

Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing

Dokument 3:10 (2017–2018)





Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-427-0

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS. Foto: flickr.com – jbdodane og Matt Zimmermann, NTB Scanpix – Paulo Whitaker

Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Opptak og lagring av karbon i skog vurderes som avgjørende for å nå klimamålene. Det er da særlig viktig å bevare tropisk skog i utviklingsland. I det internasjonale arbeidet med dette, kalt REDD+, har Norge bidratt aktivt med finansiering og i forhandlinger.

I 2008–2017 bevilget Stortinget 23,5 milliarder kroner til satsingen, som er Norges største internasjonale klimasatsing. Midlene er i all hovedsak kanalisert til bilaterale og multilaterale samarbeidspartnere i tillegg til sivilsamfunnsorganisasjoner. Brasil har mottatt mest midler.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere Norges innsats for å etablere et effektivt virkemiddel for reduksjon av klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland.



Funn og anbefalinger

Resultatene av REDD+ hittil er forsinkede og usikre

- Interessekonflikter og vekslende politiske prioriteringer i samarbeidslandene hindrer og forsinker tiltak og resultater.
- I fem av åtte bilaterale samarbeid er betaling for utslippsreduksjoner forsinket.
- Svak gjennomføring av REDD+ på nasjonalt nivå og i sentrale tropiske skogland gjør at stans av hogst ett sted fortsatt kan bli avløst av hogst et annet sted.

Det norske bidraget til REDD+ har ikke utløst nok finansiering fra andre givere

- Norge er den største giveren av midler til REDD+. Sammenlignet med andre store givere, Storbritannia og Tyskland, sto Norge i 2008–2016 for 51 prosent av bidragene.

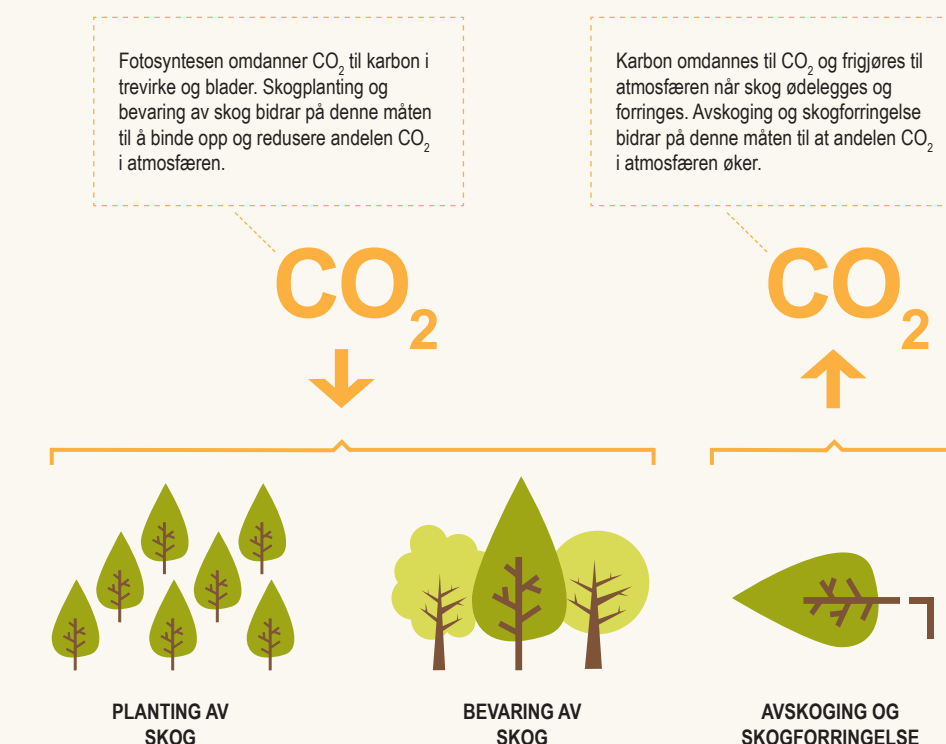
Kontrollen med gjennomføringen og resultatene av REDD+ fungerer ikke godt nok

- Det er ikke god nok oppfølging av sosiale og miljømessige sikringsmekanismer, som urfolks rettigheter, fattigdomsbekjempelse og bevaring av naturskog. Mottakerlandene har lite rapportering. Klima- og miljødepartementet kompenserer ikke tilstrekkelig for dette.
- Måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner som følge av REDD+ er bare delvis på plass. Framdriften i dette arbeidet har vært lav i blant annet Brasil.

Klima- og miljødepartementet er ikke systematisk nok i innhenting og bruken av informasjon om resultater av den norske klima- og skogsatsingen

- Klima- og miljødepartementet har utarbeidet et rammeverk for måling av framdrift mot milepæler og mål. Lite systematikk i innhenting og analyse av data svekker likevel departementets grunnlag for styring og lærdom fra utprøvingen av REDD+.

Karbonopptak og -utslipp i skog



Departementenes oppfølging av risiko for misligheter er ikke god nok

- Undersøkelsen viser tilfeller der Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet ikke har forebygget, fulgt opp og håndtert risikoen for misligheter godt nok overfor sentrale mottakere av norske midler.

Riksrevisjonen anbefaler

Klima- og miljødepartementet å

- videreutvikle tiltak for å håndtere behovet for varige resultater i REDD+ gjennom arbeidet inn mot FNs klimakonvensjon og i de bilaterale samarbeidene
- styrke departementets informasjonsgrunnlag om ivaretagelsen av sosiale og miljømessige sikringsmekanismer ved betalinger for resultater
- styrke oppfølgingen av det norske bidraget til REDD+ gjennom systematisk innhenting og behandling av informasjon om framdrift og resultater i den norske klima- og skogsatsingen
- sørge for ansvarlig og aktiv oppfølging av risiko og bruk av reaksjoner ved avvik og varsler om mulige økonomiske misligheter

Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing

Dokument 3:10 (2017–2018)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:10 (2017–2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing*.

Dokumenter i denne serien har følgende inndeling:

- oppsummering av hovedfunn, Riksrevisjonens merknader, anbefalinger, departementet/-enes oppfølging og Riksrevisjonens sluttmerknad
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden(e)
- vedlegg 2: statsråden(e)s svar
- vedlegg 3: rapport om forvaltningsrevisjonsavdelingens undersøkelse og vurderinger

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 15. mai 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	9
3	Riksrevisjonens anbefalinger	15
4	Departementets oppfølging	16
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	17
Vedlegg 1: Brev fra Riksrevisjonen til statsråden		19
Vedlegg 2: Svar fra statsråden		23
Vedlegg 3: Rapport		37
1	Innledning	43
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	47
3	Revisjonskriterier	51
4	Hva er gjort tilgjengelig av finansiering til REDD+?	61
5	Hvordan er framdriften og resultatene for Klima- og miljødepartementets arbeid med målene for den norske satsingen?	67
6	Hva er erfaringene og resultatene fra REDD+ i Brasil og Etiopia?	81
7	Hvordan er Klima- og miljødepartementets styring, oppfølging og læring?	104
8	Vurderinger	118
9	Referanseliste	124
10	Vedlegg	132

Utbrett: Undersøkelsens bakgrunn, formål, funn og anbefalinger.

Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing

Den norske klima- og skogsatsingen er Norges største internasjonale klimasatsing. Satsingen ble lansert av norske myndigheter på klimatoppmøtet på Bali i desember 2007. Kunnskapen om betydningen av skog for klimaet hadde økt utover 2000-årene. Særlig var bevaringen av tropisk skog i utviklingsland vurdert som viktig for klimaet. Partene i FNs klimakonvensjon besluttet derfor på toppmøtet på Bali å prøve ut muligheten for å etablere rammer for samarbeid under FNs klimakonvensjon om bevaring av tropisk skog i utviklingsland. Arbeidet for økt opptak og lagring av karbon i skog i utviklingsland kalles REDD+¹.

Den norske klima- og skogsatsingen er Norges bidrag til arbeidet under FNs klimakonvensjon med å prøve ut og etablere rammer for REDD+. Satsingen ble etablert som et prosjekt i Miljøverndepartementet. Et sentralt mål for den norske satsingen har vært at REDD+ skulle inngå i en ny global klimaavtale. Samtidig skulle tidlige forsøk på å gjennomføre REDD+ gi raske og tidlige utslippsreduksjoner. Partene i FNs klimakonvensjon kom på klimatoppmøtet i Paris i 2015 fram til en ny internasjonal klimaavtale (Parisavtalen). Avtalen oppfordrer til klimatiltak i skog og bruk av rammeverket for REDD+.

REDD+ omfatter flere typer tiltak for å øke og bevare skogens opptak og lagring av karbon. Blant disse er reduksjon og stans i hogst og skogreisning. Flere multilaterale fond og programmer tilbyr faglig bistand til land med tropisk skog som ønsker å gjennomføre REDD+. Bistanden inkluderer hjelp til å utarbeide og etablere nødvendige planer, lovverk og institusjoner, men også kartlegging av skoger og metoder for å måle opptaket av karbon i skogen. Norge har gjennom den norske klima- og skogsatsingen deltatt i internasjonale forhandlinger om innretningen av REDD+, og bidratt økonomisk i blant annet bilaterale og multilaterale samarbeid for å prøve ut REDD+ i forskjellige land.

Den norske klima- og skogsatsingen har både klimapolitiske og utviklingspolitiske mål, og skal støtte opp om de overordnede målene for norsk klimapolitikk og utenriks- og utviklingspolitikk. Det ble i perioden 2008–2017 bevilget til sammen 23,5 milliarder kroner til satsingen. Stortinget sluttet seg i Innst. 440 S (2016–2017) til å forlenge arbeidet til 2030. Fram til januar 2014 var ansvaret for den norske klima- og skogsatsingen delt mellom Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet. Fra 2014 har Klima- og miljødepartementet hatt det fulle ansvaret for satsingen. Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) er underlagt Klima- og miljødepartementet i saker som gjelder den norske klima- og skogsatsingen. Klima- og miljødepartementet har også spesialutsendinger på de norske ambassadene i de mest sentrale samarbeidslandene.

1) «Reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries»

Innsatsen mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland innebærer betydelig risiko. Dette går fram av St.prp. nr. 1 om Utenriksdepartementet og om Miljøverndepartementet.² De gjenværende store skogområdene befinner seg i noen av verdens mest utilgjengelige områder, der det er mange utfordringer med styresett og der sterke internasjonale aktører er aktivt involvert i avskogingen. Samtidig er reduksjon i klimagassutslipp fra tropisk skog pekt på som avgjørende for å nå klimaavtalens mål om å begrense den globale oppvarmingen til under 2 grader.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere Norges innsats for å etablere et effektivt virkemiddel for reduksjon av klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Undersøkelsen omfatter analyser av framdriften og resultatene så langt i REDD+-land som den norske klima- og skogsatsingen har støttet. Undersøkelsen omfatter perioden 2008–2017, med vekt på situasjonen på tidspunktet for datainnsamlingen. Datainnsamlingen ble gjennomført fra mars 2016 til oktober 2017.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. 7 S og Innst. 9 S til budsjettproposisjonene for Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet for årene 2009 til 2016
- Innst. S nr. 145 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk*
- Innst. 390 S (2011–2012) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk*
- Innst. 44 S (2011–2012) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken*
- Innst. 123 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012*

Rapporten ble forelagt Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet ved brev 15. januar 2018. Departementene har i brev 9. februar 2018 og 12. februar 2018 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 20. mars 2018 og statsrådens svar 5. april 2018 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Resultatene av REDD+ hittil er forsinkede og usikre.
- Kontrollen med gjennomføringen og resultatene av REDD+ fungerer ikke godt nok.
- Det norske bidraget til REDD+ har ikke utløst nok finansiering fra andre givere.
- Klima- og miljødepartementet er ikke systematisk nok i innhenting og bruken av informasjon om resultater av den norske klima- og skogsatsingen.
- Departementenes oppfølging av risiko for misligheter er ikke god nok.

2) Arbeidet med den norske klima- og skogsatsingen var i perioden 2008–2013 delt mellom Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Begge departementene rapporterte i denne perioden om satsingen i budsjettproposisjonen

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Resultatene av REDD+ hittil er forsinkede og usikre

2.1.1 Det er utfordrende å stimulere til reduksjon i avskogingen

Et sentralt mål for den norske klima- og skogsatsingen er kostnadseffektive og tidlige utslippsreduksjoner. Samtidig skal resultatene være varige og gi langsiktige utslippsreduksjoner, jf. blant annet Innst. S. nr. 269 (2008–2009) og Innst. 390 S (2011–2012). Som ledd i den norske klima- og skogsatsingen betaler Norge samarbeidsland for dokumenterte utslippsreduksjoner fra skog.

Ved utgangen av 2016 var det betalt ut norske klima- og skogmidler på til sammen 8,3 milliarder kroner for utslippsreduksjoner fra skog, fordelt på tre land: Brasil, Guyana og Colombia. REDD+ gjennomføres forskjellig i de tre landene. Felles for alle tre er likevel at framdriften i REDD+ er svekket av vekslende politisk prioritering og kapasitet i samarbeidslandene til å gjennomføre REDD+.

Brasil er den største mottakeren av midler til REDD+ globalt, og har mottatt til sammen 7,4 milliarder kroner fra den norske klima- og skogsatsingen. Da Norge inngikk det bilaterale REDD+-samarbeidet med Brasil i 2008, hadde Brasil oppnådd en sterk reduksjon i avskogingen. Avskogingen ble mer enn halvert i perioden 2004–2008. Reduksjonen i avskogingen fortsatte det første året i samarbeidet med Norge, men ble etter 2009 mindre. Avskogingstallene viser at avskogingen har stabilisert seg i perioden for det bilaterale samarbeidet, med noe variasjon fra år til år. At det i den innledende perioden var reduksjon i avskogingen i Amazonas, er forklart med blant annet effektiv straffeforfølgelse av ulovlig hogst. Det er erkjent av brasilianske og norske myndigheter at Brasil trenger nye tiltak for å kunne redusere avskogingen ytterligere. En utvidelse av REDD+ til større deler av landet, og med tiltak rettet mot å redusere også lovlig hogst, er imidlertid politisk mer krevende å gjennomføre, blant annet på grunn av interessekonflikt mellom sektorer i Brasil. Det har derfor vist seg å være vanskelig å oppnå ytterligere reduksjon eller stans i avskogingen.

Lav politisk prioritering av REDD+ i samarbeidslandene får konsekvenser også for framdriften i utbetalinger fra Amazonasfondet i Brasil. Amazonasfondet mottar de resultatbaserte betalingene fra Norge for investeringer i ytterligere tiltak for redusert avskoging og bærekraftig utvikling. Fondets investeringer er i flere tilfeller forsinket, blant annet av at regionale og føderale myndigheter ikke har satt i gang godkjente prosjekter. Også en stor andel av tildelte klima- og skogmidler til Guyana er foreløpig ikke brukt, men står på konto i påvente av at det avklares om myndighetene vil opprettholde landets grønne vekststrategi.

Riksrevisjonen merker seg at betydelige beløp fra Norge blir stående ubrukt hos mottakere i en situasjon der det er stort behov for økt klimafinansiering og styrket innsats mot avskoging. Riksrevisjonen merker seg videre at det er begrenset hva Klima- og miljødepartementet kan gjøre når det er lav politisk prioritering av REDD+ i samarbeidslandene. Riksrevisjonen vil påpeke at dette innebærer at norske myndigheter betaler for utslippsreduksjoner der varigheten av resultatene er usikker.

2.1.2 Tilretteleggingen for utslippsreduksjoner har svak framdrift

Et flertall i energi- og miljøkomiteen uttrykte ved behandlingen av klimaforliket i 2008 og 2012 sin støtte til at Norge gjennom overføringene til klima- og skogsatsingen bidrar til demonstrasjons- og pilotprosjekter for å prøve ut REDD+. For de fleste land som ønsker å gjennomføre REDD+ er det nødvendig å gjennomføre ulike former for tilrettelegging før landene kan oppnå og dokumentere utslippsreduksjoner fra skog.

Det har vært svak framdrift i det omfattende arbeidet med å legge til rette for utslippsreduksjoner gjennom utforming og iverksetting av nasjonale REDD+-strategier, politikk og tiltak. Dette gjelder for både de multilaterale og bilaterale samarbeidene som den norske klima- og skogsatsingen støtter. Tall for FCPF, et samarbeidsprogram under Verdensbanken, viser at 9 av 45 land har levert en sluttrapport for arbeidet med å legge til rette for REDD+. Fire land har inngått avtale om resultatbaserte betalinger. Ingen av disse har så langt rapportert inn og fått betalt for utslippsreduksjoner. I fem av åtte bilaterale samarbeid som den norske klima- og skogsatsingen har inngått, og som omfatter betaling for utslippsreduksjoner, er betaling for resultater i form av målte, rapporterte og bekreftede utslippsreduksjoner forsinket.

Undersøkelsen viser at det i Etiopia – et land som innenfor REDD+ legger til rette for framtidige utslippsreduksjoner – er lite tverrsektoriell politisk enighet om å prioritere REDD+. Dette forsinkes og setter på spill avgjørende lovendringer, planarbeid og gjennomføringen av disse. Det er også kostbart og tidkrevende å gjennomføre enkelte av tiltakene som skal bidra til utslippsreduksjoner. For eksempel forutsetter planene om skogreising i Etiopia flere finansieringskilder enn det som foreligger.

Riksrevisjonen merker seg at det har vært svak framdrift i flere REDD+-land, og at det fortsatt er usikkerhet om gjennomførbarheten – og om eventuell effekt – av REDD+. Riksrevisjonen konstaterer at klimaeffekten av de innledende investeringene kan utebli, og at REDD+ ikke gir tidlige utslippsreduksjoner som forutsatt.

2.1.3 Karbonlekkasjer, forflytting av hogst, kan redusere klimaeffekten av det norske bidraget til REDD+

Utenrikskomiteen har i Innst. S. nr. 269 (2008–2009) pekt på betydningen av at tiltakene for å motvirke avskoging gjennomføres med nasjonalt omfang og ikke leder til karbonlekkasjer, som vil si at stans i hogst ett sted fører til økt hogst et annet sted. Karbonlekkasjer kan skje både innad i land og mellom land.

Selv om den norske klima- og skogsatsingen har hatt et klart mål om at REDD+ skal omfatte all skog i samarbeidslandene, har det i praksis vist seg å være vanskelig å utvide REDD+ til å utgjøre en nasjonal satsing. Det bilaterale samarbeidet med Guyana er så langt det eneste der gjennomføringen av REDD+ er basert på målinger av avskogingen nasjonalt. I samarbeidet med Brasil betaler Norge for utslippsreduksjoner i Brasils del av Amazonas. Skog i andre deler av landet er ikke inkludert i målingene. Dette til tross for at Norge har støttet tiltak for å bevare skogen også i andre områder i Brasil, som i Cerrado. Cerrado vil ikke bli inkludert i Norges betalinger for utslippsreduksjoner til Brasil før tidligst i 2019. En forskningsrapport viser at Cerrado, som utgjør halvparten av Amazonas i areal, i 2016 hadde like store klimagassutslipp fra endringer i arealbruk og avskoging som Amazonas. Brasilianske myndigheter har ikke detaljert informasjon om avskogingen i Cerrado eller andre skogområder i Brasil.

Utvidelse av REDD+ til nasjonalt omfang skaper interessekonflikter mellom sektorer i samarbeidslandene, men er også et spørsmål om tilgang til ressurser og faglig kompetanse. For enkelte REDD+-tiltak foreligger det ikke metoder eller data for beregningen av klimaeffekten av tiltakene. Forskjeller i naturtyper og bruk av arealer kan også gjøre det nødvendig å tilpasse REDD+ til ulike regioner innenfor et land. Dette er for eksempel tilfelle i Etiopia der den gjenværende naturskogen er relativt liten og hvor REDD+ derfor også innebærer skogreising. Forskjellene reduserer overførbarheten av erfaringer innad i landet og gjør det mer ressurskrevende å utvide REDD+ til nasjonalt nivå. Sen utvidelse av REDD+ til nasjonalt omfang gjør det vanskeligere å kontrollere risikoen for karbonlekkasjer.

Å oppnå ønsket klimaeffekt forutsetter at en betydelig andel av den tropiske skogen inngår i REDD+. Mange utviklingsland har vist interesse for REDD+, og det er finansiert REDD+-aktiviteter multilateralt i over 60 land. Norge alene har overført midler til 36 land. En del av disse landene vil imidlertid ikke fortsette sitt REDD+-arbeid, delvis på grunn av manglende prioritering og delvis på grunn av mangel på finansiering. Gjennomføringen av REDD+ møter også betydelige utfordringer i landene med de største skogområdene, som Indonesia, Brasil og Kongo.

Klima- og miljødepartementet framhever selv risikoen for karbonlekkasjer i blant annet St.prp. nr. 1 (2008–2009). For å håndtere risikoen har departementet blant annet kanalisert støtte multilateralt for å inkludere flest mulig land i REDD+ og gjøre dem klare til å øke omfanget av REDD+-tiltak dersom mer midler til betaling for resultater skulle bli tilgjengelig. Den norske klima- og skogsatsingen støtter også arbeidet for at selskaper skal produsere varer uten å avskoge, for å redusere risikoen for karbonlekkasjer.

Riksrevisjonen merker seg at risikoen for karbonlekkasjer er betydelig på grunn av svak gjennomføring av REDD+ på nasjonalt nivå og i sentrale tropiske skogland. Riksrevisjonen konstaterer at en sentral forutsetning for den norske klima- og skogsatsingen med dette ikke er oppfylt. Riksrevisjonen mener at dette gir betydelig usikkerhet om klimaeffekten av REDD+ og det norske bidraget.

2.2 Kontrollen med gjennomføringen og resultatene av REDD+ fungerer ikke godt nok

2.2.1 Sosiale og miljømessige sikringsmekanismer følges ikke godt nok opp

Sikringsmekanismene er prinsipper for sosiale og miljømessige hensyn som utviklingslandene skal følge i gjennomføringen av REDD+. Sikringsmekanismene tar utgangspunkt i at REDD+ kan virke både positivt og negativt inn på forhold som fattigdomsbekjempelse, urfolks rettigheter og bevaring av naturskog. Stortinget har derfor ved flere anledninger pekt på viktigheten av at Norge prioriterer kontroll med at sikringsmekanismene overholdes, og at det settes i verk tiltak hvis de ikke følges, jf. blant annet Innst. 9 S (2014–2015).

Det har vært viktig for Klima- og miljødepartementet å inkludere sikringsmekanismer i REDD+-rammeverket under FNs klimakonvensjon og i avtaler som Klima- og miljødepartementet inngår. Arbeidet med å ivareta Stortingets forutsetninger om overholdelse av sikringsmekanismene har likevel møtt hindringer. Dette skyldes blant annet at mange parter anser oppfølgingen av sikringsmekanismene som et internt anliggende, slik at føringene fra klimakonvensjonen har blitt generelle og overordnede. En konsekvens er at det er lite rapportering fra REDD+-landene om overholdelsen av sikringsmekanismene, og at bare ett land så langt har utviklet et nasjonalt system for innhenting og rapportering om dette, slik det er besluttet under FNs klimakonvensjon.

Det varierer mellom de bilaterale samarbeidene om Klima- og miljødepartementet i avtalene om resultatbaserte betalinger forutsetter rapportering om overholdelsen av sikringsmekanismene. Mens avtalen med Guyana inkluderer en vurdering av styresettindikatorer ved beregningen av Norges betalinger for resultater, er betalingene til Brasil bare basert på tall for avskogingen. Urfolks rettigheter er under hardt press i begge landene. Klima- og miljødepartementet viser til at departementet følger opp sikringsmekanismene i dialogen med Amazonasfondet, som forvalter de norske utbetalingerne til Brasil. Behandlingen av årsrapportene til Amazonasfondet viser at Klima- og miljødepartementet gjentatte ganger etterspør mer åpenhet og informasjon om sikringsmekanismene fra fondet.

Revisjonen viser at heller ikke Klima- og miljødepartementets innhenting og bruk av informasjon om sikringsmekanismene er god nok. Selv om departementet har fastsatt indikatorer for framdrift og resultater som berører sikringsmekanismene, etterspør departementet ikke informasjon om status for indikatorene fra Norad, ambassadene eller departementets egne landansvarlige. Departementet benytter dermed ikke muligheten til å kunne bygge på egen informasjon når det mangler god nok rapportering fra samarbeidslandene. Denne svakheten preger også rapporteringen i budsjettproposisjoner og Norads årsrapporter, der det i all hovedsak henvises til hvordan det er lagt til rette for å overholde sikringsmekanismene, framfor å konkretisere resultater.

Sikringsmekanismene skal bidra til at REDD+ ikke går på bekostning av andre hensyn, som blant annet biodiversitet og fattigdomsbekjempelse. Dette er viktige hensyn og mål i seg selv. Samtidig er ivaretagelse av sikringsmekanismene vurdert som avgjørende for å oppnå langsiktige utslippsreduksjoner i REDD+. Informasjon om sikringsmekanismene er derfor avgjørende for å kunne gjøre en god vurdering av effektene av REDD+ og den norske klima- og skogsatsingen. Riksrevisjonen konstaterer at det både er mangler i departementets egen innhenting og bruk av informasjon og utilfredsstillende rapportering fra samarbeidslandene. Til sammen innebærer dette risiko for at Norge vil kunne betale for resultater som ikke oppfyller sikringsmekanismene. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Klima- og miljødepartementet ikke har truffet flere tiltak i forvaltningen av de norske midlene for å sikre seg god informasjon om overholdelsen av sikringsmekanismene og rapportering om dette.

2.2.2 Måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner er bare delvis på plass

Måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner (MRV) er sentralt for å sikre at det betales for reelle utslippsreduksjoner. Stortinget har pekt på behovet for å etablere overvåkning og kontrollordninger, og har også vist til betydningen av tredjepartsbekreftelse av utslippsreduksjonene fra REDD+, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008) og Innst. S. nr. 269 (2008–2009).

Etableringen av et system for måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner fra skog forutsetter betydelige ressurser, både faglig og finansielt. Den norske klima- og skogsatsingen har investert i dette arbeidet i blant annet bilaterale samarbeid og støtte til multilaterale fond og programmer. Brasil var et land som ble vurdert å ha gode forutsetninger og å ha kommet godt i gang med måling av og rapportering om utslippsreduksjoner fra skog ved starten av det bilaterale REDD+-samarbeidet. Det gjenstår likevel mye før Brasil har landsdekkende og nyanserte data om utviklingen i skogdekket og presis kunnskap om karbonet i skogen. Beslutningene om REDD+ tar høyde for disse forholdene ved å åpne for en gradvis utvikling og forbedring av målemetodene. Norge legger også konservative anslag for utslippsreduksjoner fra REDD+ til grunn for betalinger for utslippsreduksjoner. Samtidig viser undersøkelsen at det har tatt tid for Brasil å videreutvikle sin måling og rapportering, blant annet til også å omfatte skogforringelse, som vil si uttynning av skogen. Dette til tross for at en inkludering av skogforringelse er blant målene i samarbeidsavtalen mellom Norge og Brasil fra 2008. Foreløpig rapporteres det om skogforringelse bare av forskere, og utslippene fra skogforringelse inngår ikke i de årlige beregningene av klimagassutslipp fra skog i Brasil.

Klima- og miljødepartementet har framholdt sivilsamfunnets innsyns- og kontrollmulighet av de offisielle avskogingstallene i Brasil som viktig for å kompensere for at Brasils avskogingstall ikke har vært bekreftet av en uavhengig tredjepart i forkant

av norske utbetalinger. Undersøkelsen viser imidlertid at sivilsamfunnet i Brasil mener at myndighetene ikke inkluderer dem godt nok i diskusjonene om avskogingstall og behov for tiltak, og at muligheten for å involvere seg er svekket.

Riksrevisjonen merker seg at presis måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner (MRV) i REDD+ er teknisk krevende og tar tid å få på plass. Gode MRV-systemer er viktig for sikre klimaeffekten av REDD+. Riksrevisjonen forutsetter at departementet også framover legger vekt på betydningen av solide MRV-systemer i arbeidet med klima- og skogsatsingen og følger opp samarbeidslandene med tydelige krav om forbedringer i målingen, rapporteringen og verifiseringen av utslippsreduksjoner.

2.3 Det norske bidraget til REDD+ har ikke utløst nok finansiering fra andre givere

Stortinget har i flere sammenhenger framhevet at den norske klima- og skogsatsingen skal gjennomføres i samarbeid med andre, og at Norges bidrag skal utløse økt støtte til REDD+ også fra andre land og aktører, jf. blant annet Innst. 390 S (2011–2012). Videre er hensynet til forutsigbare overføringer framhevet, jf. blant annet Innst. 44 S (2011–2012).

Det foreligger ingen fullstendig oversikt over finansieringen av REDD+ globalt. Svakheter i tilgjengeligheten av data gjør at det ikke kan fastslås med sikkerhet hvor mye midler som er mobilisert til REDD+, hvem som har bidratt og hvordan midlene er brukt. Det går imidlertid igjen i flere av kartleggingene som har forsøkt å spore midlene til REDD+, at Norge er den største enkeltgiveren, etterfulgt av en håndfull andre givere som også har gitt vesentlige bidrag, blant andre Storbritannia og Tyskland. Norge står for 51 prosent av totalt omlag 5,3 milliarder amerikanske dollar som er betalt ut til REDD+ fra disse tre landene i perioden 2008–2016. Riksrevisjonen konstaterer at den høye andelen norske midler viser at forutsetningen om sterk involvering fra andre giverland i REDD+ ikke er innfridd.

Finansieringen av REDD+ er ikke avklart i forhandlingene i tilknytning til klimakonvensjonen. Dette er ikke særegent for REDD+, men gjelder for alle områdene som behandles i klimaforhandlingene. Klima- og miljødepartementet har pekt på dette som den største risikoen for REDD+ og den norske klima- og skogsatsingen, blant annet i Prop. 1 S (2012–2013) og Prop. 1 S (2014–2015). Spørsmålet om hvem som skal kunne godskrive resultatene i REDD+ som nasjonale bidrag til klimamålene, er også fortsatt til diskusjon blant partene til klimakonvensjonen, og er ikke avklart.

Riksrevisjonen merker seg at det ikke er forutsigbare og tilstrekkelige overføringer til REDD+ globalt, og at det norske bidraget, sammenlignet med finansieringen fra andre givere, utgjør en større del enn forutsatt. En grunnleggende forutsetning for det norske bidraget til REDD+ er dermed ikke oppfylt. Riksrevisjonen merker seg samtidig at det fortsatt jobbes i flere internasjonale fora og under FNs klimakonvensjon med å finne løsninger for finansieringen av klimatiltak og internasjonalt samarbeid.

2.4 Klima- og miljødepartementet er ikke systematisk nok i innhenting og bruken av informasjon om resultater av den norske klima- og skogsatsingen

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet ble det vist til at REDD+ er nybrottsarbeid der både negative og positive erfaringer kan være av verdi. Det ble framhevet som viktig å ha en systematisk og strategisk tilnærming for å kunne sette i verk korrigerende tiltak ved behov. Også *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) stiller krav om en systematisk tilnærming, ved at departementet for den enkelte tilskuddsordningen skal beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildeling, og fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll av tilskudd.

Klima- og miljødepartementet har utarbeidet et strategisk rammeverk som viser sammenhengen mellom Stortingets mål for den norske klima- og skogsatsingen, departementets konkretisering av dem, milepæler for arbeidet og indikatorer for framdriften opp mot hver enkelt milepæl. Rammeverket er et hjelpemiddel for departementet i innhenting og bruk av informasjon om framdrift og resultater i den norske klima- og skogsatsingen.

Indikatorene i rammeverket er identifisert av departementet som sentrale for å nå de overordnede milepælene og målene for satsingen, og for å vurdere framdriften i samarbeidene. Likevel har departementet ikke lagt til rette for eller stilt krav til ambassadene, Norad eller landansvarlige i departementet om innhenting av informasjon på indikatornivå. Dette gjør at departementet ikke har fullstendige data eller analyser av framdrift og resultater for den enkelte indikatoren, eller for sett av indikatorer. Dette foreligger heller ikke i Norad eller ved ambassadene som grunnlag for deres rapportering til departementet.

Riksrevisjonen ser det som positivt at Klima- og miljødepartementet har fulgt opp anbefalingen i følgeevalueringen av den norske klima- og skogsatsingen og i Dokument 1 (2013–2014) om å etablere et resultatrammeverk for satsingen. Etter Riksrevisjonens vurdering svekkes imidlertid verdien av resultatrammeverket av departementets anvendelse av dette. Lite systematikk i innhenting og analyse av data om resultater svekker både Klima- og miljødepartementets grunnlag for styring, og for å prøve ut og bygge erfaring med REDD+. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig, særlig fordi REDD+ er et nybrottsarbeid der det er betydelig risiko, og der gjennomførbarheten og effekten av tiltak er usikker.

2.5 Departementenes oppfølging av risiko for misligheter er ikke god nok

Ifølge økonomireglementet § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som omfatter internkontroll. Formålet med dette er blant annet å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, jf. § 15.

Risikoen for økonomiske misligheter i den norske klima- og skogsatsingen er vurdert som høy. I henhold til gjeldende retningslinjer skal samarbeidspartnerens internkontroll og øvrige systemer og rutiner for håndtering av misligheter vurderes før det blir inngått avtale, og videre oppfølging skal tilpasses risiko. Forvaltningsansvarlig skal reagere ved indikasjoner på økonomiske misligheter i tråd med prinsippet om nulltoleranse for korrupsjon i bistanden og tilhørende retningslinjer. Undersøkelsen viser konkrete tilfeller der Klima- og miljødepartementets vurderinger av risikoen for misligheter ikke ivaretar gjeldende retningslinjer for forebygging og oppfølging av mulige misligheter godt nok.

Den brasilianske utviklingsbanken – som forvalter Amazonasfondet som en del av sin portefølje – er den største mottakeren av midler fra den norske klima- og skogsatsingen. Ved utgangen av 2017 hadde Norge overført 7,6 milliarder kroner til Amazonasfondet. Av dette var til sammen 1,2 milliarder kroner overført i 2016 og 2017. Klima- og miljødepartementet tok i januar 2016 kontakt med Amazonasfondet i forbindelse med at det hadde vært medieoppslag om etterforskning av banken for mulige økonomiske misligheter knyttet til prosjektgodkjenninger. Etterforskningen var ikke spesifikt rettet mot prosjekter i Amazonasfondet, men omfattet bankens generelle internkontroll. Etter å ha blitt informert om systemene for internkontroll i banken, besluttet departementet å avvente situasjonen. Undersøkelsen viser at departementet i sin beslutning ikke tar hensyn til at etterforskningen av banken hadde vist at det var

risiko for svakheter i bankens internkontroll, og at disse svakhetene også berører forvaltningen av de norske midlene til Brasil.

Forvaltningen vurderte sivilsamfunnsstøtte til en samarbeidspartner i to omganger uten å avdekke at denne samarbeidspartneren var registrert som postboksselskap. Samarbeidspartneren fikk i perioden 2013–2016 utbetalt 30 millioner kroner over klima- og skogsatsingen. Samarbeidspartneren er en datterorganisasjon av en mottaker av 33 millioner kroner i samme periode. Registreringen som et postboksselskap har gitt forvaltningen redusert innsyn og mulighet til å kontrollere bruken av de tildelte midlene. Det har tatt forvaltningen mer enn halvannet år å beslutte hvordan det videre samarbeidet med tilskuddsmottakeren skal håndteres.

I et siste tilfelle ble samarbeidspartneren i 2015 funnet skyldig i misligheter, etter tre år med etterforskning. Samarbeidspartneren forvaltet et fond på vegne av flere givere for investeringer i bevaringen av regnskogen i Kongobassenget. Norge overførte i perioden 2009–2012 420 millioner kroner til fondet og var med dette den største giveren. Norske midler til fondet ble ikke frosset da etterforskningen ble igangsatt våren 2012, slik departementets retningslinjer legger opp til. Begrunnelsen for dette er ikke dokumentert. De norske midlene i fondet ble først frosset høsten 2014 da fondets styre med norsk deltakelse besluttet å avvente finansiering og igangsetting av nye prosjekter fram til etterforskningen var sluttført. Etter endt etterforskning krevde Klima- og miljødepartementet tilbakebetalt midlene som ikke var bundet opp eller forpliktet til vedtatte prosjekter i fondet. Størrelsen på beløpet som vil kunne tilbakebetales er ikke avklart og er under oppfølging.

Riksrevisjonen mener disse tilfellene viser at forvaltningen ikke følger godt nok opp og håndterer risikoen for økonomiske misligheter i den norske klima- og skogsatsingen. Etter Riksrevisjonens vurdering er det avgjørende at Norge, som en betydelig giver til REDD+, går foran som et godt eksempel og gjør solide vurderinger av samarbeidspartnere, og reagerer konsistent og raskt ved mistanke om økonomiske misligheter. Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at Klima- og miljødepartementet ikke viser tydeligere handling ved informasjon om risiko for økonomiske misligheter hos samarbeidspartnere, og treffer nødvendige tiltak i tråd med retningslinjene på området.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet å

- videreutvikle tiltak for å håndtere behovet for varige resultater i REDD+ gjennom arbeidet inn mot FNs klimakonvensjon og i de bilaterale samarbeidene
- styrke departementets informasjonsgrunnlag om ivaretagelsen av sosiale og miljømessige sikringsmekanismer ved betalinger for resultater
- styrke oppfølgingen av det norske bidraget til REDD+ gjennom systematisk innhenting og behandling av informasjon om framdrift og resultater i den norske klima- og skogsatsingen
- sørge for ansvarlig og aktiv oppfølging av risiko og bruk av reaksjoner ved avvik og varslar om mulige økonomiske misligheter

4 Departementets oppfølging

Klima- og miljøministeren viser i sitt svarbrev til at departementet vil bruke rapporten i det videre arbeidet med å utvikle initiativet og forbedre forvaltningen ytterligere. Statsråden slår fast at Riksrevisjonens fire konkrete anbefalinger vil bli fulgt opp.

Statsråden opplyser at det allerede er en prioritet for den norske klima- og skogsatsingen å jobbe for varige resultater i REDD+ gjennom FNs klimakonvensjon og i bilaterale samarbeid. For å utvikle tiltak for varige resultater videre, vil departementet gjennom systematisk innsats ytterligere forsterke offentlig-privat samarbeid, sivilsamfunnsprogrammet og arbeidet for global transparens og mot skogkriminalitet. Politisk vilje til endring og en nasjonal tilnærming til REDD+-innsatsen i samarbeidslandene, i tillegg til den felles globale innsatsen for å redusere klimagassutslipp fra skog, vil fortsatt være viktig i arbeidet for varige utslippsreduksjoner.

Tilrettelegging for bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon framheves av statsråden som et hovedelement i klima- og skogsatsingens strategi for å redusere usikkerheten ved varigheten av utslippsreduksjonene Norge betaler for. I Brasil er Amazonasfondets bruk av norske utbetalinger til å støtte ulike institusjoner og organisasjoner som arbeider for bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon i Amazonasregionen, et bidrag i den sammenheng. Norge har sammen med andre også bidratt til at urfolks rettigheter og stemmer er styrket i internasjonale og nasjonale prosesser. Statsråden peker på at store nye regnskogsområder er kommet under urfolks kontroll i Brasil, Colombia, Indonesia og Peru.

Statsråden trekker i sitt svar fram at den norske klima- og skogsatsingen har vært en sentral pådriver for at en lang rekke selskaper har kommet med løfter om å redusere eller stanse avskoging som følge av deres aktivitet. Fra å være en sentral årsak til avskoging har disse selskapene blitt aktive pådrivere for å bevare skogen. Den norske satsingen har videre finansiert prosjekter som har gjort satellittdata om sentrale skogområder offentlig tilgjengelig.

Statsråden viser til at departementet har erfart at resultatbaserte betalinger ikke gir utviklingslandene et stort nok insentiv til å gjennomføre de store reformene som kreves for å redusere avskogingen. Dette skyldes blant annet at overføringene til REDD+ globalt ikke er blitt så store som først antatt da arbeidet med REDD+ startet opp i 2008. Departementet fortsetter sitt arbeid internasjonalt for å øke klimafinansieringen og internasjonalt samarbeid om tropisk skog, men retter i tillegg innsatsen mot et bredere sett av aktører og reformkrefter for REDD+. Statsråden peker på at Parisavtalen fra 2015 på mange måter var et gjennombrudd ved at alle land forpliktet seg til å redusere sine klimagassutslipp, inkludert utslipp som følge av avskoging og skogforringelse.

Statsråden viser til at risikoen for karbonlekkasjer, forflytning av hogst, har vært kjent siden etableringen av satsingen. En nasjonal tilnærming til REDD+ i det enkelte landet er ett av flere elementer i den norske satsingen i den sammenheng. Andre elementer er arbeidet rettet mot råvareprodusentene for at de ikke skal avskoge og støtte til tiltak for å utnytte eksisterende landbruksarealer mer effektivt.

Statsråden understreker i sitt svar at det er oppnådd betydelige resultater i Amazonasregionen, og at utviklingen i Brasil viser at REDD+ virker. Avskogingen i Brasils del av Amazonas har ligget langt under den gjennomsnittlige avskogingen i perioden som de årlige avskogingstallene har vært målt opp mot. Statsråden mener at dette ikke kommer godt nok fram i Riksrevisjonens undersøkelse.

Statsråden vil styrke departementets informasjonsgrunnlag om ivaretagelsen av sosiale og miljømessige sikringsmekanismer ved betalingen for resultater. Statsråden sier seg enig i at departementets kunnskap om hvor landene står i arbeidet med sikringsmekanismene, kan forbedres ytterligere. Det er viktig at landene jobber systematisk med å implementere sikringsmekanismene for at resultatene skal være bærekraftige, både sosialt og miljømessig. Norge skal bidra til dette viktige arbeidet, og stille krav til dem som mottar betalinger fra klima- og skogsatsingen.

Statsråden viser samtidig til at alle avtaler som inngås i den norske klima- og skogsatsingen, inneholder sosiale og miljømessige sikringstiltak som avtalepartnerne må overholde og rapportere på. Statsråden vil vurdere om det er hensiktsmessig å knytte norske utbetalinger for utslippsreduksjoner tydeligere til landenes innrapportering på sikringsmekanismene til FNs klimakonvensjon.

Statsråden vil styrke oppfølgingen av det norske bidraget til REDD+ gjennom systematisk innhenting og behandling av informasjon om framdrift og resultater av den norske satsingen. Resultatrammeverket som er utviklet legger et godt grunnlag for departementet til å se resultater av innsatsen over tid. Statsråden vil fortsette arbeidet med å systematisere informasjonen som departementet mottar, og viser til at det er satt i gang ulike initiativer for å få bedre kunnskap om resultatene av innsatsen. Statsråden stiller seg bak Riksrevisjonens uttalelser om viktigheten av dette for å få best mulig læringseffekt av satsingen.

Statsråden viser videre til at følgeevalueringen av den norske klima- og skogsatsingen i regi av Norad har gitt viktige bidrag til å videreutvikle og forbedre satsingen. I tillegg utgjør den løpende dialogen mellom Klima- og miljødepartementet, dets spesialutsendinger ved flere ambassader og partnere globalt, viktige kilder til informasjon for strategiske beslutninger. Statsråden ser at denne informasjonsdelingen kan formaliseres ytterligere og relateres til resultatrammeverket på en mer systematisk måte.

Statsråden uttaler at han vil følge Riksrevisjonens anbefaling om å sørge for at departementet har en ansvarlig og aktiv oppfølging av risiko og bruk av reaksjoner ved avvik og varsler om mulige økonomiske misligheter. Statsråden anser Klima- og miljødepartementets gjeldende oppfølging av risikoen for misligheter som ansvarlig, og påpeker at departementet følger opp risikoen gjennom preventive tiltak og kontroll med forvaltningen, partnere og pengebruk. Klima- og miljødepartementet drar ifølge statsråden i den sammenheng nytte av erfaringene, rutinene og forvaltningsskikken som er etablert i Utenriksdepartementet og Norad på dette området. Statsråden understreker at risikobildet og omfanget av kontrolltiltak vurderes kontinuerlig, og at Riksrevisjonens funn vil være en del av bakteppet for disse vurderingene framover.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden mener at det er oppnådd betydelige resultater i Amazonasregionen, og at utviklingen i Brasil viser at REDD+ virker. Statsråden mener at disse resultatene ikke kommer godt nok fram i undersøkelsen. Riksrevisjonen konstaterer at Brasil har redusert utslippene av klimagasser fra avskoging betydelig sammenlignet med referansenivået.

Avskogingen i Brasils del av Amazonas har vært på et slikt nivå at Brasil i henhold til avtalen for det bilaterale samarbeidet (2008–2020), er berettiget til utbetalinger fra Norge.

Utviklingen i avskogingstallene viser likevel at reduksjonen i avskogingen flatet ut i perioden for det bilaterale samarbeidet. Avskogingen i Brasils del av Amazonas var i 2016 og 2017 på henholdsvis 7893 km² og 6624 km².

Brasilianske og norske myndigheter har erkjent at Brasil trenger nye tiltak for å oppnå ytterligere reduksjon eller stans i avskogingen. Det har hittil ikke lyktes partene å finne virkemidler for å redusere avskogingen i Amazonas ytterligere. Riksrevisjonen fastholder at resultatene for Norges klima- og skogsatsing er forsinkede og at varigheten av resultatene fra REDD + er usikker.

Riksrevisjonen ser dilemmaet som departementet har med den betydelige risikoen for økonomiske misligheter i den norske klima- og skogsatsingen. Undersøkelsen påviser at det kunne vært gjort grundigere undersøkelser av risiko før utbetaling.

Riksrevisjonen vil understreke behovet for ansvarlig og aktiv oppfølging av risiko, og for bruk av umiddelbare reaksjoner ved avvik og varsler om mulige økonomiske misligheter. Forvaltningen skal ha nulltoleranse for økonomiske misligheter, og oppfølgingen må stå i forhold til risikoen.

Saken oversendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonen 24. april 2018

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Arild Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf revl § 18 (2)

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Klima- og miljødepartementet ved vårt brev 15. januar 2018, og på departementets svar 12. februar 2018.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 5. april 2018.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg:
Utkast til Dokument 3:x (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing*

Vedlegg 2

Statsrådets svar

**DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2015/01537

Vår ref
15/2805-27

Dato
5. april 2018

Tilsvare fra klima- og miljøministeren til Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skoginitiativ

Jeg viser til Riksrevisjonens rapport oversendt 20. mars, og resultatene av revisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing. Rapporten gir en rekke nyttige innsikter. Jeg vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger, og Klima- og miljødepartementet vil bruke innsiktene i rapporten i det videre arbeidet med å utvikle initiativet og ytterligere forbedre forvaltningen av det.

Noen punkter i rapporten mener jeg likevel gir et ufullstendig bilde av initiativets innsats. Jeg viser også til at klima- og skoginitiativet har oppnådd en rekke meget solide resultater, som Riksrevisjonen etter mitt syn underkommunerer. Jeg gir noen supplerende kommentarer til disse punktene i avsnitt 2 under.

Innledningsvis vil jeg gjøre oppmerksom på at de globale rammevilkårene for Klima- og skoginitiativet har endret seg betydelig i løpet av initiativets 10-årige levetid. Dette påvirker også hvordan måloppnåelsen til initiativet bør vurderes. Da initiativet ble etablert var antakelsen at det under FNs klimakonvensjon skulle etableres en global insentivstruktur for å redusere klimagassutslipp fra utviklingsland, og at reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+) skulle inkluderes i strukturen på en god måte. Ved starten i 2008 var Klima- og skoginitiativets innsats derfor i stor grad rettet mot å legge forholdene til rette for en slik insentivstruktur, som potensielt ville kunne mobilisert et titalls milliarder dollar årlig. Københavntoppmøtet i 2009 leverte ikke dette, noe det også vises til i Meld. St. 21 (2011-2012) Norsk klimapolitikk. Paris-avtalen i 2015 var på mange vis et gjennombrudd ved at alle land forpliktet seg til å redusere sine klimagassutslipp, inkludert fra avskoging og skogforringelse. De positive konsekvensene av dette er potensielt betydelige. Men den opprinnelige ideen fra 2007 om store internasjonale pengeoverføringer til utviklingsland som betaling for reduksjoner i avskogingen har ikke kommet og vil neppe komme på plass i den skala mange så for seg den gang.

Vi skulle selvsagt helst sett at verdenssamfunnet – så vel skogland som rike land, media, opinion, sivilt samfunn og privat næringsliv – brukte mer ressurser på tropisk skog. Men Klima- og skoginitiativet må vurderes ut fra hva initiativet har fått til med de midlene som er

bevilget fra Stortinget. Tre milliarder kroner årlig er mye penger. Men det er ikke mye sammenlignet med markedene vi søker å påvirke, som palmeoljemarkedet (515 mrd. kroner), (soyamarkedet (480 mrd. kroner) eller markedet for papirmasse og papir (115 mrd. kroner). Like lite som man kan snu verdens energiproduksjon bort fra fossil energi eller eliminere verdens fattigdom med tre milliarder kroner årlig, kan ikke en slik sum alene – uansett hvor strategisk og katalytisk pengene brukes – snu avskogingen i Brasil, Indonesia eller Kongo. For å måle initiativets rolle og resultater er det derfor nødvendig med en bredere politisk og økonomisk analyse av rammevilkårene initiativet jobber under enn det Riksrevisjonen har foretatt.

Over det siste tiåret har klimakrisen og avskogingskrisen blitt stadig mer alvorlig. Til tross for gjennombruddet med Paris-avtalen, er verdensøkonomien langt fra å omstille seg raskt nok til å være på vei mot Paris-avtalens mål. Dette gjelder i alle sektorer, også på skog. Anerkjente internasjonale forskningsmiljøer er klar på at vi neppe kan nå målene i Paris-avtalen uten drastisk reduksjon i tropisk avskoging og storstilt tilvekst av ny skog. Disse tiltakene anslås å kunne stå for opp til tredve prosent av alle tiltak verden trenger de neste par tiårene. I tillegg er skog avgjørende for å nå mange av FNs bærekraftsmål. Regnskogsbevaring er det kanskje viktigste tiltaket for å stanse klodens katastrofale tap av biologisk mangfold og for å sikre store landbruksområder tilgang til ferskvann gjennom nedbør og elver. Om lag 360 millioner urfolk er avhengige av regnskogene for sitt levebrød og sin kultur. Kampen for regnskogene er viktigere enn noen sinne.

Klima- og skoginitiativets tilnærming har tilpasset seg endringene i rammevilkårene skissert over, hvilket Stortinget er blitt informert om gjennom de årlige budsjettproposisjonene og som har bred støtte hos alle partier på Stortinget. I tillegg til å skape økonomiske insentiver for våre utvalgte partnerland, er innsatsen i stadig økende grad rettet mot å støtte et bredere sett med aktører og reformkrefter som bidrar til REDD+, og å bekjempe globale drivkrefter bak avskogingen. Eksempler er bidrag til økt åpenhet og bedre data om skogen og finansstrømmer, innsats for urfolks rettigheter, støtte til sivilsamfunnsorganisasjoners kampanjer for avskogingsfri produksjon og handel, samt innsats mot skogkriminalitet.

Jeg går nærmere inn på dette i punkt 2 nedenfor.

1. Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonens fire konkrete anbefalinger vil bli fulgt opp:

- *Tiltak for å håndtere behovet for varige resultater i REDD+ gjennom arbeidet inn mot FNs klimakonvensjon og i de bilaterale samarbeidene* er allerede en prioritet for innsatsen under Klima- og skoginitiativet. Jeg vil videreutvikle tiltakene gjennom klimaforhandlingene og gjennom de bilaterale samarbeidene. Gjennom systematisk innsats vil jeg ytterligere forsterke offentlig-privat samarbeid, sivilsamfunnsprogrammet og arbeidet for global transparens og mot internasjonal skogkriminalitet. Sentralt i dette arbeidet er fortsatt vekt på nasjonal tilnærming for innsatsen, eksisterende politisk vilje til endring i samarbeidslandene, og den felles globale innsatsen for å redusere klimagassutslipp fra skog, som er forankret i bl.a. Paris-avtalen og FNs bærekraftsmål.

- *Jeg vil styrke departementets informasjonsgrunnlag om ivaretagelsen av sosiale og miljømessige sikringsmekanismer ved betalinger for resultater. Det er viktig at landene jobber systematisk med å implementere sikringsmekanismene for at resultatene skal være bærekraftige, både sosialt og miljømessig. Norge skal bidra til dette viktige arbeidet, og stille krav til dem som mottar betaling fra Klima- og skoginitiativet. Vår kunnskap om hvor landene står i dette arbeidet kan forbedres ytterligere. Vi har allerede omfattende støtteordninger til sivil samfunn som bidrar til oppfølging av sosiale og miljømessige hensyn på nasjonalt nivå.*
- *Jeg vil styrke oppfølgingen av det norske bidraget til REDD+ gjennom en systematisk innhenting og behandling av informasjon om framdrift og resultater i den norske klima- og skogsatsingen. Resultatrammeverket som er utviklet for satsingen legger et godt grunnlag for å se resultater av innsatsen over tid. Jeg vil fortsette arbeidet med å systematisere informasjonen som departementet mottar. Det er satt i gang ulike initiativer for å få bedre kunnskap om resultatene av innsatsen.*
- *Jeg vil selvsagt følge Riksrevisjonens anbefaling om å sørge for at departementet har en ansvarlig og aktiv oppfølging av risiko og bruk av reaksjoner ved avvik og varsler om mulige økonomiske misligheter. Selv om jeg mener at departementets oppfølging av risiko er ansvarlig i dag, må dette følges og overvåkes kontinuerlig. Klima- og miljødepartementet bruker de erfaringer og regler som er etablert for bistandsforvaltningen ellers i håndteringen av risiko for misligheter. Forvaltning av bistandsmidler er preget av stor risiko, noe som stiller særlige krav til oppfølging og kontroll av pengene som betales ut. Jeg ser alvorlig på at Riksrevisjonen mener å finne eksempler på at dette ikke er godt nok ivaretatt i forvaltningen av klima- og skoginitiativets avtaler. Jeg vil likevel understreke at de eksemplene Riksrevisjonen trekker frem viser risiko ved forvaltningen av midlene, ikke at denne risikoen har materialisert seg. Vurderingen av risikobildet og omfanget av kontrolltiltak gjøres kontinuerlig, og Riksrevisjonens funn vil være en del av bakteppet for disse vurderingene framover.*

2. Svar på Riksrevisjonens merknader og kommentarer til hovedfunn

2.1. Resultatene av REDD+ hittil er forsinkede og usikre

Riksrevisjonens første problemstilling er "Hva er resultatet av innsatsen under FNs klimakonvensjon for å etablere en mekanisme for reduksjon av klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland?" På dette punktet mener jeg Riksrevisjonen har trukket en konklusjon som ikke er godt nok fundert i hovedanalyserapportens faktagrunnlag, og som prinsipielt heller ikke kan trekkes på grunnlag av undersøkelsens avgrensede nedslagsfelt.

Til de funn som er gjort: Riksrevisjonens tyngste innvending er knyttet til resultater oppnådd i Brasil. Riksrevisjonen viser til at avskogingen i Brasil ble halvert fra 2004 til 2008, og fortsatte i 2009, men at den etter 2009 flatet ut. Åren for Brasils resultater ligger selvfølgelig primært hos Brasil, men Norge, gjennom klima- og skoginitiativet, har vært en viktig bidragsyter. Men gjennomgangen av disse resultatene er både misvisende og ufullstendig:

- Det er besluttet under FNs klimakonvensjon at redusert avskoging måles i form av faktisk avskoging relativt til et referansenivå. Referansenivået skal fortrinnsvis ta utgangspunkt i historisk avskogingsnivå. Dette er tilnærmingen for utbetalinger fra Norge for Brasils resultater, og det er allment anerkjent at referansenivået er ambisiøst og at utslippsreduksjonene er konservativt beregnet. Relativt til dette referansenivået har Brasil oppnådd ekstraordinære resultater, anslagsvis 3,8 milliarder tonn CO₂ reduserte klimagassutslipp – eller døye 70 ganger Norges årlige utslipp – i den perioden partnerskapet har vært på plass (skogåret 2009 til skogåret 2017). Norge har betalt for 220 millioner tonn av disse, altså om lag 6 %. Denne måten å måle resultater på er i tråd med etablerte prinsipper for REDD+ under FNs klimakonvensjon.
- Riksrevisjonen velger å se bort fra dette, og hevder i stedet at avskogingen falt i det første året av Brasil-Norge partnerskapet, og at reduksjonene deretter flatet ut. Dette er i og for seg korrekt (den nedadgående kurven var mindre bratt), men like fullt misvisende. For det første fordi Riksrevisjonen i stedet for å forholde seg til den etablerte insentivstrukturen for Amazonas-fondet, som er designet i tråd med allment anerkjente prinsipper og beslutningene under FNs klimakonvensjon, jamfør avsnittet ovenfor, velger å sammenligne med ett enkelt år de selv plukker ut, hvilket metodisk sett er problematisk. I tillegg kommer at *selv om* man velger å ta Riksrevisjonens utgangspunkt på alvor, er fremstillingen misvisende. Noen illustrasjoner på hva som skjedde i de årene der Riksrevisjonen hevder at utviklingen 'flater ut':
 - o Det første året i partnerskapet falt avskogingen med drøye 40 prosent fra året før, en tilleggsreduksjon på 260 millioner tonn CO₂ – eller omkring 5 ganger Norges årlige utslipp – sammenlignet med året før partnerskapet ble inngått (året Riksrevisjonen velger som sitt utgangspunkt), og 590 millioner CO₂ sammenlignet med Amazonas-fondets referansenivå.
 - o Deretter falt avskogingen ytterligere – på det laveste lå avskogingen 77 prosent under gjennomsnittet for perioden 1996-2005, et fall i utslippene på 400 millioner tonn CO₂ sammenlignet med året før partnerskapet ble inngått (året Riksrevisjonen velger som sitt utgangspunkt), og 580 millioner tonn CO₂ sammenlignet med Amazonas-fondets nedjusterte (se avsnittet nedenfor) referansenivå.
 - o I det siste året vi har målinger – skogåret 2017 (juli 2016 til juni 2017) – lå avskogingen 66 prosent lavere enn perioden 1996-2005, et fall i utslippene på 304 millioner tonn CO₂ sammenlignet med året før partnerskapet ble inngått (året Riksrevisjonen velger som sitt utgangspunkt), og 71 millioner tonn CO₂ sammenlignet med det ytterligere nedjusterte (se avsnittet nedenfor) referansenivået for Amazonas-fondet.
 - o Samlet for perioden partnerskapet har vart (skogåret 2009 til skogåret 2017) var den totale innsparingen relativt til året Riksrevisjonen velger som utgangspunkt på 2,9 milliarder tonn CO₂, eller 54 ganger Norges årlige utslipp av klimagasser. Vurderer vi de etterfølgende årene i lys av det første året i partnerskapet, perioden der Riksrevisjonen mener at utviklingen 'flater ut', er

reduksjonen fortsatt på 510 millioner tonn CO₂, eller 9 ganger Norges årlige utslipp.

- Med andre ord – selv med Riksrevisjonens tilfeldig valgte basisår, som metodisk er det 'dårligste' året de kunne valgt, i strid med internasjonalt anerkjente prinsipper for fastsetting av referansenivåer – er Brasils resultater imponerende. Legger man til grunn det avtalte resultatregimet, designet i tråd med internasjonalt anerkjente prinsipper, er resultatene enda mer imponerende.

I tillegg til disse punktene kommer at metodikken for fastsetting av referansenivå under Amazonas-fondet innebærer at referanseperioden oppdateres ved å flyttes fram hvert femte år. Dette gjør at referansenivået blir stadig strammere, hvilket er hensyntatt i tallene som presenteres ovenfor. Gode resultater i én periode gjør at det blir vanskeligere å kvalifisere for utbetalinger i neste periode. Denne tilstramningseffekten førte til at Norge i 2017 – basert på de verifiserte tallene for skogåret 2016 – måtte redusere utbetalingene med nær seksti prosent relativt til årene før. Referansenivået lå da samarbeidet startet på 19 625 kvadratkilometer årlig – det ligger nå på 8 141 kvadratkilometer årlig. Nivået på avskogingen året før det norsk-brasilianske partnerskapet ble inngått, vil i dag ikke lenger kvalifisere til utbetaling. Systemet virker.

Resultatene Brasil har oppnådd i form av redusert avskoging er – basert på prinsipper for resultatmåling som er allment aksepterte og dessuten fastslått under FNs klimakonvensjon – blant de viktigste klimatiltakene globalt det siste tiåret. Selv om Riksrevisjonens funn om at *resultatene av REDD+ hittil er forsinkede og usikre* kan være riktig en del steder i verden, er Brasil et solid eksempel på at det motsatte også kan være tilfellet.

Riksrevisjonen har også undersøkt det norske skogsamarbeidet med Etiopia, og de har sett på global REDD+-finansiering. Jeg har ingen større innvendinger mot fremstillingen på disse punktene. Jeg er enig i at framdriften i Etiopia har vært lavere enn vi skulle ønsket. Derfor har vi også betalt ut mindre penger. Jeg slutter meg også til vurderingen om at verden burde skaffet mer finansiering til REDD+. Selv om Norge har et tett og strategisk samarbeid med Tyskland og Storbritannia på feltet, skulle jeg ønske at det var mer finansiering tilgjengelig både fra offentlige og private kilder. Dette vil vi fortsette å jobbe for.

Til undersøkelsens omfang: Riksrevisjonens ambisjon om å si noe om resultatene av klima- og skogsatsingens innsats som helhet står ikke i forhold til rapportens begrensede fokus. En rekke sentrale innsatsområder for Klima- og skoginitiativet er utelatt, herunder:

- *Offentlig privat samarbeid.* Initiativet har bidratt til et skifte i privat næringsliv. Over halvparten av avskogingen drives av produksjon av landbruksvarer som soya, palmeolje, kjøtt, gummi og papir. Klima- og skoginitiativet har vært en sentral pådriver for at nesten 500 av verdens største selskaper har kommet med løfter om å redusere eller eliminere avskoging i verdikjedene sine. For ti år siden var privat sektor i de fleste skogland og til dels globalt enten passive eller til og med aktivt fiendtlige til reformer for redusert avskoging. I dag er en stor andel av de viktigste selskapene aktive pådrivere.

- *Urfolk:* Klima- og skoginitiativet har gjennom tett samarbeid med urfolksorganisasjoner, sivilt samfunn og multilaterale organer bidratt til at urfolks rettigheter og stemme er styrket både i de internasjonale klimaforhandlingene og i nasjonale prosesser i skoglandene vi jobber med. Store nye regnskogsområder er kommet under urfolks kontroll i Brasil, Colombia, Indonesia og Peru.
- *Skogovervåking og transparens.* Klima- og skoginitiativet har gitt sentrale bidrag til en teknologirevolusjon innenfor skogovervåking som få hadde trodd var mulig for 10 år siden. Skogsektoren i mange sentrale tropiske skogland har i stor grad vært lukket for effektivt innsyn. Oppdaterte avskogingsdata for alle skogland finnes nå gratis hos norsk-støttede Global Forest Watch. Dermed er informasjonsmonopolet brutt.
- *Kampen mot skogkriminalitet:* Mer enn halvparten av avskogingen som foregår globalt er ulovlig. Tilgang til informasjon og ansvarliggjøring av aktører er effektive virkemidler for å øke innsatsen mot skogkriminalitet og brudd på menneskerettigheter. Klima- og skoginitiativet støtter organisasjoner som Interpol og en rekke miljøorganisasjoner som avdekker skogkriminalitet.
- *Innsats for grønn vekst.* Gjennom støtte til utvikling og spredning av kunnskap har klima- og skoginitiativet bidratt tungt til å demonstrere at effektiv bærekrafts- og klimapolitikk ikke bare er compatible, men faktisk er to sider av samme sak. Den mest profilerte initiativet på dette området er The New Climate Economy-prosjektet og The Business and Sustainable Development Commission.
- *Samarbeidet med Indonesia:* Indonesia har vært blant verdens største utslippsland som følge av enorme utslipp fra skog og torvmyr. Motkreftene mot reformer er mektige, økonomisk og politisk. Trass i dette har Indonesia nå, med norsk støtte og som en direkte følge av partnerskapsavtalen med Norge fra 2010, innført en rekke viktige reguleringer. Beslutningen i 2016 om å erklære all avskoging på torvmyr ulovlig kan alene, i henhold til beregninger fra World Resources Institute, føre til årlige utslippsreduksjoner som tilsvarer så mye som 10 ganger Norges årlige utslipp. Indonesia har ikke ennå redusert avskogingen, men avtalen, og norske bidrag siden den gang, har unektelig bidratt til en helt ny politisk vilje til å ta seriøst tak i avskogingen, og en rekke konkrete reformgrep for bedre lovhåndhevelse og styrkede rettigheter for urfolk.
- *Samarbeidet med Colombia:* Sammen med Tyskland og Storbritannia har Norge betalt for utslippsreduksjoner i colombiansk Amazonas. Til tross for unike utfordringer etter fredsavtalen har Colombia aktivt integrert bærekraftig miljøforvaltning og fredsbygging.
- *Verdensbankens Karbonfond.* Etter flere år med forhandlinger, regelutforming og forberedelser, har vi nå bygd opp et multilateralt system for å betale for utslippsreduksjoner. Fondet forbereder seg nå på å inngå kjøpskontrakter med 13 land i nær fremtid.

Stor fremgang er altså oppnådd – til tross for forsinkelser og utfordringer – på alle disse områdene.

Til riksrevisjonens merknader i de enkelte avsnitt under punkt 2.1:

2.1.1 Utfordrende å stimulere til reduksjon i avskogingen

Riksrevisjonens merknad om at norske myndigheter betaler for utslippsreduksjoner der varigheten av resultatene er usikker er treffende. Strategien for Klima- og skoginitiativet er utformet med mål om å redusere denne usikkerheten. Et hovedelement i dette er at Klima- og skoginitiativet har som mål å bidra til bærekraftig utvikling. For å varig hindre eller redusere avskoging i et utviklingsland er det helt sentralt å få til en økonomisk utvikling som lar skogen stå. Et annet hovedelement i strategien var å innlemme REDD+ som en del av klimaavtalen, et mål som ble nådd i 2015 ved inngåelsen av Paris-avtalen.

Riksrevisjonen merker seg at det står betydelige beløp fra Norge ubrukt hos mottakere. Det at beløp overført fra Norge blir stående ubrukt en periode skyldes i stor grad at fondene Norge støtter har omfattende systemer for kvalitetssikring, inkludert sosiale og miljømessige sikringstiltak. Slike kontroll- og kvalitetssikringssystemer gjør at utbetaling av midler tar tid. Dette er ikke unikt for skog, men gjelder bistand generelt. Dette er en kjent utfordring vi jobber kontinuerlig med. Dette vil ofte være en konsekvens av å sikre at midlene brukes på riktig måte, og for å redusere risiko for misbruk. Jeg vil understreke at beløpene som står i fond hos bilaterale samarbeidspartnere uten unntak er utbetalt pga. oppnåelse av konkrete resultater, i form av gjennomførte utslippsreduksjoner, eller oppnåelse av avtalte milepæler som f.eks. politiske reformer eller etablering av institusjoner for bedre skogforvaltning. For multilaterale fond gjelder i tillegg at det har blitt etablert styringsstrukturer som skal ivareta alle givernes krav til oppfølging og kontroll av midlene. Dette har tatt tid, og Stortinget er grundig informert om dette.

Amazonasfondet i Brasil er et eksempel på et fond med strenge krav til søknadsbehandling og oppfølging av utbetalte beløp. I et land med høy korrupsjonsfare vurderer jeg dette som positivt, selv om det gjør at utbetalingene fra fondet tar tid. Framdriften i utbetalinger og innvilgelse av nye prosjekter har også hatt en gradvis og positiv økning siden oppstarten av fondet. Amazonasfondets støtte gjennom ulike institusjoner og organisasjoner, med særlig fokus på bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon i Amazonas-regionen, bidrar til å redusere usikkerheten knyttet til varigheten av resultatene ved REDD+ i Brasil.

Jeg vil understreke at ingen av Klima- og skoginitiativets samarbeidsland prioriterer REDD+ lavt. I rapporten brukes Brasil som et eksempel på et land som ikke prioriterer REDD+. Brasil har siden 2004, og etter inngåelse av samarbeid med Norge, utformet og iverksatt politikk, planer og tiltak for redusert avskoging, og dette har gitt resultater, jf. omtale over. Dette viser fortsatt sterk forpliktelse og prioritering av REDD+ i Brasil, til tross den politiske og økonomiske krisen som har rammet landet i de siste 2-3 årene. For alle våre partnerland gjelder at de må betale mer selv enn det Norge kan bidra med av finansiering for å få gjennomført de reformer som skal til for å redusere avskoging. Dette innebærer at landene må legge til en stor egenandel (økonomisk og politisk) når de avtalefester forpliktelser om reformer og innsats for grønn utvikling i samarbeidet med Norge. En slik avtale krever politisk eierskap og prioritet. En drastisk omlegging av et lands landbrukspolitikk, som er det vi i Brasil og i de fleste av landene snakker om, vil vekke til live motkrefter, være gjenstand for til dels opphetet debatt og politisk kamp, og forsøkes reversert. Dette er en realitet som vi gjør

vårt beste for å håndtere, men som det er umulig å gardere seg fullstendig mot. At Brasil har gått gjennom en så dyp økonomisk og politisk krise uten større tilbakeslag for skogen, er verdt å glede seg over.

2.1.2 Tilretteleggingen for utslippsreduksjoner har svak framdrift

Riksrevisjonen merker seg at det har vært for svak fremdrift i tilretteleggingsarbeidet for utslippsreduksjoner. Dette kan jeg ikke være uenig i. Etter de første ti årene med REDD+ har vi også erfart at resultatbasert finansiering ikke er et stort nok insentiv til å gjennomføre de store reformene som kreves av utviklingslandene for å redusere avskoging. Disse krever ofte en omlegging av arealbruk, der jordbruket må kanaliseres til avskogede områder og effektiviseres innenfor eksisterende areal som er satt av til jordbruk, og at skogen som står må vernes. Dette er krevende i land der ulike departement kan ha overlappende jurisdiksjoner og kart, og eierforholdene er høyst uklare, og kapasitet til å overholde loven kan være nær fraværende. Dette tar det tid å oppnå, og det krever store ressurser av landene. Da REDD+ ble etablert i 2008 var tanken at global finansiering skulle utgjøre et betydelig økonomisk insentiv i form av resultatbaserte utbetalinger, for å gjennomføre slike reformer. Finansieringen har ikke materialisert seg på et høyt nok nivå. Dermed har insentivet for reform blitt svekket. Derfor vil jeg fortsette å jobbe for initiativer – innenfor og utenfor det globale klimaregimet – som bidrar til storskala finansiering av REDD+ i utviklingslandene.

I tillegg ser det ikke ut til at internasjonal klimafinansiering noen gang vil bli et tilstrekkelig insentiv til i seg selv til å gjennomføre reformer som det ikke uansett er eierskap til lokalt. Vi vil derfor fortsette å jobbe for å få fram de lokale og nasjonale fordelene ved REDD+, og fokusere på tiltak som har andre viktige utviklingseffekter enn reduserte utslipp. Dette gjør vi både gjennom kunnskapsutvikling- og formidling, spesielt knyttet til skogens bredere betydning for økonomisk, miljømessig og sosialt bærekraftig utvikling, gjennom innsats mot ulovlig avskoging, og gjennom støtte til sivilt samfunn og samarbeid med privat næringsliv.

2.1.3 Karbonlekkasjer, forflytting av hogst, kan redusere klimaeffekten av det norske bidraget til REDD+

Riksrevisjonens vurdering om at "lekkasje kan redusere det norske bidraget" anser jeg som en ren faktaopplysning. Risiko for karbonlekkasje har vært kjent og anerkjent siden etableringen av klima- og skoginitiativet. Det er også en kjent utfordring i klimapolitikken generelt, og grunnen til at Norge for eksempel kompenserer selskaper som er bundet av en høy norsk karbonpris så de ikke skal flytte ut.

Risikoen reduseres gjennom initiativets strategi om nasjonal tilnærming, innsats i flere land i en region, og gjennom global innsats for å redusere presset på skogen bl.a. fra råvareprodusentene. Lekkasjeproblematikken må også ses i lys av størrelse på området som REDD+-innsatsen gjennomføres i. Innsats i et stort område reduserer risiko for stor lekkasje (som andel av utslippsreduksjoner), mens innsats i små områder øker risiko for én til én lekkasje av utslippene.

Amazonasregionen er et godt eksempel på innsats som rettes mot flere land i samme region for å unngå lekkasjer. I Brasil dekker brasiliansk Amazonas et område på nesten 4 mill. km², det er verdens største regnskog. Hele dette området omfattes av REDD+-tiltak, og av avtalen mellom Norge og Brasil. Som Riksrevisjonen viser til ligger det inne i samarbeidsavtalen mellom Norge og Brasil at også området Cerrado skal inkluderes i beregningsgrunnlaget for utslippsreduksjoner fra 2019. Men jeg vil understreke at potensialet for utslippsreduksjoner i Cerrado er lavere enn det har vært i Amazonas. I Dokument 3 vises det til at utslippene i Cerrado er like store som i Amazonas. Det er viktig å være oppmerksom på at dette er tilfellet *etter* at utslippene i Amazonas er redusert med nesten 70 pst. Før innsatsen mot avskoging startet i Amazonas var utslippene der svært mye høyere enn i Cerrado (også etter de siste økningene i den biomen).

Lekkasje er også relevant globalt pga. globale markeder for mange av råvarene som driver avskoging (særlig soya, palmeolje og papirmasse). En eventuell reduksjon i råvareproduksjon i ett land – og dermed mindre press på skogen – kan føre til økt produksjon et annet sted i verden – med mulig konsekvens at avskoging der øker. Innsats rettet mot store globale selskaper innen de ulike råvarekjedene har vært én måte Klima- og skoginitiativet har lyktes i å møte dette problemet på. New York-erklæringen for skog som ble inngått i 2014 er et eksempel på at store private aktører også binder seg til løfter om å ikke avskoge. Samtidig er det viktig at produksjonen økes på eksisterende landbruksland eller annet allerede avskoget land, og initiativet har som ledd i dette arbeidet etablert &Green Fund som bidrar med risikoavlastning til selskaper som investerer i denne typen produktivitetsøkning, særlig hos småbønder, og samtidig forplikter seg til å la skogen stå.

Man kan ikke løse hele det globale avskogingsproblemet samtidig. Selv om det i mange land vil være mulig å redusere avskogingen uten at råvareproduksjonen reduseres (blant annet pga. tilgang til nye landområder uten skog), vil det i noen tilfeller påvirke global tilbud og etterspørsel. Slike effekter ser man også i globale råvaremarkeder. Også når vi yter internasjonalt kjøpepress, det være seg gjennom forbrukerkampanjer eller gjennom regler for offentlige anskaffelser, er det en fare for utviklingen av et todelt verdensmarked der avskogingsfrie varer selges til selskaper Europa og USA mens andre land importerer en større andel varer produsert gjennom avskoging. Det betyr ikke at det er feil å stille høye krav til etterspørselen i f.eks. Norge, men det betyr at vi også må jobbe for å endre etterspørselen fra andre markeder.

På globalt nivå kan også det internasjonale klimaregimet og landenes egen innsats under Paris-avtalen for å redusere utslipp, bidra til redusert lekkasje.

2.2 Kontrollen med gjennomføringen og resultatene av REDD+ fungerer ikke godt nok

2.2.1 Sosiale og miljømessige sikringsmekanismer følges ikke godt nok opp

Jeg er enig i Riksrevisjonens merknad om at vi kan gjøre mer for sikre god informasjon om overholdelse av sikringsmekanismene og rapportering om dem. Dette vil jeg følge opp. Likevel vil jeg vise til at vi har en rekke tiltak, både for å sikre at sikringsmekanismer overholdes, og at de rapporteres på. Alle avtaler som inngås av mitt departement, Norad eller ambassadene om utbetalinger fra Klima- og skoginitiativet inneholder sosiale,

miljømessige og finansielle sikringstiltak som avtalepartnerne må overholde og rapportere på årlig eller oftere. Dette er i tråd med reglene for norsk bistandsforvaltning. I Riksrevisjonens omtale refereres det også til sikringsmekanismer som en del av klimakonvensjonen. Landenes rapportering på disse sikringsmekanismene er viktig, og Norge jobber aktivt for at dette systemet skal være effektivt. Men rapporteringen foregår fra skoglandet til FNs klimakonvensjon, og er ikke noe Klima- og skoginitiativet har direkte kontroll over. Men jeg vil vurdere om det er hensiktsmessig å knytte norske utbetalinger for utslippsreduksjoner tydeligere til landenes innrapportering på sikringsmekanismer til klimakonvensjonen.

2.2.2 Måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner er bare delvis på plass

Jeg stiller meg bak Riksrevisjonens merknad om at departementet også framover bør legge vekt på betydningen av solide MRV-systemer i arbeidet med klima- og skogsatsingen og følge opp samarbeidslandene med tydelige krav om forbedringer i målingen, rapporteringen og verifiseringen av utslippsreduksjoner. Norge har vært blant de viktigste bidragsyterne globalt til dette arbeidet. Dette ligger også inne i klima- og skogsatsingens prioriteringer framover, som rapportert til Stortinget. Det bør presiseres at dette ses på som en strategisk innsats for å gi en rekke aktører bedre oversikt over hva som driver avskogingen, og at dette går langt utover å måle resultater land skal få betalt for.

2.3 Det norske bidraget til REDD+ har ikke utløst nok finansiering fra andre givere

Jeg stiller meg fullt bak Riksrevisjonens merknad om at overføringene til REDD+ globalt verken er så store som det kunne vært ønskelig, eller forutsigbare, og at det norske bidraget, sammenlignet med finansieringen fra andre givere, utgjør en større del enn forutsatt. Jeg vil dog understreke at utviklingen, spesielt med hensyn til Tysklands og Storbritannias bidrag, har vært positiv, og jeg vil fortsette å jobbe internasjonalt, herunder gjennom klimaforhandlingene, med å finne bedre løsninger for økt finansiering av klimatiltak og internasjonalt samarbeid knyttet til tropisk skog. En "pilot" på 500 millioner USD med resultatbasert betaling for REDD+ under Det grønne klimafondet under FN er eksempelvis en meget lovende utvikling.

2.4 Klima- og miljødepartementet er ikke systematisk nok i innhenting og bruken av informasjon om resultater av den norske klima- og skogsatsingen

Riksrevisjonen mener at departementet ikke er systematisk nok i innhenting og analyse av data om resultater, og at dette er kritikkverdig. Det har vært en utvikling i bruken av det strategiske rammeverket for klima- og skoginitiativet, noe bl.a. budsjettproposisjonene til Klima- og miljødepartementet for de siste årene viser. Mitt departement bruker rammeverket også systematisk i den formelle rapporteringen fra underliggende/sideordnede etater som forvalter midler for klima- og skoginitiativet. Jeg har som mål at dette skal brukes enda bedre framover, og gi grunnlag for mer systematisk rapportering, og bedre analyser av resultatene som nås. Jeg stiller meg bak Riksrevisjonens uttalelser om viktigheten av dette for å få best mulig læringseffekt av innsatsen. Vi har et ønske om å lære av erfaringene som har gjort, og bruker bl.a. relativt mye ressurser årlig på evalueringer av innsatsen under Klima- og skoginitiativet. Dette har helt siden starten av Klima- og skoginitiativet gitt viktige bidrag til å

videreutvikle og forbedre initiativet. Jeg vil presisere at klima- og skoginitiativet er et globalt prosjekt, med spesialutsendinger på flere ambassader og med en rekke partnere globalt. Mitt departement har daglig kontakt med globale eksperter på områdene vi jobber på. Denne informasjonsdelingen spiller inn i strategiske beslutninger i initiativet. Men jeg ser at informasjonsdelingen kan formaliseres bedre og relateres til resultatrammeverket på en mer systematisk måte.

2.5 Departementenes oppfølging av risiko for misligheter er ikke god nok

Jeg tar Riksrevisjonens kritikk på dette punktet svært alvorlig. Jeg syns likevel ikke eksemplene som omtales i rapporten gir et godt nok grunnlag for konklusjonen om at departementets oppfølging ikke er "god nok". Jeg har konkrete kommentarer til de tre eksemplene som gjengis i rapporten:

- Ambassaden i Brasilia forvalter avtalen med den brasilianske utviklingsbanken BNDES som administrerer Amazonasfondet. Departementet vurderer at ambassaden følger opp avtalen på en god måte. Da banken ble etterforsket for mulige økonomiske misligheter, hadde ambassaden dialog med både BNDES og andre samarbeidspartnere, herunder Verdensbanken, om internkontrollsystemene i banken. De ble vurdert å være tilfredsstillende hva gjaldt bankens forvaltning av Amazonasfondet. Til nå har det ikke blitt påvist misligheter i forbindelse med de norske pengene.
- Når det gjelder partnerorganisasjonen som det vises til i rapporten som var registrert som et postbokselskap, ble det iverksatt en utvidet partnervurdering som følge av Panama Papers avsløringene. Departementet har overfor Norad fulgt opp med spørsmålet til den konkrete saken. I tråd med sine prosedyrer godkjenner Norad ikke nye tilskudd før nødvendige avklaringer er gjennomført. Norad har mottatt rapportering fra organisasjonen i tråd med tidligere tilskuddsavtale, og utbetalte midler har blitt fulgt opp på samme måte som for andre tilskuddsmottakere. To eksterne vurderinger av organisasjonen, foretatt av konsulentfirmaer med spesialkompetanse på området, i forbindelse med en ny søknad om tilskudd viser at det ikke har vært misligheter knyttet til organisasjonens bruk av midler. Med andre ord er ingen regler eller prosedyrer for forvaltning av bistandsmidler brutt i denne saken.
- Det siste eksemplet viser til en varslingssak og avtale som departementet overtok ansvaret for fra UD i 2014. Det ble iverksatt undersøkelser og en oppfølging i regi av departementets kontrolldirektør. Grunnet manglende resultater fra fondets ulike prosjekter og mistankene om misligheter, ble det besluttet å stanse finansieringen av nye prosjekter gjennom fondet. Det ble lagt vekt på å sikre gjenstående midler i fondet og sikre at kun iverksatte prosjekter ble gjennomført iht. inngåtte forpliktelser. Afrikabanken har vært ansvarlig for å følge opp resultatene av granskingen som ble iverksatt og finansiert av departementet. Fondet det gjelder er under kontrollert avvikling. Ubrukte midler skal tilbakebetales forholdsmessig til de respektive giverland.

Jeg vil like fullt sørge for at Riksrevisjonens merknader på dette feltet blir fulgt opp. Men jeg vurderer samtidig at forvaltningen har etablert gode rutiner for oppfølging av risiko for misligheter for tilskuddet til klima- og skoginitiativet. Norsk bistandsforvaltning har alltid operert i et landskap med stor risiko. Klima- og miljødepartementet bruker den erfaringen dette har gitt aktivt. Vi forvalter mindre enn 10% av bistandsbudsjettet, og drar derfor god nytte av samarbeid med UD og Norad om god forvaltningsskikk. Vi følger resten av bistandsforvaltningens rutiner og retningslinjer for håndtering av risiko for misligheter. Blant annet er det i løpet av de siste årene utviklet strengere krav til åpenhet og innsyn i pengestrømmer hos partnere. Dette bidrar til å sikre god finansiell kontroll og at avtalemessige forpliktelser etterleves.

Klima- og miljødepartementet har etablert en rekke kontrolltiltak som bidrar til å redusere risiko i forvaltningen av Klima- og skoginitiativets midler, og vi har klare rutiner for oppfølging når risiko materialiserer seg. Systemene forbedres kontinuerlig. Oppfølgingen av de varslingsaker som har vært i initiativets portefølje de siste årene viser også at departementet handler i tråd med disse retningslinjene. Alle varsler om økonomiske misligheter følges opp av departementets kontrolldirektør. I de saker som gjelder Norad følges de opp av Norads kontrollenhet. Det er etablert en ekstern varslingskanal som brukes for all norsk bistandsforvaltning.

Riksrevisjonen viser til at gjeldende retningslinjer er at samarbeidspartners internkontroll og øvrige systemer og rutiner for håndtering av misligheter skal vurderes før det blir inngått avtale. Dette følges opp både av departementet, av Norad og av ambassader som forvalter midler under Klima- og skoginitiativet. Jeg kan ikke se at Riksrevisjonens eksempler viser noe annet.

Jeg vil bruke Riksrevisjonens funn på dette området som en del av det løpende arbeidet med å bli enda bedre i vår håndtering av risiko for misligheter. Hva som er "god nok" oppfølging av risiko for misligheter må bygge på en kontinuerlig vurdering av risikobildet. Innenfor et felt med høy risiko, slik forvaltning av bistandsmidler er, kan man bruke ubegrensede ressurser på oppfølging og kontroll. Ressursbruken vil måtte avstemmes etter en kost-nytte vurdering sett opp mot risikoen for mislighold. Norge har nulltoleranse for mislighold av bistandsmidler. Dette følger Klima- og miljødepartementet opp gjennom preventive tiltak som regelverk og solide samarbeidspartnere, og det følges opp gjennom kontroll av forvaltning, partnere og pengebruk.

Med hilsen



Ola Elvestuen

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens undersøkelse
av Norges internasjonale klima- og
skogsatsing

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	43
1.1	Bakgrunn	43
1.2	Organiseringen av den norske klima- og skogsatsingen	44
1.3	Kort om forholdet mellom den norske klima- og skogsatsingen og utviklingen av REDD+	45
1.4	Mål og problemstillinger	46
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	47
2.1	Dokumentanalyser og intervjuer	47
2.2	Analyse av tall for finansieringen av REDD+	50
3	Revisjonskriterier	51
3.1	Målene for den norske klima- og skogsatsingen	51
3.1.1	Utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+) inngår i en ny internasjonal klimaavtale	52
3.1.2	Kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland	53
3.1.3	Bevaring av naturskog	54
3.1.4	Bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon	54
3.2	Forvaltningen av den norske klima- og skogsatsingen	56
3.2.1	Bistandspolitiske prinsipper som førende for forvaltningen av satsingen	56
3.2.2	Krav til tilskuddsforvaltningen	57
4	Hva er gjort tilgjengelig av finansiering til REDD+?	61
4.1	Hva er bevilget til den norske klima- og skogsatsingen?	61
4.2	Hvor er midlene i den norske klima- og skogsatsingen brukt?	61
4.3	Hva er gjort tilgjengelig av midler til REDD+ globalt?	62
4.3.1	Utfordringene med å spore midler til REDD+	62
4.3.2	Hvor mye er forespeilet, overført og brukt av midler til REDD+ globalt?	63
4.3.3	Hvem er givere av midler til REDD+?	64
4.3.4	Hvordan fordeler midlene og givene seg mellom REDD+-fond og programmer?	65
5	Hvordan er framdriften og resultatene for Klima- og miljødepartementets arbeid med målene for den norske satsingen?	67
5.1	Hva er oppnådd for mål 1 for satsingen om å bidra til at REDD+ omfattes av en ny internasjonal klimaavtale?	67
5.1.1	Inngår REDD+ i en ny internasjonal klimaavtale?	67
5.1.2	Hva er de sentrale risikofaktorene ved rammeverket som er besluttet for REDD+ under klimakonvensjonen?	70
5.2	Hva er oppnådd for mål 2 for satsingen om kostnadseffektive, tidlige og målbare utslippsreduksjoner?	72

5.2.1	Hva er oppnådd for mål 2 gjennom bilaterale samarbeid?	72
5.2.2	Hva er oppnådd for mål 2 gjennom bidrag til multilaterale fond og programmer?	77
6	Hva er erfaringene og resultatene fra REDD+ i Brasil og Etiopia?	81
6.1	Hva var situasjonen i Etiopia og Brasil ved oppstarten av REDD+?	81
6.2	Hva er oppnådd av resultater etter at REDD+ ble introdusert i landene?	82
6.2.1	Oppnådde resultater i Brasil	82
6.2.2	Oppnådde resultater i Etiopia	86
6.3	Hva er landenes erfaringer med å tilpasse nasjonal lovgivning og utarbeide en nasjonal REDD+ strategi?	90
6.3.1	Den brasilianske skogloven	90
6.3.2	Nasjonal REDD+-strategi i Brasil	90
6.3.3	Den etiopiske skogloven	92
6.3.4	Utkast til nasjonal REDD+-strategi i Etiopia	92
6.4	Hva er landenes erfaringer med å utvikle et system for måling, rapportering og verifisering (MRV)?	93
6.4.1	Brasils MRV-system	93
6.4.2	Etiopias MRV-system	95
6.5	Hva er landenes erfaringer med å ivareta sikringsmekanismene?	95
6.5.1	Brasils arbeid med å ivareta sikringsmekanismene	95
6.5.2	Etiopias arbeid med å ivareta sikringsmekanismene	97
6.6	Hvordan er finansieringssituasjonen i landene?	98
6.6.1	Finansieringen av REDD+ i Brasil	98
6.6.2	Finansieringen av REDD+ i Etiopia	101
6.7	Hvordan er forvaltningen koordinert i arbeidet med REDD+?	101
6.7.1	Skogforvaltningen i Brasil	101
6.7.2	Skogforvaltningen i Etiopia	102
7	Hvordan er Klima- og miljødepartementets styring, oppfølging og læring?	104
7.1	Hvordan innhenter og bruker Klima- og miljødepartementet informasjon om framdriften og resultatene av satsingen?	104
7.1.1	Det strategiske rammeverket for klima- og skogsatsingen	104
7.1.2	Hvordan bruker departementet det strategiske rammeverket?	104
7.1.3	Hvordan rapporteres det om mål for bevaring av naturskog og bærekraftig utvikling?	107
7.2	Hvordan bidrar Norads evalueringsavdeling i oppfølgingen av klima- og skogsatsingen?	108
7.2.1	Hva innbærer det at det gjennomføres en følgeevaluering av satsingen?	108
7.2.2	Hva har vært tema for følgeevalueringene av klima- og skogsatsingen?	108
7.2.3	Hva er evalueringsavdelingens erfaringer fra gjennomføringen av følgeevalueringen?	109
7.3	Hvordan håndterer Klima- og miljødepartementet mislighetsrisikoen i forvaltningen av satsingen?	109
7.3.1	Hvordan er risikoen for misligheter i klima- og skogsatsingen vurdert?	109

7.3.2	Hvordan bistår kontrollenhetene i oppfølgingen av risikoen for økonomiske misligheter?	110
7.3.3	Hvordan har departementet fulgt opp tilfeller der det er avdekket risiko for misligheter i forbindelse med klima- og skogsatsingen?	112
8	Vurderinger	118
8.1	Resultatene av REDD+ hittil er forsinkede og usikre	118
8.1.1	Det er utfordrende å stimulere til reduksjon i avskogingen	118
8.1.2	Tilretteleggingen for utslippsreduksjoner har svak framdrift	119
8.1.3	Karbonlekkasjer, forflytting av hogst, kan redusere klimaeffekten av det norske bidraget	119
8.2	Kontrollen med gjennomføringen og resultatene av REDD+ fungerer ikke godt nok	120
8.2.1	Sosiale og miljømessige sikringsmekanismer følges ikke godt nok opp	120
8.2.2	Måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner er bare delvis på plass	121
8.3	Det norske bidraget til REDD+ har ikke utløst nok finansiering fra andre givere	122
8.4	Klima- og miljødepartementet henter ikke inn nødvendig informasjon om resultatene av den norske klima- og skogsatsingen	122
8.5	Departementenes oppfølging av risiko for misligheter er ikke god nok	123
9	Referanseliste	124
10	Vedlegg	132
	Vedlegg 1 - Det strategiske rammeverket til den norske klima- og skogsatsingen	132
Tabelloversikt		
	Tabell 1 Budsjett og regnskap for klima- og skogsatsingen 2009–2016, oppgitt i hele 1000 kroner	61
Figuroversikt		
Figur 1	Sammenhengen mellom den norske klima- og skogsatsingen og arbeidet med REDD+ under FNs klimakonvensjon	45
Figur 2	Avtaleperiode og utbetalinger per desember 2016 for bilaterale samarbeid inngått av den norske klima- og skogsatsingen, tall i millioner kroner	72
Figur 3	Avskogingen i Brasils del av Amazonas 2004–2017 (km ²)	83
Figur 4	Kart over biomer i Brasil	85
Figur 5	Kart over Etiopia med pilotregionen for REDD+	89
Faktaboksoversikt		
	Faktaboks 1 Beregningen av Norges resultatbaserte betalinger til Brasil	82

Forkortelser

BNDES	Den brasilianske utviklingsbanken
CAFI	Central African Forest Initiative
CFU	Climate Funds Update
CGD	Center for Global Development
CIFOR	Center for International Forestry Research
CRGE	Climate Resilient Green Economy Strategy
DFID	Department for International Development
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility – består av FCPF Readinessfondet og FCPF Karbonfondet
FIP	Forest Investment Programme
Imazon	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – Amazon Institute of People and the Environment
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Det nasjonale instituttet for romforskning i Brasil
ISFL	Initiative for Sustainable Forest Landscapes
MRV	Measurement, reporting and verification – måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
REDD+	Reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den norske klima- og skogsatsingen er Norges største internasjonale klimasatsing.¹ Norske myndigheter lanserte satsingen på klimatoppmøtet på Bali i desember 2007. Gjennom satsingen har Norge siden 2008 hatt en sentral rolle i arbeidet med å prøve ut og se på muligheten for å etablere rammer for samarbeid under FNs klimakonvensjon om reduksjon i klimagassutslipp gjennom tiltak for økt opptak og lagring av karbon i tropisk skog i utviklingsland. Arbeidet under FNs klimakonvensjon på dette området kalles REDD+².

Arbeidet med REDD+ under FNs klimakonvensjon ble satt i gang i påvente av, og som ledd i arbeidet med, en ny global klimaavtale.³ En ny global klimaavtale ble vedtatt av partene i FNs klimakonvensjon på klimatoppmøtet i Paris i 2015. Avtalen oppfordrer til nasjonale tiltak og internasjonalt samarbeid om klimatiltak i skog og bruk av rammeverket som er besluttet for dette under FNs klimakonvensjon.

Utover i 2000-årene økte kunnskapen om betydningen av skog for klimaet. Den fjerde rapporten til FNs klimapanel som ble lagt fram i 2007, viste at avskoging og skogforringelse forårsaket 17 prosent av de globale klimagassutslippene. Dette ble senere justert ned til om lag 11 prosent i den femte rapporten til FNs klimapanel.⁴ Samtidig ble tiltak for å redusere klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse vurdert som potensielt kostnadseffektive og raske sammenlignet med klimatiltak i andre sektorer. Bevaring av tropisk skog ble vurdert som særlig relevant ut fra denne skogens høye forekomst av karbon og evne til å binde karbondioksid gjennom fotosyntesen.⁵ Reduksjon i utslipp fra tropisk skog er vurdert som avgjørende for å nå klimaavtalens mål om å begrense den globale oppvarmingen til under 2 grader.⁶

Innsatsen mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland innebærer betydelig risiko. Dette kommer fram i St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet og om Miljøverndepartementet⁷. De gjenværende store skogområdene befinner seg i noen av verdens mest utilgjengelige områder, hvor styresettutfordringene er mange, og hvor sterke nasjonale og internasjonale krefter er aktivt involvert i avskogingen. Tålmodighet, langsiktighet og vilje til prøving og feiling ble framhevet som viktige elementer for å lykkes med den norske klima- og skogsatsingen.

Stortinget besluttet i klimaforliket i 2008 at Norge kan bevilge opptil 3 milliarder kroner årlig til tiltak mot avskoging i utviklingsland, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008) og St. meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk*. Gjennom klimaforliket i 2012 åpnet Stortinget for å styrke bidraget ytterligere dersom andre land også øker sine bidrag, jf. Innst. 390 S (2011–2012) og Meld St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*. Stortinget

1) Prop. 1 S (2016–2017) om Klima- og miljødepartementet; St.prp.nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet.

2) «Reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries.»

3) FCCC/CP/2007/6/Add.1 Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007, Decision 1/CP.13 og Decision 2/CP.13, 14. mars 2008.

4) Climate Change 2007: Synthesis Report. An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC 2007; Prop. 1 S (2016–2017) om Klima- og miljødepartementet. Endringen fra 17 prosent til 11 prosent var delvis forårsaket av at klimagassutslipp fra andre kilder gikk opp.

5) Stern Review: *The Economics of Climate Change*, 2006.

6) Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*.

7) Arbeidet med den norske klima- og skogsatsingen var i perioden 2008–2013 delt mellom Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Begge departementene rapporterte i denne perioden om satsingen i budsjettproposisjonen.

sluttet seg til en videreføring av den norske klima- og skogsatsingen fram til 2030 i behandlingen av Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles framtid*, jf. Innst. 440 S (2016–2017). Satsingen inngår i Norges klimamål.⁸ I perioden 2008–2017 er det bevilget til sammen 23,5 milliarder kroner til satsingen.⁹ Midlene er brukt til den norske klima- og skogsatsingens arbeid i internasjonale forhandlinger, multilaterale og bilaterale samarbeid og støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner.

1.2 Organiseringen av den norske klima- og skogsatsingen

Den norske klima- og skogsatsingen ble etablert som et prosjekt i Miljøverndepartementet våren 2008, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet. Til og med 2013 var forvaltningen av satsingen delt mellom Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet og regulert i retningslinjer av mai 2009. I henhold til retningslinjene hadde Miljøverndepartementet det overordnede prosjektansvaret, mens Utenriksdepartementet hadde bevilgningsansvaret og ansvaret for de utenrikspolitiske, utviklingsmessige og forvaltningsmessige aspektene ved satsingen.

Fra 1. januar 2014 er ansvaret for klima- og skogsatsingen samlet i Klima- og miljødepartementet, jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) og avtale av januar 2014 mellom departementene om forvaltningen av satsingen. Klima- og skogsatsingen ble samtidig omgjort fra et prosjekt til en seksjon i Klima- og miljødepartementet, og Norad ble underlagt Klima- og miljødepartementet i saker som gjelder klima- og skogsatsingen.

Norad har fra 2013 ivaretatt forvaltningsansvaret for en betydelig andel av porteføljen til klima- og skogsatsingen, og var i 2017 tildelt 1,2 milliarder kroner. Dette utgjør 44 prosent av de totale bevilgningene til klima- og skogsatsingen dette året.¹⁰

Klima- og skogsatsingen har i 2017 spesialutsendinger ved fem ambassader: Brasil, Colombia, Etiopia, Kongo og Indonesia.¹¹ Stasjonssjefene ved ambasadene som forvalter midler fra den norske klima- og skogsatsingen, er ansvarlig for klima- og skogsatsingen i sitt embetsdistrikt, og mottar belastningsfullmakt fra Klima- og miljødepartementet.¹²

Utenriksdepartementet viser i brev til at det er etablert god kontakt mellom Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet om gjennomføringen av klima- og skogsatsingen. Dette gjelder for forhold knyttet til valg av samarbeidsland, utenriks- og utviklingspolitiske hensyn, ansettelse av spesialutsendinger og oppfølgingen av ambassadenes arbeid med satsingen. Utenriksdepartementet viser videre til at det er god kontakt om forvaltningsmessige forhold for å sikre at forvaltningen av klima- og skogsatsingen er i samsvar med den øvrige bistandsforvaltningen og for å sikre at relevante erfaringer fra klima- og skogsatsingen trekkes inn i videreutvikling av retningslinjer og prosedyrer.¹³

8) Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*.

9) Prop. 1 S om Utenriksdepartementet, kap. 166 post 01 og 73; Prop. 1 S om Klima- og miljødepartementet, kap. 1482 post 01 og 73.

10) Tildelingsbrev til Norad fra Utenriksdepartementet for 2013 og fra Klima- og miljødepartementet for 2017.

11) I tillegg følger en miljøråd ved ambassaden i Tanzania opp REDD+ og den norske klima- og skogsatsingens etter hvert begrensede engasjement i landet. Fram til juli 2017 hadde Klima- og miljødepartementet i tillegg spesialutsending for den norske klima- og skogsatsingen ved den norske ambassaden i Vietnam.

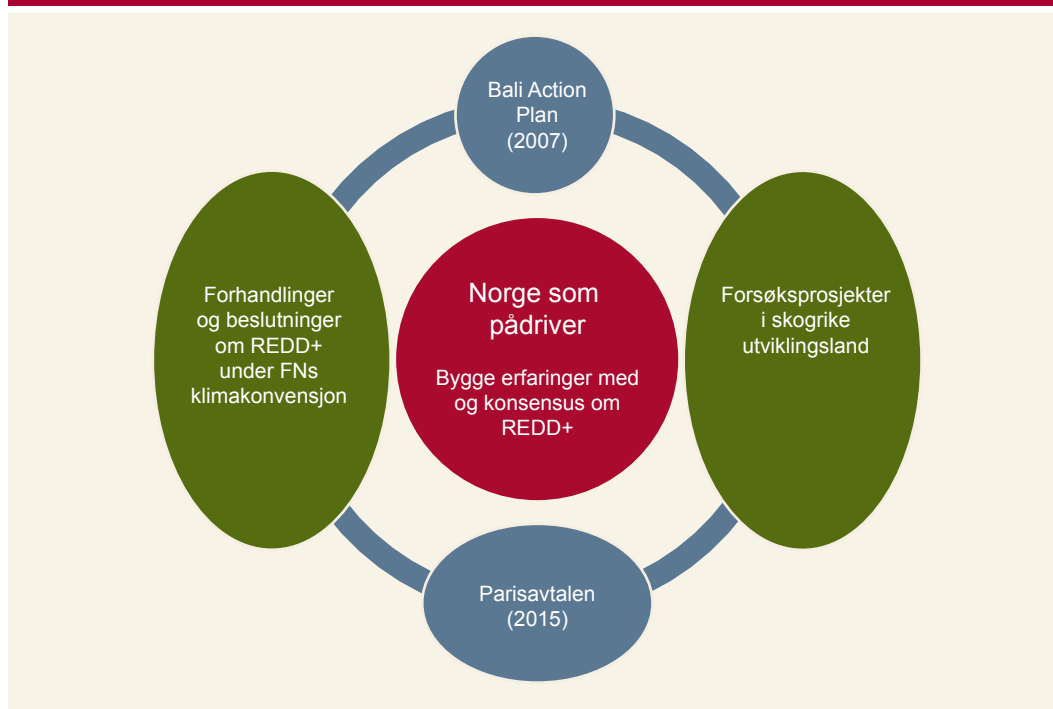
12) *Avtale mellom Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet om Regjeringens klima- og skogsatsing*, januar 2014.

13) Utenriksdepartementet (2018) *Kommentarer fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonens undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen*, 9. februar 2018.

1.3 Kort om forholdet mellom den norske klima- og skogsatsingen og utviklingen av REDD+

Norge har gjennom den norske klima- og skogsatsingen bidratt i forhandlingene mellom partene til FNs klimakonvensjon om et rammeverk for gjennomføringen av REDD+ under en ny internasjonal klimaavtale, i tillegg til å støtte tidlige forsøk på å oppnå resultater fra og tilrettelegge for REDD+ i utviklingsland, jf. figur 1¹⁴.

Figur 1 Sammenhengen mellom den norske klima- og skogsatsingen og arbeidet med REDD+ under FNs klimakonvensjon



Kilde: Riksrevisjonen

Forsøkene på å tilrettelegge for og gjennomføre REDD+ i skogrike utviklingsland og forhandlingene om REDD+ mellom partene i FNs klimakonvensjon har pågått parallelt. Denne tilnærmingen har sammenheng med *Bali Action Plan*, som ble vedtatt på klimatoppmøtet i 2007. Planen oppfordrer til pilot- og demonstrasjonsprosjekter for å bygge erfaringer med REDD+, og til å innlemme lærdommen fra dette arbeidet i forhandlingene om innretningen av REDD+ som klimapolitisk virkemiddel. Den norske klima- og skogsatsingens tildelinger og oppfølging av tilskudd til aktører som legger til rette for, eller gjennomfører, REDD+, inngår i dette arbeidet. I tillegg til erfaringer skal tilskuddene bidra til raske og tidlige utslippsreduksjoner, og klargjøre land til å rapportere resultater fra klimatiltak for skog under en ny global klimaavtale.

Til grunn for arbeidet med å prøve ut og etablere et rammeverk for REDD+ lå noen grunnleggende prinsipper som også er omfattet av Klima- og miljødepartementets endringsteori for den norske klima- og skogsatsingen. Disse inkluderer ideen om belønning for oppnådde resultater som et incentiv for å korrigere for styrings- og markedssvikt. Prinsippet om belønning finner vi også i bruken av resultatbaserte betalinger som et element i finansieringen av REDD+. Resultatbasert finansiering

14) Bilaterale samarbeid for å prøve ut REDD+ er supplert med støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner, Global Forest Watch og deres arbeid med innhenting og publisering av data om utviklingen i skogdekke, arbeidet for avskogingsfrie forsyningskjeder og annet samarbeid med privat sektor.

innebærer at en giver i første rekke betaler ut støtten etterskuddsvis basert på faktisk oppnådde resultater i forhold til avtalte mål. Dette skal stimulere mottakerens egeninteresse av å oppnå resultater, samtidig som mottakeren får større frihet i gjennomføringen og et tydeligere resultatansvar. På overordnet nivå er markedssvikt og styringssvikt ansett som grunnleggende årsaker til at avskogingen finner sted. Markedssvikten skyldes at samfunnsnyttene ved å bevare skogen i for liten grad tas i betraktning i forvaltningen av skogen. REDD+ skal stimulere til endring, slik at verdien av stående trær blir større enn verdien av hogde trær. Styringssvikt oppstår når nasjonale myndigheter ikke bruker juridiske, økonomiske og finansielle virkemidler til å håndtere årsakene til avskogingen eller favoriserer enkeltgrupper i forvaltningen. REDD+ skal bidra til å korrigere for styringssvikt ved å støtte opp om tiltak for å styrke landenes skogforvaltning.¹⁵

1.4 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere Norges innsats for å etablere et effektivt virkemiddel for reduksjon av klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Undersøkelsen omfatter analyser av framdriften og resultatene så langt i REDD+-land som den norske klima- og skogsatsingen har støttet.

Problemstillingene for undersøkelsen er:

1. Hva er resultatet av innsatsen under FNs klimakonvensjon for å etablere en mekanisme for reduksjon av klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland?
2. Hvordan har Klima- og miljødepartementets styring av klima- og skogsatsingen bidratt til Stortingets mål for satsingen?

Problemstilling 1 belyser resultatet av arbeidet med REDD+ under FNs klimakonvensjon. Den ser på hva som er besluttet av rammer for hvordan REDD+ skal gjennomføres, og erfaringer og resultater fra de første forsøkene på å legge til rette for, og å gjennomføre, REDD+ i utviklingsland. Problemstilling 2 ser på om departementet har lagt til rette for god styring, oppfølging og læring av det norske bidraget, og hvordan departementet har håndtert risikoen for misligheter.

15) CIFOR (2007) *Do Trees Grow on Money?* The implications of deforestation research for policies to promote REDD; Prop. 1 S (2015–2016) om Klima- og miljødepartementet.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst gjennom analyse av dokumenter, statistikk og data som er hentet inn i intervjuer med den norske forvaltningen og samarbeidspartnere til den norske klima- og skogsatsingen. Dette inkluderer en casestudie med datainnsamling i Etiopia og Brasil. Undersøkellesperioden har vært 2008–2017, med vekt på situasjonen på tidspunktet for datainnsamlingen. Datainnsamlingen er gjennomført fra mars 2016 til oktober 2017.

2.1 Dokumentanalyser og intervjuer

Det er gjennomført totalt seks intervjuer med Klima- og miljødepartementet og Norad om forvaltningen av den norske klima- og skogsatsingen. Under feltbesøk til Etiopia og Brasil ble det gjennomført til sammen 31 intervjuer med ulike aktører om resultatene og erfaringene fra arbeidet med REDD+, inkludert intervjuer med ansatte ved utenriksstasjonene. En liste over intervjuene som er benyttet som kilder i revisjonen, inngår i referanselisten til rapporten. Foruten offentlig tilgjengelige kilder er det samlet inn data fra Klima- og miljødepartementet, Norad og Utenriksdepartementet. Det er også hentet inn data gjennom skriftlige henvendelser til tyske og britiske myndigheter.

Utfallet av forhandlingene om REDD+ under FNs klimakonvensjon

Beslutningene om REDD+ fra FNs klimakonvensjon i perioden 2007–2015 er analysert for å forstå innholdet i og utviklingen av REDD+. Forhandlingene om REDD+ under klimakonvensjonen og konsekvensene for REDD+ av Parisavtalen fra 2015 var også tema for et intervju med Klima- og miljødepartementet. I tillegg er et utvalg fagartikler gjennomgått. Disse er brukt i forståelsen av den norske satsingen og arbeidet internasjonalt med REDD+.

Framdrift og resultater i satsingen

Det er hentet inn data om framdrift og resultater for de bilaterale samarbeidene og de multilaterale fondene og programmene som den norske klima- og skogsatsingen er involvert i. Hva som utgjør resultater av de bilaterale- og multilaterale samarbeidene varierer med samarbeidenes karakter og innhold.

For de bilaterale samarbeidene er det hentet inn tall for utbetalinger fra den norske klima- og skogsatsingen. For å forstå mer om status i samarbeidene er tallmaterialet supplert med en gjennomgang av et utvalg avtaler og ambassadene og Norads rapportering i 2017 for de bilaterale samarbeidene. Også departementets beslutningsnotater og landstrategier for utvalgte samarbeidsland er gjennomgått i denne sammenhengen. Det bilaterale samarbeidet med Guyana var i tillegg tema i et intervju med Norad.

Framdrift og resultater for multilaterale fond og programmer er belyst gjennom intervjuer med Klima- og miljødepartementet og representanter for de multilaterale aktørene på landnivå i Etiopia og Brasil. Intervjudata er supplert med gjennomgang av årsrapporter, evalueringer og strategidokumenter for de multilaterale fondene og programmene.

Erfaringer og resultater fra gjennomføringen av REDD+ i Etiopia og Brasil

Det er gjennomført en casestudie av REDD+ i Brasil og Etiopia. Formålet med casestudien var å forstå hvordan REDD+ gjennomføres i de to landene, og hvilke erfaringer aktørene som er involvert i arbeidet, har gjort seg. I datainnsamling og analyse er det lagt vekt på å bygge dybdeforståelse gjennom bruk av et bredt utvalg og en kombinasjon av datakilder.

Etiopia og Brasil er valgt ut fra en vurdering av økonomisk vesentlighet og ut fra at de to landene representerer to forskjellige tilnærminger til REDD+. Begge landene er bilaterale samarbeidsland i den norske klima- og skogsatsingen. Det bilaterale samarbeidet med Brasil ble inngått i 2008, det første året for den norske satsingen. Samarbeidet med Etiopia ble inngått i 2013. Brasil hadde ved utgangen av 2016 mottatt til sammen 7,4 milliarder kroner fra den norske klima- og skogsatsingen, noe som utgjør 39 prosent av de totale utbetalingene fra satsingen. Etiopia hadde mottatt 252,6 millioner kroner. Landene skiller seg fra hverandre i forutsetningene for REDD+, blant annet med hensyn til infrastruktur, økonomi og skogdekke. Tiltakene for å oppnå utslippsreduksjoner gjennom skog er også ulike i de to landene. Samlet er det derfor vurdert at dataene kan belyse sentrale erfaringer fra REDD+.

En omfattende dokumentanalyse ble gjennomført i forkant av datainnsamlingen i Etiopia og Brasil. Formålet med analysen var å forstå sammensetningen av aktører, inkludert Norges rolle, innholdet i og innretningen av REDD+ i landene, og dessuten framdrift og resultater av arbeidet så langt. Analyseverktøyet NVivo ble benyttet til å strukturere og dokumentere analysen. Dokumentanalysen omfattet styringsdokumenter for den norske klima- og skogsatsingen, avtaler, rapporter og evalueringer for REDD+-arbeidet og et utvalg forskningsartikler. Dokumentanalysen dannet grunnlaget for identifiseringen av og utarbeidelsen av intervjuguider.

Utvalget av aktører som ble intervjuet ble endelig fastsatt etter dialog med den norske ambassaden i Etiopia og Brasil, som ga støtte til tilretteleggingen av besøkene. Det ble gjennomført intervjuer med representanter for norsk forvaltning, nasjonale og regionale myndigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner, multilaterale organisasjoner, andre givere og akademia. Intervjuene hadde til formål å supplere dokumentanalysen. Det ble skrevet referater fra intervjuene, og det ble også gjort opptak av dem. Referatene ble sendt til personene som var intervjuet, for verifisering. Temaene for intervjuene var kommunisert til aktørene i forkant for å legge til rette for relevant representasjon i intervjuene. Personene som ble intervjuet, inngikk i ledelsen i de aktuelle institusjonene eller var saksbehandlere og fagpersoner med særlig kompetanse på området.

Til sammen er referatene fra 20 intervjuer i Brasil og 11 intervjuer i Etiopia analysert. Disse intervjuene supplerer dokumentanalysen i framstillingen av casestudien i revisjonen. I tillegg inngår referatet fra intervju med Klima- og miljødepartementet om samarbeidet med Brasil. Analyseverktøyet NVivo ble brukt for å kode og sortere informasjonen fra intervjuene.

Departementets styring, oppfølging og tilrettelegging for læring

For å belyse departementets styring, oppfølging og tilrettelegging for læring i satsingen ble departementets tildelingsbrev til Norad, belastningsfullmakter til ambassadene i Etiopia og Brasil samt tilhørende rapportering fra Norad og ambassadene gjennomgått for perioden 2015–2017. Sentralt i analysen stod departementets krav til, og Norads og ambassadenes praktisering av, rapportering på framdrift og resultater i satsingen. Innhenting og bruk av data om framdrift og resultater var også tema i intervjuer med Klima- og miljødepartementet, Norad og ambassadene.

Klima- og miljødepartementets landstrategier og beslutningsdokumenter for de bilaterale samarbeidene inngikk også i denne analysen. I tillegg er det sett på departementets rapportering i den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget.

Fra Norad stilte representanter for avdeling for klima, energi, miljø og forskning foruten representanter for avdeling for sivilt samfunn, avdeling for metode og resultater og representanter for den øverste ledelsen i intervjuene. I tillegg ble det gjennomført et intervju med evalueringsavdelingen i Norad i forberedelsen av revisjonen. Det verifiserte referatet fra dette intervjuet inngikk i analysen av styringen av satsingen. I intervjuene med Klima- og miljødepartementet har seksjon for klima- og skoginitiativet i klima-avdelingen gjennomgående stilt med representanter på både leder- og saksbehandlernivå.

Håndteringen av risikoen for misligheter

En analyse av håndteringen av risikoen for misligheter i klima- og skogsatsingen inngikk i revisjonen. Data om behandlingen av mottatte varsler om mulige økonomiske misligheter og kontrollenhetenes øvrige bidrag i håndteringen av risikoen for misligheter i satsingen ble hentet inn gjennom skriftlig korrespondanse med kontrolldirektøren i Klima- og miljødepartementet, sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet og varslingssteamet i Norad. Med kontrolldirektøren i Klima- og miljødepartementet ble det i tillegg gjennomført et intervju, hvor også ekspedisjonssjefen for organisasjonsavdelingen deltok.

De nevnte dataene fra kontrollenhetene er supplert med innhenting og analyse av korrespondanse og dokumenter for tre utvalgte tilskuddsavtaler hvor det på forskjellige måter har vist seg å være risiko for økonomiske misligheter. Dokumentasjonen er hentet inn fra enhetene som hadde et forvaltningsansvar for avtalene som er brukt som eksempler i denne analysen. Dette inkluderer enheter i Norad, Klima- og miljødepartementet og ambassaden i Brasil. Andre data som inngikk, var et intervju med Den brasilianske utviklingsbanken om forvaltningen av Amazonasfondet. I forberedelsen av revisjonen ble dessuten prosjektlederen for *REDD Integrity* ved U4 Anti-Corruption Resource Centre ved Chr. Michelsens Institutt intervjuet. *REDD Integrity* utarbeidet i perioden 2011–2015 flere politisk-økonomiske analyser på oppdrag fra Norad. Formålet med disse var å bygge kunnskap og forståelse i forvaltningen av styrings- og mislighetsrisikoen i REDD+ på nasjonal nivå og gi råd om hvordan forvaltningen best kunne forholde seg til denne risikoen.

Data fra andre givere

Revisjonen har hentet inn data fra britiske og tyske myndigheter for å sette den norske innsatsen og oppfølgingen av REDD+ i perspektiv. Tyskland og Storbritannia støtter REDD+ i flere av de samme landene som Norge og er sammen med Norge blant de største giverne til REDD+ globalt. Blant dataene som ble etterspurt fra tyske og britiske myndigheter, var tall for finansieringen av REDD+ i perioden 2008–2016, landenes strategi for støtte til REDD+ og risikovurderinger av REDD+. Disse landene bevilger midler til REDD+ over flere departementers budsjetter. En samlet oversikt over finansieringen på tvers av departementer er hentet inn for en mest mulig fullstendig oversikt over finansieringen. Det ble også gjennomført intervjuer med representanter for tyske og britiske myndigheter som ledd i datainnsamlingen i Etiopia og Brasil.

2.2 Analyse av tall for finansieringen av REDD+

Finansieringen av REDD+ er analysert for å belyse hvordan de norske midlene til REDD+ er fordelt og brukt, i tillegg til å belyse tilgjengeligheten av REDD+-finansiering globalt.

Det er flere initiativer som samler inn og publiserer data om klimafinansiering og REDD+ globalt. Felles for disse er imidlertid at det gjøres avgrensninger og tas forbehold om fullstendigheten av data. Det finnes ingen samlet og fullstendig oversikt over finansieringen av REDD+. Dataene om finansieringen av REDD+ forblir dermed fragmenterte og ufullstendige. Revisjonen har gjennom en kombinasjon av kilder forsøkt å få oversikt over tendensene i finansieringen av REDD+ globalt basert på dataene som er sporet i ulike initiativer. I tillegg er tall for finansieringen av REDD+ hentet inn fra norske, tyske og britiske myndigheter for å ha et mest mulig fullstendig datagrunnlag for det som i flere kilder går igjen som de største giverne til REDD+. Tall for fordelingen av og bruken av midler i nasjonale og multilaterale REDD+-fond og programmer er også sett opp mot aktørenes egne årsrapporter og nettsider. For analysen av utviklingen i og fordelingen av midler fra den norske klima- og skogsatsingen er det hentet tall fra budsjettproposisjoner for Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet i perioden 2008–2017, i tillegg til Norads database *Norsk bistand i tall*.

Tankesmien Center for Global Development gjennomførte i 2014 i samarbeid med tankesmien Overseas Development Institute en kartlegging av finansieringen av REDD+ globalt i perioden 2006–2014. Kartleggingen bruker data fra flere av initiativene som sporer finansiering av REDD+ globalt, blant annet *Voluntary REDD+ Database* og *Climate Funds Update*. Kartleggingen er brukt som kilde for data om finansieringssituasjonen fram til og med 2014. Kilden er supplert med data fra en synteserapport som ble publisert i 2015 av organisasjonen Forest Trends. Gjennom prosjektet REDDX sporer Forest Trends REDD+-midler til totalt 13 mottakerland. Mens kartleggingen til Center for Global Development er særlig nyttig for en totaloversikt og detaljer rundt finansieringen gjennom multilaterale kanaler, er Forest Trends brukt som supplement for data om bilaterale overføringer av REDD+-midler.

Climate Funds Update – som driftes av tankesmiene Overseas Development Institute og Heinrich Böll Stiftung – har gjort hele sitt datasett offentlig tilgjengelig. Datasettet omfatter hele perioden for den norske klima- og skogsatsingen. Dataene oppdateres hver sjette måned. Datasettet til *Climate Funds Update* ble lastet ned i oktober 2016 og mai 2017 for videre analyse. Datasettet er brukt til å isolere REDD+-finansiering som er kanalisert gjennom multilaterale fond og programmer for REDD+ i perioden 2008–2016. Denne avgrensningen er gjort for å sikre sammenlignbarheten i tallene som legges fram for de ulike fondene og programmene. Dette omfatter data for totalt fire multilaterale fond og programmer som er dedikert til REDD+, i tillegg til midler til flegiverfondet Congo Basin Forest Fund og Amazonasfondet. Tilsvarende bruk av dataene til *Climate Funds Update* var gjort i kartleggingen til Center for Global Development i 2014. Analysene av data fra oktober 2016 og mai 2017 er brukt til å supplere dataene fra kartleggingen i 2014 og gi et oppdatert bilde av hvem som er givere til og hva som er gjort tilgjengelig av midler i sentrale REDD+-fond og programmer.

3 Revisjonskriterier

3.1 Målene for den norske klima- og skogsatsingen

Klima- og skogsatsingen er forankret i klimaforliket fra 2008 og videreført i forliket fra 2012, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008) og Innst. 390 S (2011–2012). Det går fram av de to innstillingene og presentasjonen av satsingen i St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet at satsingen skal bygge opp under arbeidet for å få på plass et globalt, forpliktende og langsiktig klimaregime, og bidra til å oppnå raske og kostnadseffektive utslippsreduksjoner gjennom stans i hogst av tropisk skog i utviklingsland.

Satsingen har hatt følgende tre mål siden oppstarten i 2007¹⁶:

1. bidra til at utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+) omfattes av en ny internasjonal klimaavtale.
2. bidra til kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland.
3. bidra til bevaring av naturskog i utviklingsland for å sikre denne skogens evne til å lagre karbon.

Mål 1 ble i Prop. 1 S (2015–2016) endret til «å bidra til at det internasjonale klima-regimet er et effektivt virkemiddel mot klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland». Mål 3 hadde ved oppstarten av satsingen i 2007 formuleringen «å bidra til å opprettholde biologisk mangfold», jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet.

I henhold til blant annet St.prp. nr. 1 (2008–2009) og *regelverk for klima- og skogsatsingen* (2014) skal de tre målene for satsingen være styrende for departementets tilnærminger og prioriteringer, samt vedtak om igangsetting, videreføring eller endring av støtte under satsingen.

Klima- og skogsatsingen har både klimapolitiske og utviklingspolitiske mål, og støtter opp under de overordnede målene for norsk klimapolitikk og utenriks- og utviklingspolitikk. Å bidra til å etablere et globalt, forpliktende og langsiktig regime for reduksjoner av klimagassutslipp er et overordnet mål for norsk klimapolitikk. Det er også et overordnet mål for norsk utenriks- og utviklingspolitikk å bidra til bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse. Det er i flere budsjettproposisjoner understreket at de klimapolitiske målene skal være styrende for beslutninger om finansiering av tiltak under satsingen.¹⁷

Flertallet i energi- og miljøkomiteen uttrykte i behandlingen av klimaforliket fra 2008, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008), enighet om at norske tiltak mot avskoging i utviklingsland skal komme i tillegg til Norges allerede vedtatte forpliktelser under Kyotoprotokollen. Flertallet uttrykte videre enighet om at tiltak for å hindre avskoging må innlemmes i en framtidig klimaavtale, slik at norske midler som brukes på å bevare skog, inngår som en del av Norges oppfyllelse av framtidige forpliktelser under FNs klimakonvensjon fra det tidspunktet en framtidig klimaavtale er på plass¹⁸.

16) Prop. 1 S (2015–2016) om *Klima- og miljødepartementet*; St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet.

17) Prop. 1 S (2015–2016) om *Klima- og miljødepartementet*; St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet.

18) Innst. S. nr. 145 (2007–2008), s. 18.

3.1.1 Utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+) inngår i en ny internasjonal klimaavtale

Mål 1 for den norske klima- og skogsatsingen er framhevet som en avgjørende forutsetning for varige og signifikante reduksjoner i klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Å bidra til at utslipp fra avskoging og skogforringelse inngår i en ny global klimaavtale ble derfor framhevet som satsingens fremste og viktigste mål i presentasjonen av satsingen i St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet. Norge skal ifølge omtalen i budsjettproposisjonen bidra til å bringe de internasjonale forhandlingene om REDD+ og en ny internasjonal klimaavtale framover gjennom tekniske og politiske innspill.

Nødvendigheten av bred, internasjonal oppslutning

Energi- og miljøkomiteen og utenriks- og forsvarskomiteen har ved flere anledninger uttrykt tilfredshet med at klima- og skogsatsingen gjør at Norge er en aktiv og ledende aktør for å sikre internasjonal oppslutning om tiltak mot avskoging i utviklingsland, og at Norge medvirker til at tiltak mot avskoging inkluderes i en ny global klimaavtale som også fremmer utvikling og respekterer urfolks rettigheter.¹⁹ Utenrikskomiteen og energi- og miljøkomiteen har vist til at langsiktighet og forutsigbarhet i den norske støtten er ment som et bidrag for å skape internasjonal oppslutning om skogbevaring som et tiltak for utslippsreduksjoner og å realisere det, jf. Innst. S. nr. 269 (2008–2009) og Innst. 211 S (2014–2015).

Det er i flere sammenhenger understreket at bredt internasjonalt samarbeid er vurdert som nødvendig og en forutsetning for å lykkes med klima- og skogsatsingen. Satsingen skal gjennomføres i samarbeid med andre land og organisasjoner og være en katalysator for at andre land og aktører øker sin støtte til en mekanisme under FNs klimakonvensjon, jf. blant annet Innst. S. nr. 145 (2007–2008) og Innst. 390 S (2011–2012). Energi- og miljøkomiteen har vist til at de norske bevilgningene er forutsatt å inngå i en flernasjonal mekanisme der økt finansiell støtte fra norsk side følges av økte bidrag også fra andre land.²⁰

Utenrikskomiteen ga blant annet i Innst. S. nr. 269 (2008–2009) og Innst. 44 S (2011–2012) sin støtte til at Norge arbeider for at finansieringsspørsmål har en sentral plass i klimaforhandlingene, og at det etableres mekanismer som sikrer forutsigbare overføringer til utviklingsland. Det ble i St.prp. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet pekt på at en viktig oppgave for Norge i det internasjonale klimaarbeidet er å bidra til at de mange nye bilaterale og multilaterale finansieringsinitiativene utfyller hverandre på en effektiv måte.

Opparbeide erfaringer gjennom demonstrasjons- og pilotprosjekter

Et flertall i energi- og miljøkomiteen uttrykte ved behandlingen av klimaforliket i 2008 og 2012 sin støtte til at Norge gjennom overføringene til klima- og skogsatsingen bidrar til demonstrasjons- og pilotprosjekter for å utvikle systemer som kan støtte opp om gjennomføringen av en internasjonal mekanisme for utslippsreduksjoner gjennom skogbevaring i utviklingsland.²¹

Beslutning 2/CP.13, punkt 12, fra klimatoppmøtet på Bali i 2007 framhever at erfaringer fra demonstrasjons- og pilotprosjekter skal brukes som ett av flere bidrag i arbeidet

19) Innst. S. nr. 145 (2007–2008), jf. St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk*; Innst. S. nr. 269 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*; Innst. 211 S (2014–2015), jf. Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU.

20) Innst. 390 S (2011–2012), jf. Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*; Innst. 7 S (2012–2013).

21) Innst. S. nr. 145 (2007–2008), jf. St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk*; Innst. 390 S (2011–2012), jf. Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*.

med å vurdere innretningen og etableringen av en internasjonal mekanisme for reduksjon av klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Innretningen av en internasjonal mekanisme for reduksjon i klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland har også vært gjenstand for diskusjon og ytterligere beslutninger under FNs klimakonvensjon i perioden etter 2007, hvor kravene og forventningene til REDD+ har blitt supplert og presisert.²² Klima- og miljødepartementet har deltatt i disse forhandlingene.

3.1.2 Kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland

Det går fram av budsjettproposisjonene til Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet at den norske klima- og skogsatsingen skal bidra til raske og kostnadseffektive reduksjoner i utslipp av klimagasser fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland, med sikte på å få på plass mekanismer for å regulere disse utslippene i en ny internasjonal klimaavtale.

Etablere systemer for kontroll og overvåkning

Energi- og miljøkomiteen stilte i Innst. S. nr. 145 (2007–2008) og Innst. 390 S (2011–2012) som forutsetning for Norges bidrag på opptil 3 milliarder kroner årlig til tiltak mot avskoging i utviklingsland at midlene også bidrar til at tilfredsstillende mekanismer blir etablert, for eksempel i regi av FN eller Verdensbanken, som kan sertifisere og håndtere store overføringer til skogtiltak på en betryggende måte.

Under behandlingen av klimaforliket i 2008 viste energi- og miljøkomiteen til at det i en startfase er nødvendig å bruke ressurser på å utvikle regelverk, overvåknings- og kontrollordninger for en internasjonal mekanisme for reduksjon i klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse, og at dette bør gjøres gjennom blant annet demonstrasjons- og pilotprosjektene.²³ Dette kommer også fram i Klima- og miljødepartementets *regelverk for klima- og skogsatsingen* (2014), hvor det er nevnt at et felles mål for landsatsingene er rask etablering av en mekanisme for betaling for verifiserte utslippsreduksjoner.

Motvirke karbonlekkasjer nasjonalt

Ved behandlingen av St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* i Innst. S. nr. 269 (2008–2009) viste utenrikskomiteen til at bevaring av naturskog er en kostnadseffektiv måte å unngå klimagassutslipp på dersom tiltakene for å motvirke avskoging får varig virkning på nasjonalt nivå, resultatene kan verifiseres og ikke leder til karbonlekkasjer, som vil si at stans i hogst ett sted medfører økt hogst et annet sted. Komiteen understreket i denne sammenhengen behovet for tredjepartsverifikasjon. Temaene som utenrikskomiteen omtaler er inkludert i strategien for klima- og skogsatsingen, slik den ble framlagt for Stortinget i St. prp. nr. 1 (2008–2009) for Utenriksdepartementet.

Energi- og miljøkomiteen viste i Innst. 9 S (2014–2015) til betydningen av en nasjonal tilnærming til REDD+ for å sikre at de nødvendige nasjonale reformene blir gjennomført, og til at det er viktig at iverksettingen på subnasjonalt nivå også skjer innenfor en forpliktende nasjonal ramme. Komiteen ba i den forbindelse regjeringen om å arbeide for å styrke multilaterale finansieringsinstitusjoners vektlegging av nasjonale reformer og iverksetting av nasjonale REDD+-strategier, også i tilfeller der givere betaler for verifiserte utslippsreduksjoner.

22) *Key decisions relevant for reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries (REDD+)*. Decision booklet REDD+, UNFCCC Secretariat, februar 2016.

23) Innst. S. nr. 145 (2007–2008), jf. St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk*.

Resultatbaserte utbetalinger

Ved framleggelsen for Stortinget av strategien for den norske klima- og skogsatsingen i St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet ble det som et risikodempende tiltak vist til at den finansielle støtten er resultatbasert. I dette ligger det at utbetalinger til samarbeidslandene er betinget av og dimensjonert i henhold til oppnådde reduksjoner i CO₂-utslipp, at samarbeidsland som ikke leverer, bør få redusert støtte, og at støtten bør falle fullstendig bort dersom landet ikke utviser framdrift og politisk vilje innen rimelig tid. Det går fram av *regelverk for klima- og skogsatsingen* (2014) at utviklingslandene skal bruke den resultatbaserte betalingen til å finansiere tiltak som støtter opp om nasjonale planer for bærekraftig utvikling.

I behandlingen av Prop. 1 S (2014–2015) om Klima- og miljødepartementet i Innst. 9 S (2014–2015) merket energi- og miljøkomiteen seg anbefalingen fra departementets strategiske evaluering av klima- og skogsatsingen om at resultatbaserte utbetalinger bør vurderes også for de forberedende fasene som samarbeidslandene gjennomfører i forkant av utslippsreduksjoner. For å sikre varige resultater av Norges innsats mente komiteen at det er viktig at Norge gir resultatbasert støtte også til gjennomføringen av politiske reformer og styresettforbedringer – for eksempel landreformer.

3.1.3 Bevaring av naturskog

Bærekraftig skogforvaltning og opprettholdelse av biologisk mangfold inngår i målene for den norske klima- og skogsatsingen²⁴, og i arbeidet under FNs klimakonvensjon med å etablere en mekanisme for reduksjon i klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland²⁵. I St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet ble det vist til at muligheten for bevaring og fremming av biologisk mangfold kan være den avgjørende faktoren for beslutninger om norsk støtte i valget mellom to ellers like satsingsområder.

I Innst. 9 S (2015–2016) til Prop. 1 S (2015–2016) om Klima- og miljødepartementet viste energi- og miljøkomiteens flertall til regjeringens ambisjon om å opprettholde klima- og skogsatsingen i perioden 2017–2020 på minst 3 milliarder kroner årlig. Komiteen ba regjeringen spesielt rette innsatsen mot karbonrike skogtyper, eksempelvis våtmarkskoger i innlandet, torvmyrskoger, og mangroveskoger innenfor en ramme på minst 30 millioner kroner.

3.1.4 Bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon

I *Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid* fra juni 2006, varsles det økt satsing på utviklingsarbeid knyttet til å ta vare på biologisk mangfold, for eksempel i regnskog, vannforvaltning og miljørettet utviklingssamarbeid om å få ned utslipp av miljøgifter og klimagasser. Et flertall i energi- og miljøkomiteen stilte seg bak handlingsplanen ved behandlingen av budsjettet for 2008 i Budsjett-innst. S. nr. 9 (2007–2008).

Energi- og miljøkomiteen viste i sin begrunnelse for klima- og skogsatsingen ved behandlingen av klimaforliket i 2008 og 2012 til at tiltak for utslippsreduksjoner i utviklingsland kan ha tredobbel gevinst sammenlignet med klimatiltak i rike land. I tillegg til en større klimaeffekt og en større effekt på det lokale miljøet, kan klimatiltak i utviklingsland gi en betydelig utviklingseffekt, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008) og Innst. 390 S (2011–2012).

24) Innst. S. nr. 145 (2007–2008), jf. St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk*.

25) Decision 2/CP.13 *Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action*, UNFCCC, 2007.

Det er pekt på som en forutsetning for langsiktig skogbevaring at satsingen også ivaretar utviklingspolitiske hensyn. Et flertall i energi- og miljøkomiteen pekte ved behandlingen av klimaforliket i 2012 derfor på at klima- og skogsatsingen skal ha sammensatte mål knyttet til bevaring av naturskog, bærekraftig utvikling og respekt for urfolks rettigheter, i tillegg til hovedmålet om reduserte utslipp. Dette ble også framhevet i Innst. 9 S (2015–2016), jf. Prop. 1 S (2014–2015) om Klima- og miljødepartementet, hvor komiteen viste til at Norge må fortsette arbeidet for at REDD+ fremmer resultater på flere områder enn reduksjon i CO₂-utslipp.

Urfolks rettigheter

Ved presentasjonen av satsingen i St.prp. nr. 1 (2008–2009) ble det pekt på at klima- og skogsatsingens langsiktige resultater bare kan sikres om de som bor i og rundt, og lever av skogen, får ta del i den økonomiske utviklingen. Stortinget har sluttet opp om dette ved flere anledninger, blant annet i Innst. 44 S (2011–2012) ved behandlingen av Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling*, hvor et flertall i utenriks- og forsvarskomiteen mente at det må stilles krav til land som mottar norske klima- og skogpenger om at rettighetene til urfolk og lokalsamfunn skal respekteres og beskyttes, og at inntekter fra bevaring av skog også skal komme disse gruppene til gode.

Dette ble fulgt opp i behandlingen av Prop. 1 S (2014–2015), jf. Innst. 9 S (2014–2015), hvor energi- og miljøkomiteen viste til at verden under klimatoppmøtet i Cancún i 2010 forpliktet seg til å ha sikringsmekanismer knyttet til REDD+ for at skogbevaring ikke skal gå på bekostning av andre internasjonale og nasjonale forpliktelser.

Sikringsmekanismene er prinsipper for miljømessige- og sosiale hensyn som landene skal fremme og støtte opp om i gjennomføringen av REDD+. Formålet med sikringsmekanismene er å legge til rette for at REDD+ ikke har negative konsekvenser på lokalsamfunn og miljø. Komiteen viste til at det er viktig at Norge følger opp og jobber i alle relevante fora for at det blir vedtatt prosedyrer som støtter opp om at sikringsmekanismene faktisk følges opp, og at det settes i verk tiltak hvis de ikke blir fulgt opp. Samtidig ble det vist til at det er viktig at Norge også prioriterer kontroll med at sikringsmekanismene overholdes i de bilaterale REDD+-avtalene.

Positive synergier mellom sektorer

Flertallet i utenrikskomiteen viste i Innst. S. nr. 269 (2008–2009) under behandlingen av St. meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* til at det på lengre sikt er ønskelig at internasjonale mekanismer for reduserte klimautslipp omfatter landbruk. Flertallet viste til at dette vil redusere muligheten for karbonlekkasje mellom skog og landbruk i samme land, og øke muligheten for å kunne høste nytteverdier av skogplanting, om alle land kunne få på plass helhetlige planer for bruk av land.

Muligheten for positiv synergi mellom skogsatsingen (REDD+), fornybar energi og klimatilpasning, i hovedsak landbruk og forebygging av naturkatastrofer, ble også pekt på i utenriks- og forsvarskomiteens behandling av Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling*, jf. Innst. 44 S (2011–2012). Komiteen påpekte at den største trusselen mot skogbevaring er behovet for mer jord til landbruket. Et mer effektivt og klimatilpasset landbruk bidrar til å sikre økt matproduksjon uten å øke landbruksarealene tilsvarende, og antas på den måten å bygge opp under skogsatsingen.

3.2 Forvaltningen av den norske klima- og skogsatsingen

I henhold til *Avtale mellom Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet om Regjeringens klima- og skogsatsing* fra januar 2014 er Norad underlagt Klima- og miljødepartementet i saker som gjelder den norske klima- og skogsatsingen. Fram til 2014 var Norad underlagt Utenriksdepartementet også i saker som angikk klima- og skogsatsingen.²⁶

Energi- og miljøkomiteen merket seg i Innst. 9 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S (2014–2015), at Norads følgeevaluering anbefalte at Norge videreutvikler strategien for sitt REDD+-arbeid fram mot 2020. Komiteen viste til at klima- og skogsatsingen fortsatt skal være Norges viktigste internasjonale klimabidrag, og at klima fortsatt skal være det viktigste for satsingen. I tillegg til klimaeffekten ba komiteen om at regjeringen vektlegger ur- og lokalbefolkningens rettigheter og deltakelse i bevaringen av skogen, og en bredere tilnærming til skogbevaring og sikringsmekanismer.

Videre merket energi- og miljøkomiteen seg i Innst. 9 S (2014–2015) under omtalen av Norads følgeevaluering at Norge bør være mer til stede i samarbeidslandene, og at regjeringen i budsjettproposisjonen legger opp til å prioritere tilstedeværelse og en mer aktiv norsk dialog med landene. Utenriksdepartementet styrket i samme periode sin innsats for klima- og miljø gjennom en klimainstruks som ble sendt til alle ansatte i utenriktjenesten. Utenriksdepartementet omtaler instruksene i Prop. 1 S (2014–2015) som et signal om at klimaarbeidet, inkludert klima- og skogsatsingen, skal få en tydeligere plass i utenriks- og utviklingspolitikken.

3.2.1 Bistandspolitiske prinsipper som førende for forvaltningen av satsingen

Utbetalinger over klima- og skogsatsingen skal kunne klassifiseres som offisiell utviklingshjelp (ODA), og oppfylle kriteriene til Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OECD) for ODA.²⁷ Ifølge OECDs utviklingskomité er ODA tilskudd eller lån til land og territorier fra offentlige myndigheter for å bidra til økonomisk og sosial utvikling. Dette skal være hovedformålet med midlene. Direktivene åpner for at overføringer som faller inn under arbeidet for blant annet *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) kan føres som bistand under gitte forutsetninger. Bistanden kan overføres direkte mellom offentlige myndigheter i to land (bilateral bistand) eller kanaliseres gjennom multilaterale institusjoner (multilateral bistand). Energi- og miljøkomiteen og utenriks- og forsvarskomiteen har gitt sin støtte til at midlene over klima- og skogsatsingen kan ta form av både bilateral og multilateral bistand, jf. blant annet Innst. S. nr. 145 (2007–2008).

Et flertall i utenriks- og forsvarskomiteen viste i Innst. 7 S (2009–2010), jf. Prop. 1 S (2014–2015), til at klima- og skogsatsingen i hovedsak bør basere seg på etablerte bistandspolitiske prinsipper ved å støtte nasjonale planer for å redusere avskoging og skogforringelse i samarbeidslandene. Det ble vist til at det er viktig at nasjonale planer har en bred forankring i mottakerlandene, og at tiltakene i disse er i tråd med urfolks og andre lokale folkegruppers rettigheter for å sikre varige resultater av REDD+-prosjektene.

Dette sammenfaller med prinsippene i *Busan Outcome Document* (2011) om en global plattform for et mer effektivt utviklingssamarbeid, som Norge har sluttet seg til. Blant prinsippene er nasjonalt eierskap, vektlegging av resultater og åpenhet om bistanden

26) *Regjeringens klima- og skoginitiativ, Bakgrunn og retningslinjer for gjennomføring*, Utenriksdepartementet, mai 2009.

27) Innst. 260 S (2013–2014), jf. Meld. St. 2 (2013–2014); Prop. 93 S (2013–2014); Prop. 94 LS (2013–2014); Innst. 7 S (2009–2010) og Innst. 470 S (2012–2013).

og tilhørende finansieringsstrømmer. Dette supplerer OECDs kriterier for evaluering av bistanden, som også er integrert i de norske forvaltningsrutinene til bistanden. Kriteriene lister opp hensyn som relevans, bærekraft, kostnadseffektivitet og virkninger av bistanden.

3.2.2 Krav til tilskuddsforvaltningen

Departementets forvaltning omfattes av prinsippet om mål- og resultatstyring i *reglement for økonomistyring i staten* og tilhørende bestemmelser. Ifølge reglementet skal alle statlige forvaltningsorganer sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Om utbetalinger til fond

Regelverk for klima- og skogsatsingen viser til at utbetalinger til tilskuddsmottakere skal skje i overensstemmelse med regelverket for økonomistyring i staten og basert på dokumenterte, planlagte behov for maksimalt seks måneder fram i tid. Det er gjort unntak fra dette kravet for klima- og skogsatsingen i flere romertallsvedtak i Stortingets behandlinger av statsbudsjettet, blant annet for Norges utbetalinger til Amazonasfondet. Det er redegjort for forutsetningene for slike unntak i blant annet Prop. 1 S (2015–2016) om Klima- og miljødepartementet.

Riksrevisjonen legger til grunn at økonomiregelverket ivaretas ved utbetalinger til fond gjennom avtalen som inngås mellom Norge og de aktuelle fondene, jf. Innst. 260 S (2013–2014) fra Finanskomiteen om praksis for utbetalinger av tilskudd over klima- og skogsatsingen. Dette innebærer blant annet at avtalene klargjør krav til internkontroll, formålet med fondets utbetalinger basert på norske midler samt krav til rapportering til Klima- og miljødepartementet om oppnådde resultater i prosjekter støttet gjennom fondsmidler.

Beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og bestemmelser om oppfølging og kontroll

I § 8 om tilskudd i *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) slås det fast at departementet for den enkelte tilskuddsordning skal beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildeling, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll av tilskudd. Disse hovedelementene skal også inngå i tildelingsbrev, oppdragsbrev til tilskuddsforvaltere utenom statsforvaltningen og i særskilt regelverk for tilskuddsordningen. I tilskuddsbrev til den enkelte mottaker skal tilskuddsforvaltere angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløpet, blant annet eventuelle forbehold om oppfølging og kontroll.

Energi- og miljøkomiteen viste i Innst. 9 S (2014–2015) til at Riksrevisjonen i Dokument 1 (2013–2014) pekte på at klima- og skogsatsingens utviklingspolitiske mål ikke er operasjonalisert i samme grad som målene om reduserte klimagassutslipp. Komiteen ba regjeringen konkretisere de bredere målene og fortsette å rapportere til Stortinget om framgangen på disse feltene, inkludert om hvordan klima- og skogsatsingen bidrar til å nå Norges overordnede utviklingspolitiske mål. Komiteen pekte på at rapporteringen må fanges opp både i det bilaterale og internasjonale samarbeidet Norge inngår i.

Det er gjort rede for tildelingskriteriene for midler under klima- og skogsatsingen i Prop. 1 S (2013–2014), senere gjentatt i Prop. 1 S (2014–2015) og Prop. 1 S (2015–2016). Tildelingskriteriene skiller mellom betaling for verifiserte utslippsreduksjoner, finansiering av program- og prosjektporteføljer og fondsoppbygging for framtidige utbetalinger for verifiserte utslippsreduksjoner gjennom multilaterale satsinger.

Forvaltningen av midlene er presisert nærmere i *regelverk for klima- og skogsatsingen*, som ble vedtatt 3. juni 2014. Ordningsregelverket viser til *Grant Management Manual. Management of Grants by the Ministry of Foreign Affairs and Norad* som et supplement til regelverket, som gjelder for tiltak forvaltet av norske utenriksstasjoner gjennom en årlig belastningsfullmakt og tiltak forvaltet av Norad gjennom årlig tildelingsbrev. Søknadsbaserte tilskudd til sivilt samfunn forvaltet av Norad reguleres av et eget ordningsregelverk.²⁸

Innhenting og bruk av resultatinformasjon

Ifølge økonomireglementet § 4 om grunnleggende styringsprinsipper skal alle virksomheter

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, inkludert krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses til virksomhetens egenart og til risiko og vesentlighet.²⁹

Flertallet i utenriks- og forsvarskomiteen mente i Innst. 44 S (2011–2012), jf. Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling*, at Norge løpende må evaluere om avtaleformer og finansieringsmekanismer i klima- og skogsatsingen kan forbedres slik at resultatoppnåelsen blir best mulig. Komiteens flertall viste i Innst. 7 S (2012–2013), jf. Prop. 1 S (2012–2013) og Prop. 1 S Tillegg 3 (2012–2013) om Utenriksdepartementet, til at det de siste årene er etablert om lag 50 ulike skogprosjekter med forskjellige mål, strukturer og rapporteringsrutiner, og at disse mangler koordinering. Flertallet mente derfor at Norge i enda større grad må etterstrebe bedre koordinering av klima- og skogsatsingen i dialog med samarbeidsland, multilaterale organisasjoner og partnere fra sivilsamfunnet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg i Innst. 123 S (2013–2014) anbefalingene i Dokument 1 (2013–2014) om forvaltningen den norske klima- og skogsatsingen. Komiteen ba departementet prioritere arbeidet med å

- sikre etablering av resultatrammeverk for risikofylte bistandsprosjekter
- legge til rette for nyansert rapportering til Stortinget som grunnlag for behandling av bevilgningsforslag
- etablere oppfølgingsrutiner og styrke organiseringen i departementet på en måte som sikrer en helhetlig styring og rapportering av resultater av klima- og skogsatsingen

Ved behandlingen av Prop. 1 S (2015–2016) merket komiteen seg at departementet har lagt fram en omfattende resultatrapport for satsingen og oppfordret til at dette gjøres årlig, jf. Innst. 9 S (2015–2016).

I Innst. 390 S (2011–2012), jf. Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*, pekte et flertall i energi- og miljøkomiteen på at følgeevalueringen av klima- og skogsatsingen er viktig for å gjøre justeringer underveis i satsingens strategi og portefølje, og for å dokumentere erfaringer og resultater. Flertallet anså det som svært viktig at erfaringer

28) *Rules for the Climate and Forest Funding to Civil Society – Chapter 1482.73*, Norad, 2014.

29) *Reglement for økonomistyring i staten, Bestemmelser om økonomistyring i staten*, Finansdepartementet, november 2015.

og kunnskap som genereres gjennom Norges bidrag på området, blir dokumentert og videreformidlet. Dette ble også understreket i utenriks- og forsvarskomiteens Innst. 7 S (2012–2013) ved behandlingen av Prop. 1 S (2012–2013). Komiteen forutsatte at evalueringsrapportene brukes som grunnlag for fortløpende forbedringer av initiativet. *Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning* fra 2015 fastsetter regler for departementets oppfølging av evalueringer, blant annet tidsfrister for å fastsette oppfølgingsplaner og for å rapportere om gjennomføringen av disse.

I presentasjonen av strategien for klima- og skogsatsingen i St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet poengteres det at satsingen innebærer betydelig risiko, og at ikke all risiko vil la seg eliminere. Det ble vist til at det derfor måtte påberegnes en viss andel mindre vellykkede prosjekter. En systematisk og strategisk tilnærming ble framhevet som viktig for å redusere omfanget av mindre vellykkede prosjekter, og for å sette i verk korrigerende tiltak dersom innsatsen ikke skulle ha den ønskede effekten.

Håndteringen av risikoen for misligheter

Prinsippet om nulltoleranse for korrupsjon står sentralt i forvaltningen av norsk bistand, jf. Utenriksdepartementets *Nulltoleranse for korrupsjon. Utdyping av innholdet i politikken* (2010) og St.prp. nr. 1 (2006–2007). Utenriks- og forsvarskomiteen har ved flere anledninger understreket behovet for en målrettet og effektiv kontroll med bistandsmidlene, uavhengig av hvilke instanser bistanden kanaliseres gjennom, jf. blant annet Innst. 7 S (2011–2012), Innst. 420 S (2012–2013) og Innst. 7 S (2014–2015).

I Innst. 7 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S (2014–2015) om Utenriksdepartementet, viser utenriks- og forsvarskomiteen til at den deler regjeringens syn på nulltoleranse for økonomiske misligheter i internasjonale organisasjoner som forvalter norske tilskudd, og forutsetter at det legges opp til streng kontroll med de anvendte midlene. Komiteen peker på at det er viktig at bistandsmidler benyttes på en målrettet og hensiktsmessig måte, og at dette forutsetter et gjennomarbeidet avtaleverk når det gis tilsagn om økonomisk støtte.

Økonomireglementet setter krav til risikostyring og internkontroll i statlige virksomheter. I henhold til § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll. Formålet med dette er blant annet å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Kravet er nærmere beskrevet i bestemmelsene. Internkontrollen skal legge vekt på å forebygge og avdekke tilsiktede handlinger som er i strid med gjeldende lover og regler, som manipulasjon, forfalskning eller endring av regnskapsdata eller annen resultatinformasjon. Tilskuddsforvalterne skal kontrollere informasjon fra tilskuddsmottakerne som er av betydning for tilskuddsbeløp og tildeling. Kontrolltiltak skal dokumenteres.

Økonomireglementet § 15 viser til at overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til § 14 om internkontroll. Tilskuddsforvaltere skal ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet.

For håndteringen av mistanke om økonomiske misligheter viser *Avtale mellom Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet om Regjeringens klima- og skogsatsing* fra januar 2014 til at klima- og skogsatsingen vil basere seg på etablert praksis for varsling og oppfølging av mistanke om mislighold av norske midler, og at det vil etableres mekanismer for felles ekstern ressursutnyttelse og utveksling av

informasjon og erfaringer mellom Klima- og miljødepartementet, Utenriksdepartementet og Norad på dette området. For midler som er forvaltet i Norad, skal varslingssaker ivaretas av Norad, som i disse sakene rapporterer til klima- og miljøministeren. For midler forvaltet ved ambassadene eller i Klima- og miljødepartementet, ivaretas ansvaret av kontrollansvarlig i Klima- og miljødepartementet. I henhold til avtalen fra januar 2014 skulle kontrollansvarlig i en overgangsperiode bistås av sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet.

4 Hva er gjort tilgjengelig av finansiering til REDD+?

4.1 Hva er bevilget til den norske klima- og skogsatsingen?

Årlig saldert budsjett og regnskapstall for den norske klima- og skogsatsingen er vist av tabell 1.

Tabell 1 Budsjett og regnskap for klima- og skogsatsingen 2009–2016, oppgitt i hele 1000 kroner

År	Saldert budsjett			Regnskap		
	Driftsutgifter*	Klima og skog**	Totalt	Driftsutgifter*	Klima og skog**	Totalt
2009	25 000	1 475 000	1 500 000	32 938	838 178	871 116
2010	39 867	2 107 700	2 147 567	44 407	2 711 761	2 756 168
2011	50 400	2 163 000	2 213 400	38 510	2 017 143	2 055 653
2012	51 000	2 529 000	2 580 000	52 582	2 616 604	2 669 186
2013	51 700	2 932 500	2 984 200	67 912	2 121 591	2 189 503
2014	71 900	2 794 000	2 865 900	66 695	3 366 924	3 433 919
2015	82 614	2 909 998	2 992 612	87 283	2 819 651	2 906 934
2016	93 689	2 673 598	2 767 287	94 945	2 553 106	2 648 051
SUM	466 170	19 584 796	20 050 966	485 272	19 044 958	19 530 530

*Posten dekker lønn, administrasjon, reiseutgifter og informasjonsvirksomhet i Klima- og miljødepartementet, Utenriksdepartementet (med ambassadene) og Norad, i tillegg til utgifter til utredninger, konsulenttjenester, seminarer, internasjonale møter m.m.

** Posten utgjør tilskudd som dekker tre kategorier av tiltak: betaling for verifiserte utslippsreduksjoner, finansiering av program- og prosjektporteføljer og fondsoppbygging.

Kilde: Prop. 1 S Utenriksdepartementet, kap. 166 post 01 og 73, for 2009 til 2013; Prop. 1 S Klima- og miljødepartementet kap. 1482, post 01 og 73, for 2014 til 2016.

Tabell 1 viser at bevilgningene har økt gradvis fram til 2013, og at de fra 2013 har ligget på ca. 2,8–2,9 milliarder kroner. Til sammen er det bevilget 23,5 milliarder kroner til klima- og skogsatsingen, noe som inkluderer en bevilgning på 625 millioner kroner til klima- og skogrelaterte tiltak i 2008 og en bevilgning på 2,8 milliarder kroner i 2017.³⁰

Regnskapstallene for det enkelte år kan avvike betydelig fra budsjettet. Dette skyldes blant annet at Stortinget har vedtatt at bevilgninger til klima- og skogsatsingen kan overføres, og at det gis tilsagnsfullmakter som skal dekke forpliktelser i klima- og skogsatsingen utover det aktuelle budsjettåret. I perioden 2009–2017 er det gitt årlige tilsagnsfullmakter på mellom 0,6 og 3,5 milliarder kroner.

4.2 Hvor er midlene i den norske klima- og skogsatsingen brukt?

Det er i perioden 2008–2016 utbetalt til sammen 19 milliarder kroner i bistand over den norske klima- og skogsatsingen. *Norsk bistand i tall* viser at 55 prosent av midlene, 10,47 milliarder kroner, er kategorisert som bilateral bistand, mens 45 prosent av midlene, 8,57 milliarder kroner, er kanalisert gjennom multilaterale institusjoner.

30) St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet; Prop. 1 S (2016–2017) om Klima- og miljødepartementet.

Av multilaterale fond og programmer er Verdensbankens Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) den største mottakeren av midler fra den norske satsingen, med 1,9 milliarder kroner, eller 10 prosent av de totale utbetalingene. Av dette var 407 millioner kroner overført til FCPF Readinessfondet, som finansierer REDD+-landenes tilrettelegging for utslippsreduksjoner gjennom tiltak i skog, og 1,5 milliarder kroner til FCPF Karbonfondet, som betaler for oppnådde utslippsreduksjoner. UN REDD Programme har mottatt 9 prosent, eller 1,7 milliarder kroner fra Norge. Andre store mottakere innenfor multilaterale fond og programmer er Forest Investment Programme (FIP) med 855 millioner kroner og Biokarbonfondets Initiative for Sustainable Forest Landscapes (ISFL) med 748,4 millioner kroner.

73 prosent av midlene som er kanalisert gjennom multilaterale institusjoner, 6,2 milliarder kroner, er ikke geografisk spesifisert, og består i hovedsak av overføringer som styret i de ulike fondene og programmene fordeler geografisk. De resterende 2,4 milliardene er geografisk spesifisert. Disse midlene er fordelt på totalt 17 land, som alle også mottar bilateral bistand fra den norske klima- og skogsatsingen.

Midlene som er kategorisert som bilateral bistand, er fordelt på 36 land. Av disse er 14 i Afrika, 11 i Asia, 9 i Latin-Amerika og henholdsvis 1 i Midtøsten (Jordan) og 1 i Oseania (Papua Ny-Guinea). Latin-Amerika har mottatt mest midler. Dette skyldes i første rekke overføringene til Brasil, som alene har mottatt 39 prosent av de totalt 19 milliardene som er utbetalt fra klima- og skogsatsingen. De største mottakerne av de bilaterale midlene er myndigheter og offentlig sektor i samarbeidsland (7,5 milliarder kroner) og sivilsamfunnsorganisasjoner (2,4 milliarder kroner). Av de bilaterale midlene er 1,6 milliarder ikke knyttet til et spesifikt land, men utgjør støtte til mottakere som opererer i flere land.

De 10 største mottakerlandene, som alle er bilaterale samarbeidsland, har mottatt til sammen 10,9 milliarder kroner gjennom multilaterale og bilaterale kanaler. Foruten Brasil med 7,4 milliarder kroner, er Indonesia og Guyana betydelige mottakere av midler fra Norge, med 1,1 milliarder kroner hver. For øvrig har flertallet av land mottatt svært små utbetalinger. 26 av de 36 mottakerlandene har mottatt til sammen 253,9 millioner kroner, eller 1,3 prosent av de totale utbetalingene fra den norske klima- og skogsatsingen.

4.3 Hva er gjort tilgjengelig av midler til REDD+ globalt?

4.3.1 Utfordringene med å spore midler til REDD+

Flere initiativer og aktører jobber for å framskaffe data om midlene som kanaliseres til REDD+ globalt. Også den norske klima- og skogsatsingen har støttet dette arbeidet, blant annet gjennom bidrag til studier i regi av den amerikanske tankesmien Center for Global Development og støtte til *REDD+ Voluntary Database* administrert av FNs mat- og landbruksorganisasjon. Dataene om finansieringen av REDD+ forblir likevel fragmenterte og ufullstendige. Blant årsakene til mangelfulle data er at givere rapporterer støtte til REDD+ i generelle kategorier som miljø eller skog, og uten å isolere midlene til REDD+. Det er også lite data om skoglandenes egne investeringer i REDD+. De ulike initiativene og aktørene tar derfor forbehold i fullstendigheten av data som presenteres, og legger vekt på utvalgte finansieringskanaler som antas å dekke de største finansieringsstrømmene. Revisjonen har gjennom en kombinasjon av kilder forsøkt å få oversikt over tendensene i finansieringen av REDD+ globalt.

4.3.2 Hvor mye er forespeilet, overført og brukt av midler til REDD+ globalt?

Hva er forespeilet og overført av midler?

Tankesmien Center for Global Development (CGD) gjennomførte i 2014 en kartlegging av finansieringen av REDD+ globalt i perioden 2006–2014. I rapporten konkluderes det med at ulike givere til sammen har forespeilet 9,8 milliarder amerikanske dollar til REDD+. Forespeilede midler er midler givere har gitt uttrykk for at de vil gi, men hvor det ikke foreligger juridisk bindende avtaler om å utbetale midlene. Utbetalingsperioden for de forespeilede midlene kan strekke seg over flere år. Ved avtaler om resultatbaserte betalinger stilles det også krav om dokumenterte resultater før utbetalinger gjøres.

Organisasjonen Forest Trends sporer REDD+-midler til totalt 13 land. Disse landene var ved utgangen av 2014 forespeilet til sammen 6 milliarder amerikanske dollar til REDD+, eller to tredjedeler av de totalt 9,8 milliarder amerikanske dollar som var forespeilet REDD+ globalt på dette tidspunktet. Forest Trend fant i en analyse som ble framlagt i 2015, at totalt 2,3 milliarder amerikanske dollar var utbetalt til de 13 landene ved utgangen av 2014. Av dette utgjorde 917 millioner amerikanske dollar, eller 40 prosent av de totale utbetalingene, overføringer fra Norge til Brasil og Indonesia. I henhold til Forest Trends analyse hadde altså flertallet av de undersøkte REDD+-landene mottatt relativt små beløp til REDD+, og en betydelig andel av de forespeilede midlene var ikke utbetalt. I tillegg viser tallene at Norge stod for en betydelig andel av midlene som var utbetalt til REDD+ i de 13 landene.

Av CGDs kartlegging kommer det fram at mer enn halvparten av midlene, 5 milliarder amerikanske dollar, var forespeilet som betalinger i bilaterale avtaler om REDD+, enten som resultatbaserte betalinger eller ordinær finansiering. En annen betydelig kanal for finansiering var multilaterale fond og programmer³¹, som var forespeilet totalt 3,2 milliarder amerikanske dollar.

Climate Funds Update (CFU), et initiativ i regi av tankesmiene Overseas Development Institute og Heinrich Böll Stiftung for å spore internasjonal klimafinansiering, følger utviklingen i finansieringen av REDD+ gjennom den multilaterale kanalen. I sin kartlegging i 2014 fant CGD – basert på tall fra CFU – at 75 prosent av de forespeilede midlene til multilaterale fond og programmer, 2,4 milliarder amerikanske dollar, var overført og gjort tilgjengelig for videre investeringer i REDD+ per desember 2014. Tall fra CFU fra mai 2017 for tilsvarende fond og programmer viser en økning i både de forespeilede og overførte midlene. Mens det totale beløpet for forespeilede midler til multilaterale fond og programmer hadde økt til 4,5 milliarder amerikanske dollar, var det overført totalt 2,9 milliarder amerikanske dollar til REDD+. Det vil si en økning på 500 millioner amerikanske dollar på om lag to år. Dette viser at det fortsatt forespeiles nye midler til REDD+, og at disse midlene gradvis overføres til de multilaterale fondene og programmene. Også i datamaterialet til *Climate Funds Update* utgjør imidlertid Norges betalinger til Amazonasfondet en stor andel, 34 prosent, av de totale utbetalingene.

31) CGD og CFU regner med Amazonasfondet under multilaterale fond og programmer, som ellers består av Forest Investment Program (FIP), Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), Congo Basin Forest Fund (CBFF), BioCarbon Fund ISFL og UN REDD Programme.

Hva er brukt av overførte midler?

Bare en liten andel av de overførte midlene til multilaterale fond og programmer er brukt. CGD fant i 2014 at 12 prosent av innskuddene i de multilaterale fondene og programmene var utbetalt til REDD+-prosjekter. Tilsvarende beregninger gjennomført basert på tallmaterialet til CFU fra oktober 2016 og mai 2017 viser at andelen brukte midler har økt til henholdsvis 20 prosent og 26 prosent³². Per mai 2017 var til sammen 727 millioner amerikanske dollar av totalt 2,9 milliarder amerikanske dollar som er tilgjengelig i de multilaterale fondene og programmene, utbetalt til REDD+-prosjekter.

Forskjellene i andelen brukte midler er imidlertid store mellom fondene og programmene. UN REDD Programme, som er det minste av fondene og programmene, skiller seg ut med 97 prosent av midlene utbetalt. For de andre ligger andelen utbetalt på mellom 0 og 36 prosent. Den lave andelen brukte midler indikerer betydelige fondsoppsparinger, blant annet til betaling for resultater i kommende år i FCPF Karbonfondet og Biokarbonfondets ISFL.

Den lave andelen brukte midler påvirkes også av en stor andel ubrukne midler i Amazonasfondet og Forest Investment Program (FIP), som er blant de største enkeltmottakerne av midler i tallmaterialet, og hvor henholdsvis 26 prosent og 13 prosent av mottatte midler var utbetalt fra fondet til REDD+ per mai 2017. Departementet opplyser i brev at 50 prosent av det totale bidraget til Amazonasfondet var avtalefestet per 31. desember 2017 og at 28 prosent av det totale bidraget var utbetalt.

Klima- og miljødepartementet opplyser videre i brev at utbetalinger til fond kan foretas uavhengig av dokumenterte behov hos mottaker, jf. Prop. 93 S (2013-2014). Departementet viser i den sammenheng til at den høye andelen utbetalte midler fra UN REDD Programme må forstås i lys av at de tre tilhørende FN-organisasjonene ofte selv utformer og gjennomfører prosjektene som finansieres. Dette gjør UN REDD Programme mindre avhengig av mottakerlandets kapasitet, men kan på den annen side svekke mottakerlandets eierskap til prosjektene.³³

4.3.3 Hvem er givere av midler til REDD+?

Offentlige midler er i CGDs kartlegging fra 2014 estimert å utgjøre nær 90 prosent av finansiering av REDD+. Dette er også den finansieringskilden som i størst grad er kartlagt av ulike aktører. Mens CGD i sin kartlegging i 2014 identifiserte mer enn 20 givere til REDD+, uavhengig av finansieringskanal, fant de at 77 prosent av finansieringen var konsentrert om fem giverland: Norge, USA, Storbritannia, Japan og Tyskland.

Norge er den største giveren til REDD+. I henhold til tall fra CFU fra mai 2017 for fondene og programmene som utelukkende jobber med REDD+, står Norge for 64 prosent av de totalt 2,9 milliarder amerikanske dollar som er innbetalt fra givere. Norge følges av Tyskland og Storbritannia, som står for henholdsvis 9 og 5 prosent av innbetalingene.

Tallene til CFU fanger ikke opp alle kanaler for finansiering som er benyttet av givere. Blant annet faller en del bilateral bistand fra, og dette er en sentral finansieringskanal

32) Beregningsgrunnlaget til CFU for innbetalte midler i Forest Investment Program (FIP) er endret i datasettet fra mai 2017, da gjeldsbrev ikke lenger er inkludert i beregningsgrunnlaget for innbetalte midler. Dette utgjør en reduksjon i innbetalte midler til FIP fra 743,4 millioner amerikanske dollar i datasettet fra oktober 2016 til 501,1 millioner amerikanske dollar i mai 2017. Dette påvirker andelen utbetalt med 3 prosentpoeng.

33) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

for Tyskland. Revisjonen hentet derfor inn tall fra britiske og tyske myndigheter for deres finansiering av REDD+ i perioden 2008–2016, for å få mer presise data for disse givernes bidrag. Tallene viser et samlet bidrag fra de tre landene på 5,3 milliarder amerikanske dollar til REDD+ i perioden 2008–2016. Norge er den største giveren av de tre landene, med 51 prosent av midlene, etterfulgt av Tyskland (31 prosent) og Storbritannia (18 prosent)³⁴. For Storbritannias del utgjør bidrag til REDD+ 18 prosent av landets totale bidrag til klimafinansiering i utviklingsland i årene 2008–2016.

Giverlandene har ulike tilnærminger til REDD+. Kartleggingen som ble gjennomført av CGD i 2014, viste at mens Norges hovedtilnærming er å skape oppslutning om reduksjon av klimagassutslipp under klimakonvensjonen, knyttes REDD+ i Storbritannia, Tyskland og USA i større grad opp til mål om biodiversitet, bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse. Tyskland har påtatt seg tilleggsforpliktelser under konvensjonen om biologisk mangfold, og landets finansiering av REDD+ er tett knyttet til disse målene. Klima og miljødepartementet viser i brev til at utviklingsmålene, biodiversitet og andre økosystemtjenester også står sentralt i den norske støtten til REDD+.³⁵

Klima- og miljødepartementet opplyser videre at Parisavtalen og løfter fra privat sektor om å unngå avskoging i forbindelse med produksjonen av varer, legger til rette for andre kilder for finansiering av REDD+. Dette inkluderer skoglandenes egen finansiering av REDD+, multilaterale institusjoners støtte til REDD+ gjennom finansieringen av bærekraftig utvikling, og selskapers investeringer i bærekraftig landbruksproduksjon. Departementet viser til at det vurderer beslutningen i Det grønne klimafondet i 2017 om å teste ut resultatbasert finansiering av REDD+ med opp til 500 millioner amerikanske dollar som et betydelig gjennombrudd i arbeidet med å øke finansieringen av REDD+. Det grønne klimafondet er antatt å få en sentral plass i internasjonal klimafinansiering i årene framover.³⁶

4.3.4 Hvordan fordeler midlene og givene seg mellom REDD+-fond og programmer?

Fire multilaterale fond og programmer er dedikert til gjennomføringen av REDD+. Samarbeidsprogrammet Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) under Verdensbanken er det største av disse. Programmet har mottatt til sammen 767,2 millioner amerikanske dollar fra givere i henhold til tall fra CFU fra mai 2017. Av disse var 441 millioner amerikanske dollar i FCPF Karbonfondet, som betaler for oppnådde utslippsreduksjoner, mens 326 millioner amerikanske dollar var plassert i FCPF Readinessfondet.

FCPF har også størst antall givere, totalt 17. Norge og Tyskland har likevel markert seg som de største enkeltgiverne. Mens Norge og Tyskland står for snaut 50 prosent av midlene som er overført til FCPF Readinessfondet, hadde de samme to landene per mai 2017 bidratt med 80 prosent av midlene i FCPF Karbonfondet, ifølge tall fra CFU. Norge alene stod for 52 prosent av midlene i FCPF Karbonfondet. Dette bekrefter det generelle bildet av at et fåtall givere står for brorparten av finansiering til REDD+, og at Norge er sentral blant disse.

34) Beløpene er omregnet fra landenes egen valuta til amerikanske dollar basert på gjennomsnittlig valutakurs for henholdsvis norske kroner, euro og britiske pund sett opp mot amerikanske dollar i perioden 1. januar 2009–31. desember 2016. Gjennomsnittlig kurs er fastsatt ved hjelp av nettsiden valutakurser.no/kursutvikling.

35) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

36) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

Forest Investment Programme (FIP) hadde per mai 2017 mottatt til sammen 501 millioner amerikanske dollar i henhold til tall fra CFU. Dette gjør FIP til det nest største fondet blant de multilaterale fondene og programmene som er dedikert til REDD+. USA utgjorde i henhold til tall fra CFU den største giveren til fondet, med 33 prosent av overføringene. USA er etterfulgt av Norge med 28 prosent, og Storbritannia med 14 prosent av de innbetalte midlene.

UN REDD Programme utgjorde den tredje største multilaterale aktøren målt i mottatte midler per mai 2017, med totalt 280 millioner amerikanske dollar. 87 prosent av disse midlene var fra Norge.

Mens FCPF, FIP og UN REDD Programme var i drift fra 2008 og 2009, er Biokarbonfondets Initiative for Sustainable Forest Landscapes (ISFL) kommet til senere, og var i drift fra 2014. ISFL tester ut en landskapstilnærming til REDD+ i tre utvalgte pilotland: Etiopia, Colombia og Zambia. Giverne til fondet er Norge, Storbritannia, Tyskland og USA. I henhold til tall fra CFU hadde fondet mottatt til sammen 162 millioner amerikanske dollar per mai 2017. 66 prosent av midlene var fra Norge.

I tillegg til de fire multilaterale REDD+-aktørene har Norge også bidratt økonomisk til flergiverfondet Congo Basin Forest Fund som er administrert av Den afrikanske utviklingsbanken. Med et bidrag på totalt 82 millioner amerikanske dollar utgjorde Norge den største av tre givere (Canada, Storbritannia og Norge) til fondet. Norges investeringer i regionen er fra 2015 overført til den nyopprettede giverkoordineringsplattformen Central African Forest Initiative (CAFI). Ved utgangen av 2016 var 94 prosent av midlene i CAFI-fondet fra Norge. Totalt var det ved utgangen av 2016 49,2 millioner amerikanske dollar tilgjengelig i fondet.

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at flere givere har store bilaterale bistandsprogrammer i Kongobasseng-regionen som ikke framkommer av midlene i CAFI-fondet. Flere av disse giverne skal ha signalisert at de ønsker å støtte CAFI-programmer som er under planlegging. Blant disse er Verdensbanken som har signalisert muligheter for samfinansiering av programmer i regionen.³⁷

37) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

5 Hvordan er framdriften og resultatene for Klima- og miljødepartementets arbeid med målene for den norske satsingen?

5.1 Hva er oppnådd for mål 1 for satsingen om å bidra til at REDD+ omfattes av en ny internasjonal klimaavtale?

5.1.1 Inngår REDD+ i en ny internasjonal klimaavtale

Departementet vurderer mål 1 for den norske klima- og skogsatsingen som oppnådd med inkluderingen av REDD+ i klimaavtalen som ble vedtatt i Paris.³⁸ Avtalen oppfordrer til at reduksjon i klimagassutslipp gjennom økt opptak og lagring av karbon i tropisk skog i utviklingsland kan inngå i de nasjonale bidragene til klimamålene, og at land kan inngå internasjonalt samarbeid om dette. Avtaleteksten oppfordrer til bruk av rammeverket for REDD+ som er besluttet av partene til klimakonvensjonen.³⁹ Rammeverket består av konsensusbaserte beslutninger om REDD+ fattet av partene til klimakonvensjonen i perioden 2007–2015. REDD+ er ansett som det området hvor partene til klimakonvensjonen har kommet lengst i å enes om felles rammer for gjennomføringen av tiltaket.

Sentrale temaer for Norge i forhandlingene om REDD+

Klima- og miljødepartementet deltok i forhandlingene om REDD+ med en dedikert forhandler for skog som inngikk i Norges forhandlingsteam til klimakonvensjonen. Departementet peker i intervju på at sentrale temaer for Norge i forhandlingene om REDD+ var

- bestemmelser om det geografiske nivået for gjennomføringen av REDD+, som enten nasjonalt eller jurisdiksjonsbasert og ikke prosjektbasert
- resultatbaserte betalinger for utslippsreduksjoner, og ikke utelukkende støtte til kapasitetsbygging, altså fase 1 og fase 2 av REDD+
- sikringsmekanismer for å hindre skade på mennesker og natur i forbindelse med REDD+
- måling, rapporteringer og verifisering (MRV), og da blant annet åpenhet rundt metodebruk og bruk av et historisk referansenivå framfor trendframskrivninger
- en fasetilnærming til REDD+

Norges prioriteringer reflekteres etter departementets vurdering i stor grad i formuleringene i Parisavtalen. Dette var etter departementets vurdering ingen selvfølge når man ser på variasjonene i ulike aktørers posisjoner i årene med forhandlinger om REDD+. I proposisjonen for budsjettåret 2012 viste Utenriksdepartementet til at beslutningene om REDD+ under klimatoppmøtet i Cancún i 2010 bekreftet at det var enighet om å opprette en mekanisme for REDD+, og at denne ville ha en form som i all hovedsak var i tråd med de norske posisjonene.

Føringer for REDD+ i rammeverket besluttet av partene til FNs klimakonvensjon

REDD+ skogaktiviteter

Beslutningene som er fattet av partene til FNs klimakonvensjon om REDD+, åpner for at REDD+ omfatter fem ulike skogaktiviteter: reduksjon i klimagassutslipp fra avskoging, reduksjon i klimagassutslipp fra skogforringelse, bevaring av skog og

38) Prop. 1 S (2016–2017) om Klima- og miljødepartementet.

39) Prop. 115 S (2015–2016) Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendringer av 9. mai 1992.

karbonet som er lagret i den, bærekraftig skogforvaltning og økt karbonopptak i skog. De fem skogaktivitetene skal dekke skogsituasjonen i ulike land. Det er opp til utviklingslandene å velge hvilke aktiviteter de ønsker å gjennomføre som ledd i REDD+. For å motta resultatbaserte betalinger forutsetter imidlertid partene at landene inkluderer alle betydelige kilder til utslipp og opptak av klimagasser i skog i sitt REDD+-arbeid.

En fasetilnærming til gjennomføringen av REDD+

I henhold til rammeverket bør REDD+ gjennomføres i faser. Beslutningene identifiserer tre faser, hvor fase 1 består av å utarbeide nasjonale strategier eller handlingsplaner, politikk og tiltak, og å starte nødvendig kapasitetsbygging for blant annet måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner fra skog. I fase 2 skal politikken settes i verk og resultater oppnås. I fase 3 får landene så betalt for eventuelt dokumenterte og verifiserte utslippsreduksjoner.

Nasjonal REDD+-strategi

I henhold til beslutningene om REDD+ skal utviklingslandene etablere en nasjonal strategi eller handlingsplan for REDD+. Denne bør skissere hva som er årsakene til avskoging og skogforringelse, og hvordan forhold som landrettigheter, skogforvaltning, likestilling og miljømessige og sosiale hensyn vil håndteres i arbeidet.

Måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner

Betaling for resultater forutsetter at landene etablerer et system for måling, rapportering og verifisering (MRV) av klimagassutslipp og -opptak i skog og legger fram rapporter om oppnådde utslippsreduksjoner. Etableringen av et MRV-system innebærer blant annet å fastsette et referansenivå som utviklingen i klimagassutslippene eller opptakene i skogen kan måles opp mot. Videre innebærer et MRV-system at det etableres satellittovervåkning eller annet som gir relevant informasjon om utviklingen i skogdekket, og at det foreligger data om hvor mye karbon som kan lagres, eller allerede er lagret, i den aktuelle skogen. Ut fra dette beregnes det hvor store klimagassutslipp som følger av utviklingen i skogdekket. Det er et krav i beslutningene at utviklingslandene etablerer et nasjonalt, eller i første omgang subnasjonalt, referansenivå for utslipp av karbondioksid fra avskoging og skogforringelse.

Beslutningene gir utviklingslandene stor grad av fleksibilitet i utformingen av MRV-systemet. Systemene kan tilpasses nasjonale forhold og forvaltningshistorikk. Det gjenstår for fagmiljøene å avklare flere metodiske spørsmål om hvordan karbon-effekten av ulike skogtiltak bør beregnes. Det ligger derfor i beslutningene at systemene bør utvikles trinnvis, slik at data og metoder kan oppdateres i tråd med ny kunnskap og økt kapasitet i REDD+-landene. Forventningen tilbake er at REDD+-landene legger til rette for åpenhet om data og metoder for hvordan utslippsreduksjonene er beregnet. Landene kan velge om de vil legge fram MRV-rapportene og referansenivået til tredjepartsverifisering. I en verifisering blir metodene og utregningene som er lagt til grunn for de rapporterte resultatene, vurdert.

Miljømessige- og sosiale hensyn i REDD+

Sikringsmekanismene er prinsipper for miljømessige- og sosiale hensyn som landene skal fremme og støtte opp om i gjennomføringen av REDD+. Formålet med sikringsmekanismene er å legge til rette for at REDD+ ikke har negative konsekvenser på lokalsamfunn og miljø. FNs klimakonvensjon besluttet følgende sju sikringsmekanismer for REDD+ i 2010:

- REDD+ komplementerer og er konsistent med målene i nasjonale skogprogrammer og relevante internasjonale konvensjoner og avtaler.

- Skogforvaltningens strukturer er transparente og effektive, og i tråd med nasjonal lovgivning og suverenitet.
- REDD+ respekterer urbefolkningens og lokalsamfunns rettigheter og kunnskap og internasjonale deklarasjoner og nasjonale lover på området.
- REDD+ legger til rette for full deltakelse av berørte aktører og interessegrupper, særlig urbefolkningen og lokalsamfunn.
- REDD+-aktivitetene er forenelige med bevaring av naturskog og biologisk mangfold, og en bærekraftig utnytting av disse ressursene.
- REDD+ inkluderer tiltak for å unngå at oppnådde resultater reverseres.
- REDD+ inkluderer tiltak for å redusere risikoen for at reduksjon av klimagassutslipp i ett område blir erstattet med økninger i klimagassutslipp i andre områder (karbonlekkasjer).

Utviklingslandene skal i henhold til rammeverket utarbeide et sammendrag av hvordan sikringsmekanismene er overholdt, og framlegge dette sammen med annen resultatinformasjon. Landene skal i den sammenheng utvikle et system for å hente inn og behandle informasjon av relevans for sikringsmekanismene.

Resultatbaserte betalinger

Resultatbaserte betalinger skal bidra til at skoglandene har et økonomisk insitament for å gjennomføre REDD+ og oppnå resultater. For betalinger for utslippsreduksjoner er det krav om at utviklingslandene dokumenterer reduksjon i utslipp av karbondioksid fra tiltak i skog. Utviklingslandene skal samtidig levere et sammendrag om hvordan landet har håndtert sikringsmekanismene i sitt REDD+-arbeid.

Finansieringen av REDD+

Beslutningene om REDD+ fra klimakonvensjonen understreker at finansieringen av REDD+ bør være ny, tilstrekkelig og forutsigbar. Partene er enige om at finansieringen av REDD+-aktiviteter kan komme fra en rekke kilder: offentlig og privat sektor, bilateralt eller multilateralt. Finansieringen kan ha en markedsbasert eller ikke-markedsbasert tilnærming. En markedsbasert tilnærming inkluderer handel med klimakvoter. Det er enighet om at man kan utvikle en markedsbasert mekanisme, men dette er foreløpig ikke gjort under klimakonvensjonen. Klima- og miljødepartementet framhever i brev at status for finansieringen av REDD+ er påvirket av de mer generelle diskusjonene om klimafinansiering under FNs klimakonvensjon, og at situasjonen på dette området derfor ikke er særegen for REDD+. ⁴⁰



På klimatoppmøtet i Paris i 2015 kom partene til FNs klimakonvensjon fram til en ny global klimaavtale, Parisavtalen. Avtalen oppfordrer til klimatiltak i skog og bruk av føringene fra klimakonvensjonen for REDD+. Med dette var et sentralt mål for den norske klima- og skogsatsingen nådd. Foto: FNs klimakonvensjon

40) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

5.1.2 Hva er de sentrale risikofaktorene ved rammeverket som er besluttet for REDD+ under klimakonvensjonen?

Flere forhold har vært gjenstand for ulike posisjoner i forhandlingene om REDD+ under klimakonvensjonen. Beslutningene er som et resultat pekt på som i for liten grad å avgrense og avklare krav til gjennomføringen av REDD+. ⁴¹ Revisjonen har i lys av dette i intervju med Klima- og miljødepartementet tatt opp det som var sentrale spørsmål for Norge i forhandlingene om REDD+, og tilfeller der mangelfulle avklaringer i beslutningene og svakheter i praktiseringen av rammeverket utgjør en risiko for effekten av REDD+.

Risiko knyttet til forutsigbar og tilstrekkelig finansiering til REDD+

Det er ikke avklart hvordan REDD+ skal finansieres. Dette utgjør etter Klima- og miljødepartementets vurdering den største gjenværende risikoen for REDD+ og effekten av den norske klima- og skogsatsingen. Også Storbritannia og Tyskland viser i brev til Riksrevisjonen til mangelfull finansiering av REDD+ som en sentral risikofaktor.

Finansieringen av REDD+ er behandlet i et forhandlingsspor som har sett på klimafinansieringen generelt. Departementet viser i intervju til at avklaring av byrdefordelingsprinsipper og institusjonelle løsninger for klimafinansiering har vært politisk omstridt, og at det har vært sterke meninger om disse spørsmålene hos flere parter. Kvotemarkeder der også REDD+ inngår, er ifølge Klima- og miljødepartementet fremdeles aktuelt, men dominerer ikke diskusjonen på samme måte som ved oppstarten av arbeidet med REDD+ i 2008.

Uavklarte spørsmål knyttet til hvem som kan avskrive resultatene av REDD+

Det er ifølge Klima- og miljødepartementet foreløpig ikke avklart hvordan resultatene av REDD+ skal integreres i lands rapportering til klimakonvensjonen, og dermed om givere til REDD+ vil betale for utslippsreduksjoner som kan avskrives mot nasjonale forpliktelser under Parisavtalen.

I forbindelse med forhandlingene om Parisavtalen ble det klart at alle land har et ansvar for å bidra til klimamålene i henhold til hva som er politisk mulig i det enkelte land. Det gjør det relevant for utviklingslandene å gjennomføre REDD+ som et nasjonalt tiltak, uten salg av klimavoter. De fleste REDD+-relaterte tiltak som er meldt inn til klimakonvensjonen, er ifølge departementet nasjonale tiltak og ikke internasjonalt samarbeid.

Departementet viser i brev til at det vurderer det som positivt at alle land i henhold til Parisavtalen skal rapportere om nasjonale bidrag til reduksjon i klimagassutslipp. Dette gir land med tropisk skog et insentiv til å redusere utslipp fra skogsektoren, utover insentivet om internasjonal klimafinansiering. ⁴²

Risiko knyttet til det geografiske omfanget av REDD+

Klima- og miljødepartementet peker i *Overordnet virksomhetsplan* for 2017 på risiko relatert til det geografiske omfanget på REDD+-arbeidet. Ifølge departementet representerer risikoen knyttet til finansieringen av REDD+ også en trussel mot REDD+ som en nasjonal eller jurisdiksjonsbasert tilnærming, som Norge har vært en forkjemper for i forhandlingene.

41) *The Consolidated Guide to the REDD+ Rules under the UNFCCC*, Baker & McKenzie Law for Development Initiative, november 2014.

42) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

Klima- og miljødepartementet utdyper denne risikoen i intervju ved å vise til at noen aktører ønsker en prosjekttilnærming til REDD+ og argumenterer fortsatt for dette i internasjonale fora. Det er også lagt til rette for salg av utslippsreduksjoner fra en prosjekttilnærming til REDD+ på det frivillige kvotemarkedet. Ved en prosjekttilnærming vil klimaeffekten av bevaring av skog i ett område kunne utlignes av hogst av skog i et annet. Dersom det skulle åpnes for en prosjekttilnærming i flere fora, vil det ifølge departementet utgjøre en risiko for klimaeffekten av REDD+, og det vil være et tilbakeslag for enigheten oppnådd under klimakonvensjonen. Klima- og miljødepartementet viser i brev til at de større bilaterale og flernasjonale samarbeidene om REDD+ imidlertid allerede legger til grunn en nasjonal eller subnasjonal gjennomføring av REDD+. ⁴³

Etter Klima- og miljødepartementets vurdering innebærer og forutsetter REDD+ en tverrgående nasjonal reformagenda. Erfaringene fra en prosjekttilnærming i tiårene før REDD+, hadde vist at en nasjonal tilnærming til spørsmålet om skogbevaring og klima var nødvendig for at tiltakene skulle ha effekt utover et begrenset geografisk område og tidsrom. Endringer og reformer på myndighetsnivå er etter departementets erfaring langt mer krevende enn en prosjekttilnærming. Myndighetene i skoglandene må være i førersetet, og det er ifølge Klima- og miljødepartementet begrenset hva giverland som Norge kan gjøre for å påvirke framdriften.

Risiko knyttet til beregning av resultatene

Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at metodene som legges til grunn for beregning av resultater, er avgjørende for å sikre at det betales for faktiske reduksjoner i avskoging og klimagassutslipp, og ikke for en opprettholdelse av status quo. Beslutningene i klimakonvensjonen åpner for flere mulige løsninger på hvordan utslippsreduksjoner kan beregnes og betalingen for resultater foretas. Dette har gjort det nødvendig for departementet å engasjere seg i utarbeidelsen av metode-rammeverkene for resultatbaserte betalinger i fora som vil kunne finansiere REDD+-aktiviteter, for å sikre at miljøintegriteten ivaretas. Et eksempel på dette omtales nærmere under punkt 5.2.2. Departementet viser i brev til at det også vurderer rammene som i 2017 ble vedtatt for betaling for utslippsreduksjoner fra REDD+ i Det grønne klimafondet som solide fra et miljøperspektiv. ⁴⁴

Risiko knyttet til sosiale og miljømessige sikringsmekanismer

Ifølge departementet er kravene til sikringsmekanismer på et overordnet nivå på plass i beslutningene om REDD+ under klimakonvensjonen, men det gjenstår å få dem satt i verk og få en god praksis på området. Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at Norge er det landet som har presset hardest på for sikringsmekanismer i REDD+. Forhandlingene om sikringsmekanismer har imidlertid vært politisk krevende, og departementet erkjenner at Norges ambisjoner med hensyn til sikringsmekanismer er høyere enn hva beslutningene i klimakonvensjonen så langt reflekterer. Klima- og miljødepartementet viser i brev til at det er en allmenn utfordring at Norges ambisjoner for den internasjonale bærekraftsagendaen er høyere enn hva Norge får gjennomslag for. ⁴⁵

Departementet opplyser at det i 2017 fortsatt jobbes med å få land til å rapportere i tråd med klimakonvensjonens krav fra 2013 om dokumentasjon av overholdelsen av sikringsmekanismene. Føringene fra FNs klimakonvensjon om sikringsmekanismer i

43) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

44) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

45) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

REDD+ er noe alle land som gjennomfører REDD+ under klimakonvensjonen må forholde seg til. Flere REDD+-land oppfatter ifølge departementet likevel kravene til sikringsmekanismer og rapportering på dette som innblanding i nasjonalt selvstyre og derfor noe som bør ligge utenfor klimakonvensjonens område. Kravene til sikringsmekanismer som ble besluttet under klimakonvensjonen, er som et resultat av dette blitt svært overordnede og kan kvitteres ut med en relativt kort rapport til klimakonvensjonen.

En kontroll av dokumentasjonen publisert på klimakonvensjonens *Lima REDD+ Information Hub*, som skal legge til rette for åpenhet rundt resultatbaserte betalinger og resultater i REDD+, bekrefter departementets uttalelser i intervju. Per november 2017 har tre land, Brasil, Ecuador og Malaysia, rapportert til klimakonvensjonen om framdrift og resultater i REDD+. Som vist til i punkt 6.5.1 har Brasil bare rapportert om overholdelsen av sikringsmekanismene for perioden 2006–2010.

Klima- og miljødepartementet påpeker at FN og Verdensbanken har sine egne sikringsmekanismer, for både miljømessige og finansielle forhold, som er utviklet over lang tid, og som Norge mener er gode. De multilaterale aktørenes rutiner og krav er ifølge departementet derfor en god løsning for å ivareta sikringsmekanismene i gjennomføringen av REDD+ på kort sikt. Departementet legger i brev til at det er et generelt krav til alle mottakere av midler fra den norske klima- og skogsatsingen at mottaker har sikringsmekanismer.⁴⁶ Se også punkt 6.5.1 for mer om sikringsmekanismene i Amazonasfondet som mottar norske betalinger til Brasil.

5.2 Hva er oppnådd for mål 2 for satsingen om kostnadseffektive, tidlige og målbare utslippsreduksjoner?

5.2.1 Hva er oppnådd for mål 2 gjennom bilaterale samarbeid?

Den norske klima- og skogsatsingen har inngått elleve bilaterale samarbeid om REDD+, jf. figur 2.

Figur 2 Avtaleperiode og utbetalinger per desember 2016 for bilaterale samarbeid inngått av den norske klima- og skogsatsingen, tall i millioner kroner

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Utbetalt fra Norge	Herav betalinger for utslippsreduksjoner
Brasil														7439,1	7246,2
Tanzania														360,5	
Guyana														1056,7	977,4*
Indonesia														1121,9	
Mexico														116,4	
Vietnam														152,6	
Etiopia														252,6	
Peru														142,7	
Liberia														171,4	
Ecuador														8,5	
Colombia														133,5	105,4

* Av dette er 589,4 millioner kroner på en sperret konto og er forbeholdt utvikling av rene og fornybare energikilder, inkludert vannkraftverket Amaia Falls.

Kilde: Klima- og miljødepartementet (avtaleperioder) og *Norsk bistand i tall* (utbetalinger).

46) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

For åtte av de bilaterale samarbeidene legger avtalene til grunn at det skal betales for utslippsreduksjoner fra Norge. For de tre øvrige (Tanzania, Vietnam og Mexico) har samarbeidet utelukkende vært konsentrert om tilrettelegging for utslippsreduksjoner og systemer for måling, rapportering og verifisering av resultater.

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at alle samarbeidslandene med unntak av Brasil, har fått betalt for resultater oppnådd i fase 1 og fase 2 av REDD+, som vil si tilretteleggingen for fase 3 og betaling for dokumenterte og verifiserte utslippsreduksjoner fra skog.⁴⁷

Norge har betalt tre samarbeidsland for utslippsreduksjoner

Norge har betalt for oppnådde utslippsreduksjoner fra skog i totalt tre land: Brasil, Guyana og Colombia. Av totalt 8,3 milliarder kroner i betaling for utslippsreduksjoner per 31. desember 2016, var 87 prosent betalt ut for resultater i Brasil. I tillegg betalte Norge Brasil i 2017 350 millioner kroner for resultater oppnådd i skogåret 2016. Guyana hadde ved utgangen av 2016 mottatt 977,4 millioner kroner i betaling for opptak av karbon i skog siden 2009, mens Colombia mottok sin første betaling for utslippsreduksjoner i 2016, på 105,4 millioner kroner, for utslippsreduksjoner i 2013/2014.

Brasil

Brasil har mottatt hele beløpet som var forespeilet for betaling for resultater i det bilaterale samarbeidets første periode, 2008–2015. Brasil kunne dokumentere utslippsreduksjoner fra redusert avskoging ved avtaleinngåelsen i 2008, og gikk dermed rett til fase 3 av REDD+. Brasil har i hele perioden for det bilaterale samarbeidet med Norge kunnet vise til avskogingstall for Brasils del av Amazonas som ligger under referansenivået for Brasil – se også punkt 6.2.1. Referansenivået brukes til å vurdere om landet er kvalifisert for resultatbaserte betalinger. Ambassaden i Brasil, som har forvaltningsansvaret for samarbeidet, framhever at mye allerede lå til rette for gjennomføring av tiltak innen avskoging i Brasil ved oppstarten av det bilaterale samarbeidet – se også punkt 6.1.

Brasil trekkes fram av Klima- og miljødepartementet som et land som har lyktes med å ta en forenklet tilnærming til REDD+ som et første steg. Metodikken for beregning av utslippsreduksjoner og resultatbaserte betalinger har vist seg å være effektiv og gjennomførbar. Samtidig peker departementet på at Brasil er et unntak i så måte. Av ulike årsaker har andre bilaterale og multilaterale samarbeid vist seg å være mer kompliserte.

Det er de nasjonale avskogingstallene for Brasils del av Amazonas som legges til grunn for størrelsen på de resultatbaserte betalingene fra Norge. Skog i øvrige deler av Brasil er ikke inkludert. Avtalen mellom norske og brasilianske myndigheter fra 2008 om samarbeidet mot avskoging legger opp til at Brasil skal jobbe med å utvikle måle- og rapporteringssystemer for avskoging på nasjonalt nivå og som også inkluderer skogforringelse. Dette foreligger ikke per 2017 – se også punkt 6.4.1.

I Klima- og miljødepartementets beslutningsnotat for utbetalinger til Amazonasfondet for 2015 og 2016 inngår det ikke en vurdering av Brasils overholdelse av sikringsmekanismene i beregningen av Norges betalinger for resultater. Dette er heller ikke påkrevd ut fra avtalene om det bilaterale samarbeidet. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at de i beslutningsnotatet for 2017 referer til Amazonasfondets sikringsmekanismer.⁴⁸

47) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

48) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.



I desember 2007 annonserte daværende statsminister Jens Stoltenberg at Norge ville ta en lederrolle i arbeidet under FNs klimakonvensjon med å prøve ut tiltak for å redusere klimagassutslippene fra hogst av tropisk skog. Brasil var et land som hadde vist at høy avskoging og tilhørende CO₂-utslipp kunne reduseres gjennom politiske tiltak. Foto: Klima- og miljødepartementet

I intervju viser Klima- og miljødepartementet til at sikringsmekanismer er politisk sensitivt i samarbeidslandene, og at departementet derfor håndterer blant annet press på urfolks rettigheter i Brasil bak lukkede dører i uformelle samtaler. Amazonasfondets oppfølging og videreformidling av informasjon om sikringsmekanismene, er blant temaene som er fulgt opp i årlig møte mellom Norge og Den brasilianske utviklingsbanken, som forvalter Amazonasfondet. Norge har i dialogen med Amazonasfondet etterspurt mer åpenhet og informasjon fra fondet om sikringsmekanismene. Situasjonen for urfolks rettigheter i Brasil er etter departementets vurdering alvorlig. Samtidig er det gjort store framskritt i Brasil. Det sentrale spørsmålet for sikringsmekanismer er etter departementets vurdering om tiltakene for å hindre avskoging har skadet eller gavnet urfolk. Hvis svaret er at tiltakene ikke har vært negative for urfolk, bør utbetalingene etter departementets vurdering fortsette.

Ambassaden viser til at Brasils reduksjon i avskoging er betydelig mer verdt enn midlene som kommer fra Norge. Størrelsen på utbetalingene gir derfor i første rekke et politisk signal. Målet om redusert avskoging i Brasil er ifølge ambassaden et krevende oppdrag fordi det forutsetter en politisk prosess i et stort land med en føderal struktur og med mange aktører involvert. Politisk dialog framheves som viktig i dette arbeidet, samtidig som det ifølge ambassaden er klare begrensninger i hva Norge kan og bør gjøre.

Den største risikoen for klima- og skogsatsingen i Brasil er ifølge intervju med ambassaden at nasjonale myndigheter mister interessen og motivasjonen, og dermed nedprioriterer REDD+. Brasil har kompetansen og kapasiteten til å gjennomføre tiltak mot avskoging. Lav politisk prioritering av REDD+ er likevel en risiko som kan øke etter hvert som avskogingen reduseres og ytterligere tiltak blir mer krevende å gjennomføre. Ambassaden har derfor rettet oppmerksomhet mot politisk prioritering av REDD+ hos brasilianske myndigheter, slik denne prioriteringen kommer fram i politiske vedtak og innsats. Risikoen for redusert politisk prioritering av REDD+ pekes også på i

rapporteringen fra ambassaden til Klima- og miljødepartementet og i beslutningsnotater om utbetalinger til Brasil. Klima- og miljødepartementet gir i brev uttrykk for at departementet deler ambassadens betraktninger, og at de nevnte forholdene er kommunisert i blant annet St.prp. nr. 1 (2008-2009).

Guyana

De resultatbaserte betalingene til Guyana stoppet opp etter valget av ny regjering i Guyana i 2015 og var i august 2017 foreløpig ikke tatt opp igjen. Betalingene stoppet opp i påvente av en avklaring av hvorvidt den nyinnsatte regjeringen ville videreføre arbeidet med REDD+ og landets grønne vekststrategi. Det kommer fram av Klima- og miljødepartementets landstrategi for Guyana fra 2016 at den norske klima- og skogsatsingen har betalt Guyana for resultater som er oppnådd i perioden 2009–2012.

Guyana var ved avtaleinngåelsen et land med høyt skogdekke og lav avskoging, og de betales i det bilaterale REDD+-samarbeidet med Norge for å holde avskogingstallene lave, jf. avtalen mellom norske og guyanske myndigheter fra 2009 og tilhørende vedlegg. Også Guyana gikk derfor rett til fase 3 ved inngåelsen av det bilaterale samarbeidet i 2009. Klima- og miljødepartementet skriver i sin landstrategi for Guyana fra desember 2016 at Guyana hvert år har innfridd indikatorene om lav avskoging, selv om avskogingen har gått noe opp i årene samarbeidet har funnet sted. Departementet viser i brev til at avskogingstallene for 2017 likevel var de laveste siden det bilaterale samarbeidet ble inngått.

Beregningen av de resultatbaserte betalingene til Guyana fra Norge kombinerer en vurdering av utviklingen i avskogingsraten, indikatorer for skogforringelse og tilrettelegging for økt karbonopptak i skog. Det gjøres også en vurdering av indikatorer for godt styresett og inkluderende beslutningsprosesser, som inngår i sikringsmekanismene for REDD+. Beregningmetoden framgår av avtalen om samarbeidet fra 2009 med tilhørende vedlegg.

De resultatbaserte betalingene skal i henhold til samarbeidsavtalen investeres i gjennomføringen av landets grønne vekststrategi. Av de norske betalingene er 388 millioner kroner overført til det nasjonale REDD+-fondet. Departementet skriver i landstrategien for Guyana i desember 2016 at om lag halvparten av disse midlene var utbetalt til godkjente prosjekter i Guyana. I brev fra februar 2018 opplyser departementet at andelen milder som står ubrukt i GRIF-fondet var redusert til om lag 24 millioner kroner ved utgangen av 2017. Ytterligere 590 millioner kroner var avsatt på en sperret konto forbeholdt støtte til ren energi og byggingen av et vannkraftverk som skal gi Guyana tilgang på ren energi innen 2025. Byggingen har vært omstridt, også fra et miljøperspektiv, og har blitt utsatt på grunn av manglende kapital.

Klima- og miljødepartementet viser i sin landstrategi for samarbeidet fra desember 2016 til at Guyana ikke har oppfylt styresettindikatorene for REDD+ for 2014–2015. Dette begrunnes blant annet i at Guyanas lovgivning for urfolk er kritisert for å bryte med internasjonale forpliktelser. Mens notatet viser til grunn til forsiktig optimisme om politisk utvikling, også med hensyn til urfolk, understrekes det at gjennomføringskapasiteten til Guyana utgjør en stor risiko for REDD+.

Klima- og miljødepartementet påpeker i intervju at det er særlig krevende å håndtere samarbeidsland hvor det er manglende måloppnåelse på grunn av den politiske situasjonen. Samarbeidslandene til den norske klima- og skogsatsingen er i all hovedsak demokratier der det forekommer skifter i politisk ledelse som kan påvirke viljen til samarbeid og prioriteringen av REDD+. En gjennomgang av rapporteringen i 2017 fra spesialutsendingene til klima- og skogsatsingen viser at usikkerhet rundt, og

konsekvensen av, lav politisk prioritering av REDD+ er et tema i flere av samarbeidene. Departementet skriver i brev at lav eller redusert politisk prioritering av REDD+ i samarbeidsland er en risiko som har vært kjent siden oppstarten av den norske klima- og skogsatsingen, og at Stortinget er gjort oppmerksom på denne risikoen siden satsingen ble igangsatt.⁴⁹

Klima- og skogsatsingens alternativer ved manglende politisk prioritering begrenser seg ifølge departementet i stor grad til å avvente situasjonen og norske utbetalinger, og forsiktig støtte opp om kreftene som ønsker en fortsatt prioritering av arbeidet mot avskoging. Ut fra departementets vurdering er det stort sett kontraproduktivt for Norge og andre å gå hardt ut overfor samarbeidslandene. I stedet forsøker Norge å «dytte forsiktig», fortrinnsvis i interne diskusjoner, for eksempel i landbrukspolitikken, for å bidra til utvikling i riktig retning. Det eneste reelle maktmiddelet Norge har ved mangelfull framdrift, er å holde tilbake utbetalinger. Det hjelper ikke på framdriften, men reduserer risikoen Norge tar i klima- og skogsatsingen, ifølge departementet.

Også tyske og britiske myndigheter viser i brev til politisk prioritering og gjennomføringsevne i REDD+-land som en sentral risikofaktor og erfaring fra REDD+-arbeidet generelt. Skiftende politiske prioriteringer har vist seg å kunne føre til forsinkelser eller undergrave tidligere oppnådde resultater. Dette medfører en risiko for giverlandene for mangelfull framdrift og resultater av pengene som investeres. Britiske myndigheter trekker i den sammenheng også fram at ideen om REDD+ som et virkemiddel for raske og kostnadseffektive utslippsreduksjoner til dels har vist seg å være feil. I stedet har REDD+ vist seg å være en kompleks prosess som forutsetter både politisk prioritering og faglig kompetanse og gjennomføringsevne i landene for å oppnå resultater. Kompleksiteten trekkes også fram av tyske myndigheter som en faktor som bidrar til sårbarhet med hensyn til framdrift, på den måten at giverland og internasjonal finansiering bare er én av mange komponenter som må være på plass.

Colombia

Etter en reduksjon i avskogingstallene over flere år har avskogingstallene i Colombia igjen økt. Ambassaden i Colombia rapporterte i 2017 om de foreløpige avskogingstallene for 2016. Disse viste en vekst i avskogingen, med en økning på 44 prosent i avskogingen fra 2015 til 2016. Det pekes i rapporten fra spesialutsendingen på at en stor andel av avskogingen har funnet sted i Colombias del av Amazonas, men at dette også var forventet ut fra at fredsprosessen i landet hadde ledet til et maktvakum i områder tidligere kontrollert av FARC-geriljaen. Dette var en forventet situasjon som myndighetene i Colombia var forberedt på at ville kunne føre til økt press på skogen i en overgangsperiode. Tiltak er satt inn for å håndtere dette. De bilaterale samarbeidene med Colombia, Brasil, Peru og Ecuador er alle ment å verne om skogen i Amazonas, som ligger innenfor landegrensene til alle fire land.

Colombia hadde ikke rapportert om overholdelsen av sikringsmekanismene ved Norges første betaling for resultater i 2016. Det opplyses i Prop. 1 S (2017–2018) at Colombia har kommet langt i å ferdigstille sin rapportering på sikringsmekanismene.

Forsinkelser i betaling for utslippsreduksjoner i fem samarbeidsland

Betaling for reduserte utslippsreduksjoner har ikke startet opp og er forsinket i fem samarbeidsland: Indonesia, Etiopia, Ecuador, Peru og Liberia. Mens Indonesia etter planen skulle motta betaling for utslippsreduksjoner fra og med 2014, var Etiopia ifølge avtalen ment å kunne være aktuelt for betaling for utslippsreduksjoner fra 2016. Peru skulle etter planen motta betaling for utslippsreduksjoner for første gang i 2017. Klima-

49) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

og miljødepartementet opplyser at det anslås at de første betalingene for utslippsreduksjoner til Peru vil kunne finne sted i 2018/2019. Samarbeidet med Ecuador, som etter planen skulle motta betaling for utslippsreduksjoner fra 2015, er ikke satt i gang, på grunn av forsinkelser i avtaleinngåelsen mellom Ecuador og Tyskland. Avskogingstallene for Ecuador i perioden 2013–2015 har ifølge departementet i brev vist en nedgang som gjør landet kvalifisert til å motta betalinger for reduserte klimagassutslipp. Avtalen med Ecuador er imidlertid basert på at Norge og Tyskland sammen skal betale for oppnådde utslippsreduksjoner.

Tall fra Klima- og miljødepartementet for utbetalinger i de bilaterale samarbeidene viser at avviket mellom planlagte og faktiske utbetalinger er størst for klima- og skogsatsingens samarbeid med Indonesia. Indonesia skulle i henhold til avtalen for 2010–2016 ha mottatt betaling for oppnådde utslippsreduksjoner fra og med 2014. På grunn av forsinkelser og manglende resultater har Norge kun gitt midler til fase 1 og fase 2 i Indonesia. Totalt var 16 prosent av de forespeilede midlene for samarbeidet med Indonesia utbetalt ved utgangen av 2016.

Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at erfaringen er at gjennomføringen av de bilaterale samarbeidene gjerne tar lengre tid enn det samarbeidslandene klarte å forutse eller ville nedfelle skriftlig da avtalene ble inngått. Dette var ifølge departementet også blant risikoene som ble kommunisert til Stortinget ved oppstarten av satsingen. Risikoen for forsinkelser i de bilaterale samarbeidene løftes også fram i Klima- og miljødepartementets overordnede virksomhetsplan for 2016 og 2017.

Status for de andre bilaterale samarbeidslandene

Tre bilaterale samarbeid er avsluttet eller i ferd med å avsluttes. Dette gjelder for samarbeidet med Tanzania, Vietnam og Mexico. For samarbeidet med Tanzania og Vietnam, som begge mottok støtte til tilrettelegging for REDD+, har framdriften ikke vært som forventet. Det pekes i rapporteringen fra ambassadene på at lavt politisk eierskap til REDD+ i landene er en årsak til dette. Samarbeidet med Mexico var begrenset til støtte til utvikling av måle-, rapporterings- og verifiseringsmetoder for klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse.

5.2.2 Hva er oppnådd for mål 2 gjennom bidrag til multilaterale fond og programmer?

Multilaterale fond og programmer bistår land i de forberedende fasene av REDD+, fase 1 og fase 2. Over tid har multilaterale institusjoner også fått en rolle i betalingen for resultater i fase 3 av REDD+. Se også punkt 4.3.4 for mer informasjon om de multilaterale aktørene i REDD+.

Hva er resultatet av multilaterale fond og programmer som bidragsytere til fase 1 og fase 2 av REDD+?

Flere land enn det er midler til

Data fra de multilaterale fondene og programmene som er støttet av den norske klima- og skogsatsingen, viser at flere har knyttet til seg et stort antall land som ønsker støtte til REDD+-aktiviteter. UN REDD Programme og FCPF Readinessfondet har flest partnerland, henholdsvis 64 og 45. Departementet viser i intervju til at det var en bevisst strategi å inkludere så mange land som mulig i de multilaterale fondene og programmene for å vise at det er interesse for REDD+ i utviklingslandene. Dette var vurdert som viktig for framdriften i forhandlingene om REDD+ under klimakonvensjonen og inkluderingen av REDD+ i en ny klimaavtale.

Det var ifølge departementet likevel forstått at det ville kreve betydelig mer finansiering å fullføre REDD+-arbeidet i alle disse landene, og at enkelte land måtte antas å falle fra av økonomiske og politiske grunner. Det er vitenskapelig belagt av FNs ekspertpanel at alle tropiske land bør være med i REDD+ for å oppnå ønsket klimaeffekt. Problemet er derfor etter Klima- og miljødepartementets vurdering ikke primært for stor deltakelse i de multilaterale fondene og programmene, men for lite penger til finansieringen av REDD+. Samtidig bidro investeringene i disse landene ifølge departementet i brev til mye bra teknisk arbeid.⁵⁰

Klima- og miljødepartementet legger i brev til at det var en bevisst strategi å jobbe multilateralt fordi Norge ikke har kapasitet til å jobbe bilateralt i alle viktige land. Klima- og skogsatsingen følger her den samme strategien som for norsk bistand for øvrig. Til grunn for denne strategien lå også et ønske om å få alle relevante land i gang med REDD+, om enn på et lavere enn ideelt støttenivå. Dette skulle blant annet bidra til at land var klare til å skalere opp sitt REDD+-arbeid dersom mer midler til betaling for resultater skulle bli tilgjengelig, og dessuten redusere risikoen for karonlekkasjer mellom land.

Utfordringer knyttet til framdrift

Tall fra FCPF Readinessfondet viser at det per juni 2017 er 9 av 45 samarbeidsland som har rapportert inn til fondet at de har fullført det innledende arbeidet med REDD+. Det varierer når disse landene startet gjennomføringen av fase 1. Oversikten viser at 14 land startet gjennomføringen i 2013 eller tidligere. Den uavhengige evalueringen av FCPF fra 2016 peker på at det har vært en betydelig lavere utbetalingsrate fra FCPF Readinessfondet enn hva antallet avtaler tilsier.

Utenriksdepartementet viser i brev til at flere forhold trekkes fram i den uavhengige evalueringen av FCPF fra 2016 som årsaker til lave utbetalinger. Blant disse er manglende forståelse fra landenes side om de ulike multilaterale organisasjonenes prosedyrer og rammeverk, manglende klarhet i hvilke standarder som skal legges til grunn, usikkerhet om framtidig finansiering av utslippsprogrammer, manglende systemer på nasjonalt nivå, manglende tillit mellom partene og teknisk utfordrende metoderammeverk. Evalueringen konkluderer ifølge departementet med at FCPF likevel har vært et effektivt instrument for å sette i gang nasjonale REDD+ prosesser og har generert kunnskap og erfaringer som er nyttige i det videre arbeidet med REDD+.⁵¹

Resultatene av arbeidet til de multilaterale aktørene med fase 1 og fase 2 av REDD+ er ifølge Klima- og miljødepartementet sammensatt. Departementet viser i intervju til at de multilaterale aktørene, FCPF Readinessfondet, UN REDD Programme og FIP, ikke har vært særskilt effektive i å bidra til endring i nasjonal politikk i sitt arbeid. Erfaringene underbygger ifølge departementet nødvendigheten av et betydelig nasjonalt eierskap for å hente ut gevinsten av de multilaterale aktørenes bidrag og oppnå resultater i REDD+. Landenes interesse for å gjennomføre REDD+ kan være motivert av andre hensyn enn skogbevaring og klima. Da er det krevende å opprettholde interesse og framdrift i arbeidet.

Det er departementets oppfatning at Norge har lyktes bedre i det bilaterale arbeidet enn gjennom de multilaterale programmene, eventuelt i form av en kombinasjon av

50) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018. Også neste avsnitt er basert på denne kilden.

51) Utenriksdepartementet (2018) *Kommentarer fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonens undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen*, 9. februar 2018.

bilateral, multilateral og multi-bi-støtte. Bortsett fra satsingen i FCPF Karbonfondet har klima- og skogsatsingen som en konsekvens gått fra å investere mye midler og ressurser i multilaterale satsinger til å spisse ressursene mot multilaterale institusjoners innsats i enkeltland som Norge også har inngått bilaterale intensjonserklæringer med.

Departementet viser i brev til at det er flere år siden departementet forpliktet mer midler til FCPF Karbonfondet. Departementet mener fondet må vise til resultater i form av flere kjøpsavtaler og verifiserte utslippsreduksjoner som utløser betalinger under avtalene før Norge kan forplikte ytterligere midler til fondet.⁵² Se også punkt 4.3.4.

Utfordringer knyttet til koordinering mellom aktørene

Data fra de multilaterale fondene og programmene viser at det er stor grad av overlapp i hvilke land fondene og programmene opererer i. 42 land samarbeider med mer enn ett av de multilaterale REDD+-fondene og programmene. En oversikt fra FCPF Readinessfondet viser at totalt 16 land samarbeider med både FIP, UN REDD Programme og FCPF Readinessfondet om REDD+. To av disse prøver i tillegg ut Biokarbonfondets ISFL. FIP utvidet antallet samarbeidsland fra 8 til 23 i 2015.

Flere aktører som er intervjuet i revisjonen, som representanter for det britiske Direktoratet for internasjonal utvikling (DFID) og Verdensbanken i Etiopia, peker på utfordringer knyttet til koordinering av innsatsen til de multilaterale fondene og programmene. Blant utfordringene som ble pekt på, var mangelfull koordinering på landnivå og tilfeller av overlapp i myndighetenes henvendelser om bistand fra de multilaterale aktørene. Utfordringene utgjør en risiko for overlapp i innsatsen til de multilaterale fondene og programmene.

Departementet viser i intervju til at Norge har forsøkt å håndtere utfordringer i koordineringen i sin dialog med de multilaterale fondene og programmene og myndighetene i samarbeidslandene, men at dette er krevende. Det er opp til samarbeidslandets myndigheter å opprette kontakt med de multilaterale fondene og programmene. Da er det også primært et internt anliggende for disse landene å koordinere henvendelser fra de ulike delene av statsforvaltningen.

En ytterligere utfordring i koordineringen og bruken av multilaterale institusjoner er at de forskjellige multilaterale institusjonenes tilnærming til REDD+ er påvirket av giverlandenes til dels ulike politiske prioriteringer i tilnærmingen til skog. Departementet viser i intervju til at det varierer mellom fondene og programmene om Norge og klima- og skogsatsingen har fått gjennomslag for sine standpunkt om innretningen av REDD+. Mens Klima- og miljødepartementet mener det har oppnådd mye i FCPF Karbonfondet, har utviklingen i FIP tatt en annen retning enn hva Norge foretrekker. Innretningen av FIP reflekterer ifølge departementet en tilnærming til skogbevaring som blant andre USA har vært en sentral representant for. Økonomisk utnyttning av skogen og utviklingsaspektet har en større plass i FIP enn hva departementet vurderer som formålstjenlig og i tråd med beslutningene om REDD+ under klimakonvensjonen. Departementet mener det har støtte i designdokumentet for fondet for at FIP burde vært mer integrert i den øvrige REDD+-arkitekturen og hatt et tydeligere resultatfokus⁵³.

52) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

53) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

Hva er resultatet av multilaterale fond og programmer som bidragsytere i fase 3 av REDD+?

Per 2017 er det ikke betalt for utslippsreduksjoner fra REDD+ gjennom multilaterale fond og programmer. Enkelte multilaterale institusjoner blir imidlertid tilrettelagt for å kunne håndtere slike utbetalinger i framtiden.

Departementet opplyser i intervju at det har vært en prioritert oppgave for klima- og skogsatsingen å bidra til etableringen av et regelverk for resultatbaserte betalinger i de multilaterale fondene og programmene, slik at resultatbaserte betalinger, når disse etter hvert gjennomføres, gjøres på riktig grunnlag og ikke politiseres. Departementet viser i den forbindelse til at det vurderer metoderammeverket som er utarbeidet for resultatbaserte betalinger i FCPF Karbonfondet i Verdensbanken som en suksess. Rammeverket bidrar til en detaljering og innstramming av prinsippene som er fastlagt i beslutningene om REDD+ i FNs klimaforhandlinger, og i en retning som Norge vurderer som solid fra et miljøperspektiv. Departementet arbeider for at andre fond skal ta over dette metoderammeverket.

Metoderammeverket for resultatbaserte betalinger i FCPF Karbonfondet ble av mange aktører pekt på som for strengt under utarbeidelsen. Uenigheten mellom aktører om hvorvidt rammeverket er for strengt i forhold til hva som ligger av føringer i beslutningene fra klimakonvensjonen ble også pekt på i den uavhengige evalueringen av FCPF fra 2016. Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at de vurderer antallet land (19 land per mars 2017) som har søkt om kontrakt med fondet som en indikasjon på at resultatbaserte betalinger vurderes som attraktivt til tross for strenge resultat- og rapporteringskrav. Mange land må imidlertid investere i kompetanse og kapasitet før de kan levere i henhold til kravene. Den virkelige testen på om metoderammeverket lar seg gjennomføre, vil ifølge departementet likevel først komme når land er klare til å rapportere endringer i utslipp fra avskoging og skogforringelse. Dette ligger foreløpig noe fram i tid, og forutsetter at landene først lykkes i gjennomføringen av tiltak som gir utslippskutt fra skog.

6 Hva er erfaringene og resultatene fra REDD+ i Brasil og Etiopia?

6.1 Hva var situasjonen i Etiopia og Brasil ved oppstarten av REDD+?

Om lag 30 prosent av verdens gjenværende regnskog er i Brasil, ifølge Klima- og miljødepartementets statusrapport for klima- og skogsatsingen for 2015. Den brasilianske delen av Amazonas dekker et område på drøyt 4 millioner km² og utgjør omtrent halvparten av landets territorium.⁵⁴ Da REDD+ ble introdusert i Brasil i 2008, sto avskogingen i Amazonas høyt på den politiske agendaen i landet, og det var satt i verk tiltak for å redusere avskogingen. Tiltakene hadde bidratt til å snu den rekordhøye avskogingen i Amazonas i 2004, da avskogingen var på 27 772 km². Brasil gikk rett til fase 3 av REDD+, og til å motta betalinger for resultater. Rydding av skog for kvegdrift og soyaproduksjon har vært viktige årsaker til avskogingen i Amazonas, i tillegg til ulovlig tømmerhogst og etableringen av nye bosetninger, ifølge forskningsrapporten *The context of REDD+ in Brazil* (2016) publisert av Center for International Forestry Research (CIFOR).

I 2004 lanserte brasilianske myndigheter en handlingsplan for å bekjempe og forhindre avskoging i Amazonas. Planen blir jevnlig oppdatert og er sentral også i dagens REDD+-arbeid. En tilsvarende handlingsplan for landets nest største skogområde, Cerrado, ble første gang fremlagt i 2010. Redusert avskoging er også et sentralt mål i Brasils nasjonale klimaplan fra 2009, som har som mål å redusere avskogingen i alle biomene i landet.⁵⁵ Et biom er en hovedtype av økosystem, som bestemmes av klimatiske faktorer som temperatur, nedbør og høyde over havet. Amazonas tilhører biomet tropisk regnskog, som er det eldste og mest artsrike biomet. Cerrado tilhører biomet savanne.

Etiopia har i motsetning til Brasil lite gjenværende skog, og REDD+-tiltakene i landet omfatter derfor i stor grad skogreising og utvikling av en bærekraftig skogforvaltning, foruten bevaring av den gjenværende naturskogen. De viktigste årsakene til avskogingen er rydding av skog for landbruksformål, fyringsved, kullproduksjon og bygningsmaterialer, ifølge Kilawe og Habimana (2016).

Etiopia inngikk et bilateralt samarbeid om REDD+ med Norge i 2013. Landet hadde da, som det første landet i Afrika, en grønn vekststrategi. Strategien har et høyt ambisjonsnivå og skal legge til rette for at landet kan gå fra å være et lavinntektsland til å bli et mellominntektsland innen 2025, uten netto vekst i klimagassutslipp. Planen har en helhetlig landskapstilnærming hvor skog, landbruk og kraftgenerering, i tillegg til transport-, industri- og byggsektoren, ses i sammenheng. Utslippsreduksjoner fra skog og økt opptak av karbon gjennom skogreising er ment å kompensere for 50 prosent av veksten i klimagassutslipp fra andre sektorer. REDD+ er det viktigste tiltaket for å nå dette målet.

I det følgende gjøres det rede for hva Brasil og Etiopia har oppnådd etter at REDD+ ble introdusert, og hvilke utfordringer landene møter i gjennomføringen av REDD+.

54) *Brazilian Forests at a glance*, Brazilian Forest Service, 2013.

55) *Brazilian Forests at a glance*, Brazilian Forest Service, 2013.

6.2 Hva er oppnådd av resultater etter at REDD+ ble introdusert i landene?

6.2.1 Oppnådde resultater i Brasil

Norges samarbeid med Brasil er basert på en bilateral avtale fra september 2008 om resultatbaserte betalinger til Amazonasfondet. Brasils regjering etablerte Amazonasfondet for å motta betalinger for redusert avskoging. Amazonasfondet forvaltes av Den brasilianske utviklingsbanken (BNDES) i nært samarbeid med miljødepartementet i Brasil. En styringskomité utarbeider retningslinjer og følger opp fondets resultater. Videre er det etablert en fagkomité som bekrefter utslippstallene basert på avskogingen i Amazonas.⁵⁶ Tallene for avskoging ligger til grunn for beregningen av de resultatbaserte betalingene fra blant annet Norge, se redegjørelse i faktaboks 1.

Faktaboks 1 Beregningen av Norges resultatbaserte betalinger til Brasil

Det norske bidraget til Amazonasfondet i et gitt år utbetales for resultater som er oppnådd i form av redusert avskoging det foregående året. Et skogår i Brasil går fra 1. august til 31. juli, noe som betyr at skogåret 2017 ble avsluttet 31. juli 2017. Brasil legger normalt fram avskogingstallet for skogåret i november/desember samme år. Tallene bekreftes eller justeres på vårparten etterfølgende år, før størrelsen på den norske utbetalingen blir bestemt i løpet av påfølgende høst.

Utviklingen i avskogingen beregnes ved å se avskogingsraten for det enkelte år opp mot gjennomsnittlig avskoging i en tiårsperiode, referansenivået. Utslippsreduksjonen som en eventuell reduksjon i avskogingen utgjør, beregnes ut fra et konservativt anslag for karboninnholdet i skogen. Et konservativt anslag legges til grunn for å redusere risikoen knyttet til upresise metoder for beregningen av karboninnholdet i skogen.

Det er miljødepartementet i Brasil som framlegger tall for årlig estimerte utslippsreduksjoner basert på tall for avskogingen i Amazonas. En fagkomité bekrefter estimatene ved å kontrollere at metodene som er brukt til å beregne størrelsen på de avskogede områdene, er konsistent over tid, og at anslått karbonmasse per enhet skog utgjør et ukontroversielt minimum.

Kilde: Klima- og miljødepartementet og prosjektdokumentet for Amazonasfondet (2013)

Utviklingen i avskogingen

Under klimatoppmøtet i København i 2009 lanserte Brasil et mål om å redusere avskogingen i Amazonas med 80 prosent innen 2020, sammenlignet med gjennomsnittlig årlig avskoging i perioden 1996–2005.⁵⁷ For å oppnå dette må avskogingen i Amazonas være under 3925 km² i 2020. Landet har også som mål å avskaffe den ulovlige avskogingen innen 2030⁵⁸.

I henhold til den bilaterale samarbeidsavtalen mellom Norge og Brasil er Brasil kvalifisert til å få betalt for reduserte klimagassutslipp dersom avskogingen i Amazonas i løpet av et år er lavere enn gjennomsnittet for avskogingen i en tiårsperiode (referansenivået). I avtalen mellom Brasil og Norge blir referansenivået justert hvert femte år. Det innebærer at referansenivået justeres ned over tid dersom

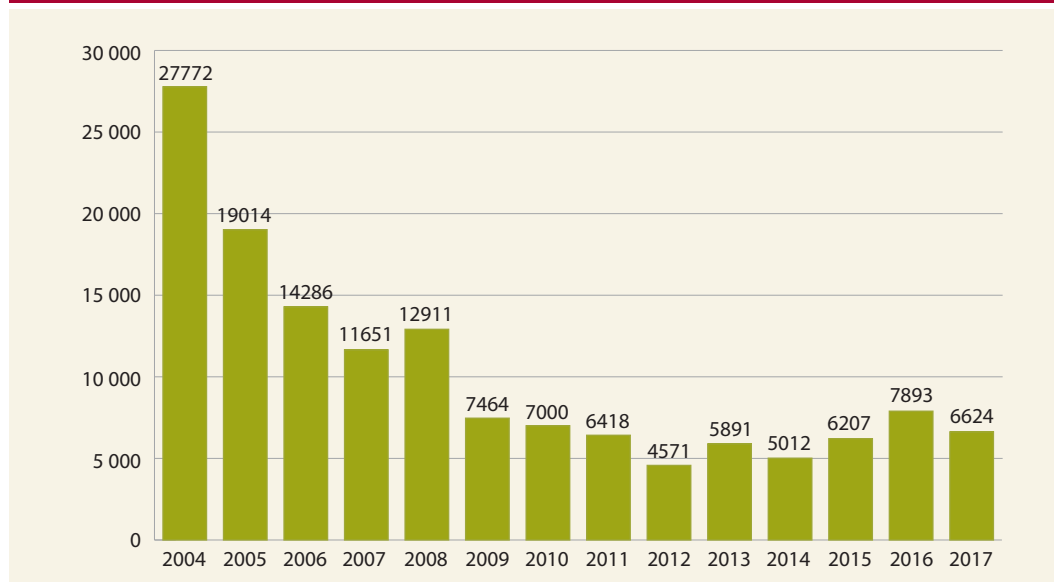
56) *Amazon Fund. Project document*, februar 2013.

57) Klima- og miljødepartementets nettside: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/klima--og-skogsatsingen/kos-innsikt/brasil1/id734166/>. Hentedato 30.10.2017.

58) Federative Republic of Brazil (2015) *Intended Nationally Determined Contribution Towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on climate change*.

avskogingen går ned, og at det blir gradvis mer krevende for Brasil å oppnå resultater som Norge betaler for. Som en følge av dette ble referansenivået for betalinger fra og med 2016 justert ned med ca. 51 prosent fra 16531 km² til 8141 km².⁵⁹ Figur 3 viser avskogingen i Amazonas i perioden 2004–2017.

Figur 3 Avskogingen i Brasils del av Amazonas 2004–2017 (km²)



Kilde: Det nasjonale instituttet for romforskning i Brasil

Figuren viser at Brasil hadde oppnådd en sterk reduksjon i avskogingen da Norge inngikk det bilaterale REDD+-samarbeidet med Brasil i 2008. Avskogingen ble mer enn halvert i perioden 2004–2008. Reduksjonen i avskogingen fortsatte det første året i samarbeidet med Norge, men ble etter 2009 mindre. Avskogingstallene viser at avskogingen har stabilisert seg i perioden for det bilaterale samarbeidet, med noe variasjon fra år til år. Avskogingen i Amazonas gikk ned i perioden 2009–2012, som vil si de første årene etter at Norge inngikk den bilaterale avtalen med Brasil. Etter 2012 gikk avskogingen opp og ned. Tallene for perioden 2014–2016 viser så en vekst i avskogingen på 59 prosent, før avskogingen gikk ned igjen med 17 prosent fra 2016 til 2017.

Klima- og miljødepartementet framhever i intervju at reduksjonen i avskogingen i Brasil forblir imponerende i et komparativt perspektiv. Ingen andre skogland har klart en tilsvarende omstilling. De absolutte avskogingstallene for Brasil er høye sammenlignet med andre land, men som prosent av skogarealet i Brasils Amazonas er avskogingen lav i et globalt perspektiv. Dette innebærer ifølge departementet ikke at det viktig med en ytterligere reduksjon. Tatt i betraktning at Brasil huser én tredjedel av den gjenværende regnskogen på global basis, er tiltak i Brasil svært viktige ifølge departementet.

Håndhevingstiltak mot ulovlig hogst, som for eksempel konfiskering av utstyr, bøter og straffeforfølgelse, har vært viktig for reduksjonen i avskogingen i Amazonas, jf. forskningsrapporten *The context of REDD+ in Brazil* (2016). Det har imidlertid vist seg å være vanskelig å komme under en årlig avskoging på 5000–6000 km².

59) Klima- og miljødepartementets nettside: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skogutbetaling-brasil-2017/id2581396/>. Hentdato 20.02.2018.

Miljødepartementet i Brasil peker i intervju på at nye tiltak må settes inn for å oppnå ytterligere reduksjon i avskoging, og at dette er prioritert i den oppdaterte versjonen av handlingsplanen mot avskoging i Amazonas, som ble lagt fram i slutten av 2016. Klima- og miljødepartementet viser i brev til at brasilianske myndigheter i planen fra 2016 for første gang omtaler økonomiske virkemidler i handlingsplanen.⁶⁰

I tillegg til utfordringene med ulovlig hogst kommer avskoging som følge av lovlig hogst. Klima- og miljødepartementet uttaler i intervju at reduksjon av den lovlige avskogingen er en av de største gjenværende utfordringene i Brasil. Intensjonserklæringen mellom Brasil og Norge fra 2015 framhever nødvendigheten av å etablere insentiver for å redusere den lovlige hogsten til private aktører. Departementet opplyser videre i intervju at tiltak mot reduksjon i lovlig hogst mobiliserer sterke økonomiske interesser, som for eksempel den brasilianske landbrukslobbyen, noe som gjør det politisk krevende å redusere den lovlige hogsten. Miljødepartementet i Brasil viser i intervju til at mangelen på strukturelle, positive insentiver for å redusere avskogingen er landets svakeste punkt. Få tiltak med positive insentiver har ifølge miljødepartementet så langt blitt gjennomført.

Også Cerrado-biomet opplever økt avskoging. Cerrado utgjør omtrent 22 prosent av landarealet i Brasil og har et rikt biologisk mangfold. Regionen er verdens største eksportør av soyabønner, og rydding av skog for kvegdrift og soyaproduksjon er pekt på som sentrale årsaker til den økte avskogingen, jf. *The context of REDD+ in Brazil* (2016). I henhold til forskningsrapporten er klimagassutslippene fra avskoging og endring i arealbruk i Cerrado på samme nivå som klimagassutslippene i Amazonas-biomet. Klima- og miljødepartementet viser i brev til at utslippsnivået i Cerrado ikke kan sammenlignes med utslippsnivået i Amazonas etter at dette er kraftig redusert.⁶¹

Geografisk utstrekning av REDD+

Norges resultatbaserte betalinger til Brasil har vært konsentrert om Amazonas-biomet. Skog i andre deler av landet har så langt ikke vært omfattet i beregningen av resultater og betalinger fra Norge. I henhold til avtalen fra 2008 og intensjonserklæringen mellom Brasil og Norge fra 2015 skal Brasils referansenivå utvides til å omfatte hele landet. I 2017 ble et referansenivå for Cerrado-biomet oversendt klimakonvensjonen. Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at utvidelsen av REDD+ til Cerrado-biomet er sentralt i arbeidet med å motvirke karbonlekkasjer nasjonalt, det vil si at stans i hogst ett sted medfører økt hogst et annet sted. Figur 4 viser inndelingen av Brasils territorium i biomer.

60) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

61) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

Figur 4 Kart over biomer i Brasil



Kilde: Riksrevisjonen/ResearchGate

Den britiske ambassaden i Brasil peker i intervju på at oppmerksomheten om Amazonas har gått på bekostning av Cerrado. Det er enklere å mobilisere ressurser til Amazonas, hvor resultatene viser seg raskere og gis mer oppmerksomhet. Det nasjonale instituttet for romforskning i Brasil (INPE) framskaffer dataene for beregningen av den årlige avskogingsraten. Miljødepartementet har utarbeidet en strategi for å overvåke avskogingen i fire andre biomer: Cerrado, Caatinga, Mata Atlantica og Pampas. Amazonasfondet har innvilget støtte til gjennomføringen av strategien. Av administrative grunner var strategien ved utgangen av 2016 foreløpig ikke satt i verk. Miljødirektoratet viser i intervju til at direktoratet overvåket avskogingen i alle biomer i Brasil i årene 2008–2011. Denne overvåkingen ble imidlertid stoppet fordi Amazonas ble prioritert. Forest Investment Program (FIP) jobber sammen med blant andre INPE og Det brasilianske skogdirektoratet med å hente inn og gjøre nytte av informasjon om skogdekket i Cerrado. FIP viser i intervju til at programmet valgte å konsentrere seg om Cerrado ut fra en vurdering av at biomet hadde fått lite oppmerksomhet sammenlignet med Amazonas.

Omtrent 60 prosent av Amazonas-biomet ligger i Brasil. Biomet spenner over totalt ni land. Det er derfor behov for å håndtere karbonlekkasjer mellom land i Amazonas-regionen. Amazonasfondet har ifølge sitt programdokument anledning til å bruke 20 prosent av fondsmidlene til REDD+ i andre biomer i Brasil eller i andre tropiske land. I 2013 inngikk Amazonasfondet sin hittil eneste internasjonale avtale. Prosjektet skal bidra til at flere av Brasils naboland får økt kapasitet til å overvåke avskogingen i Amazonas.⁶² Prosjektet har fått innvilget 11,9 millioner amerikanske dollar i støtte fra

62) Nettsidene til Amazonasfondet: http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/Esquerdo/Projetos/Lista_Projetos/OTCA. Hentdato: 27. april 2017.

Amazonasfondet, som utgjør 1,9 prosent av Amazonasfondets totale midler i fondet per november 2017. I forbindelse med datainnsamlingen i Brasil intervjuet revisjonen den nåværende og den forhenværende statssekretæren i miljødepartementet i Brasil. Den tidligere statssekretæren peker i intervju på at Brasil bør investere mer i nabolandene sine for å håndtere karbonlekkasjer i Amazonas-biomet. Norge, sammen med Tyskland og Storbritannia, inngikk i 2014 og 2015 REDD+-samarbeid med to andre land i regionen, Peru og Colombia. I Ecuador har Norge et delegert samarbeid gjennom Tyskland, men samarbeidet er ikke iverksatt enda.

6.2.2 Oppnådde resultater i Etiopia

To fond under Verdensbanken, Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) og Biokarbonfondets Initiative for Sustainable Forest Landscapes (ISFL), bistår etiopiske myndigheter i arbeidet med REDD+. Mens FCPF bistår myndighetene sentralt, er ISFL samarbeidspartner i et REDD+-pilotprogram i delstaten Oromia. Norge støtter begge fondenes arbeid i Etiopia.

Etiopia er i en tidlig fase av REDD+, og det foreligger derfor ikke målinger av utviklingen i avskogingen som kan knyttes til gjennomføringen av REDD+. KLD uttaler i brev at det ikke er å forvente at REDD+-samarbeidet i seg selv skal ha ført til utslippsreduksjoner så langt, i og med at man fram til 2016 har vært i en fase som skal legge til rette for framtidige utslippsreduksjoner, se også *Framdriften i det bilaterale samarbeidet*.⁶³

Ifølge intervju med ambassaden i Etiopia er det usikkert om utslippene fra avskoging og skogforringelse har økt eller gått ned siden 2013, da Norge og Etiopia inngikk den bilaterale REDD+-avtalen. Tall fra FNs mat- og landbruksorganisasjon indikerer ifølge ambassaden en vekst i avskogingen etter 2013. Etiopiske myndigheter på sin side hevder at klimagassutslippene fra avskoging og skogforringelse er redusert, fordi områdene som har blitt rehabilitert er større enn områdene som er avskoget. Selv om områder er rehabilitert, vil det ta tid før disse kan ta opp karbon som svarer til avskogingen. Ambassaden legger derfor til grunn at dette, sammen med utviklingstendenser som befolkningsvekst og urbanisering, sannsynliggjør at utslippene fra avskoging og skogforringelse har økt etter 2013.

Resultatet av arbeidet for å tilrettelegge for REDD+

Resultatene av Norges bidrag til klima- og skogsatsingen i Etiopia vil i første omgang være hva landet innledningsvis har gjennomført for å oppnå framtidige utslippsreduksjoner gjennom skog. For arbeidet i disse innledende fasene er det definert delmål både i den bilaterale avtalen mellom Etiopia og Norge og i avtalen mellom Etiopia og FCPF. For begge avtalene er arbeidet med å legge til rette for gjennomføringen av REDD+ forsinket.

Framdriften i det bilaterale samarbeidet

Den bilaterale avtalen mellom Etiopia og Norge legger til grunn REDD+-prinsippet om en trefaset gjennomføring. Fase 1 skulle vært gjennomført i 2013–2014, fase 2 i 2015–2016, og fase 3, med betalinger for utslippsreduksjoner, skulle startet i 2016.

Ifølge ambassadens klimapolitiske halvårsrapport til Klima- og miljødepartementet i januar 2017 varte fase 1 av det bilaterale samarbeidet fra 2013 til 2016. Alle forhåndsavtalte mål ble nådd, inkludert etableringen av det etiopiske departementet for miljø, skog og klimaendringer. Departementet ville ifølge intervju med representanter for forskningssenteret CIFOR i Etiopia sannsynligvis ikke eksistert uten Norges støtte.

63) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyse rapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

Fase 2 av samarbeidet med Norge skal ifølge ambassadens halvårsrapport dreie seg om tiltak for å redusere avskogingen, øke skogreisningen og fortsette å styrke institusjoner, regelverk og håndheving av lover.

Det kommer fram i flere intervjuer at mye kapasitetsbygging fortsatt gjenstår i Etiopia. Departementet for miljø, skog og klimaendringer i Etiopia trekker fram rekruttering av personer til REDD+-arbeidet på regionalt nivå som særlig prekært. I 2018 var departementet representert i én region, Oromia. Det er imidlertid etablert REDD+-koordineringsenheter i fire regioner hvor REDD+ var planlagt gjennomført. Klima- og miljørådgiveren i DFID i Etiopia og spesialutsendingen ved den norske ambassaden peker i intervju på risiko ved ressursene som investeres i kapasitetsbygging i Etiopia. Ifølge Klima- og miljørådgiveren i DFID er en av de største risikoene ved REDD+ i Etiopia at kapasitetsbyggingen ikke fører til noe. Ambassaden opplyser at mye av kartleggingen og tilretteleggingsarbeidet i fase 1 har vært gjennomført av konsulenter og eksterne organisasjoner, og at gjennomføringen av REDD+ i større grad bør være nasjonalt drevet.

Spesialutsendingen ved den norske ambassaden i Etiopia peker i intervju på at det vil være mer utfordrende for myndighetene å levere i fase 2 enn i fase 1 av REDD+. Dette forklares med at resultatoppnåelsen i fase 2 avhenger av at departementet for miljø, skog og klimaendringer klarer å skape en omforent skogstrategi på tvers av sektordepartementene. Det forutsetter at departementet får en sterkere regulatorisk rolle. Gjennomføringen av fase 2 avhenger ifølge spesialutsendingen dessuten av innholdet i, godkjenning av og håndhevingen av ny skoglov – se nærmere omtale i punkt 6.3.3.

Støtte til skogreisning, som del av Etiopias investeringsplan, står sentralt i fase 2 av det bilaterale samarbeidet. Ifølge ambassadens halvårsrapportering fra januar 2017 leverte etiopiske myndigheter et utkast til investeringsplan i april 2016. Denne måtte gjennom omfattende bearbeiding og tøffe forhandlinger før den ble ferdigstilt i mai 2017, ifølge ambassadens halvårsrapportering sommeren 2017. Investeringsplanen omhandler samarbeid med privat sektor for blant annet å finansiere og redusere kostnadene ved skogplanting.

Ambassaden i Etiopia opplyser i intervju at det har vært et sterkt ønske hos etiopiske myndigheter at skogreisning inkluderes i REDD+ sammen med tiltak for å ta vare på naturskog. En vektlegging av skogreisning gir ifølge ambassaden risiko for at klima- og skogsatsingen ikke oppnår målet om kostnadseffektive og raske utslippsreduksjoner. Det har derfor vært viktig for Norge å finne en balanse mellom bevaring av eksisterende skog og skogreisning. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at myndighetene i Etiopia har forsøkt å finne en politisk gjennomførbar balanse mellom tiltak for skogbevaring og skogreisning i investeringsplanen for fase II av samarbeidet. Etter Klima- og miljødepartementets oppfatning har myndighetene i Etiopia lagt noe større vekt på tradisjonell skogreisning enn det et rent effektivitetshensyn skulle tilsi.⁶⁴

Framdriften i det multilaterale samarbeidet

Ifølge Etiopias REDD+-program under FCFP skulle klargjøringsfasen vært gjennomført mellom januar 2013 og juni 2016.⁶⁵ I mars 2016 behandlet styret i FCFP en

64) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

65) Ministry of Environment, Forest and Climate Change and the National REDD+ Secretariat (2015) *Mid-term Progress Report from October 2012 to November 2015 of Ethiopia's R-PP Implementation*.

midtveisevaluering datert november 2015 av arbeidet i klargjøringsfasen i Etiopia.⁶⁶ Ifølge brev fra Klima- og miljødepartementet er avtalen forlenget til juni 2018.⁶⁷

Verdensbanken i Etiopia viser i intervju til at den anser framdriften i klargjøringsfasen som god. For å vurdere resultatene er det nødvendig å ta hensyn til Etiopias utgangspunkt, ifølge Verdensbanken i Etiopia. Landet trenger mer kapasitetsbygging, men Verdensbanken mener likevel at Etiopia er klar til å sette i gang programmer innen utslippsreduksjoner og arealforvaltning. Det videre arbeidet i fase 1 kan gjøres parallelt med fase 2, etter Verdensbankens vurdering av Etiopia. Også andre aktører viser til god framdrift og peker i intervju på at resultatene for fase 1 i hovedsak er oppnådd, og at institusjonene stort sett er på plass, om enn sårbare. Klima- og miljørådgiveren i DFID i Etiopia opplyser i intervju at britiske myndigheter i 2015 på sin side valgte å avslutte støtten til Verdensbankens arbeid med klargjøring for REDD+ i Etiopia, blant annet ut fra en vurdering av mangelfull framdrift.

Etiopiske myndigheter har utarbeidet et REDD+-pilotprogram for bærekraftig skogforvaltning i delstaten Oromia – en region på størrelse med Norge, og som har mer enn halvparten av den gjenværende naturskogen i landet. Programmet ble utarbeidet i samarbeid med Verdensbanken og giverne til Biokarbonfondets Initiative for Sustainable Forest Landscapes (ISFL). Initiativet prøver ut en tilnærming til REDD+ hvor klimagassutslippene fra skogsektoren skal reduseres gjennom samarbeid med landbrukssektoren og en styrking av arealplanleggingen.⁶⁸ Etiopia er det første landet hvor denne tilnærmingen til REDD+ prøves ut. Designfasen av pilotprogrammet ble ferdigstilt i 2017, og programmet har gått inn i første del av gjennomføringsfasen.

Flere temaer var ifølge Verdensbanken utfordrende å håndtere i utarbeidelsen av programmet. Blant disse var hva som skulle regnes med i målingen av klimaeffekten av programmet. Giverne til programmet ønsket et omfattende karbonregnskap som også inkluderer utslipp fra andre sektorer, slik som landbruk, da dette er hensikten med ISFL. Foreløpig er det ikke utviklet en metodikk for dette, og målingene vil derfor bare omfatte skog. Beregningen av klimaeffekten skal etter planen gradvis bli utvidet til andre sektorer når metodikken foreligger, og dersom etiopiske myndigheter støtter opp om dette.

Spesialutsendingen ved ambassaden i Etiopia viser i intervju til at det var mer krevende å komme fram til et program for Oromia enn først antatt. Ambisjonen om et landskapsperspektiv i Oromia opprettholdes i tråd med intensjonen med ISFL. Av ressurs hensyn er det likevel besluttet å konsentrere midlene fra den norske klima- og skogsatsingen hovedsakelig om skogtiltak, og hente finansieringen av tiltak i andre sektorer fra andre finansieringskilder. Gjennom Utenriksdepartementet støtter Norge Verdensbankens *Sustainable Land Management Program* for klimatilpasning og klimasmart landbruk i Etiopia, et program som per 2016 er bedre finansiert enn REDD+, og som også arbeider i Oromia.

Geografisk utstrekning av REDD+

Etiopia planlegger ifølge intervju med REDD+-sekretariatet i departementet for miljø, skog og klimaendringer å gjennomføre REDD+ i fire regioner, for så gradvis å utvide REDD+ til hele landet. Så langt er REDD+ planlagt for én region, delstaten Oromia, jf. figur 5.

66) *FCPF Readiness Dashboard*, Forest Carbon Partnership Facility, 30. juni 2017.

67) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

68) Prop. 1 S (2015–2016) om Klima- og miljødepartementet og nettsiden til Biokarbonfondets ISFL: <https://www.biocarbonfund-isfl.org/>. Hentdato 08.11.2017.

Figur 5 Kart over Etiopia med pilotregionen for REDD+



Kilde: Riksrevisjonen/Wikipedia

Ifølge intervju med Verdensbanken i Etiopia vil det bli krevende å utvide REDD+ til nasjonalt nivå. FNs utviklingsprogram peker i intervju på at det ikke vil være tilstrekkelig å utvikle et nasjonalt REDD+-program basert på erfaringer fra én region, da den regionale konteksten, slik som størrelse, skogdekke, årsaker til avskogingen og fattigdomsnivå er svært variert. Flere temaer innen REDD+ har ifølge intervju med REDD+-sekretariatet i Etiopia imidlertid blitt løst i Oromia, og mange av erfaringene derfra vil ifølge departementet være nyttige for andre regioner.

Karbonlekkasjer mellom regioner er ifølge intervju med Verdensbanken i Etiopia en av de største utfordringene ved å ta REDD+ til nasjonalt nivå. En av årsakene er at flere av regionene som grenser til Oromia, er vanskelig tilgjengelige på grunn av sikkerhetssituasjonen. Fase 2 av REDD+-samarbeidet mellom Etiopia og Norge vektlegger denne utfordringen ved å inkludere et mål om å bevare skogen som ligger i grenseområdene til Oromia.

6.3 Hva er landenes erfaringer med å tilpasse nasjonal lovgivning og utarbeide en nasjonal REDD+ strategi?

6.3.1 Den brasilianske skogloven

Den brasilianske skogloven inngår i de overordnede føringene for REDD+-arbeidet i Brasil.⁶⁹ Skogloven ble revidert i 2012 og regulerer forvaltningen av skog på privat eiendom. Om lag 53 prosent av Brasils naturskog er anslått å være på private eiendommer.⁷⁰ Skogloven skiller mellom lovlig og ulovlig hogst på private eiendommer ved å definere andelen skog en landeier må beholde, og andelen vedkommende kan hugge.

Håndhevingen av skogloven før 2012 er pekt på som svak, og mye skog ble ryddet til tross for strenge begrensninger i loven, jf. *Cracking Brazil's Forest Code* (2014). Intervjuer med forskere og sivilsamfunnsorganisasjoner i Brasil viser at revisjonen av skogloven i 2012 var kontroversiell blant annet fordi den medførte amnesti for store deler av den ulovlige avskogingen som hadde funnet sted på private eiendommer.

Sentralt i skogloven av 2012 er opprettelsen av et nasjonalt register over skog på private eiendommer. Miljødirektoratet i Brasil framhever i intervju at registeret over eiendommer er det viktigste miljøtiltaket som brasilianske myndigheter har satt i verk de senere årene. Samlingen av data i et nasjonalt register skal gi myndighetene mulighet til å følge utviklingen i skogdekket på private eiendommer og sette inn tiltak ved behov. Amazonasfondet har støttet delstatenes arbeid med registeret, så langt med ca. 567 millioner kroner. Ved utgangen av 2016 hadde 99 prosent av landeierne i Brasil ført inn eiendommene sine i registeret, som da var administrert av den enkelte delstat.

Direktoratet for skogforvaltning er ansvarlig for det nasjonale registeret. Ifølge intervju med direktoratet skal delstatsmyndighetene analysere og bekrefte over 3 millioner individuelle registreringer før dataene er fullstendige og kan tas i bruk i det nasjonale systemet. Representanter for delstaten Pará peker i intervju på at omfanget av registreringer gjør det utfordrende å bekrefte dem. I delstaten er det 160 000 registreringer, og per desember 2016 var 5 prosent av dem bekreftet. Delstatsmyndighetene planla å bekrefte ytterligere 10–15 prosent av registreringene innen utgangen av 2017.

Direktoratet for skogforvaltning opplyser videre at samlingen av data i et nasjonalt system er utfordrende fordi direktoratet ikke har lovbestemt rett på data fra delstatene om forvaltningen av skog som tilfaller delstatenes ansvarsområder. For eksempel har delstatene siden 2006 kunnet utstede hogstkonsesjoner. Miljødirektoratet og Direktoratet for skogforvaltning har ikke tilgang til informasjon om disse, noe som er en forutsetning for å forstå dataene som landeierne har registrert, og hva som utgjør ulovlig hogst. Direktoratet for skogforvaltning opplyser i intervju at de erfarer at delstatsmyndighetene gradvis har blitt mer villige til å dele informasjon med føderale myndigheter og integrere sine systemer med de nasjonale systemene.

6.3.2 Nasjonal REDD+-strategi i Brasil

Brasilianske myndigheter ferdigstilte den nasjonale REDD+-strategien i 2015. Miljødepartementet i Brasil opplyser i intervju at mangelen på menneskelige og økonomiske ressurser utgjør et stort hinder for gjennomføringen av strategien.

69) Miljødepartementet i Brasils nettside: <http://redd.mma.gov.br/en/legal-and-public-policy-framework/other-relevant-national-public-policies>. Hentdato 27.10.2017.

70) *Cracking the Brazilian Forest Code*, Science, vol. 344, 25. april 2014.

Strategiens overordnede mål er å bidra til utslippsreduksjoner gjennom å bekjempe ulovlig avskoging, oppfordre til bevaring og rehabilitering av skogens økosystemer og utviklingen av en bærekraftig skogsektor med økonomiske, sosiale og miljømessige gevinster.⁷¹ Den inkluderer også en oversikt over allerede eksisterende handlingsplaner og lovverk relatert til REDD+ og en beskrivelse av styringsstrukturen som er opprettet for å gjennomføre strategien.

En gjennomgang av strategien viser at den framstår beskrivende, og at den i liten grad omtaler nye virkemidler for å redusere avskogingen. Dette framheves også i intervjuer på både nasjonalt nivå og delstatsnivå. Representanter for delstaten Pará peker i intervju på at det er en utfordring at strategien ikke inneholder konkrete aktiviteter og ytelser til landeiere og produsenter. Den bidrar dermed ikke til å vise landeierne hva REDD+ er, og hvordan de kan dra nytte av mekanismen. Miljødepartementet i Brasil forklarer i intervju at den nasjonale REDD+-strategien er et kompromiss mellom ulike departementer og sektorinteresser, og at den derfor i liten grad inneholder nye momenter og tiltak. Det var ifølge departementet utfordrende å forhandle fram strategien på grunn av forskjellig forståelse av REDD+ blant aktørene.

Arbeidet med å utarbeide den nasjonale REDD+-strategien startet i 2010, men stoppet opp i 2012. Det foreligger ulike forklaringer på hvorfor. Norads følgeevaluering fra 2014 peker på manglende prioritering og politisk støtte nasjonalt som én mulig forklaring. Ifølge miljødepartementet i Brasil stoppet arbeidet opp fordi det var lite håp om å utvikle et internasjonalt REDD+-rammeverk etter klimaforhandlingene i 2011 og 2012. Dette endret seg under klimaforhandlingene i 2013, og departementet gjenopptok dermed arbeidet med å utarbeide strategien.

Flere sivilsamfunnsorganisasjoner peker i intervju på at prosessen med å utarbeide den nasjonale REDD+-strategien ikke i tilstrekkelig grad inkluderte sentrale aktører fra det sivile samfunn, urbefolkningsgrupper og delstatsmyndigheter. Miljødepartementet i Brasil bekrefter i intervju at sivilsamfunnsorganisasjonene ikke ble konsultert før strategien ble ferdigstilt i 2015, selv om flere sivilsamfunnsorganisasjoner i 2010 ble invitert til å bidra i utviklingen av strategien.

Strategiens viktigste nyvinning er ifølge miljødepartementet i Brasil etableringen av Brasils nasjonale REDD+-komité. Komiteen er ansvarlig for å koordinere og overvåke gjennomføringen av den nasjonale REDD+-strategien. Departementet peker samtidig på at det er utfordrende å tilrettelegge for komiteens arbeid. Flere av komiteens medlemmer har ikke erfaring med REDD+ og har lite kjennskap til beslutningene om REDD+ fra FN klimakonvensjon. Samtidig har flere av representantene, særlig representantene for urbefolkningen, ikke råd til å reise til Brasilia for å delta på møter. Dette utgjør en utfordring for Miljødepartementet, som selv har stramme budsjettammer.

I intervjuer kommer det fram at flere er kritiske til sammensetningen av og mandatet til den nasjonale REDD+-komiteen. Ifølge forskningsinstitusjonen Imazon er komiteen et diskusjonsforum uten myndighet til å fatte beslutninger. Imazon er også usikker på om komiteen vil sikre deltakende prosesser. Imazon har derfor valgt å avstå fra å delta i komiteen. Også to sivilsamfunnsorganisasjoner peker i intervju på at flere aktører burde vært representert i komiteen, og da særlig fra akademien, urbefolkningsgrupper og privat sektor.

71) Miljødepartementet i Brasil (2016) *ENREDD+ National REDD+ Strategy*.

Klima- og miljødepartementet peker på i brev at selv om sivilsamfunnet generelt ikke var involvert i ferdigstillingen av REDD+-strategien, er de etter departementets vurdering bredt involvert i gjennomføringen av strategien. Klima- og miljødepartementet opplyser videre at styringsstrukturen rundt REDD+-strategien også består av en teknisk komité, bestående av REDD+-eksperter fra myndighetene og akademien, og tre tematisk rådgivende styrer. Disse har alle bred deltakelse fra sivilsamfunnet ifølge departementet.⁷²

6.3.3 Den etiopiske skogloven

Etiopias reviderte skoglov ble vedtatt av nasjonalforsamlingen i desember 2017 og støtter etter Klima- og miljøverndepartementets vurdering opp om REDD+ og målene i den grønne vekstrategien til landet. Ambassaden i Etiopia viser i intervju til at en styrket skogsatsing i Etiopia avhenger av innholdet i og håndhevingen av den nye skogloven.

Ifølge intervju med forskningssenteret CIFOR er det viktig at lokalsamfunnets rettigheter til skogen blir anerkjent, inkludert karbonrettigheter. Dette er ifølge CIFOR sentralt for at lokalbefolkningen skal tilgodeses for tap av inntekt den påføres som følge av REDD+.. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at spørsmålet knyttet til godefordeling i Etiopia er uavklart. Forventningen om at lokalsamfunn skal tilgodeses direkte står sterkt, men ifølge departementet anses det å være lite realistisk både med tanke på praktiske omstendigheter og givernes prioriteringer. Givere vil ha behov for god finansiell kontroll og sikre at bruken av pengene bidrar til ytterligere utslippsreduksjoner. Diskusjonen om hvordan hensynet til lokalbefolkningen kan kombineres med praktiske og gode løsninger som også kan aksepteres av givne, pågår ifølge departementet fortsatt i 2018.⁷³

6.3.4 Utkast til nasjonal REDD+-strategi i Etiopia

REDD+-sekretariatet i Etiopia har utarbeidet et utkast til en nasjonal REDD+-strategi, som forelå i november 2014.⁷⁴ Tre år senere er det fremdeles et utkast til strategi som foreligger, jf. Prop. 1 S (2017–2018) om Klima- og miljødepartementet. Det er ifølge brev fra Klima- og miljødepartementet forventet at departementet for miljø, skog og klimaendringer godkjenner utkastet i februar 2018.⁷⁵ Forskningssenteret CIFOR deltok i arbeidsgruppen som ga REDD+-sekretariatet faglige innspill i arbeidet med den nasjonale REDD+ strategien. Etter CIFORs vurdering burde den etiopiske konteksten vært bedre reflektert i utkastet til strategi, slik at den kunne være relevant for så mange typer skog og regioner som mulig. Det er ifølge CIFOR en begrensning ved utkastet til strategi at det hovedsakelig er basert på informasjon fra delstaten Oromia, som utgjør høylandet i Etiopia. CIFOR viser i intervju til at det også var et press fra Verdensbanken om å forenkle strategien for å strømlinjeforme den med andre REDD+-strategier globalt. Dette har etter CIFORs vurdering svekket verdien av utkastet som foreligger. Et annet risikomoment som trekkes fram av CIFOR, er forankringen av strategien i de berørte sektordepartementene. Risikoen begrunnes i deltakelse på lavt stillingsnivå fra andre sektordepartementer enn departementet for klima, miljø og skog i arbeidsgruppen som jobbet med utkastet til strategi.

72) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

73) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

74) Utkastet til REDD+ strategi er tilgjengelig på nettsiden til FCPF: <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcpf/files/2015/October/REDD%2B%20Strategy%20-November%2021-first%20draft%20final-with%20WB%20comment.pdf>. Hentdato 20.04.2017.

75) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

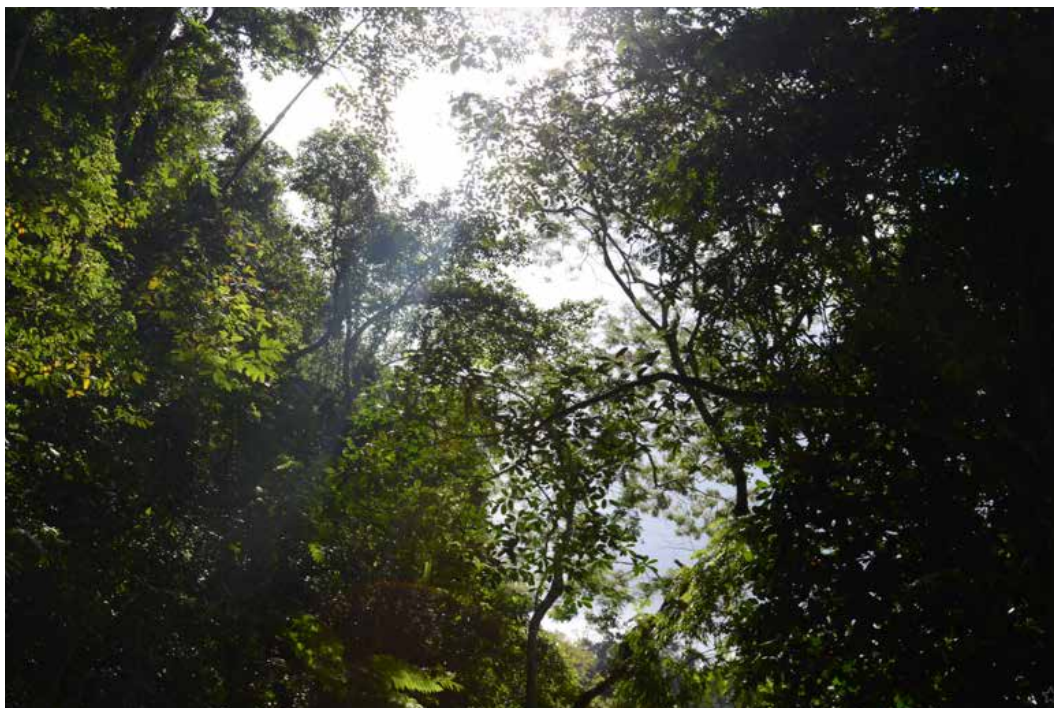
6.4 Hva er landenes erfaringer med å utvikle et system for måling, rapportering og verifisering (MRV)?

6.4.1 Brasils MRV-system

Brasil har et av verdens mest avanserte satellittsystemer for overvåkning av regnskog.⁷⁶ Data fra satellittsystemene gjennomgås av Det nasjonale instituttet for romforskning i Brasil (INPE), som identifiserer områdene med avskoging i Amazonas. Informasjonen deles med Miljødirektoratet og andre offentlige institusjoner som er ansvarlige for å handle basert på denne informasjonen.

Miljødirektoratet peker i intervju på at det mottar mer informasjon fra INPE enn det har ressurser til å ta tak i. Direktoratet mottar årlig mer enn 100 000 meldinger om ny avskoging. Med nye systemer som skal innføres i 2017 er antallet årlige identifiseringer av avskoging forventet å stige til 300 000. Direktoratet har satt i verk tiltak for å prioritere innsatsen mot områdene med høyest risiko for avskoging, men peker på at det likevel møter ressursutfordringer i arbeidet med å respondere på informasjonen om avskoging.

Et annet pågående og omfattende arbeid av betydning for Brasils MRV-system er den nasjonale skogtakseringen. Arbeidet skal gi kunnskap som gjør det mulig å foreta en mer presis beregning av karbonet i skogen. Datainnsamlingen startet i 2011 etter at metoder og omfanget av arbeidet var diskutert i flere omganger. Arbeidet koordineres av direktoratet for skogforvaltning. Per desember 2016 hadde direktoratet data for 10 av 27 delstater. Datainnsamlingen er finansiert av blant andre FIP og Amazonasfondet. Direktoratet opplyser i intervju at arbeidet går sent blant annet fordi ulike finansieringskilder stiller hver sine administrative og geografiske krav til bruken av midlene.



REDD+ forutsetter at det etableres kunnskap om karbonopptaket eller -utslippet fra skog, og at utviklingen i disse verdiene dokumenteres og rapporteres. Foto: Klima- og miljødepartementet

76) Klima- og miljødepartementets nettside: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/klima--og-skogsatsingen/kos-innsikt/brasil1/id734166/#slikmalerbrasilavskog> Hentedato 28.03.2017.

Brasil rapporterte et referansenivå for Amazonas-biomet til klimakonvensjonen i 2014 og for Cerrado-biomet i 2017.⁷⁷ Referansenivåene inneholder ikke informasjon om skogforringelse. Dette forklares med at Brasil ikke har en nasjonal definisjon av skogforringelse. Miljødepartementet i Brasil viser i intervju til at mangelen på en definisjon er en utfordring i utviklingen av et MRV-system for Cerrado-biomet, hvor skogforringelse er en viktig årsak til avskogingen. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at store deler av skogforringelsen likevel er antatt å fanges opp som avskoging over tid ved at skogen til slutt ryddes fullstendig.⁷⁸

For at Brasil skal beholde sitt internasjonale lederskap innen REDD+, forutsetter det, ifølge intervju med Klima- og miljødepartementet, at landet videreutvikler sitt REDD+-arbeid, inkludert måling av skogforringelse. Brasilianske myndigheter har signalisert at det kan være vanskelig å etablere et referansenivå som inkluderer skogforringelse. Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at det ikke vurderer en forsinkelse som problematisk så lenge Brasil videreutvikler MRV-systemene slik at de på sikt kan måle skogforringelse. Det er ifølge departementet naturlig at arbeidet tar tid gitt størrelsen på skogarealene og de teknologiske begrensningene knyttet til måling av skogforringelse.

INPE viser i intervju til at satellittbildene som brukes til å fastslå den årlige avskogingen i Brasils del av Amazonas, er offentlig tilgjengelige. Sivilsamfunnsorganisasjonen *Instituto Socioambiental* (ISA) bekrefter i intervju at sivilsamfunnet i 2004 fikk tilgang til data fra INPE og kunne kryssjekke dem med egne observasjoner. Tilgangen bidro ifølge ISA til at sivilsamfunnet og myndighetene utvekslet synspunkter på framgangsmåter og løsninger på avskogingen da den første handlingsplanen for reduksjon i avskogingen i Amazonas ble utarbeidet. Ifølge ISA har ikke sivilsamfunnsorganisasjoner hatt tilgang til de to overvåkingssystemene, DETER og PRODES de siste tre-fire årene. Satellittsystemet DETER brukes som alarmsystem og oppdager hogst i sanntid, mens PRODES brukes til å produsere årlige oversikter over avskogingen.

Tilgangen på data har ifølge ISA og andre representanter for sivilsamfunnet og forskningen gradvis blitt mindre siden 2014. Konsekvensen er mindre åpenhet og en svekket mulighet for sivilsamfunnet til å engasjere seg. Brasilianske myndigheter pleide å gi tilgang til satellittbildene i forkant av annonseringen av den årlige avskogingsraten, slik at sivilsamfunnet kunne analysere dataene. Ifølge ISA stengte myndighetene tilgangen til å laste ned satellittbildene fra INPE i 2014. Myndighetene sluttet også å organisere arrangementer for å diskutere dataene, noe som har redusert sivilsamfunnets mulighet til å bidra i diskusjoner om utviklingen i avskogingen. INPE viser i intervju til at instituttet i 2016 organiserte et møte for offentlige institusjoner og sivilsamfunnsorganisasjoner for å øke kunnskapen deres om hvordan dataene INPE publiserer, kan brukes.

Ambassaden i Brasil opplyser i intervju at den ikke er kjent med at det skal ha blitt vanskeligere å få innsyn i datamaterialet som avskogingstallene fra INPE baserer seg på. Ambassaden viser til at den baserer sin vurdering av avskogingstallene på at Amazonasfondets fagkomité bekrefter dataene i tillegg til at sivilsamfunnet har anledning til å kontrollere dem.

Avskogingsdataene fra Brasil som ligger til grunn for Norges betalinger for resultater, blir ikke verifisert av en uavhengig tredjepart i en formalisert prosess. Ifølge Klima- og

77) Brasils rapporteringer til FNs klimakonvensjon: <http://redd.unfccc.int/submissions.html?country=bra>

78) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

miljødepartementet kunne en mer formell verifiseringsprosess vært nyttig. Samtidig peker departementet i intervju på at den frie tilgangen til rådataene og metodeprotokoller i praksis fyller mange av funksjonene til en tredjepartsverifisering. Klima- og miljødepartementet føler seg derfor trygge på tallene fra Brasil.

6.4.2 Etiopias MRV-system

Etiopia startet arbeidet med å utvikle et MRV-system i 2013. Landet bistås av FNs mat- og landbruksorganisasjon i arbeidet med å utvikle systemet. Arbeidet har blant annet bestått av et nasjonalt skogtakseringsprosjekt som ifølge brev fra Klima- og miljødepartementet er ferdigstilt. Takseringen har bidratt til å utvikle et referansenivå for REDD+ i Etiopia. Landet rapporterte et nasjonalt referansenivå til FNs klimakonvensjon i desember 2015, og referansenivået ble oppdatert i mars 2017.⁷⁹

Det nasjonale referansenivået inkluderer ikke karbonutslipp fra skogforringelse, men Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at Etiopia er i ferd med å teste ulike metoder på lokalt nivå for å måle skogforringelse.⁸⁰ REDD+-sekretariatet viser i intervju til at skogforringelse utgjør en betydelig utslippskilde i Etiopia, og at det derfor skal utvikles en MRV-komponent for dette. Så langt finnes det imidlertid ingen god metode for å måle karbonutslippet fra skogforringelse.

Spesialutsendingen ved den norske ambassaden i Etiopia opplyser i intervju at det er et langsiktig mål for etiopiske myndigheter å utvikle et MRV-system som beregner utslipp fra alle sektorene som omfattes av den grønne vekststrategien. Foreløpig er det ikke utviklet en metode for et slikt omfattende karbonregnskap hverken i Etiopia eller internasjonalt.

6.5 Hva er landenes erfaringer med å ivareta sikringsmekanismene?

6.5.1 Brasils arbeid med å ivareta sikringsmekanismene

I underkant av en fjerdedel av Brasils del av Amazonas er urbefolkningsområder. Områdene er ansett som svært viktige for å beskytte regnskogen og dens biologiske mangfold. Miljødirektoratet i Brasil og direktoratet for urfolk er ansvarlig for å sikre at REDD+-aktivitetene i Brasil reflekterer urbefolkningens interesser.

Brasil vedtok i 2012 et rammeverk for beskyttelse, forvaltning og utnyttelse av naturressurser på urbefolkningens områder. Direktoratet for urfolk viser i intervju til at det oppfatter gjennomføringen av rammeverket som en forutsetning for at REDD+ skal kunne gjennomføres i overensstemmelse med sikringsmekanismene. Så langt er det ifølge direktoratet for urfolk ett REDD+-prosjekt som er gjennomført med bruk av rammeverket. Prosjektet har avdekket flere utfordringer i praktiseringen av rammeverket, som ifølge direktoratet risikerer å mislykkes dersom ikke konsultasjonsprosessene med urbefolkningen forbedres. Prosjektet som ble gjennomført, viste seg å medføre økte interne stridigheter blant urbefolkningen fordi konsultasjonsprosessene som var blitt gjennomført, ikke ble oppfattet som gyldige. Brasils høyesterett besluttet 19. juli 2017, ifølge ambassadens rapportering til Klima- og miljødepartementet, at myndighetene i visse tilfeller kan begrense urfolks landrettigheter og åpne opp for at det kan settes i gang større infrastrukturprosjekter uten konsultasjoner med berørte urfolksgrupper.

79) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

80) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

Urbefolkningens landrettigheter i Brasil er under sterkt press. Regjeringen i Brasil har åpnet opp for å diskutere en omlegging av urbefolkningens rettigheter, og kongressen har i 2016 og 2017 foreslått og vedtatt flere tiltak som begrenser disse rettighetene.⁸¹ Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at nåværende regjering også har etablert nye urfolksterritorier.⁸² Samtidig har det vært en økning i voldsbruk og drap rettet mot urfolk og menneskerettighets- og miljøforkjempere i Brasil. Videre har direktoratet for urfolk opplevd flere endringer som hindrer det i å utføre sentrale oppgaver. I april 2017 ble det gjennomført kutt som førte til at flere av direktoratets lokalkontorer ble lagt ned. Dette fører til at personalet som jobber tett på urfolksterritoriene, trekkes tilbake, jf. ambassadens halvårsrapportering til Klima- og miljødepartementet fra august 2017. Lederen for direktoratet for urfolk, som var den fjerde lederen på ett år, ble i mai 2017 avsatt og erstattet av en general fra den brasilianske hæren. Økt press på urfolks rettigheter er blant annet forklart med økonomiske nedgangstider og politisk press fra landbrukssektoren.

Brasil startet å utvikle et system for å dokumentere landets overholdelse av sikringsmekanismene våren 2016. Arbeidet planlegges å være ferdigstilt i løpet av 2018. Miljødepartementet i Brasil opplyser i intervju at det anser struktureringen av systemet som en stor utfordring. Det er kostbart å utvikle, og samtidig er det teknisk krevende siden det ikke finnes tilsvarende erfaringer fra andre land. Brasilianske myndigheter sendte i 2015 en oppsummering av landets overholdelse av sikringsmekanismene for perioden 2006–2010 til FNs klimakonvensjon.⁸³ Brasil var da det første landet som leverte en nasjonal rapport på sikringsmekanismer til klimakonvensjonen. Høsten 2017 la miljødepartementet i Brasil ut et utkast til oppsummering av landets overholdelse av sikringsmekanismene for perioden 2011–2017 på offentlig høring.⁸⁴ Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at rapporteringen på sikringsmekanismer for et gitt år fortsatt henger etter skogåret som de norske betalingene er basert på. Departementet opplyser videre at Brasil er i ferd med å få rapporteringen i takt med REDD+ resultatene, og at landet planlegger å rapportere årlig om overholdelsen av sikringsmekanismene fra og med den tredje rapporten.⁸⁵

Når det gjelder overholdelsen av sikringsmekanismene i prosjekter som støttes av Amazonasfondet, opplyser Den brasilianske utviklingsbanken (BNDES) i intervju at den er god. Ingen prosjekter er stoppet på grunn av mangelfull overholdelse av sikringsmekanismene. Det tyske direktoratet for utviklingssamarbeid, som bistår Amazonasfondet i forvaltningen av midlene, viser på sin side i intervju til at Amazonasfondet har behov for hjelp til å innarbeide temaer som sikringsmekanismene og likestilling i sitt arbeid. Tilsvarende viser en gjennomgang av Norads kommentarer til Amazonasfondets årsrapporter i perioden 2014–2016 at Norad etterspør mer åpenhet og informasjon om sikringsmekanismene fra fondet.

81) Nettsidene til World Resources Institute: <http://www.wri.org/blog/2017/06/indigenous-rights-must-be-protected-during-brazil%E2%80%99s-political-crisis>. Hentdato: 30. oktober 2017; Reuters-artikkelen *Brazil, home of Amazon, rolls back environmental protection*: <http://www.reuters.com/article/us-brazil-politics-environment/brazil-home-of-amazon-rolls-back-environmental-protection-idUSKCN18B21P>.

82) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

83) Miljødepartementet (2015) *Summary of information on how the Cancun safeguards were addressed and respected by Brazil throughout the implementation of actions to reduce emissions from deforestation in the Amazon biome between 2006 and 2010*.

84) Miljødepartementets nettsider: <http://redd.mma.gov.br/pt/component/content/article?id=832>. Hentdato: 3. januar 2018.

85) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

6.5.2 Etiopias arbeid med å ivareta sikringsmekanismene

Etiopia har ifølge klima- og skogsatsingens statusrapport for 2015 kommet langt i å utarbeide et rammeverk for sikringsmekanismer. I henhold til Etiopias midtveis-evaluering til FCPF fra november 2015 er de innledende kartleggingene og konsultasjonene gjennomført for å etablere et system for overholdelsen av sikringsmekanismene. Et informasjonssystem for sikringsmekanismer var under utvikling i 2016. Etiopiske myndigheter har så langt ikke rapportert til klimakonvensjonen om landets overholdelse av sikringsmekanismene.

Et utfordrende tema i utarbeidelsen av pilotprogrammet i Oromia var hvordan betalingene for resultater skal fordeles. Det gjenstår ifølge intervju med Verdensbanken i Etiopia å konkludere på om betalingene skal gå direkte til lokalbefolkningen eller investeres i offentlige goder, og om betalingene skal fordeles egalitært eller etter innsats. Flere sivilsamfunnsorganisasjoner viser i intervju til at etiopiske myndigheter har etablert en forventning blant lokalsamfunnene om å motta økonomisk kompensasjon for innsatsen for å bevare skogen. Ved å skape forventninger som kanskje ikke kan møtes, peker sivilsamfunnsorganisasjonen Farm Africa på at bærekraften til resultatene fra deltakende skogbevaring settes på spill.

Under REDD+ er det ønskelig at lokalsamfunnene bruker skogen på en bærekraftig måte, og ifølge Farm Africa kan REDD+ bare lykkes gjennom økonomiske kompensasjoner som gjør det attraktivt for lokalbefolkningen å bevare skogen. Departementet for miljø, skog og klimaendringer bekrefter i intervju at det gjenstår å avklare hvordan prosjekter hvor det er lagt opp til betaling for resultater til lokalbefolkningen skal integreres i REDD+-programmet for Oromia. Blant spørsmålene som ikke er avklart, er hvem som skal betale for resultatene som er oppnådd, og hvordan disse midlene skal mobiliseres.

Et feltbesøk som ble gjennomført av revisjonen til Bale-Eco Region i Oromia i forbindelse med datainnsamlingen i juni 2016, bekreftet lokalbefolkningens utålmodighet med å få betalt for sitt bidrag til utslippsreduksjoner gjennom deltakende skogbevaring. Lokalbefolkningen deltok i et prosjekt som ble gjennomført av sivilsamfunnsorganisasjonen Farm Africa med støtte fra den norske klima- og skogsatsingen. I prosjektet fører lokalbefolkningen oppsyn med skogen i ytterkanten av en nasjonalpark. I tillegg bidrar de til utslippsreduksjoner gjennom treplanting. Under besøket hadde ikke deltakerne fått betalt for arbeidet, og de uttrykte sin frustrasjon over at kompensasjonen uteble. Klima- og miljødepartementet påpeker imidlertid i brev at lokalbefolkningen nå har fått betalt for utført arbeid i regi av prosjektet.⁸⁶

Klima- og miljødepartementet påpeker i brev at det ikke utelukkende er myndighetene som har skapt forventninger om karbonbetalinger blant lokalsamfunnene. Godefordeling knyttet til betaling for utslippsreduksjoner vil ifølge departementet være komplisert i land der avskogingen i stor grad knyttes til fattiges behov for jordbruksareal og land. Oromia-piloten og Farm Africas arbeid i Bale gir ifølge departementet muligheter til å se på ulike modeller for hvordan dette kan gjøres.⁸⁷

86) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

87) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

6.6 Hvordan er finansieringssituasjonen i landene?

6.6.1 Finansieringen av REDD+ i Brasil

Finansieringen av sentrale offentlige institusjoner

Miljødepartementet i Brasil opplyser i intervju at landets budsjett og Amazonasfondets midler ikke er tilstrekkelig for å møte framtidens finansieringsbehov for å redusere avskogingen ytterligere. Flere aktører viser i intervju til at håndhevingstiltak mot avskoging er kostbare å opprettholde og gjennomføre. Samtidig har flere sentrale institusjoner som skal holde avskogingen under kontroll, fått reduserte budsjetter.

Klima- og miljødepartementet peker i intervju på at det anser det som sannsynlig at reduserte offentlige bevilgninger vil være en utfordring i årene framover, på grunn av utviklingen i brasiliansk økonomi. Landet er inne i en dyp økonomisk og politisk krise, jf. ambassaden i Brasils rapportering til departementet i 2017. Den økonomiske krisen har ført til betydelige budsjettkutt i all offentlig virksomhet, og de fleste departementer har fått nedskjæringer på én tredel i sine driftsbudsjetter. I tillegg til budsjettkutt i direktoratet for urfolk, har også miljødirektoratet i Brasil, som har ansvar for kontrolltiltak, pågripelser og straffeforfølgelse av kriminelle som avskoger, hatt merkbare nedskjæringer. Ambassaden understreker i sin rapportering at nedskjæringene i det brasilianske miljødirektoratet svekker noe av det viktigste Brasil gjør for å unngå avskoging.

En annen konsekvens av manglende finansiering er at Brasil ikke har anledning til å prøve ut nye tilnærminger innen REDD+ for å håndtere den økende avskogingen. Miljødepartementet i Brasil opplyser i intervju at ifølge den opprinnelige ideen om REDD+ skulle resultatbaserte betalinger gi stor fleksibilitet til å prøve nye tilnærminger. Ideen var at REDD+-midlene ville muliggjøre en prøve-og-feile-prosess som skulle resultere i at vellykkede tiltak ville bli skalert opp. I praksis anser departementet det som vanskelig å bruke midlene i henhold til ideen om å prøve og feile, tatt i betraktning den økonomiske situasjonen i Brasil.

Både Miljødirektoratet og INPE opplyser i intervju at de har vanskeligheter med å beholde ansatte i Amazonasregionen på grunn av arbeidsforholdene og lav kompensasjon. INPE peker på at det ikke har ressurser til å holde ansatte interesserte og motiverte til å bli i Amazonasregionen i mer enn 3–5 år. INPE er avhengig av ansatte på bakken for å kunne forstå dataene fra satellittsystemene. I tillegg er det viktig å ha ansatte fra regionen med kunnskap om lokale forhold for å kunne gjennomføre en best mulig analyse. Mangel på ansatte gir risiko for at avskoging ikke oppdages eller får konsekvenser for dem som hogger trærne ulovlig.

Givere og mottakere av REDD+-midler

Amazonasfondet mottar Norges betalinger for resultater til Brasil. Fondet er ifølge miljødepartementet i Brasil et av de viktigste økonomiske virkemidlene for å finansiere REDD+-tiltak.⁸⁸ Fondet har mottatt 1,14 milliarder amerikanske dollar i resultatbaserte betalinger siden det ble etablert i 2008.⁸⁹ Det er tre givere til fondet. Norge er den største giveren og står for 96,8 prosent av bidragene. Tyskland står for 2,5 prosent av innskuddene, mens det brasilianske oljeselskapet Petrobras står for de resterende midlene.⁹⁰ Tyskland har valgt å spre sin støtte til REDD+ i Brasil på flere kanaler. Midlene til Amazonasfondet gir derfor ikke det fulle bildet av Tysklands støtte til REDD+ i Brasil. Tilsvarende har også FIP REDD+-programmer i Brasil.

88) Miljødepartementets nettsider: <http://redd.mma.gov.br/en/legal-and-public-policy-framework>. Hentdato: 29. juni 2017.

89) Amazonasfondets nettsider: http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/Esquerdo/doacoes/ Hentdato: 12. oktober 2017.

90) Amazonasfondets nettsider: http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/Esquerdo/doacoes/ Hentdato: 6. september 2017.



Norske betalinger til Brasil overføres til Amazonasfondet for videre investeringer i bærekraftig utvikling i Amazonas. Foto: Klima- og miljødepartementet

Den økte avskogingen i Amazonas fra 2015 har ført til at de resultatbaserte betalingene fra Norge er redusert. Klima- og miljødepartementet advarte brasilianske myndigheter i juni 2017 om at de resultatbaserte betalingene til fondet kan bli ytterligere redusert i 2017 dersom ikke trenden med økt avskoging reverseres.⁹¹ Utbetalingen fra Norge i 2017 ble redusert som en følge av dette.

Amazonasfondet finansierte 88 prosjekter per september 2017.⁹² Ifølge intervju med Amazonasfondet er det rundt 300 mindre aktører som igjen mottar støtte fra disse. Prosjektene skal støtte opp om nasjonale planer for bærekraftig utvikling og for ytterligere reduksjon i avskogingen, med hovedvekt på Amazonas. Ifølge intervju med Amazonasfondet er utbetalingsraten en kontinuerlig utfordring. Det er prosjekter som gjennomføres av føderale myndigheter som har lavest utbetalingsrate, etterfulgt av delstatsmyndigheter og sivilsamfunnsorganisasjoner. Organiseringen av arrangementer som verdensmesterskapet i fotball i 2014 og de olympiske leker i 2016 la beslag på sentrale ressurser, og er blant årsakene Amazonasfondet har fått oppgitt som begrunnelse for manglende igangsetting av REDD+-prosjekter i offentlig sektor.

Brasil har mottatt langt mindre betaling for resultater enn hva reduksjonen i avskoging skulle tilsi. I intervjuene med REDD+-aktører i Brasil framkommer det flere mulige forklaringer på hvorfor Amazonasfondet har hatt en svak vekst i finansieringen. I starten brukte fondet lang tid på å godkjenne og utbetale midler til prosjekter. Fondet brukte i tillegg ikke opp de avsatte midlene fra Norge, og andre givere kunne dermed tro at det ikke var behov for mer penger. Dette problemet gjør seg fortsatt gjeldende og er tatt opp av Norge i de årlige møtene med Amazonasfondet. I 2016 pekte Norad i sin gjennomgang av fondets finansielle rapportering på at andelen ubundne midler, eller midler som ikke er planlagt for et prosjekt, har økt. Fra 2014 til 2015 hadde fondets

91) Brev fra Klima- og miljøminister Vidar Helgesen til miljøministeren i Brasil, José Sarney Filho. Brevet er ikke datert.

92) Amazonasfondets porteføljereport fra 30. september 2017 er tilgjengelig på http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_en/Galerias/Arquivos/Informes_de_Carteira/2017_09_Porfolio_Report.pdf

ubundne midler doblet seg, og utgjorde ved utgangen av desember 2015 1,02 milliarder brasilianske real, eller om lag 2,3 milliarder kroner⁹³.

Den brasilianske utviklingsbanken (BNDES) opplyser i intervju at det er behov for å inkludere utenriksdepartementet i Brasil i arbeidet med å mobilisere nye givere til Amazonasfondet. For å mobilisere nye givere til Amazonasfondet må Den brasilianske utviklingsbanken (BNDES), miljødepartementet i Brasil og utenriksdepartementet i Brasil samarbeide. Det er bare utenriksdepartementet i Brasil som har mandat til å etablere formelle bilaterale samtaler med giverland. Ifølge intervju med BNDES er det i første rekke miljødepartementet som er engasjert i Amazonasfondet. BNDES opplyser at banken ikke har en strategi for innsamling av nye midler til Amazonasfondet.

Ambassaden i Brasil skriver i sin rapportering til Klima- og miljødepartementet i august 2017 at ambassaden har arbeidet med å profilere Amazonasfondet til potensielle givere, blant annet ved å ta initiativ til å danne en givergruppe for landene og multilaterale organisasjoner som investerer i klima og skog i Brasil.

Rollen til privat sektor og markedsbaserte løsninger på avskogingen

Flere av aktørene som er intervjuet, viser til at involveringen av privat sektor står sentralt i diskusjonene om det videre arbeidet for redusert avskoging. Soyamotoriet⁹⁴ fra 2006 er ansett som et viktig markedsbasert bidrag til skiftet og reduksjonen som fant sted i avskogingen i Amazonas-biomet. Privat sektor og frivillige organisasjoner i Brasil var sentrale bidragsytere i utarbeidelsen av soyamotoriet. De samme aktørene er i ferd med å vurdere muligheten for å utvide soyamotoriet til Cerrado-biomet, hvor både kvegdrift og soyaproduksjon er viktige årsaker til avskogingen. Ambassaden i Brasil påpeker at privat sektor er viktig når Brasil skal finne de mer bærekraftige løsningene i form av økonomiske insentiver for redusert avskoging. Uten et samarbeid med privat sektor om å unngå avskoging i forbindelse med produksjon av varer blir det ifølge ambassaden med stor sannsynlighet vanskelig for Brasil å nå sitt nasjonale mål om å redusere avskogingen med 80 prosent innen 2020, jf. ambassadens rapportering til Klima- og miljødepartementet i januar 2017.

Styringskomiteen til Amazonasfondet, som er ledet av miljødepartementet i Brasil, vedtok i 2015 tre prioriteringer for fondet for den kommende toårsperioden. Blant disse var involvering av privat sektor. Miljødepartementet opplyser i intervju at diskusjonene rundt privat sektors rolle i styringskomiteen til Amazonasfondet har vært begrenset. Det tyske direktoratet for utviklingssamarbeid peker på at ingen, verken giverne eller Amazonasfondet, synes å ha et klart bilde av hvilken rolle privat sektor kan spille.

Det er ifølge det tyske direktoratet for utviklingssamarbeid ikke avklart hvordan Amazonasfondet kan tilpasses krav fra privat sektor til finansiering, og hva som vil være argumentet for at privat sektor skal se seg tjent med å støtte Amazonasfondet. I intervju med en forskningsinstitusjon i Brasil kommer det fram at det så langt er få prosjekter i Amazonas som er direkte finansiert av privat sektor, og at brasilianske myndigheter generelt har vært skeptiske til bruk av markedsbaserte tiltak i arbeidet mot avskoging. I 2017 har imidlertid fondet arbeidet for å finne løsninger på hvordan det kan inkludere og støtte privat sektor, ifølge brev fra Klima- og miljødepartementet. Et eksempel på dette er at prosjektutlysningen i 2017 hadde til hensikt å styrke bærekraftige produksjonskjeder.⁹⁵

93) Ifølge <http://www.valutakalkulator.no/grafter> kostet én brasiliansk real 2,224 norske kroner per 31. desember 2015.

94) Soyamotoriet i Brasil var det første frivillige offentlig–private samarbeidet hvor produsenter forpliktet seg til å unngå avskoging i forbindelse med produksjonen av en vare – i dette tilfellet soyabønner.

95) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

6.6.2 Finansieringen av REDD+ i Etiopia

Flere intervjuer i Etiopia viser at finansieringen er en stor utfordring for videreføringen av REDD+-arbeidet og iverksettingen av nasjonale planer. REDD+-sekretariatet framhever at det er behov for betydelige investeringer før Etiopia kan redusere karbonutslippene og dermed få tilgang på resultatbaserte betalinger. Foreløpig er det millioner som er gjort tilgjengelig for REDD+, mens det er estimert å koste milliarder å foreta de nødvendige investeringene i blant annet skogreising for å oppnå de ønskede klimamålene. FNs utviklingsprogram i Etiopia peker på at landet ikke har investert i skogsektoren over lang tid, og at det derfor trengs store summer for å utvikle den. Ifølge den norske ambassaden i Etiopia har Etiopia beregnet den totale kostnaden for å nå sine nasjonale klimamål i den grønne vekststrategien til 150 milliarder amerikanske dollar. Klima- og miljødepartementet understreker i brev at mye av dette er investeringer som landet uansett må gjøre, men som under vekststrategien gjøres på en klimavennlig måte uten merkostnad.⁹⁶

Givere og mottakere av REDD+-midler

Myndighetene i Etiopia etablerte i 2012 et nasjonalt fond, CRGE-fasiliteten, for internasjonal finansiering av den grønne vekststrategien (CRGE).⁹⁷ Ambassaden i Etiopia opplyser i intervju at 70–80 prosent av de norske midlene til REDD+ i fase 2 av det bilaterale samarbeidet vil kanaliseres gjennom dette fondet. Fondet er akkreditert til Det grønne klimafondet og til Klimatilpasningsfondet, og har søkt om midler fra disse fondene. Det er et krav at alle prosjekter som støttes av CRGE-fasiliteten, støtter opp om alle pilarene i den grønne vekststrategien. Storbritannia, Danmark, Østerrike, Det grønne klimafondet, Amazonasfondet og Norge har overført midler til fasiliteten. Norge er den eneste givere som øremerker midler til skogsektoren.

I intervjuene kommer det fram ulike forklaringer på hvorfor ikke flere givere støtter REDD+ i Etiopia. Spesialutsendingen ved ambassaden i Etiopia peker på dilemmaet om at det overfor mange givere er nødvendig å vise til resultater for å få finansiering, samtidig som manglende resultater kan være forårsaket av lite finansiering. FNs utviklingsprogram i Etiopia uttaler i intervju at REDD+ er vanskelig å selge til givere som foretrekker å finansiere aktiviteter som gir konkrete resultater, og som har en mer direkte effekt på fattigdomsreduksjon.

6.7 Hvordan er forvaltningen koordinert i arbeidet med REDD+?

6.7.1 Skogforvaltningen i Brasil

Tverrsektoriell koordinering

Det er 13 departementer som er involvert i gjennomføringen av Brasils handlingsplan for å bekjempe og forhindre avskoging i Amazonas. Fram til 2013 var disse koordinert direkte fra presidentens kontor. I 2013 ble ansvaret for å koordinere arbeidet flyttet til miljødepartementet i Brasil.⁹⁸ Med plasseringen av ansvaret i Miljødepartementet har det ifølge departementet selv blitt vanskelig å mobilisere deltakelse på et tilstrekkelig høyt stillingsnivå fra de øvrige departementene til å sikre en effektiv koordinering. Departementet viser i intervju til at det er en stor utfordring å engasjere andre sektordepartement i kampen mot avskoging. Skog blir forstått som et klimaspørsmål, og dermed tilhørende Miljødepartementet. Rapporteringen fra ambassaden i Brasil til

96) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

97) Nettsiden til UNDPs Multi-Partner Trust Fund Office: <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/3ET00> Hentdato 29.09.2017.

98) https://www.transparency-partnership.net/sites/default/files/brazil_gpa_short.pdf

Klima- og miljødepartementet i 2017 viser videre til voksende interessekonflikt mellom sektordepartementer, og et press på den brasilianske regjeringen om å prioritere økonomi og sektorinteresser som landbruk framfor klima.

Samarbeid mellom styringsnivåer

Ansvar for offentlig skog er delt mellom ulike institusjoner og alle tre styringsnivåer: kommune, delstat og føderalt nivå. Ansvar for det enkelte styringsnivå varierer mellom landområder og innenfor det enkelte landområde.

Miljødepartementet opplyser i intervju at det er utfordrende å koordinere de tre styringsnivåene i arbeidet med å redusere avskogingen. Hvert av nivåene kan utarbeide egne lover og regler så lenge de er i overensstemmelse med grunnloven i Brasil. Departementet kan ikke blande seg inn i forvaltningen til delstater og kommuner, annet enn å oppmuntre dem til å gjennomføre nasjonale programmer som den nasjonale REDD+-strategien

Representanter for delstatsmyndighetene i Pará opplyser i intervju at det er en utfordring for arbeidet mot avskoging at delstatene ikke har myndighet over det som utgjør store føderale og til dels uregulerte landområder innenfor delstatens grenser. Ifølge delstatsmyndighetene har de bare anledning til å sette inn tiltak for å håndtere om lag 25 prosent av den ulovlige avskogingen som er beregnet å finne sted. 75 prosent av avskogingen skjer på føderale landområder hvor det er begrenset hva delstatsmyndighetene kan gjøre. Det er også i de føderale landområdene at avskogingen har økt mest de senere årene. For å håndtere denne tendensen er delstaten avhengig av samarbeid med føderale institusjoner både på politisk og praktisk nivå.

Selv om en betydelig andel av avskogingen skjer på føderale landområder, er tilstedeværelsen til føderale myndigheter redusert. Dette går fram av intervju med miljødirektoratet, direktoratet for urfolk og ambassadens rapportering til Klima- og miljødepartementet i 2017. De nevnte budsjettkuttene til miljødirektoratet og direktoratet for urfolk som følge av den økonomiske krisen i landet er viktige årsaker til den reduserte tilstedeværelsen. Direktoratet for urfolk understreker betydningen av at føderale myndigheter er representert på bakken i Amazonas. Det er bare disse institusjonene som kan ordne opp i konfliktene om landrettigheter og i den juridiske uordenen som kjennetegner regionen. Miljødirektoratet viser samtidig til at manglende kapasitet på delstatsnivå gjør at direktoratet i flere delstater også må ivareta delstatens ansvar for oppfølgingen av ulovlig avskoging.

Klima- og miljødepartementet påpeker i brev at det er en arbeidsdeling mellom føderale myndigheter og delstatsmyndigheter, og at det er svakheter på begge sider når det gjelder gjennomføring og kapasitet.⁹⁹

6.7.2 Skogforvaltningen i Etiopia

Tverrsektoriell koordinering

Ambassaden i Etiopia uttaler i intervju at den vurderer koordineringen mellom de involverte departementene i areal- og skogforvaltningen som svak. Det er ifølge ambassaden avgjørende å styrke samarbeidet mellom departementet for miljø, skog og klimaendringer og landbruksdepartementet i Etiopia for å bedre ivaretagelsen av skogen. Foreløpig er de nasjonale sektorvise planene i for liten grad konkretiserte og samkjørte til at slike interessekonflikter håndteres tilstrekkelig målrettet. Forskningssenteret CIFOR viser i intervju til at utfordringene knyttet til tverrsektoriell

⁹⁹ Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

koordinering forsterkes av at Etiopia ikke har vedtatt en arealforvaltningsplan som tydelig definerer hva som utgjør skogareal. Dette gir risiko for at skog defineres ulikt mellom departementene i deres sektorplaner. Departementet for miljø, skog og klimaendringer informerer i intervju om at det på bakgrunn av denne risikoen og identifiserte motsetninger i ulike departementers planer i bruken av arealer jobbes med å få på plass en tverrsektoriell arealforvaltningsplan som skal håndtere dette.

Den internasjonale institusjonen Global Green Growth Institute (GGGI) bistår etiopiske myndigheter med gjennomføringen av landets grønne vekststrategi, med støtte fra blant andre Norge. GGGI viser i intervju til at inkluderingen av den grønne vekststrategien i Etiopias overordnede vekst- og utviklingsplan fra 2016 legger til rette for en styrket koordinering mellom sektordepartementene og en tettere oppfølging av sektordepartementenes gjennomføring av vekststrategien. Den norske ambassaden viser i intervju til at inkorporeringen av den grønne vekststrategien i den overordnede vekst- og utviklingsstrategien er et godt utgangspunkt for framdrift, men at det fortsatt er behov for betydelig finansiering og bedre koordinering mellom sektorer for å sikre effektiv iverksetting av de nasjonale planene.

Manglende stabilitet i organisering og ansatte i departementet for miljø, skog og klimaendringer er en annen utfordring det pekes på. Dette gjør det ifølge intervju med Verdensbanken i Etiopia vanskelig å følge arbeidet i departementet og sektoren. Departementet er ikke internt koordinert når det etterspør faglig assistanse, og noen ganger har flere organisasjoner blitt bedt om å bidra til den samme oppgaven. Flere skogrelaterte prosjekter i departementet for miljø, skog og klimaendringer faller også utenfor REDD+. Dette virker negativt inn på effektiviteten til REDD+-sekretariatet, som ikke er tilstrekkelig integrert med resten av departementet. Etiopia betaler, ifølge Verdensbanken, en høy pris på grunn av den svært fragmenterte skogsektoren i landet.

Samarbeid mellom styringsnivåer

Ambassaden understreker i intervju at kapasiteten til departementet for miljø, skog og klimaendringer må styrkes både sentralt og regionalt for å sikre framdriften i REDD+-arbeidet. Dette synspunktet støttes i intervju med FNs utviklingsprogram i Etiopia og forskningssenteret CIFOR. Som et nytt departement er departementet for miljø, skog og klimaendringer ikke representert på regionalt og lokalt nivå, med unntak av i Oromia. I stedet er skogsektoren på disse styringsnivåene overlatt til representanter for landbruksdepartementet. Dette utgjør en risiko for prioriteringen av REDD+ på regionalt nivå. Både CIFOR og ambassaden viser i intervju til at lokale og regionale myndigheter bør være sterkere involvert i REDD+-arbeidet. Ifølge ambassaden er det lokale og regionale styringsnivået avgjørende for praktisk forståelse og innsikt i situasjonen som berøres av politiske beslutninger i Etiopia.

7 Hvordan er Klima- og miljødepartementets styring, oppfølging og læring?

7.1 Hvordan innhenter og bruker Klima- og miljødepartementet informasjon om framdriften og resultatene av satsingen?

7.1.1 Det strategiske rammeverket for klima- og skogsatsingen

Klima- og miljødepartementet utarbeidet i 2014 et strategisk rammeverk for klima- og skogsatsingen, også omtalt som resultatrammeverket for satsingen. Rammeverket skal bidra til å vise framdrift og resultater.

Det strategiske rammeverket viser de to overordnede målene for satsingen (bærekraftig utvikling og klimamålet til FNs klimakonvensjon) etterfulgt av de tre målene som er formulert for arbeidet til den norske klima- og skogsatsingen. Begge disse nivåene har Stortinget sluttet seg til, og de er i det strategiske rammeverket videre operasjonalisert til målene:

1. Det internasjonale klimaregimet er et effektivt virkemiddel for reduserte utslipp.
2. Samarbeidsland har oppnådd reduserte utslipp fra skog.
3. Samarbeidsland ivaretar naturskog.

Til de operasjonaliserte målene er det knyttet åtte milepæler:

- a) REDD+ bidrar til å øke ambisjonsnivået i det globale klimaregimet.
- b) Økt, langsiktig og forutsigbar global finansiering av REDD+.
- c) Effektive sikringsmekanismer innarbeidet i finansieringsinstitusjoner i REDD+.
- d) Policy for bærekraftig skog- og arealbruk i skoglandene.
- e) Systemer for måling, rapportering og verifisering av utslipp fra skog er etablert.
- f) Effektiv gjennomføring av ny policy for bærekraftig skog- og arealbruk.
- g) Bedre styresett i skog- og arealforvaltning.
- h) Privat sektor jobber mot avskoging.

Til sammen 28 indikatorer er identifisert for de 8 milepælene, eksempelvis andel skog med nasjonalt skogovervåkningssystem og antall land med et utviklet rapporteringssystem for sikringsmekanismer for REDD+.

Departementet viser i intervju til at det strategiske rammeverket ble utarbeidet etter kritikk fra Riksrevisjonen i Dokument 1 (2013–2014) og Norads følgeevaluering av klima- og skogsatsingen i 2014. Begge pekte på forbedringspotensial i rapporteringssystemene til klima- og skogsatsingen. Som en konsekvens av dette skrev departementet ut endringsteorien for satsingen og utarbeidet et resultatrammeverk som viser sammenhengen mellom innsatsområder og mål. Det strategiske rammeverket er dynamisk, og ble blant annet justert etter at tropisk skog fikk en sentral plass i den nye klimaavtalen som ble vedtatt i Paris i 2015.

7.1.2 Hvordan bruker departementet det strategiske rammeverket?

Disponeringen av midler

Resultatrammeverket og den tilhørende endringsteorien er ifølge intervju med departementet nyttig ved disponeringen av midler i satsingen og i kommunikasjonen av hva satsingen jobber med, og hvorfor. Ved oppstarten av satsingen i 2008 var det ifølge departementet få presist definerte rammer for bruken av de inntil 3 milliarder kronene som Stortinget bevilger til satsingen årlig, utover den generelle strategien som



Den norske klima- og skogsatsingen skal støtte opp om både klimapolitiske og utviklingspolitiske mål. Gjennom sosiale og miljømessige hensyn skal det legges til rette for at bevaringen av skogen ikke går på bekostning av urfolk og andre som lever av og i skogen. Foto: Klima- og miljødepartementet

ble presentert for Stortinget i St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet. Resultatet var at mange aktører med gode intensjoner tok kontakt for å få støtte til sine initiativer. Rammeverket gjør det ifølge departementet lettere å forklare eksterne aktører hvorfor noe ikke kan støttes over klima- og skogsatsingen, ved at departementet kan vise til at den aktuelle innsatsen ikke er en del av rammeverket, og at den derfor ikke antas å bidra til å oppnå de overordnede målene. Et eksempel på tiltak som ikke støttes er utviklingstiltak der det ikke kan dokumenteres at tiltakene samtidig bidrar til reduserte klimagassutslipp.

Departementet viser i intervju til at det ikke fører oversikt over hvilke samarbeid som knytter seg til hvilke deler av rammeverket, eller hvilke avtaler som forholder seg til hvilke indikatorer. Rammeverket som helhet skisserer hva departementet vurderer som sentrale elementer i arbeidet for å oppnå målene med satsingen. Indikatorene i rammeverket er ifølge departementet å forstå som innsatsområder som generelt bør inngå i klima- og skogsatsingens arbeid for å legge til rette for å nå målene. Hvilke indikatorer og milepæler som er av betydning for det enkelte samarbeid og den enkelte avtale, kan likevel variere noe, og bestemmes i det enkelte tilfellet.

Informasjon om framdrift og resultater

I intervju viser departementet til at tildelingsbrevet til Norad og belastningsfullmaktene til ambassadene spesifiserer resultatkravene, og hva det skal rapporteres på for det enkelte år. Departementet etterstreber å holde resultatkravene på et så høyt nivå som mulig og la Norad og ambassadene prioritere hvilke aktiviteter de retter innsatsen mot. Selv om det ikke alltid er en direkte sammenheng mellom resultatkravene i belastningsfullmakten og resultatrammeverket, skal ambassadene og Norad ifølge departementet bruke rammeverket som en sjekkliste når de rapporterer og prioriterer innsatsen sin. Departementet ønsker rapportering fra ambassadene og Norad på milepælene og målene i resultatrammeverket, som også er nivået for den videre

rapporteringen på klima- og skogsatsingen i budsjettproposisjonen og kommunikasjonen med politisk ledelse i departementet.

Departementet framhever at omfanget av informasjon er stort, og at utfordringen til departementet er å syntetisere og aggregere fra et stort antall kilder, og sørge for at det som formidles, fortsatt er korrekt. Et element i håndteringen av dette har vært å oppfordre Norad og ambassadene til selv å syntetisere rapporteringen for sine ansvarsområder slik at rapportene de sender til departementet, viser til framdrift og resultater på milepæler og mål i resultatrammeverket, og ikke indikatorer.

Departementet peker videre på at det i teorien vil være mulig å lykkes med enkeltavtaler uten å nå de overordnede målene for satsingen. Dette betyr at det er avgjørende å se rapporteringen fra enkeltavtaler i sammenheng med kunnskap om landene og utviklingen i den politiske situasjonen i dem. Departementet har derfor oppfordret ambassadene og Norad til en mer analytisk rapportering av resultater. Dette er begrunnet i departementets behov for forklaringer på hvor flaskehalsene ligger for å nå de overordnede målene for satsingen.

Revisjonen har gjennomgått departementets tildelingsbrev til Norad for 2015–2017 og belastningsfullmaktene til ambassadene i Brasil og Etiopia for 2015 og 2016. I gjennomgangen er det sett på hva departementet uttrykker av forventninger til bruken av resultatrammeverket. Gjennomgangen viser at departementet ber om at resultatrammeverket legges til grunn for rapporteringen til departementet, men at det varierer hvor konkret departementet er i sin henvisning til hva som er forventet av ambassadene og Norad. I tildelingsbrevet for 2016 og 2017 ber departementet Norad om å rapportere i henhold til indikatorer og mål i resultatrammeverket. Departementet ber i 2017 dessuten om en overordnet analyse av hvordan direktoratets portefølje bidrar til målene for satsingen. I belastningsfullmaktene til ambassadene er det derimot en mer generell henvisning til at resultatrammeverket skal legges til grunn i rapporteringen. Fullmakten viser til at rammeverket inkluderer indikatorer for å måle framdrift mot milepæler og mål i samarbeidet, men ikke hva som er forventet av ambassadene i denne sammenhengen.

Departementet viser i intervju til at ambassadene, Norad og de landansvarlige i departementet i enkelte tilfeller refererer til indikatorene i resultatrammeverket i sin rapportering, men at departementet ikke etterspør rapportering på indikatornivå. Dette bekreftes i intervju med Norad og ambassadene. Det foretas ifølge Norad i intervju ingen systematisk sammenstilling av resultater på indikatornivå fra enkeltprosjekter eller avtaler i seksjon for klima, skog og grønn økonomi. Dette er imidlertid prøvd ut for sivilsamfunnsstøtten til klima- og skogsatsingen. Rapporteringen direktoratet mottok fra samarbeidspartnerne, var ifølge Norad imidlertid ikke sammelignbar mellom avtaler til tross for bruk av felles indikatorer, og den åpnet i liten grad for sammenstilling på tvers av avtaler. Norad viser i intervju til at omtalen av klima- og skogsatsingen i årsrapporten til Norad i stedet er basert på innspill fra aktuelle saksbehandlere, som oppsummerer og eksemplifiserer framdrift og resultater i egen portefølje. Tilsvarende prosess er beskrevet i intervju med Klima- og miljødepartementet som å ligge til grunn for departementets forberedelse av rapporteringen i den årlige budsjettproposisjonen. I bestillingen fra seksjon for klima- og skoginitiativet for innspill til rapporteringen på klima- og skogsatsingen i Prop. 1 S (2015–2016) bes de ulike bidragsyterne om å knytte rapporteringen opp til milepælene i resultatrammeverket. Departementet skriver at arbeidet som er gjort, gjerne kan knyttes opp til indikatorene, men at disse ikke skal nevnes eksplisitt.

Gjennomgått rapportering fra Norad for 2015 og 2016 og ambassadene med spesialutsendinger i januar og august 2017 viser at det varierer over tid og mellom saksbehandlere hvordan det rapporteres om framdrift og resultater, og i hvilken grad det rapporteres om indikatorene, milepælene og målene for satsingen til departementet. Det går fram av rapporteringen at rammeverket ligger til grunn for valg av hva som inkluderes og framheves i rapporteringen. Det finnes likevel ingen enhetlig praksis og systematisk gjennomgang av framdriften og resultatene opp mot resultatrammeverket i rapporteringen.

Departementet viser i intervju til at sammenstilling av informasjonen i rapporteringen fra ambassadene og Norad kommer fram i budsjettproposisjonen for hvert enkelt år. Prop. 1 S (2017–2018) om Klima- og miljødepartementet lister milepælene i resultatrammeverket for satsingen og noen eksempler på resultater som er nådd for den enkelte milepæl i 2016. Framstillingen viser imidlertid ikke til sammenstilte resultater for den enkelte milepæl.

Departementet peker i intervju på at det over tid har jobbet med å forbedre rapporteringen på framdrift og resultater i klima- og skogsatsingen. Det tar tid å få den ønskede strukturen på rapporteringen fra ambassadene og Norad, selv om dette etter departementets vurdering gradvis bedres.

7.1.3 Hvordan rapporteres det om mål for bevaring av naturskog og bærekraftig utvikling?

Klima- og miljødepartementet viser i sin overordnede virksomhetsplan til arbeidet med hvert av de to første av de tre målene for den norske klima- og skogsatsingen. Mål 3 om bevaring av naturskog omtales ikke separat. Dette gjelder både for omtalen av departementets planer for kommende år og for departementets risikovurderinger av målet.

En gjennomgang av rapporteringen i budsjettproposisjonene om Klima- og miljødepartementet viser at det varierer om og hvordan det rapporteres på arbeidet med mål 3 om bevaring av naturskog. Det vises til at det er tatt hensyn til målet i alle initiativene som er støttet av Norge, og at målet om bevaring av naturskog er en sentral komponent i alle avtaler. Det gis også eksempler på hvordan Norge jobber for at målet ivaretas, og på hva som er oppnådd i enkelte av samarbeidene, jf. blant annet Prop 1 S (2012–2013). Departementets rapportering i budsjettproposisjonene gir imidlertid ikke et samlet og entydig svar på framdriften og resultatene for målet om bevaring av naturskog. Det samme gjelder for rapporteringen om målet om bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse, der det ikke gis informasjon om framdriften og resultatene for klima- og skogsatsingens bidrag til bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse, jf. for eksempel i Prop. 1 S (2016–2017) og Prop. 1 S (2017–2018) om Klima- og miljødepartementet.

Klima- og miljødepartementet viser i brev til at svakhetene i rapporteringen på framdrift og resultater for målet om bevaring av naturskog skyldes utfordringer knyttet til målingen av resultater på området. Utfordringene er knyttet til baseline, statusbeskrivelse og tilskrivning av resultater til en spesifikk innsatsfaktor. Departementet viser samtidig til at dette er grunnleggende utfordringer som departementet og Stortinget har akseptert.¹⁰⁰

Norad er i tildelingsbrevet fra Klima- og miljødepartementet bedt om å rapportere på hvordan klima- og skogsatsingen bidrar til utvikling. En gjennomgang av årsrapporten til Norad for 2015 og 2016 viser at Norad ikke rapporterer særskilt på dette målet under

¹⁰⁰) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

omtalen av klima- og skogsatsingen. I årsrapporten for 2015 og 2016 knyttes bærekraftsbegrepet opp mot for eksempel bærekraftig skogforvaltning og bærekraftig skog- og arealbruk, og det gis eksempler på hvordan avtaler som forvaltes av Norad, skal legges til rette for utvikling.

I intervju peker Norad på at arbeidet for de to overordnede målene i klima- og skogsatsingen, klimamålet og utviklingsmålet er sammenfallende, og de viser i denne sammenhengen til Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Meldingen slår fast at klima og miljø er en integrert del av bærekraftsmålene, samtidig som klima er et eget bærekraftsmål. Utviklingsperspektivet er ifølge Norad integrert i arbeidet Norad gjør i klima- og skogsatsingen. Norad viser til at innholdet i fase 1 av REDD+, hvor det investeres i institusjonsbygging, godt styresett og politikkutforming, i stor grad er likt mye annet utviklingsarbeid. Det samme gjelder for sivilsamfunnsstøtten. Norad rapporterer derfor på utviklingsmålet som del av rapporteringen på framdrift og resultater i Norads arbeid generelt.

Klima- og miljødepartementet viser i brev til at utviklingsmålet inngår i alle fasene i REDD+. Blant annet skal de resultatbaserte betalingene for utslippsreduksjoner i fase 3 av REDD+ brukes til investeringer i bærekraftig utvikling. Det er ifølge departementet derfor relevant å rapportere på utviklingsmålet for samarbeid innenfor alle tre fasene. Etter departementets mening rapporteres det på alle mål i alle faser av REDD+. ¹⁰¹

7.2 Hvordan bidrar Norads evalueringsavdeling i oppfølgingen av klima- og skogsatsingen?

7.2.1 Hva innebærer det at det gjennomføres en følgeevaluering av satsingen?

Evalueringsavdelingen i Norad har gjennomført følgeevaluering av den norske klima- og skogsatsingen siden oppstarten av satsingen. Følgeevalueringen innebærer at satsingen er gjenstand for fortløpende evaluering. REDD+ var fra starten av et innovativt prosjekt. Evalueringsavdelingen viser i intervju til at kombinasjonen av bistand til skogbevaring og utvikling ikke var prøvd tidligere. Det forelå derfor lite kunnskap på området. Norads evalueringsavdeling ble derfor forespurt av forvaltningen om å gjennomføre en følgeevaluering for fortløpende og tidlig å få informasjon av relevans for innretningen av satsingen.

7.2.2 Hva har vært tema for følgeevalueringene av klima- og skogsatsingen?

Det ble gjennomført totalt fire evalueringer i den første perioden av følgeevalueringen, som gikk fram til 2015. En ny evalueringsperiode startet i 2015. De første rapportene publisert i 2011 er ifølge evalueringsavdelingen å forstå som grunnlagsdata som dokumenterer prosessene på det internasjonale nivået og i landene som Norge den gangen hadde bilaterale avtaler med. De påfølgende rapportene var tematiske evalueringer av støtten til sivilsamfunnet og arbeidet med måling, rapportering og verifisering av resultater. Evalueringsrapporten fra 2014 er en synteserapport som ser på måloppnåelsen til den norske satsingen, sett opp mot målene som er formulert i budsjettproposisjonen, og den skal kunne sammenlignes med de første rapportene fra 2011. Dette markerte slutten på den første runden med følgeevaluering av satsingen.

En gjennomgang av tilhørende dokumentasjon på Norads nettsider i desember 2017 viser at Klima- og miljødepartementet ikke har rapportert om departementets

¹⁰¹ Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

oppfølging av anbefalingene i følgeevalueringens synteserapport fra 2014. En rapport om departementets oppfølging av evalueringen skulle foreligge i juni 2016. Klima- og miljødepartementet viser i brev til Riksrevisjonen 12. februar 2018 til at departementets rapportering til evalueringsavdelingen i Norad på oppfølgingen av evalueringen fra 2014 er forsinket, men vil oversendes snarest. Samtidig viser departementet til at det er av den oppfatning at rapporteringen i de årlige budsjettproposisjonene viser at departementet har fulgt opp evalueringen grundig.

7.2.3 Hva er evalueringsavdelingens erfaringer fra gjennomføringen av følgeevalueringen?

Evalueringsavdelingen viser i intervju til at de har hatt god erfaring med følgeevalueringen av klima- og skogsatsingen. Følgeevalueringen har lagt til rette for læring underveis, noe som vurderes som spesielt viktig ved en ny satsing der innovasjon står sentralt. Avdelingen viser videre til at den opplever departementet som engasjert og villig til å lære av følgeevalueringen.

Evalueringsavdelingen viser samtidig til at de ser at bruken av en følgeevaluering har gjort at forvaltningen i noen grad hviler på informasjonen som frambringes i evalueringen, framfor at de selv i tilstrekkelig grad henter inn og analyserer data om resultater og effekten av satsingen. Dette har igjen fått negative konsekvenser for evalueringsteamet ved at det er mangelfullt datagrunnlag tilgjengelig for den uavhengige vurderingen. Datagrunnlaget har ifølge evalueringsavdelingen vært mangelfullt i både norsk forvaltning og internasjonalt. Evalueringsavdelingen peker på at Norads evalueringsavdeling ikke har ansvaret for å dokumentere resultatene av klima- og skogsatsingen. Dette ansvaret ligger til forvaltningen.

Klima- og miljødepartementet viser i brev til at følgeevalueringen brukes aktivt av departementet til å lære. I tillegg innhenter departementet rapportering på all innsats fra tilskuddsmottakere, Norad og ambassader for å få informasjon om resultater og effekter – se også punkt 7.1.2 og 7.1.3. Departementet viser videre til at det holder seg faglig oppdatert om forskning og kunnskap som utvikles på området.¹⁰²

7.3 Hvordan håndterer Klima- og miljødepartementet mislighetsrisikoen i forvaltningen av satsingen?

7.3.1 Hvordan er risikoen for misligheter i klima- og skogsatsingen vurdert?

Risikoen for misligheter i REDD+ er av fagmiljøene og forvaltningen ansett som høy. Korrupsjon er en forvaltningsmessig utfordring og i tillegg er korrupsjon en faktor som muliggjør deler av avskogingen som finner sted. Dårlig styresett forsterker disse utfordringene.¹⁰³

U4 Anti-Corruption Resource Centre peker i intervju på at risikoen for korrupsjon vil øke etter hvert som flere skogland mottar resultatbaserte betalinger i fase 3 av REDD+, og når utbetalingene som en følge av dette blir større. Klima- og miljødepartementet peker på sin side i brev på at korrupsjonsrisikoen også vil ha sammenheng med de krav som stilles til fondene som skal motta penger på vegne av skoglandene. Det er ifølge departementet ikke gitt at disse fondene vil være svakere i

102) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

103) St.prp. 1 S (2008–2009) *Utenriksdepartementet*; Prop. 1 S (2012–2013) *Utenriksdepartementet*; Nellen, C. INTERPOL Environment Crime Programme eds. (2012) *Green Carbon, Black Trade: Illegal logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forest*, UNEP. Grid. Arendal.

sin oppbygging eller ha svakere kontrollmekanismer etter hvert som flere land går over i fase 3.¹⁰⁴

Utenriksdepartementet viser i St.prp. nr. 1 (2008–2009) til kanaliseringen av norske midler gjennom multilaterale institusjoner som et risikoreduserende tiltak. De multilaterale institusjonene er antatt å ha administrative ressurser, kompetanse og tilstedeværelse i samarbeidslandene som reduserer risikoen for misligheter.

Utenriksdepartementet viser i brev til at Utenriksdepartementet og Norad de seneste årene dessuten har arbeidet aktivt for å inkludere ytterligere kontrolltiltak som bidrar til å redusere risikoen for misligheter hos tilskuddsmottaker i de nyere avtalemalene med de multilaterale fondene og programmene.¹⁰⁵ Klima- og miljødepartementet understreker i brev at kanalisering av midler gjennom multilaterale institusjoner er betydelig risikoreduserende i land hvor nasjonale mekanismer ikke imøtekommer krav til kontroll.¹⁰⁶

I Prop. 1 S (2011–2012) viser Utenriksdepartementet også til fasetilnærmingen i REDD+ som en risikoreduserende faktor. Godt styresett, som er et sentralt mål i fase 1 og fase 2 av REDD+, trekkes fram som viktig for å håndtere risikoen for korrupsjon. Klima- og miljødepartementet understreker i brev at risikobildet som blir skissert i Utenriksdepartementets stortingsproposisjoner er utarbeidet av klima- og skogprosjektet og trykket i proposisjonene til begge departement.¹⁰⁷

Risikoen for økonomiske misligheter i den norske klima- og skogsatsingen er videre erkjent i Klima- og miljødepartementets overordnede virksomhetsplan. Risikoreduserende tiltak er Norges «tydelige antikorrupsjonspolicy, grundige vurderinger av potensielle støttemottakere og rutiner for oppfølging av støttemottakere», jf. virksomhetsplanen for 2017, side 75. Departementet konkluderer med at de nødvendige grepene er tatt for å få systemer og kompetanse på plass til å håndtere risikoen. Risikoen vurderes av departementet i virksomhetsplanen for 2017 som uendret fra foregående år, og ordlyden i virksomhetsplanen for 2016 og 2017 er likelydende.

Klima- og miljødepartementet viser i brev til at systemene som er etablert for tilskuddsforvaltning i Klima- og miljødepartementet ligger tett opp til systemene i bistandsforvaltningen for øvrig, jf. blant annet oppbyggingen av ordningsregelverk og bruk av Norad til å kvalitetssikre alle avtaler. Gjennom bruk av Norads og ambassadenes erfaring og kunnskap om forvaltning av bistandsmidler styrkes ifølge Klima- og miljødepartementet forvaltningen av den norske klima- og skogsatsingen, og risiko reduseres.¹⁰⁸

7.3.2 Hvordan bistår kontrollenhetene i oppfølgingen av risikoen for økonomiske misligheter?

Det er i perioden for den norske klima- og skogsatsingen gjennomført flere administrative tiltak i bistandsforvaltningen for å styrke håndteringen av varsler om mulige økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet opprettet i 2007 sentral kontrollenhet med et særlig ansvar på området. Samme år ble det utarbeidet retningslinjer for håndteringen av mistanke om økonomiske misligheter og opprettet en

104) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

105) Utenriksdepartementet (2018) *Kommentarer fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonens undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen*, 9. februar 2018.

106) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

107) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

108) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

ekstern varslingskanal i departementet.¹⁰⁹ Tilsvarende funksjoner er etablert i Norad i 2011, og senere i Klima- og miljødepartementet, med ansettelsen av en kontrolldirektør i 2014. Ansettelsen av en kontrolldirektør inngikk i en større omorganisering i Klima- og miljødepartementet i 2013–2014, og sammenfalt i tid med overføringen av bevilgningsansvaret for klima- og skogsatsingen fra Utenriksdepartementet til Klima- og miljødepartementet.

Kontrollenhetene har ansvaret for å følge opp innkomne varsler om mulige misligheter, i tillegg til at de kan gjennomføre tilsyn og undersøkelser ut fra egne risikovurderinger. Dette vil supplere tilskuddsforvaltnernes egne kontroller med tilskuddsmottakerne. Enhetene bistår også med innspill og opplæring i forvaltningen for å styrke rutine for oppfølging av risikoen for økonomiske misligheter.

Hva er behandlet av innkomne varsler om mulige misligheter?

Klima- og skogsatsingen baserer seg på etablert praksis i bistandsforvaltningen for varslings og oppfølging ved mistanke om mislighold av norske midler. For midler forvaltet i Norad ivaretas funksjonen av Norad, som da rapporterer til klima- og miljøministeren. For midler forvaltet ved ambassadene eller i Klima- og miljødepartementet ivaretas ansvaret av den kontrollansvarlige i Klima- og miljødepartementet. Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet ivaretok ansvaret til kontrollansvarlig i Klima- og miljødepartementet fram til vedkommendes ansettelse høsten 2014.

Data fra kontrollenhetene i Klima- og miljødepartementet, Norad og Utenriksdepartementet viser at det er opprettet sak og gjennomført granskninger av totalt ti innkomne varsler om mulige misligheter i klima- og skogsatsingen. For seks av de ti tilfellene er saken ferdig behandlet, og misligheter er avdekket og fulgt opp i fem av tilfellene. Én sak ble avsluttet uten reaksjon på grunn av foreldelse. Avsluttede saker inkluderer brudd på avtalebestemmelser, misbruk av tilskuddsmidler og underslag. Blant reaksjonene er stans av samarbeidet og krav om tilbakebetaling av midler.

Kontrolldirektøren i Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at det generelt har vært få varsler om mulige misligheter i den norske klima- og skogsatsingen. Kontrolldirektøren understreker at antallet innkomne varsler om mulige misligheter ikke kan, eller bør, forstås som et signal på om det er misligheter i klima- og skogsatsingen eller hos dens samarbeidspartnere. Bruken av en varslingskanal må ifølge kontrolldirektøren suppleres med aktivt arbeid fra forvaltningen og kontrollenhetenes side for å avdekke misligheter. Uttrykket «leter man, så finner man» gjør seg gjeldende også i oppfølgingen av risikoen for misligheter, ifølge kontrolldirektøren.

Hva har kontrollenhetene gjort for å føre kontroll med internkontrollen hos tilskuddsmottakere?

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at kontrolldirektørens arbeid med klima- og skogsatsingen i perioden 2014–2017 i hovedsak har bestått av granskningen av et varsel om mulige misligheter hos en samarbeidspartner og en pågående etterlevelsesrevisjon av tilskuddsforvaltningen og anskaffelsesprosedyrene i departementet. Etterlevelsesrevisjonen har blant annet omfattet kontroll med departementets kontraktstildeling mot leverandørmarkedet innenfor klima- og skogsatsingen. Kontrolldirektøren har ikke ført tilsyn hos tilskuddsmottakere av midler fra klima- og skogsatsingen. Ressurshensyn har vært avgjørende for at dette ikke har vært prioritert og gjennomført. Også sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet opplyser at de ikke har gjennomført tilsyn eller kontroller av internkontrollen hos tilskuddsmottakere av klima- og skogsatsingen. Kontrollenheten i Norad viser på sin

¹⁰⁹ St.prp.nr. 1 (2008–2009) Utenriksdepartementet.

side til involvering i en gjennomgang av en samarbeidspartner i 2016–2017, etter informasjon om at samarbeidspartneren var registrert som et postboksselskap i Panama, jf. punkt 7.3.3.

Kontrollenheten i Norad tilføyer i svar på brev at den ut fra en risikovurdering gjennomfører en kartlegging av større programmer støttet av klima- og skogsatsingen. Klima- og skogsatsingen gir i stor grad støtte til komplekse fondsmekanismer og programmer med mange ledd i leveransene. Kontrollenheten i Norad vurderer at disse strukturene kan ha økt risiko for misligheter, blant annet fordi ansvaret for oppfølgingen av risikoen for misligheter er fordelt og delegert ned til mange ulike aktører. Kartleggingen gjennomføres av kontrollenheten for å forstå innretningen av disse strukturene, avdekke eventuelle etterrettighetsgap og styrke forvaltningens forståelse av risikoen knyttet til disse samarbeidspartnerne.

7.3.3 Hvordan har departementet fulgt opp tilfeller der det er avdekket risiko for misligheter i forbindelse med klima- og skogsatsingen?

Oppfølgingen av risikoen for misligheter inngår i krav til tilskuddsforvaltningen, og skal ivaretas av dem som er delegert ansvaret for tilskudd. Dette gjelder for saksbehandlere i norsk forvaltning og mottakere av tilskudd, som for eksempel sivilsamfunnsorganisasjoner og multilaterale institusjoner. Ansvarsfordelingen for det enkelte tilskudd avklares i avtalen. Den forvaltningsansvarlige skal gjøre en vurdering av mottakerens internkontroll og rutiner for oppfølging av mistanke om økonomiske misligheter i forkant av avtaleinngåelse.¹¹⁰ Ved informasjon om det som kan være indikasjoner på økonomiske misligheter hos tilskuddsmottaker skal forvaltningsansvarlig i henhold til retningslinjer for håndtering av mulige misligheter i bistandsforvaltningen rådspørre seg med kontrollenhetene dersom det er tvil om sakens karakter. En eventuell mistanke om økonomiske misligheter skal som en hovedregel føre til at midler fryses fram til en konklusjon er truffet i saken.

I revisjonen er det sett nærmere på tre konkrete saker for å belyse hvordan mistanke om økonomiske misligheter er fulgt opp av forvaltningen.

Eksempel 1: Kontroll med tilskuddsmottakernes internkontroll

Norad skrev i mai 2016 på sine nettsider at direktoratet i etterkant av Panama Papers-avsløringene var gjort kjent med at en mottaker av norske midler i klima- og skogsatsingen var registrert i Panama. Mottakeren fikk i perioden 2013–2016 utbetalt totalt 30 millioner kroner over klima- og skogsatsingen, og er en datterorganisasjon av en mottaker av 33 millioner kroner i samme periode. Mottakeren var i to omganger vurdert av forvaltningen som egnet som mottaker av tilskudd. Registrering i Panama som et postboksselskap begrenser dokumentasjonskrav og innsynsrett i blant annet organisasjons- og eierstruktur og regnskapsførsel i virksomhetene. Dette svekker givernes kontrollmulighet overfor tilskuddsmottakerne og tilskuddsmottakernes krav til internkontroll. Med dette øker risikoen for at midler unndras og ikke brukes til formålet.

I etterkant av avsløringene i april 2016 satte Norad i gang nærmere undersøkelser i dialog med Klima- og miljødepartementet. Dette inkluderte en partnergjennomgang av samarbeidspartneren i regi av konsultantselskapet Deloitte. Korrespondanse om saken mellom Norad og Klima- og miljødepartementet vinteren 2016 og sommeren 2017 viser at det var uenighet mellom direktoratet og departementet om omfanget av undersøkelser som burde gjøres, og nytten og bruken av partnervurderingen som var gjennomført. Klima- og miljødepartementet viste i brev til Norad i desember 2016 til behov for ytterligere avklaringer utover opplysningene som ble gitt i partnervurderingen

110) *Grant Management Manual*. Management of Grants by the Ministry of Foreign Affairs, Utenriksdepartementet; *Nulltoleranse for korrupsjon*. Utdyping av innholdet i politikken, Utenriksdepartementet, 2010.

og organiserte et møte mellom direktoratet og departementet i den sammenheng. I januar 2017 ba så Norad departementet om tillatelse til å inngå dialog om kontrakter med to andre enheter som var tilknyttet det samme nettverket, men ikke registrert i Panama. Dette avledet nye spørsmål fra departementet rundt muligheten for å inngå dialog om avtale med en annen enhet enn den opprinnelige søkeren og om hva som forelå av krav til regnskapsførsel og revisjon for enhetene som da ble vurdert. Norad hyret i forlengelsen av dette inn konsulentselskapet Deloitte for å besvare enkelte av spørsmålene fra departementet. Resultatet av disse undersøkelsene og konsekvensene for videre samarbeid med den aktuelle samarbeidspartneren var ikke avklart i september 2017, nærmere halvannet år etter at Norad startet undersøkelsene i saken.

Norad viser i intervju til at det i 2016 ble gjennomført en generell kartlegging av pengestrømmer og finansielle strukturer hos samarbeidspartnere. Det står i kartleggingen at den har gitt økt bevissthet om temaet, og at kravene til kontroll med og innhenting av informasjon om finansielle strukturer vil skjerpes i retningslinjene for tilskuddsforvaltning. Tilskuddsmottakerens begrunnelse for de finansielle konstruksjonene skal tillegges vekt.

Eksempel 2: Reaksjon ved etterforskning av samarbeidspartner for mulige økonomiske misligheter

Det ble i 2016 åpnet etterforskning av Den brasilianske utviklingsbanken (BNDES) for mulig korrupsjon. Etterforskningen inkluderer mistanke om bestikkelser av ansatte i BNDES i forbindelse med prosjektgodkjenninger i banken. Anklagene er blant annet knyttet til godkjenningen av prosjekter i energisektoren for utbygging av vannkraftverk. Dette er prosjekter som også vil kunne ha betydelige miljømessige konsekvenser.¹¹¹

Klima- og skogsatsingens risikohåndtering av samarbeidet med BNDES

Ambassaden i Brasil peker i intervju på at valget av BNDES som fondsforvalter er en del av ambassadens risikohåndtering for de resultatbaserte overføringene. Bankens interne retningslinjer for godkjenning av prosjekter er vurdert som solide av Norge, og de inkluderer en grundig analyse av hvert enkelt prosjekt og tilhørende rapportering. Norad vurderte BNDES som mulig forvalter av de resultatbaserte betalingene til Brasil i 2008, men har ikke gjennomført tilsvarende vurderinger etter dette. Ambassaden hadde i forbindelse med forlengelsen av avtalen mellom Norge og Brasil i 2013 behov for en vurdering av BNDES. Ambassaden viser i intervju til at den ikke har forutsetninger for selv å vurdere forvaltningen til BNDES, og at den derfor tok kontakt med Verdensbanken og IMF for å få deres vurdering av banken. Verdensbanken viste da til at de ikke var kjent med at det hadde skjedd endringer siden 2008 som tilsa en annen vurdering og konklusjon enn den som ble truffet da.

Ifølge ambassaden er den årlige rapporteringen fra Amazonasfondet relevant i vurderingen av bankens forvaltningspraksis. Amazonasfondets årsrapport og revisors rapportering for fondet sendes til Norad for vurdering hvert år. En gjennomgang av Norads vurderinger av rapporteringen i 2014, 2015 og 2016 viser at direktoratet kommenterer på om revisjonene er gjennomført i tråd med avtale, og komplimenterer fondet for at revisjonene ikke peker på vesentlige avvik.

Klima- og miljødepartementet framhever i intervju at risikoen for misligheter knyttet til norske midler er redusert ved at pengeforvaltningen av Amazonasfondet er skilt fra resten av BNDES gjennom plassering av de norske midlene i en konto i Banco do Brasil. Intervju med BNDES om forvaltningen av Amazonasfondet viser likevel at

111) <https://news.mongabay.com/2016/01/bndes-corruption-guided-award-of-huge-amazon-dam-contracts-in-brazil/>; <https://www.bloomberg.com/view/articles/2016-05-12/brazil-s-mega-scandal-hits-biggest-lender-bndes>.

fondsforvaltningen, i form av beslutninger om bruken og oppfølgingen av midlene, er BNDES' ansvar. Forvaltningen av Amazonasfondet, inkludert prosjektgodkjenninger, følger prosedyrene for banken ellers. BNDES viser i intervju til at forvaltningen av Amazonasfondet er underlagt de samme internkontrollsystemene og rutinene som bankens andre prosjekter og avdelinger.

Hva er gjort fra klima- og skogsatsingens side i forbindelse med åpningen av etterforskningen for mulig korrupsjon i BNDES?

Ambassaden viser til at granskningen ikke involverer Amazonasfondet, og at det ikke foreligger mistanke om misbruk av Amazonasfondets midler spesielt. Sakene som er valgt ut for granskning, er i en annen størrelsesorden enn det Amazonasfondet opererer med, ifølge ambassaden.

Ambassaden opplyser i intervju at Norge – i forlengelse av granskningen av BNDES – har stilt den aktuelle avdelingen i BNDES en rekke spørsmål, og etterspurt avdelingens retningslinjer for internkontroll i forvaltningen av Amazonasfondet. Revisjonen har mottatt dokumentasjon som bekrefter at det har funnet sted en dialog mellom ambassaden og fondet tidlig i 2016, der ambassaden, etter forespørsel fra Klima- og miljødepartementet, etterspurte informasjon om fondets finansielle prosedyrer og internkontrollsystemer. En gjennomgang av dokumentasjonen viser at informasjonen som gis fra Amazonasfondet, er generell, og at den speiler informasjon som er offentlig tilgjengelig om forvaltningen av Amazonasfondet på bankens nettsider. Dette er informasjon som allerede skulle være kjent for ambassaden og departementet, fordi den i henhold til retningslinjene for bistandsforvaltningen skal hentes inn og vurderes før en avtaleinngåelse.

Rapporteringen fra ambassaden til departementet om klima- og skogsatsingen i januar og august 2017 henviser til etterforskningen. Ambassaden skriver at det ikke er noe som indikerer noen form for korrupsjon i Amazonasfondet og at ambassaden vil fortsette å følge saken. Rapporten fra august 2017 gjentar at det ikke har kommet fram informasjon som indikerer korrupsjon knyttet til Amazonasfondet.

Klima- og miljødepartementet viser i brev til at det i forbindelse med etterforskningen av BNDES ble foretatt en vurdering av situasjonen. Til grunn for departementets valg om å avvente situasjonen nærmere lå vurderingen fra 2008 og 2013 om at bankens internkontroll var god, at norske midler stod på en separat konto og at korrupsjonssakene i all hovedsak var knyttet til olje og infrastruktur. Det ble besluttet at ytterligere tiltak skulle igangsettes dersom det skulle vise seg at det hadde funnet sted korrupsjon eller annet misbruk av bankens øvrige midler, inkludert midler i Amazonasfondet.¹¹²

Kontrolldirektøren i Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at han ikke har vært kontaktet av seksjon for klima- og skoginitiativet for en vurdering av implikasjonene av etterforskningen av BNDES for klima- og skogsatsingens samarbeid med banken. Norad viser til at ansvaret for oppfølgingen av BNDES ligger hos ambassaden og departementet, og at det derfor ikke faller inn under deres ansvarsområde.

112) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

Eksempel 3: Utfordringer i arbeidet med å finne effektive tiltak mot risikoen for misligheter

Varsler og røde flagg for mulige misligheter i Kongobassengfondet

Kongobassengfondet ble opprettet i 2008 som et flergiverfond administrert av Den afrikanske utviklingsbanken, som er en regional utviklingsbank under Verdensbanken. Fondet skulle støtte opp om REDD+ og prosjekter som kunne bidra til å bevare skogen i Kongobasseng-regionen, som har verdens tredje største gjenværende sammenhengende skogbelte. Norge har vært den største giveren til fondet, med 82 millioner amerikanske dollar, eller 420 millioner kroner, jf. punkt 4.3.4. Også Storbritannia og Canada har finansiert fondet, som var ment å bli drevet i en tiårsperiode, fram til 2018.



Kongobassenget strekker seg over flere land og er verdens tredje største gjenværende sammenhengende område med tropisk skog. Mange aktører er involvert i arbeidet med å bevare skogen, inkludert den norske klima- og skogsatsingen. Foto: Forest Carbon Partnership Facility

Storbritannia og Norge sendte i oktober 2014 et brev til Den afrikanske utviklingsbanken og Kongobassengfondet hvor de informerer om at de ønsker en styrt avvikling av støtten til fondet. Beslutningen begrunnes i et internt notat i norsk forvaltning med at Norge som giver ikke har tillit til fondets sekretariat og ikke er fornøyd med informasjonen som gis til giverne. Det vises i notatet til at et feltbesøk som ble gjennomført basert på mottatte tips skal ha avdekket vesentlige avvik mellom de rapporterte resultatene fra Kongobassengfondet og de faktiske forholdene i et av de større prosjektene som ble støttet av fondet. I notatet ble det også pekt på at Kongobassengfondet ikke ivaretar REDD+-agenden tilstrekkelig i sin prosjektportefølje. I juni 2015 sendte Storbritannia og Norge et brev til Den afrikanske utviklingsbanken hvor de ber om å få returnert de midlene som er overført fondet, og som ikke er bundet opp i pågående aktiviteter. Våren 2017 var kravet om tilbakebetaling av midler i henhold til intervju med Klima- og miljødepartementet fortsatt under oppfølging.

Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet mottok varsler og opprettet to saker knyttet til Den afrikanske utviklingsbanken og Kongobassengfondet i 2012. Sakene er knyttet til mistanke om brudd på prosedyrer i forbindelse med innkjøp, fiktive anbud og

kunstig høye lønnsutbetalinger. Hovedansvaret for granskningen av sakene lå i kontrollenheten i Den afrikanske utviklingsbanken. Oppfølgingen av granskningen fra norsk side ble flyttet fra sentral kontrollenhet til Klima- og miljødepartementet i 2014. Sentral kontrollenhet er spurt om hvorfor det i dette tilfellet ikke ble sendt instruks fra kontrollenheten om å fryse midlene til samarbeidspartneren i perioden hvor saken var til behandling. Dette ville være i tråd med prosedyrene som er skissert i bistandsforvaltningens *retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter* fra mars 2011. Sentral kontrollenhet har svart at det ikke foreligger informasjon hos dem om årsaken til at midlene ikke fryses. Kontrolldirektøren i Klima- og miljødepartementet viser i e-post til revisjonen til at styret i Kongobassengfondet høsten 2014 besluttet ikke å starte opp nye prosjekter fram til granskningen var avsluttet. Det innebar i praksis en frysing av midler i fondet fra og med høsten 2014 og fram til granskningen ble avsluttet våren 2015.

Kontrolldirektøren i Klima- og miljødepartementet, som tok over saken i 2015, viser i intervju til at det ikke inngikk i arbeidet til kontrolldirektøren å vurdere om saksforholdene burde, og kunne, vært fanget opp i forvaltningens fortløpende oppfølging av tilskuddsmottakere. Det var likevel klart at styret til den aktuelle organisasjonen hadde mottatt informasjon og klager som handlet om saksforholdene som senere ble varslet og gransket.

Kongo er ett av en håndfull land der den norske klima- og skogsatsingen har finansiert politisk-økonomiske studier i regi av U4 Anti-Corruption Resource Centre ved Chr. Michelsens Institutt for å forstå korrupsjonsrisikoen i landet. Resultatet av studien ble publisert i 2015.

Etableringen av en ny giverkoordineringsplattform for bedre å håndtere risikoen for misligheter i kongobassenget

Et nytt fond, *Central African Forest Initiative* (CAFI), ble opprettet for landene i Kongobassenget i 2015. Fondet inngikk sin første samarbeidsavtale i slutten av 2015, om en investeringsstrategi for skogbevaring i Kongo. Ved utgangen av 2016 var Frankrike og Norge de to landene som hadde overført penger til fondet, hvorav Norge hadde bidratt med 94 prosent av midlene, jf. punkt 4.3.4.

CAFI har det samme geografiske nedslagsfeltet som Kongobassengfondet, men en annen fondsstruktur. Norad viser i intervju til at fondsstrukturen i CAFI er tilrettelagt for å gi giverne bedre kontroll med bruken av midlene ved å begrense antall partnere, og gjennom direkte og fortløpende deltakelse av giverne i styrene til de enkelte landprogrammene. Utformingen av CAFI tok hensyn til erfaringene som var gjort i Kongobassengfondet. Endringene skulle bidra til å redusere mislighetsrisikoen. Samtidig viser Klima- og miljødepartementet i brev til at risikoen for misligheter ikke kan elimineres i en region som Kongobassenget¹¹³.

Norge gjennomførte i 2016 besøk på politisk nivå til Kongo i forbindelse med inngåelse av samarbeidet og økt norsk støtte til landet. Bistandsaktuelt skrev i februar 2017 at Greenpeace Africa i januar 2017 hadde fremlagt dokumentasjon på at sentrale politikere i Kongo hadde delt ut ulovlige hogstkonsesjoner i perioden for samarbeidet med CAFI. I henhold til rapportering til Klima- og miljødepartementet fra spesialutsedningen ved ambassaden i Kongo ble dette fulgt opp med videre undersøkelser og tiltak i regi av CAFI og REDD+-sekretariatet i landet. Undersøkelsene bekreftet og avdekket ytterligere ulovlige hogstkonsesjoner. Som en konsekvens av dette stilte

113) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

fondet som betingelse for nye utbetalinger at hogstkonsesjonene ble annullert, og at kontrolltiltak ble innsatt. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at Kongo kansellerte konsesjonene etter tydelig press fra CAFI. Departementet peker videre på at det ikke har vært mislighold av norsk midler i forbindelse med utdelingen av de ulovlige hogstkonsesjonene.¹¹⁴

Foruten å være mottaker av midler gjennom CAFI, er Kongo den største mottakeren av midler fra FCPF Readinessfondet, jf. fondets årsrapport for 2016. Landet har i perioden 2010–2016 mottatt til sammen 7,6 millioner amerikanske dollar fra FCPF Readinessfondet. Landet har også signert kontrakt om betaling for resultater med FCPF Karbonfondet. Den norske klima- og skogsatsingen har ifølge *Norsk bistand i tall* utbetalt 89,9 millioner kroner til Kongo. Deler av disse midlene har gått til organisasjoner som arbeider for å styrke forvaltningen av skogsektoren i Kongo.

114) Klima- og miljødepartementet (2018) *Hovedanalyserapport - undersøkelse av den norske klima- og skogsatsingen - svarbrev fra departementet*, 12. februar 2018.

8 Vurderinger

Stortinget viser i Innst. 390 S (2011–2012) om norsk klimapolitikk til at den norske klima- og skogsatsingen skal bidra til å vise at det er mulig å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland og å kompensere utviklingslandene for slike utslippsreduksjoner. Dette skal støtte opp om forhandlingene om en mekanisme for reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+) under klimakonvensjonen, og samtidig bidra til betydelige utslippskutt.

Parisavtalen oppfordrer til bruk av det framforhandlede rammeverket for REDD+ under klimakonvensjonen. Med dette er et sentralt mål for den norske klima- og skogsatsingen nådd. Samtidig viser undersøkelsen utfordringer med å gjennomføre REDD+.

8.1 Resultatene av REDD+ hittil er forsinkede og usikre

8.1.1 Det er utfordrende å stimulere til reduksjon i avskogingen

Et sentralt mål for den norske klima- og skogsatsingen er kostnadseffektive og tidlige utslippsreduksjoner, jf. blant annet St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet og Prop. 1 S (2015–2016) om Klima- og miljødepartementet. Stortinget har også vist til at det er viktig med varige og langsiktige utslippsreduksjoner, jf. blant annet Innst. S. nr. 269 (2008–2009) og Innst. 390 S (2011–2012). Som ledd i den norske klima- og skogsatsingen betaler Norge samarbeidsland for dokumenterte utslippsreduksjoner fra skog.

Den norske klima- og skogsatsingen hadde ved utgangen av 2016 betalt til sammen 8,3 milliarder kroner for utslippsreduksjoner fra skog, fordelt på tre land: Brasil, Guyana og Colombia. REDD+ gjennomføres forskjellig i de tre landene. Felles for alle tre er likevel at framdriften i REDD+ er svekket av vekslende politisk prioritering og kapasitet til å gjennomføre REDD+ i samarbeidslandene.

Brasil er den største mottakeren av midler til REDD+ globalt, og har mottatt til sammen 7,4 milliarder kroner fra den norske klima- og skogsatsingen. Da Norge inngikk det bilaterale REDD+-samarbeidet med Brasil i 2008, hadde Brasil oppnådd en sterk reduksjon i avskogingen. Avskogingen ble mer enn halvert i perioden 2004–2008. Reduksjonen i avskogingen fortsatte det første året i samarbeidet med Norge, men ble etter 2009 mindre. Avskogingstallene viser at avskogingen har stabilisert seg i perioden for det bilaterale samarbeidet, med noe variasjon fra år til år. At det i den innledende perioden var reduksjon i avskogingen i Amazonas, er forklart med blant annet effektiv straffeforfølgelse av ulovlig hogst. Det er erkjent av brasilianske og norske myndigheter at Brasil trenger nye tiltak for å kunne redusere avskogingen ytterligere. En utvidelse av REDD+ til større deler av landet, og med tiltak rettet mot å redusere også lovlig hogst, er imidlertid politisk mer krevende å gjennomføre, blant annet på grunn av interessekonflikt mellom sektorer. Det har derfor vist seg å være vanskelig å oppnå ytterligere reduksjon eller stans i avskogingen.

Lav politisk prioritering av REDD+ i samarbeidslandene får konsekvenser også for framdriften i utbetalingene fra Amazonasfondet. Fondets investeringer i ytterligere tiltak for redusert avskoging er i flere tilfeller forsinket, blant annet av at regionale og føderale myndigheter ikke har satt i gang godkjente prosjekter. Også en stor andel av

de tildelte klima- og skogmidler til Guyana er foreløpig ikke brukt, men står på konto i påvente av at det avklares om myndighetene vil opprettholde landets grønne vekststrategi. Dette er eksempler på at norske midler blir stående ubrukt på bankkonti hos mottakere i en situasjon der det internasjonalt er stort behov for økt klimafinansiering og styrket innsats mot avskoging.

Den norske klima- og skogsatsingens betalinger for resultater skal stimulere REDD+-landene til ytterligere tiltak for å redusere utslippene og øke opptaket av karbon i skog. Det er imidlertid begrenset hva Klima- og miljødepartementet kan gjøre når samarbeidslandene likevel ikke prioriterer REDD+. Det gjør videreføringen og -utviklingen av REDD+ sårbart for forsinkelser. Konsekvensen er at norske myndigheter ikke har mulighet til å forsikre seg om at utslippsreduksjoner betalt med norske midler stimulerer til ytterligere innsats, blir varige og ikke oppheves.

8.1.2 Tilretteleggingen for utslippsreduksjoner har svak framdrift

Et flertall i energi- og miljøkomiteen uttrykte ved behandlingen av klimaforliket i 2008 og 2012 sin støtte til at Norge gjennom overføringene til klima- og skogsatsingen bidrar til demonstrasjons- og pilotprosjekter for å prøve ut REDD+. For de fleste land som ønsker å gjennomføre REDD+ er det nødvendig å gjennomføre ulike former for tilrettelegging før landene kan oppnå og dokumentere utslippsreduksjoner fra skog.

Det har vært til dels svak framdrift i det omfattende arbeidet med å legge til rette for utslippsreduksjoner gjennom utforming og iverksetting av nasjonale REDD+- strategier, politikk og tiltak. Dette gjelder for både de multilaterale og de bilaterale samarbeidene som den norske klima- og skogsatsingen støtter. Tall for FCPF, et samarbeidsprogram under Verdensbanken, viser at 9 av 45 land har levert en sluttrapport for arbeidet med å legge til rette for REDD+. 4 land har inngått avtale om resultatbaserte betalinger. Ingen av disse har så langt rapportert inn og fått betalt for utslippsreduksjoner. I 5 av 8 bilaterale samarbeid som den norske klima- og skogsatsingen har inngått, og som omfatter betaling for utslippsreduksjoner, er betaling for resultater i form av målte, rapporterte og bekreftede utslippsreduksjoner forsinket.

Undersøkelsen viser at det i Etiopia – et land som innenfor REDD+ tilrettelegger for framtidige utslippsreduksjoner – er lite tverrsektoriell politisk enighet om å prioritere REDD+. Dette forsinker og setter på spill avgjørende lovendringer, planarbeid og gjennomføringen av disse. Det er også kostbart og tidkrevende å gjennomføre enkelte av tiltakene som skal bidra til utslippsreduksjoner. For eksempel forutsetter planene om skogreisning i Etiopia flere finanseringskilder enn det som foreligger. Konsekvensen er at effekten av de innledende investeringene forsinkes eller uteblir, og at REDD+ ikke gir tidlige utslippsreduksjoner som forutsatt.

8.1.3 Karbonlekkasjer, forflytting av hogst, kan redusere klimaeffekten av det norske bidraget

Utenrikskomiteen har i Innst. S. nr. 269 (2008–2009) pekt på betydningen av at tiltakene for å motvirke avskoging gjennomføres med nasjonalt omfang og ikke leder til karbonlekkasjer, som vil si at stans i hogst ett sted fører til økt hogst et annet sted. Karbonlekkasjer kan skje både innad i land og mellom land.

Selv om den norske klima- og skogsatsingen har hatt et klart mål om at REDD+ skal omfatte all skog i samarbeidslandene, har det i praksis vist seg å være vanskelig å utvide REDD+ til å utgjøre en nasjonal satsing. Det bilaterale samarbeidet med Guyana er så langt det eneste der gjennomføringen av REDD+ er basert på målinger av avskogingen nasjonalt. I samarbeidet med Brasil betaler Norge for utslippsreduksjoner i Brasils del av Amazonas. Skog i andre deler av landet er ikke inkludert i målingene.

Dette til tross for at Norge har støttet tiltak for å bevare skogen også i andre områder i Brasil, som i Cerrado. Cerrado vil ikke bli inkludert i Norges betalinger for utslippsreduksjoner i Brasil før tidligst i 2019. En forskningsrapport viser at Cerrado, som utgjør halvparten av Amazonas i areal, i 2016 hadde like store klimagassutslipp fra endringer i arealbruk og avskoging som Amazonas. Brasilianske myndigheter har ikke detaljert informasjon om avskogingen i Cerrado eller andre skogområder i Brasil.

Utvidelse av REDD+ til nasjonalt omfang skaper interessekonflikter mellom sektorer i samarbeidslandene, men er også et spørsmål om tilgang på ressurser og faglig kompetanse. For enkelte REDD+-tiltak foreligger det ikke metoder eller data for beregning av klimaeffekten av tiltakene. Forskjeller i naturtyper og bruk av arealer kan også gjøre det nødvendig å tilpasse REDD+ til ulike regioner innenfor et land. Forskjellene reduserer overførbarheten av erfaringer innad i landet og gjør det mer ressurskrevende å skalere opp REDD+ til nasjonalt nivå. Sen utvidelse av REDD+ til nasjonalt omfang gjør det vanskeligere å kontrollere risikoen for karbonlekkasjer.

Å oppnå ønsket klimaeffekt forutsetter at en betydelig andel av den tropiske skogen inngår i REDD+. Mange utviklingsland har vist interesse for REDD+, og det er finansiert REDD+-aktiviteter gjennom den multilaterale kanalen i mer enn 60 land. Norge alene har overført midler til 36 land. En del av disse landene vil imidlertid ikke fortsette sitt REDD+-arbeid, delvis på grunn av manglende prioritering og delvis på grunn av mangel på finansiering. Gjennomføringen av REDD+ møter også betydelige utfordringer i landene med de største skogområdene, som Indonesia, Brasil og Kongo.

Risikoen for karbonlekkasjer er betydelig på grunn av svak gjennomføring av REDD+ på nasjonalt nivå og i sentrale tropiske skogland. Konsekvensen er at klimaeffekten av investeringene til den norske klima- og skogsatsingen vil kunne reduseres.

8.2 Kontrollen med gjennomføringen og resultatene av REDD+ fungerer ikke godt nok

8.2.1 Sosiale og miljømessige sikringsmekanismer følges ikke godt nok opp

Sikringsmekanismene er prinsipper for sosiale og miljømessige hensyn som utviklingslandene skal følge i gjennomføringen av REDD+. Sikringsmekanismene tar utgangspunkt i at REDD+ kan virke både positivt og negativt inn på forhold som fattigdomsbekjempelse, urfolks rettigheter og bevaring av naturskog. Stortinget har derfor ved flere anledninger pekt på viktigheten av at Norge prioriterer kontroll med at sikringsmekanismene overholdes, og at det settes i verk tiltak hvis de ikke følges, jf. blant annet Innst. 9 S (2014–2015).

Det har vært viktig for Klima- og miljødepartementet å inkludere sikringsmekanismer i REDD+-rammeverket under FNs klimakonvensjon og i avtaler som Klima- og miljødepartementet inngår. Arbeidet med å ivareta Stortingets forutsetninger om overholdelse av sikringsmekanismene har likevel møtt hindringer. Dette skyldes blant annet at mange parter anser oppfølgingen av sikringsmekanismene som et internt anliggende, slik at føringene fra klimakonvensjonen har blitt generelle og overordnede. En konsekvens er at det er lite rapportering fra REDD+-landene om overholdelsen av sikringsmekanismene, og at bare ett land så langt har utviklet et nasjonalt system for innhenting og rapportering om dette, slik det er besluttet under FNs klimakonvensjon.

Det varierer mellom de bilaterale samarbeidene om Klima- og miljødepartementet i avtalene om resultatbaserte betalinger forutsetter rapportering om overholdelsen av

sikringsmekanismene. Mens avtalen med Guyana inkluderer en vurdering av styresettindikatorer ved beregningen av Norges betalinger for resultater, er betalingene til Brasil bare basert på tall for avskogingen. Urfolks rettigheter er under hardt press i begge landene. Klima- og miljødepartementet følger opp sikringsmekanismene i dialogen med Amazonasfondet, som forvalter de norske utbetalingene til Brasil. Behandlingen av årsrapportene til Amazonasfondet viser at Klima- og miljødepartementet gjentatte ganger etterspør mer åpenhet og informasjon om sikringsmekanismene fra fondet.

Revisjonen viser at heller ikke Klima- og miljødepartementets innhenting og bruk av informasjon om sikringsmekanismene er god nok. Selv om departementet har fastsatt indikatorer for framdrift og resultater som berører sikringsmekanismene, etterspør departementet ikke informasjon om status for indikatorene fra Norad, ambassadene eller departementets egne landansvarlige. Departementet benytter dermed ikke muligheten til å kunne bygge på egen informasjon når det mangler god nok rapportering fra samarbeidslandene. Denne svakheten preger også rapporteringen i budsjettproposisjoner og Norads årsrapporter, der det i all hovedsak henvises til hvordan det er lagt til rette for å overholde sikringsmekanismene framfor å konkretisere resultater. Mangler i departementets egen innhenting og bruk av informasjon kombinert med utilfredsstillende rapportering fra samarbeidslandene medfører risiko for at Norge vil kunne betale for resultater som ikke oppfyller sikringsmekanismene.

8.2.2 Måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner er bare delvis på plass

Måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner er sentralt for å sikre at det betales for reelle utslippsreduksjoner. Stortinget har pekt på behovet for å etablere overvåkning og kontrollordninger, og har også vist til betydningen av tredjeparts-bekreftelse av utslippsreduksjonene fra REDD+, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008) og Innst. S. nr. 269 (2008–2009).

Etableringen av et system for måling, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner fra skog forutsetter betydelige ressurser, både faglig og finansielt. Den norske klima- og skogsatsingen har investert i dette arbeidet i blant annet bilaterale samarbeid og støtte til multilaterale fond og programmer. Brasil var et land som ble vurdert å ha gode forutsetninger og å ha kommet godt i gang med måling og rapportering på utslippsreduksjoner fra skog ved starten av det bilaterale REDD+-samarbeidet. Det gjenstår likevel mye før Brasil har landsdekkende og nyanserte data om utviklingen i skogdekket og presis kunnskap om karbonet i skogen. Beslutningene om REDD+ tar høyde for disse forholdene ved å åpne for en gradvis utvikling og forbedring av målemetodene. Norge legger også konservative anslag for utslippsreduksjoner fra REDD+ til grunn for betalinger for utslippsreduksjoner. Samtidig viser undersøkelsen at det har tatt tid for Brasil å videreutvikle sin måling og rapportering, blant annet til også å omfatte skogforringelse, som vil si uttynning av skogen. Dette til tross for at en inkludering av skogforringelse er blant målene i samarbeidsavtalen mellom Norge og Brasil fra 2008. Foreløpig rapporteres det om skogforringelse bare av forskere, og utslippene fra skogforringelse inngår ikke i de årlige beregningene av klimagassutslipp fra skog i Brasil.

Klima- og miljødepartementet har framholdt sivilsamfunnets innsyns- og kontrollmulighet av de offisielle avskogingstallene i Brasil som viktig for å kompensere for at Brasils avskogingstall ikke har vært bekreftet av en uavhengig tredjepart i forkant av norske betalinger. Undersøkelsen viser imidlertid at sivilsamfunnet i Brasil mener at myndighetene ikke inkluderer dem godt nok i diskusjonene rundt avskogingstallene og behovene for tiltak, og at muligheten for å involvere seg er svekket. Det gjenstår

fortsatt betydelig arbeid, både i Brasil og andre land, før klimaeffektene av REDD+ kan måles, rapporteres og bekreftes på en presis måte.

8.3 Det norske bidraget til REDD+ har ikke utløst nok finansiering fra andre givere

Stortinget har i flere sammenhenger framhevet at den norske klima- og skogsatsingen skal gjennomføres i samarbeid med andre, og at Norges bidrag skal utløse økt støtte til REDD+ fra også andre land og aktører, jf. blant annet Innst. 390 S (2011–2012). Videre er hensynet til forutsigbare overføringer framhevet, jf. blant annet Innst. 44 S (2011–2012).

Det foreligger ingen fullstendig oversikt over finansieringen av REDD+ globalt. Svakheterne i tilgjengeligheten av data gjør at det ikke kan fastslås med sikkerhet hvor mye midler som er mobilisert til REDD+, hvem som har bidratt, og hvordan midlene er brukt. Det går imidlertid igjen i flere av kartleggingene som har forsøkt å spore midlene til REDD+, at Norge er den største enkeltgiveren, etterfulgt av en håndfull andre givere som også har gitt vesentlige bidrag, blant andre Storbritannia og Tyskland. Norge står for 51 prosent av totalt om lag 5,3 milliarder amerikanske dollar som er betalt ut til REDD+ fra disse tre landene i perioden 2008–2016. Den høye andelen norske midler viser at forutsetningen om sterk involvering fra andre giverland i REDD+ ikke er innfridd.

Finansieringen av REDD+ er ikke avklart i forhandlingene om REDD+ i tilknytning til klimakonvensjonen. Dette er ikke særegent for REDD+, men gjelder for alle områder som behandles i klimaforhandlingene. Klima- og miljødepartementet har pekt på dette som den største risikoen for REDD+ og den norske klima- og skogsatsingen. Spørsmålet om hvem som skal kunne godskrive resultatene i REDD+ som nasjonale bidrag til klimamålene er også fortsatt oppe til diskusjon blant partene til klimakonvensjonen, og er ikke avklart. Mangelen på finansiering og løsninger for å mobilisere midler til REDD+ viser at det ikke er etablert mekanismer som sikrer forutsigbare overføringer til utviklingsland.

8.4 Klima- og miljødepartementet henter ikke inn nødvendig informasjon om resultatene av den norske klima- og skogsatsingen

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet ble det vist til at REDD+ er nybrotsarbeid der både negative og positive erfaringer kan være av verdi. En systematisk og strategisk tilnærming ble framhevet som viktig for å sette i verk korrigerende tiltak ved behov. Også *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) inkluderer krav til en systematisk tilnærming, ved at departementet for den enkelte tilskuddsordning skal beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildeling, og fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll av tilskudd.

Klima- og miljødepartementet har utarbeidet et strategisk rammeverk som viser sammenhengen mellom Stortingets mål for den norske klima- og skogsatsingen, departementets konkretisering av dem, milepæler for arbeidet og indikatorer for framdriften opp mot hver enkelt milepæl. Rammeverket er et hjelpemiddel for departementet i innhenting og bruk av informasjon om framdrift og resultater i den norske satsingen.

Indikatorene i rammeverket er identifisert av departementet som sentrale for å nå de overordnede milepælene og målene for satsingen, og for å vurdere framdriften i samarbeidene. Likevel har departementet ikke lagt til rette for eller stilt krav til ambassadene, Norad eller landansvarlige i departementet om innhenting av informasjon på indikatornivå. Dette gjør at departementet ikke har fullstendige data eller analyser av framdrift og resultater for den enkelte indikator, eller for sett av indikatorer. Dette foreligger heller ikke i Norad eller ved ambassadene som grunnlag for deres rapportering til departementet.

Lite systematikk i innhenting og analyse av data om resultater svekker både Klima- og miljødepartementets grunnlag for styring og for å prøve ut og bygge erfaring med REDD+. Dette vurderes som særlig uheldig siden REDD+ er et nybrottsarbeid der det er erkjent å være betydelig risiko, og der gjennomførbarheten og effekten av tiltak er usikker.

8.5 Departementenes oppfølging av risiko for misligheter er ikke god nok

Ifølge økonomireglementet § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll. Formålet med dette er blant annet å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, jf. § 15.

Risikoen for økonomiske misligheter i den norske klima- og skogsatsingen er vurdert som høy. I henhold til gjeldende retningslinjer skal samarbeidspartnerens internkontroll og øvrige systemer og rutiner for håndtering av misligheter vurderes før det blir inngått avtale, og videre oppfølging skal tilpasses risiko. Forvaltningsansvarlig skal reagere ved indikasjoner på økonomiske misligheter i tråd med prinsippet om nulltoleranse for korrupsjon i bistanden og tilhørende retningslinjer.

Undersøkelsen viser konkrete tilfeller der Klima- og miljødepartementets vurderinger av risikoen for misligheter ikke ivaretar gjeldende retningslinjer for forebygging og oppfølging av mulige misligheter godt nok. Den brasilianske utviklingsbanken er den største mottakeren av midler innenfor den norske klima- og skogsatsingen. Da banken ble gjenstand for etterforskning for mulige misligheter i 2016, besluttet forvaltningen å avvente situasjonen etter å ha innhentet informasjon om internkontrollen. Undersøkelsen viser at departementet i sin beslutning ikke tar hensyn til at etterforskningen av banken hadde vist at det var svakheter i bankens interkontroll, og at disse også berører forvaltningen av de norske midlene til Brasil. For sivilsamfunnstøtten under klima- og skogsatsingen vurderte forvaltningen i to omganger en samarbeidspartner uten å avdekke at samarbeidspartneren var registrert som postboksselskap. Dette har gitt forvaltningen redusert innsyn og mulighet til å kontrollere bruken av de tildelte midlene. Det har tatt forvaltningen mer enn halvannet år å beslutte hvordan det videre samarbeidet med tilskuddsmottakeren skal håndteres. I et siste tilfelle har avtalepartneren blitt funnet skyldig i misligheter. Midlene til samarbeidspartneren ble ikke frosset under etterforskningen slik de interne retningslinjene legger opp til. Disse tilfellene viser at forvaltningen ikke følger med på og håndterer det som kan oppstå av mulige økonomiske misligheter i den norske klima- og skogsatsingen godt nok.

9 Referanseliste

Stortingsdokumenter

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk.*
- St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital.*
- Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling.*
- Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk.*
- Meld. St. 2 (2013–2014) *Revidert nasjonalbudsjett 2014.*
- Meld. St. 13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU.*
- Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid.*
- Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid.*

Proposisjoner til Stortinget

- St.prp. nr. 1 (2008–2009) om Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2009–2010) om Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2011–2012) om Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2012–2013) om Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2014–2015) om Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) om Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017) om Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018) om Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S Tillegg 3 (2012–2013) *For budsjettåret 2013. Endring av Prop. 1 S (2012–2013) om statsbudsjettet 2013 (Fullmakt til å ta opp statslån o.a., og saldering av statsbudsjett 2013).* Finansdepartementet.
- Prop. 93 S (2013–2014) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014.* Finansdepartementet.
- Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) *For budsjettåret 2014. Endring av Prop. 1 S (2013–2014) Statsbudsjettet 2014.* Finansdepartementet.
- Prop. 115 S (2015–2016) *Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992.* Utenriksdepartementet.

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 145 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk.*
- Innst. S. nr. 269 (2008–2009) *Innstilling fra utenrikskomiteen om klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.*
- Innst. 7. S (2009–2010) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).*
- Innst. 7. S (2011–2012) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).*
- Innst. 44 S (2011–2012) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken.*
- Innst. 390 S (2011–2012) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk.*
- Innst. 470 S (2012–2013) *Innstilling fra finanskomiteen om revidert nasjonalbudsjett 2013, og om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2013.*

- Innst. 7 S (2012–2013) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2013 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).*
- Innst. 260 S (2013–2014) *Innstilling fra finanskomiteen om revidert nasjonalbudsjett 2014, og om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014.*
- Innst. 9 S (2013–2014) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2014, kapitler under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet (Rammeområdene 12 og 13).*
- Innst. 123 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012.*
- Innst. 7 S (2014–2015) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).*
- Innst. 9 S (2014–2015) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på Statsbudsjettet for 2015 vedkommende Olje- og energidepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13).*
- Innst. 211 S (2014–2015) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om ny*
- *utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU.*
- Innst. 9 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016 vedkommende Olje- og energidepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13).*
- Innst. 440 S (2016–2017) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.*

Dokumentserien

- Dokument 1 (2013–2014) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012.*

Reglement

- *Reglement for økonomistyring i staten.* Fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 5. november 2015.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten.* Fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 5. november 2015.

Dokumentasjon fra Klima- og miljødepartementet

Avtaler, regelverk og instruks

- Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet (2014) *Avtale mellom Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet om Regjeringens klima- og skogsatsing.* Avtale inngått 14. januar 2014.
- Klima- og miljødepartementet (2014) *Regelverk for klima- og skogsatsingen.* Utgitt 3. juni 2014.
- Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet (2015) *Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning.* Godkjent av utenriksråden i Utenriksdepartementet og departementsråden i Klima- og miljødepartementet 23. november 2015.
- Intensjonserklæringen mellom Brasil og Norge (2015) *Joint Press Statement of the Governments of Brazil and Norway.* Brazil and Norway Extends Groundbreaking Climate and Forest Partnership. Datert 30. november 2015.

Virksomhetsplaner og årsrapporter

- Klima- og miljødepartementet (2016) *Norges internasjonale klima- og skoginitiativ: Statusrapport 2015*
- Klima- og miljødepartementet (2016) *Overordnet virksomhetsplan for 2016*.
- Klima- og miljødepartementet (2017) *Overordnet virksomhetsplan for 2017*.

Landstrategier, beslutningsnotater og tall for bilaterale samarbeid

- Klima- og miljødepartementet (2015) *Klima- og skogprosjektet – utbetaling til Amazonasfondet i 2015*. Notat til statsråden, 23. november 2015.
- Klima- og miljødepartementet (2016) *Klima- og skogprosjektet – utbetaling til Amazonasfondet i 2016*. Notat til statsråden, 22. november 2016.
- Klima- og miljødepartementet (2016) *Strategiske veivalg i Guyana og videreføring av partnerskapet etter 2016*. Notat til statssekretæren, 20. desember 2016.

Tildelingsbrev og belastningsfullmakter

- Klima- og miljødepartementet (2015) *Tildelingsbrev 2015 for Norad*. Brev til Direktoratet for utviklingssamarbeid 1. januar 2015.
- Klima- og miljødepartementet (2015) *Belastningsfullmakt 2015 – klima- og skogsatsingen – kap. 1482*. Brev til Addis Abebas kgl. norske ambassade 2. februar 2015.
- Klima- og miljødepartementet (2015) *Belastningsfullmakt 2015, klima- og skogsatsingen, kap. 1482*. Brev til Brasílias kgl. norske ambassade 9. februar 2015.
- Klima- og miljødepartementet (2016) *Tildelingsbrev 2016 for Norad*. Brev til Direktoratet for utviklingssamarbeid 1. januar 2016.
- Klima- og miljødepartementet (2016) *Belastningsfullmakt nr. 1 2016 – kap. 1482 Klima- og skogsatsingen*. Brev til Addis Abebas kgl. norske ambassade 25. januar 2016.
- Klima- og miljødepartementet (2016) *Belastningsfullmakt nr. 1 2016 – kap. 1482 Klima- og skogsatsingen*. Brev til Brasílias kgl. norske ambassade 25. januar 2016.
- Klima- og miljødepartementet (2017) *Tildelingsbrev 2017 for Norad*. Brev til Direktoratet for utviklingssamarbeid 29. desember 2016. Inkludert vedlegget *Strategisk rammeverk*.

Dokumentasjon av framdrift og resultater

- Spesialutsendingenes rapportering om klima- og skogsatsingen til Klima- og miljødepartementet januar 2017.
- Spesialutsendingenes rapportering om klima- og skogsatsingen til Klima- og miljødepartementet august 2017.

Risikoen for misligheter

- Klima- og miljødepartementet ved organisasjonsavdelingen SV: *Spørsmål om dokumentasjon av departementets saksbehandling*. E-post til Riksrevisjonen 18. oktober 2017.

Dokumentasjon fra Utenriksdepartementet

Avtaler, regelverk og instruksjoner

- Utenriksdepartementet (2006) *Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid*. Utgitt juni 2006.
- Memorandum of Understanding mellom Norge og Brasil (2008). Undertegnet i Brasilia 16. september 2008.
- Avtale mellom Utenriksdepartementet og Den brasilianske utviklingsbanken (2009). Undertegnet i Brasilia 25. mars 2009.
- Utenriksdepartementet (2009) *Regjeringens klima- og skoginitiativ. Bakgrunn og retningslinjer for gjennomføring*. Utgitt mai 2009.
- Utenriksdepartementet (2010) *Nulltoleranse for korrupsjon. Utdyping av innholdet i politikken*. Brev til utenriksråden, 9. juni 2010.

- Utenriksdepartementet (2011) *Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter*. Gjelder fra 18. mars 2011.
- Utenriksdepartementet (2013) *Grant Management Manual: Management of Grants by the Ministry of Foreign Affairs and Norad*.
- *Partnership Agreement between the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the Federal Democratic Republic of Ethiopia Ministry on Agriculture*. Undertegnet i Addis Abeba 16. august 2013.

Risikoen for misligheter

- Utenriksdepartementet ved sentral kontrollenhet (2017) *RE: Riksrevisjonen _ Forespørsel angående klima- og skogsatsingen*, 1. E-post til Riksrevisjonen, 22. juni 2017.
- Utenriksdepartementet ved sentral kontrollenhet (2017) *RE: Riksrevisjonen _ Forespørsel angående klima- og skogsatsingen*, 2. E-post til Riksrevisjonen, 26. juni 2017.
- Utenriksdepartementet ved sentral kontrollenhet (2017) *RE: Riksrevisjonen _ Oppfølgingsspørsmål i anledning forespørsel om klima- og skogsatsingen*, 1. E-post til Riksrevisjonen, 21. september 2017.
- Utenriksdepartementet ved sentral kontrollenhet (2017) *RE: Riksrevisjonen _ Oppfølgingsspørsmål i anledning forespørsel om klima- og skogsatsingen*, 2. E-post til Riksrevisjonen, 29. september 2017.

Dokumentasjon fra Direktoratet for utviklingssamarbeid

Evalueringer

- Norad (2014) *Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative*. Synthesising Report 2007–2013. Report 3/2014. Produsert av LTS International, Indufor Oy, Ecometrica og Chr. Michelsen Institute for Direktoratet for utviklingssamarbeid.
- Norad (2014) *Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative*. Synthesising Report 2007–2013. Annexes 3–19. Report 3/2014. Produsert av LTS International, Indufor Oy, Ecometrica og Chr. Michelsen Institute for Direktoratet for utviklingssamarbeid.

Årsrapporter

- Direktoratet for utviklingssamarbeid (2016) *Norads årsrapport 2015*. Utgitt mars 2016.
- Direktoratet for utviklingssamarbeid (2017) *Norads årsrapport 2016*. Utgitt mars 2017.

Gjennomganger av Amazonasfondet

- *Assessment of BNDES as a potential mechanism for Norwegian support to the Fundo Amazônia (Amazon Fund)* (2008). Direktoratet for utviklingssamarbeid.
- Notat fra Direktoratet for utviklingssamarbeid til den norske ambassaden i Brasilia om direktoratets vurderinger av årsrapporten til Amazonasfondet i august 2014, august 2015 og oktober 2016.

Risikoen for misligheter

- Direktoratet for utviklingssamarbeid ved varslingssteamet (2017) *Norads varslingssteam, svar på spørsmål om klima ...* E-post til Riksrevisjonen, 28. juni 2017.
- Direktoratet for utviklingssamarbeid *Dokumentasjonen i forbindelse FSLA*. E-post til Riksrevisjonen, 4. september 2017.
- Direktoratet for utviklingssamarbeid (2017) *Oversikt over følge-pengene-reiser, org. gjennomganger, stikkprøver hos KoS-orgs siden oppstarten*. E-post til Riksrevisjonen, 4. september 2017.

Dokumentasjon vedrørende multilaterale fond og programmers arbeid med

REDD+

- *FCPF Evaluation Oversight Committee Report on Progress*, Oversight Committee Update to the PC, PC22, 28. september 2016.
- *Second Evaluation of the Forest Carbon Partnership Facility: Conclusions and Recommendations*, 22nd Meeting of the Participants Committee Accra, Ghana, 28. september 2016, Indofur Group.
- *FIP Fact Sheet*, Forest Investment Program, november 2016.
- *2016 Annual Report*, Forest Carbon Partnership Facility.
- *The BioCarbon Fund Initiative for Sustainable Forest Landscapes*, 2016 Annual Report, Biokarbonfondet.
- *CAFI Annual report 2016*, Central African Forest Initiative.
- *Eight Consolidated Annual Progress Report of the UN-REDD Programme Fund, Report of the Administrative Agent of the UN-REDD Programme Fund for the Period 1 January–31 December 2016*.
- *FCPF Readiness Dashboard*, Forest Carbon Partnership Facility, 30. juni 2017.
- *FCPF Carbon Fund Dashboard*, Forest Carbon Partnership Facility, 13. juni 2017.

Dokumentasjon vedrørende REDD+ under FNs klimakonvensjon

- *Climate Change 2007: Synthesis Report*. An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change (2007). IPCC.
- *Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007*. FCCC/CP/2007/6/Add.1* (2008). Utgitt av sekretariatet til FNs klimakonvensjon.
- *Key decisions relevant for reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries (REDD+)*. Decision booklet REDD+ (2016). Utgitt av sekretariatet til FNs klimakonvensjon.

Publikasjoner fra myndighetene i Brasil

- Handlingsplanen for å bekjempe og forhindre avskoging i Amazonas – *Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal* (PPCDAm) (2004). Sist oppdatert desember 2016. Miljødepartementet i Brasil.
- Den nasjonale klimaplanen – *Política Nacional sobre Mudança do Clima* (PNMC) (2009). Fastsatt ved lov i desember 2009.
- Handlingsplanen for å bekjempe og forhindre avskoging i Cerrado – *Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado* (PPCerrado) (2010). Sist oppdatert desember 2016. Miljødepartementet i Brasil.
- *Brazilian Forests at a glance – 2013: data from 2007–2012* (2013). Direktoratet for skogforvaltning i Brasil.
- *Amazon Fund. Project Document*. v.28-february-2013.
- *Brazil's submission of a Forest Reference Emission Level (FREL) for reducing emissions from deforestation in the Amazonia biome for REDD+ results-based payments under the UNFCCC* (2014). Miljødepartementet i Brasil og departementet for vitenskap, teknologi og innovasjon. Publisert på *Lima REDD+ Information Hub* i regi av FNs klimakonvensjon.
- *Results achieved by Brazil from Reducing Emissions from Deforestation in the Amazon biome for REDD+ results-based payments* i First Biennial Update Report of Brazil (2014). Utenriksdepartementet i Brasil. Publisert på *Lima REDD+ Information Hub* i regi av FNs klimakonvensjon.
- *Summary of information on how the Cancun safeguards were addressed and respected by Brazil throughout the implementation of actions to reduce emissions from deforestation in the Amazon biome between 2006 and 2010* (2015). Miljødepartementet i Brasil. Publisert på *Lima REDD+ Information Hub* i regi av FNs klimakonvensjon.

- *ENREDD+ National REDD+ Strategy* (2016). Miljødepartementet i Brasil. Publisert på *Lima REDD+ Information Hub* i regi av FNs klimakonvensjon.
- *Brazil's Forest Reference Emission Level for Reducing Emissions from Deforestation in the Cerrado biome for Results-based Payments for REDD+ under the United Nations Framework Convention on Climate Change* (2017). Miljødepartementet i Brasil.
- *Submission of results achieved by Brazil from reducing greenhouse gas emissions from deforestation in the Amazon biome between 2011 and 2015 for REDD+ results based payments* i Second biennial update report of Brasil to the United Nations Framework Convention on Climate Change (2017). Utenriksdepartementet og departementet for vitenskap, teknologi og innovasjon i Brasil. Publisert på *Lima REDD+ Information Hub* i regi av FNs klimakonvensjon.

Publikasjoner fra myndighetene i Etiopia

- Den grønne vekststrategien (2011) *Ethiopia's Climate-Resilient Green Economy, Green economy strategy (CRGE)*. Den føderale demokratiske republikken Etiopia.
- *National REDD+ Strategy (FIRST DRAFT)* (2014). Departementet for miljø og skog. Den føderale demokratiske republikken Etiopia.
- *Mid-term Progress Report from October 2012 to November 2015 of Ethiopia's R-PP Implementation* (2015). Departementet for miljø, skog og klimaendringer. Overlevert til FCPF Readinessfondet.

Dokumentasjon fra andre givere

- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017) AW: Antw: Office of the Auditor General of Norway _ request for data regarding REDD+ finance. E-post til Riksrevisjonen, 21. april 2017.
- Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2017) FW: Office of the Auditor General of Norway _ request for data regarding REDD+ finance. E-post til Riksrevisjonen, 23. mai 2017.

Intervjuer

Intervjuer gjennomført i Norge om forvaltningen av den norske klima- og skogsatsingen

- Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad), 12. november 2015, 14. februar 2017 og 24. august 2017.
- Klima- og miljødepartementet, seksjon for klima- og skoginitiativet, 4. oktober 2016, 2. mars 2017, 15. mars 2017 og 25. april 2017.
- Klima- og miljødepartementet, Organisasjonsavdelingen, 17. mars 2017.
- Chr. Michelsens Institutt, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2. desember 2015

Intervjuer om REDD+ i Brasil

- Forsker ved Federal University of Minas Gerais, 14. oktober 2016.
- The Amazon Environmental Research Institute (IPAM), 14. november 2016.
- Den brasilianske utviklingsbanken – *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, 21. november 2016 – to intervjuer: avdeling for miljø og Amazonasfondet.
- Climate and Land Use Alliance (CLUA), 22. november 2016.
- Det nasjonale instituttet for romforskning i Brasil – *Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais* (INPE), 24. november 2016.
- Amazon Institute of People and the Environment (Imazon), 24. november 2016.
- Direktoratet for urfolk – *Fundação Nacional do Índio* (FUNAI), 25. november 2016.
- Instituto Socioambiental (ISA), 25. november 2016.
- Det tyske direktoratet for utviklingssamarbeid – *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), 26. november 2016.

- Den tyske utviklingsbanken – *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), 28. november 2016.
- Den britiske ambassaden i Brasília, 28. november 2016.
- Direktoratet for skogforvaltning – *Serviço Florestal Brasileiro* (SFB), 29. november 2016.
- Miljødirektoratet i Brasil – *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA), 29. november 2016.
- Miljødepartementet i Brasil – *Ministério do Meio Ambiente* (MMA), 30. november 2016 og 1. desember 2016 – til sammen tre intervjuer med ulike representanter for departementet.
- Representanter for the Green Municipality Program og delstatsmyndighetene i Pará, 30. november 2016.
- Forest Investment Program (FIP), 1. desember 2016.
- Den norske ambassaden i Brasília, 1. desember 2016.

Intervjuer om REDD+ i Etiopia

- Departementet for miljø, skog og klimaendringer, 23. juni og 30. juni 2016.
- Department for International Development (DFID) i Etiopia, 23. juni 2016.
- Global Green Growth Institute (GGGI) i Etiopia, 23. juni 2016.
- Farm Africa og SOS Sahel, 24. juni 2016.
- Utviklingsfondet og Ethio Wetlands and Natural Resources Association (EWNRA), 24. juni 2016.
- Wondo Genet College of Forestry and Natural Resources, 25. juni 2016.
- Den norske ambassaden i Addis Abeba, 27. juni 2016 og 30. juni 2016.
- FNs utviklingsprogram i Etiopia, 28. juni 2016.
- Center for International Forestry Research (CIFOR) i Etiopia, 28. juni 2016.
- Verdensbanken i Etiopia, 29. juni 2016.
- Departementet for økonomi og utvikling – CRGE-fasiliteten, 29. juni 2016.

Forskningslitteratur

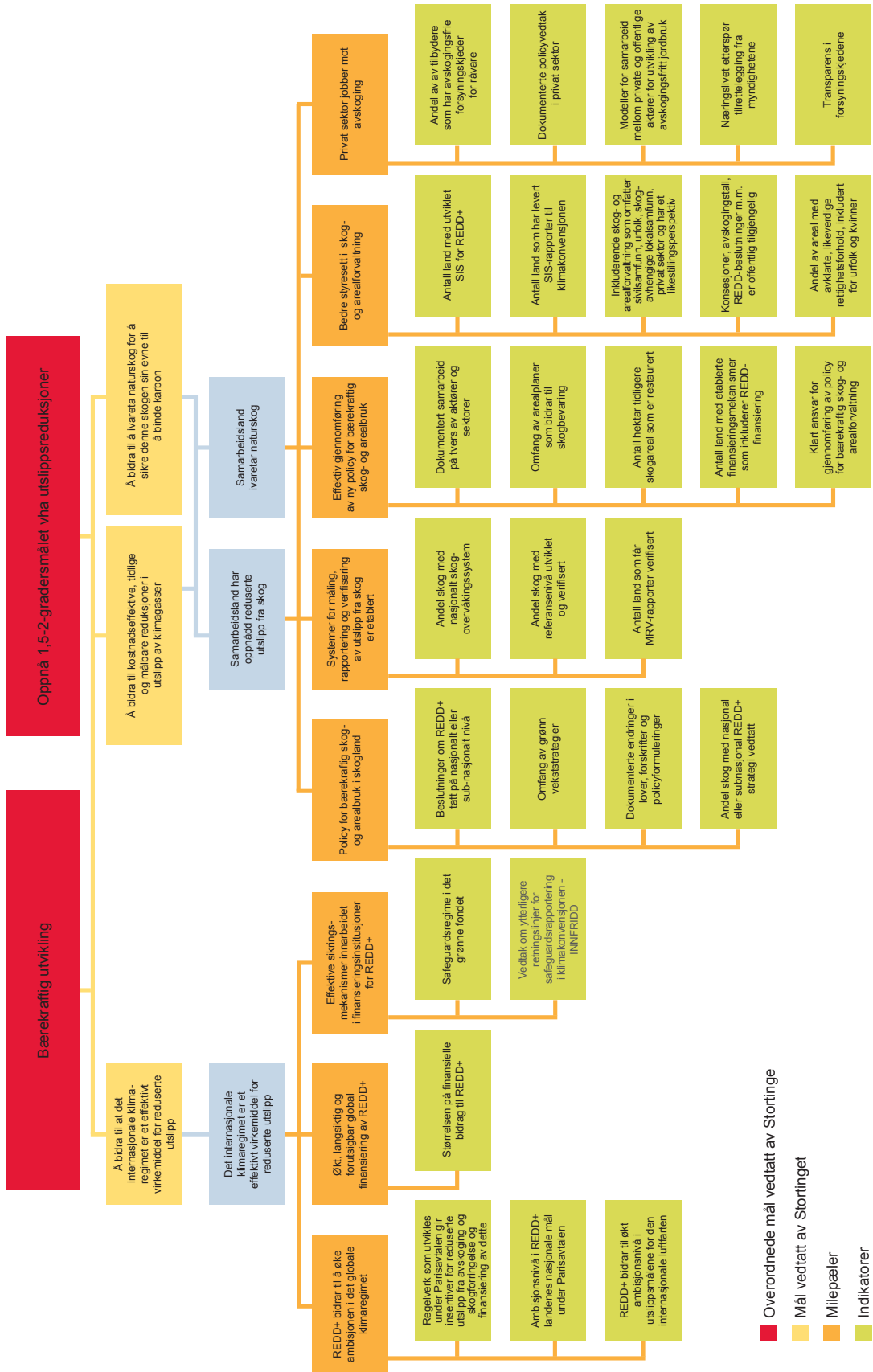
- *Do Trees Grow on Money? The implications of deforestation research for policies to promote REDD* (2007). Publisert av Center for International Forestry Research, Indonesia.
- *Cracking Brazil's Forest Code* (2014). Publisert i Science vol 344, 25. april 2014.
- *Green Carbon, Black Trade: Illegal logging, Tax Fraud and Laundering in the Worlds Tropical Forests: A Rapid Response Assessment* (2012). Publisert av FNs miljøprogram og GRID-Arendal.
- Kilawe, E. og Habimana, D. (2016) *Forestry Contribution to national economy and trade in Ethiopia, Kenya and Uganda*. Publisert av FNs mat- og landbruksorganisasjon.
- Norman, Marigold og Smita Nakhooda (2014) *The State of REDD+ Finance*. CGD Working Paper 378. Washington, DC: Center for Global Development, oppdatert mai 2015.
- Silva-Chávez, Gustavo, Brian Schaap og Jessica Breitfeller (2015) *REDD+ Finance Flows 2009-2014. Trends and Lessons Learned in REDD+ Countries*. Publisert av Forest Trends, november 2015.
- Stern, N. (2006) *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Gitt ut av Cambridge University Press.
- *The Consolidated Guide to the REDD+ Rules under the UNFCCC* (2014). Publisert av Baker & McKenzie Law for Development Initiative.
- *The context of REDD+ in Brazil: drivers, agents, and institutions – 3rd edition*, CIFOR Occasional Paper. Publisert av Center for International Forestry Research, Indonesia.

Internettkilder

- Amazonasfondet – *Projects* – http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/Esquerdo/Projetos/Lista_Projetos/OTCA
- Climate Funds Update – *Data Dashboard* – <http://www.climatefundsupdate.org/>
- Bistandsaktuelt – *Stanser utbetaling etter avsløringer om ulovlig skoghogst i DR Kongo* – <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2017/hogst-og-norske-skogpenger-til-cafi/>
- Bloomberg – *Brazil's Mega-Scandal Hits Its Biggest Lender* – <https://www.bloomberg.com/view/articles/2016-05-12/brazil-s-mega-scandal-hits-biggest-lender-bndes>
- Forest Carbon Partnership Facility – <https://www.forestcarbonpartnership.org/>
- Følgeevalueringen av den norske klima- og skogsatsingen fra 2014 med tilhørende dokumentasjon – <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2014/real-time-evaluation-of-norways-international-climate-and-forest-initiative.-synthesising-report-2007-2013/>
- Klima- og miljødepartementet – *Klima- og skogsatsingen* – <https://www.regjeringen.no/no/no/tema/klima-og-miljo/klima/klima--og-skogsatsingen/id2000712/>
- Lima REDD+ Information Hub – <http://redd.unfccc.int/info-hub.html>
- National MDTF Factsheet – *Ethiopia CRGE Facility* – <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/3ET00>
- Norad – *Norsk bistand i tall* – <https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/?tab=geo>
- Miljødepartementet i Brasil – *REDD+ Brasil* – <http://redd.mma.gov.br/en/>
- Mongabay – *Corruption guided award of huge Amazon dam contracts in Brazil* – <https://news.mongabay.com/2016/01/bndes-corruption-guided-award-of-huge-amazon-dam-contracts-in-brazil/>
- Lima REDD+ Information Hub – <http://redd.unfccc.int/info-hub.html>
- Reuters – *Brazil, home of Amazon, rolls back environmental protection* – <http://www.reuters.com/article/us-brazil-politics-environment/brazil-home-of-amazon-rolls-back-environmental-protection-idUSKCN18B21P>
- World Resource Institute – *Indigenous Rights Must Be Protected During Brazil's Political Crisis* – <http://www.wri.org/blog/2017/06/indigenous-rights-must-be-protected-during-brazil%E2%80%99s-political-crisis>

10 Vedlegg

Det strategiske rammeverket til den norske klima- og skogsatsingen



- Overordnede mål vedtatt av Stortinget
- Mål vedtatt av Stortinget
- Milepæler
- Indikatorer

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781



Flisa Trykkeri AS 2018



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no