

Norsk utviklingssamarbeid og et klima i endring

Tor Håkon Inderberg og Svein Vigeland Rottem



Norsk utviklingsamarbeid og et klima i endring

Tor Håkon Inderberg
thin@fni.no

og

Svein Vigeland Rottem
svr@fni.no

Mars 2011



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Copyright © Fridtjof Nansen Institute 2011

Title

Norsk utviklingssamarbeid og et klima i endring
(Norwegian Development Cooperation and Climate Change Financing)

Publication Type and Number

FNI-rapport 7/2011

Pages

22

Authors

Tor Håkon Inderberg and
Svein Vigeland Rottem

ISBN

978-82-7613-622-7-print version
978-82-7613-623-4-online version

ISSN

1504-9744

Abstract

The Report analyses challenges within development aid with the inclusion of climate financing in the Norwegian portfolio. The report starts by identifying central concepts and challenges that arise when funding of climate change projects are made part of a traditional development aid budget. Does the inclusion of climate considerations – mitigation and adaptation projects – within the Norwegian development aid budget alter the traditional development goals? Moreover, we ask to what degree the climate change funding can be regarded as “new and additional”, as committed in international climate negotiations. The analysis is based on interviews within the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Environment, and the Norwegian Agency for Development Aid, as well as analysis of the official Norwegian development budgets from 2010 and 2011. It concludes that while mitigation financing, in particular REDD(+) can be said to be largely additional to traditional aid goals, it is difficult to assess the additionality for adaptation funding due to a lack of transparency.

Key Words

Norwegian development aid, climate change financing, additionality, mitigation, adaptation

Orders to:

Fridtjof Nansen Institute
Postboks 326
N-1326 Lysaker, Norway.

Tel: (47) 6711 1900
Fax: (47) 6711 1910
Email: post@fni.no
Internet: www.fni.no

Innhold

Forord	iii
1 Innledning	1
1.1 Grunnlaget for internasjonal bistand	1
2 Klimafinansiering	3
2.1 Finansiering av utslippsbegrensninger	4
2.2 Tilpasning og bistand i utviklingsland	6
2.3 Addisjonalitetsbegrepet i utviklingssamarbeidet	9
3 Norges finansieringsbidrag til klimatiltak	12
3.1 Generelle trender i budsjettet – tilpasning til klimaendring	13
4 Oppsummerende betraktninger	17
Litteratur	21

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Kirkens Nødhjelp sent i 2010 og begynnelsen av 2011. Oppdraget baserer seg på et ønske fra KN om å belyse norsk utviklingshjelp sett i lys av nye utfordringene som oppstår i mottakerlandene i sammenheng med klimaendringer. I rapporten søker vi å belyse klimapolitikken plass i norsk utviklingssamarbeid. På grunn av oppdragets størrelse og lengde (1,5 månedsverk) har det vært nødvendig å foreta en rekke avgrensninger. Rapporten har særlig fokus på begrepsparet “nye og addisjonelle” og utfordringer vedrørende klimatilpasning i norsk utviklingssamarbeid. Det er ikke vår ambisjon i denne rapporten å komme med endelige anbefalinger eller konklusjoner om spesifikke hensyn i utviklingssamarbeidet. I rapporten redegjør vi for og avdekker sentrale avveininger som må gjøres idet et endret klima har gitt norsk utviklingssamarbeid nye rammebetingelser.

Vi vil også innledningsvis takke Harald Nyeggen Sommer og Ingrid Næss-Holm ved Kirkens Nødhjelp for samarbeidet. Videre har Jon Birger Skjærseth og Maryanne Rygg vært til stor hjelp i det avsluttende arbeidet med rapporten. Vi vil også takke intervjuobjektene i Norad, Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet for at de tok seg tid til å besvare våre spørsmål.

Lysaker, 31 mars 2011

Tor Håkon Inderberg og Svein Vigeland Rottm,

1 Innledning

Norsk bistand har som uttalt hovedmål å bidra til reduksjon av fattigdom samt sosial utjevning. Da klimaspørsmålene bevegde seg oppover på den internasjonale dagsorden rundt 1990-tallet og i økende grad med klimapanelets (IPCC) rapporter, samt den store oppmerksomheten rundt klimatoppmøtene i Bali, København og Cancun, har de klimatiske endringene og tilpasningene til disse blitt satt på dagsorden i norsk utviklingspolitikk. I stortingsmelding nr. 13 (2008-2009) *Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom* pekes det på at fattige land ikke kan sette sitt arbeid for vekst på vent på grunn av et klima i endring. “Derfor må Norge og andre rike land gjennom konkrete tiltak gjøre det attraktivt for samarbeidsland å treffe klimaansvarlige utviklingsvalg.” (st. meld. nr. 13 (2008-2009): 6). Samtidig heter det i bistandsbudsjettet for 2010-2011 at “(...) økt finansiering av klimatilpasning er viktig for å møte de økende fattigdoms- og sårbarhetsproblemer som melder seg med stigende global oppvarming” (st. prp.nr. 1 (2010-2011)). I foreliggende rapport bidrar denne erkjennelsen som bakteppe for en analyse av klimaendringer og norsk bistandspolitik.

Hovedproblemstillingen kan formuleres slik:

Hvilke utfordringer står man overfor idet klimatiltak/finansiering har blitt en sentral komponent i den norske bistandsporteføljen?

Problemstillingen inviterer til en diskusjon omkring fundamentet for norsk bistand og nye utfordringer sett i lys av et klima i endring, samt konsekvensene av eventuelle endringer i bistandsstrømmene internasjonalt. Det er likevel viktig å understreke at rapportens hovedfokus er på norsk utviklingspolitikk. Tidsperspektivet er primært satt til budsjettene 2010 og 2011, men for å belyse denne perioden er det også i enkelte tilfeller gått noe lengre tilbake i tid. For å belyse hovedproblemstillingen vil rapporten disponeres på følgende måte: I første del vil vi framlegge tekstens analytiske, teoretiske og metodiske grunnlag. I andre del vil vi redegjøre for sentrale bestanddeler og begreper i debatten om klimafinansiering og bistand, samt kort presentere hva vi vet om fattige lands ekstrautgifter knyttet til klimatilpasning. Vi vil også se nærmere på det normative grunnlaget for klimafinansiering, med et særlig fokus på støtte til tilpasning. Her drøftes også ulike tilnæringer til begrepet addisjonalitet, både i en internasjonal og nasjonal kontekst, men med hovedfokus på sistnevnte. I tredje del vil Norges finansieringsbidrag over bistandsbudsjettet til klimatiltak bli redegjort for. Her står blant annet forholdet mellom utslippsreducerende- og tilpasningstiltak (mitigation og adaptation) sentralt. Vi vil også kort drøfte eventuelle endringer i overføringene av bistand både mellom land og tiltak. Avslutningsvis gjør vi oss enkelte konkluderende betraktninger.

1.1 Grunnlaget for internasjonal bistand

I utgangspunktet kan man skille mellom *Ideelle forpliktelser* og *instrumentelle hensyn* i norsk utenrikspolitikk, og herunder norsk bistandspolitik. Skillet går mellom de hensyn Norge forholder seg til som ansvarlig medlem av *det internasjonale samfunn* på den ene siden

(St.meld. nr. 34, (2006-2007)) og de effektene som skaper direkte *instrumentelle* utfordringer for Norge. De ideelle forpliktelsene er relatert til konsekvenser som den norske stat håndterer av humanitære grunner selv om de ikke har direkte følger for norske særinteresser (St.meld. nr. 15, (2008-2009)). Som medlem av det internasjonale samfunn har også Norge forpliktelser og rettigheter gjennom inngåtte avtaler, medlemskap i ulike internasjonale og regionale fora eller andre samarbeidsarenaer og forpliktende mekanismer. Instrumentelle hensyn er der norsk utenrikspolitikk blir legitimert på bakgrunn av norske egeninteresser.

Det analytiske skillet mellom instrumentelle hensyn og ideelle forpliktelser kan være vanskelig å foreta i praksis. For eksempel kan man tenke seg at demokratibyggning vil kunne basere seg på overlappende hensyn i norsk utviklingssamarbeid. Demokratibyggning vil slik kunne ha sin bakgrunn i både ideelle forpliktelser, som en verdi i seg selv eller som et middel for lokal utvikling i mottakerlandet, men det kan også bære i seg elementer av norske egeninteresser. Det sistnevnte kan for eksempel være koblet til en sikkerhetstankegang, eller handelsfordeler. Bakgrunn for en slik logikk er gjerne koblet til oppfatninger om at “demokratier ikke går til krig mot hverandre” og at en integrert verdenshandel vil etablere en “vinn-vinn-situasjon”. På samme måte kan ovennevnte inngåtte avtaler inneholde sanksjoner ved brudd. Dermed kan ideelle forpliktelser og instrumentelle interesse smelte sammen. Det er likevel et nyttig overordnet skille, for å belyse beveggrunner for utenrikspolitisk handling.

Klimarelatert bistand, som kan forstås som bistand forankret i utslippsreducerende tiltak i mottakerlandene, eller bistand med sikte på å styrke mottakerlands evne til tilpasning til klimaendringene, har fellestrekk med en slik tilnærming.¹ I disse tilfellene kan det være vanskelig å skille “idealpolitikk” fra “realpolitikk”, ved at to hensyn kan ivaretas med samme virkemiddel. Selv om denne rapporten ikke skal ta stilling til hvilke hensyn som blir tatt i spennet mellom norske egeninteresser og ideelle hensyn, er dette et nyttig bakteppe også for å forstå bistandspolitikken. Vi vil altså ikke forsøke å avdekke “motivene” bak norsk bistand. Det vil være et alt for ambisiøst mål innenfor rammene av denne rapporten.²

Imidlertid har en tettere kobling mellom norske egeninteresser og utviklingspolitikken blitt varslet (St.meld. nr. 13 2008-2009:: 10), og dette åpner for spørsmålet om områder der disse overlapper vil vinne midler. Klimapolitikken – særlig for utslippsbegrensninger – er varslet som ett område der det er høy grad av sammenfall mellom ideelle og instrumentelle hensyn. Videre, i St.meld. nr. 15 (2008-2009) trekkes frem at å “fremme styrking av den internasjonale rettsorden og multilaterale styringssystemer er ikke bare Norges viktigste utenrikspolitiske interesse,

¹ Det finnes en rekke vitenskapelige bidrag som har sett nærmere på forhold mellom væpnet konflikt og klimaendringer. Det er lite som tyder på at det finnes en direkte årsak-virkningsmekanisme mellom de to faktorene, se for eksempel Buhaug (2010).

² Videre så beveger man seg hurtig inn i en vitenskapsfilosofisk diskusjon om mulighetene for å avdekke motiver, noe det ikke er rom for i denne rapporten.

men også en grunnleggende og langsiktig sikkerhetspolitisk interesse” (St.meld. nr. 15 2008-2009:: 89). I budsjettet for 2010-2011 heter det også “[n]orsk politikk skal først og fremst tjene hjemlige, norske interesser.” (St.prp. nr. 1 (2010-2011): 15). Samtidig presiserer stortingsmeldingen at “Engasjementspolitikken [der bistand et sentralt fundament] er først og fremst uegennyttig motivert, samtidig som at den på ulike måter bidrar til å realisere mål som er i norsk interesse”. (ibid.: 102). Norsk engasjementspolitikk er således tuftet på tre hovedbegrunnelser: Norges globale etiske ansvar, ivaretagelse av norske interesser, samt Norges kompetanse der denne er relevant. En slik erkjennelse er viktig å ta med seg inn i en diskusjon om utviklingen innenfor norsk bistand, og her sett i lys av et klima i endring.

For å belyse temaet og problemstillingen skissert i innledningen, har vi valgt å gjennomføre intervjuer og foreta en dokumentanalyse. I forbindelse med empiriinnsamlingen har vi gjennomført syv intervjuer. Intervjuobjektene jobber alle med tematikken til daglig. To ansatte i Miljøverndepartementet, to i Norad og tre i Utenriksdepartementet har blitt intervjuet. Vi har valgt å anonymisere intervjuobjektene, da det kan argumenteres for at de da vil svare mer åpent på våre spørsmål. Intervjuene kan defineres som kartleggingsintervjuer, hvor målet har vært å få et bredest mulig informasjonstilfang og ikke nødvendigvis avdekke motiver bak enkeltstående politiske valg (se ovenfor). Vi har derfor valgt å avstå fra direkte sitater, men i noen tilfeller der brorparten av intervjuobjektene understøtter et synspunkt, så vil det bli kommunisert i teksten. Videre består empirien av både skriftlige primærkilder (budsjetter, stortingsmeldinger og så videre) samt sekundærkilder (vitenskapelige rapporter og artikler og så videre).

Metodisk kan tidsavgrensningen i rapporten være en utfordring. Da målet er å vurdere norsk klimafinansiering i utlandet for budsjettene (2009) 2010 og 2011, er det vanskelig å påvise endringer og trender som strekker seg over tid. Vi har derfor tillatt oss, i noen sammenhenger, å skue noe utover tidsperspektivene som strengt tatt er lagt til grunn. Dette gjelder særlig for dataene samlet inn i intervjuene. Imidlertid har vi valgt å se bort fra inflasjon da tidshorisonten dekker kun overgangen mellom to år. Summene som beskrives i rapporten er også ganske generelle, og faller således inn i feilmarginen, da vi regner inflasjonen, målt i konsumprisindeksen, til å ligge på cirka 2,0 prosent mellom januar 2010 og januar 2011 (SSB 2011).

2 Klimafinansiering

Det er en generell enighet om at, dersom man legger økning i CO₂-konsentrasjonen i atmosfæren til grunn for klimaendringene (IPCC 2007), det er den industrialiserte delen av verden som bærer ansvaret for endringene i klimaet. Dette gjør at finansiering av tilpasningstiltak fra i-land er basert på en noe annen moralsk forankring enn for tradisjonell bistand. Idet vestlige land har oppnådd sin velstandsvekst blant annet gjennom forbruk av ikke-fornybare energikilder som igjen med stor sannsynlighet har medført et endret klima med en rekke negative effekter, så vil det etter en slik tankegang være rimelig å “rydde opp etter seg”. En

rekke utviklingsland oppfatter da også at midler til finansiering av klimatiltak er noe de har krav på. Parallelt med en slik argumentasjonsrekke vil land som ikke har fått tatt del i denne velstandsveksten også kunne forsvare at de skal ta i bruk samme virkemidler (les energikilder) for å nå lignende utviklingsmål som tidligere industrialiserte stater. En kan her snakke om en oppfattelse av en rett til vekst. Slike argumenter er også tydelig framme i internasjonale klimaforhandlinger. En praktisk konsekvens av dette moralsk forankrede resonnementet er klimafinansiering. I avtalen man kom fram til i Cancun i 2010 ble man også enige om at man ønsker at “developed country Parties to provide developing country Parties, taking into account the needs of those that are particularly vulnerable, with long-term, scaled-up, predictable, new and additional finance, technology, and capacity-building, (...)” (UNFCCC 2010).

Begrepet “klimafinansiering” er ikke entydig og kan henvise på en rekke tiltak. Den dominerende delen av hva vi forbinder med norsk utenriks klimafinansiering fordeles over Utenriksdepartementets bistandsbudsjett. Enkelte av intervjuobjektene har antydnet at elementer av klimafinansieringen ikke hviler på samme grunnlaget som tradisjonell bistand, som gjerne knytter seg til oppnåelsen av tusenårsmålene. Dette kommer vi tilbake til nedenfor. Imidlertid er det viktig å peke på at begrepet *klimafinansiering* i denne rapporten er forstått som norsk økonomisk finansiering av tiltak med siktemål å i utviklingsland redusere utslipp av klimagasser eller redusere sårbarhet til endringer i klimaet. Klimafinansiering dekker i denne rapporten således både *tilpasning* til klimaendringer og *utslippsbegrensninger* med mål om å redusere klimaendringene. Disse begrepene er ytterligere diskutert under. Logikken bak hvert begrep er noe annerledes enn for tradisjonell bistand, og vi refererer derfor til disse som for eksempel “klimafinansiering” eller “tilpasningsfinansiering”. For å unngå uklarhet rundt dette er ikke begrepet “bistand” knyttet direkte til dette i teksten, selv om vi av og til bruker begrepet “bistandsrelaterte midler” for å reflektere praksis. I praktisk forstand er disse ofte tett integrert, men det kan likevel være hensiktsmessig å skille begrepene analytisk for å unngå forvirring. Diskusjonen rundt disse elementene kommer vi tilbake til under de respektive begrepsavklaringene nedenfor, samt i de sammenfattende diskusjonene.

2.1 Finansiering av utslippsbegrensninger

Mens utslippsbegrensende tiltak først og fremst har som målsetning å fremme et globalt fellesgode som ikke i utgangspunktet utgjør en fordel for mottakerlandet der aktiviteten finner sted, og derfor ikke er en typisk bistandsaktivitet, har tilpasning en klar målsetning om å skape fordeler, eller redusere ulemper for mottakerlandet (Michaelowa og Michaelowa 2010:4).³ Man kan derfor si at tilpasning gjerne representerer en mer *mottakerorientert* tilnærming i engasjementspolitikken, og således også står for en tilnærming som best kan fanges av ideelle hensyn. Finansiering av utslippsbegrensning kan i alle fall i utgangspunktet i større grad representere både ideelle og instrumentelle hensyn. I konkrete prosjekter

³ Her vil satsningen på *Ren energi* befinne seg i en mellomkategori, da de bidrar til utvikling uten utslipp.

og tiltak er det likevel ikke alltid entydig hvorvidt man snakker om tilpasning eller utslippsbegrensning. Særlig skoginitiativet, og senere den norske satsningen på ren energi er relevant her. Mye av norsk klimafinansiering går til disse formålene. I 2011 er det foreslått bevilget 2,15 milliarder kroner direkte til skogsatsningen, samt tilsagnsfullmakt på 3,45 milliarder, og 1,6 mrd. til ren energi.

Skogsatsningen til Norge er også en god illustrasjon på hvordan det, som nevnt ovenfor, kan være vanskelig å skille virkemidlers funksjon i praksis, da initiativer fyller flere mål og behov. Denne satsningen er også den største over bistandsbudsjettet til klimaformål. Er det et utslippsbegrensningsinitiativ, er det tilpasning, eller er det utviklingshjelp? Her bør også anføres at det må sees på som en fordel om prosjekter kan utløse synergier. Reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD) har utviklet seg fra å være et rent avskogingsforebyggende klimatiltak til også ivareta andre mål, blant annet bevaring av biologisk mangfold og bygging av robusthet til å møte klimaendringene. Det heter også i den offisielle framstillingen av REDD+ at: "When REDD+ prevents the loss or degradation of forest, this will result in multiple benefits in addition to protecting or enhancing carbon stocks. These include 'ecosystem-based benefits' such as conservation of forest biodiversity, water regulation, soil conservation, timber, forest foods and other non-timber forest products" (UN-REDD 2011). Den offisielle norske versjonen er også at: "En overordnet målsetning for satsningen, i tillegg til klimamålene, er å bidra til fattigdomsreduksjon og bærekraftig utvikling i utviklingsland" (Regjeringen 2011).

Selv om det sistnevnte ivaretar mål som er relevante også sett fra et tilpasningsperspektiv, er det liten tvil om at hovedrasjonale bak REDD+ er å redusere klimagasser gjennom avskoging. Mellom 12 og 17 prosent av verdens utslipp av klimagasser kommer fra tap av skog i utviklingsland (Lawlor, Weinthal, og Olander 2010). I budsjettforslaget for budsjettåret 2011 gir Utenriksdepartementet klart uttrykk for denne vektningen: "Rasjonale bak innsatsen mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland er å bidra substansielt til kampen mot global oppvarming. De klimamessige målene vil derfor være avgjørende for beslutninger om igangsetting, videreføring, terminering eller endring av støtte" (Prop 1 S 2010-2011:227). Utvidelsen av REDD er ikke eksplisitt nevnt i budsjettet, men da hjørnesteinen i REDD hele tiden har vært å redusere klimagasser er det ingen grunn til å anse dette som en endring av hovedmålet selv om tiltaket også ivaretar enkelte andre delmål. Videre kan man si at REDD+-utvidelsen har viktige tilleggs mål. Disse målene kan sees på som selvstendige mål, for eksempel å unngå viktige konsekvenser av REDD (og REDD+) på rurale samfunn, samtidig som at disse faktorene også bidrar til å skape lokal legitimitet og derfor også er viktige faktorer for å øke sannsynligheten for tiltakets suksess (Lawlor, Weinthal, og Olander 2010). Uansett kan det anses som rimelig å konkludere med at REDD (og REDD+) er et program der hovedmålet er å bidra til å redusere utslipp av klimagasser. Senere seiler også ren energi opp som mulige programmer der Norge har kompetanse og kan bistå med et "grønnere" utviklingssamarbeid (Reed og Gutman 2011). Ren energi er varslet i 2011-budsjettet med 1,6 mrd. NOK.

2.2 Tilpasning og bistand i utviklingsland

Følgene av klimaendringene vil ramme de fattigste landene hardest fordi de har minst muligheter til å tilpasse seg (St.meld. nr. 34 2006-2007), og fordi flere fattige bor i områder som blir hardt rammet av endringer i klimaet. Å beregne hvor mye tilpasning i u-land vil koste er imidlertid en komplisert affære. Parry et al. (2009) gir en gjennomgang av ulike beregninger gjort av flere internasjonale organisasjoner, som Verdensbanken, UNFCCC, UNDP, Oxfam, og i tillegg Stern-rapporten fra 2007. De undersøker også hvordan og basert på hvilke kostnadsfaktorer beregningene er utført. Det viser seg at ulike aktører opererer med ulike beregningsmetoder, ulike faktorer som tas i betraktning og derfor også til dels svært ulike tall. Verdensbankens tall fra 2006 var 10-40 milliarder dollar per år for tilpasning i u-land (Parry et al. 2009). UNFCCC opererte i 2007 med kostnader på mellom 28-67 milliarder USD i 2030. UNDP la i 2007 fram anslag på 86 milliarder USD og Christian Aid har regnet seg fram til at tilpasningskostnadene vil ligge på 100 milliarder USD (Flåm og Skjærseth 2009, og Parry et al. 2009). De mest oppdaterte tallene finner vi i Verdensbankens rapport fra 2009. Her hevdes det at tilpasningskostnadene vil ligge mellom 75 og 100 milliarder USD (World Bank 2009). Til tross for dette spennet mellom de ulike tallene, så er det altså betydelige beløp som må investeres for å møte et klima i endring. Hvis man i tillegg ser på kostnadene (investeringene) ved utslippsreducerende tiltak, blir tallene selvfølgelig enda høyere.

Rekken av definisjoner av begrepet "klimatilpasning" er lang. 10.03.2010 satte Miljø- og utviklingsminister Erik Solheim ned en arbeidsgruppe som blant annet " (...) skulle komme fram til en anvendbar forståelse av begrepet klimatilpasning" samt "foreslå en anvendbar norsk forståelse av addisjonalitet" (Utenriksdepartementet 2010:1). I dette arbeidet skisserer fem ulike tilnæringer til klimatilpasning som man finner i den internasjonale debatten: a) All god utvikling er klimatilpasning, 2) Integrasjon av klimahensyn i all bistand, 3) Tiltak som utelukkende iverksettes på grunn av klimaendringer, 4) Prioritering av sektorer og regioner som er særlig hardt rammet og 5) Utslippskutt og tilpasning er ofte to sider av samme sak. Her er det likevel nødvendig å foreta en avgrensning.

Denne rapporten anvender samme forståelse av klimatilpasning som vi finner i arbeidsgruppen nedsatt av Solheim: "Tilpasninger/justeringer i biofysiske eller sosiale systemer som følge av faktiske eller forventede klimaendringer eller klimaeffekter for å redusere skade eller dra nytte av muligheter. Klimatilpasset bistand skal ta sikte på å opprettholde eller øke tilpasningsevne eller motstandsdyktighet." Denne definisjonen er i utgangspunktet også nokså vid, men den har sitt utgangspunkt i IPCC og OECD/DAC og er derfor et relevant også her. En viktig erkjennelse er likevel at begrepet klimatilpasning er meget vanskelig å avgrense. I rapporten "Weathering the storm" fra 2007 utarbeidet av World Resources Institute (WRI) presenteres også et mangfold av tilnæringer til tilpasning, blant annet: "The range of adaptation activities may be framed as a continuum of responses to climate change, from "pure" development activities on the one hand to very explicit adaptation measures on the other" (McGray et al. 2007:2). Dette betyr at det bør etableres et nivå der det ansees som rimelig å referere til et prosjekt som

et tilpasningstiltak, eller ordinær utviklingshjelp. Rapporten foreslår også en mer kategoriaktig forståelse av samspillet mellom tradisjonell bistand og tilpasningstiltak, etter tre kategorier:

1. “Tilfeldig” tilpasning. Her er målet tradisjonell utviklingshjelp, som mer eller mindre tilfeldig oppnår tilpasningsmål i tillegg. Dette kan være generell utviklingshjelp som bidrar til oppfyllelse av tusenårs-målene, men som bidrar til generell økning i tilpasningskapasitet i mottakersamfunnet.
2. Klimasikring av utviklingsprosjekter. Også referert til som “klima-vasking” av prosjekter, til tross for at dette kan bringe enkelte uheldige assosiasjoner. Klimasikring innebærer at pågående prosjekter “sikres” mot sårbarhet til klimaendringer, og tilpasning er i denne sammenhengen et middel for å nå utviklingsmål.
3. “Diskré” tilpasning. Dette er aktiviteter gjort spesifikt for å redusere sårbarhet til- og/eller å bygge robusthet mot endringer i klimaet. Vanlige utviklingsaktiviteter kan eventuelt benyttes som midler til å oppnå tilpasningsmål.

Man kan spørre seg hvorfor det er nødvendig å etablere et skille mellom tilpasningsaktiviteter og tradisjonell bistand. Dette har i alle fall delvis sin årsak i finansierings spørsmål, og kan sees i sammenheng med at utviklede land etter klimakonvensjonen skal finansiere “the agreed full incremental cost”. I ytterste konsekvens kan manglende avklaring mellom utviklingshjelp og tilpasning lede til en risiko for at finansieringsmekanismer blir overflødige, feil anvendt, eller fører til negative synergier. Det er også ulikt normativt grunnlag for de to aktivitetene, noe som i følge flere intervjuobjekter er særlig tydelig i de internasjonale forhandlingene. I tillegg blir dette problematisk idet man gjør en kobling til addisjonalitet (se under). Et siste poeng er at man fort kan havne i den posisjon at all bistand er tilpasning. Det vil ikke være særlig fruktbart med en så vid definisjon. Til tross av at man kan argumentere for at tilpasningskapasiteten øker med utvikling vil det nok være å strekke ting for langt å tenke på all utviklingshjelp som tilpasning.

Dette er imidlertid ikke et argument mot å integrere bistand og tilpasning til klimaendringene – snarere tvert i mot. Resultater av prosjekter viser at tett integrasjon mellom tradisjonell bistand og tilpasning er heldig for å oppnå gode resultater (Ulsrud, Sygna, og O’Brien 2008). En fellesnevner fra flere av intervjuene har vært at dette skillet ikke var en viktig problemstilling for dem i praksis, fordi midlene som finansierer utvikling og tilpasning utløser synergier, og at det dermed er kunstig og potensielt kontraproduktivt å skille midlene i praksis.

Dette er i tråd med hva Persson (2008) beskriver som en prosess hvori miljø- og nå klimahensyn i stadig større grad integreres i giverlands bistands- og utviklingssamarbeid. Det er ønskelig å styrke klimadimensjonen innenfor den eksisterende bistandsporteføljen, samt å vurdere i hvilken grad norskstøttede prosjekter er sårbare for klimaendringer. Norad vektlegger i dag såkalt “klimavasking” eller ”klimasikring” for å i

større grad enn i dag integrere klima i bistandsporteføljen (Norad 2011).⁴ En slik sikring vil blant annet innebære at man vurderer de mest sentrale bærekraftselementene og risikoelementene i forhold til et gitt prosjekts innhold, ønsket utkomme og potensielle negative konsekvenser. Norad har laget en veileder til klimasikring av bistandstiltak, som er tilgjengelig på direktoratets hjemmesider og som vil kunne være praktisk for andre norske og internasjonale bistands- og utviklingsorganisasjoner i deres arbeid (Norad 2009).

Dette gjør det imidlertid vanskelig å skille “klimamidler” fra tradisjonelle midler for utvikling, selv om argumentene for denne praksisen er gode. Dette representerer type 2 av tilpasningsprosjekter ovenfor. I statsbudsjettet for 2011 heter det også “Klimaendringene er en trussel mot alle FNs tusenårsmål, og kan undergrave den fremgangen vi har hatt mot mange av målene” (St. prp. Nr. 1 (2010-2011): 224). Faren er likevel at man kan ende opp med at all bistand er klimatilpasning, noe som fremstår som lite fruktbart. Imidlertid er argumentene for slik “klimavasking” sannsynligvis gode, da de blir vurdert som nær forutsetninger for utvikling, samtidig som tradisjonell utvikling gjerne blir sett på som en viktig bestanddel i å utvikle tilpasningskapasitet.

Her legges til grunn at det er snakk om bistandsrelaterte midler som finansierer eller bidrar til å finansiere tiltak for å øke kapasiteten til å møte en rekke utfordringer koblet til et klima i endring – som et eksplisitt og reelt mål. Tiltakene kan spenne fra utslippsreducerende tiltak til rene beskyttelsestiltak mot endrede klimatiske rammebetingelser. I ytterste konsekvens må alle prosjekter/tiltak i bistandsporteføljen ta høyde for klimatiske effekter og sårbarhet, uten at det dermed er rimelig å referere til dem som *tilpasningsprosjekter*.

Den vanligste måten å forstå utviklingshjelp er å vise til de såkalte DAC-kriteriene. Official Development Assistance (ODA) baserer seg på kriterier som i praksis operasjonaliserer *ideelle forpliktelser* diskutert tidligere, basert i “Utviklingsassisteringskomiteen” (DAC) i OECD.⁵ Den såkalte Rio-markøren som ble lansert i 1998 av OECD-DAC på bakgrunn av mål formulert på FN-konferansen i Rio de Janeiro i 1992, avgrenses gjennom følgende presisering om prosjekts/tiltaks mål: “It contributes to the objective of stabilisation of greenhouse gas (GHG) concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system by promoting efforts to reduce or limit GHG emissions or to enhance GHG sequestration” (OECD/DAC).⁶ Ordlyden her tilsier at vekten skal legges på utslippsreducerende tiltak.

⁴ Selv om ”klimavasking” ser ut til å være mer brukt kan begrepet lede til negative konnotasjoner. “Klimasikring” ser således ut til å være et mer presist uttrykk, og fanger i større grad intensjonen bak tiltakene.

⁵ For en nærmere presentasjon av ODA, se for eksempel www.oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_34447_42398912_1_1_1_1,00.html

⁶ Det har likevel blitt påpekt at det er ulike praksiser når det gjelder hvilke tiltak som skal få denne markøren. Det som kan betegnes som mer rene tilpasnings-tiltak har også fått denne markøren. For en nærmere diskusjon, se Michaelowa og Michaelowa 2010.

En aktivitet kan dermed få denne markøren hvis den klassifiseres som “Principal” or “Significant”. I 2010 ble det også etablert en tilsvarende markør for tilpasning, med intensjon fra OECD/DAC om å “reduce the vulnerability of human or natural systems to the impacts of climate change and climate-related risks, by maintaining or increasing adaptive capacity and resilience” (OECD/DAC 2010).⁷ Det er likevel få etablerte retningslinjer utover innholdet i selve definisjonene for når en slik markør skal krysses av. For Norges del vil det si at det er mer eller mindre opp til den enkelte saksbehandler å gi et tiltak/prosjekt denne betegnelsen, eller krysse av i “tilpassingsboksen”. Dette ble også bekreftet blant dem vi intervjuet, samtidig som vi finner at UD ikke har etablert opplæring eller egne retningslinjer på hvordan markøren skal brukes.

På mange måter er det altså umulig å skille tradisjonell bistand fra “klimabistand” – noe som *i praksis* kanskje er rimelig. Dette gjøres i ODA-rapporteringen ved å rapportere det som “hovedmål” eller som “viktig mål” for overføringen, men det finnes altså få entydige nasjonale eller internasjonale retningslinjer.⁸ Dette er et poeng som får ytterligere oppmerksomhet under neste overskrift. For å skille mellom mulige endringer i flyt av utviklingsmidler er det uansett hensiktsmessig å dele opp i tre kategorier: *Tradisjonell bistand*, *finansiering av utslippsbegrensninger*, og *finansiering av tilpasning*. Rapportens hovedfokus er som sagt på sistnevnte.

Vi kan dermed foreløpig konkludere med at: “Det er sannsynlig at verden står overfor en økning i antallet humanitære katastrofer, blant annet knyttet til klima- og miljøendringer (tørke, flom og orkan) og mulige pandemier” (St.meld. nr. 15 2008-2009:: 111). Det er “svært sannsynlig” at klimaendringene er forårsaket av menneskeskapte utslipp av drivhusgasser (IPCC 2007), og det er dermed ikke spesielt kontroversielt å peke på at dette medfører et visst ansvar hos den industrialiserte delen av verden for i) å bidra til å redusere fattige lands utfordringer med å håndtere de endringer i klimaet som kommer, og ii) bidra til at fattige land får muligheten til økonomisk utvikling uten at dette fører til økte utslipp av klimagasser. En logisk slutning av dette resonnementet er at i-landene bør bidra med friske midler for å møte klimautfordringene. Dette fører oss over i debatten om addisjonalitet som behandles under neste overskrift.

2.3 Addisjonalitetsbegrepet i utviklingssamarbeidet

I Københavnavtalen (COP 15) erklæres det at “The collective commitment by developed countries is to provide *new and additional resources*, including forestry and investments through international institutions, approaching USD 30 billion for the period 2010–2012 with balanced allocation between adaptation and mitigation” (vår uthevning) (UNFCCC 2009). I Cancun-avtalen (COP 16) blir dette ytterligere formalisert. Ambisjonen er dermed i utgangspunktet å framskaffe friske midler som

⁷ Markøren ble godkjent i DAC 9. desember 2009 og skal gjelde for bistandsaktivitet i 2010 for rapportering i 2011.

⁸ Dette til tross for at det altså finnes utarbeidede retningslinjer fra OECD (OECD/DAC 2010).

skal brukes til klimatiltak. Det er således nødvendig å drøfte begrepet *addisjonalitet* for å bli i stand til å vurdere i hvilken grad bistandsmidlene kan defineres som slike. I begrepets kjerne ligger det en forutsetning om at såkalte “nye og addisjonelle” midler skal komme i tillegg eller som friske midler i utviklingssamarbeidet. Slik som begrepene klimafinansiering og klimatilpasning finner vi en rekke ulike tilnærminger.

I Københavnavtalen blir det som sitert ovenfor slått fast at I-landene skal bidra med USD 30 milliarder til klimatiltak over perioden 2010-2012. Innen 2020 skal klimafinansiering bli hevet til USD 100 milliarder årlig.⁹ I utgangspunktet er det på internasjonalt nivå ikke lagt noen tydelige føringer på hva som kan defineres som *nye og addisjonelle* midler. Vi ser dermed at ulike land opererer med forskjellige definisjoner. Enkelte har hevdet at det internasjonale målet om 0,7% av BNI (Bruttonasjonalinntekt)¹⁰ kan være grunnlaget for en internasjonal bunnlinje. Altså at alle midler over dette, kan sies å være nye og addisjonelle. Det er likevel kun fem land som har nådd det uttalte målet om at bistand skal utgjøre 0,7% av BNI, og det vil således være vanskelig å se for seg at man finner en felles plattform her. Storbritannia har lagt fram et forslag om at 10% av ODA kan regnes som klimafinansiering (Utenriksdepartementet 2010). Her ligger det i utgangspunktet ingen forpliktelser om nye midler. Det vil dermed være vanskelig å argumentere for at slike midler bør få merkelappen “nye og addisjonelle”. Tyskland har hevdet at man bør knytte addisjonalitet opp til et gitt lands ODA-nivå et bestemt år. Tyskland har gitt uttrykk for at dette året bør være 2009 (Utenriksdepartementet 2010: 7). En foreløpig konklusjon i denne sammenheng er at det likevel ikke finnes en felles og omforent internasjonal forståelse av hva som bør ligge i betegnelsen “nye og addisjonelle”. Det er også vanskelig å se for seg at man i løpet av den nærmeste framtid vil klare å forhandle seg fram til en felles definisjon.¹¹ Denne konklusjonen blir også underbygget av svarene vi fikk fra de som ble intervjuet. Idet man heller ikke opererer med en felles forståelse av hva som gjør et bistandsprosjekt til et klimaprojekt, blir det enda vanskeligere å definere addisjonalitet.

Dette medfører at Norge også står friere til å definere hva som ligger i begrepet addisjonalitet. I den interne norske debatten kan vi se at to tilnærminger er framtreddende. All klimarelevant bistand som overstiger det internasjonale målet om 0,7 prosent av BNI kan danne grunnlaget for en internasjonal bunnlinje. Med en slik tilnærming kommer Norge godt ut, da Norges bistand er langt over dette (se nedenfor). Norges interna-

⁹ Her må likevel andre finansieringskilder enn industrialiserte lands statsbudsjett også komme til anvendelse. For en nærmere presentasjon av ulike forslag se rapporten fra High-level Advisory Group on Climate Change Financing (AGF-rapporten) (UN 2010).

¹⁰ Bruttonasjonalinntekt er summen av bruttonasjonalproduktet (BNP), netto formuesinntekter fra utlandet og netto lønnsinntekter til privatpersoner fra utlandet

¹¹ Et annet spørsmål er hvorvidt forhandlingsdelegasjoner skal bruke store ressurser på å komme fram til en felles definisjon. En definisjon som etter all sannsynlighet vil være vid, da grunnlaget for å finne en felles omforent løsning synes svakt.

sjonale posisjon hva gjelder dette spørsmålet er likevel ikke avklart. I rapporten *Klimatilpasning i utviklingssamarbeidet*, som er det mest inngående offentlige arbeid gjort i denne sammenheng, heter det også: “Det vil være prematurt for gruppen å foreslå en norsk posisjon for disse forhandlingene.” (Utenriksdepartementet 2010: 1). I rapporteringen av midler til Fast Start Finance (FSF)¹² understrekes det likevel fra norsk side at “[a]ll our climate finance can be counted beyond the 0,7 % threshold” (Fast Start Finance 2011). Samtidig understrekes det at: “2008 is used as the base year since climate finance traditionally has been an integral part of Norwegian Official Development Aid (ODA), and exact figures from before 2008 are not available”. Man formidler altså to ulike innganger til addisjonalt. Denne uklarheten, bevisst eller ubevisst, finner vi også på nasjonalt plan.

På nasjonalt nivå kan man ta utgangspunkt i Klimaforliket fra 2008.¹³ Her heter det: “Regjeringspartiene legger til grunn at den økte innsatsen mot avskoging og klimatiltak i utviklingsland ikke skal gå på bekostning av dagens innsats mot internasjonal fattigdom. Nivået for innsatsen mot internasjonal fattigdom skal holdes på minst samme reelle nivå som i 2008 i årene framover” (s.3).¹⁴ Tilsynelatende er poenget at ingen klimatiltak (utslippsreduksjoner og tilpasning) skal gå på bekostning av tradisjonell bistand. Alle tiltak skal dermed være “addisjonelle”. I en nærmere presisering i Klimaforliket heter det likevel: “Tiltak mot avskoging i utviklingsland skal komme i tillegg til dette og blir en del av en økende samlet norsk bistandsramme” (s.3). Spørsmålet er dermed om *både* klimatilpasningstiltak og skogtiltak skal være addisjonelle, eller er det bare skogmidlene som er addisjonelle?¹⁵ Som nevnt beveger man seg her inn i en ytterst krevende diskusjon om hva som kan defineres som klimatiltak. Når det gjelder utslippsreducerende tiltak er avgrensningen lettere,¹⁶ men når det gjelder tilpasning er bildet et annet. Dette fører oss over i en mer avgrenset diskusjon om norske bistandsstrømmer.

¹² *Fast Start Finance* er en sentral del av de finansielle forpliktelsene man forhandlet seg fram til i København-avtalen i 2009. For oversikt over Norges rapportering her, se www.faststartfinance.org/contributing_country/norway

¹³ Enkelte har også hevdet at Norge bør ta utgangspunkt i at addisjonalt bør relateres til de midler som overstiger 1% av BNI. Det har vært et offisielt mål i norsk bistand de siste 20 år at den skal være på 1 % av BNI. Dette har vært en målsetning koblet til tradisjonelle bistandsmål (kamp mot fattigdom). Det er interessant og noen vil hevde problematisk at dette målet har blitt nådd ved å inkludere klimafinansiering.

¹⁴ I 2008 var bistandsbudsjettet 0,88% av BNI. I 2009 var det 1.06%. Et poeng er at hvis BNI går ned mens bistandsbudsjettet er stabilt, vil prosenten gå opp, men det blir ikke nødvendigvis flere friske midler. Vi kan også tenke oss en økning av BNI uten en prosentvis økning av bistandsbudsjettet, da blir logikken snudd på hodet. Dette er en utfordring all den tid man snakker om relative tall og ikke absolutte tall.

¹⁵ Se tidligere drøfting av hvorvidt skogtiltak kan defineres som tilpasning.

¹⁶ Men som Rio-markøren og til dels REDD+ viser, så er ikke bildet helt entydig her heller.

3 Norges finansieringsbidrag til klimatiltak

Vi kan igjen gjøre et skille mellom nasjonalt og internasjonal nivå. På internasjonalt nivå har Norge rapportert inn rundt 580 millioner USD til FSF. Av disse går 380 millioner USD til REDD+, 110 millioner til andre utslippsreducerende tiltak og 70 millioner USD til tilpasning. Den resterende summen er ikke klassifisert som tilpasning eller utslippsreduksjon.¹⁷ På nasjonalt nivå opererer man i UD med at rundt 300 millioner NKR av bistandsbudsjettet gikk til klimatilpasning i 2010. Intervjuobjektene hevdet at dette var et konservativt anslag. Hvis man går et steg videre og ser på tiltak/prosjekt som får tilpasnings- eller utslippsreduksjonsmarkøren gjennom rapportering til DAC, så blir bildet enda mer kompleks.

Som et av intervjuobjektene uttrykte det er det først interessant å drøfte addisjonalitet når man ønsker å vurdere finansieringen av tiltak. For å vurdere addisjonalitet for klimafinansiering *samlet*, altså både for tilpasning og utslippsreducerende tiltak, er det ganske tydelig at det har vært en generell økning i budsjettet over de senere år. Det har vært en reell økning i bistandsbudsjettene fra 2008 fram til budsjettet i 2011. Denne økningen har vært på ca 5 milliarder (ikke-inflasjonsjustert). Hvis vi ser på prosjekt/tiltak som har fått merkelappen klimatiltak (utslippsreducerende og/eller tilpasning), så er den samlede summen på disse rundt 4 milliarder. Dette til tross for at det er noe avvik mellom hva som formidles i bistandsbudsjettene og hva som innrapporteres til FSF. Det er derfor fristende å si at det er addisjonelt, men det ville være en overforenkling. Man må gå noe dypere i materien for å nyansere dette bildet.

De fleste intervjuobjektene pekte på at norsk klimafinansiering grovt sett er fordelt ved omtrent 90 prosent til utslippsbegrensning og 10 prosent til tilpasning til de klimaendringene som finner sted. For utslippsbegrensende tiltak står skogsatsningen for en dominerende del av bildet, mens bistand til utvikling av ren energi også står sentralt. Den siste er forventet å øke. Skogsatsningen kan sies å være addisjonell da man har etablert nye poster/kapitler for denne satsningen, samtidig som at budsjettet samlet sett har økt. Dette var også hovedtolkningen til intervjuobjektene, samtidig som det var et mer blandet bilde på tilpasningsmidlene. Tilsvarende kan sies om den foreslåtte økningen for ren energi (se nedenfor).

Dersom man går noe nærmere inn på bistand som går til *tilpasning*, er det et altså noe mindre tydelig bilde som tegner seg. Først kan man si at alle norske bistandsprosjekter er i ferd med å *klimasikres*. Det er en nødvendig prosess, men betyr ikke at alle bistandsprosjekter kan forsvare sin plass under paraplyen "tilpasning", jf. tidligere diskusjon. Overrapportering av klimafinansiering etter DAC-kriteriene har også vært en generell utfordring for denne typen bistand, og i undersøkelser har Norge kommet ut med i overkant av 12 prosent overrapportering i forhold til disse markørene, der klimatiltak har vært et signifikant mål for prosjektet (Michaelowa og Michaelowa 2010).

¹⁷ I løpet av våren 2011 vil Norge igjen rapportere inn klimamidler til FSF. Se for eksempel www.faststartfinance.org for en oversikt over enkeltlands rapportering.

3.1 Generelle trender i budsjettet – tilpasning til klimaendring

Utenriksdepartementets budsjett inneholder oversikt over forventede endringer år for år. Dette er en viktig kilde til informasjon om utviklingen i budsjettet. Imidlertid er det, for rapportens formål, noe grovkornet informasjon. Enkeltprosjekter og detaljerte beskrivelser av endringer i finansiering av tilpasning er ikke alltid mulig å lese ut av budsjettet. Vi husker at begrepene tilpasning til klimaendringene og addisjonaltet også gir ytterligere tvetydighet, i tillegg til at integreringen av tilpasningsprosjekter sammen med tradisjonelle bistandsmål – som også ofte er en viktig forutsetning for prosjektenes suksess – også fører til at det er vanskelig å peke på den eksakte summen som tilpasning til klimaendringer får mobilisert over budsjettet. Her står intervjuene som informasjonskilde sentralt.

Av generelle endringer har enkelte av disse foregått over noe tid og er en del av en mer langsiktig trend. Bistandsbudsjettet har opplevet en klar økning over noe tid, i sammenheng med at norsk økonomi har utviklet seg positivt. Videre kan det påvises enkelte tendenser for bistandsstrømmene over tid, der regional og bilateral bistand har blitt noe svekket, og multilateral bistand har blitt relativt noe styrket. Dette er synlig i de tradisjonelle bistandskategoriene (kap. 150-153, 162, 164), som har gått ned, i et budsjett i økning. Vi finner her at de regionale avdelingene i UD har fått mindre overføringer. Økt fleksibilitet i budsjettet har kommet på bekostning av forutsigbarhet og noe på bekostning av langsiktighet (Hertzberg Udatert). Endringer i arkitekturen til bistandsbudsjettet de siste årene har ført til at enkelte kapitler og poster har endret seg eller blitt slått sammen. Dette reduserer transparensen noe, men utviklingen er i tråd med internasjonal utvikling innen bistand.

Et av kapitlene som har bidratt til en samlet økning av bistandsbudsjettet er imidlertid inkluderingen av “Flyktningsiltak i Norge, godkjent som utviklingshjelp (ODA)”, kapittel 167. Bruken av disse midlene avhenger av flykting- og asylsøkerpresset på Norge, og således av faktorer også i mindre grad påvirkbare av norsk politikk. Dette betyr at flykningiltak på mottakssiden også er inkludert i bistandsbudsjettet, med en svært stor økning for i 2009. Hvis vi ser på budsjettet for 2008, så ble det budsjettet med i overkant av 400 millioner til slike tiltak. Dette vil flere hevde at strengt tatt ikke er bistandsmidler, noe som også Regjeringen har vært kritisert for. Midlene til disse tiltakene har økt betraktelig siden 2008. Overføringene gikk ned i 2011, som følge av reduksjon i antall flykninger med asylsøknader til Norge. I budsjettet for 2011 er det imidlertid fortsatt budsjettet med i overkant av 1,8 milliarder. Dette er viktig å ha med seg når man ser på de store endringene i budsjettene de seneste år.

Kapittel 166 “Miljø og bærekraftig utvikling mv.” økte meget sterkt fra 2008 til 2009-budsjettet opp til 1,8 mrd. NOK, og videre med 34 prosent i budsjettet for 2010 til 2,4 mrd. (Prop 1 S 2009-2010). Hoveddelen av dette er midler til skogsatsningen, med en endring fra 838 mill. i 2009 til 2,1 mrd. i 2010-budsjettet, og ganske stabilt til nærmere 2,2 mrd. i 2011. Som tidligere nevnt er dette midler som går til utslippsbegrensende tiltak, og kan i og for seg ansees som addisjonelle isolert sett, forutsatt økningen i budsjettet. Når det gjelder satsningen på ren energi ser dette ut til å være

inkludert i “Næringsutvikling”, kapittel 161, under post 95, “NORFUND”, selv om det ikke er tydelig spesifisert. Denne har fått en økning i 2011 fra 441 mill. i 2010 til 757 for året etter, og er i følge intervjuobjektene i stor grad lagt opp til samarbeid mellom private og offentlige aktører. Det utløser således også private investeringsmidler særling gjennom det norske selskapet SN Power, der Utenriksdepartementets midler bidrar til å redusere risikoen for private aktører.

Et kapittel som skiller seg noe ut er Overgangsbistand (GAP), kap. 162. Dette er kanskje det kapittelet som har blitt mest redusert over noe tid. Midlene kan brukes der “det oppstår et behov som ikke kan dekkes av den humanitære bistanden, og hvor den langsiktige bistanden ikke er tilstrekkelig etablert. Overgangsbistand skal være et fleksibelt virkemiddel i arbeid med tidlig gjenoppbygging etter konflikt eller naturkatastrofer” (Prop 1 S 2010-2011:185). Kapittelet har blitt redusert fra 869 mill. i regnskapet for 2007, til 499 og 410 mill. for budsjettene for henholdsvis 2010 og 2011. Disse midlene ville kunne ha vært relevante for tilpasning, for eksempel i beredskapssammenheng. Dette er midler de mest sårbare statene mottar, og bare tre av de tolv statene som mottok slik hjelp i 2009 var land utenfor Afrika. Samtidig økes støtten til Naturkatastrofer under kap. 163 fra 335 mill. til 463 mill. på fra 2010 til 2011-budsjettet, og her er det erklært intensjoner om å inkludere klimatilpasning (Prop 1 S 2010-2011:191).

Heller ikke UD selv har en eksakt og klar offentlig liste over grunnlaget for tilpasningsmidlene. Noe av årsaken til dette kan skyldes klimatilpassningens natur – behovet for å integrere tilpasningshensyn med andre bistandsmål.¹⁸ Således kan tilpasning også integreres i budsjettet på mange måter og over flere typer poster og kapitler, og er avhengig av å nevnes eksplisitt for å være synlig der. For de to siste årene, budsjettene for 2010 og 2011, finner vi at det er budsjettert og foreslått budsjettert henholdsvis 300 millioner NOK, og økt med 335 millioner i 2011 til tilpasning. Hvilke tall som ligger til grunn for dette er imidlertid noe uklart. I 2010-budsjettet (for budsjettåret 2010) omtales klima i ganske generelle termer, og tilpasning spesielt får lite omtale (Prop 1 S 2009-2010). I budsjettet for 2011 er økningen på 335 millioner, fordelt på klimatilpasset landbruk i Afrika med 85 millioner NOK, forebygging av naturkatastrofer med 128 mill. NOK, landbruksforskning med 22 mill. kroner, samt 100 mill. fra kvinnebevilgningen (prop 1 s 2010-2011:14).

Et av kapitlene som er fremholdt som tilpasningsrelevant i 2011-budsjettet, og der en tredjedel av midlene er øremerket til klimatilpasning, er kapittel 168 “Kvinner og likestilling”. Dette utgjør dermed også en tredjedel av *økningen* av det som er eksplisitt fremholdt som tilpasningsrelevante midler fra 2010 til 2011. Imidlertid har kapittelet ikke fått økte rammer, men står uendret. Det er vanskelig å lese ut hvordan midlene skal gjøres tilpasningsrelevante, da verken klima eller tilpasning til klimaendringer er nevnt som mål, som tema for fordeling, eller i situasjonsbeskrivelsen i budsjettet etter den generelle innledningen i

¹⁸ Bruken av bistand til klimatilpasning er under utredning i OECD/DAC og EU. Retningslinjene er således verken klarlagt nasjonalt eller internasjonalt.

dokumentet (Prop 1 S 2010-2011:200ff). Det kan være gode grunner til å tro at en satsning på kvinner kan være relevant for tilpasning, men dette er vanskelig å få øye på i budsjettets begrunnelse. Når samtidig midlenes størrelse er uendret åpner det for at man kan stille spørsmål om graden av rimelighet ved å inkludere dette som en eksplisitt satsning på tilpasning til klimaendringer. Enkelte av intervjuobjektene peker også på at det kan være å trekke tilpasningsbegrepet for langt å markere slike prosjekter som tilpasning, samtidig som at andre peker på at det her er flere gode prosjektideer på gang som er tilpasningsrelevante. For å konkludere på det er det nok nødvendig å vurdere prosjektene konkret når de manifesterer seg. Samlet er det uansett naturlig å spørre seg om dette kun er en "relabelling" av disse midlene, om de blir omfordelt fra andre formål til tilpasning, og om hvilke av de tre prosjektkategoriene beskrevet under tilpasningskapittelet (kapittel 2.2) denne type prosjekt da ville befinne seg. Uansett er det vanskelig å påstå at andelen av kvinnebevilgningene under kapittel 168 som går til tilpasning til klimaendringer er addisjonell.

Om midler til tilpasning og utslippsbegrensninger sammenlignes er det klart mest til sistnevnte. Budsjettallene viser en økning i tilpasning fra rundt 300 til 635 mill., om man skal forholde seg til disse offisielle, men ikke så tydelige tallene. Samtidig er det, som diskutert over, lettere å ha oversikt over midler til utslippsbegrensning, da disse i mindre grad er like integrert i tradisjonelle bistandsmål. Norsk politikk har vært tydelig på å satse på egenkompetanse og der det kan gjøres en forskjell, og dette har bidratt til en fordeling mellom finansiering av tilpasning og utslippsbegrensning som, i følge flere av intervjuobjektene, har ligget på rundt 90-10, det vil si 10 prosent til tilpasning og 90 prosent til utslippsbegrensninger. Disse oppfatningene støttes av tallene vi finner, selv om det reelle tallet for tilpasning er noe uklart. Tilpasning har også fått en økning på 2011-budsjettet, selv om basisen til enkelte av tallene, som for eksempel for kapittel 168 "Kvinner og likestilling, er noe uklar.

Det kan også være naturlig å se nærmere på enkeltprosjekter, for å vurdere tilpasningskomponentene i disse. Imidlertid tillates dette ikke av prosjektbegrensningene, samtidig som ikke finnes noen offisiell liste med oversikt over prosjekter som danner grunnlaget for midlene til tilpasning. Det finnes likevel oversikter over rapportering til Fast Start Finance og ODA-prosjekter. Climate Funds Update, som det uavhengige Overseas Development Institute i London er ansvarlig for, har en god oversikt over prosjekter (Climate Funds Update 2011). Som oftest er det flere stater som samarbeider om prosjekter, så det er vanskelig å finne disaggregerte data som kan legges sammen. Tilsvarende finnes altså oversikter på Fast Start Finance sine nettsider (Fast Start Finance 2011), men selv om rapporteringen gjøres fra Miljøverndepartementet skjer utvelgelsen av tilpasningsrelevante prosjekter og hva rapporteringen skal inneholde fra Utenriksdepartementet. Det er også enkelte hull i FSF-rapporteringen, og informasjonen er ikke utfyllende.

Mer spesifikt er det mulig å spore noen av prosjektene. Imidlertid er det innenfor rammene av denne rapporten kun mulig å gi noen eksempler. Ett av disse er prosjektet i Zambia, *Concervation Agriculture*, som fokuserer på å bevare humus ved å legge om måten å plante på for småbønder i

Zambia. Dette er et av prosjektene som mottar støtte fra norske bistandsmidler, under merkelappen tilpasning til klimaendringer, og har som fokus å styrke lokale småbønders matsikkerhet i områder som er utsatt for tørke, og som kan forventes å bli enda tørrere. Et annet eksempel er et forslag om å styrke varsling av uvær for fiskere rundt Victoriasjøen. Prosjektet, basert i Uganda og Tanzania under navnet *Communicating weather warnings via mobile communications* skal med mobiltelefon-teknologi redusere sårbarheten til fiskere ute på sjøen ved å varsle om uvær. I tabellen nedenfor presenteres enkelte "tilpasningsprosjekter". Disse to eksemplene er valgt som illustrasjon på hva som er nevnt som typiske tilpasningsprosjekter i intervjuene. I tillegg finner vi noen flere i tabell 1. Imidlertid er finansieringen og størrelsen på beløpene ganske varierende.

Tabell 1: Eksempler på norskstøttede tilpasningsaktiviteter internasjonalt

Sted	Prosjekt og samarbeidspartnere
Arktis og øystater	"Many Strong Voices" - et samarbeid mellom CICERO og GRID-Arendal med hovedfokus på sårbarhetsvurderinger og tilpasning i Arktis og øystater. Overføring av kunnskap sentralt.
Asia	"Mangroves for the Future" – et regionalt prosjekt av International Union for Conservation of Nature (IUCN) har flere elementer som klart kan defineres som klimatilpasning. IUCN har flere prosjekter i krysningpunktet mellom vern/bærekraftig bruk og klimatilpasning.
Himalaya	Isbresmelting i Himalaya - UD støtter en forstudie som gjennomføres i et samarbeid mellom CICERO, GRID-Arendal, ICIMOD og andre regionale institusjoner. Prosjektet undersøker hvordan isbresmeltingen i Himalaya vil kunne påvirke regionen økologisk, økonomisk og sosialt. Prosjektet skal også se på hvilke tilpasninger man kan gjøre for å redusere de negative konsekvensene for miljø og mennesker.
Malawi	Tørkeresistent landbruk. Samarbeid med FAO om program der hovedhensikten er å bidra til innføring og bruk av mer tørkeresistente arter i landbruket.
Nepal, Etiopia og Nicaragua	"Agriculture Innovations for Livelihoods Security" og "Biodiversity for Sustainable Livelihoods" – Utviklingsfondet og den nepalesiske organisasjonen LI-BIRD har programmer med spesielt fokus på fattige bønders sårbarhet for klimaendringer.
Zambia	Støtte til Zambia National Farmers Union. Den norske ambassaden i Zambia har siden 2006 fremmet klimatilpasset landbruk. Programmet skaleres nå opp som et nasjonalt program i samarbeid med landbruksmyndighetene og FAO.

Kilde: (Buan, Inderberg, og Rottem 2010)

Det som kompliserer bildet ytterligere er at enkelte av prosjektene har pågått over lengre tid. De er altså i streng forstand ikke "nye og addisjonelle". Gitt at det har blitt overført tilleggsmidler til disse prosjektene kan det likevel være naturlig å innrapportere disse som addisjonelle. På

grunn av denne rapportens begrensede omfang er det likevel ikke rom for å gå dypere inn i disse enkeltprosjektene.

Hvis vi vender tilbake til det store bildet så er ikke satsningen i klimafinansieringen balansert, i den forstand at det er store forskjeller mellom midlene som går til klimatilpasning og de som går til utslippsbegrensende tiltak i utlandet. For Norge er det finansiering av utslippsbegrensende tiltak, da primært igjennom skogprosjekter og “Ren energi”-tiltak, som dominerer bildet. I diskusjonen om klimafinansieringens inkludering i bistandsbudsjettet har det blitt hevdet at denne satsningen har gått på bekostning av verdens fattigste, eller at fokus på klimaendringer i utviklingssamarbeidet har ledet til en forskyvning vekk fra FNs tusenårs-mål. Det kan man kun konkludere med dersom man ser på relativ fordeling. Hvis vi ser på den relative politiske vektleggingen av klimatiltak versus FNs tusenårs-målssatsning, så er bildet at klima av naturlige årsaker i økende grad har satt dagsorden. På den ene siden kan man hevde at denne satsningen på klima går på bekostning av tusenårs-målene. På den andre siden kan man hurtig havne i en uheldig diskusjon, hvor man setter ulike tiltak opp mot hverandre. I tillegg kan man hevde at det er et nødvendig løft som gjøres på utslippsbegrensningssiden.

Det er liten tvil om at den dominerende satsningen på utslippsbegrensende tiltak som skog og ren energi har ført til at nye land har kommet på mottakerlisten for nye samarbeidspartnere for norsk bistand. Land som Brasil, Guyana, Indonesia er eksempler på land som, uten skogsatsningen, ikke ville være like fremskutt på bistandsbudsjettet. *Relativt* kan man dermed si at de tradisjonelle landene “taper”. Imidlertid har bistandsbudsjettet generelt vokst over de senere årene, og i *absolutte tall* er det vanskelig å påvise de helt store endringene. Om man etter hvert ser en reduksjon i budsjettet blir dette et viktigere spørsmål, men også et som det er for tidlig å svare på i dag. Gitt at den varslede økningen på skog og ren energi materialiserer seg, så vil også en slik foreløpig konklusjon måtte revurderes. Vi beveger oss igjen inn i debatten om addisjonalt. Det vil selvfølgelig gå en grense for når midler til klimatiltak kan sies å være addisjonelle for eksempel i lys av klimaforliket fra 2008. Dersom bistandsbudsjettet ikke vokser mens finansieringen til klimatiltak innenfor budsjettet øker, er det naturlig å spørre om klimasatsningen vil kunne gå på bekostning av tradisjonelle utviklingsmål. Samtidig ser vi en dreining mot at bistandsmidler i større utstrekning kanaliseres gjennom multilaterale kanaler.

4 Oppsummerende betraktninger

Innledningsvis formulerte vi følgende hovedproblemstillingen: *Hvilke utfordringer står man overfor i det klimatiltak/finansiering har blitt en sentral komponent i den norske bistandsporteføljen?* Vi påpekte at den moralske forankringen bak klimafinansiering (både utslippsreduksjon og tilpasning) hviler på et annet grunnlag enn tradisjonell bistand. Vi kan snakke om at i-landene er forpliktet til å “rydde opp etter seg”. Den moralske rettferdiggjøring synes dermed å befinne seg på nokså stødig basis. Idet man aksepterer et slikt utgangspunkt skulle man forvente at en satsning på klimatiltak ikke bør gå på bekostning av andre mer tradisjon-

elle bistandsprosjekt. Denne rettferdiggjøringen fører oss raskt over i debatten om hvorvidt klimamidlene er nye og addisjonelle. Det finnes ingen felles internasjonal plattform for å måle dette. I norsk utviklings-samarbeid har man likevel formidlet at man etterstreber at klimamidlene er nye og addisjonelle. I praksis er bildet mer sammensatt. Midler til skogssatsningen kan i all hovedsak sies å være nye. Når vi ser nærmere på tilpasningsporteføljen får vi derimot et mer sammensatt bilde. Prosjekter som blir innrapportert til FSF og som får markøren tilpasning, er ikke alle nye. Det vil si at man i noen tilfeller gir en ny “merkelapp” på pågående prosjekter. Heri ligger det en utfordring i forhold til det å hevde at midler til disse prosjektene er nye og addisjonelle. Hvis vi ser nærmere på de mer praktiske utfordringene, er altså kanskje ikke skillene mellom tradisjonell bistand og “klimabistand” så tydelige og utfordringene ikke så nye. Tilpasning til klimatiske betingelser er en naturlig integrert del av så å si all bistand. Det er ikke derfor gitt at man skal etterstrebe en streng definisjon av addisjonalitet, men økt transparens vil gjøre det lettere å vise denne kompleksiteten. Det betyr at addisjonalitet må inkludere en vurdering om tilpasningsmidlene er “ekstra” i den forstand at de kommer i alle fall i noen tilfeller i tillegg til de tradisjonelle bistandsmidlene fra Norge, eller som et tilleggshensyn i den vanlige bistanden.

I forlengelsen av dette resonnementet bør vi spørre oss om det finner sted en reorientering av norsk bistand. På den ene siden er det enkle svaret på det ja, på den måten at klima har blitt en integrert del av den norske bistandsporteføljen. Hvis vi ser på skogssatsningen, så snakker vi også om overføring av store summer. Midler som i stor utstrekning har gått til mellominntektsland. På en slik bakgrunn kan man hevde at det har skjedd en *relativ* endring innenfor bistandsbudsjettet. Men samtidig har også potten blitt større. Det er derfor vanskelig å si at de fattigste landene går ut som tapere i en *absolutt* betydning. Konklusjonen er således delt.

Innledningsvis gjorde rapporten et analytisk skille mellom instrumentelle og ideelle hensyn i norsk utenrikspolitikk generelt og norsk bistandspolitikk spesielt. Det ligger utenfor rapportens formål å vurdere motivene bak enkeltstående prosjekter/tiltak i norsk utviklings-samarbeid. Det er likevel viktig å peke på at interessepolitikken har blitt tydeligere markert i norsk utenrikspolitikk de senere år, og det er naturlig å forvente at dette også får utslag i bistands- og klimafinansieringssammenheng. Flere vil hevde at internasjonal politikk (og herunder bistand) per definisjon er interessepolitikk, og dette er altså intet nytt. På den andre siden har den norske offisielle begrunnelsen for ulike utenrikspolitiske grep blitt tydeligere. Denne utviklingen kommer også til syne i bistandspolitikken, og i særdeleshet i klimapolitikken. Det er ikke oppsiktsvekkende å hevde at utslippsreducerende tiltak i land som Norge samarbeider med også har en interessedimensjon. I DAC-kriteriene heter det om ODA-midler at de skal være: “(...) administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective (...)”¹⁹ All den tid hoveddelen av norsk “klimabistand” går til utslippsreducerende tiltak, så bør forholdet mellom ideelle og instrumentelle

¹⁹ Se www.oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_34447_42398912_1_1_1_1,0.html

hensyn drøftes, og beslutningenes transparens tydeliggjøres. Dette også sett i lys av at den moralske rettferdiggjøringen bak klimarelatert bistand er en annen enn tradisjonell bistand.

I København og i Cancun slo man fast at i-landene skal bidra med opp til USD 30 milliarder til klimatiltak over perioden 2010-2012 og at på lengre sikt skal i-landene bidra med USD 100 milliarder årlig. Disse skal være såkalt "balanserte" mellom utslippsreducerende- og tilpasningstiltak – vel å merke på internasjonalt nivå. Et klart funn er at norsk bistand ikke i seg selv er balansert, og intervjuer i Norad bekrefter at fordelingen er omtrent på 90 prosent til utslippsbegrensning i u-land, mens kun 10 prosent går reelt til tilpasning. Tiltakene som faller under utslippsbegrensninger dominerer med andre ord bildet. Dette kan kanskje tolkes i lys av de generelle betraktningene vi gjorde om norsk bistandspolitikk innledningsvis, hvor vi forsiktig antyder mulige bakenforliggende årsaker til norsk bistand. I Stortingsmelding St.meld. nr. 15. (2008-2009) pekes det på at der norske interesser overlapper med mottakerlandenes, er det førstnevnte som skal vektlegges. Det betyr ikke at man i et gitt prosjekt ikke tar utgangspunkt i ideelle forpliktelser eller hensyn, men det bør være et sentralt anliggende å tydeliggjøre denne utfordringen. En utfordring som er særlig relevant i debatten om addisjonalitet og DAC-kriteriene sett i lys av et klima i endring.

Litteratur

- Buan, Inga Fritzen, Tor Håkon Inderberg, og Svein Rottem. 2010. Globale og regionale følger av klimaendringer. Konsekvenser for Norge. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.
- Buhaug, Halvard. 2010. 'Usikker sammenheng mellom klima og konflikt'. *Klima*, 2010 (6) 24-26.
- Climate Funds Update. 2011. *Funded Projects*. Overseas Development Institute 2011. Lastet ned 17.03.2011 fra www.climatefundsupdate.org/projects.
- Fast Start Finance. 2011. *Contributing Country: Norway 2011* [cited 18.03.2011 2011]. Available from www.faststartfinance.org/contributing_country/norway
- Fast Start Finance. 2011. *Fast Start Finance, hovedside 2011* [cited 21.03. 2011].
- Flåm, Karoline Hægstad, og Jon Birger Skjærseth. 2009. Does adequate financing exist for adaptation in developing countries? *Climate Policy* 9:109-114.
- Hertzberg, Hege. 2011. *I hvilken retning beveger den internasjonale bistandsarkitekturen seg, og hva er implikasjonene for dette for norsk bistand?* Utenriksdepartementet Udatert. Lastet ned 16.03.2011 fra www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/engasjement/hertzberg.html?id=492893.
- IPCC. 2007. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. edited by S. Solomon, D. Quin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K. B. Averyt, M. Tignor and H. L. Miller. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Lawlor, Kathleen, Erika Weinthal, og Lydia Olander. 2010. Institutions and Policies to Protect Rural Livelihoods in REDD+ Regimes. *Global Environmental Politics* 10 (4):1-11.
- McGray, Heather, Anne Hammill, Rob Bradley, E. Lisa F. Schipper, og Jo-Ellen Parry. 2007. *Weathering the Storm. Options for Framing Adaptation and Development*. World Resources Institute.
- Michaelowa, Axel, og Katharina Michaelowa. 2010. *Coding Error or Statistical Embellishment? The Political Economy of Reporting Climate Aid*. Zürich: Zürich University.
- Norad. 2009. *Practical Guide: Assessment of Environmental and Social Sustainability and Climate Change Risk Management ('Climate Proofing')*. Oslo: Norad.
- . 2010. *Assessment of Sustainability Elements/Key Risk Factors. Practical Guide*. Oslo: Norad.
- . 2011. *Rapporter fra utførte "klimavasker"*. Norad 2011 Lastet ned 17.03.2011 fra www.norad.no/Satsingsomr%C3%A5der/Klima+og+milj%C3%B8/Klima/Klimasikring+av+bistandstiltak/Rapporter+fra+utf%C3%B8rte+%22klimavasker%22.121597.cms.
- OECD/DAC. DEFINITION OF THE RIO MARKER ON CLIMATE CHANGE (MITIGATION).

- OECD/DAC. 2010. Addendum on the climate change adaptation marker. OECD/DAC.
- Parry, Martin, Nigel W Arnell, Pam Berry, David Dodman, Samuel Fankhauser, Chris Hope, Sari Kovats, Robert Nicholls, David Satterthwaite, Richard Tiffin, og Tim Wheeler. 2009. Assessing the costs of adaptation to climate change. A review of UNFCCC and other recent estimates. London: International Institute for Environment and Development and the Grantham Institute for Climate Change.
- Prop 1 S. 2009-2010. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2010. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Prop 1 S. 2010-2011. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2011. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Reed, David, og Pablo Gutman. 2011. Energy+: Opportunities, Challenges and Options. Technical Working Group on the International Architecture for Climate Finance.
- Regjeringen. 2008. Avtale om klimameldingen ("Klimaforliket"). Oslo: Regjeringen.
- Regjeringen. 2011. *Regjeringens klima- og skogprosjekt*. Regjeringen 2011. Lastet ned 17.03.2011 fra www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/klima/klimaogskogprosjektet.html?id=548491
- SSB. 2011. "Harmonisert konsumprisindeks for Noreg, februar 2011". Lastet ned 16.03.2011 fra www.ssb.no/hkpi/
- St.meld. nr. 13. 2008-2009. Klima, konflikt og kapital. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 15. 2008-2009. Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 34. 2006-2007. Norsk klimapolitikk. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Ulsrud, Kirsten, Linda Sygna, and Karen O'Brien. 2008. More than rain: Identifying sustainable pathways for climate adaptation and poverty reduction. Oslo: Gechs/Utviklingsfondet.
- UN-REDD. 2011. *What are the multiple benefits of REDD+?* UN-REDD 2011 Lastet ned 17.03.2011 fra www.un-redd.org/AboutUNREDD/Programme/GlobalActivities/New_Multiple_Benefits/tabid/1016/Default.aspx
- UN. 2010. Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing. New York: United Nations.
- UNFCCC. 2009. Cop 15: Decisions adopted by the Conference of the Parties. UNFCCC.
- UNFCCC. 2010. Cop 16: Decisions adopted by the Conference of the Parties. UNFCCC.
- Utenriksdepartementet. 2010. Klimatilpasning i utviklings samarbeidet. Rapport fra arbeidsgruppe. Oslo: Utenriksdepartementet.
- World Bank. 2009. The Costs to Developing Countries of Adapting to Climate Change. New Methods and Estimates. The Global Report of the Economics of Adaptation to Climate Change Study. The World Bank.

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy, and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science, economics, and international law. It collaborates extensively with other research institutions in Norway and abroad.



**FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE**

**Fridtjof Nansens vei 17, P.O. Box 326, NO-1326 Lysaker, Norway
Phone: (47) 67 11 19 00 – Fax: (47) 67 11 19 10 – E-mail: post@fni.no
Website: www.fni.no**