

November 2020

Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Sabimas innspill til handlingsplan for bærekraftsmålene

Sabima er en paraplyorganisasjon for de biologiske foreningene i Norge, som totalt har ca. 20.000 medlemmer. Hovedmålet for vårt arbeid er å stanse tapet av naturmangfold ved å sikre levedyktige bestander av alle naturlig forekommende arter i Norge, deres genetiske variasjon og økosystemene de er en del av.

Vi har latt oss inspirere av spørsmålene regjeringen ønsker innspill på, men har valgt å konsentrere vårt svar om spørsmålene der vi mener vi har særlig verdifulle innspill.

Mål, prosess og innretning på handlingsplanen:

Sabima mener handlingsplanen for bærekraftsmålene er en unik mulighet for Stortinget til å definere felles målsetninger på tvers av departementene og for andre aktører i samfunnet og å identifisere et løp for å gjennomføre disse.

Sabima mener det er essensielt at målet om miljømessig bærekraft blir en *forutsetning* i handlingsplanen. Stortinget må være tydelig på at langsiktig bærekraft skal ligge til grunn for gjennomføringen av målene, og for å oppnå dette må miljømålene gjennomsyre Norges prioriteringer. Rapporter fra Naturpanelet og Klimapanelet gir den nødvendige legitimiteten for en slik prioritering.

Handlingsplanen må være et styringsdokument for hvilke virkemidler departementene benytter og for valg departementene tar i sine strategiske prioriteringer og i sine budsjetter for å sikre at Norge oppnår bærekraftsmålene. Sabima ser at en presisering av miljømessig bærekraft kan være utfordrende å kombinere med mandatet enkelte departementer har i dag. En godt forankret handlingsplan vil derfor skape et behov for en justering av mandat og sektorspesifikke målsetningene for enkelte departementer for å tilpasse seg en ny tid og for å sikre bærekraft på lang sikt. Grunnerkjennelsen må være at ødelegger vi vårt eget livsgrunnlag, i form av velfungerende økosystemer og et levelig klima, vil det ikke være mulig å oppnå bærekraftig utvikling på sikt.

Handlingsplanen må kobles tydelig mot den nasjonale budsjettprosessen, jf. Riksrevisjonens kritikk av organiseringen mot den ordinære budsjettprosessen i deres «*Undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av FNs bærekraftsmål*». En slik forankring av handlingsplanen, kan understøtte arbeidet med det grønne skifte.

Tre premisser for bærekraftig utvikling

En nasjonal handlingsplan for bærekraftsmålene må basere seg **på tre premisser** for å ta vare på naturen og de økologiske prosessene som utgjør selve grunnlaget for verdens økonomi, helse og velferd. De tre premissene er:

1. Miljømessig bærekraft som fundamentet for en bærekraftig utvikling
2. Norge må bli arealnøytralt
3. Norsk natur må bevares, restaureres og forvaltes for fremtiden

Premiss 1: Miljømessig bærekraft som fundamentet for en bærekraftig utvikling

Problembeskrivelse

I dag er det en utfordring at departementene har en for ensidig prioritering av egen sektor og for lite prioritering av nasjonale målsetninger. Miljøutfordringene kan ikke løses av Klima- og miljødepartementet alene, men må løses gjennom tverrsektorielle innsatser, der alle departementene har tydelige ambisjoner for hvordan miljøutfordringene skal løses.

Både Naturpanelets og Klimapanelets rapporter fra 2019 var svært tydelige på at vi må gjøre gjennomgripende endringer i samfunnet for å sikre livsgrunnlaget slik vi kjenner det. Rapportene vektlegger behovet for å utvikle en miks av verktøy som best kan utnytte synergien ved å motivere private og andre beslutningstakere til å ta beslutninger om arealbruk som både ivaretar naturen, sikrer økosystemene og bidrar til reduksjon av klimagasser. Klimapanelets landrapport peker blant annet på at tiltak som vil ha umiddelbar effekt inkluderer bevaring av økosystemer med høyt karboninnhold som torvmyr, våtmark, mangrove og skog.

Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) publiserte [våren 2020 en rapport](#) som ser på karbonlagring i norske økosystemer. Rapporten fremhever hvor viktige norske økosystemer er for å lagre og binde karbon og økosystemenes rolle i karbonkretsløpet. Ved å spille på lag med naturen i implementering av klimatiltak får vi gjerne løsninger som er vinn-vinn-vinn: for å begrense klimagassutslipp, styrke klimatilpasning og bevare natur.

Koronapandemien har vist oss hva som kan skje når vi tukler for mye med naturen. World Economic Forum la frem sin [Global risk report](#) i januar. Der er tap av biomangfold rangert som en av de fem største truslene mot verdensøkonomien, både når det gjelder sannsynlighet og størrelse på påvirkningen. Manglende respons på klimaendringene, naturkatastrofer og ekstremvær er blant de andre risikoene.

Statsminister Erna Solberg bekreftet nylig at regjeringen, i hvert fall i prinsippet, deler denne virkelighetsoppfatningen. I slutten av september skrev statsministeren sammen med 64 andres statsledere under på [en erklæring](#) som forplikter landene til å stanse tapet av naturmangfold for å oppnå bærekraftig utvikling. Under Naturtoppmøtet i FN samme dag sa Solberg at bevaring av naturen er essensielt for å oppnå bærekraftsmålene.

Tiltak

Sabima mener vi må legge den anerkjente institusjonen Stockholm Resilience Centers oppdaterte modell til grunn for hvordan vi oppnår bærekraftsmålene. Modellens premisser er at naturen og økosystemene er selve *fundamentet* for bærekraftig utvikling.



Figur 1 Azote Images for Stockholm Resilience Centre, Stockholm University.

Handlingsplanen må derfor tydeliggjøre hvordan miljømessig bærekraft skal ligge til grunn for hvordan departementene skal forstå innarbeiding av bærekraftsmålene i sitt mandat. I praksis betyr dette at mål 6 (rent vann og gode sanitærforhold), 13 (stopp klimaendringene), 14 (livet i havet), og 15 (livet på land) skal gis større vekt, når disse står i konflikt med de andre bærekraftsmålene.

Sabima ser behovet for å forankre en slik prioritering i plan- og bygningsloven, da denne er en koblingsboks for disse motstridene interessene. Vårt forslag er derfor

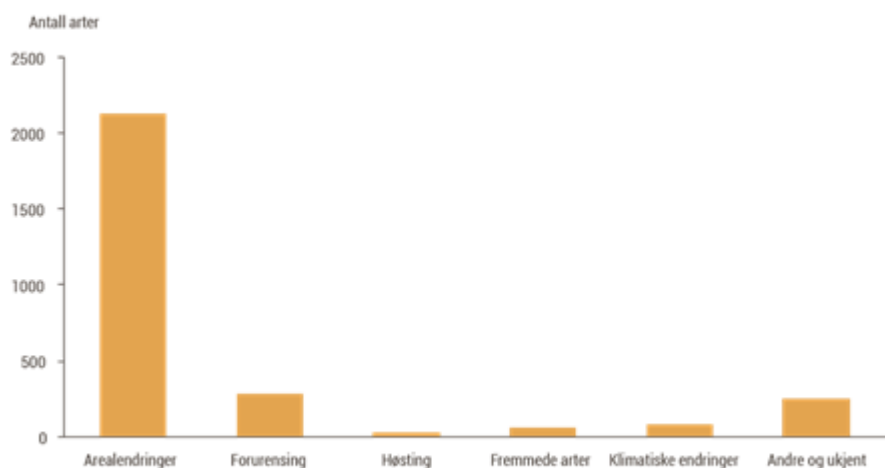
at de karbonrike områdene gis lignende rettigheter i loven som strandsonen har i dag. Det samme gjelder annen natur med særlig viktige funksjoner eller som er i sterk tilbakegang.

For at handlingsplanen skal få en reell betydning for Norges politiske prioriteringer, må den inneholde målbare mål, konkrete tiltak og indikatorer for å vurdere måloppnåelse. Det fremkommer av Riksrevisjonens undersøkelse at Norge frem til nå har manglet en helhetlig plan, en tilstrekkelig rapportering til Stortinget og en direkte involvering av Statistisk sentralbyrå. Når det nå utarbeides en handlingsplan må det sikres at denne er så konkret at den kan være et godt verktøy for Stortinget til å evaluere status og fremdrift. Vi peker på noen konkrete indikatorer i premiss to og tre under.

Premiss 2: Norge må bli arealnøytralt

Problembeskrivelse

Arealendringer er den største trusselen mot naturmangfold og dermed velfungerende økosystemer. Ni av ti arter som står på rødlista trues av arealendringer.



Figur 2: De største truslene mot naturmangfold i Norge. Kilde: Artsdatabanken 2015

Arealendringer omfatter jordbruk, skogbruk og andre fysiske inngrep som energianlegg, veibygging og boligbygging. Plan- og bygningsloven og sektorlovverket forvalter nesten 85 prosent av norsk natur (dvs natur som ikke er vernet etter naturmangfoldloven), og kommunene står som beslutningstaker i svært høy andel av arealbruksendringene. EVAPLANs og Riksrevisjonens rapporter har

påpekt at kommunen har manglende kapasitet og kompetanse på miljø, og også mangler verktøy for å sikre en helhetlig natur- og klimaforvaltning i sin kommune. Den mest helhetlige oversikten over tilstand og innsats på natur i kommunene finner en på <https://naturkampen.sabima.no>.

Tiltak

For å oppnå arealnøytralitet må Norge etablere et arealregnskap, som gir løpende oversikt over omfang og kvalitet på alle naturtyper. Dette må ta utgangspunkt i kommunenivået, og andre sektorer (veimyndigheter, energimyndigheter m.v.) må avklare sin arealbruk i tråd med kommunes arealregnskap. Arealregnskapet skal kunne aggregeres til nasjonalt nivå over naturtypers omfang og kvalitet, som vi gi Stortinget en tydelig indikator på oppfølging av handlingsplanen. Arealregnskapet vil også på sikt kunne innebære at staten kan innføre presise tiltak dersom en ser at enkelte kommuner eller sektorer ikke ivaretar naturen på en god måte, slik staten gjør i dag med kommunenes finansøkonomi, og på den måten sikre oppfølging av handlingsplanen. Balanse i arealregnskapet, altså når nedbygging av natur ikke fører til at noen naturtyper reduseres i omfang og kvalitet, betyr at arealnøytralitet oppnådd.

Et slikt gjennomgripende tiltak vil påvirke alle departementer samt underliggende aktiviteter i privat og offentlig sektor. I første rekke betyr det at alle sektorer må bidra inn i kunnskapsinnsamlingen rundt arealregnskapet. Videre vil dette også legge føringer for planlegging og prosess rundt alle arealinngrep i hver sektor. Det er naturlig at handlingsplanen peker på et særskilt ansvar hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet for utformingen av rammeverket og metodikken for arealregnskapet.

For å kunne utforme et velfungerende arealregnskap er det et sterkt behov å kunne presist måle endringer i tilstand på naturtypenivå. Sabima foreslår derfor at i tillegg til økologisk grunnkart, må vi utvide dagens Naturindeks. I dag viser Naturindeks tilstand og utvikling for biologisk mangfold, men kun på regionnivå. Naturindeks må utvides med naturtypene som mangler, og det må samles inn tilstrekkelig data til at Naturindeks kan fremstilles på kommunenivå. Det er en selvfølge at overvåkning av andre samfunnskritiske parametere, som helse, utdanning, økonomi, klimagassutslipp og mye annet, kan brytes ned på kommunenivå. Dette må også gjelde overvåkning av natur.

Handlingsplanen må gi Kommunal- og moderniseringsdepartementet et klart ansvar for å sikre at kommunene har kompetanse og kapasitet til å kunne forvalte et slikt verktøy, samt fremstille dette oversiktlig for kommunestyret.

Premiss 3: Norsk natur må bevares, restaureres og forvaltes for fremtiden

Problembeskrivelse

Vi har en naturkrise, også i Norge. Den ferske rapporten [Naturens tilstand 2020](#) viser at vi er langt unna å oppfylle våre internasjonale forpliktelser på naturmangfold. Selv om Norge har ødelagt mindre natur enn en del andre land, opplever vi dramatisk nedgang i nøkkelarter som insekter og fugler.

Naturindeks kom i november med sin siste rapport, og den pekte spesielt på en svært negativ utvikling for økosystemet lavland. Hovedårsaken til utviklingen henger tett sammen med intensiveringen av norsk landbruk. Lyngheier svis ikke lenger av, slåtteeenger gror enten igjen eller endres gjennom økt gjødsling eller annen intensivering. Konsekvensen av dette er at en rekke plantearter som tidligere var å finne som en del av kulturlandskapet er blitt borte. Dette igjen fjerner leveområdet til en rekke insekter som er tilpasset nettopp disse planteartene. Norsk Ornitologisk Forening (NOF) kom våren 2020 med en [rapport på oppdrag for Miljødirektoratet](#) der de så på sammenhengen mellom utviklingen for fugler og endringer i kulturlandskapet. Funnene var sjokkerende! Antallet fugler i det norske kulturlandskapet har synket med 40 % siden årtusenskiftet.

Mindre variert jordbruk, tap av restarealer, omfattende drenering, grøfting og rørlegging av bekker, endringer i grasproduksjon og dyrkingsformer, større og mer effektive maskiner, bruk av sprøytemidler og kunstgjødsel og redusert brakklegging er også her forklaringen.

Naturindeks peker også på en annen klar utfordring, gammelskogen. En regner med at kun 3 % av skogen er over 150 år, og 75 prosent av den produktive skogen ha blitt flatehogd minst en gang. Mye av skogbeltet som dekker Norge er altså ikke rikt på arter, men ligner jordbrukets monokulturer. Dette kommer også tydelig fram av Artsdatabankens rødliste, der hele 48 % av artene som står i fare for å bli utryddet lever i skogen, Mange av disse er avhengig av naturskogpreget gammelskog der det ikke blir hogd. I 2017 vedtok Stortinget at 10 % av skogen skulle vernes, men så langt er kun 3,5 % av den produktive verneverdige skogen vernet.

Naturpanelet meldte i sin rapport i fjor at over 60 prosent av alle marine økosystemer er sterkt negativt endret av menneskelig aktivitet, situasjonen er også dramatisk i Norge. Flere norske marine kystøkosystemer har allerede mistet sine evner til å holde marine dyrestander med leveområder og nok mat på grunn av menneskelig press som arealendringer, forurensning, overhøsting og inntog av fremmede arter. Blant annet har torskbestandene i Oslofjorden har kollapset og gjør at fiske av torsk har blitt forbudt. Videre er hele 90 prosent av noen sjøfugl-

bestander borte, noe som er en tydelig indikator på at det er noe som er alvorlig galt lenger ned i næringskjeden.

Norge har kun vernet 0,5 prosent av marin natur, og ligger derfor svært langt bak andre havnasjoner, egne nasjonale mål og internasjonale forpliktelser om å verne 10 prosent innen 2020. En årsak til dette er mangelen på juridiske verktøy for å hjemle marine verneområder utenfor 12 nautiske mil. Norge bryter derfor med internasjonale forpliktelser om å ha sektorovergripende og økosystembaserte juridiske verktøy for beskyttelse av marint naturmangfold. Utfordringen forsterkes av at kunnskapsgrunnet for forvaltningen om norske kyst- og havområder i stor grad styres av næringenes interesser. Nyten av forskning er fastsatt av næringens behov for vekst. Et slikt fastlåst nyttebegrep og sektorhindre for tverrfaglig forskning er ikke nødvendigvis til nytte for naturmangfoldet eller verdiforvaltning i et lengre tidsperspektiv.

Med erkjennelsen av at arealendringer truer naturmangfoldet, er det ikke nok kun å stoppe de negative trendene. Vi trenger også målrettede tiltak for å restaurere natur som er særlig utsatt eller spiller en nøkkelrolle. Neste år starter FNs tiår for restaurering av økosystemer (2021-2030). Det internasjonale Naturpanelet (IPBES) estimerer den samfunnsøkonomiske gevinsten til 10:1 ved investering i restaurering av natur. Norge må øke investeringen i restaurering av natur betydelig. Det nasjonale restaureringsmålet, [vedtatt av Stortinget i 2016](#), tilsier at vi skal restaurere 15 prosent av ødelagte økosystemer innen 2025. Norge har beskjedne resultater å vise til, bortsett fra et betydelig restaureringsprosjekt på Hjerkins samt noe restaurering av myr, våtmark og elveløp. Restaurering krever kompetanse, og det er nødvendig at handlingsplanen reflekterer hvordan denne kompetansen skal bygges opp.

Tiltak

Handlingsplanen for bærekraftsmålene bør følge opp funnene fra rapporten *Naturens tilstand 2020*. En oppfølging av den dokumenterte manglende gjennomføringen i rapporten vil være viktige bidrag til at Norge skal oppfylle sin forpliktelse om å stanse tapet av naturmangfold i perioden frem mot 2030.

Handlingsplanen må tydelig peke på hvordan Landbruks og matdepartementet gjennom jordbruksoppkjøret skal kunne ivareta kulturlandskapet. NOF har foreslått at 10 % av kulturlandskapet sikres, for å kunne ivareta artene avhengige av dette leveområdet. Dette må gjøres særlig gjennom det aktive jordbruket. Med mål om at 10 prosent kulturlandskapet holdes i hevd, har Stortinget en tydelig indikator i oppfølging av handlingsplanen.

Tilsvarende må handlingsplanen påpeke hvordan det allerede vedtatte målet om 10 prosent skogvern skal nås innen rimelig tid og med tilstrekkelig kvalitet. I dag går dette altfor langsomt, og Klima- og miljødepartementet må få mer ressurser og sende tydeligere styringssignaler til sine underliggende etater. I tillegg må mer av skogen hogges med andre metoder enn den svært inngripende flatehogsten, noe som er mulig uten at det går vesentlig ut over skogbrukets økonomi og produksjon. Landbruks- og matdepartementet har i dag overlatt for mye til den privatrettslige, næringsstyrte miljøsertifiseringen, og departementet må ta et langt større ansvar for skogbrukets miljøhensyn enn i dag – inkludert naturvennlige hogstformer.

Arbeidet med restaurering av våtmark og vassdrag må styrkes betydelig. De regionale vannforvaltningsplanene må tillegges større vekt, og det må prioriteres langt mer ressurser til tiltak som er foreslått. Det er mange sektorer som påvirker vannmiljøet, vannforvaltningen er derfor et område der det kreves tydelige tverrsektorielle mål. For å finne løsninger er det nødvendig å skape arenaer for tverrsektorielt samarbeid mellom relevante myndigheter, og mellom nivåene stat, region og kommune. Norsk vannforvaltning har, gjennom innføringen av EUs vanddirektiv, fått på plass slike fellesarenaer både nasjonalt (med direktoratsgruppen), regionalt (vannregionutvalgene) og lokalt (vannområdeutvalgene), hver av de med sine respektive tilknyttede arenaer for interesseorganisasjoners medvirking. Det må også gjennomføres restaureringstiltak selv om de ikke medfører full gjenopprettelse av naturlig tilstand, slik som miljøforbedrende tiltak for vannkraftreguleringer.

På samme måte som Sabima mener en erkjennelse av de karbonrike områdenes unike posisjon må få rettslig skranke i plan- og bygningsloven, mener vi havets unike posisjon som leveområde for arter og Norges ledende rolle i FN-fora knyttet til hav, tilsier at vi må innlemme havet langt sterkere i naturmangfoldloven. I dag er kun ut til 12 nautiske mil dekket. Lovendringer som rydder opp i dette er en forutsetning for å kunne verne enkelte havområder, og på den måten sikre biologisk mangfold også i havet. Dette vil gi særlige viktige ringvirkninger for blant annet sjøfuglbestandene, men også gi større robusthet til økosystemet hav. Handlingsplanen må tydelig peke på hvordan Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet er ansvarlige for at 10 % av havområdene vernes.

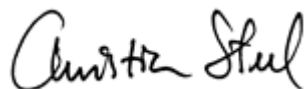
Gitt de store endringene samfunnet må gjennom dersom vi skal sikre livsgrunnlaget, har offentligheten behov for at relevant vitenskapelig kunnskap blir sammenfattet og presentert på en måte som er forståelig og lett tilgjengelig for forvaltning og politikere. Sabima oppfordrer handlingsplanen om å fremme etableringen av et syntesesenter for natur, slik det ble lansert i et opprop av direktørene i NINA, NIVA, NILU, NIKU og CICERO i oktober 2018. Senteret skal være en støtte for Naturpanelet og Klimapanelet nasjonalt og skal gjennomføre

systematiske og tverrfaglige sammenstillinger, framstillinger og formidling av forskningsresultater.

* * *

Vi ønsker lykke til med det viktige arbeidet med en norsk handlingsplan for å nå bærekraftsmålene.

Vennlig hilsen



Christian Steel
Generalsekretær