

Oslo, 30. november 2020

Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

Innspill til handlingsplan for bærekraftsmålene for Norge

Vi viser til KMDs innspillsmøte med statsråd Nikolai Astrup/statssekretær Paul Chaffey 16. oktober 2020 i forbindelse med regjeringens arbeid med handlingsplan for bærekraftsmålene for Norge. Norsk Friluftsliv ønsker med dette å supplere vårt muntlige innspill til dette viktige arbeidet.

Norsk Friluftsliv er paraplyorganisasjon for 18 friluftslivsorganisasjoner, og vår oppgave er å ivareta friluftslivets interesser, herunder naturen som en grunnleggende forutsetning for friluftslivet. Men viktigere er jo, at naturen er den helt grunnleggende forutsetningen for vår egen eksistens og bærekraftig utvikling. Det er derfor avgjørende at vi får på plass en helhetlig og kunnskapsbasert handlingsplan for bærekraftsmålene for Norge.

Handlingsplanen må ta utgangspunkt i Norges totale fotavtrykk i verden, men Norsk Friluftsliv vil i dette innspillet rette søkelyset på noen nasjonale og lokale forhold vi mener er viktige for å få til en bærekraftig utvikling.

Verden står nå overfor to eksistensielle menneskeskaptede kriser, tap av naturmangfold og klimaendringer. Ifølge det internasjonale naturpanelet (IPBES) er arealinngrep og nedbygging av natur den viktigste årsaken til tap av naturmangfold. Samtidig viser *klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer* at måten vi bruker våre landområder på, er en betydelig driver av klimaendringene. Det fundamentale problemet er at begge krisene skyldes at mennesket tar for stor plass og bruker for mye av jordas ressurser. Verdens ledende forskere er tydelig i sine konklusjoner; vi mennesker driver en rovdrift på naturen på en måte som ødelegger selve grunnlaget for vår økonomi, matsikkerhet, helse og livskvalitet. Med andre ord, vi tærer på naturkapitalen og kaller det verdiskapning.

Vi har altfor lenge satt oss ambisiøse mål, uten at manglende måloppnåelse får andre konsekvenser enn at natur- og klimakrisa forsterkes for hver dag som går. Nylig har blant annet Riksrevisjonen kom med en rapport om regjeringen oppfølging av bærekraftsmålene. I rapporten beskrives regjeringens arbeid som «sterkt kritikkverdig» på flere områder. Det mangler blant annet koordinering, helhetlig planlegging og kartlegging av status. Men den tida må nå være forbi – nå må det tas alvorlig og gjennomgripende grep.

For første gang i historien trekker *World Economic Forum* (WEF) i sin årlige Global Risk Report frem ekstremvær, manglende klimainnsats, naturkatastrofer, tap av naturmangfold og menneskeskaptede miljøkatastrofer som de fem største truslene mot verdensøkonomien¹. WEF har beregnet at over halve verdensøkonomien er moderat eller svært avhengig av naturen og de godene vi får fra den². Det er altså svært ulønnsomt å ikke følge opp bærekraftsmålene på disse områdene.

¹ [World Economic Forum \(2020\). The global risks report 2020](#)

² [World Economic Forum \(2020\). Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy.](#)

Som konsekvens av den alvorlige situasjonen vi er i, har statsminister Erna Solberg nylig erklært naturkrise, og vi har derfor store forventninger til denne handlingsplanen.

Alle de 17 bærekraftsmålene er viktig for å oppnå en bærekraftig utvikling, men helt grunnleggende er mål nummer 6 *Rent vann*, 13 *Klima*, 14 *Livet i havet* og 15 *Livet på land*. Uten en velfungerende natur som kan levere naturgoder eller økosystemtjenester, har vi ingen muligheter til å oppnå en bærekraftig utvikling og de andre bærekraftsmålene. I figuren til høyre har Stockholm Resilience Center framstilt dette på en svært illustrativ måte, der naturgrunnet danner selve fundamentet for en bærekraftig utvikling.



Mål nummer 6 *Rent vann* og gode sanitærforhold er selvsagt viktig og krever en aktiv forvaltning av våre vannressurser. Avgjørende både for naturen og klimaet er mål nummer 7 *Rein energi til alle*, men dette forutsetter at vi ikke gjennomfører tiltak som er bra for klima, men går utover naturmangfoldet.

For å nå mål nummer 11 *Bærekraftige byer og lokalsamfunn*, er det avgjørende at vi klarer å ta var på grønnstrukturen og friluftslivsområdene i og rundt byer og tettsteder, det som NINA i en kronikk kaller grønne tilfluktsrom og grønn samfunnsberedskap³.

Disse grønne tilfluktsrommene og denne grønne samfunnsberedskapen er også svært viktig for å nå mål nummer 3 *God helse og livskvalitet*. Norges helseutgifter økte fra 342 til 360 milliarder fra 2017 til 2018, og disse utgiftene fortsetter å øke fra år til år. For å gjøre noe med dette er det satt ambisiøse nasjonale mål for folkehelsepolitikken. Befolkningen skal oppleve flere leveår med god helse og trivsel og reduserte sosiale helseforskjeller, det skal skapes et samfunn som fremmer helse i hele befolkningen og inaktivitet skal redusere med 15 % innen 2030. Det er derfor ikke uten grunn at Friluftsmeldingen og Folkehelsemeldingen påpeker friluftslivets store potensial for å fremme befolkningens helse og trivsel, og redusere helsekostnader. I en rapport fra Vista Analyse fra 2016 ble det slått fast at det er 80 milliarder kroner å hente ut i årlig samfunnsøkonomisk gevinst ved å få flere ut i aktivitet, og i rapporten pekes det særlig på at satsing på friluftsliv er den enkleste måten å få flere aktive. Men for å realisere denne gevinsten er det avgjørende at det legges til rette for økt deltakelse i friluftslivet, blant annet gjennom gode rammebetingelser for friluftslivsorganisasjonene og ivaretagelse av naturen.

For å sikre en bærekraftig utvikling er selvsagt også mål nummer 4 *God utdanning viktig*. Norsk Friluftsliv jobber for at naturen i større grad skal brukes som lærings- og aktivitetsarena. Vi mener at dette er viktig for å nå flere av delmålene i dette bærekraftsmålet. I Stoltbergutvalgets rapport⁴ kommer det frem at jentene profiterer på kun klasseromsundervisning, mens gutter trenger variasjon i læringsarena og læringsmetoder. Gutter lærer også mer med praktiske oppgaver og aktivitet. Ved å bruke naturen for å skape fellesopplevelser og tilrettelegge for samarbeid og samtaler i forskjellige grupper vil det ha positiv effekt på relasjoner og klassemiljø. Det vil igjen gi bedre læring og mindre fravær.

³ <https://forskersonen.no/kronikk-meninger-samfunn/byer-trenger-naturlige-gronne-tilfluktsrom/1737019>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-3/id2627718/>

Til slutt er selvsagt bærekraftsmål nummer 17 *Samarbeid for å nå mål*, et samarbeid som må involvere myndigheter, næringslivet og ikke minst sivilsamfunnet.

En av verdiene skolen skal formidle er respekt for naturen og miljøbevissthet. Dette læres best ute. Ved å bli kjent med nærnaturen, økosystemer, artsmangfoldet, positive og negative inngrep i naturen så vil elevene få den kunnskapen som trengs for å forvalte miljøet i fremtiden.

Innspillene nedenfor tar utgangspunkt i spørsmålene regjeringen ønsker seg innspill på ifølge høringssiden⁵:

Mål

Målet med denne handlingsplanen for bærekraftsmålene må jo være å endre samfunnsutviklingen i Norge i en bærekraftig retning. I motsatt fall vil en slik handlingsplan ha svært liten eller ingen hensikt.

Målgruppe

Å få til en bærekraftig utvikling krever en omstilling av hele samfunnet. For å få til dette må alle samfunnssektorer være målgruppen og bidragsyttere til denne handlingsplanen. Særlig må sektorer som bidrar til klimagassutslipp og/eller ødeleggelse eller forringelse av naturmangfoldet være sentrale i arbeidet. I tillegg må hele befolkningen involveres og inkluderes i utarbeidelsen og gjennomføringen av planen. Det betyr at myndigheter, næringslivet og sivilsamfunnet må samarbeide for å oppnå bærekraftig utvikling, jf. bærekraftsmål 17.

I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* fremheves fylkeskommuner og kommuner som nøkkelaktører for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling og bærekraftsmålene i Norge⁶. Høye forventninger om at lokal og regional planlegging skal bidra til å implementere bærekraftsmålene, fordrer også at nasjonale myndigheter selv jobber med bærekraftsmålene på samme måte. Frem til nå har det vært en utfordring at staten ikke følger prinsippene, føringene og retningslinjene de selv legger for underliggende nivåer. Dette er særlig synlig innenfor statens areal- og transportplanlegging hvor blant utbygging av riksveier i liten grad følger opp bærekraftsmålene.

Innretning

For å sette denne handlingsplanen i det riktige perspektivet, må den innledningsvis beskrive hvilke alvorlige utfordringer vi står overfor og behovet for å løse disse raskt. Planen må sette opp klare, felles målsetninger og beskrive hvilke konsekvenser manglene måloppnåelse vil få.

Det er viktig at dette dokumentet blir et nyttig verktøy for næringsliv, sivilsamfunn, akademia og offentlig sektor. Det må derfor gå klart fram hvilke mål, tiltak og rapporteringskrav som gjelder for de ulike delene av samfunnet slik at det ikke er noen tvil om ansvar og oppfølging. Det må også komme tydelig fram av dokumentet hvilke konsekvenser manglende måloppnåelse vil få både for framtidig utvikling og for den enkelte sektor.

Kommunene og fylkeskommunene behøver tydelige og konkrete føringer fra nasjonalt hold om hva som forventes av dem og hvordan bærekraftsmålene skal implementeres og operasjonaliseres i lokal og regional planlegging. Dette kommer frem i en rapport fra Nordlandsforskning som har

⁵ <https://berekraft.regjeringen.no/innspill/>

⁶ [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023](#)

kartlagt oppfølging av bærekraftsmålene i regional og kommunal planlegging⁷. Rapporten påpeker videre at for å styrke dette arbeidsforholdet er det avgjørende å gjennomføre kompetansehevende tiltak og tilgjengeliggjøre verktøy og veiledninger, blant annet om hvordan bærekraftsmålene tas inn i handlingsplaner og planverktøy.

Problembeskrivelse

Som vi skriver innledningsvis er det fundamentale problemet at mennesket tar for stor plass og bruker for mye av jordas ressurser, og at dette bare fortsetter selv om vi bunn og grunn har visst dette i flere ti-år. Forslag til statsbudsjett for 2021 er et godt eksempel på dette. Til tross for at vi går inn i FN's tiår for naturrestaurering, går småpenger til bærekraftig forvaltning av natur, mens de store pengene fortsatt går til tiltak som ødelegger eller forringer natur. Det samme gjelder en rekke forslag til endringer i lover og regler, herunder endringer i plan- og bygningsloven, som vil føre til mer nedbygging av natur.

En grunnleggende utfordring og et problem i Norge er en sterkt sektorisert forvaltning. Dette vanskeliggjør helhetlige avveininger og prioriteringer mellom motstridende politiske mål, og er et stort hinder for en helhetlig og økosystembasert forvaltning. Det er derfor behov for at noen har et sektorovergripende samordningsansvar, slik den rollen Miljøverndepartementet ble tiltenkt ved etableringen på begynnelsen av 1970-tallet.

I tillegg til å ha en sektorisert forvaltning, overføres stadig mer av klima- og naturforvaltningsansvaret ned til kommune-nivå. Dette skjer til tross for at en rekke forskningsrapporter viser at mange kommuner ikke har kunnskap, kompetanse og kapasitet innenfor natur, friluftsliv, plan og lovverk. Evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAPLAN), viser at naturen, klimahensyn, vern av landskap og kulturmiljøer ikke blir ivare tatt på tilfredsstillende måte i kommunene. En utredning fra Telemarkforskning, påpeker at små kommuner (under 3000 innbyggere) har begrenset kapasitet og kompetanse for å ivareta viktige områder som samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling⁸. Videre viser rapporten at en betydelig andel av kommunene har gamle kommunale planer, noe som bidrar til at det gis mange dispensasjoner, og at styringen og forvaltningen blir mer tilfeldig. I tillegg påpekes det at en betydelig andel av kommunene ikke synes å ha god kapasitet til å utrede saker tilstrekkelig før de legges fram for politikerne. I tillegg opplever vi manglende kunnskap blant beslutningstakerne om konsekvensene av det beslutningen de tar.

Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet innenfor for fagfeltene klima og natur er avgjørende forutsetninger for hvordan bærekraftsmålene implementeres i regional og kommunal planlegging.

Måling/rapportering

En handlingsplan for bærekraft må ha konkrete, ambisiøse og forpliktende tiltak for alle sektorer. Det må være klare retningslinjer for rapportering for alle sektorer og det må få klare konsekvenser ved manglende måloppnåelse.

Det er avgjørende for en bærekraftig utvikling at målene nås og det må derfor få konsekvenser for den eller de sektorene som manglende rapportering og/eller måloppnåelse.

⁷ [Nordlandsforskning - Strekk i laget: En kartlegging av hvordan FN's bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging](#)

⁸ [Utredning små kommuner, 2019. Telemarkforskning](#)

Tiltak

For å sikre en bærekraftig utvikling er det avgjørende å erkjenne at naturkrisa er like stor og alvorlig som klimakrisa, og at disse henger sammen. Det må derfor prioriteres tiltak som er positive både for klima og for naturmangfoldet.

Viktige tiltak er:

- La hensynet til natur veie vesentlig tyngre i alle typer saker enn i dag. I dag er det altfor lett å prioritere andre interesser på bekostning av natur. Noe av problemet er at natur oppfattes som et gratis gode som vi kostnadsfritt kan forsyne oss av, og at det fortsatt er nok å ta av. Det er helt avgjørende at vi går bort fra denne tankegangen.
- Ha et lovverk som sikrer hensynet til naturgrunnlaget. Lovverket må derfor strammes inn av hensyn til naturen og ikke liberaliseres, slik det gjøres i dag. I de siste årene har vi sett en systematisk gjennomgang av og endring i lover, forskrifter, veileder og rundskriv, for å gjøre det lettere å bygge ned til ulike formål på bekostning av natur.
- Sikre tilstrekkelig natur- og planfaglig kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonene gjennom øremerkede midler.
- Utvikle og innføre nasjonale, regionale og kommunale arealregnskap, så vi vet hva vi har og hva vi eventuelt mister slik at vi kan bli arealnøytrale – til det trengs blant annet mer kartlegging av natur, kunnskaper om natur og om sammenhenger i natur.
- Fortsette å styrke bærekraftig vannforvaltning etter vannforskriften. Herunder sørge for gode rammebetingelser for vannkoordinatorer i vannområdene for å legge til rette for god koordinering og medvirkning inn i vannforvaltningen og mellom sektorer. Sørge for tilstrekkelig finansiering av tiltak for å forbedre tilstanden i de vannforekomster med moderat og dårlig økologisk tilstand slik at miljømålene nås. Samt sørge for tilstrekkelig finansiering og innsats for kunnskapsforbedring om vannforekomstenes økologiske og kjemiske tilstand slik at kunnskapen som legges til grunn for utarbeidningen av regionale vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram er i tråd med kravene i vannforskriften.
- Ha tilstrekkelig vern av alle typer natur.
- Ivareta og legge til rette for naturbaserte løsninger for klimatilpasning for å møte utfordringer som flom, skred, overvann, avrenning m.m. ved å sikre relevante naturområder. Naturbaserte løsninger er kostnadseffektive, særlig når man vurderer alle tilleggseffekter for samfunnet; ren luft, naturmangfold, bevaring av kulturminner og -miljø, landskap, helsegevinst, velvære og fritidsaktiviteter
- Foreta en helhetlig gjennomgang av behovet for og utbygging av fornybar energi hvor alternative energikilder veies opp mot hverandre og det bør legges betydelig vekt på potensialet for energieffektivisering og redusert forbruk, samt alternative energikilder.
- Restaurere ødelagt natur, for eksempel Oslofjorden der miljøtilstanden er katastrofal, både for naturmangfoldet og for friluftslivet. Blant annet som følge av manglende oppfølging av Aichimålene om å stoppe tapet av naturmangfold, går vi nå inn i FN's tiår for naturrestaurering.
- Ha forvaltning av øvrige naturarealer (ikke-vernedede arealer) som hindrer videre forringelse av naturens evne til å opprettholde seg selv og å levere naturgoder eller økosystemtjenester, noe som betyr at vi må:
 - sterkt redusere å bygge ned natur med hytter, veier, vindkraftanlegg m.m., og
 - høste av naturens overskudd på en måte som opprettholder artsmangfoldet, opplevelseskvalitetene og karbonlagring på lang sikt.
- Gi systematisk opplæring i hvordan drive uteskole

- Aktive læringsmetoder og naturen som læringsarena må bli en del av lærerutdanning og at det gis etterutdanning for de som allerede er i jobb. Disse læringsmetodene må også verdsettes på samme måte som klasseromsundervisning. Dette kan også føre til at flere menn ønsker å undervise på barneskolen.
- Gi skoler og barnehager tilgang til natur og utemøteplasser gjennom en bevist jobbing uteområder. Det bør være tilgang til natur og utemøteplasser.
- Grunnleggende opplæring av beslutningstakere/politikere på alle forvaltningsnivåer om sammenhenger mellom natur, klima og bærekraftig forvaltning.
- Sikre medvirkning fra sivilsamfunnet i beslutningsprosesser.

Annet

Som en del av arbeidet med bærekraftsmålene må det på plass en internasjonal naturavtale som ivaretar naturmangfoldet på en forpliktende måte, bygget på Aichi-målene. For å sikre en naturavtale i tråd med situasjonens alvor, må den norske regjeringen:

- være offensive, ambisiøse og aktive i arbeidet med avtalen,
- ikke godta tiltak eller en avtale som ikke forplikter,
- sørge for å få på plass gode rapporteringsrutiner og konsekvenser for manglende måloppnåelse.

Avslutningsvis er det selvsagt avgjørende at det settes av nok ressurser, både til arbeidet med selve med handlingsplanen for bærekraftsmålene, men ikke minst til oppfølging og gjennomføring av handlingsplanen i alle sektorer.

Med vennlig hilsen
Norsk Friluftsliv



Bente Lier
generalsekretær



Hans Erik Lerkelund
fagsjef naturforvaltning