



Representantforslag 89 S

(2013–2014)

fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen og Marit Arnstad

Dokument 8:89 S (2013–2014)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen og Marit Arnstad om tiltak for en kunnskapsbasert naturforvaltning

Til Stortinget

Bakgrunn

Tap og forringelse av biologisk mangfold er en av de største utfordringene dagens samfunn står overfor. Dette truer menneskehetens muligheter og velferd. Hastigheten i tapet av biologisk mangfold varierer fra sted til sted, men ingen land er upåvirket, heller ikke Norge. I erkjennelsen av hvor viktig det er å ta vare på det biologiske mangfoldet, vedtok Stortinget i 2009 lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) hvis formål er

«... at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden ...»

I naturmangfoldloven (§ 8) presiseres også at et overordnet prinsipp for Norges forvaltning av naturen skal være en kunnskapsbasert naturforvaltning. Dette vil si at

«... beslutninger som berører naturmangfoldet, så langt det er rimelig, skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger.»

Prinsippet om en kunnskapsbasert naturforvaltning er imidlertid ikke nytt, men går som en rød tråd gjennom de siste tjue årenes overordnede styringsdo-

kumenter innenfor naturmangfoldområdet, og er bekreftet av skiftende regjeringer og storting. Prinsippet ble klart uttrykt i St.meld. nr. 42 (2000–2001) Biologisk mangfold (som var en oppfølging av FN-konvensjonen om biologisk mangfold, ratifisert av Norge i 1993), og ble bekreftet av Stortinget i Innst. S. nr. 206 (2001–2002). Konsekvent gjennomføring av prinsippet om en kunnskapsbasert naturforvaltning har imidlertid vist seg vanskelig i praksis, og i dag finnes stor variasjon i kunnskapsgrunnlagets kvalitet så vel som i dets omfang. Mangelen på helhet i oppbygging, tilgjengeliggjøring og bruk av kunnskap om naturmangfoldet er vesentlig til hinder for å nå naturmangfoldlovens mål. Det er derfor et stort behov for å styrke grunnlaget for en kunnskapsbasert naturforvaltning.

I Innst. 84 S (2013–2014) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv (Riksrevisjonen, Dokument 3:13 (2012–2013)), peker en samlet komité på vesentlige svakheter ved dagens tilskuddsforvaltning. Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen i rapporten vurderer måloppnåelse nesten utelukkende i forhold til mål knyttet til tilskuddsordningene, mens det i rapporten ikke drøftes hvorvidt målene som er knyttet til tilskuddsordningene er relevante for å nå det overordnede målet som er formulert i naturmangfoldloven § 4 innenfor alle de områdene rapporten omhandler.

Forslagsstillerne viser til at representanten fra Senterpartiet i Innst. 84 S (2013–2014) pekte på vesentlige svakheter i gjeldende praksis for forvaltning av tilskuddsmidler til naturmangfold og friluftsliv. Helt spesifikt pekte representanten fra Senterpartiet på at disse er basert på uegnede kriterier for måloppnåelse og videre mangler det helhetsperspektivet som er nødvendig for å støtte opp under det overordnede formålet om en kunnskapsbasert naturforvaltning.

Flertallet i komiteen sa seg enig i at forvaltningen må være kunnskapsbasert og langsiktig, men mente det lå utenfor kontroll- og konstitusjonskomiteens mandat å vurdere hvilke tiltak som burde iverksettes.

Forslagsstillerne viser til at en bedre, kunnskapsbasert naturforvaltning imidlertid ikke bare forutsetter endringer i forvaltningsregelverket, men også en betydelig innsats for å bedre det kunnskapsgrunnlaget naturforvaltningen skal bygge på. Det innebærer fire store utfordringer:

1. Ivareta langsiktighet i kunnskapsoppbyggingen innenfor naturmangfoldområdet

Forskning på arter og naturtyper ved norske universiteter og høyskoler har i flere tiår fått redusert omfang og status. Dette har i stor grad ført til at kunnskapsoppbyggingen på dette feltet har blitt overlatt til andre aktører. Således er nå de største leverandører av ny kunnskap på dette området private forskningsinstitutter og konsulentfirmaer, gjennom oppdrag som først og fremst er finansiert av offentlige forvaltningsmyndigheter. Kunnskapen som produseres framkommer da ofte som biprodukter av konkrete oppdrag som f.eks. kartleggingsoppdrag og konsekvensvurderinger i forbindelse med planlagte inngrep. Denne utviklingen, der kunnskapsoppbygging i stor grad er overlatt til private aktører med egne økonomiske (og faglige) interesser, står i direkte motstrid til behovet for langsiktig oppbygging av mest mulig objektiv og verdinøytral kunnskap. Det er en sterk iboende motsetning mellom oppmerksomhet på kostnadseffektivitet og pris på den ene siden og kvalitet på den andre siden. Dagens anbudspraksis innenfor kunnskapsproduksjon på naturmangfoldområdet er derfor vesentlig til hinder for langsiktig kunnskapsoppbygging.

Nedprioriteringen av forskning på arter og naturtyper har også medført en massiv tyngdeforskyvning i undervisningen, slik at kandidater i biologi som nå uteksamineres fra norske universiteter og høyskoler, bare har helt overfladisk kunnskap om arter og naturtyper i norsk natur. Dermed har avviklingen av kunnskap om norsk naturmangfold som viktig forskningsområde ved universiteter og høyskoler blitt en selvforsterkende prosess. Nå blir ikke lenger samfunnets behov for kompetanse på dette området dekket.

Det er derfor et akutt behov for tiltak som sikrer langsiktighet i undervisning og forskning på hele naturmangfoldområdet ved landets universiteter og høyskoler.

2. Behovet for å fylle kunnskapsmangler gjennom systematisk oppbygging av et verdinøytralt kunnskapsgrunnlag

Norge er blant de land i verden som har størst naturvariasjon. Den norske naturen spenner fra havdyp på over 4 000 m til fjelltopper som rager nesten 2 500

m over havets overflate. Den store variasjonen i klima, topografi og geologi gir opphav til et unikt mangfold av arter og naturtyper.

Til tross for at det foreligger et omfattende materiale om arters utbredelse og forekomst i Norge, er kunnskapen svært varierende mellom artsgrupper. For mange store artsgrupper (f.eks. insekter og sopp) er kunnskapen fremdeles svært fragmentarisk. Dette kommer også klart til uttrykk i norsk rødliste for arter 2010, utgitt av Artsdatabanken.

Pr. i dag er ca. 42 000 arter kjent fra Norge, men det antas at det totale antallet er ca. 55 000 arter. Erkjennelsen av mangelen på kunnskap om artsmangfoldet førte i 2009 til at Miljøverndepartementet etablerte artsprosjektet. Dette prosjektet skal være en langsiktig satsing og har som hovedmål å styrke kunnskapen om arter i Norge. Ambisjonen er å kartlegge alle flercellede arter i landet.

Når det gjelder naturtyper på land, har det siden 1999 vært investert mange titalls millioner kroner i et offentlig program for kartlegging av naturtyper, initiert som ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 58 (1996–1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling – dugnad for framtida. En evaluering av naturtypekartleggingen foretatt av Riksrevisjonen i 2006 (Dokument nr. 3:12 (2005–2006)) konkluderer med at programmet «... så langt har bidratt vesentlig mindre til en bedret kunnskapsstatus enn forutsatt». Dette er ytterligere dokumentert i gjennomganger som er foretatt senere.

Det ble anslått at kartleggingen hadde fanget opp mindre enn 20 pst. av alle verdifulle lokaliteter, og at bare ca. 55 pst. av de 30 000 lokalitetene som var kartlagt pr. februar 2007, tilfredsstilte myndighetenes krav til rapportering. Det ble videre fastslått at kvaliteten gjennomgående er varierende, og at anslagsvis 70 pst. av lokalitetene burde oppsøkes på nytt i felt. Dette viser at miljøforvaltningens krav til datakvalitet, eventuelt også deres systemer for kvalitetssikring, ikke er gode nok. Men det som spares ved utilstrekkelig kvalitet i første omgang, går raskt tapt i mangel på kvalitet i de beslutningene som bygger på mangelfull kunnskap, håndtering av unødvendige konflikter og utgifter til ny kartlegging.

Manglende kunnskap om naturtyper framheves som en vesentlig kilde til usikkerhet i Artsdatabankens første rødliste for naturtyper (Norsk rødliste for naturtyper 2011) – en publikasjon som inneholder de første vurderingene av risikoen for at naturtyper i Norge kan forsvinne eller miste sin funksjon. Rødlistervurderingene er foretatt på grunnlag av et eksplisitt kriteriesett for rødlisting og et helhetlig kunnskapsgrunnlag om naturvariasjon, kalt NiN (Naturtyper i Norge).

Gjennomgangen av status for kunnskapsoppbygging om naturtyper viser at det er behov for en omfattende satsing på natur(type)kartlegging. For å sikre

høy kvalitet og god relevans i forhold til samfunnets behov, må en slik satsing baseres på en helhetlig plan og gjennomføres ved bruk av en standardisert kartleggingsmetodikk. Det må skilles tydelig mellom kartlegging av naturvariasjon etter mest mulig objektive kriterier og metoder, og forvaltningsoppgavene, det vil si de ulike sektorenes analyse av dette kunnskapsgrunnlaget fram mot vedtak om forvaltnings- og arealbrukstiltak, og den konkrete gjennomføringen av disse tiltakene. En felles standard for naturtypebeskrivelse legger også til rette for at flere sektorer bidrar til et felles løft for å bedre kunnskapsgrunnlaget.

3. Konsekvent gjennomføring av et skille mellom kunnskapsproduksjon og forvaltning

Prinsippet om å skille utarbeidelse av et felles, mest mulig objektivt og verdinøytralt kunnskapsgrunnlag fra verdisetting og forvaltning er uttrykt i mange av dokumentene som ligger til grunn for dagens naturforvaltning. Et viktig skritt i arbeidet med å gjennomføre et slikt skille var etableringen av Artsdatabanken i 2004 som et ledd i oppfølgingen av Innst. S. nr. 206 (2001–2002), jf. St.meld. nr. 42 (2000–2001), som hadde til hensikt å etablere et kunnskapsbasert forvaltningssystem for biologisk mangfold. Stortinget har gjennom Prop. 1 S (2013–2014) vedtatt følgende overordnede mål for Artsdatabanken:

«Artsdatabanken skal gi samfunnet oppdatert og lett tilgjengelig informasjon om biologisk mangfold for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag for forvaltning, organisasjoner og andre brukere. Artsdatabanken skal også være en pådriver i utviklingen av infrastruktur for innsamling og formidling av data om det biologiske mangfoldet i Norge.»

Artsdatabanken er en uavhengig kunnskapsleverandør, og ble derfor plassert under Kunnskapsdepartementet. En hovedmotivasjon for opprettelsen av Artsdatabanken var at kunnskapsproduksjon og tilgjengeliggjøring av kunnskap om naturmangfold skulle skilles fra forvaltning. Et mer objektivt kunnskapsgrunnlag skulle skape ryddighet i prosessene fram mot politiske og forvaltningsmessige vedtak.

Rød- og svartelistene som er utarbeidet av Artsdatabanken, kan tjene som et tydelig eksempel på de positive effektene av å trekke et prinsipielt skille mellom kunnskapsgrunnlaget, som bør være så verdinøytralt som mulig, og de ulike interessentenes analyser basert på denne kunnskapen. Likeledes bør det skilles tydelig mellom ulike aktørers roller som produsenter av verdinøytral kunnskap og brukere av denne kunnskapen. På få år har rød- og svartelister oppnådd status som et vitenskapelig basert kunnskapsgrunnlag som inneholder risikovurdering av ar-

ter og naturtyper, og fått bred aksept i samfunnet. Erfaringene med rødlistene kan overføres til andre områder innenfor naturkunnskapen. Det finnes derfor et betydelig potensial for forbedring gjennom å utvikle Artsdatabanken videre.

Skillet mellom kunnskapsproduksjon og forvaltning er på langt nær konsekvent gjennomført. Arbeidet med naturtyper er et godt eksempel på dette. Siden naturtypekartleggingen i regi av miljømyndighetene startet opp i 1999, har kartlegging av naturtyper, verddivurdering og forslag til forvaltningsmessige tiltak (vern, skjøtsel etc.) blitt gjennomført som én integrert prosess. Resultatet er at det på dette området knapt er mulig å skille faktisk informasjon om naturtypeforekomster (grunnleggende kunnskap) fra forvaltningsmessige vurderinger for områder som inneholder naturtypeforekomster. Kartleggingsresultatene blir derfor lite egnet til å avklare interessekonflikter med hensyn til arealanvendelse. Dette understreker behovet for bruk av en standardisert metodikk i kartleggingen, der hensyn til verdinøytralitet og kvalitet (presisjon) settes i høysetet. Dagens praksis med at kunnskapsproduksjon og forvaltningens arbeid med verdisetting og utarbeidelse av forvaltningstiltak tilhører samme prosess, bør opphøre.

4. Tilgjengeliggjøring av kunnskap om arter og naturtyper

Betydelige deler av kunnskapen om arters forekomst og utbredelse i Norge er i dag åpent og fritt tilgjengelig via Artsdatabankens digitale karttjeneste Artskart. I løpet av få år har denne åpne tilgangen til artsinformasjon resultert i en sterk økning i bruken av denne kunnskapen, både i forvaltning og i forskning.

Artsdatabanken driver også det digitale rapporteringsverktøyet Artsobservasjoner. Her kan både frivillige og profesjonelle bidra til å øke kunnskapen gjennom å rapportere observasjoner av arter. Dette verktøyet har bidratt til økt interesse for kartlegging og rapportering av nye artsforekomster. I februar 2014 ble observasjon nr. 10 millioner registrert i Artsobservasjoner!

Det er fortsatt betydelige mengder viktig naturinformasjon som ikke er tilgjengelig, også informasjon som er samlet inn for offentlige midler. Det må være et viktig prinsipp at data om arter og naturtyper samlet inn for offentlige midler skal være åpent og fritt tilgjengelig for alle brukere. Det er et klart behov for å stramme opp rutiner og krav for å sørge for at dette skjer.

For naturtyper finnes foreløpig ingen tjenester for å systematisere og lagre eksisterende kunnskap eller for å ta imot og gjøre ny kunnskap tilgjengelig. Dette er et stort hinder for oppbygging og bruk av kunnskap om naturtyper.

Forslag

På denne bakgrunn mener forslagsstillerne det er behov for tiltak for en bedre, kunnskapsbasert og mer helhetlig naturforvaltning og fremmer følgende

f o r s l a g :

I

Stortinget ber regjeringen sørge for at prioriteringene innen naturforvaltningen innskjerpes ved at faglige råd i større grad enn hittil skal innhentes ved at det utarbeides en helhetlig plan med konkrete forslag til prioriterte arter og utvalgte naturtyper, basert på eksplisitte kriterier for prioritering av arter og utvelgelse av naturtyper, før videre bruk av disse virkemidlene i naturmangfoldloven.

II

Stortinget ber regjeringen styrke kunnskapsgrunnlaget for naturforvaltningen gjennom følgende fire tiltak:

1. Det nedsettes et offentlig utvalg med mandat å legge fram forslag til hvordan langsiktighet i kunnskapsoppbygging (forskning) og utdanning innenfor naturmangfoldfeltet kan sikres ved universiteter og høyskoler, slik at samfunnets behov for kompetanse innenfor feltet blir ivaretatt.
2. Arbeidet med en helhetlig plan for kartlegging og overvåking av naturmangfold (nasjonalt program) i henhold til forutsetningene i Innst. S. nr. 206 (2001–2002), jf. St.meld. nr. 42 (2000–2001), og iverksettelse av denne planen, forseres slik at kunnskapsgrunnlaget innenfor naturmangfoldområdet bedres. Kartlegging av arter og naturtyper etableres som en prioritert, offentlig oppgave knyttet til Artsdatabanken, og sikres langsiktig finansiering. Dette tiltaket skal initiere et felles løft for oppbyggingen av kunnskap om naturtypevariasjon i Norge.
3. Det stilles krav om at det blir trukket et konsekvent og klart skille mellom kunnskapsprodusenter og brukere av denne kunnskapen, og om at all offentlig finansiert kartlegging av naturmangfold skal utføres etter allmenne standarder for verdinøytralitet og kvalitet. Artsdatabankens standardiserte naturtype- og naturbeskrivelsessystem – naturtyper i Norge (NiN) – skal legges til grunn for all offentlig finansiert kartlegging av naturtyper.
4. Det innføres krav til at all offentlig finansiert innsamling av kunnskap skal gjøres åpent og fritt tilgjengelig gjennom Artsdatabankens digitale innsynsløsninger.

19. juni 2014