



DISKUSJONSNOTAT: NATURFINANSIERING

Konvensjonen for biologisk mangfold og naturavtalens mål om finansiering

I henhold til konvensjonen for biologisk mangfold (Convention on Biodiversity-CBD) skal utviklede land gi «adequate», «predictable» og «new and additional» økonomiske ressurser for å hjelpe utviklingsland med å implementere de tiltakene som er stipulert. Konvensjonen fastsetter forpliktelsen utviklede land har til å hjelpe utviklingsland med å dekke kostnadene for implementering av konvensjonen. Denne forpliktelsen er basert på Rio-prinsippet om felles, men differensiert ansvar (common, but differentiated responsibilities-CBDR). Dette prinsippet innebærer at alle stater har et ansvar for å adressere globale miljøproblemer, men at de statene som har bidratt mer til problemene og/eller har større evne (økonomisk eller på annen måte) til å adressere dem, må ta en større del av ansvaret.

En rapport fra CONCORD Sverige peker på at i det forrige rammeverket for naturmangfold, Aichi-målene, lå det kun inne en vag forpliktelse om å «mobilisere økonomiske ressurser». Først fire år etter målene ble vedtatt på COP10 kom et kvantitativt mål om å doble den internasjonale naturmangfoldsfinansieringen fra en baseline på 2,46 milliarder USD pr år. Naturavtalen (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework-GBF) og øvrige beslutninger fra COP15 går noe mer konkret til verks. Allerede i goal D i GBF løfteset finansieringsgap på 700 millioner USD pr år som må tettes, delvis gjennom vridning av subsidier og delvis gjennom mobilisering av friske midler.

Mål 18 om skadelige subsidier sier:

Identify by 2025, and eliminate, phase out or reform incentives, including subsidies, harmful for biodiversity, in a proportionate,

just, fair, effective and equitable way, while substantially and progressively reducing them by at least \$500 billion per year by 2030, starting with the most harmful incentives, and scale up positive incentives for the conservation and sustainable use of biodiversity.¹

Mål 19 om ressursmobilisering sier:

Calls to substantially and progressively increase the level of financial resources from all sources, in an effective, timely and easily accessible manner, including domestic, international, public and private resources, in accordance with Article 20 of the Convention, to implement national biodiversity strategies and action plans, mobilizing at least \$200 billion per year by 2030.²

I mål 19 (a) av naturavtalen ble partene enige om å øke den totale naturfinansieringen fra utviklede land til utviklingsland, særlig de minst utviklede landene og små øystater under utvikling, og land med overgangsøkonomi, til minst USD 20 milliarder årlig innen 2025, og til minst 30 USD milliarder årlig innen 2030. Dette inkluderer ODA og midler fra land som frivillig påtar seg forpliktelser som utviklede land.

Etter krevende forhandlinger på COP15 ble også en strategi for ressursmobilisering vedtatt og The Global environment Facility- GEF bedt om å etablere et nytt Global Biodiversity Framework Fund - GBFF, øremerket implementeringen

¹ Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>

² Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>

av naturavtalen. Naturavtalen har som mål å mobilisere minst 200 milliarder USD per år fra alle kilder innen 2030. Målet for internasjonale økonomiske ressurser til utviklingsland, inkludert bistand (Official Development Assistance- ODA³), er satt til minst 20 milliarder USD per år innen 2025 og minst 30 milliarder USD per år innen 2030. Strategien spesifiserer ikke at finansiering til utviklingsland skal være «new and additional» men ressursmobiliseringsstrategien refererer eksplisitt til «fulfilment of developed country Parties' obligations to provide adequate, new and additional financial resources».

Status for naturfinansiering i dag

Tilgangen på statistikk for internasjonal natur- og naturmangfoldsf finansiering er betydelig dårligere og mindre strukturert enn for klimafinansiering, ifølge CONCORD Sverige sin rapport. Dette skyldes i stor grad mangelen på kvantitative internasjonale forpliktelser på naturfinansiering. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) publiserte i 2023 rapporten A Decade of Development Finance for Biodiversity som gir en verdifull oversikt over status for naturfinansiering i dag. Rapporten viser at det fortsatt er store hull både i finansieringen og i datagrunnlaget. CBD-sekretariatet har også våren 2024 levert notatet Exploration of the biodiversity finance landscape som tar for seg en rekke problemstillinger som påvirker forhandlingene om ressursmobilisering i konvensjonen.

Bistand som naturfinansiering

CBD-sekretariatets notat redegjør for hvordan OECDs utviklingskomité (OECD DAC) sporer naturmangfoldssrelatert utviklingsfinansiering gjennom Rio-markørene, som sporer miljøhensyn i utviklingssamarbeid. Siden 1998 har DAC overvåket finansiering

³ Offisiell utviklingsbistand (ODA) er definert som statlig bistand som fremmer og spesifikt retter seg mot økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland. DAC vedtok ODA som «gullstandarden» for utenlandsk bistand i 1969, og det er fortsatt den viktigste kilden til finansiering av utviklingsbistand. ODA-data samles inn, verifiseres og gjøres offentlig tilgjengelig av OECD.

som støtter Rio-konvensjonenes⁴ mål, inkludert naturmangfold, ørkenspredning og klimaendringer. Stater og institusjoner rapporterer finansiering ved bruk av markøren for biologisk mangfold og SDG-tagger livet i havet og livet på land⁵, og rapporterer disse dataene sammenhengende til kreditorrapporteringssystemet (Creditor Reporting System) i OECD DAC.

Når OECD DAC rapporterer mot internasjonale finansieringsmål, rapporterer mange DAC-medlemmer kun en andel av finansieringen som «betydelig» målrettet mot naturmangfold, ofte ved å bruke en 40 prosent koeffisient. Dette samsvarer med rapporteringsmetoden brukt av CBD det siste tiåret. For DAC-medlemmer skal naturmangfoldsrelaterte aktiviteter merkes som enten (i) hoved- eller (ii) betydelig målrettet mot CBDs mål, eller (iii) ikke målrettet. «Hovedmål» innebærer at biodiversitet er grunnleggende for aktiviteten, mens «betydelig» betyr at andre mål er primære, men aktiviteten også støtter biodiversitet.

Det er ifølge CONCORD Sverige utfordringer med å tolke disse dataene på grunn av mangelfull rapporteringskvalitet. rosjekter som har veldig varierende grad av fokus på naturmangfold rapporteres inn med dette som formål. Videre er det en risiko for dobbelttelling av finansiering, da de samme pengene ofte brukes til å oppfylle flere forpliktelser. Mens man ofte ser at tiltak rettet inn mot naturmangfold og klima kan ha en gjensidig positiv effekt på hverandre, og at flere tiltak for naturmangfold også er gunstige for klima, betyr ikke dette nødvendigvis at det gir et riktig bilde av ressursmobiliseringen å telle dette som både klima- og naturfinansiering. Dette er også løftet fram av CBD-sekretariatet som noe å være bevisste på.

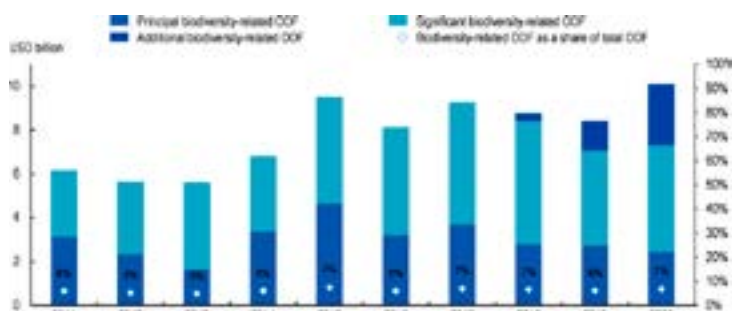
⁴ Rio-konvensjonene er: CBD- Convention on Biological Diversity, UNCCD- United Nations Convention to Combat Desertification og UNFCCC- United Nations Framework Convention on Climate Change

⁵ Bærekraftsmål (SDG- Sustainable Development Goal) 14 om livet i havet og bærekraftsmål 15 livet på land.

Til tross for at det er usikkerhet rundt de konkrete tallene avhengig av metodevalg, viser notatet fra CBD-sekretariatet at de ulike framgangsmåtene viser lignende trender. Den totale naturspesifikke utviklingsfinansieringen fra alle kilder økte med 53 prosent fra 2015 til 2021, fra 7,3 milliarder USD til 11,1 milliarder USD (i gjennomsnitt 9 milliarder per år USD). Offentlig utviklingsfinansiering til naturmangfold økte med 31 prosent, hovedsakelig drevet av individuelle DAC-medlemmer som sto for 76 prosent av de offentlige bidragene i perioden 2015-2021, mens de resterende 24 prosent kom fra multilaterale institusjoner. Bidrag fra ikke-DAC-medlemmer og Sør-Sør-samarbeid utgjorde 0,2 prosent av totalen.

Privat finansiering, inkludert strømmer som er mobilisert som følge av offentlig utviklingsfinansiering for naturmangfold, økte over tid. Private filantropiske strømmer økte fra 501 millioner USD i 2017 til 932 millioner i 2021 USD, delvis på grunn av bedre dekning i OECD-databasen siden 2016. Privat finansiering mobilisert gjennom offentlige tiltak økte også fra 94 millioner USD i 2016 til 749 millioner USD i 2021, og utgjorde 29 prosent av all privat biodiversitetsrelatert utviklingsfinansiering i 2021.

Gjennomgangen fra OECD viser at den totale mengden internasjonal naturfinansiering, som det finnes data for, var på 9,6 milliarder USD i 2020. Nesten alt dette ble gitt som ODA av OECD-DAC medlemsland, enten direkte eller gjennom multilaterale institusjoner, og representerte rundt 6 prosent av deres totale ODA-utgifter. DAC-medlemslandene ga 6,5 milliarder USD i bilateral finansiering i 2020. Dette framstår som en betydelig økning, men som figuren under viser, har andelen av finansiering som har naturmangfold som



primærformål gått ned selv om den totale summen naturfinansiering har gått opp.

Økningen fra 2011 – på nesten 50 prosent – dekker over det faktum at andelen rapportert som å ha naturmangfold som hovedmål faktisk falt med 22 prosent i løpet av samme periode (fra 3,1 til 2,4 milliarder USD).

Finansieringsgapet og skadelige subsidier

Det trengs enorme investeringer for å stoppe og reversere tapet av naturmangfold. Også gapet mellom behovene og de tilgjengelige ressursene er svært. En gjennomgang av naturfinansiering gjennomført av The Paulson Institute, The Nature Conservancy, og The Cornell Atkinson Center for Sustainability at Cornell University i 2020 viser at finansieringsgapet er omfattende. Behovet blir i samme gjennomgang anslått å være mellom 722 milliarder USD og 967 milliarder USD per år. Per 2019 var de faktiske investeringene, fra alle kilder – myndighetsorganer, privat sektor, sivilsamfunnsorganisasjoner og filantropi – mellom 124 og 143 milliarder USD.

Samtidig argumenterer rapporten for at nesten halvparten av gapet i naturfinansiering kan dekkes ved å omdirigere skadelige subsidier for jordbruk, skogbruk og fiske til bevaring av naturmangfold. Dette er også i tråd med naturavtalens formuleringer om vridning av subsidier⁶ og støttes ytterligere opp av FNs miljøprogram (United Nations Environment Programme-UNEP) sin State of Finance for Nature-rapport fra 2023.

UNEP anslår at det de omtaler som natur-negative investeringsstrømmer⁷ utgjør 1,7 billioner USD og med det er ti ganger så store som finansieringsstrømmene til naturbaserte

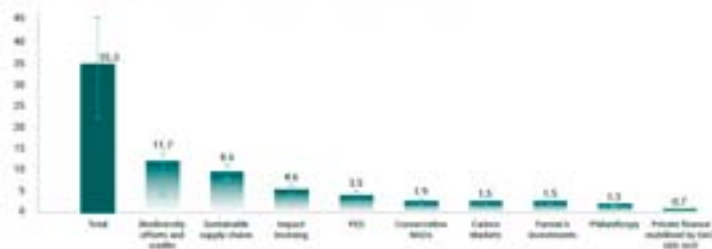
⁶ Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>

⁷ Definisjon basert på Financing Nature: Closing the global biodiversity financing gap Natur-negative finansieringsstrømmer refererer til finansieringsstrømmer til aktiviteter som potensielt kan ha en negativ effekt på naturen. Finansieringsstrømmer i form av subsidier er de som fremmer produksjons- eller forbruksaktiviteter som forverrer tap av natur.

løsninger.⁸

UNEP sin State of Finance for Nature-rapport peker på at verdens stater, til tross for å ha forpliktet seg gjennom Rio-konvensjonene til å redusere klimagassutslipp og bekjempe tap av naturmangfold og landforringelse, fortsetter å støtte ikke bærekraftig jordbruk, skogbruk, fiske og produksjon og forbruk av fossile brenslere gjennom miljøskadelige subsidier. I 2022 var omtrent 90 prosent av de skadelige, offentlige finansieringsstrømmene rettet mot energi (1,16 billioner USD eller 69 prosent) og jordbruk (0,35 billioner USD eller 20 prosent).

Private finance flows to NBS, by channel, \$ billion (2023 US\$)



I tillegg til å absorbere begrensede økonomiske ressurser, kan dårlig utformede subsidier oppfordre til atferd som er skadelig for naturen. Pristilskudd for visse produkter (f.eks. storfekjøtt, ris, melk) gjennom subsidier (f.eks. subsidier som er knyttet til bruk av innsatsfaktorer som gjødsel, eller til produksjonsvolum av utgangsprodukter) er kjent for å ha en potensiell negativ innvirkning på naturen. En analyse fra Verdensbanken demonstrerer den kausale sammenhengen mellom landbrukssubsidier og global avskoging, og anslår at landbrukssubsidier er ansvarlige for et årlig tap av 2,2 millioner hektar skog.

Privat finansiering til naturmangfold

CBD-sekretariatet skriver i sitt notat at det er potensiale for at privat sektor kan spille en viktig

⁸ Naturbaserte løsninger er i denne sammenheng tiltak i tråd med resolusjon 5/5 fra FN's femte miljøforsamling (UNEA-5) Nature-based solutions for supporting sustainable development <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39864/NATURE-BASED%20SOLUTIONS%20FOR%20SUPPORTING%20SUSTAINABLE%20DEVELOPMENT.%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

rolle i å nå målene i naturavtalen, men at det også er noen sentrale hindre.

Disse inkluderer mangelen på standardiserte data og beregninger, som begrenser skalerbarheten til private investeringer i naturmangfold. CBD-sekretariatet trekker fram arbeidet for å utvikle taksonomier og øke åpenheten og ansvarligheten i investeringer i naturmangfold, med initiativer som Taskforce on Nature-related Financial Disclosures (TNFD). Å stimulere til investeringer i privat sektor gjennom skattelettelser, subsidier og blandede finansieringsmekanismer kan ifølge CBD-sekretariatet i betydelig grad støtte naturmangfold. Dette vil ikke bare bidra til å bevare naturmangfoldet, men også til å fremme bærekraftig utvikling og økonomisk vekst.

Ifølge UNEPs 2023-gjennomgang av naturfinansiering var privat finansiering til naturbaserte løsninger (NBS)⁹ anslått til 35 milliarder USD i 2022, eller 18 prosent av den globale NBS-finansieringen. Dette er en økning på 3 milliarder USD (10 prosent) fra 2022, i stor grad drevet av vekst i markeder for offsetting (kompensasjon for naturødeleggende investeringer), naturkreditter, økning i bærekraftige forsyningskjeder og impact-investeringer (investeringer med mål om å utgjøre en positiv forskjell).

Over halvparten (57 prosent) av privat finansiering gikk til offsetting og naturkreditter og bærekraftige forsyningskjeder. Den raskeste veksten var i filantropi (39 prosent økning til 1,34 milliarder USD) og privat finansiering mobilisert av ODA (31 prosent økning til 0,72 milliarder USD) via blandet finansiering som blå obligasjoner og neshornobligasjoner.¹⁰

⁹ UNEP operasjonaliserer naturfinansiering i hovedsak som støtte til naturbaserte løsninger i tråd med UNEA-resolusjon 5/5

¹⁰ Blå obligasjoner er gjeldsinstrument utstedt av regjeringer, utviklingsbanker eller andre for å skaffe kapital fra impactinvestorer for å finansiere marine og havbaserte prosjekter som har positiv innvirkning på miljø, økonomi og klima. Neshornobligasjoner er verdens første Wildlife Conservation Bond, som ble utstedt av Verdensbanken for å hjelpe til med å øke bestanden av den truede svarte neshornarten i Sør-Afrika

Privat investering i bærekraftige forsyningskjeder utgjorde 8,6 milliarder USD i 2022. Bærekraftige forsyningskjeder er et voksende marked, med en tredjedel av kakaoproduksjonen og halvparten av kaffeproduksjonen under bærekraftssertifisering. Bønder investerer 1,5 milliarder USD årlig i bevaringsjordbruk, noe som gir totalt 10,1 milliarder USD årlig til bærekraftig jordbruk. Selv om privat finansiering til NBS er betydelig, er den bare en liten del av landbruksmarkedene på 4 billioner USD årlig.

Rapporten fra UNEP anslår videre at 11,7 milliarder USD ble investert i naturmangfoldskompensasjon gjennom offsetting i 2022. Den viser til at over 100 land har politikk for offsetting og naturavgifter. Obligatoriske ordninger som Biodiversity Net Gain i Storbritannia og NSW Biodiversity Offset Scheme i Australia blir omtalt som viktige reguleringer. I USA har Clean Water Act stimulert opprettelsen av egne såkalte mitigeringsbanker, som årlig utsteder over én million naturkreditter. Mitigeringsbanking er et felt som forventes å vokse med 13 prosent per år de neste fem årene.

I henhold til tiltakshierarkiet er offsetting en siste utvei etter å ha unngått, minimert og rehabilitert skade. UNEP viser til uroen for at offsetting ikke gir noen netto gevinst for naturmangfoldet og kan bidra til å redusere insentivene til å begrense fotavtrykket økonomisk aktivitet har på naturen. De konkluderer likevel med at obligatoriske kompensasjonsordninger bidrar til å redusere tapet av naturmangfold.

Verdien av offsetting for naturmangfold blir utfordret av The Society for Conservation Biology som i en omfattende gjennomgang fant et betydelig gap mellom den globale implementeringen av kompensasjoner og bevis for deres effektivitet. For eksempel, til tross for at to tredjedeler av naturkompensasjonene over hele verden blir brukt i skogøkosystemer, viste ingen av studiene resultater i form av ingen netto naturmangfoldstap i skogsområder eller av arter. Videre var det ingen bevis for måloppnåelse ved bruk av unngåtte tap-kompensasjoner, der påvirkningen blir kompensert ved å beskytte eksisterende habitat andre steder.

Ifølge The Society for Conservation Biology blir det stadig vanligere med policyer som har netto naturmangfoldstap som formål, gjennom tiltakshierarkiet inkludert offsetting. Men vi mangler kunnskap om effekten. I de fleste prosjektene som viste gode resultater blir dette tillagt en høy multiplikasjonsfaktor, noe som innebærer at området hvor kompensasjonstiltak blir gjennomført er betydelig større enn det påvirkede området.

Innenlands offentlig finansiering

I sin gjennomgang viser CBD-sekretariatet til at innenlandske offentlige utgifter fortsatt utgjør den største kilden til finansiering av naturmangfold globalt. Likevel er andelen offentlig finansiering som går til naturmangfold relativt liten, og sekretariatet ser et klart potensial for økt finansiering på dette området. Omfordeling av budsjetttrammer, selv om det er utfordrende på grunn av konkurrerende prioriteringer og sosioøkonomiske begrensninger, åpner muligheter for å optimalisere eksisterende utgifter. Å integrere hensynet til naturmangfold i nasjonale finansieringsstrategier og å utnytte innovative finansieringsinstrumenter når det er mulig og hensiktsmessig, løftes av CBD-sekretariatet fram som viktige tiltak.

Rettigheter, tilgang og risiko

Urfolks rettigheter og bidrag

I henhold til naturavtalen skal tiltak for å beskytte, bærekraftig bruke og dele fordelene fra biologisk mangfold respektere rettighetene og interessene til urfolk og lokalsamfunn (Indigenous Peoples and Local Communities- IPLCs). FNs Naturpanel (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services- IPBES) sin Global Assessment-rapport fra 2019 bidro til å rette oppmerksomheten mot IPLCs sin avgjørende rolle som effektive forvaltere av naturen. Urfolkbevarte områder (Indigenous and Community Conserved Areas- ICCAs) viser seg å gi bedre resultater enn mange formelt vernede områder, med 91 prosent av IPLC-landene vurdert til å være i god eller akseptabel økologisk tilstand. IPLCs dekker også minst 36 prosent av det globale landarealet som er identifisert som nøkkelområder for naturmangfold (Key Biodiversity Areas).

I sin rapport retter CONCORD Sverige søkelyset på hvordan en del vernetiltak også har hatt betydelig negativ innvirkning på IPLCs. Tradisjonelle tilnærminger til vern av naturområder har ført til fysisk tvangsforflytning av millioner av mennesker og begrensninger på tilgang til levekårsressurser. Dette har svekket tradisjonelle forvaltningspraksiser og truet kulturer. Urfolk har også lidd uforholdsmessig mye under brutal, ofte voldelig håndheving av vernereguleringer.

Til tross for stadig mer oppmerksomhet rundt bidragene fra urfolk og lokalsamfunn i bevaringen av naturmangfold, viser CBD-sekretariatet sin gjennomgang at IPLCs, samt kvinner og ungdom, mottar en mindre andel av naturrelatert offisiell utviklingsfinansiering (ODA) og ofte mangler direkte tilgang til denne finansieringen. Økonomiske bidrag fra urfolk og lokalsamfunn til bevaring, både i form av økonomiske midler og annen støtte, blir ofte undervurdert og underfinansiert.

Debt swaps og annen gjeldsrisiko

Ifølge Verdensbankens internasjonale gjeldsrapport fra 2023 brukte utviklingsland rekordhøye 443,5 milliarder USD på å betjene sin eksterne offentlige og offentlig garanterte gjeld i 2022. Samme år sto den globale offentlige gjelden på 92 billioner USD. Over halvparten av alle lavinntektsland, 37 av 69, vurderes å være i høy risiko eller i gjeldskrise ifølge det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbankens gjeldsbærekraftsrammeverk. CBD-sekretariatet trekker i sin gjennomgang fram at noen av disse landene gir verden betydelige økosystemtjenester og viktige goder for menneskeheten. De mener dette kan åpne for innovative finansieringsløsninger som kan lette gjeldsbyrden og samtidig fremme miljøspørsmål som tap av naturmangfold. Dette kan gjøres gjennom å innføre statsobligasjoner som er knyttet til bærekraftsindikatorer, såkalte «debt-swaps» eller gjeldsbytter for natur hvor en stat kan få redusert noe av sin gjeld mot at disse pengene brukes på natur.

Samtidig har det europeiske nettverket Eurodad i 2023 gitt ut en rapport hvor de har undersøkt hvordan gjeldsbytter for natur fungerer, og ikke

fungerer. De konkluderer med at gjeldsbytter ikke vil gi betydelig gjeldsreduksjon eller tilstrekkelig finansielt handlingsrom for land i det globale Sør til å håndtere utviklings- og klimautfordringer. Gjeldsbytter kan frigjøre midler for land med begrenset økonomisk handlingsrom, men de vil ifølge Eurodad trolig ikke bidra vesentlig til å oppnå bærekraftsmålene eller dekke klimafinansiering og naturbevaring. Dette støttes av IMF som finner at klimabetingede tilskudd er mer effektive enn gjeldsbytter på grunn av kompleksitet, høye transaksjonskostnader, og mer målrettet bruk, noe som gir en høyere netto overføring.

Videre viser Eurodad i sin rapport til at gjeldsbyttene vanligvis er trege, komplekse og kostbare instrumenter, med høye transaksjonskostnader på grunn av intrikate prosesser, flere involverte parter og lange forhandlingsperioder. Selv med forsøk på å skalere opp, som gjeld-for-natur bytter, forblir transaksjonskostnadene høye. Gjennomsiktighet og ansvarlighet har også vært begrenset, med utilstrekkelig informasjon i nylige bytter, noe som kan føre til misforståelser. Adgangen for lokalsamfunn og sivilsamfunnsaktører til å ta del i diskusjonene har også vært mangelfull, med tilfeller av minimal involvering. Det som har vært av involvering har vært av tvilsom kvalitet. I tillegg mangler det systematisk overvåking og evaluering av virkningene av gjeldsbyttene, med rapporter om at urfolk og lokale samfunn blir ekskludert, noe som fører til rettighetsbrudd og negative virkninger som fordrivelse og brudd på menneskerettigheter.