplan for miljøretta utviklingssamarbeid

Norsk institutt for naturforskning (NINA) setter stor pris på denne anledningen til å kommentere Regjeringas handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid. Vi er også svært positive til at Handlingsplanen legges fram av Bistands- og Miljøministeren i fellesskap. Vi håper dette indikerer et ønske om at MDs internasjonale arbeid (for eksempel i internasjonale miljøkonvensjoner) i større grad enn tidligere bør påvirke og bli påvirket av Norges bistandspraksis.

NINA har siden vi ble etablert i 1988 hatt som målsetning at vår kompetanse innen anvendt miljøforskning skal stilles til rådighet for norske og internasjonale institusjoner som er aktive innen utviklingssamarbeid. NINA har de siste 12-15 år hatt en omfattende virksomhet i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Vår aktivitet har bestått av forskningssamarbeid, kompetanse- og institusjonsbygging og ulike konsulentoppdrag, finansiert av norske myndigheter så vel som internasjonale organisasjoner.

Våre kommentarer er organisert etter høringsdokumentets kapitler.

1 Premisser

Vi tolker framleggingen av denne handlingsplanen som er erkjennelse av at det må settes et skikkelig fokus på miljøspørsmål hvis man skal sikre at disse spørsmålene gis den nødvendige prioritet både fra norsk side og i bistandslandene. De siste årene har det vært en tendens til å hevde at miljøspørsmål skulle være integrert i de ulike økonomiske sektorene. Dette er imidlertid en svært langsom prosess (både i Norge og i andre land). Sektorintegrering har i stor grad blitt et mantra uten reelt innhold, noe som har ført til at miljøspørsmål blir underordnet sektorenes øvrige prioriteringer og dermed som oftest svært marginalisert i sektorenes politikk. Fordi miljøspørsmål ofte kommer til kort i de kortsiktige økonomiske vurderinger er det nødvendig med et særskilt fokus på miljø, naturressursforvaltning og biologisk mangfold. Bærekraftig forvaltning av naturressurser og biologisk mangfold som blant annet sikrer livsgrunnlaget for fattige grupper som fiskere og småbønder og sikrer vannforsyning og helse, krever at det utvikles særskilt lovgivning, og ansvarlige og kompetente institusjoner og organisasjoner som kan tjene som "vaktbikkjer" for miljøet. Samtidig er det nødvendig at miljøhensyn innarbeides i ulike sektorers lovgiving og at det arbeides for at alle sektorer ansvarliggjøres i slike spørsmål. (Se også punkt 2.4).

Regjeringens målsetning: "Norge skal bli et ledende land innen miljørettet utviklingssamarbeid" er meget god og har vår fulle støtte. Den er imidlertid svært ambisiøs, og forutsetter at det settes inn betydelige

ressurser for et planmessig og langsiktig arbeid, der norske kompetansemiljøer mobiliseres for innsats. Det vil være nødvendig at norske fagmiljøer gis anledning til å bidra i arbeidet både i internasjonale organisasjoner og i bilateralt utviklingsarbeid for å utvikle institusjoner og kompetanse som gir miljøspørsmål en faktisk og reell plass i landenes økonomiske utvikling.

Vi kunne ønsket oss at man i dette kapitlet også koblet en norsk handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid til de viktigste internasjonale prosessene på dette feltet, for eksempel Plan of Action fra World Summit on Sustainable Development i Johannesburg i 2002 og en serie dokumenter og prosesser fra FN og Konvensjonen om biologisk mangfold.

2 Strategisk profil:

Det må være sammenheng mellom strategi og handling. Det er viktig at planen er entydig og forstås likt av alle. Det kreves derfor en konkretisering på mange punkter. Høringsutkastet til handlingsplan gir mer inntrykk av å være en overordnet strategiplan, enn en handlingsplan som beskriver aktivitet i perioden fram mot 2015. Det er blant annet ønskelig med en konkretisering med hensyn på virkemidler, hvorledes målene skal oppnås, rollefordeling og hvilke aktører som vil være sentrale i miljøarbeidet. Denne uklarheten bidrar til at det konkrete innholdet og prioriteringene i arbeidet i DU, NORAD og på ambassadene vil bli avhengig av tolkningene som gjøres i byråkratiet. Spesielt ved ambassadene vil tilgangen på miljøfaglig ekspertise være avhengig av tilfeldigheter ved rekruttering av personell, og vanligvis vil slik ekspertise mangle.

Det er ikke vanskelig å være enig i målsetningene som listes under **punkt 2.1** (Norge som politisk aktør). Vi skulle tro dette generelt har vært norsk miljøbistands velmenende og lite konkrete målsetninger de siste 20-30 år.

Alle de fire tematiske satsningsområdene som er listet i **punkt 2.2** er utvilsomt viktige. Vi er imidlertid av den oppfatning at fjerde prikkpunkt om "Helse- og miljøfarlige kjemikalier" faller litt på siden av de tre første. Det ville derfor være gunstig om resonnement og begrunnelse for valget av disse fire temaene var nærmere beskrevet. En allmenn forståelse av begrunnelsene for de valgene som er gjort vil også kunne lette implementeringen av planen.

Vi vil også påpeke at ordlyden i de fire tematiske satsningsområdene (prikkpunktene i punkt 2.2) og den etterfølgende setningen ikke er entydig. Vi forstår dette dit hen at hovedinnsatsen i miljøarbeidet blir satt inn i arbeidet med **bærekraftig forvaltning av naturressurser og biomangfold** (jfr. punkt 4.1). Gitt at vår tolkning er korrekt, gir det store muligheter til å nå gode resultater gjennom å mobilisere de gode og internasjonaliserte fagmiljøene Norge har på dette feltet.

En viktig forutsetning for at de ambisiøse målene nåes vil være at Norge gir et varig bidrag til miljøkompetanse og kapasitet i bistandslandene (**punkt 2.3**). Dette krever langt større og mer langsiktig bruk av norsk kompetanse, som blant annet finnes i NINA og de andre miljøinstituttene. Instituttene har godt samarbeid med de norske universitetene, og godt utviklede internasjonale nettverk, blant annet i alle Norges bistandsland. Samarbeidet mellom miljøinstituttene og norske myndigheter om miljøbistand bør bedres og formaliseres i større grad enn det som oppnås gjennom dagens rammeavtaler og fagsentre. Det viktigste enkelttiltaket vil være å åpne for institusjonelt samarbeid mellom fagmiljøer (eventuelt nettverk av fagmiljøer) i Norge og i bistandslandene. Slike samarbeidskonstellasjoner må sikres resultatavhengig langsiktighet i finansieringen for å oppnå utvikling av bærekraftige institusjoner og varig kompetanse og kapasitet. Dette innebærer også et stort behov for kvalitetssikring av de norske aktørene. Her kan de systemer for prestasjons- og kvalitetsmål som ellers anvendes på fagmiljøene, bl a fra Forskningsrådets side, trolig komme til nytte.

Målsetningen med handlingsplanen er ambisiøs. Det er et ønske om å gjennomføre og prioritere tiltak som fører til strukturelle og varige endringer. I dette bør det ligge en anerkjennelse av at tiltak bør ha en langsiktig profil, og at de ønskede endringene ofte vil ta tid, også lengre enn denne handlingsplanens periode. Erfaringsmessig ser en ofte at bistand opphører før mottakerlandene er i stand til selv å overta og videreføre nødvendig tiltak og prosesser. På den måten oppstår "bistandsvakuum" som kan ha uheldige følger for mottakerlandene, og redusere eller bryte ned oppnådde resultater.

Bærekraftig bruk av naturressurser (inkludert biomangfold) forutsetter god kunnskap om ressursene og deres økosystem, det vil si kunnskapsbasert forvaltning. Ofte ser en et sterkt ønske om å utnytte ressurser uten at den nødvendige kunnskapen om ressursen foreligger (for eksempel tåleevne, funksjon

i økosystemet, osv). For eksempel kan overbeskatning av ressurser få alvorlige nasjonale og regionale konsekvenser. Det er derfor viktig at det i Handlingsplanen understrekes at bærekraftig utnyttelse av ressurser forutsetter god biologisk kunnskap om ressursen. Norge har i dag høy kompetanse innenfor slik kartlegging av biologiske naturressurser (både i ferskvann og marine områder og de tilhørende fiskerier, og for ressurser på land). Det er også viktig å huske på at norske fagmiljøer, spesielt på instituttsektoren, har lang tradisjon i anvendt FoU-virksomhet. Dette reflekterer instituttenes rolle som leverandører av kunnskap til forvaltningen, kombinert med solide krav til kvalitet i forskningen. Denne rollen har gitt instituttsektoren en type erfaring og kompetanse som i høyeste grad trengs i bistandslandene, der det ofte er svært liten kommunikasjon mellom de akademiske miljøene og forvaltningen, og den forvaltningsrelaterte FoU-virksomheten ikke holder tilstrekkelig kvalitet. Utvikling av faginstitusjoner som dekker forvaltningens kunnskapsbehov er helt essensielt for en bærekraftig miljø- og naturressursforvaltning i bistandslandene.

Et annet moment i forhold til kompetanse og kapasitet med hensyn til biomangfold og naturressurser er knyttet til det faktum at mange bistandsland har råderett over økosystemer, naturmiljøer og -ressurser som ofte omtales som "menneskehetens felles eiendom". Disse ressursene (for eksempel nasjonalparker og viltbestander) omfattes av stor interesse hos et vestlig publikum og blant ulike vestlige private organisasjoner. Ulike vestlige grupper stiller ofte med høyt akademisk kvalifisert ekspertise, og kan utøve et betydelig politisk press overfor landenes myndigheter. Det er derfor viktig for bistandslandenes selvråderett at de selv kan stille med godt kvalifisert personell og solide institusjoner på dette feltet.

Utvikling av moderne kompetanse og kapasitet på området biomangfold og naturressurser krever i dag at man tar inn over seg prinsippene for økosystemtilnærming ("ecosystem approach") som er utviklet under Konvensjonen om biologisk mangfold (KBM) (se for eksempel Decision V/6 og Decision VII/11 fra KBMs partskonferanser). Den gjennomgripende tanken i disse prinsippene er at forvaltning av naturressurser og biomangfold aldri kan løsrives fra eller forstås isolert fra de sosiale og økonomiske forholdene i samfunnet, lokalt og i en videre skala. Rent praktisk betyr dette blant annet at ulike interessegruppers ("stakeholders") funksjoner og behov kartlegges slik at tiltakene ikke får uønskede negative konsekvenser, spesielt på svake grupper. Uten nødvendig kunnskap kan miljøtiltak virke fattigdomsforsterkende.

Det arbeidet som er utført gjennom programmet Millennium Ecosystem Assessment bør bidra til å informere norske myndigheter og institusjoner om forholdet mellom økosystemer og samfunn (se www.MAweb.org).

Punkt 2.4 berører den viktige balansen mellom spesifikke miljøtiltak og sektorintegrering. Som tidligere nevnt er integrering av miljøhensyn i sektorenes politikk, lovgivning og praksis viktig, men det er en svært langsiktig prosess. I denne prosessen er det behov for selvstendige og kompetente miljøinstitusjoner som kan virke som rådgivere og pådrivere for sektorene. Og miljøinstitusjonenes rolle som pådrivere og "miljørevisorer" vil aldri bli overflødig, like lite som økonomisk revisjon er overflødig. Utvikling av solide institusjoner, det vil si både lovgivning, forvaltningsinstitusjoner på ulike nivå og FoU-miljøer er derfor et nødvendig og langsiktig arbeid i bistandslandene.

Samtidig vil vi påpeke at den første setningen under punkt 2.4 har en for svak formulering ("et hensyn som kan integreres"). I Konvensjonen om biologisk mangfold, artikkel 6, er formuleringen "skal i henhold til sine egne forutsetninger og evner". Ordet "kan" bør derfor erstattes av "skal", eller i et hvert fall "bør".

I avsnittet under prikkpunktene er det uklart hva som menes med formuleringen "Spesifikke tiltak vil bli brukt til å prøve ut nye tilnærminger".

3 Samarbeidspartnere

Forholdet til myndighetene i samarbeidsland (**punkt 3.1**) er et vanskelig tema som planen omtaler på en litt for lettvinnt måte. Det er i praksis vanskelig å finne den rette balansen mellom "mottakeransvar" og norske myndigheters behov for å sikre at midlene brukes i henhold til Stortingets vedtak og norsk politikk. Man bør for eksempel ta høyde for at myndighetene i et land ikke nødvendigvis prioriterer de gruppene som er Norges viktigste målgrupper, slik som fattige og marginaliserte mennesker på landsbygda. Det er viktig at de vurderingene som gjøres fra norsk bistandsforvaltning både på sentralt hold og i ambassadene er basert på gjennomtenkte og operasjonelle retningslinjer.

Norge bør arbeide for effektivisering av FN-organisasjonene for å bedre deres funksjoner og resultater innen miljø- og naturressursarbeidet (**punkt 3.2**). I dag fremstår noen av disse som tungroddede byråkratier som i mange tilfelle arbeider slik at programfinansiering gjennom disse kanalene blir en belastning snarere enn et gode for bistandslandenes institusjoner.

Det forekommer lite motivert at man konkret nevner GEFs arbeid med kjemikalieforvaltning og skogtiltak. I forhold til denne planens hovedtema vil vi påpeke at GEFs "Focal Areas" Biodiversity, Climate Change, International Waters og Land Degradation er langt mer relevante.

Under "Det sivile samfunn" (**punkt 3.3**) omtales tre grupper med ulike, men viktige roller i forhold til utvikling av demokratiske og pluralistiske samfunn i samarbeidslandene.

Når det gjelder frivillige organisasjoner er det viktig at norske myndigheter både her hjemme og i samarbeidslandene har en klar oppfatning av organisasjonenes rolle. Man har hatt en tendens til å tillegge frivillige organisasjoner (det vil si interesseorganisasjoner med ulike politiske målsetninger) roller som forsknings- og kompetansemiljøer. Det er nødvendig å utvikle både frivillige organisasjoner som kan ivareta ulike gruppers politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle interesser, og forskningsmiljøer som skal tilstrebe mest mulig objektiv forskning som kan skape kunnskapsgrunnlag for politiske vedtak og praktiske tiltak. Samarbeid mellom disse ulike institusjonene er selvsagt nødvendig, men de har ulike roller i samfunnet.

Vi støtter fullt ut målsetningen om i større grad å trekke norske forsknings- og kompetansemiljøer inn som partner i arbeidet med å fremme kapasitets- og kompetansebygging. Som tidligere nevnt krever dette imidlertid langsiktighet i planlegging og finansiering, kvalitetskontroll av norske aktører og en profesjonalisering av den norske bistandsforvaltningens håndtering av dette feltet. Dagens ramme- og fagsenteravtaler er på ingen måte tilfredsstillende i forhold til denne målsetningen.

Institusjonelt samarbeid har vært et honnørord i norsk bistandsforvaltning i mange år, men i praksis har dette ofte vært vanskelig å få til. Mottakeransvar er et nøkkelord her. Alle som arbeider med bistand er enige om at mottakeransvaret er sentralt. Men vi ser altfor ofte at norske fagmiljøer ikke slipper til med reelt og likeverdig samarbeid med mottakerinstitusjonene – først og fremst fordi UD, NORAD og ambassadene forlanger at mottakerinstitusjonene skal ta ledelsen og nedfeller prioriteringer for samarbeid. Når mottakerinstitusjonene er svake og mangler kompetanse på alle felter blir dette et problem, fordi hele samarbeidssyklus krever kompetanse- og kapasitetsbygging. Et mer likeverdig partnerskap som det f.eks. praktiseres under NUFU-programmet hadde vært mer kostnadseffektivt og hadde gitt bedre resultater. Operasjonalisering av kompetanse- og kapasitetsoppbygging bør baseres på erfaringer norske institusjoner har gjort over en årrekke.

Når det gjelder norsk næringslivs aktivitet i bistandsland er det viktig å presisere at denne bør følge både norsk og lokal miljølovgivning. Derved kan man bidra til å unngå miljødumping på grunn av mangelfull lokal lovgivning. På mange andre kontroversielle felter, f.eks. vannkraftutbygging, ser man stadig at det blir konflikter omkring prosjekter finansiert med bistandsmidler fordi samarbeidslandenes lovgivning ikke sikrer sosiale og miljømessige aspekter i den grad vi bør forvente.

4 De tematiske prioriteringene

Som tidligere presisert støtter NINA hovedprioriteringen bærekraftig ressursbruk og bevaring og bruk av biomangfold (**punkt 4.1**). Dette arbeidet fokuserer også spesielt på leveforholdene for de fattige på landsbygda ("rural poor"), som i stor grad er en marginalisert gruppe også i norsk bistand. Dette reflekteres i noen grad av at fiskeressurser i vann og vassdrag ikke er nevnt under forvaltning av vannressurser (**punkt 4.2**). Langs de aller fleste vassdrag i fattige land er de lokale fiskeressursene en av de få tilgjengelige proteinkildene for de fattigste befolkningsgruppene, og spiller derfor en avgjørende rolle for at disse gruppenes situasjon ikke skal bli enda verre. Til tross for dette er det helt vanlig at denne ressursen er helt utelatt i såkalte integrerte vannressursplaner, for eksempel for Zambezi-vassdraget. Under dette punktet savner vi også henvisning til f.eks. World Commission on Dams og GEFs Focal Area "International Waters".

Under punkt 4.1 savner vi en henvisning til arbeidet på forvaltning, bruk og vern av biologisk mangfold som gjøres i regi av Verdensbanken og regionbankene i tillegg til UNDP og UNEP. Mange av de store internasjonale NGOene (IUCN, WWF, World Resources Institute) og forskningsmiljøer som f.eks. WCMC

og ILED gjør også et utmerket arbeid på dette feltet. Her må det også konkretiseres hvordan norske fagmiljøer på dette området kan settes i stand til å gi sine bidrag.

Det er vanskelig å se begrunnelsen for at Brasil nevnes spesielt under "hot-spot"-land for biologisk mangfold. Det er mange av Norges tradisjonelle samarbeidsland, der både norsk forvaltning og norske fagmiljøer har land- og regionspesifikk kompetanse, som også har rik og særegen biodiversitet som er under press. Dette gjelder land både i Sørøst Asia, Afrika og Sentral-Amerika.

Selv om dette ikke spesifikt er NINAs fagområde, tillater vi oss å peke på at dette punktet (4.1) bør ha en henvisning til og omtale av biodiversitet i landbruket. Dette er en viktig del av matvaresikkerhet både i verden generelt og i fattige land spesielt, og er et tema som også er inkludert i Konvensjonen for biologisk mangfold.

Det er viktig å peke på at temaet energi og klima (**punkt 4.3**) i fattigdomsorientert bistand også må fokusere på klimaendringenes effekt på biomangfold og naturressurser. De lokale økosystemenes ressurser og tjenester er grunnlaget for befolkningens livssituasjon. Spesielt er denne direkte sammenhengen tydelig blant de fattige på landsbygda. For å treffe tiltak som kan bøte på klimaendringenes effekter på ressursgrunnlaget er det nødvendig å bygge opp kompetanse og kunnskap om de økologiske effektene. For de fleste fattige land vil dette være viktigere kunnskap enn det man skaffer gjennom atmosfærisk klimaforskning.

5 Miljøvurderinger, kvalitetssikring og resultatrapportering

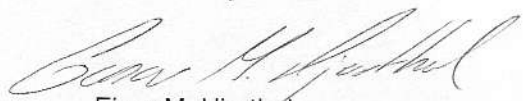
6 Administrative tiltak og virkemidler

Disse delene av handlingsplanen er mangelfulle. Det trengs en tydeliggjøring og detaljering. Det bør foreligge tilstrekkelig erfaring med ulike sider av tidligere praksis til at det kan skje en konkretisering her. Her vil det også være svært nyttig å trekke inn fagmiljøene som kan bidra med sine erfaringer og tanker om hvordan de ambisiøse målene kan nås.

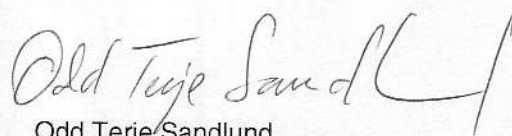
NINA står gjerne til disposisjon for å bidra til at Regjeringas handlingsplan kan bli gjennomført. Alene eller sammen med ulike samarbeidspartnere kan NINA bidra med relevant fagkompetanse på alle de fire tematiske prioriteringene. Vår egen kompetanse er spesielt relevant for tema 1: Forvaltning, bruk og bevaring av biologisk mangfold, 2: Forvaltning av vannressurser og 3: Energi og klima. Vi har en i norsk sammenheng unik kombinasjon av samfunns- og naturfaglig kompetanse om bærekraftig bruk av naturressurser og biologisk mangfold. Våre forskere har lang erfaring i å utføre anvendt forvaltningsrelevant forskning av topp forskningmessig kvalitet, samtidig som forskningsbasert utredningsarbeid også er en viktig del av arbeidet. Vi har lang erfaring med arbeid for kompetanse- og kapasitetsbygging i bistandsland, og vi har et bredt nettverk av samarbeidspartnere både i Norge, i andre industriland, og i bistandslandene. Vår erfaring er at de beste resultatene når det gjelder kompetanse- og kapasitetsbygging oppnås gjennom prosjekter basert på institusjonelt samarbeid mellom institusjoner i Norge og i samarbeidslandene. Prosjektene må være langsiktige og med jevnlig resultat- og kvalitetskontroll.

Vi står gjerne til tjeneste i det videre arbeidet med miljørettet utviklingssamarbeid.

Med vennlig hilsen



Einar M. Hjorthol
Administrerende direktør



Odd Terje Sandlund
Forskningssjef