



FNs bærekraftsmål og Norges rolle

The sustainable development goals and the role of Norway

Jørgen Pedersen

Professor i filosofi, Institutt for økonomi og administrasjon, Høgskulen på Vestlandet.

Pedersen har nylig utgitt *Distributive justice and taxation* (Routledge 2021) som er en utvidet oversettelse av *Rettferdig fordeling og rettferdig skatt* (Fagbokforlaget 2019).

Jorgen.Pedersen@hvl.no

Sammendrag

I 2021 lever over en halv milliard mennesker i ekstrem fattigdom, kloden trues av klimaendringer og stort tap av arts- mangfold. FNs bærekraftsmål er innrettet for å løse de viktigste problemene verden står overfor. I artikkelen presenteres og diskuteres disse målene. Et sentralt problem er at det oppstår målkonflikter mellom økonomisk vekst og miljømessig bærekraft. Jeg argumenterer for at Norge har et spesielt ansvar for å løse denne type problemer. Ansvaret følger av vår rolle som oljeprodusent. Om man legger til grunn prinsippet om at forurenser betaler og prinsippet om betalingssevne bør Norge bidra med 50 milliarder årlig. Jeg viser også at Norges arbeid med målene kan karakteriseres som SDG-vasking; man ønsker å framstå som opptatt av målene, men har likevel ikke gjort nok hverken hjemme eller ute. Jeg foreslår hvordan Norge bør gå fram for å rette opp dette, og avslutter med å peke på elefanten i rommet både for bærekraftsmålene og for norsk politikk.

Nøkkelord

FNs bærekraftsmål, bærekraftig utvikling, klimautslipp, ulikhet, grønnvasking, grønn vekst

Abstract

At the beginning of 2021, more than half a billion people live in extreme poverty, the world is facing a global warming catastrophe, and more than a million species are threatened with extinction. In 2015 the UN reached consensus on a set of sustainable development goals designed to solve these and several other challenges. The article presents and discuss these goals and how Norway should respond. One problem addressed is the tradeoff between economic growth and ecological sustainability. I argue that Norway has a special responsibility to solve this problem since Norway is a rich country due to its oil production. This follows from the polluter pays principle and the ability to pay principle. I argue that Norway's effort with the sustainable development goals can be characterized as SDG-washing and suggest how Norway should take responsibility. I close by highlighting a fundamental challenge both to the sustainability development goals and Norway's effort to achieve them.

Keywords

The sustainable development goals, sustainable development, carbon emission, inequality, greenwashing, green growth

I 2021 lever over en halv milliard mennesker i ekstrem fattigdom. Det utgjør 8 prosent av verdens befolkning (World poverty clock, 2021). Forut for Covid 19 økte de globale utslippene av CO₂ (Cicero, 2018), og i en ny rapport fra FNs naturpanel påpekes det at en million arter kan være i ferd med å bli utryddet (IPBES, 2019).¹

En helhetlig visjon for å bekjempe disse og andre globale utfordringer ble formulert og vedtatt av FN i 2015. Verdens 193 stater klarte å enes om 17 bærekraftsmål (Sustainable Development Goals, ofte omtalt som SDG-er). Det handler om å bekjempe ekstrem fattigdom og sult, sikre alle tilgang til utdanning, rent vann, helsetilbud og elektrisitet. Men også om å sørge for likestilling, bekjempe ulikhet og å stoppe klimaendringene, samt å fremme fred og utvikle samarbeid for å nå målene. SDG-ene utgjør et helhetlig rammeverk for å ta verden i en ny retning. Verden må omstilles sosialt, miljømessig og økonomisk.²

For å nå målsettingene kreves omfattende endringer i måten enkeltindivider tenker og handler, hvordan private og offentlige virksomheter prioriterer og agerer, samt hvordan regioner, nasjonalstater og overnasjonale organer etablerer rammeverk. Det fordrer, som det ofte fremheves, en stor dugnad, eller til og med et paradigmeskifte (Lund, 2018, s. 3). Fem år etter at FN oppnådde enighet om målsettingene, er de begynt å gjøre seg gjeldende i stadig flere sammenhenger. For at man skal få mest mulig ut av det som er etablert, må målsettingene videreutvikles, stater må ta ansvar for å følge opp og borgerne bør benytte seg av den årlige SDG-indeksen som viser hvordan hvert enkelt land gjør det med tanke på å nå målene.

Målet med artikkelen er å introdusere bærekraftsmålene og noen av de normative spørsmålene som følger i forlengelsen av disse, samt å diskutere Norges rolle for å realisere målene. I filosofi og klimaetikk har det vært mye diskusjon om rettfærdig byrdefordeling og individuelt ansvar. Bærekraftsmålene har ikke fått den samme oppmerksomheten. Jeg starter med å gjøre nærmere rede for målene. Deretter framhever jeg hvilke synergier og konflikter som finnes mellom målene. Jeg viser til noen utfordringer for den ambisiøse agendaen og framhever at det er avgjørende at noen leder an med tiltak for å nå målene. Jeg argumenterer for at Norge har en moralsk forpliktelse til å ta en slik lederrolle. Dette følger av Norges rolle som oljeprodusent. Om man legger til grunn prinsippet om at forurenser betaler og prinsippet om betalingssevne bør Norge bidra med 50 milliarder årlig. Dessuten har vi i Norge snakket mer om bærekraftagendaen enn vi har handlet. Det kan karakteriseres som SDG-vasking. Denne vurderingen hviler på at Norge hittil ikke har gjort nok, hverken hjemme eller ute. Jeg foreslår hvordan vi kan gå fram for å løse problemet, og avslutter med å peke på et avgjørende problem både for bærekraftsmålene generelt og for Norges forsøk på å nå dem.

1. Målene

I 1987 definerte Brundtlandkommisjonen bærekraftig utvikling som «en utvikling som møter dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov» (Brundtland, 1987, s. 42). FNs bærekraftsmål kan ses som en videreføring av kommisjonens arbeid. Det dreier seg om 17 mål, 169 delmål og 230 indikatorer.

-
1. Utviklingen har også vært positiv. Over 1 milliard mennesker ble løftet ut av ekstrem fattigdom i perioden fra 1990 til 2015. Og i den samme perioden fikk 2,6 milliarder mennesker tilgang til rent drikkevann (UNDP, 2018, s. 6). For en diskusjon av hvordan Covid 19 har påvirket mulighetene til å nå bærekraftsmålene se The Sustainable Development Report, 2020.
 2. Kapabilitetstilnærmingen utviklet av Amartya Sen og Martha Nussbaum har vært en viktig inspirasjonskilde for bærekraftsmålene (Robeyns, 2017, s. 159).

Indikatorene skal anvendes for å måle utvikling på hvert delmål. Millenniumsmålene eller tusenårsmålene var den umiddelbare forløperen for bærekraftsmålene. Millenniumsmålene ble vedtatt gjennom tusenårserklæringen i 2000. Her kom FNs medlemsstater fram til 8 felles mål. Av de 8 målene ble ett mål definert som hovedmål: å halvere antall mennesker som lever i ekstrem fattigdom innen 2015 (UD, 2016/2017, s. 5). Dette målet klarte man å oppnå. De nye målene skal nås innen 2030.

Millenniumsmålene var først og fremst orientert mot endring i lavinntektsland, mens bærekraftsmålene er universelle (UD, 2016/2017, s. 5) og trekker opp målsettinger for alle land. Også Norge har en jobb å gjøre når det gjelder å stoppe klimaendringene og bekjempe ulikhet. Millenniumsmålene ble kritisert for å være teknokratisk, mens måten de nye bærekraftsmålene har blitt til på er blitt kalt «den mest inklusive prosessen i FNs historie» (Loe, 2019).

Målene henger sammen og påvirker hverandre og blir derfor ofte framstilt som en helhetlig visjon (UD, 2016/2017, s. 7). Det er lettere å sørge for god utdanning om man har utryddet fattigdom. Og det er lettere å stoppe klimaendringene dersom verdens konflikter reduseres og samarbeid mellom land styrkes. De 17 hovedmålene er:

1. Utrydde fattigdom
2. Utrydde sult
3. God helse
4. God utdanning
5. Likestilling mellom kjønnene
6. Rent vann og gode sanitærforhold
7. Ren energi for alle
8. Anstendig arbeid og økonomisk vekst
9. Innovasjon og infrastruktur
10. Mindre ulikhet
11. Bærekraftige byer og samfunn
12. Ansvarlig forbruk og produksjon
13. Stoppe klimaendringene
14. Liv under vann
15. Liv på land
16. Fred og rettferdighet
17. Samarbeid for å nå målene

Målene er også oppdelt i delmål som klargjør hva som skal til for å nå hovedmålene. Dette kan illustreres ved mål nr. 10 som er å redusere ulikhet i og mellom land, og mål nr. 13 som er å stoppe klimaendringene. Mål nr. 10 har 10 delmål. Mål 10.1 lyder:

- 10.1: Innen 2030, og raskere enn for det nasjonale gjennomsnittet, oppnå en gradvis og varig inntektsøkning for de fattigste 40 prosent av befolkningen.

Mens mål 10.3 lyder:

- 10.3: Sikre like muligheter og redusere utfallsulikhet blant annet ved å avskaffe diskriminerende lover, politikk og praksis og ved å fremme lovgivning, politikk og tiltak som er egnet til å nå dette målet.

Mål nr. 13 er delt opp i fem delmål. Mål 13.1 lyder:

- 13.1: Styrke evnen til å stå imot og tilpasse seg klimarelaterte farer og naturkatastrofer i alle land.

Mens mål nr. 13.2 lyder:

- 13.2: Innarbeide tiltak mot klimaendringer i politikk, strategier og planlegging på nasjonalt nivå.

Bærekraftsmålene virker å gi uttrykk for en egalitær visjon. Ingen skal marginaliseres og de som er dårligst stilt skal nås først. Målene gir dessuten uttrykk for en visjon og er ikke bindende. Norge vil ikke bli ilagt sanksjoner dersom en ikke lykkes med å sikre målet om anstendig arbeid og økonomisk vekst (SDG 8). Derfor er dette det som ofte blir referert til som «soft law». Dette kan ses både som en fordel og en ulempe. Det er en fordel i den forstand at landene kan være villige til å ta på seg mer ambisiøse målsettinger når en avtale ikke er bindende. Men det kan også være en ulempe i den forstand at statene i mindre grad setter alt inn for å nå målsettingene dersom det ikke er noe som får direkte konsekvenser for dem selv (Pogge & Sengupta, 2015, s. 57).

På den ene side er det klart at dersom et så ambisiøst prosjekt som SDG-ene skal ha en sjanse til å realiseres, må målene inkorporeres i alle sektorer. På den annen side kan vi se en form for SDG-vasking: virksomheter knytter an til målsettingene og sier at de er forpliktet på å fremme dem, men uten å gjøre en genuin innsats for at de realiseres. Equinor har for eksempel nylig skiftet navn og ønsker å framstå som et selskap opptatt av bærekraft. De framhever at de «støtter FNs bærekraftsmål og deler synet om at næringslivet har en viktig rolle når det gjelder å nå disse» (Equinor, 2021). Men kun 1/1000del av Equinors energiproduksjon er fornybar (Topdahl, 2019). Omstillingen går sent og det vil være en konstant fare for at den skyves fram i tid for å oppnå høy profitt så lenge som mulig.

Derfor er det viktig å beholde en kritisk holdning til hvordan SDG-ene implementeres. I en verden med enorme utfordringer ligger det håp i bærekraftsmålene. Men om de skal bli en suksess er vi avhengig av å skille forsøk på SDG-vasking fra genuine forsøk på å nå målene.

2. Forholdet mellom målene

I noen tilfeller kan det oppnås framskritt når det gjelder SDG-ene uten at det oppstår konflikter med andre mål. Dersom en bedrift kan redusere energiforbruket uten negative konsekvenser, har vi et slikt tilfelle. Det fremmer mål nr. 8 om anstendig arbeid og økonomisk vekst, og mål nr. 13 om å stoppe klimaendringene. Omlegging til en mer energieffektiv bedrift vil være bra for bedriften og bra for planeten.

I andre tilfeller vil det ikke være så enkelt. En viktig del av forskningen rundt SDG-ene handler derfor om å forstå hvilke forhold som eksisterer mellom forskjellige målsettinger. Et eksempel på en slik studie gir Hutton et al. (2018) som har sett på utvikling i kystområdene i Bangladesh. Her har de framhevet konflikt mellom målet om å utrydde sult (2) og anstendig arbeid og økonomisk vekst (8) på den ene side og målet om liv under vann (14) og liv på land (15) på den andre side. Det denne studien er et godt eksempel på, er hvordan økt matproduksjon og utvikling av økonomien kan være i konflikt med liv under vann og liv på land. Intensiv risproduksjon har utarmet naturressursene på land, og rekeoppdrett har hatt den samme rollen for naturressurser under vann (Hutton et al., 2018, s. 7).

Forholdet mellom målene er imidlertid ikke begrenset til at det oppstår konflikter mellom dem. I en mye sitert studie skiller Pradhan et al. (2017) mellom positive korrelasjoner mellom målene som gir synergier og negative korrelasjoner som gir konflikter (trade-offs). Studien viser også at mål nummer 1 å utrydde fattigdom skaper synergier med å oppnå god helse (3), med å fremme utdanning (4), med likestilling (5), og med å bekjempe ulikhet (10). Dette er velkjent i den forstand at vi vet at det er lettere å utdanne folk dersom de brin-

ges ut av ekstrem fattigdom. Pradhan et al. (2017) viser også at mål nr. 8 om anstendig arbeid og økonomisk vekst, mål nr. 9 om innovasjon og infrastruktur, mål nr. 12 om ansvarlig forbruk og produksjon og mål nr. 15 om liv på land er de målsettingene som i størst grad medfører konflikt med andre mål. Også dette funnet bekrefter noe vi allerede vet, nemlig at det er konflikt mellom økonomisk vekst og miljømessig bærekraft. Men de nye studiene av hvordan målene interagerer gir en mer nyansert forståelse av synergier og konflikter og kan dermed bidra til en bedre forståelse av hvordan målene kan nås. Dessuten viser studien at det er flere synergier enn konflikter mellom målene, og dette er et argument for at målene samlet sett kan nås. Forutsetningen for dette er imidlertid at «alle SDG-ene må fungere som interagerende tannhjul som gjør det globale systemet til et rettferdig system» (Pradhan et al., 2017, s. 1177).³

For at dette skal være mulig, må konflikter identifiseres og en må komme opp med løsninger i de tilfellene hvor det er konflikt. Lavinntektsland er for eksempel ofte i stand til å løfte levestandarden til sine borgere, men det medfører også større økologiske fotavtrykk (Pradhan et al., 2017, s. 1174). Derfor kreves en transformasjon av eksisterende politikk. Det er nødvendig å bryte ut av fastlåste situasjoner som de som eksisterer mellom bærekraft og økonomisk vekst. Dette fordrer nye grep som evner å løse opp de fastlåste situasjonene og at det skapes ny dynamikk.

Denne type målkonflikter oppstår selvfølgelig ikke bare på makronivå. Nestlé er en av verdens største matprodusenter. En av produktene de selger er flaskevann. Flaskevann er mer miljøvennlig desto mindre ny plast som brukes i flasken. Derfor har Nestlé mål om at alle flasker skal komme fra resirkulerbar plast innen 2025. Problemet er at forbrukerne misliker flasker laget av resirkulerbar plast. Dette tvinger Nestlé til å balansere mellom lønnsomhet som kan sikre arbeidsplasser (SDG 8) og å være miljøvennlig (SDG 13). Hvis konkurrentene ikke bryr seg om miljømessige forhold, vil Nestlé på kort sikt kunne tape konkurransen (CSIS, 2018). Bedriften er derfor avhengig av forbrukere som velger miljømessig.

Statlige organisasjoner som landets universiteter arbeider også mot målene. UiB har for eksempel erklært at de skal være klimanøytrale innen 2030, og det foregår nå en kartlegging av hvordan man kan nå dette målet. Her har UiB skilt ut tre områder det er ekstra viktig å arbeide videre med: reiser, anskaffelser og bygg. For å redusere utslipp i forbindelse med reiser for administrativt ansatte, diskuterer man for eksempel konsekvensene det vil ha for universitetet dersom man slutter å reise fra Bergen til Oslo for å delta i møter med KD, forskningsrådet og UHR. I et notat slås det fast at «hvis UiB ensidig velger å ikke delta på disse møtene vil det kunne svekke universitetets konkurranseposisjon» (UiB-notat, 2019, s. 5).

Komiteen gir her uttrykk for en generell utfordring for implementeringen av bærekraftsmålene. Den gjelder for UiB i dette tilfellet og den gjelder i eksempelet med Nestlé ovenfor: Private og offentlige virksomheter vil måtte velge mellom konkurransekraft/profitt og miljømessig bærekraft. Dette er en generell spenning, og det er avgjørende at man finner fram til mekanismer som gjør at man kan bryte ut av en logikk som alltid tipper valget i retning av konkurransekraft og profitt.

3. utfordringer for SDG-ene

I denne delen skal jeg se på noen utvalgte utfordringer; hvordan man kan måle utvikling på målene, hvordan man kan prioritere mellom dem og hvorvidt målene er blitt for utvannet som resultat av måten en kom fram til enighet på. Hvordan er målene utformet? La oss se

3. Dette og andre engelskspråklige sitater er oversatt til norsk av forfatteren.

på målet om å bekjempe ulikhet. SDG-indeksen, som gir en årlig gjennomgang av hvordan hvert land presterer når det gjelder målene, framhever at Norge er på riktig vei når det gjelder å bekjempe ulikhet. Men hvorvidt dette er riktig avhenger av hvilke *former* for ulikhet man er opptatt av og hvilke *mål* på ulikhet som velges. Ulikhet er ikke et enkelt eller endimensjonalt begrep. Det er komplekst og multidimensjonalt. Det finnes forskjellige mål på og forskjellige former for ulikhet, og det er ikke slik at en enkelt form eller et enkelt mål rommer den *egentlige* ulikheten i samfunnet (Calmfors & Roine, 2018, s. 6). Dette gjør at man kan konkludere feil om man utelukkende forholder seg til SDG-indeksen. Indeksen inkluderer tre forskjellige mål på ulikhet. Alle disse målene handler om ulikhet i *inntekt*. Når det gjelder ulikhet i *formue* har Norge høyere ulikhet enn Storbritannia og Tyskland (Global Finance Magazine, 2018). At det er et problem at det ikke tas høyde for ulikhet i formue anerkjennes i indeksen (Sachs et al., 2019, s. 41). Vurderingen av hvordan det går med målene avhenger altså av hvilke former for ulikhet en ser på.

Et annet problem kan illustreres ved hjelp av målet om å redusere ulikhet, selv om det trolig gjelder for bærekraftsmålene samlet sett. Mål 10.1 som er gjengitt ovenfor vil ved første øyekast framstå egalitært: inntektsøkning for de fattigste 40 prosent av befolkningen skal prioriteres. Kritikere har imidlertid påpekt at inntektsøkning burde vært byttet ut med inntektsandel. Slik formuleringen er nå, kan man nå målet uten at man begrenser inntektsøkningen for de 10 prosentene som tjener mest (Pogge & Sengupta, 2015, s. 60), og det betyr igjen at målet kan nås uten at det bidrar til å redusere ulikhet. Det generelle problemet som synliggjøres av dette eksempelet er at målene har blitt til som del av en politisk kompromissprosess. På et slikt grunnlag er det ikke overraskende at det tilsynelatende egalitære målet fremstår som utvannet og begrenset, og at mange derfor vil stille seg tvilende til om målet i det hele tatt er egnet til å bekjempe ulikhet. For mange illustrerer dette det problematiske ved å ha en inklusiv prosess der målet er konsensus. Kritikerne hevder at resultatet av en slik prosess er tvunget til å gi målsettinger som ikke har tilstrekkelig sting til å kunne bidra til den radikale endringen som er påkrevd.

Et tredje problem som også kan knyttes til måten målene er etablert på handler om antall målsettinger. Slik målene er lagt opp nå, gjøres det ingen prioriteringer mellom de forskjellige målene. Lomborg hevder for eksempel at det er latterlig at målet om å utrydde spedbarnsdødelighet som kan forhindres, sidestilles med å arbeide for bærekraftig turisme (Lomborg, 2017). Gitt at vi har begrenset med tid og penger, må vi velge ut de viktigste målsettingene og sette alt inn på å nå disse. Et slikt syn står i et direkte motsetningsforhold til Pradhan et al. (2017) som hevder målsettingene må ses som et integrert hele.

Målet om å bekjempe ulikhet illustrerer at det er kompliserte spørsmål om datatilgjengelighet og tilnærming til problemet som bør takles. Dette er imidlertid overkommelig. SDG-indeksen kan utvides slik at man får et mer dekkende bilde av ulikhetens mangfoldige former.

Innvendingen om at prosessen er for inklusiv og gir målsettinger uten tilstrekkelig kraft må ikke tolkes som at målet om å bekjempe ulikhet ikke har verdi. Det var en viktig seier å få inkludert dette målet som et hovedmål, og at en ikke begrenset seg til det mer beskjedne målet om å bekjempe fattigdom (Winkler & Williams, 2017, s. 1024). Det er vanlig å overse forskjellen på fattigdomsbekjempelse og bekjempelse av ulikhet. For å se forskjellen, anta at det finnes to grupper mennesker i et samfunn. Halvparten tjener 2 millioner kroner i året, og den andre halvparten tjener 200 000. Fattigdomsgrensen settes til 300 000. Hvis alle individene i begge gruppene dobler inntekten sin, vil man ha løst fattigdomsproblemene, men det vil fortsatt være stor grad av ulikhet. Ja, målet om bekjempelse av ulikhet burde vært mer egalitært, men det er likevel mulig å stille seg bak dette målet og se det som positivt at man har en slik målsetting.

Bør det velges ut et sett av mål som defineres som viktigere enn andre? Dette er et for komplisert spørsmål til å kunne løses her. Men det virker som om det er en kortsiktighet i noen av disse forslagene. New America – som er en sentrumsorientert tenketank i USA – ba for eksempel en rekke eksperter vurdere målsettingene og komme opp med en liste. Ekspertene identifiserte 10 mål, som alle er særdeles viktige, men tiltak for å bekjempe klimaendringene var ikke inkludert, og kom først på 26 plass (Leitner & Tillemann, 2017). Vi vet nå nok om hvilke negative konsekvenser det vil ha dersom man ikke tar klimaendringene på alvor. Dette taler til fordel for en helhetlig inkluderende tilnærming.

En foreslått løsning på prioriteringsspørsmålet er at hvert enkelt land utvikler egne prioriteringslister. Ved å engasjere det politiske etablissementet, samt representanter for privat sektor og sivilsamfunnet, kan man identifisere hvilke mål som oppfattes som viktige i hvert enkelt land. Så kan landet selv velge hvilke mål de skal arbeide for. På denne måten kan SDG-ene forankres lokalt og man fremmer implementeringen av målene ved å ordne opp i et kaos av mål hvor alle målene ikke kan nås samtidig (Leitner & Tillemann, 2017).

FNs bærekraftsmål etablerer et rammeverk som må videreutvikles og bearbejdes. Den viktigste fordel ved rammeverket er den helhetlige tilnærmingen som viser hvordan forskjellige målsettinger må ses i sammenheng. Dette gjelder ikke minst de to bærekraftsmålene vi har sett spesielt på her. Klimagassutslipp er relevant for ulikhetsproblematikk, både mellom land og innad i land. Om de globale utslippene ikke går ned, vil det ramme mennesker i fattige deler av verden ekstra hardt. Rike land opprettholder sin livstil ved hjelp av karbonutslipp som er betydelig høyere enn fattige land, samtidig som konsekvensene er mer alvorlige for de fattige landene.

Innad i de forskjellige landene vet vi at forsøk på å redusere klimagassutslipp har konsekvenser for ulikhet. Mange av avgiftene som legges på slike utslipp er regressive; de rammer de dårligst stilte hardest. Derfor må endringer av avgifts- og skattesystemet utformes på en helhetlig måte for å unngå slike effekter. Om man ikke lykkes med det, er det fare for gjentakelser og forsterkninger av den type reaksjoner som opprøret fra de gule vestene i Frankrike var et eksempel på (Piketty, 2020, s. 1004–1006).

4. utfordringer for Norge

For å nå målsettingene er verden avhengig av at noen tar lederskap og handler til tross for at det kan innebære svekket konkurranseposisjon på kort sikt. Dette gjelder både for stater og bedrifter. I lavinntektsland er det som sagt behov for transformativ politikk for å bryte ut av fastlåste situasjoner. Jeg skal argumentere for at Norge har et ansvar for å ta et slikt lederskap.⁴

Norge har delvis bygget sin rikdom på produksjon av olje, og har dermed bidratt til å skape klimautfordringer som henger sammen med mange av de andre problemene i verden. I debatten som byrdene ved klimakrisen reiser, er det to prinsipper som vektlegges: Prinsippet om at forurenser betaler og prinsippet om at de med størst betalingsevne bør betale mest. I et tidligere arbeid har Trygve Lavik og jeg gitt et forsvar for disse to prinsippene (Lavik & Pedersen, 2017). Om man legger prinsippene til grunn, kan man også si noe om hvert enkelt lands ansvar. I rapporten *Norway's Fair share of an ambitious Climate Effort*

4. Når jeg snakker om «Norge» og «Norges ansvar» mener jeg norske myndigheter. Solberg-regjeringen har sittet med makten i den perioden FN's bærekraftsmål har vært gjeldende, og denne regjeringen er derfor ansvarlig for hvordan Norge har handlet i perioden 2015–2021. Men Norge har også ansvar som resultat av valg tatt av tidligere regjeringer når det gjelder oljeproduksjon og andre inngrep som er relatert til vår evne til å nå bærekraftsmålene i dag.

legger Stockholm Environment Institute de to prinsippene til grunn og konkluderer med at Norge bør bidra med 50 milliarder kroner årlig for å ta ansvar for egne utslipp (Kartha et al., 2014). Denne konklusjonen forutsetter at Norge også klarer å kutte sine utslipp med 53 prosent innen 2030. I 2021 virker det urealistisk at vi skal klare det, gitt at utslippene ikke allerede er kraftig redusert. Om vi ikke klarer slike kutt hjemme, vil den rettferdige andelen vi bør betale overstige 50 milliarder årlig. Norge har et spesielt ansvar og 50 milliarder årlig er et forsiktig anslag på hva dette ansvaret beløper seg til.

Hvordan bør dette ansvaret tas? Jeg foreslår fire forskjellige måter Norge kan ta ansvar på:

1. Norge må endre sin forståelse av bærekraft
2. Norge må ta ansvar hjemme
3. Norge må ta ansvar ute
4. Norge må slutte med SDG-vasking

Norge må erkjenne og legge til grunn en forståelse av bærekraft som er mer krevende enn den som Brundtlandkommisjonen presenterte. I litteraturen skiller man mellom sterk og svak bærekraft, og den norske forståelsen av bærekraft har i for stor grad vært preget av svak bærekraft. La oss se nærmere på disse begrepene.

Begrepet om bærekraft er et etisk begrep. Det handler om forpliktelser for framtidige generasjoner og forutsetter at ressursene skal fordeles mellom generasjoner på en rettferdig måte (Ott, 2003, s. 60). Man skiller også mellom naturlig og menneskeskapt kapital når man skal redegjøre for betydningen av bærekraftbegrepet. Naturlig kapital er naturressurser som ferskvann og fisk, men også ozonlag og klimasystem (Ott, 2003, s. 63). Menneskeskapt kapital er slikt som veier, bygninger, fartøy osv.

Svak bærekraft innebærer at man kan akseptere handlinger som er skadelig for miljø og klima dersom handlingen har andre positive effekter. Det avgjørende er totalsummen som videreføres til neste generasjon. Det kan følgelig være akseptabelt å bygge vei over myr dersom verdien av veien oppfattes som større for nåtidige og framtidige generasjoner enn det naturmangfoldet og evnen til å lagre CO₂ som myren representerer.

Sterk bærekraft sier derimot at man ikke kan bytte ut naturlig kapital med menneskeskapt kapital. Biosfæren oppfattes som en forutsetning for menneskelig eksistens, og den setter grenser for hvordan vi kan handle i verden (Ott, 2003, s. 62). Ved første øyekast kan det derfor se ut som om inngrep i naturen ikke kan forsvares. Man kan aldri bygge vei over myr dersom det innebærer tap av artsmangfold og utslipp av CO₂. Men dette følger ikke nødvendigvis. Det kan finnes tilfeller der menneskeskapt kapital kan erstatte naturlig kapital. Men bevisbyrden ligger hos de som tar til orde for at man kan bytte ut naturlige ressurser med menneskeskapt ressurser (Ott, 2003, s. 62). Når veier for eksempel skal bygges over myr, påligger det tilhengere av utbygging å vise at dette er strengt nødvendig, at faren for tap av artsmangfold er liten og at utslippene av CO₂ som følger av prosjektet er akseptable.⁵

En slik fortolkning av bærekraftbegrepet innebærer at listen heves når det gjelder hva det vil si å handle bærekraftig. Flere biologer påpeker at vi i Norge har for dårlig oversikt over vår naturlige kapital, og at vi ødelegger myr og skog blant annet fordi vi ikke kartlegger hvilke konsekvenser det kan få på lang sikt. 30 til 50 prosent av myrene i Norge anslås å allerede

5. Hva som oppfattes som akseptabelt må avgjøres ut fra en forutsetning av at den naturlige kapitalen må holdes konstant. Man kan følgelig hogge skog om man planter ny skog som evner å lagre like mye CO₂ som den man hogger, og at inngrepene ikke har andre negative konsekvenser. Men dette er en krevende forutsetning i og med at eksisterende natur lagrer mer CO₂ enn ny natur gjør.

være ødelagte, og dette har dramatiske konsekvenser både for artsmangfold og naturens evne til å lagre CO₂ (Nord, 2020). For at Norge skal bevege seg i riktig retning, er det derfor avgjørende å starte med en *erkjennelse* av at bærekraft må bety sterk bærekraft, og at det etter hvert nedfeller seg i en praksis som gir bedre vern av naturlig kapital.⁶ Denne praksisen bør deretter legges til grunn både for beslutninger i Norge og i våre engasjement i utlandet.

Hvordan bør Norge ta ansvar hjemme? Det handler om å sørge for at Norge skal møte bærekraftsmålene, og her kan SDG-indeksen være til hjelp. Denne indeksen viser hvordan hvert enkeltland gjør det når det gjelder å nå bærekraftsmålene. Indeksen oppdateres hvert år og inneholder detaljert informasjon om utviklingen på alle målene. Den presenteres både i form av en samlet score og med en vurdering av hvordan land gjør det på hver enkelt målsetting.

Total score for Norge er 80,8, og det plasserer oss som nr. 6 i verden på en ranking som toppes av Sverige, Danmark og Finland (Sachs et al., 2020, s. 26). Tallet 80,8 viser til at Norge har kommet ca. 80 prosent av veien mot å nå en 100 prosent oppnåelse av målene (Sachs et al., 2019, s. 19). Norge får topp score på 6 av målene og det betyr at disse oppfattes som innfridd.⁷ Når det gjelder tre av målene har Norge «store utfordringer». Det gjelder mål nr. 2, 12 og 13. Forklaringen på at vi har store utfordringer på mål nr. 2 som er å utrydde sult, er at dette målet også inkluderer et delmål om å unngå overvekt, og en for stor del av den voksne befolkningen er overvektig. Når det gjelder mål nr. 12 «ansvarlig forbruk og produksjon» har ikke Norge oppgitt data slik at dette kan måles.⁸

Målet om å stoppe klimaendringene (13) beskrives som et felt vi har store utfordringer på fordi vi har store energi-relaterte CO₂-utslipp per innbygger. Mens Norge har 8,8 tonn CO₂ utslipp per innbygger, har Danmark 5,8. Utviklingen for danske klimagassutslipp er i tillegg positiv, mens Norge i henhold til indeksen har stagnasjon. Norge har også eksport av fossilt brennstoff på 45780 kg pr. innbygger, mens Danmark ikke har slik eksport i det hele tatt. Dessuten har Norge ifølge indeksen høyere CO₂-utslipp knyttet til hva vi importerer enn Danmark (Sachs et al., 2020, s. 362–363).⁹ Å ta ansvar hjemme innebærer at Norge må sette inn en betydelig innsats for å nå målene der vi har store utfordringer.

Norge bør også bidra internasjonalt ved å hjelpe andre land til å oppnå bærekraftsmålene. Det å bidra internasjonalt vil måtte ta forskjellige former, men Norge bør etter mitt syn bidra ute gjennom storstilt satsing på fornybar energi.¹⁰ Ved å gjøre det, kan man bidra til å løse opp den fastlåste situasjonen vi omtalte ovenfor. Når millioner av mennesker skal gis bedre levestandard, er det avgjørende med tilgang på energi, og det er viktig at denne energien er fornybar. Hvis den ikke er det, vil man se målkonflikter mellom å bedre folks velferd og å gi dem tilgang til energi. De 50 milliardene bør derfor anvendes for å stimulere til fornybar satsing ute. Norge bør også bidra til sult- og fattigdomsbekjempelse, men det kan gjøres over bistands-

6. Vern av naturlig kapital vil bety at en i mindre grad må drive med arealendring. Som det framheves av forskere ved Norsk institutt for naturforskning: «Å la naturen være i fred er den billigste og mest effektive løsningen for å lagre og øke opptak av karbon» (Nord, 2020).

7. Dette gjelder målene 1, 3, 5, 7, 10 og 17.

8. Dette målet handler om å redusere avfallsmengden generelt ved å ta grep som å redusere matsvinn og sørge for mer bærekraftige ordninger for offentlige anskaffelser. Målet kan knyttes til det å gå fra en lineær til en sirkulær økonomi. En sirkulær økonomi utnytter «naturressurser og produkter effektivt og så lenge som mulig i et kretsløp der minst mulig ressurser går tapt» (Miljødirektoratet). En rapport fra 2020 viser at norsk økonomi kun er 2,4 prosent sirkulær, og dette er svært dårlig sammenlignet med andre land (Forbrukerrådet, 2020).

9. Se s. 194–195 for tall for Danmark.

10. SDG-rapporten inneholder også en ranking av hvordan land påvirker andre lands muligheter til å oppnå bærekraftsmålene. Denne «spillover-indeksen» settes opp med utgangspunkt i fire dimensjoner: Miljø, økonomi og finans, sosiale forhold og forhold knyttet til sikkerhet. På denne listen havner Norge på 156 plass av de 193 statene, klart dårligere enn de andre nordiske landene, og også bak USA. Se SDG-index (2020, Dashboards).

budsjettet og ikke tas fra de 50 milliardene. Det er vår energiproduksjon som har gjort oss rike og medansvarlig for klimakrisen, og det er derfor rettferdig at vi benytter deler av denne rikdommen i et forsøk på å rydde opp etter oss ved å hjelpe verden til fornybar energi. Dette følger av et historiesensitivt prinsipp om at de som har evne til å betale bør betale.¹¹

Store deler av fornybarsatsingen bør skje i lavinntektsland. Investeringer i disse landene er risikable. For at selskaper skal være villige til å investere, er det viktig at staten tar store deler av risikoen ved å gi billige lån og bidra til risikoavlastning for virksomheter som vil etablere seg som produsenter av fornybar energi i lavinntektsland. Et slikt tilbud etterspørres for eksempel av solenergiselskapet Scatec Solar. Selskapet leverer solenergi globalt og etterspør i den forbindelse et tettere samarbeid med norske myndigheter, først og fremst i form av en statlig garantiordning som bidrar til risikoavlastning (NHO, 2018, s. 19).

Driver Norge med SDG-vasking? Ja. Regjeringen gir uttrykk for seriøs satsing, men gjør i praksis mindre enn de burde. I rapporten *One Year Closer 2018* framheves det for eksempel at statsminister Solberg har viktige lederroller i FN og at hun «bruker enhver mulighet til å fremme 2030 agendaen» (Finansdepartementet, 2018, s. 8). I SDG-indeksen finnes det en oversikt over nasjonale myndigheters innsats for å implementere målene. Denne viser at selv om personer i sentrale posisjoner i regjeringen har uttalt seg positivt om målene, er målene ikke noe det blir vist til i budsjettene. Heller ikke når det gjelder å skaffe den nødvendige statistikken er arbeidet kommet langt nok (Sachs et al., 2019, s. 6).

En lignende kritikk er interessant, både fordi den forsterker bildet av norsk SDG-vasking og fordi den får fram hvordan traktater som ikke er bindende virker. Riksrevisjonen viste høsten 2020 at Norge var på etterskudd med å realisere målene. Det var særlig fire punkter som ble løftet fram:

- Oppfølgingen av målene har ikke vært godt nok koordinert
- Det har manglet en helhetlig plan
- SSB burde ha vært mer involvert
- Informasjonen til stortinget om status og framdrift har vært mangelfull (Falnes, 2020)

Dette beskrives som «sterkt kritikkverdig». Resultatet er at Norge ifølge riksrevisor Per Kristian Foss er på etterskudd for å nå målene til 2030 (Falnes, 2020). Kritikken illustrerer et viktig aspekt av denne måten å oppnå kollektive målsettinger: selv om Norge ikke får bøter eller andre sanksjoner fra FN for slett arbeid, er det likevel flaut for en norsk regjering når arbeidet blir karakterisert som «sterkt kritikkverdig».

5. Er bærekraftsmålene svaret på verdens utfordringer?

Norge bør stille seg bak bærekraftsmålene og ta det ansvaret vi har som styrtrik oljenasjon som har bidratt til å skape noen av de problemene verden står overfor. Så langt har Norge ikke i tilstrekkelig grad tatt dette ansvaret. Framtidens norske diskusjoner om bærekraftsmålene bør handle om hvordan vi kan endre dette. Men det er en ekstra utfordring knyttet til hvordan vi kan ta dette ansvaret som jeg ikke har berørt her. Jeg har hittil satt søkelys på konflikten mellom økonomisk vekst og økologisk bærekraft. Og jeg har lagt til grunn, som bærekraftsmålene også gjør, at disse to målene lar seg forene. Jeg skal avslutte med noen korte betraktninger som stiller spørsmål ved om grønn vekst overhodet er mulig.

11. Prinsippet er framstilt av Simon Caney. Om et land har blitt rik på en skadelig aktivitet, har det større ansvar for å betale enn andre rike land. Se Lavik og Pedersen (2017, s. 346).

Bærekraftsmålene forutsetter at grønn vekst er mulig. Mål 8.4 slår fast at ambisjonen er å oppheve koblingen mellom økonomisk vekst og miljøødeleggelser. Her legges det altså til grunn at økologisk bærekraft og økonomisk vekst er forenelig. Ofte omtales omstillingen som må finne sted som et grønt skifte. Et slikt skifte forutsetter at det er mulig å oppnå fortsatt økonomisk vekst ved å frakoble veksten fra ressursbruk og utslipp av CO₂. FNs miljøprogram (UNEP) har omtalt denne frakoblingen på følgende måte:

Et nøkkelbegrep for å møte overgangen til en mer resurseffektiv økonomi er frakobling (*decoupling*). Når den globale økonomiske veksten møter planetens tåleevne blir det å frakoble verdiskapning fra bruk av naturressurser og annen aktivitet som påvirker miljøet mer påtrengende. (UNEP, sitert i Hickel & Kallis, 2020, s. 470)

Forfatterne bak FN-rapporten fortsetter med å hevde at en moderat frakobling allerede har funnet sted, og at målet er å fullføre denne prosessen slik at økonomisk vekst kan kobles helt fra ressursbruk og utslipp (Hickel & Kallis, 2020, s. 470).

Vil en slik frakobling være mulig? I den hyppig diskuterte artikkelen *Is Green Growth Possible* (2020) svarer Hickel og Kallis nei på dette spørsmålet. De ser på empiriske undersøkelser som er gjort og argumenterer for at 1) absolutt frakobling fra ressursbruk ikke er forenelig med økonomisk vekst, og at 2) absolutt frakobling fra karbonutslipp er svært usannsynlig å oppnå raskt nok til å unngå global oppvarming over 1,5 eller 2 grader selv i de mest optimistiske scenariene (Hickel & Kallis, 2020).

Diskusjonen om å oppnå bærekraftsmålene i Norge må forholde seg til slike pessimistiske konklusjoner om forholdet mellom økonomisk vekst og økologisk bærekraft. Dette reiser andre spørsmål for hvordan bærekraftsmålene kan nås: Hvilke land skal tillates økonomisk vekst dersom vekst ikke er mulig for alle? Hva innebærer det for de rike landenes ansvar for å oppnå målene dersom disse konklusjonene er riktige? Er det mulig å leve rike liv også uten fortsatt økonomisk vekst?

Kanskje veien mot et Norge som tar sitt ansvar for bærekraftsmålene innebærer en tottrinnsprosess? Norge må først ta ansvar innenfor det rådende vekstparadigmet og dernest ta inn over seg og forstå at økonomisk vekst og økologisk bærekraft ikke er forenelig.

Referanser

- Brundtland, G. H. et al. (1987). *Vår felles framtid*. Tiden Norsk Forlag.
- Calmfors, L. & Roine, J. (2018). Introduction. I R. Aaberge, et al. (Red.). *Increasing Income Inequality in the Nordics*. Nordic Economic Policy Review.
- Cicero (2018). <https://www.cicero.oslo.no/no/posts/klima/verdens-co-utslipp-fortsetter-aa-oke-i-2018>
- CSIS. (2018). *The role of the private sector in achieving the Sustainable Development Goals*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=IStKc2wtUhg>
- Equinor. (2021). *Vår tilnærming til bærekraft*. Equinor. <https://www.equinor.com/no/sustainability/our-approach.html#SDGs>
- Falnes, J. (2020, 17. november). Riksrevisjonen retter sterk kritikk av Norges oppfølging av bærekraftsmålene. *Aftenposten*.
- Finansdepartementet (2018). *One year Closer 2018*.
- Forbrukerrådet. (2020). *Ny rapport viser at Norsk økonomi kun er 2,4 prosent sirkulær*. Forbrukerrådet. <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/ny-rapport-viser-at-norsk-okonomi-kun-er-24-prosent-sirkulaer/>
- Global Finance Magazine (2018). *Wealth Distribution and Income Inequality by Country*. Global Finance. <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/wealth-distribution-income-inequality>

- Hickel, J. & Kallis, G. (2020). Is Green Growth Possible? *New Political Economy*, 25(4), 469–486. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1598964>
- Hutton, C. W., Nicholls, R. J., Lázár, A. N., Chapman, A., Schaafsma, M. & Salehin, M. (2018). Potential trade-offs between the Sustainable Development Goals in Coastal Bangladesh. *Sustainability*, 10(4), 1108. <https://doi.org/10.3390/su10041108>
- IPBES. *Media Release: Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating'*. IPBES. <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment>
- Kartha, S. et al. (2014). *Norway's Fair Share of An Ambitious Climate Effort*. Rapport til Kirkens Nødhjelp.
- Lavik, T. & Pedersen, J. (2017). Rettferdig fordeling av klimaproblemets byrder. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 34(4), 341–353. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2017-04-02>
- Leitner, J. & Tillemann, T. (2017, 14. august). Why are the United Nations' sustainable development goals stalling? *Pacific Standard*.
- Loe, M. (2019). The making of the Sustainable Development Goals – an insider's perspective. Keynote BSRs 2019. Se: <https://www.uib.no/node/126969>
- Lomborg, B. (2017, 30. oktober). It's impossible to meet all the 169 targets. Choose Wisely. *Hindustan Times*.
- Lund, K. S. (2018). Forord. I *Næringslivets bidrag til FN's bærekraftsmål. Skal vi gripe mulighetene eller «business as usual»*. Lastet fra: [nho-barekraftmal_rapport.pdf](#)
- Miljødirektoratet: Sirkulær økonomi. Lastet fra: [Sirkulær økonomi - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)
- NHO (2018). *Næringslivets bidrag til FN's bærekraftsmål. Skal vi gripe mulighetene eller «business as usual»*. NHO. https://www.nho.no/contentassets/3a75ceed49e5432b863a328796221bc9/nho-barekraftmal_rapport.pdf
- Nord, B. A. (2020). De reelle ødeleggelsene av norsk natur er ukjent. I NRK 04.05. Lastet fra: <https://www.nrk.no/klima/slik-forsvinner-norsk-natur--bit-for-bit-1.14985837>
- Ott, K. (2003). The case for strong sustainability. I Ott, K. og Thappa, P. P. (red.). *Greifwald's Environmental Ethics* (s. 59–64). Steinbecker Verlag Ulrich Rose.
- Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Pogge, T. & Sengupta, M. (2015). The Sustainable Development Goals: a plan for building a better world? *Journal of Global ethics*, 11(1), 56–64.
- Pradhan, P., Costa, L., Rybski, D., Lucht, W. & Kropp, P. (2017). A Systematic Study of Sustainable Development Goal (SDG) Interactions. *Earth's Future*, 5(11), 1169–1179. <https://doi.org/10.1002/2017EF000632>
- Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, Freedom and Social Justice. The Capability approach Re-examined*. Open Book Publishers.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. (2019). *Sustainable Development Report 2019*. Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., Woelm, F. (2020). *The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020*. Cambridge University Press.
- SDG index. (2020). *Dashboards*. <https://dashboards.sdgindex.org/rankings/spillovers>
- Topdahl, R. C. (2019, 06.06). *Klimarapport fra Equinor – Selskapet går ikke langt nok*. NRK <https://www.nrk.no/rogaland/klimarapport-fra-equinor--selskapet-gar-ikke-langt-nok-1.14578547>
- UiB. (2019). *Klimanøytralt UiB 2030*.
- UNDP. (2018). *What does it mean to leave no one behind?* A UNDP discussion paper and framework for implementation. July 2018.
- Meld. St. 24. (2016-2017). *Felles ansvar for felles fremtid: Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Utenriksdepartementet.
- Winkler, I. T. & Williams, C. (2017). The Sustainable Development Goals and human rights: a critical early review. *The International Journal of Human Rights*, 21(8), 1023–1028. <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1348695>
- World Data Lab. (2021). *World poverty clock*. <https://worldpoverty.io/index.html>