



## STORTINGET

# Innst. 61 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:10 (2017–2018)

### Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Norges inter- nasjonale klima- og skogsatsing

---

Til Stortinget

#### 1. Samandrag

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+.

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 mrd. 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.

Innsatsen mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland innebærer betydelig risiko. Dette går fram av St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet. 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 to 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 land som den norske klima- og skogsatsingen har støttet gjennom REDD+. 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 til Riksrevisjonen 9. februar 2018 og 12. februar 2018 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

### 1.1 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.

## 1.2 Riksrevisjonens merknader

### 1.2.1 Resultatene av REDD+ hittil er forsinkede og usikre

#### 1.2.1.1 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 mrd. 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 på-

vente 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.

#### 1.2.1.2 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 forsinket 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.

#### 1.2.1.3 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.

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

#### **1.2.2.1 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 resultat-

baserte betalinger forutsetter rapportering om overholdelsen av sikringsmekanismene. Mens avtalen med Guyana inkluderer en vurdering av styresetindikatorer 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 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.

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.

#### **1.2.2.2 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 overvåking 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.

### **1.2.3 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 hensy-

net 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 pst. av totalt om lag 5,3 mrd. 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.

### **1.2.4 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.

Indikatorerne 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 kritikkverdigg, særlig fordi REDD+ er et nybrottsarbeid der det er betydelig risiko, og der gjennomførbarheten og effekten av tiltak er usikre.

### **1.2.5 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 mrd. kroner til Amazonasfondet. Av dette var til sammen 1,2 mrd. 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 avvete 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 postbokselskap.

Samarbeidspartneren fikk i perioden 2013–2016 utbetalt 30 mill. kroner over klima- og skogsatsingen. Samarbeidspartneren er en datterorganisasjon av en mottaker av 33 mill. kroner i samme periode. Registreringen som et postbokselskap 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 mill. 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 avvete finansiering og igangsettning 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.

### 1.3 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 varsler om mulige økonomiske misligheter

### 1.4 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 utslippsreduk-

sjonene 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.

## 1.5 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 utbetalingene 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 7 893 km<sup>2</sup> og 6 624 km<sup>2</sup>.

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.

## 1.6 Komiteens behandling

Som ledd i behandlingen av Dokument 3:10 (2017–2018) gjennomførte komiteen en studiereise til Brasil i tidsrommet 19. til 26. september 2018. Siktemålet var blant annet å se nærmere på oppfølging og resultater av klima- og skogsatsingen. Ambassaden i Brasilia hadde utarbeidet et omfattende og relevant program for komiteen, dels med feltbesøk til Pará i Amazonas og dels gjennom møter med myndigheter og andre relevante aktører i Brasilia og Rio de Janeiro.

Komiteen besøkte to prosjekter knyttet til bærekraftige bosetninger i Pará, en av Brasils største delstater. Begge prosjektene har mottatt finansiering gjennom Amazonasfondet. Prosjektene som Amazonasfondet støtter, bygger opp under Brasils overordnede handlingsplan for å redusere avskogingen. Støtten skal også bidra til å støtte bærekraftig utvikling i Amazonasregionen for menneskene som bor der.



Det ene prosjektet, Projeto Assentamentos Sustentáveis na Amazônia (PAS), støtter mer enn 2 000 familier i vestlige Pará. Gjennom opplæring i teknikker og moderne metoder har jordbruket blitt effektivisert i de allerede avskogede områdene. Det betyr at bøndene har fått bedre livskvalitet og ikke har måttet rydde mer skog for å overleve. Miljøforskningsinstituttet i Amazonas (IPAM) har implementert prosjektet, og en representant for instituttet deltok på feltreisen.

Det andre prosjektet komiteen besøkte, går ut på å støtte lokalsamfunn i å utvikle en bærekraftig skogøkonomi. Lokalsamfunn opplæres i bruk av skogen på en bærekraftig måte, gjennom blant annet hogst og gjentplanting samt produksjon av møbler for salg. Prosjektet er implementert av Bank of Brazil Foundation (FBB).

I tillegg til representanter for Amazonasfondet og IPAM deltok en representant fra det brasilianske miljødepartementet på feltbesøket.

I Rio de Janeiro hadde komiteen blant annet møte med den brasilianske utviklingsbanken (BNDES) og representanter fra det brasilianske miljødepartementet. Det ble gitt en grundig presentasjon av arbeidet til Amazonasfondet og hvordan de norske pengene blir forvaltet i BNDES.

I Brasilia hadde komiteen møte med Federal Prosecution Service (MPF) samt den brasilianske riksrevisjonen (Brazilian Court of Accounts – TCU).

## 2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, frå Høgre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, frå Framstegspartiet, Carl I. Hagen og Ulf Leirstein, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og frå Kristeleg Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, syner til Riksrevisjonens undersøking av Noregs internasjonale klima- og skogsatsing (Dokument 3:10 (2017–2018)), som peikar på fem hovudfunn:

- Resultata av REDD+-arbeidet er forsinka og usikre.
- Kontrollen av gjennomføringa og resultata av REDD+ fungerer ikkje godt nok.
- Det norske bidraget til REDD+ har ikkje utløyst nok pengar frå andre givarar.
- Klima- og miljødepartementet er ikkje systematisk nok i innhentinga og bruken av informasjon om resultata av den norske klima- og skogsatsinga.
- Departementa si oppfølging av risikoen for mislighald er ikkje god nok.

Komiteen deler i all hovudsak synet på dei funna som Riksrevisjonen har kome fram til, samstundes som

komiteen er av den oppfatninga at det innanfor REDD+-programmet er tiltak som har sær god effekt, og det er andre tiltak som har mindre effekt.

Komiteen har både gjennom rapporten og ved si synfaring i Brasil i september 2018 sett nærare på den satsinga som er gjort gjennom REDD+-programmet, og vil streke under at det kan vere delar av rapporten som kunne vore noko annleis om Riksrevisjonen sjølv hadde vore ute i felten for å undersøkje tilhøva, slik komiteen gjorde på si reise.

Komiteen meiner tala som syner at uthogginga av regnskogen i Amazonas har gått merkbart ned sidan 2004 til no, syner at hjelpa i all hovudsak når fram. Ein nedgang i hogsten frå 27 772 km<sup>2</sup> i 2004 til 6 624 km<sup>2</sup> i 2017 er eit monaleg bidrag og ei oppmuntring for vidare innsats. Komiteen har vidare merka seg at FN's klimakonvensjon no har eit anna referansenivå enn det som opphaveleg vart sett for meir enn ti år sidan.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemen Carl I. Hagen frå Framstegspartiet, vil peike på at det var rett av den norske regjeringa i 2007 å satse på å bevare den tropiske skogen i utviklingsland av omsyn til klimaet. Ved å auke opptaket av og ved å lagre karbon kan ein få eit betre klima ved å satse på klimatilting i skogen. Fleirtalet vil òg leggje vekt på at Noreg, som ein liten nasjon med store ressursar, kan og skal vere eit føregangsland i arbeidet med å nå både klimapolitiske og utviklingspolitiske mål.

Komiteen vil særskilt få peike på dei mange små og mellomstore lokale tiltaka der lokalsamfunn i fellesskap får utvikla seg på ein berekraftig måte. Komiteen fekk eit innblikk i dette på synfaringa si i september 2018, der mellom anna familiar har fått ein betre kvardag takka vere opplæring som er gjeve via midlar frå Amazonasfondet. Som oftast er det dei prosjekta som har mest lokal forankring som gjev dei beste, konkrete resultata. For komiteen var det òg nyttig å sjå at dei som var avhengige av å få bruke ressursane i regnskogen, fekk lov til å bruke dei på ein berekraftig måte.

Komiteen syner elles til rapporten og dei mange stadene der Noreg si internasjonale klima- og skogsatsing går føre seg. I Etiopia, Colombia, Kongo og Indonesia har ein spesialutsendingar ved dei norske ambassadane. Ein legg til grunn at oppfølginga av dei ulike prosjekta skjer i tett dialog mellom våre ambassadar på vegner av den norske staten. Komiteen meiner det er sær viktig å ha ein brei dialog mellom styresmaktene i dei ulike landa, men òg å sørgje for at dei urfolka og menneska som bur tett på regnskogen og er avhengige av han, blir tekne med på råd.

Komiteen deler uroa til Riksrevisjonen om svak framdrift i det omfattande arbeidet med å leggje til rette for utsleppsreduksjonar gjennom nasjonale REDD+-

satsingar. Samstundes er det positivt at mange utviklingsland har vist interesse for å delta i arbeidet, i og med at 36 land har fått stønad frå Noreg. Komiteen merkar seg at det er utfordringar i landa med dei største skogområda, slik som Indonesia, Brasil og Kongo.

Komiteen syner til at Riksrevisjonen er uroa over kontrollen med gjennomføringa, og at resultatane av REDD+ ikkje fungerer godt nok. I tråd med tidlegare vedtak i Stortinget og funn i revisjonen meiner komiteen det er naudsynt at Klima- og miljødepartementet set klare krav rundt dei såkalla sikringsmekanismane. Det er viktig at midlane blir brukte rett og ikkje står i strid med mål om kamp mot fattigdom, rettane til urfolk og bevaring av naturskogen. Komiteen legg difor til grunn at Klima- og miljødepartementet vil kome med fleire tiltak i forvaltninga av dei norske midlane, slik at me kan vere trygge på at det er openheit omkring kva resultat som blir oppnådd.

Komiteen legg vekt på at sjølv om Riksrevisjonen peikar på at det kan vere ein langsam prosess frå tiltak blir iverksette til pengane blir utbetalte, er det rett å ha ein kontroll over pengane som gjer det mogleg å etterprøve kva pengane har gått til. Komiteen syner til at det kan vere motstrid i desse ynskja sett frå norsk side; på den eine sida å få til gode og raske resultat med klima-effekt og på den andre sida å ha kontroll med pengebruken.

Komiteen vil peike på at det er om lag ti år sidan Stortinget gav uttrykk for at overvaking og kontrollordningar måtte på plass for å sikre at det blir betalt for reelle utsleppsreduksjonar. Komiteen forstår at dette kan vere krevjande, både teknisk og tidsmessig, men vil streke under at departementet på dette området må halde stø kurs og arbeide ytterlegare for å få dette på plass.

Komiteen er uroa over at andre givarland ikkje har bidrege med så mykje inn i REDD+-arbeidet som ein skulle ynskje. Samstundes er det vanskeleg å leggje seg opp i kva prioriteringar som blir gjorde av andre land. Komiteen meiner det samstundes ikkje bør vere til hinder for at Noreg på eigen kjøl tek tak og initiativ for å gjere viktige satsingar – sjølv om me kan risikere å stå åleine om gjennomføringa. Komiteen meiner arbeidet med å få fleire partnerar i det vidare arbeidet ikkje bør stanse opp, og vil peike på arbeidet overfor internasjonale organisasjonar for å få med seg fleire.

Komiteen seier seg nøgd med at Klima- og miljødepartementet har etablert eit resultatrammeverk for REDD+-satsinga, men vil oppmode til å arbeide betre med innhenting og analyse for å få betre systematikk som gjev grunnlag for betre styring og kontroll innanfor rammeverket. Dette vil vere med på å gje eit innblikk i framdrift og resultat av den norske klima- og skogsatsinga på ein betre måte enn i dag.

Komiteen har merka seg at statsråden er usamd i delar av Riksrevisjonen si framstilling og meiner resultatane er betre enn kva rapporten maktar å formidle. Komiteen legg òg til grunn at statsråden gjennom sitt departement vil følgje opp dei fire anbefalingane som er komne frå Riksrevisjonen, og finn den vidare strategien frå statsråden sitt svar i rapporten som tilfredsstillande som ei rettesnor for det vidare arbeidet.

Komiteen har vidare i arbeidet sitt sett statsråden sin argumentasjon knytta til det offentleg-private samarbeidet som kan gje gode miljøresultat, og om samarbeidet med urfolksorganisasjonar og dei sivile samfunna som lever tett på og i regnskogen. Komiteen finn grunn til å peike på at satsinga har gjeve gode teknologiske framskritt i overvakinga av regnskogen, kamp mot skogkriminalitet og innsats for grøn vekst.

Komiteen finn det urovekkjande at oppfølgjinga av risikoen for misleghald ikkje er god nok, slik Dokument 3:10 (2017–2018) frå Riksrevisjonen syner til. Det er avgjerande at når misleghald blir oppdaga, skal dette bli slått ned på – og få konsekvensar for dei som står bak misleghaldet. Samstundes har komiteen forståing for at det er krevjande å forvalte store summar med mange aktørar. Men nettopp difor er det viktig å ha mekanismar på plass som raskt kan fange opp misleghald.

Komiteen deler synet til Riksrevisjonen om at det er sterkt kritikkverdig at Klima- og miljødepartementet ikkje har synt fram ei tøffare linje når dei har fått melding om misleghald frå sine samarbeidspartnarar. Komiteen legg til grunn at Klima- og miljødepartementet vil gjere det som er naudsynt for å opptre i tråd med dei statlege retningslinjene me har i det statlege økonomireglementet.

Komiteen registrerer at statsråden syner til stor framgang i fleire samarbeidsland, og at ein av omsyn til kontroll og kvalitetssikring har midlar ståande på konto.

Komiteen vil særleg peike på den rolla Amazonasfondet har i dette arbeidet. Dei står for dei resultatbaserte betalingane frå Noreg for investeringar i ytterlegare tiltak for redusert avskoging og berekraftig utvikling. Det er sær avgjerande at ein i arbeidet har tillit til den brasilianske utviklingsbanken (BNDES), som forvaltar Amazonasfondet. Det same gjeld òg andre finansielle samarbeidspartnarar i andre land, slik som Afrika-banken. Desse må ha orden i rekkjene og god kontroll, både internt og eksternt, i forvaltninga av pengane.

Komiteen syner til dei orienteringane dei fekk på si komitéreise, og det var tillitsvekkjande å sjå at ambassadøren på vegner av den norske stat var så involvert i forvaltninga av midlane i Amazonasfondet. For komiteen verkar det som om samarbeidet med den brasilianske utviklingsbanken og det brasilianske miljødepartementet er godt.

Komiteen vil peike på at sjølv om det me fekk sjå var tillitsvekkjande, kan det framleis vere aktørar som får pengar frå satsinga, der dei endelege resultatane kan vere usikre. Her gjeld det for departementet å vere særleg observant og følgje med i forvaltninga av pengestraumane.

Komiteen legg til grunn at Klima- og miljødepartementet tek funna frå Riksrevisjonen på alvor, og at rapporten saman med innstillinga frå Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité blir tillagt vekt i det vidare arbeidet.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, viser til at det er alminnelig kjent at han er klimarealist med den oppfatning at klimaendringer alltid har skjedd, og at det i all hovedsak er bestemt av naturen og kloden selv. Dette medlem mener at det å bruke store beløp for å redusere utslipp

av den livgivende gassen CO<sub>2</sub> er meget uklokt. Dette medlem er imidlertid med på de aller fleste av komiteens merknader fordi synspunktene dreier seg om departementets oppfølging av stortingsvedtak, og ethvert departement må følge stortingsvedtak, selv om de er ukloke.

### 3. Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, syner til dokumentet og rår Stortinget til å gjere følgjande

vedtak:

Dokument 3:10 (2017–2018) – Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing – vert lagt ved møteboka.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 20. november 2018

**Dag Terje Andersen**

leiar

**Nils T. Bjørke**

ordførar

