

# **-Utkast-**

Notat /01

**Biodiversitets-  
konvensjonen og  
revisjonskriterier for  
norsk bistand**

# **Biodiversitets- konvensjonen og revisjonskriterier for norsk bistand**

Utarbeidet for  
Riksrevisjonen

## **Innhold:**

1	INNLEDNING .....	1
2	KORT OM BIODIVERSITETSKONVENSJONEN.....	1
3	KONVENSJONEN OG REVISJONSKRITERIER FOR NORSK BISTAND.....	3
	REFERANSER.....	6

# 1 Innledning

Dette notatet gir en kort vurdering av hvorvidt FNs Biodiversitetskonvensjon inneholder krav eller forpliktelser av en slik art at de bør tas inn som del av revisjonskriteriene for norsk bistand.

Biodiversitetskonvensjonen og Norges oppfølging av denne er berørt i ulike Stortingsmeldinger og andre dokumenter siden den ble undertegnet i 1992 (se referanselisten). Vurderingen er hovedsakelig basert på gjennomlesning av et utvalg av disse, konvensjonsteksten og annen informasjon på sekretariatets nettside ([www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)), samt Riksrevisjonens eget notat "Miljørettet bistand".

## 2 Kort om Biodiversitetskonvensjonen<sup>1</sup>

### Kort historikk

Biodiversitetskonvensjonen er et resultat av en prosess som ble startet i kjølvann av Brundlandkommisjonens rapport, "Vår Felles Framtid" i 1987. Fram til slutten av 1989 arbeidet UNEP sammen med bl.a. IUCN, UNESCO, FAO og WWF om det biologisk-faglige utgangspunktet for en slik avtale. De egentlige forhandlingene startet i 1990 og ble slutført i Mai 1992. Per 2001 har 168 land undertegnet konvensjonen. Norge ratifiserte konvensjonen i 1993 og den trådte i kraft samme år. Konvensjonen, og grunnlaget for å ratifisere den, er beskrevet i St.meld. nr. 13 (1992-93) og St.prp. nr. 56 (1992-93).

29. Januar 2000 godkjente Partskonferansen en supplerende avtale til konvensjonen kalt "the Cartagena Protocol on Biosafety". Denne protokollen søker å beskytte biodiversitet fra de potensielle farene forbundet med (gen)modifiserte organismer. Det er etablert arbeidsprogrammer under konvensjonen innen skog, landbruk, ferskvann, kyst og marine områder, tørrelandsområder og urfolks rettigheter.

### Hva er biodiversitet?

Konvensjonen definerer biologisk mangfold (biodiversitet) som "variabiliteten hos levende organismer av alt opphav, herunder blant annet terrestriske, marine og andre (akvatiske) økosystemer og de økologiske komplekser som de er en del av; dette omfatter mangfold innenfor artene (genetisk variasjon), på artsnivå og på økosystemnivå."

Biodiversitet er derfor noe annet en "biologiske ressurser". Vi kan ha mye biologiske ressurser uten at vi har særlig mye mangfold. Biodiversitet er *variasjonen* av liv på Jorden.

---

<sup>1</sup> Dette avsnittet er i stor grad basert på Schei (1997)

## Konvensjonens målsetting...

..er å sikre:

- *Bevaring* av biodiversitet
- *Bærekraftig bruk*<sup>2</sup> av biodiversitetens komponenter
- *Rettferdig fordeling* av godene som fremkommer ved bruk av genetiske ressurser

## Prinsipper

De innledende paragrafene fastslår bl.a. at bevaringen av biodiversitet er et fellesansvar for menneskeheten, at føre-var-prinsippet må legges til grunn for ressursforvaltningen, og at hvert enkelt land har ansvar for å sikre sitt eget biologiske mangfold. Konvensjonen fastslår som prinsipp at landene har suveren rett til å utnytte sine egne ressurser, samtidig som de har plikt til å sikre at aktivitet innenfor deres jurisdiksjonsområde eller kontroll ikke ødelegger miljøet i andre land.

## Forpliktelser

Konvensjonen pålegger partene forpliktelser om bevaring og bærekraftig bruk av biodiversitet, og at dette hensynet skal integreres i sektorene og i overordnede strategier og planer for en bærekraftig utvikling. Partene skal rapportere om oppfyllelsen av konvensjonen, og spesielt denne forpliktelsen til partskonferansene.

Konvensjonen regulerer også tilgangen til genetiske ressurser over landegrensene og forplikter partene til å gjennomføre tiltak for å oppnå en rettferdig fordeling av godene som fremkommer ved bruk av slike ressurser. Videre inneholder konvensjonen bestemmelser om overføring av teknologi samt finansielle tilleggsressurser fra industriland til utviklingsland. Konvensjonen inneholder også forpliktelser om miljøkonsekvensanalyser, om forskning og vitenskapelig samarbeid, om folkelig deltakelse i beslutningsprosessene og om undervisning og folkelig opplysning.

## Oppfølging

Konvensjonen er prosessorientert og har i stor grad preg av å være en såkalt rammekonvensjon. Bevaringsforpliktelsene er generelt formulert, og det arbeides derfor videre med å utforme mer konkrete tolkninger og oppfølgingsforpliktelser, inklusive protokoller. Det mest konkrete resultatet av dette arbeidet er Biosikkerhetsprotokollen fra 2000 (som nevnt over).

---

<sup>2</sup> Konvensjonen definerer bærekraftig bruk som "the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations."

### 3 Konvensjonen og revisjonskriterier for norsk bistand

#### Konvensjonen er vag og lite forpliktende

Konvensjonen har relativt generelle forpliktelser og overlater i stor grad til landene selv å fortolke hvordan de skal følge opp forpliktelsene. Det er også tatt inn formuleringer som ”så langt det er mulig og hensiktsmessig” og ”i henhold til egne forutsetninger og evner” for ytterligere å gjøre forpliktelsene fleksible. Dette svekker konvensjonens forpliktende karakter (men har sannsynligvis bidratt vesentlig at konvensjonen raskt har fått nærmest universell deltakelse). Kontroll- og sanksjonsmekanismene er, som for mange internasjonale avtaler, dårlig utviklet.

#### Norges oppfølging av konvensjonen

Allerede under arbeidet med St.meld. nr. 46 (1988-89) utformet Norge mange av de prinsippene og politiske føringene som nå er innarbeidet i konvensjonen. Det ble ved utarbeidelsen av ratifikasjonsproposisjonen klart at det ikke var nødvendig å endre norsk lovverk. Det ble imidlertid pekt på fire områder hvor man likevel burde utvikle et bedre lovgrunnlag for å

- Regulere import og spredning av fremmede organismer
- Ivareta biodiversitet i forbindelse med konsekvensanalyser etter plan- og bygningsloven
- Regulere tilgang over landegrensene til biodiversitet
- Ivareta informasjonsplikten ved overføring (mellom landene) av genmodifiserte organismer

En lovrevisjon ble gjennomført for å ivareta forpliktelsene for det siste punktet. I desember 1996 ble det også vedtatt ny forskrift om konsekvensanalyser som ivaretar konvensjonsforpliktelsene. Biosikkerhetsprotokollen ivaretar spesielt det fjerde punktet. Videre har Norge utarbeidet ulike planer og strategier for å følge opp forpliktelsene i konvensjonen, for eksempel i St.meld. nr. 42 (2000-2001) om sektoransvar og samordning mellom de ulike departementene.

#### Forpliktelser og oppfølging av relevans for norsk utviklingssamarbeid

I denne Stortingsmeldingen gjøres det rede for UD's strategi for å

”sikre en konsistent norsk politikk på dette området internasjonalt, samt å bidra til at målsettinger og prinsipper i konvensjonen om biologisk mangfold integreres i alle relevante utenrikspolitiske områder”.

I forhold til bistand heter det at

”Vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet har i flere år vært en av hovedmålsettingene i det miljørettede utviklingssamarbeidet. Dette

fremgår både av St.meld. nr. 19 (1995-96), Strategi for miljørettede utviklingssamarbeid (1997-2005) og Politiske prioriteringer for miljørettet utviklingssamarbeid (1998-2001). Utenriksdepartementets delplan for biologisk mangfold vil bygge på tidligere politikk på området.

Overordnede målsettinger og grunnleggende prinsipper for utviklingssamarbeidet som fattigdomsbekjempelse, mottakerorientering, koordinering, kompetansestyrking og fordelingspolitikk faller godt sammen med de tre hovedmålsettingene i konvensjonen om biologisk mangfold; vern av det biologiske mangfoldet, bærekraftig bruk av de biologiske ressursene og rettferdig fordeling av utbyttet fra ressursbruken. Utviklingslandenes prioriteringer vil være definert i de nasjonale strategiene for biologisk mangfold. Utforming og gjennomføring av strategiene og handlingsplanene skal baseres på bred deltagelse fra ulike sektorer samt lokal deltagelse av både menn og kvinner. Konvensjonen om biologisk mangfold er på en helt annen måte enn tidligere naturforvaltningskonvensjoner, som har vært mer fredningsorientert, fokusert på bærekraftig bruk og utvikling. Dette tilsier at det vil være både riktig og hensiktsmessig å tilpasse norsk utviklingspolitikk på den biologiske ressursforvaltningssiden til de forpliktelser landene har påtatt seg ved å ratifisere konvensjonen”.

For å ta hensyn til Biodiversitetskonvensjonen i norsk bilateral bistand gis det en liste over prioriterte områder i utviklingssamarbeidet:

- ”Det skal tas hensyn til målsettingene i konvensjonen om biologisk mangfold, konkretisert i det enkelte samarbeidslands nasjonale handlingsplan for biologisk mangfold, ved utarbeidelse av retningslinjer og strategier for prioriterte samarbeidsland og i utforming av landprogram.
- Prosjekter og programmer knyttet til forvaltning av biologiske ressurser skal bidra til å følge opp mål, retningslinjer og prinsipper i konvensjonen om biologisk mangfold.
- Oppfølging av konvensjonens målsettinger må også legges til grunn for støtte til frivillige og andre organisasjoner.
- Næringslivet kan spille en sentral rolle i oppfølgingen av konvensjonen om biologisk mangfold. Dette skal tas hensyn til ved vurdering av støtte til næringslivssamarbeid og tiltak for verdiskaping.
- Konsekvensanalyser mht. biologisk mangfold bør innarbeides i rutiner for vurdering av programmer og prosjekter på alle sektorer der det er relevant.
- Samarbeidslandenes deltagelse i den internasjonale prosessen for å videreutvikle konvensjonen bør også støttes.
- Det vil være riktig å støtte regionale initiativ som gir utviklingslandene mulighet til regionalt samarbeid om forberedelse av posisjoner til møter under konvensjonen. Det vil også være viktig å støtte regionale fora for faglig dialog mellom eksperter på tema som er sentrale i oppfølging og videreutvikling av konvensjonen. Desentralisering av den globale dialogen vil være viktig for å konkretisere og operasjonalisere konvensjonen.

- Utvikling av regionale prosjekter og programmer vil i mange tilfelle være nødvendig for å sikre det biologiske mangfoldet. Det vil særlig være viktig i forhold til økosystemer som deles av flere land f.eks. i forvaltningen av marine områder og delte vannressurser men også i tilknytning til vandrede arter (dyr og fugler) osv.”

De ovennevnte områdene synes å være fornuftige satsningsområder for å bidra til å integrere prinsippene i konvensjonen i norsk utviklingssamarbeid.

### **Anbefaling til Riksrevisjonen**

Etter vår mening bør Riksrevisjonen generelt ta med i sin vurdering av NORAD hvordan NORAD selv trekker internasjonale konvensjoner inn i sine prosjektvurderinger. En av de kanskje mest relevante konvensjonene, i tillegg til Klimakonvensjonen, kan sies å være Biodiversitetskonvensjonen. Siden forpliktelser i denne, som nevnt, er relativt vage og lite konkrete, vil det ikke være mulig eller ønskelig å vurdere NORADs arbeid opp mot en rekke enkeltparagrafer i konvensjonen. Snarere bør en foreta en mer overordnet vurdering av om konvensjonens prinsipper er en del av rammeverket for NORADs miljømessige beslutninger og arbeid generelt. For eksempel gir listen over prioriterte områder i forrige avsnitt en god rettesnor for hvordan Konvensjonens prinsipper og forpliktelser bør innarbeides i NORADs utviklingssamarbeid.

En paragraf i Konvensjonen som imidlertid er relativt konkret og direkte relevant i forhold til NORADs prosjekter (og som også nevnes som et prioritert område i listen ovenfor) er ”Article 14. Impact Assessment and Minimizing Adverse Impacts”. Denne paragrafen understreker blant annet at en skal etablere prosedyrer som krever miljøkonsekvensanalyser for

”projects that are likely to have significant adverse effects on biological diversity with a view to avoiding or minimizing such effects..”.

NORAD bør derfor ikke bare ta hensyn til Biodiversitetskonvensjonens mål i forhold til overordnede valg av hvilke prosjekter og programmer en ønsker å støtte ( ”screening”), som avsnittene over argumenterer for, men sørge for at en også har gode prosedyrer for miljøkonsekvensanalyser som kan identifisere uønskede effekter av ulike prosjekter i forhold til biodiversitet og søke å unngå eller minimere disse effektene. Det bør vurderes om NORADs prosedyrer for miljøkonsekvensanalyser er tilstrekkelige til å ivareta intensjonen i denne paragrafen.

Konvensjonen som sådan gir imidlertid hvert land, etter vår oppfatning, betydelig diskresjon i forhold til å avgjøre om prosjekter bør gjennomføres selv om det er identifisert uønskede virkninger for biodiversitet som ikke kan unngås.

Etter hvert som forpliktelsene i konvensjonen konkretiseres i form av en eller flere protokoller (i tillegg til den om Biosikkerhet), vil det være nødvendig for Riksrevisjonen å vurdere NORADs arbeid i forhold til disse.



## Referanser

Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2000) Sustaining Life on Earth: How the Convention on Biological Diversity promotes nature and human well-being. Finnes på [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)

UN Convention on biological diversity. Finnes på [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)

Schei, P. J. (1997) Konvensjonen om biologisk mangfold. I Lafferty et al (red.) Rio + 5: Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling. Tano-Aschehoug.

Stortingsmelding nr. 42. (2000-2001) Biologisk mangfold: Sektoransvar og samordning. Kap. 6: Utenriksdepartementet.

Stortingsmelding nr. 58 (1996-1997) Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling: Dugnad for framtida. Kap. 5: Vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold – mål, strategi og prioriterte innsatsområder.

Stortingsmelding nr. 13 (1992-1993) Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro.

Stortingsproposisjon nr. 56 (1992-1993) Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992.

St.meld. nr. 19 (1995-96), Strategi for miljørettede utviklingssamarbeid