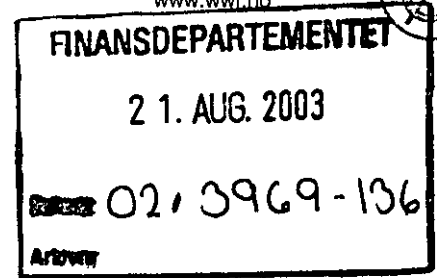




WWF-Norge

Kristian Augusts gate 7a
Pb 6784 St. Olavs plass
0130 OSLO
Norge

Tlf: 22 03 65 00
Direkte: 22 03 65 05
Faks: 22 20 06 66
sehaarklau@wwf.no
info@wwf.no
www.wwf.no



Finansdepartementet
v/avd. dir. Knut Thonstad
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref
02/369 Ø KnT

Vår ref
RHA/SEH

Dato
Oslo, 18.08.2003

WWF-Norges høringsinnspill til skisse av *Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling - Nasjonal Agenda 21*

WWF-Norge takker for Finansdepartementets invitasjon 20.06.2003 til å komme med høringsinnspill til Regjeringens skisse til *Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling - Nasjonal Agenda 21*. Forum for utvikling og miljø har levert et felles høringsinnspill til Nasjonal Agenda 21 (NA21), et innspill også WWF stiller seg bak. WWF ønsker med dette å gi mer utfyllende innspill på noen tema.

WWF har i flere omganger gitt innspill arbeidet med *Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling* (NSBU) og *Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling - Nasjonal Agenda 21* (NA21). Det er med stor skuffelse vi registrerer at ingen av WWFs 21 krav til prosess og innhold vedrørende Nasjonal Agenda 21 (jfr. WWFs innspill i januar 2003) er tilfredsstillende oppfylt i det foreliggende utkastet til NA21. Vi ønsker ikke å repetere våre tidligere skriftlige innspill i sin helhet, men viser til disse (NSBU innspill april 2002, og NA21 innspill i januar 2003) og ønsker at disse blir vurdert i arbeidet med NA21 fram mot framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 2004. I denne høringsrunden vil vi nyte oss med å kommentere noen få utvalgte aspekt ved skissa til NA21.

Utkastet eller den såkalte skissa framstår totalt sett som et meget mangelfullt dokument basert på en lite tilfredsstillende prosess, der høringsrunden er bemerkelsesverdig kort og i hovedsak lagt til sommerferien. Handlingsplanen mangler i de fleste tilfeller de grunnleggende elementer man venter å finne i et dokument med tittel "handlingsplan". Dette er utdypet i et vedlagte notatet.

WWF ønsker også å framheve noen klart positive elementer. Det faktum at Regjeringen har lagt fram en skisse til en *Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling - Nasjonal Agenda 21*, og at arbeidet har vært ledet av et statssekretærutvalg med Finansdepartementet i spissen er i seg selv positivt, særlig ettersom Norge brukte over 10 år på å ta tak i forpliktelsen fra Rio-toppmøtet om utarbeidelse av NA21 (Agenda 21, kap. 8.7). Regjeringen fortjener også ros for noen lovende styringsmessige grep i skissa, herunder:

- At Regjeringen signaliserer en forankring av det videre arbeidet med bærekraftig utvikling og NA21 på høyt politisk nivå, med Finansdepartementet i en sentral rolle.



WWF La barna arve en levende jord



100% recycled paper

Registrert som:
WWF-World Wide Fund for Nature
WWF-Fondo Mondiale per la Natura
WWF-Fondo Mundial para la Naturaleza
WWF-Fonds Mondial pour la Nature
WWF-Well Natur Fonds
Også kjent som World Wildlife Fund

- At Regjeringen foreslår etablering av et eget utvalg som skal etablere indikatorer for bærekraftig utvikling, og rapportere årlig på utviklingen i indikatorene og dermed danne grunnlag for vurdering av måloppnåelse.

Skissa inneholder også noen andre viktige og positive elementer og intensjoner. I innledningen (kap. 1.1) framhever Regjeringen noen sentrale aspekt for en NA21, bl a:

- *”Det er viktig at planen har mest mulig konkrete mål, ansvarsfordeling og oppfølgingsmekanismer, for å unngå store, langvarige og omfattende, men lite målrettede prosesser.”*
- *”Det er viktig å konsentrere oppmerksomheten om utvalgte hovedspørsmål innen bærekraftig utvikling for å være i stand til å være konkret og målrettet. En analyse av viktige utviklingstrekk kan bidra til et slikt fokus.”*
- *”Det er en fordel å knytte arbeidet med bærekraftig utvikling til sentrale politisk- økonomiske dokumenter og beslutninger for å unngå at bærekraft eller miljøvernpolitikk lever sitt eget liv på siden av disse prosessene.”*

I kap. 1.2 får Regjeringen fram at bærekraftig utvikling må forstås som en utvikling som dekker menneskelige behov globalt, både innen og mellom generasjoner. I kap. 1.3 finner vi tendenser til et globalt perspektiv når det gjelder ressursbruk i rike land. Skissa får fram det meget viktige poenget om at *”Det er en sentral utfordring å sikre en bærekraftig utvikling i produksjon og forbruk slik at det skapes økologisk rom for at utviklingslandene kan løftes opp økonomisk og sosialt.”* Videre pekes det på tapet av biologisk mangfold og menneskeskapt klimaendringer er blant som de mest sentrale utfordringer for menneskeheten.

I kap. 1.4.1 omtales sentrale og meget viktige handlingsprinsipper som *”forvalteransvaret”, ”føre-var”, ”økosystemtilnærming”, ”forurenseren betaler”, ”felles, men differensiert ansvar”, ”samordning av politikkområder”,* samt *”medansvar og felles innsats”*.

WWF synes det er positivt at disse elementene framheves i innledningen til handlingsplanen, noe som setter utfordringene for en NA21 inn i en relevant ramme. Det er bare så synd at handlingsplanen faller fullstendig igjennom når den selv skal prøve å følge opp disse elementene og prinsippene. Handlingsplanen har på ingen måte *”konkrete mål, ansvarsfordeling og oppfølgingsmekanismer”, ”en analyse av viktige utviklingstrekk”* som kan bidra til fokus mangler på de fleste felter, og man har på ingen måte klart å *”... knytte arbeidet med bærekraftig utvikling til sentrale politisk- økonomiske dokumenter og beslutninger ...”*

WWF synes videre det er oppsiktsvekkende at Regjeringen på flere felter går dramatisk tilbake på egen politikk, politikk som i noen tilfeller ble publisert senest kun for noen måneder siden, f eks i *St. meld. nr. 25 (2002-2003) Regjeringen miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* (for øvrig en melding som signaliserte revitalisering av miljøpolitikken) og i den noe eldre *St. meld. nr. 12 (2001-2002) Rent og rikt hav*. Biologisk mangfold, skogvern, fiske og oppdrett, energi og klima m.fl. er eksempler på ubegrunnede og alvorlige tilbakeskritt der Regjeringen ser ut til å ha gått i revers og med fullt trøkk på gasspedalen kjører over eksisterende regjeringspolitikk, tidligere stortingsvedtak og en rekke faglige anbefalinger. WWF forventer at Regjeringen, som et absolutt minimum, sikrer konsistens



WWF La barna arve en levende jord



100% recycled paper

Registrert som:
 WWF-World Wide Fund for Nature
 WWF-Fondo Mondiale per la Natura
 WWF-Fondo Mundial para la Naturaleza
 WWF-Fonds Mondial pour la Nature
 WWF-Welt Natur Fonds
 Også kjent som World Wildlife Fund

mellom sine egne dokumenter, og at NA21 reflekterer målsetninger som er fastsatt gjennom andre styringsdokumenter som stortingsmeldinger, strategier, handlingsplaner etc.

WWF anbefaler at Regjeringen sikrer og styrker de eksisterende positive elementene i skissa til nasjonal handlingsplan og videre anbefaler vi endringer både når det gjelder struktur og innhold.

Struktur

Vi tillater oss igjen å påpeke noen selvsagte elementer for en handlingsplan, og at anbefaler sterkt enn organisering av handlingsdelen med følgende punkter for de ulike tema:

- Konkrete mål, dvs. tall- og tidfestede mål på kort og lengre sikt¹
- En kort beskrivelse av status, utviklingstrender, utfordringer og muligheter, herunder om tilstand og utvikling på den aktuelle sektor i dag er bærekraftig eller ikke
- Hvilke tiltak som kan iverksettes og virkemidler som kan brukes for å nå målene, og en kort beskrivelse av målgrupper
- Hvem som er administrativt ansvarlig for å gjennomføre tiltakene og iverksette virkemidler
- Hvor mye tiltak og virkemiddelbruk koster (evt. hvor store inntekter som ventes) og hvem som er ansvarlig for å skaffe til veie nødvendige ressurser
- Hvem som er ansvarlig for oppfølging i form av bl a overvåking, evaluering og revisjon, og hvordan og når denne oppfølgingen skal skje

Innhold

WWF mener handlingsplanen:

- Må klart uttrykke hva som er hovedmålene ved prosessen og handlingsplanen
- Må diskutere hovedutfordringene for Norge når det gjelder bærekraftig utvikling og hvilke viktige strategiske vegvalg som må gjøres
- Må, som et tverrsektorielt styringsdokument, klart gis prinsipiell forrang over andre styringsdokumentet. Forholdet til ulike andre styringsdokumenter må beskrives og klargjøres, bl a koblinger til statsbudsjettet.
- Ikke kun skal ramse opp gamle mål, men noen nye mål må inn på viktige områder samt at viktige sentrale mål må konkretiseres. På felter der Regjeringen har lagt fram stortingsmeldinger om sin politikk eller det finnes meldinger, strategier, handlingsplaner etc bør NA21 ikke være mindre konkret enn gjeldende dokumenter.
- Må konkretisere oppfølging, herunder overvåking, evaluering og revisjon, av NA21.

¹ På områder der slike kvantitative og tidfestede mål ikke er mulig å definere, er det et minimumskrav at man slår fast i hvilken retning utviklingen skal gå og så langt som mulig beskriver hvor raskt. Eventuelt må handlingsplanen i det minste si hvordan mål skal defineres og når. Vi forventer også at prinsippet i den nordiske strategien om at det nordiske landet med høyest ambisjonsnivå på et tema legger listen for de andre landene følges opp av regjeringen. Vi forventer også at prinsippene som nordiske statsministre aksepterte for en bærekraftig nordisk region, 9 november 1998 i Oslo, reflekteres.



La barna arve en levende jord



100% recycled paper

Registrert som:
WWF-World Wide Fund for Nature
WWF-Fondo Mondiale per la Natura
WWF-Fondo Mundial para la Naturaleza
WWF-Fonds Mondial pour la Nature
WWF-Welt Natur Fonds
Også kjent som World Wildlife Fund

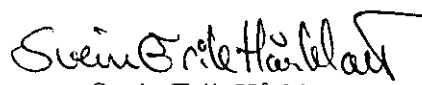
For noen utvalgte områder som biologisk mangfold, skogforvaltning, fiske og oppdrett og miljø i bistanden inneholder vedlagt notat mer detaljerte anbefalinger i tråd med bl a andre styringsdokumenter og internasjonale forpliktelser.

Skulle det være spørsmål, kommentarer, behov for presiseringer eller innspill på andre tema, ta gjerne kontakt.

Med vennlig hilsen



Rasmus Hansson
generalsekretær



Svein Erik Hårklau
rådgiver miljø og utvikling

Vedlegg:

Notat: WWF-Norges høringsinnspill til skisse av *Nasjonale handlingsplan for bærekraftig utvikling - Nasjonal Agenda 21*

Kopi:

Forum for utvikling og miljø, v/ daglig leder Morten Eriksen



La barna arve en levende jord



100% recycled paper

Registrert som:
WWF-World Wide Fund for Nature
WWF-Fondo Mondiale per la Natura
WWF-Fondo Mundial para la Naturaleza
WWF-Fonds Mondial pour la Nature
WWF-Weit Natur Fonds
Også kjent som World Wildlife Fund



WWF-Norge

Kristian Augustsgate 7a
Pb 6784 St. Olavs plass
0130 OSLO
Norge

Tlf: 22 03 65 00
Direkte: 22 03 65 05
Faks: 22 20 06 66
sehaarklau@wwf.no
info@wwf.no
www.wwf.no

NOTAT

Til:	Finansdepartementet, v/avd.dir. Knut Thonstad	Dato:	Oslo, 18.08.2003
Fra:	WWF-Norge, v/gen.sek. Rasmus Hansson		
Emne:	WWF-Norges høringsinnspill til skisse av <i>Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling - Nasjonal Agenda 21</i>		
Kopi til:	Forum for utvikling og miljø, v/dagl.led. Morten Eriksen		

INNHold

1.	INNLEDNING.....	2
2.	STRUKTUR I HANDLINGSPLANEN	2
2.1.	Grunnleggende krav til en handlingsplan, nok en gang.....	2
2.2.	Handlingsplan i forhold til analysedel	4
3.	HANDLINGSPLANENS INNHold.....	6
3.1.	Forankring på høyt politiske nivå og styringsmekanismer	6
3.1.1.	Politisk forankring	6
3.1.2.	Indikatorutvalg.....	6
3.1.3.	Forhold til andre styringsdokumenter.....	7
3.2.	Overordnet mål og hovedutfordringer	7
3.3.	Overordnede prinsipper for bærekraftig utvikling	8
3.4.	Kapittel 1.5 Politikk for bærekraftig utvikling	8
3.4.1.	Kapittel 1.5.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom.....	8
3.4.2.	Kapittel 1.5.3 Biologisk mangfold og kulturminner	9
3.4.3.	Kapittel 1.5.4 Naturressurser.....	11
3.5.	Noen andre elementer	13
3.5.1.	Et par lysglimt.....	13
3.5.2.	Arktis og nordområdene.....	13
3.5.3.	Miljø i bistanden: Miljø for utvikling.....	14
3.6.	Oppfølging av <i>Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling</i>	14
	REFERANSER	15



WWF La barna arve en levende jord

1. INNLEDNING

WWF-Norge har i flere omganger gitt innspill arbeidet med *Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling* (NSBU) og *Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling – Nasjonal Agenda 21* (NA21). Det er med stor skuffelse vi registrerer at ingen av WWFs 21 krav til prosess og innhold vedrørende Nasjonal Agenda 21 (jfr. WWFs innspill i januar 2003) er tilfredsstillende oppfylt i det foreliggende utkastet eller skisse til NA21. Vi ønsker ikke å repetere våre tidligere skriftlige innspill i sin helhet, men viser til disse (NSBU innspill april 2002, og NA21 innspill i januar 2003) og ønsker at disse blir vurdert i arbeidet med NA21 fram mot framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 2004. I denne høringsrunden vil vi nøye oss med å kommentere noen få utvalgte aspekt ved skissa til NA21. WWF-Norge har også underskrevet et høringsinnspill i regi av Forum for utvikling og miljø.

WWF har flere forslag til forbedring av struktur, særlig med hensyn til del 1 – handlingsplanen for bærekraftig utvikling. Disse forslagene sammenfaller med grunnleggende elementer for en handlingsplan og det som den norske delegasjonen kjempet for at skulle inn i handlingsplanen (Plan of implementation) under WSSD-prosessen i 2002 og på det tidspunkt mente var viktige elementer i en handlingsplan for bærekraftig utvikling. Videre har WWF kommentarer og forslag til selve innholdet av NA21, med vekt på styringsmekanismer, biologisk mangfold, skogforvaltning, fiske og oppdrett og miljø i bistanden.

Vårt høringsinnspill tar også opp positive elementer i skissa til handlingsplan vi mener det er viktig å sikre og styrke i det videre arbeidet. WWF synes også det faktum at Regjeringen har lagt fram en skisse til en *Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling – Nasjonal Agenda 21*, og at arbeidet har vært ledet av et statssekretærutvalg med Finansdepartementet i spissen, i seg selv er positivt, særlig ettersom Norge brukte over 10 år på å ta tak i forpliktelsen fra Rio-toppmøtet om utarbeidelse av NA21 (Agenda 21, kap. 8.7).

Som bl a OECD har påpekt i gjennomgang av norsk miljøpolitikk (OECD 1993, 2001a) er det et klart behov for å omsette overordnede nasjonale mål til spesifikke mål for ulike sektorer, og gode intensjoner til faktisk handling. WWF mener det er på høy tid dette skjer, og mener NA21 er en gylden mulighet i så måte.

2. STRUKTUR I HANDLINGSPLANEN

2.1. Grunnleggende krav til en handlingsplan, nok en gang...

En handlingsplan for bærekraftig utvikling skal være en overordnet plan for det norske samfunn, en plan for hvordan man skal sikre en bærekraftig utvikling i Norge. Denne planen skal være retningsgivende for utviklingen av det norske samfunnet framover. Rio-toppmøtet og Agenda 21 uttalte klart og tydelig at harmonisering av ulike sektorplaner, økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn er et nøkkelement i arbeidet med en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling (Agenda 21: 8.7). Det er derfor viktig at en handlingsplan er konkret, klar og forpliktende.

Del 1 – handlingsplan for bærekraftig utvikling, særlig kapittel 1.5 *Politikk for en bærekraftig utvikling*, framstår som uryddig og lite fokusert, lite konkret og ikke handlingsrettet. Denne delen av



handlingsplanen ser ut som en mer eller mindre tilfeldig blanding av noen gamle mål, gode intensjoner, tiltak, virkemidler og ligger langt fra det vi forventer av en sektorovergripende handlingsplan som skal være klargjørende og legge rammene for utviklingen av et bærekraftig Norge.

WWF forventer en kraftig opprydding og innstramming av strukturen i handlingsplanen. Visse minimumskrav til handlingsplan må oppfylles. Dette er elementer statssekretærutvalget har fått flere innspill på tidligere. Disse minimumskravene kjempet også Norge for under fjorårets verdenstoppmøte om bærekraftig utvikling (WSSD/Rio+10). Dersom ikke handlingsplanen blir vesentlig forbedret blir forholdet mellom NA21 på den ene siden og stortingsmeldinger som *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* og *Et rent og rikt hav* på den andre siden som forholdet mellom "sabotasjelandene" USA, Australia m fl og progressive land som Norge og Sveits i WSSD-prosessen i fjor.

På bakgrunn av dagens uheldige praksis i staten med hensyn til utforming og bruk av mål og handlingsplaner tillater vi oss å konstatere noen selvsagte elementer for en handlingsplan. Strukturen WWF anbefaler statssekretærutvalget å benytte er ikke ulik Regjeringens egen og mer logiske struktur benyttet i den ferske stortingsmelding nr. 25 (2002-2003) om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, en stortingsmelding som dekker store deler av miljødimensjonen ved bærekraftig utvikling (men som ennå ikke er behandlet i Stortinget).

For de ulike tema mener WWF handlingsplanen må inneholde:

- Konkrete mål, dvs. tall- og tidfestede mål på kort og lengre sikt¹
- En kort beskrivelse av status, utviklingstrender, utfordringer og muligheter, herunder om tilstand og utvikling på den aktuelle sektor i dag er bærekraftig eller ikke
- Hvilke tiltak som kan iverksettes og virkemidler som kan brukes for å nå målene, og en kort beskrivelse av målgrupper
- Hvem som er administrativt ansvarlig for å gjennomføre tiltakene og iverksette virkemidler²
- Hvor mye tiltak og virkemiddelbruk koster (evt. hvor store inntekter som ventes) og hvem som er ansvarlig for å skaffe til veie nødvendige ressurser⁵
- Hvem som er ansvarlig for oppfølging i form av bl a overvåking, evaluering og revisjon, og hvordan og når denne oppfølgingen skal skje

WWF anbefaler sterkt at denne strukturen benyttes og at disse elementene blir inkludert for de tema som diskuteres i handlingsplanen (f eks biologisk mangfold, fiske og oppdrett, skog, klima, energi, etc). Det ser ut som en slik logisk og fastere struktur var i tankene til statssekretærutvalget ettersom

¹ På områder der slike kvantitative og tidfestede mål ikke er mulig å definere, er det et minimumskrav at man slår fast i hvilken retning utviklingen skal gå og så langt som mulig beskriver hvor raskt. Eventuelt må handlingsplanen i det minste si hvordan mål skal defineres og når. Vi forventer også at prinsippet i den nordiske strategien om at det nordiske landet med høyest ambisjonsnivå på et tema legger listen for de andre landene følges opp av regjeringen. Vi forventer også at prinsippene som nordiske statsministre aksepterte for en bærekraftig nordisk region, 9 november 1998 i Oslo, reflekteres.

² Som et overordnet styringsdokument er det avgjørende med tildeling av ansvar, administrativt så vel som økonomisk. En klar fordeling av roller er et av de viktigste elementene ved NA21, og et område der det ikke akkurat hersker stor klarhet mellom ulike departementer og etater (jfr. Statskonsult 2001, 2003). På områder der ansvar ikke kan fordeles uten videre, bør man skissere en prosess og en tidsramme for at dette gjøres.



skissa i innledningen (kap. 1.1) framhever at "Det er viktig at planen har mest mulig konkrete mål, ansvarsfordeling og oppfølgingsmekanismer, for å unngå store, langvarige og omfattende, men lite målrettede prosesser." Dessverre bommer skissa grovt i forsøket på å oppfylle dette.

2.2. Handlingsplan i forhold til analysedel

Handlingsplanen er etter WWFs syn den viktigste delen av NA21, og den som trenger mest bearbeiding videre. Analysedelen har likevel en meget viktig rolle å fylle ettersom et grunnleggende element for en velbegrunnet og effektiv handlingsplan er et godt faktagrunnlag. Innledningen (kap. 1.1) i skissa framhever også at "Det er viktig å konsentrere oppmerksomheten om utvalgte hovedspørsmål innen bærekraftig utvikling for å være i stand til å være konkret og målrettet. En analyse av viktige utviklingstrekk kan bidra til et slikt fokus."

Skissa har en analysedel som utgjør vel halvparten av dokumentet. WWF mener dette er en for stor andel av dokumentet, og mye av materialet kan med fordel plasseres i vedlegg. Store deler av informasjonen under 2.1 *Viktige internasjonale trender og utfordringer* er nærmest avskrift fra ulike rapporter fra nasjonale eller internasjonale institusjoner og organisasjoner. Dette er informasjon som i stor grad er tilgjengelig fra andre kilder og bør derfor vies begrenset plass i hoveddokumentet av NA21.

Når det gjelder analyse av *Viktige utfordringer for Norge* (kap. 2.2) er beskrivelsen svært mye kortere og mangelfull. I stedet for en faktisk analyse og vurdering av tilstand og trender er denne delen mer en oppramsing av generelle trekk ved tilstanden for ulike områder. Dette reduserer verdien av materialet som bakgrunn for handlingsplanen betydelig. Det gjør det også vanskelig eller umulig å lage logiske koblinger mellom analyse og foreslåtte mål og tiltak, noe som undergraver tillit til de tiltak som eventuelt er foreslått. Skissa har heller ikke koblinger mellom de områder det slås fast at trendene er negative eller usikre og tiltak i handlingsplanen for å snu disse negative trendene eller skaffe informasjon som gjør oss i stand til å bedre vurdere de usikre trendene. Analysen sier heller ingenting om status eller trender slik vi ser de i dag er bærekraftig, verken for de områder der trendene er negative, usikre eller positive. Dette må jo sies å være en vesentlig element nå man skal lage en handlingsplan for bærekraftig utvikling.

Videre vil analysedelen her bli mer meningsfull om man har et mer bevist og konsistent forhold til absolutte og relevante størrelser, samt kan gi en mer nyansert presentasjon av informasjon i forhold til geografisk og tidsmessig variasjon i de ulike forhold og parametere som diskuteres. Dette vil være en forutsetning for et troverdig grunnlag for en handlingsplan.

Den overfladiske beskrivelsen i kapittel 2.2 *Viktige utfordringer for Norge* utelater flere sentrale tema. Blant de tema som er omtalt i handlingsplanen har man ikke informasjon om skogbruk, jordbruk, fiskeri og oppdrett, og meget lite informasjon om f.eks energi og klima. Man må spørre seg om relevansen av denne såkalte analysen på mindre enn to sider for handlingsplanen som bør fokusere på konkret handling for bærekraftig utvikling i Norge.

Under (se kap. 3) beskrives en del mangler som bør tas inn i både handlingsplan og analysedel. Uten en inkludering av disse og andre sentrale bærekraftsområder vil handlingsplanen framstå som selektiv



i utvalget av informasjon og misvisende når det gjelder dagens miljøsituasjon, –trender og utfordringer.

Deler av *Del 2 – Analyse* mangler helt analytisk preg men er i stedet enn litt rotete opprømsing av generell kunnskap, tidligere uttalte intensjoner og beskrivelse av hva norske myndigheter har gjort. Tidvis presenteres målsetninger som hører hjemme i handlingsplanen og ikke i analysedelen, og tidvis er det overlapp mellom del 1 og del 2:

WWF foreslår at *Del 2 – Analyse* strammes betydelig opp gjennom en klarere struktur, gjøres mye mer analytisk, i større grad vektlegger de store bærekraftutfordringene i Norge og presenterer informasjon av større relevans for det som diskuteres og foreslås i handlingsplanen. Omfattende bakgrunnmateriale, som kan være relevant og viktig, bør plasseres i vedlegg.

WWF anbefaler også at mindre deler av analyse materialet flyttes fram til handlingsplanen. Viktig informasjon bør inngå i en kort beskrivelse av status, utviklingstrender, utfordringer og muligheter, herunder om den tilstand og utvikling vi ser på den aktuelle sektor er bærekraftig eller ikke. Dette vil være viktig som en bakgrunn og ramme for mål, tiltak, ansvarsfordeling, indikatorer etc.

En konstruktiv og vellykket prosess for arbeidet med bærekraftig utvikling er avhengig av en felles forståelse av hva som er den faktiske situasjonen, problemer, muligheter og utfordringer. Den norske Regjering har innsett viktigheten av et godt og omforent faktagrunnlag for å løse miljø- og bærekraftsutfordringer internasjonalt, der Norge har jobbet hardt for å få opprettet en internasjonal vitenskapskomité (Intergovernmental Panel on Global Environmental Change, IPEC) under FNs miljøprogram, UNEP. Et godt faktagrunnlag er også avgjørende for indikatorarbeidet. WWF er forundret over at Regjeringen ikke synes å ta fakta- og analysegrunnlaget for tiltak i Norge like alvorlig som internasjonalt, på tross av at Regjeringen vektlegger at oppfølging av bærekraftsutfordringer nettopp må skje nasjonalt.

Analysedelen av dokumentet kan med fordel ta i bruk av scenarioer (med tilhørende forutsetninger) som et hjelpemiddel i definering av tiltak, planlegging og beslutningstaking. WWF mener at i arbeidet med handlingsplanen bør det utarbeides framskrivninger (ekstrapoleringer) av kjente trender og utviklingstendenser, samt alternative scenarioer for å illustrere noen sentrale vegvalg Norge står ovenfor.

Selv om et godt informasjonsgrunnlag er viktig for arbeidet med handlingsplanen bør hoveddelen av det plasseres i vedlegg til det separate handlingsplandokumentet (ikke i nasjonalbudsjettet). WWF støtter her statssekretærutvalget i at kun de viktigste elementene fra handlingsplanen inkluderes i nasjonalbudsjettet. WWF mener at det bør opprettes et nettsted der den etter hvert trølig store informasjonsmengden som er del av eller grunnlag for handlingsplanen er lett tilgjengelig.



3. HANDLINGSPLANENS INNHOLD

3.1. Forankring på høyt politiske nivå og styringsmekanismer

3.1.1. Politisk forankring

Internasjonale retningslinjer (f eks fra FN, OECD) for utvikling av slike prosesser og handlingsplaner, erfaring fra nasjonalt og lokalt Agenda 21 arbeid i inn- og utland, samt generell erfaring fra planleggingsprosesser, tilsier at uten forankring og eierskap på høyt politisk nivå vil man ikke få effektiv gjennomføring av den handlingsplanen man ender opp med. Handlingsplanen med mål, prinsipper og virkemidler forblir i periferien av framtidig beslutningstaking i stedet for en plan for har prinsipiell forrang når målkonflikter oppstår. OECD (2001b) framhever at et forpliktende og sterkt politisk engasjement er avgjørende for å oppnå den sektorintegreert styring som er nødvendig for å underbygge bærekraftig utvikling. Dette må komme fra de høyeste styringsnivåene og bli omfavnet av statsminister, så vel ministre for økonomi og finans, sosial velferd, helse og miljø.

WWF synes det er positivt at Regjeringen signaliserer en forankring av det videre arbeidet med bærekraftig utvikling og NA21 på høyt politisk nivå, med Finansdepartementet i en sentral rolle. WWF støtter en klar, langvarig og politisk og institusjonell forankring i det eksisterende eller et modifisert statssekretærutvalg eller et statsrådutvalg. Finansdepartementet bør ha en sentral rolle også i det videre arbeidet. Vi går ut fra at andre statssekretærer og/eller statsråder vil bli innkalt etter behov som representanter for andre departementer enn de som er representert i dagens statssekretærutvalg. WWF forventer også at statsministeren, ulike departements statsråder og andre sentrale politikere viser interesse og går foran i arbeidet for å utvikle handlingsplanen for bærekraftig utvikling.

3.1.2. Indikatorutvalg

WWF ser meget positivt på at Regjeringen foreslår etablering av et eget utvalg som skal etablere indikatorer for bærekraftig utvikling, og rapportere årlig på utviklingen i indikatorene. Meningsfull oppfølging av handlingsplanen krever at definerte mål kobles til indikatorer som måler endringer i status og utviklingstrender. Dette vil være grunnlag for vurdering av måloppnåelse, effekt av tiltak og virkemidler og evt. korrigerende av tiltak og virkemidler, eller iverksetting av nye tiltak der det er nødvendig.

Sammensetning og mandat for indikatorutvalget er ikke definert i skissa til NA21. WWF ser det som viktig at indikatorutvalget får en uavhengig stilling i forhold til statssekretærutvalget, eller eventuelt andre som skal lede arbeidet med NA21 framover. Indikatorutvalget bør ha en bredere representasjon enn dagens statssekretærutvalg, herunder representanter for forskningsmiljøer, næringsliv og frivillige organisasjoner. WWF vil nevne vår *Living Planet Report*, med bl a Living Planet Index og en rekke tematiske indikatorer, som organisasjonen gir ut regelmessig i denne sammenheng (vedlagt forrige runde innspill, januar 2003), og vi stiller gjerne opp med innspill i forbindelse med indikatorarbeidet.

Arbeidet med indikatorer må sees i sammenheng med eksisterende arbeid nasjonalt så vel som internasjonalt (f eks OECD, FN, Nordisk Ministerråd). Indikatorene må selvsagt kobles tett til de mål som formuleres i handlingsplanen, både på overordnet nivå og på mer detaljert nivå. Vi forutsetter at de årlige rapportene blir lagt fram på et tidspunkt som er egnet for å skape konstruktiv debatt om framdrift i arbeidet med handlingsplanen, f eks i forkant av framleggelse av statsbudsjettet.



3.1.3. Forhold til andre styringsdokumenter

Et kritisk punkt som dessverre er svært uklart i skissa til NA21 er forholdet mellom NA21 og andre styringsdokumenter. I innledningen (kap. 1.1) er Regjeringen selv inne på viktigheten av dette når den skriver: *"Det er en fordel å knytte arbeidet med bærekraftig utvikling til sentrale politisk- økonomiske dokumenter og beslutninger for å unngå at bærekraft eller miljøvernpolitikk lever sitt eget liv på siden av disse prosessene."*

Norsk (og internasjonal) politikk har et mangfold av sektorspesifikke og tverrsektorielle målsetninger. Det er umulig å unngå målkonflikter. Den nasjonale handlingsplanen bør klart indikere et målhierarki, der målsetningen om bærekraft og avledede mål må ha forrang ovenfor andre mål. WWF forventer at handlingsplanen integreres med og har prinsipiell forrang over andre sentrale styringsdokumenter med hensyn til grunnprinsipper, mål og prioriteringer. Dette er vesentlig forskjellig fra dagens praksis der økonomiske størrelser og budsjetter i praksis er styringsprinsipp. En konfliktløsningsmekanisme når ulike mål strider mot hverandre bør også indikeres.

WWF mener også det må etableres mekanismer for en "bærekraftssjekk", en rutine i forvaltningen der strategier, planer, langtidsprogrammet og budsjetter (statsbudsjettet inkludert) sjekkes mot et sett kriterier for å sikre at den aktuelle prosess, dokument eller vedtak ikke er i konflikt med nedfelte mål for en bærekraftig utvikling. På denne måten kan man bidra til velinformerte og rasjonelle avveieringer som støtter opp om en bærekraftig utvikling, og man kan sikre effektiv ressursbruk ved at ulike beslutninger gjensidig støtter hverandre eller i alle fall ikke slår hverandre i hjel.

WWF mener altså at NA21 som et tverrsektorielt styringsdokument må gis prinsipiell forrang over andre styringsdokumenter. I forholdet til miljødimensjonen av bærekraftig utvikling er en presisering av forholdet til stortingsmeldingene om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand særlig interessant. Ettersom NA21 skal legges fram på samme tid som statsbudsjettet og siden bærekraftig utvikling er det overordnede målet for den norske samfunn (og verdenssamfunnet) er forholdet til statsbudsjettet og dets poster særlig interessant og viktig. I skissa til NA21 er beskrivelsen av dette forholdet fraværende. WWFs forslag til struktur (se over) framhever viktigheten av å definere økonomisk ansvar for tiltak og virkemidler, noe som bør kobles til statsbudsjettet der det er relevant (og det er ofte). Siden ingen handlingsplan kan gjennomføres uten et finansielt grunnlag, og det må derfor jobbes for å koble poster i statsbudsjettet til ulike deler av NA21.

I forhold til statsbudsjettet ønsker WWF også å påpeke at det ikke er nok kun å mobilisere ressurser og fordele inntekter for prosjekter og aktiviteter som er en del av NA21. Finansielle mekanismer generelt må internalisere miljømessige så vel som sosiale kostnader for at samfunnet skal bevege seg i en bærekraftig retning, ellers vil markedsmekanismene i dag undergrave en Nasjonal Agenda 21. Omlegging i retning av en bærekraftig utvikling vil ha store konsekvenser for statens egne utgifter og inntekter, noe som må utredes.

3.2. Overordnet mål og hovedutfordringer

WWF er bekymret over at verken formålet med den nasjonale handlingsplanen eller hvordan man skal komme til målet er kommet klart fram. Dette er en forutsetning for at alle involverte parter skal jobbe



i samme retning. Vi frykter at berørte interesser i dag har svært ulike forventninger til prosessen, har meget ulike oppfatninger om hva prosessen faktisk skal lede til og en klart ulik oppfatning av hva som er bærekraftige/ikke-bærekraftige tilstander og utviklingstrender.

Skissa til handlingsplan mangler en oversikt over hovedutfordringene det norske samfunn står ovenfor i arbeidet for en bærekraftig utvikling. I innledningen (kap. 1.1) legger skissa til grunn et meget fornuftig prinsipp om å fokusere på noen sentrale problemstillinger når det står: *"Det er viktig å konsentrere oppmerksomheten om utvalgte hovedspørsmål innen bærekraftig utvikling for å være i stand til å være konkret og målrettet. En analyse av viktige utviklingstrekk kan bidra til et slikt fokus."* WWF ønsker at statssekretærutvalget følger opp sine egne intensjoner og anbefalinger her.

3.3. Overordnede prinsipper for bærekraftig utvikling

I kap. 1.4.1 i skissa omtales sentrale og meget viktige handlingsprinsipper som *"forvalteransvaret"*, *"føre-var"*, *"økosystemtilnærming"*, *"forurenseren betaler"*, *"felles, men differensiert ansvar"*, *"samordning av politikkområder"*, samt *"medansvar og felles innsats"*. Dette er bra som en innledning og ramme for handlingsplanen. Det er imidlertid et stort problem at skissa til NA21 på ingen måte klarer å anvende disse prinsippene og konkretisere hva som må gjøres på ulike områder i lys av disse prinsippene. WWF anbefaler at NA21 beholder og styrker prinsippene som alt er inkludert, og at disse legges til grunn når handlingsplanen videreutvikles slik at konkretisering av mål, tiltak og virkemidler baseres seg på disse prinsippene og ikke står i motstrid med dem (som er situasjonen i dag).

3.4. Kapittel 1.5 Politikk for bærekraftig utvikling

Kapittel 1.5 tar opp flere av de mest sentrale sektorer og tema som er viktige for et bærekraftig Norge og norsk innsats internasjonalt. Dette synes WWF er bra. Dessverre mangler flere tema og områder, og enkelte områder er i substans meget mangelfullt omtalt. Det er påfallende at noen sentrale problemstillinger er utelatt eller så stemoderlig behandlet, i stor grad problemstillinger knyttet til enkelte tunge næringssektorer.

3.4.1. Kapittel 1.5.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Omtalen av arbeidet for en bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse internasjonalt bommer når det gjelder å ta inn over seg essensen fra fjorårets verdenstoppmøte i Johannesburg (WSSD/Rio+10), på tross av at norske myndigheter var en av de mest aktive drivkreftene i denne prosessen. Toppmøtet slo fast, klarere enn noen gang før, de grunnleggende sammenhengene mellom fattigdom og naturressurser/miljø. Fattigdomsbekjempelse må skje innenfor en økologisk bærekraftig utvikling. Det er de fattigste befolkningsgruppene som i størst grad er direkte avhengig av naturressurser og miljøtilstand i omgivelsene, og som blir først og hardest rammet av miljøødeleggelser. I særlig stor grad gjelder dette Norges hovedsamarbeidsland i Afrika, som er blant de desidert fattigste i verden. Dette betyr at, i tråd med anbefalingene og forpliktelsene fra WSSD, at bærekraftig naturressursforvaltning og miljø må prioriteres høyere i norsk utviklingssamarbeid. WWF mener dette bør reflekteres klarere i NA21, så vel som i Regjeringen handlingsplan for fattigdomsbekjempelse (som ble lagt fram før toppmøtet).



WWF foreslår at under *Regjeringens hovedmål* presiseres formuleringen som følger: "*Regjeringen vil føre en utviklingspolitikk der fattigdomsbekjempelse innenfor rammene av en økologisk bærekraftig utvikling står i sentrum.*" (foreslått ny tekst er understreket). Videre er det viktig at man under *Bidrag til bedre nasjonale rammebetingelser i utviklingslandene* framhever viktigheten av å styrke miljø og naturressursforvaltning i nasjonale fattigdomsstrategier.

3.4.2. Kapittel 1.5.3 Biologisk mangfold og kulturminner

Omtalen av biologisk mangfold i skissa til NA 21 er, som den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling (UD 2002), svært mangelfull og framhever ikke de sentrale utfordringene man står ovenfor i Norge på feltet. Disse manglene finnes på tross av at biologisk mangfold er et hovedsatsingsområde i den nordiske strategien (Nordic Council of Ministers 2001), en strategi som skissa til NA21 sier skal følges opp i Norge. Den nordiske strategien framhever at det er helt nødvendig å stanse tapet av biologisk mangfold og peker ut satsingsområder, herunder områder der Norge klart bryter internasjonale forpliktelser (f eks forpliktelser under konvensjonen om biologisk mangfold – CBD - om å unngå skader fra fremmede arter, der norske myndigheter f eks planter nye treslag og ikke iverksetter tiltak mot introduserte arter i tråd med internasjonale forpliktelser). NA21 kunne med fordel vise til mål i stortingsmelding om biologisk mangfold (St.meld. nr. 42 (2000-2001)) og Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (St.meld. nr. 25 (2002-2003)) på flere områder.

Med ett unntak er Regjeringens "satsninger" innen biologisk mangfold i NA21 en liste av noen gamle og lite forpliktende målsetninger. Listen mangler de viktigste elementene, og for flere av elementene som er omtalt går regjeringen tilbake på allerede foreslåtte mål. Et viktig unntak er at Regjeringen vil "*Stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010.*" Dette ambisiøse målet støtter WWF og det bør beholdes i NA21. Men handlingsplanen sannsynliggjør på ingen måte hvordan dette skal gjøres, faktisk vil flere av målene og tiltakene i skissa til NA21 bidra til at man ikke når dette målet (se bl a omtale av skog og fiske/oppdrett under).

Mangler inkluderer en rekke internasjonale forpliktelser under f eks konvensjonen om biologisk mangfold (herunder vedtak under seks partsmøter), samt Ramsar-, Bern-, Bonn-konvensjonene m. fl. En helt grunnleggende mangel er det faktum at Norge, over 10 år etter at landet var pådriver i etableringen av CBD, ennå ikke har gjort noen lovmessig oppfølging av internasjonale biomangfoldforpliktelser som CBD. Vi mener at NA21 som et absolutt minimum må ta opp disse problemstillingene. Det vil også være naturlig å nevne biomangfoldlovutvalget som nå jobber for å foreslå en biomangfoldlov, en lov som skal ta tak i en rekke svakheter og mangler ved dagens lovverk. Denne lova må knesette de overordnede (og sektorovergripende) prinsippene og rammene for vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, og lova bør gjelde både på land og til havs. Dette må reflekteres i NA21.

På tross av at Norge har store dokumenterte biomangfoldverdier til havs, og store deler av havbunnen ennå ikke er kartlagt (men man venter å dokumentere nye store verdier), omtales ikke marint biologisk mangfold. Regjeringen har lagt fram en god stortingsmelding om marine områder ("*Rent og rikt hav*") og bør derfor styrke omtalen av biologisk mangfold i marine områder i NA21 i tråd med denne stortingsmeldingen.



WWF mener også at Regjeringens liste over satsningsområder må omfatte å "iverksette tiltak mot fremmede arter" i tråd med Norges internasjonale forpliktelser, og at "truede arter skal gjenoppbygges til levedyktige bestander", noe som selvsagt bare gjelder naturlig forekommende arter.

Blant de omtalte elementene der Regjeringen går tilbake på allerede foreslåtte målsetninger ønsker vi å dra fram norsk skogvern og -forvaltning. Man viser i skissa til gjennomføringen av verneplanen for barskog og framstiller det som skogvernet i Norge da er ferdigstilt. Formuleringene i skissa til NA21 er et stort tilbakeskritt fra Regjeringens egen stortingsmelding nr. 25 (2002-2003) om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. NA21 må som et minimum reflektere denne stortingsmeldingen og da reflektere forskningens anbefalinger innen skogvern som st.meld. nr. 25 viser til, noe som tilsier vern av 4,5 % av det produktive skogarealet og omfatter derfor mye mer enn barskogplanen. Særlig relevant i denne sammenheng er to rapporter fra NINA og SKOGFORSK: NINA fagrapport 54 *Evaluering av skogvernet i Norge* (april 2002), og NINA oppdragsmelding 769 *Liste over prioriterte mangler ved skogvernet* (januar 2003).

Når det gjelder skog vil vi videre framheve at punktet om at Regjeringen vil "Overvåke og kartlegge biologisk mangfold..." ikke samsvarer med Regjeringens forslag knyttet til "Miljøregistreringer i skog" (MIS). Dette systemet (MIS) registrer ikke arter eller naturtyper og gir dermed ikke den informasjon man trenger for kartlegging og overvåking. Videre vil MIS av samme grunn ikke gi grunnlag for å overvåke oppnåelse av målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010, noe som er alvorlig når ca halvparten av norske "rødlistearter" befinner seg i skog.

Handlingsplanen må slå fast og konkretisere at Norge skal ta vare på et representativt utvalg av norsk natur, ville planter og dyr samt deres leveområder, for fremtidige generasjoner, på land, i ferskvann og til havs. Naturtyper, arter og varianter Norge har et særlig internasjonalt ansvar må prioriteres særskilt.

Vi forventer at bærekraftig bruk av biomangfold konkretiseres i form av etterprøvbare nasjonale målsetninger. Areal- og naturressursforvaltning er nært koblet til bevaring av biologisk mangfold, og NA21 må legge klare rammer for sentrale sektorer (f eks skogbruk/jordbruk og fiskeri) og deres areal- og naturressursbruk. Det må utarbeides klare målsetninger for bevaring og helhetlig forvaltning av viktige områder som f eks villmarksområder (inngrepsfrie naturområder), fjellområdene og strandsoner. Hoveddelen av norske verneområder i dag består av lite produktive områder på statsgrunn. Disse verneområdene representerer ikke det nødvendige tverrsnittet av norsk natur. Nasjonal Agenda 21 må fastslå målsetninger om økt vern av underrepresenterte områder (f eks lavereliggende områder, produktive skogområder).

Vi vil gjenta tidligere referanser til OECDs gjennomgang av norsk miljøpolitikk i 2001 (OECD 2001a), som konkluderer med at bl a norsk innsats for vern og bærekraftig forvaltning av marine områder og skog er for svak, og at norske verneområder ikke har et representativt utvalg av disse naturtypene. OECD framhever også viktigheten av økt beskyttelse av norske villaksstammer og de store rovdirene.

3.4.3. Kapittel 1.5.4 Naturressurser

Fiske og oppdrett

Fiskeri og oppdrett er Norges nest største eksportnæring, og en næring der Norge har store interesser når det gjelder økonomisk og miljømessig bærekraft. Det er da meget beklagelig at Regjeringens skisse til NA21 ikke en gang følger opp sin egen politikk og stortingsmelding *Rent og rikt hav* (St.meld. nr 12 (2001-2002)). I mange tilfeller er skissa svært langt fra denne stortingsmeldinga. Målene til norsk fiskeripolitikk videre uttrykt i *St.meld. nr. 51 (1997-98) Perspektiver på utviklingen av norsk fiskerinæring. "Fiskeripolitikken skal legge til rette for en lønnsom utvikling av fiskerinæringen. En bærekraftig ressursforvaltning er en forutsetning for å oppnå dette. Gjennom markedsorientering og økt verdiskaping skal næringen bidra til gode arbeidsplasser og bosetning langs kysten."* WWF forventer at de miljø og naturressursmessige sidene ved omtalen av fiske og oppdrett i handlingsplanen forbedres vesentlig til neste utgave av NA21, i tråd med Regjeringens politikk som uttalt i stortingsmelding nr. 12 (2001-2002).

WWF mener at punktet "Regjeringen vil" bør ha noen ambisjoner i seg - ikke bare være en oppramsing. WWF mener det er en selvfølge at det henvises til FAOs *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CoCRF), som er en kodeks med prinsipper og internasjonale standarder for utøvelse av ansvarlig fiskeri, med formål å sikre effektiv bevaring, forvaltning og utvikling av levende marine ressurser. Norge var en pådriver i arbeidet med denne kodeksen som ble vedtatt av FAO 31. oktober 1995 og ratifisert av Norge 30. september 1996. Norsk fiskeri- og havbruksnæring har laget felles miljømål som baseres på FAOs CoCRF, og da må en Nasjonal Agenda 21 gjøre det samme. I tillegg bør det henvises til Norges forpliktelser etter FN-avtalen om fiske på det åpne hav³ om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander. Johannesburg deklarasjonen (2002) bør nevnes ettersom den sier at bestander som er nedfisket eller i sterk tilbakegang skal gjenoppbygges innen 2015. For Norges del vil det si at vi må redusere fiskepresset på flere arter, som blant annet Nordsjøtorsk, kolmule, uer og kysttorsk.

I havmiljømeldingen til Regjeringen (St. meld. nr. 12 (2001-2002)) mener Regjeringen at dagens fragmenterte forvaltning ikke kan fortsette dersom vi skal nå målsetningen om et rent og rikt hav- og kystmiljø. Regjeringen legger derfor opp til en helhetlig forvaltning av våre hav- og kystområder basert på en økosystemtilnærming. Dette er nødvendig for å kunne sikre at den samlede miljøpåvirkningen på lang sikt ikke blir større enn at økosystemenes struktur, funksjonsmåte og biologiske mangfold kan bevares.

Med en økosystemtilnærming til forvaltningen av havmiljøet, eller sagt på en annen måte; en økosystembasert forvaltning av havmiljøet, menes en forvaltning som tar utgangspunkt i de rammebetingelsene økosystemet selv setter for opprettholdelse av produksjon og bevaring av biologisk mangfold. Begrepet "Ecosystem Approach" har blitt utviklet og innarbeidet i flere internasjonale avtaler de siste 10 årene og står bl.a. sentralt i oppfølgingen av konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). I regi av denne konvensjonen er det også utviklet generelle kriterier for implementering av en økosystembasert forvaltning (Malawi-prinsippene) som Norge var en pådriver bak og selvsagt har sluttet seg til.

³ *The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (in force as from 11 December 2001)*



Økosystemtilnærming betyr at summen av alle påvirkninger i form av forurensning, inngrep og aktiviteter må vurderes i sammenheng og baseres på kunnskap om økosystemenes struktur, funksjon, tilstand og reaksjon på ulike belastninger.

WWF anbefaler en revidering av omtalen av fiske og oppdrett i NA21, foreslår følgende formuleringer som overordnede føringer for sektoren:

- ”- Norges havmiljø skal forvaltes etter prinsippet om økosystembasert forvaltning som betyr: en forvaltning som tar utgangspunkt i de rammebetingelsene økosystemet selv setter for opprettholdelse av produksjon og bevaring av biologisk mangfold.
- Norsk fiskeri- og havbruksforvaltning skal utøves i tråd med FAOs retningslinjer for ansvarlige fiskerier (FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries).
- Norge skal ta sin del av ansvaret for å sørge for at Johannesburg deklarasjonen følges opp og redusere fiskepresset på utsatte fiskebestander slik som Nordsjøtorsk, kolmule, uer og kysttorsk. Konkret betyr dette at Norge i fremtiden vil etterstrebe å følge rådene fra ICES når kvoter fastsettes.”

Når det gjelder oppdrett mangler helt sentrale utfordringer. FAO, Committee on Fisheries, Sub committee on Aquaculture, som Norge var en pådriver for å få etablert i 2001 og som hadde sitt første møte i 2002, har pekt på særlig to relevante utfordringer som er fraværende i skissa til NA21.

Den første er introduserte arter (se også omtale under biologisk mangfold), herunder også oppdrettsfisk som er endret gjennom vanlig arv, og mulige problemer det kan skape. Norge bør være en pådriver i arbeidet med å lage globale retningslinjer for forflytning og bruk av akvatiske organismer til oppdrett.

Den andre utfordringen er knyttet til fôrressurser. Oppdrett av laks og ørret, og også torsk, krever et svært energirik fôr, som i dag består av store mengder fiskeolje og fiskemel. FAO⁴ har utpekt mangelen på fôr som en av hovedutfordringene for den videre utviklingen av oppdrettsnæringen.

Fiskerirektoratet⁵ har skrevet følgende om tema: Råstoffgrunnlaget til fôrproduksjonen er i hovedsak de pelagiske artene lodde, kolmule, tobis, øyepål, hestemakrell, makrell og sild, og for enkelte av disse artene gir ressursituasjonen ikke rom for økt uttak. Flere av artene har i dag ingen direkte anvendelse som menneskemat. Disse ressursene kan settes under press ved en økning i oppdrett og sterkere konkurranse fra internasjonal akvakultur og landbruk. En av de største utfordringene for videre vekst i havbruksnæringen vil være å sikre stabil tilgang av høykvalitets mel og olje.

I tillegg bør det nevnes at nå som Norge ønsker å utvikle sin oppdrettsnæring med fokus på nye arter slik som torsk, må også kommende miljøutfordringer nevnes. Det kan gjøres på følgende måte: ”Norge satser stort på utvikling av sin oppdrettsnæring, og det er blant annet spådd at oppdrett av torsk vil utvikle seg til en eksportverdi rundt 10 milliarder⁶ i løpet av 20 år. Regjeringen ønsker å

⁴ FAO, Comitee on Fisheries, Sub Comitee on Aquaculture, Report of the Second Session of the COFI Sub-Committee on Aquaculture, Trondheim, Norway, 7-11 August 2003.

⁵ Forvaltningsplan for Barentshavet, Beskrivelse av havbruksnæringen i området lofoten til den norsk-russiske grense delrapport til konsekvensutredning av fiskeri, havbruk og skipstrafikk, Fiskeridirektoratet, 1. desember 2002

⁶ SND og Forskningsrådets handlingsplan for utvikling av torskeoppdrett i Norge, 2 utgave, august 2003.



sikre at denne utviklingen skjer på en miljømessig trygg måte, slik at fremtidige miljøproblemer unngås”.

Videre viser vi til vårt NA21-innspill om hav- og kystmiljø i januar 2003.

Skog

Den to setninger lange beskrivelsen av hva Regjeringen vil gjøre innen skog er etter WWFs syn uakseptabel, og klart i strid med Regjeringens egen politikk slik den ble formulert i St.meld. nr. 25 (2002-2003) for noen få måneder siden.

Miljøinnsatsen i skog baseres på ”Miljøregistreringer i skog” (MIS). Dette systemet er næringens eget og et system der det i 2001 var et brudd mellom næringen og miljøsidene fordi standardene er svake i forhold til de artene og naturtypene som er viktigst for det biologiske mangfoldet.

Sertifiseringssystemet som benyttes (og baseres seg på MIS) er ikke basert på konsensus, og miljø- og friluftinteressene har ikke deltatt eller står bak dagens sertifiseringsgrunnlag som brukes i Norge. Vi mener norsk skogbruk må strekke seg etter FSC-standardene (Forest Stewardship Council), som er det eneste som har internasjonal anerkjennelse fra miljøorganisasjoner, urfolk, fagbevegelse og industri. Som forklart over i forbindelse med biologisk mangfold bidrar ikke dette systemet til målene om overvåking og kartlegging samt måling av måloppnåelse.

Skissa til NA21 viser videre til ”...et nasjonalt skogprogram...” som ikke er beskrevet eller forklart i det hele tatt, og dermed blir et lite meningsfullt punkt. Tar man skognæringens og skogmyndighetenes miljøambisjoner i forbindelse med utkast til den nye skoglova som mal, er det ikke mye som taler for at et slikt nasjonalt skogprogram skal bidra til miljødimensjonen i bærekraftig utvikling.

Skogvern nevnes ikke i det hele tatt. Det vises bare til en tidligere del av skissa til NA21 der man slår fast at barskogplanen er gjennomført og utelater viktige målsetninger og anbefalinger fra Regjeringen ferske stortingsmelding om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. WWF forventer, som et minimum, at Regjeringen i neste utgave av NA21 viser til sin egen politikk på skogvernområdet slik den er beskrevet i stortingsmeldingen..

Ellers viser vi til våre NA21-innspill på skog i januar 2003, og anbefaler at elementene der tas inn i neste utgave av NA21 som legges fram i Nasjonalbudsjettet 2004.

3.5. Noen andre elementer

3.5.1. Et par lysglimt

WWF synes det er meget positivt at Regjeringen har foreslått å utvikle et nytt og utvidet kompetanseprosjekt om et bærekraftig Norge og EU (kap. 1.6.3). Vi synes også det er positivt at Regjeringen vil legge fram en informasjonsstrategi (kap. 1.6.5).

3.5.2. Arktis og nordområdene

På tross av Norges viktige rolle og ansvar for Arktis og nordområdene er dette tema knapt omtalt i skissa til handlingsplan. WWF mener dette må rettes opp og viser til NA21-innspill i januar 2003,



samt Regjeringens egen *St.meld. nr. 25 (2002-2003) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*

3.5.3. Miljø i bistanden: Miljø for utvikling

Miljø og naturressurser i norsk utviklingssamarbeid er kort omtalt i våre innspill over (se 3.4.1 over) og i våre NA21-innspill i januar 2003. I skissa omtales norsk oppfølging av toppmøtet i Johannesburg (WSSD) i kap. 2.4. WWF vil understreke viktigheten av miljø og bærekraftig naturressursforvaltning for bekjempelse og forebygging av fattigdom, noe som WSSD knesatte som et grunnleggende prinsipp for utviklingssamarbeid klarere enn noen gang før. Norge var en konstruktiv drivkraft bak dette, og WWF forventer derfor at norske myndigheter også går i spissen for å følge opp. Dette bør reflekteres i handlingsplanen.

Etter WWFs syn betyr dette en mer strategisk bruk av de 375 millionene addisjonelle midler som er lovet til ferskvann, energi, landbruk og biologisk mangfold, enn det som i dag er tilfelle den såkalte miljørettede bistanden. WWF anbefaler at disse midlene i hovedsak går til konkrete tiltak med en klar positiv effekt for miljø, naturressursforvaltning og fattigdomsreduksjon i Norges hovedsamarbeidsland. Det er i disse aller fattigste landene befolkningen er mest avhengig av miljø og naturressurser, og i første rekke rammes av miljøødeleggelser og overbeskatning av naturressursene. WWF mener en satsing på biologisk mangfold (B i WEHAB) bør gis særlig prioritet ettersom satsing på dette feltet er marginal i dagens utviklingssamarbeid, særlig i Norges hovedsamarbeidsland der befolkningen ofte i størst grad er avhengig av dette mangfoldet for sin overlevelse.

3.6. Oppfølging av Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling

Skissa til NA21 er uklar når det gjelder oppfølging av mål, tiltak, virkemidler, ansvarsdeling etc. innen ulike tema så vel som NA21 som helhet. I våre kommentarer ang. struktur (se over) har vi foreslått at oppfølging av enkelte mål og tiltak må defineres separat for de ulike områder, og bør omfatte overvåking, evaluering og revisjon av mål, tiltak, virkemidler, ansvarsdeling etc. Man bør definere hvem som skal følge opp, hvordan og når.

Handlingsplanen må definere oppfølgingsrutiner på en klar måte. Skissa legger ikke opp til en revisjon av handlingsplanen som sådan, noe som bør rettes opp til versjonen som skal inn i Nasjonalbudsjettet 2004. I lys av at det gjenstår et omfattende arbeid før NA21 blir en reell handlingsplan anbefaler WWF en første gangs revisjon allerede i 2004.

En uavhengig kontroll og revisjonsmekanisme bør etableres. Andre land har løst dette på ulike måter, noe som bør vurderes i denne sammenheng. WWF ønsker at handlingsplanen som inkluderes i Nasjonalbudsjettet 2004 definerer en slik mekanisme, eller i det minste en prosess som skal klargjøre en slik mekanisme.



REFERANSER

Nordic Council of Ministers 2001. *Sustainable Development. New Bearings for the Nordic Countries.* Condensed version. Nordic Council of Ministers, København.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 1993. *Environmental Performance Reviews: Norway.* OECD, Paris.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2001a. *Environmental Performance Reviews: Norway.* OECD, Paris.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2001b. *Sustainable development: Critical issues.* OECD, Paris.

Statskonsult 2001. *Sektorvise miljøhandlingsplaner.* Notat 2001-2. Statskonsult, Oslo.

Statskonsult 2001. *Sektorvise miljøhandlingsplaner – et egnet virkemiddel?* Rapport 2003-6.. Statskonsult, Oslo.

UD (Utenriksdepartementet) 2002. *Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling.* UD, Oslo.

