



UNIVERSITETET I OSLO

Klima- og miljødepartementet

Dato: 12.05.2023
Deres ref.:
Vår ref.: 2023/8119 KATINKA

Innspill til Nasjonal handlingsplan for naturmangfold fra Universitetet i Oslo

Viser til invitasjon til innspillsmøte om nasjonal oppfølging av det nye globale rammeverket for naturmangfold, 23/597-11.

Universitetet i Oslo takker for invitasjon til å delta på innspillsmøte samt mulighet for å sende inn skriftlige innspill. Vedlagte innspill er satt sammen av bidrag fra fire forskere ved universitetet: Dag Olav Hessen (Biologi), Katrine Broch Hauge (Juridiske fag), Bård Harstad (Samfunnsøkonomi) og Kristin Asdal (Vitenskap og teknologistudier).

Med hilsen

Mette Halskov Hansen
Viserektor for klima, miljø og tverrfaglighet

Katinka Elisabeth Grønli
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UiO og er derfor ikke signert.

Saksbehandler:
Katinka Elisabeth Grønli, +4722857473, k.e.gronli@energi.uio.no



UNIVERSITETET I OSLO

Innspill til Nasjonal handlingsplan for naturmangfold fra Universitetet i Oslo

Universitetet i Oslo takker for muligheten til å bidra i første innspillsrunde til oppfølging av rammeverket for naturmangfold. Vi har samlet betraktninger rundt kunnskapsbehov og dilemmaer fra fire relevante fagmiljøer (biologi, juridiske fag, samfunnsøkonomi og vitenskaps- og teknologistudier) under hvert av spørsmålene. Generelt er det viktig å utarbeide både *kunnskapsgrunnlag og gode modeller for forvaltning av kunnskapen* rundt dilemmaer og synergier mellom de sammenvevde natur- klima- og energiutfordringene. Flere fagmiljøer bør involveres og vi ser frem til å bidra i arbeidet frem mot stortingsmelding og implementering av denne.

1. Hva mener dere er de viktigste temaene og virkemidlene Norge bør legge vekt på i vår nasjonale oppfølging av de nye globale målene i naturavtalen?

Internasjonalt er det viktig at Norge bidrar til finansiering av regnskogsvern, at det utvikles økonomiske incentivordninger som virker enda mer effektivt, og det bør vurderes om det kan utvikles og iverksettes lignende ordninger for andre, spesielt sårbare og diversitetsrike økosystemtyper som eksempelvis mangroveområder, korallrev, våtmarker og deltaer. Nasjonalt er det viktig at Norge feier for egen dør og sikrer eget skogvern. Hva Norge gjør er ikke symbolpolitikk men har stor signalverdi utover landet fordi vi fortsatt ofte oppfattes som grønt foregangsland.

Siden Norge allerede har prinsippet om at *klima og natur skal danne rammene omkring all politikk*, så bør vi bidra til å fremheve den tette koblingen mellom klima og natur; at den største av alle økosystemtjenester i dag er at økosystemer globalt binder opp mer enn halvparten av våre CO₂-utslipp. Det er avgjørende å kommunisere at dette dreier seg om mer enn bevaring av rødlistede og/eller karismatiske arter, men at man gjennom arealbevaring også bufrer mot klimaendringer, tar vare på det mikrobielle og usynlige mangfoldet som ofte er avgjørende for sentrale økosystemprosesser og stoffsirkulasjon. Videre, er det viktig at Norge deltar og tar en lederrolle i konkretiseringen av det vanskeligste målet, *restaurering*. Hva menes med dette, hvilket nivå av restaurering, etc. For naturrestaurering bør en også se nærmere på incentivsystem, og vurdere behovet for å se på regulatoriske hinder. Likeledes kan vi nasjonalt se på utmarksbruk - som for eksempel beite/stølsdrift som er med på å fremme artsmangfoldet - og om det er mulig å innrette gode incentivordninger også der.

Norge har *et godt utgangspunkt gjennom plan- og bygningsloven*, og med det tilhørende system for å ivareta særlige hensyn enten det er i vannforvaltningen eller villreinområder. For både område- og artsvern er *naturmangfoldsloven* sentral. Vi har dessuten et godt utviklet sektorovergrep system for konsultasjoner for å ivareta urfolksinteresser, noe som også er fremhevet i naturavtalen og andre folkerettslige avtaler. Norge bør likevel vurdere å synliggjøre hensynet til samiske interesser i flere sektorlover.

Et sentralt spørsmål er hvordan Norge skal utvikle styringsmekanismene i arealsektoren, og hva som skal være de styrende verdiene. Vi kan lære av og bruke erfaringer fra *nyanserte forvaltningsopplegg* som vi allerede har utviklet. Et eksempel: Innenfor strandsoneforvaltning har vi et differensiert opplegg som kombinerer vernehensyn og lokale variasjoner. Strandsoneforvaltningen kan på viktige punkter tjene som modell for hvordan forskjellige hensyn ivaretas.

For å sikre oppslutning om politiske ambisjoner og rettslige mål på naturområdet bør man i størst mulig grad sikre involvering også på det lokale politiske nivået. Her er det mye kunnskap både om naturverdier- og brukerinteresser. Disse er det essensielt å bruke for å få til en god forvaltning. Lokal involvering øker dessuten gjerne regelverkets legitimitet. Samtidig må man unngå at lokalt forvaltningsansvar blir synonymt med fragmentert ansvar - og fragmentert natur. Økt interesse for naturvern betyr videre at beslutninger om vern og bruk av natur angår flere enn de som er lokalt bosatt i større grad enn tidligere. Dette innebærer at noen ansvarsområder som tilhører kommuner må flyttes opp til nasjonalt nivå. Det er ikke lenger slik at vernebeslutninger tas best av de som eier skogen eller de som administrerer den lokalt. Når verneverdiene er nasjonale, og ikke bare lokale, er det nasjonale myndigheter som er nødt til å ta ansvar.

Dette fører til et annet problem, og en annen nødvendig løsning. Om lokale eiere eller forvaltningsorganer frykter at nasjonale myndigheter kan komme til å ekspropriere, eller verne uten kompensasjon, så vil de bli motiverte til å bygge ut eller ned naturen raskt, for å komme verneinteressene i forkjøpet. Vi kan ofte se hurtig hogst, for eksempel, motivert av trusselen om vern. For å unngå dette er «frivillig vern» med kompensasjon helt nødvendig. Ordningen «frivillig vern» er populær og velfungerende, men regjeringen har ikke bevilget tilstrekkelig med midler. Selv skogeierbrukerorganisasjonene (som Norskog og Norsk Skogeierforbund) ønsker mer midler til ordningen, for skogeiere venter i kø på å bli vurdert, mens mange gir opp og hogger fordi ventelisten er så lang. Det må nok bevilges en milliard årlig til ordningen om det skal være håp om å verne 10% av skog, slik Stortinget alt har besluttet. Enda større beløp trengs om vi skal klare å verne mer. Det beste er om framtidige midler til frivillig vern fremskyndes, slik at den verneverdige skogen ikke hugges i mellomtiden.

Vi ser nå et påtrengende behov for sterkere prioritering innenfor arealforvaltning. Her må vi spørre oss om tiden er inne for å erkjenne at vi har behov for å utvikle et «tosporssystem»: Ikke-bruk av natur er regnet som gunstig klim tiltak, og samtidig trengs areal til energiproduksjon og andre samfunnskritiske prosjekter. Skal man få til nødvendige prioriteringer kreves nytenking: Hvilke hensyn skal arealforvaltninga tjene fremover? Kan vi la oss inspirere av EU taksonomien for grønne investeringer? For å bli regnet som bærekraftig må en aktivitet bidra vesentlig til å nå definerte miljømål. Bidrar den for eksempel sterkt til å nå klimamålene, ja, så får man lov å bruke natur, men altså ikke vesentlig skade den. Regelverket søker altså å integrere en avveging mellom klima- og miljøhensyn. Kan kommunene på tilsvarende måte for eksempel få større handlingsrom når de ønsker å styrke miljø- og klimahensyn? Klimamål og energibehov medfører også økte krav til arealstyring og planlegging. Merk ikke minst uttalelser i Fosen-dommen: Høyesterett peker på at man for urfolksinteresser må ta hensyn til den samlede arealbruken og påvirkningen på deres interesser. Vi må altså unngå at vi «bruker opp» områder til aktiviteter som ikke drar samfunnet i riktig retning, og som på et senere tidspunkt blir til hinder for mer samfunnsgagnlige prosjekter.

Grenseganger mot andre lover som setter grenser for slike reguleringer må være tydelige og godt grunnlagt. Uklare regler gir usikre aktører og trege prosesser. Motsatt, så bør vi ha en sterkere statlig kontroll i utbyggingssaker med store naturkostnader. Som alltid må man være varsom med å bygge system som gjør forvaltningen mer komplisert, tid- og ressurskrevende enn nødvendig. Forsvarlig arealforvaltning i tråd med naturavtalen kan nok, for eksempel også skje innenfor sektorregelverket, så lenge man har god overordnet styring.

2. Hva er det viktigste din organisasjon eller virksomhet kan bidra med for at verden skal nå de nye globale målene i naturavtalen?

Dette er et utpreget kunnskapsbasert felt, og både universitets og instituttsektoren er avgjørende for å kartlegge det biologiske mangfoldet, peke på trusselbildet, og identifisere systemiske hindringer for å oppnå målene. Det bør være en nasjonal oppgave å utvikle metoder, samt finansiere både DNA-basert og mer tradisjonell naturkartlegging som kan benyttes internasjonalt.

Universitetene kan også selv legge større vekt på dette i sin prioritering av undervisningstema, samt ha tettere kontakt med politikere, offentlig sektor og sivilsamfunn om disse problemstillingene. Som påpekt i en fersk UNESCO-rapport ([Knowledge-driven actions: transforming higher education for global sustainability](#)) påhviler det universitetene ikke bare en mulighet, men også en plikt til å ta en førende rolle her. Herunder hører også universitetssektorens frie rolle som systemkritisk institusjon: Hvilke former for samfunnsutvikling er forenelig med Naturavtalens målsettinger? Hvordan kan «det grønne skiftet» gjennomføres uten å gå på bekostning av avtalens målsettinger? Hvordan kan en sirkulær økonomi bli en realitet? Hva slags verdier bør et framtidig samfunn styre mot? Universitetet drøfter disse spørsmålene i mange av sine studieløp og gjennom sin forskning. I gjeldende strategiperiode har Universitetet i Oslo for eksempel prioritert utvikling, tilgjengeliggjøring og sertifisering av relevant tverrfaglig emneportefølje innen bærekraft, klima og miljø for alle studenter ved UiO.

Juridisk fakultet har pågående forskning på arealforvaltningsrett, miljørett, energirett, klimarett, havrett, folkerett og menneskerettigheter, inkludert urfolksrett. Det har vært forsket på integrert arealforvaltning, og endringer i utmarksbruk fra ett juridisk ståsted. Det er pågående forskning på konsekvensutredninger (klima og havvind), areal- og konsesjonsspørsmål

for havvind, CO₂-fangst og lagring, inkludert naturbaserte løsninger. Det undervises, blant andre i ressursforvaltning, arealforvaltningsrett, internasjonal miljø- og klimarett. Senter for teknologi, innovasjon og kultur (TIK) kan bidra spesielt til utviklingen innen CBD og DSI (se under), med tverrfaglig ekspertise om data og database-politikk, samt ekspertise på natur og biodiversitets-spørsmål i tverrfaglige koplinger mellom vitenskap, politikk og jus. Senteret har også kompetanse for å forstå hvordan tekniske og politiske spørsmål er vevet sammen og kan bidra med unik innsikt, analyser og råd.

Det finns en rekke andre eksempler på relevant forskning og undervisning på dette området, og det er viktig at disse styrkes ytterligere i de kommende årene.

3. Hva mener dere om Norges muligheter til å bidra til å oppnå de globale målene? Har vi bedre eller dårligere forutsetninger på noen områder?

Norge har spesielle forutsetninger av flere grunner, noen åpenbare: vi er en velutdannet, opplyst, rik og demokratisk nasjon, med eksplisitte «grønne» målsetninger og ambisjoner, særlig siden Brundtlandkommisjonens rapport. Vi har fortsatt mye natur og lav befolkningstetthet, så forutsetningen for både vern og restaurering er bedre enn for mange andre vestlige nasjoner. Som oljeproduserende nasjon har Norge også et spesielt ansvar for å sette sin vilje til grønn omstilling ut i praksis – og for å intensivere dette arbeidet. Norge har en lang og god tradisjon for å følge opp skogavtalen og har hatt en svært aktiv rolle under utformingen av naturavtalen. Ikke minst har Norge muligheter til å gå foran med hensyn til marint vern, både kyst og offshore, noe som er ikke minst er nødvendig i lys av planlagt landbasert og offshore vindkraft.

Fra Vitenskaps- og teknologistudier: Genetiske ressurser blir definert under Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) som «genetisk materiale av faktisk eller potensiell verdi» (CBD, 1992:2). Samtidig blir digitale sekvenseringsdata i økende grad sett som avgjørende for de tre målene om bevaring, bærekraftig bruk og rettferdig fordeling av goder som oppstår ved utnyttelse av biologisk mangfold. Digital sekvenserings-informasjon (DSI) har vært et hovedtema ved COP-15 i Montreal og i vedtakene siden. Sammen med Sør-Afrika har Norge ledet an i forhandlingene om temaet, inkludert debatten i perioden som førte fram til COP-15. I etterkant har følgende blitt vedtatt: “To establish, as part of the post-2020 global biodiversity framework, a multilateral mechanism for benefit-sharing from the use of digital sequence information on genetic resources, including a global fund». Men nøkkelspørsmålet - hvordan denne globale infrastrukturen skal fungere i praksis - er fortsatt uavklart. Følgende spørsmål er sentrale og de må bli avklart og fulgt opp fra norsk side:

a. Hvordan skal den multilaterale løsningen/fondet samarbeide/relateres til den tekniske infrastrukturen for datalagring (the International Nucleotide Sequence Database Collaboration)? Hva slags juridiske avtaler og tekniske løsninger vil være nødvendig? (Her er det viktig å legge merke til at USA er en nøkkelaktør når det gjelder infrastrukturen, mens landet ikke er CBD-medlemsland).

b. Hvilke tekniske løsninger med hensyn til data og metadata-annotering vil behøves for å få til en reell implementering av en multilateral løsning, med merking på opprinnelsesland inkludert? Hvordan vil dette påvirke eksisterende åpen data politikk?

c. Hvordan vil denne multilaterale løsningen (fondet og dermed kompensasjonsmekanismene) sameksistere med allerede eksisterende ABS systemer i land som har implementert Nagoya Protokollen som del av sin nasjonale lovgivning, og som også har etablert administrative prosedyrer for dette formålet, slik som for eksempel er tilfelle med hensyn til Brasil

d. Ved hjelp av hvilke konkrete mekanismer vil kompensasjonsordningen som kommer via fondet bli omfordelt til lokal-samfunn, særlig urfolkssamfunn?

e. Hvordan vil CBD være på linje med andre UN politiske rammer i sinebetraktningen av DSI?

Norge samledet forhandlingene som gikk forut COP-15 og har i dag muligheten til å posisjonere seg som en nøkkelaktør i prosessen med å etablere slik multilateral mekanisme og fond. I tillegg er DSI et strategisk spørsmål for Norge, et land som gjør store investeringer for å tilrettelegge for en overgang fra oljeøkonomi til en bioøkonomi. Videre, ettersom sekvensdata blir sentrale i bioprospekteringsaktiviteter, kan nye former for organismer og mikroorganismer (både marine og terrestriske) få sin økonomiske potensielle verdi økt. Norske samers rolle i forhold til slike ressurser er ennå ikke avklart. Forskning kan være nødvendig i denne forbindelse.