

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Kristian Augustsgt. 7A
P.b. 6784 St.Olavs plass
0130 Oslo
Tlf: 22 36 36 41
Faks: 22 20 06 66

sabima@sabima.no
www.sabima.no
org.nr: 980202062
bankgiro: 5010 05 02671

Oslo, 15. august 2007

Hørings svar – utkast til Norges strategi for bærekraftig utvikling

SABIMA vil gi ros til Regjeringen for et omfattende utkast til strategi for en bærekraftig utvikling. Å sørge for at også kommende generasjoner kan ha fullverdige liv er noe av det viktigste landets øverste myndigheter kan befatte seg med. Som tidligere finner vi det riktig at dette er forankret hos Finansdepartementet.

Dokumentet har imidlertid mange steder et skjevt fokus på forholdet mellom mangel på bærekraft og natur/biomangfold. Første avsnitt under kapittel 3 er etter vår mening godt, der det (riktignok på svært generell basis) pekes på "presset på jordens økosystemer" og "tap av biologisk mangfold", samt at dette utdypes noe i teksten like under. Men så blir deler av perspektivet borte mange steder i dokumentet, ved at man i alt for stor grad hovedsakelig løfter fram koblingen mellom uheldige mønstre og *klimautfordringen*. Det er ingen tvil om at menneskeskapte klimaendringer er en av klodens viktigste utfordringer, men tap av biomangfold og forringelse av økosystemer vil bli minst like krevende for menneskeheten i en ikke alt for fjern fremtid. Dette finnes det minst like omfattende og overbevisende dokumentasjon på som for klimautfordringen, og dette gjelder også i Norge.

Det er i betydelig grad en direkte kobling mellom de to temaene, ved at klimaendringer også vil gjøre stor skade på økosystemene. Men det er også slik at en rekke aktiviteter kan gjøres såkalt "klimanøytrale", men likevel være klart skadelige for biomangfold og natur. Noen eksempler:

- 1) Transport. Selv klimanøytral transport krever areal som både ødelegger og fragmenterer natur. Selv om alle kjører elbiler som går på elektrisitet produsert på fornybart vis, vil det likevel være behov for veier.
- 2) Bygg (både boliger, næringsbygg og fritidsboliger). Det er mye fokus på å lage boliger som krever vesentlig mindre energi, og det er sågar laget bygninger som er netto *produsenter* av energi. Like fullt krever også boliger *areal*, og den store utbyggingstakten vi ser i dag er på samme måte som utbygging av transportårer med på å ødelegge og fragmentere natur. Ikke minst gjelder dette den stadig økende utbyggingen av fritidsboliger, blant annet i fjellet og i strandsonen.
- 3) Energi. Flere fornybare former for energiproduksjon er skadelige for naturen, så som vannkraft, vindkraft og i stor grad bioenergi. Tilsvarende gjelder overføringslinjer for energi.
- 4) Naturressurser. Uttak av naturressurser som metaller og hydrokarboner medfører i praksis alltid skade på natur (infrastruktur, uttakssteder, risiki for utslipp/forurensning), selv om utvinningen skulle gjøres mer energioekonomisk. Dessuten er det her snakk om forbruk av ufornybare ressurser

Fellesnevneren for disse punktene er *forbruk*. For å få til en bærekraftig utvikling, kommer vi derfor ikke utenom å *senke* forbruket. De er umulig å bygge veier, bygninger, energiproduksjonsanlegg, gruver og oljeplattformer uten at det får konsekvenser for naturen, og i dette regnestykket må det tas med at naturen allerede er svært presset, nedbygget og fragmentert og mange arter truet. Det er snarere et betydelig behov for restaurering av natur, enn ytterligere nedbygging. Det er derfor langt fra tilstrekkelig å *endre* forbruket. Vi må skape et samfunn der det er mindre behov for transport, mindre "behov" for stadig å bygge nye og større boliger og vesentlig mindre behov for energi. Noe av dette kan bøtes på ved bedre systemer for gjenbruk/resirkulering, men langt fra alt, og dessuten krever gjenbruk og resirkulering også energi.

Teknologioptimisme er i høy grad et halmstrå. Det er også absurd å legitimere miljøskadelige tiltak med "sysselsetting" og "næringsutvikling", ettersom man på den måten forskyver problemer til kommende generasjoner. SABIMA ber om at disse forholdene blir bedre avspeilt i både dokument og målsettinger. Ikke minst har kapittel 4.1 en skjev fremstilling.

Regjeringens jobb nummer én for en bærekraftig utvikling er derfor å snu forbruksveksten. For biomangfoldet handler dette om forbruk av arealer samt arealbruksendringer. Selv om klimaendringene vil få betydning i framtida, er det arealbruken som er den absolutt største trusselen mot biomangfold i Norge.

Delmål og viktige handlinger for biomangfold

Utkastets "delmål og viktige handlinger" inneholder vesentlige punkter. Først og fremst er det gledelig at Regjeringen opprettholder målet om stans av biomangfold innen 2010. Dette er et ambisiøst mål som krever konkretisering og enorm innsats. Som en del av denne innsatsen kommer det godt med at "Regjeringen vil intensivere innsatsen mot fremmede arter" og "styrke forvaltningen og skjøtselen av vernede områder med truede arter".

Imidlertid savner SABIMA at det allerede under "delmål og viktige handlinger" står et punkt om forvaltningen utenfor verneområdene. Nå, og i overskuelig framtid, er det arealforvaltningen utenfor verneområdene som forårsaker mesteparten av biomangfoldtapet. SABIMA foreslår derfor følgende fjerde kulepunkt:

- Regjeringen vil bedre arealforvaltningen og hindre tap av viktige leveområder.

Ny Naturmangfoldlov

Behovet for en ny og virkningsfull Naturmangfoldlov kan ikke understrekes nok. Spesielt må paragrafene om "Prioriterte arter" og "Utvalgte naturtyper" på plass. Manglende lovregulering på dette området er i dag en direkte trussel mot biomangfoldet. Skal loven virke, og bidra til stans av biomangfold, må imidlertid ikke kommunene gis for store dispensasjonsmuligheter uten at de har tilstrekkelig kompetanse på biomangfold. Per i dag mangler de fleste kommuner både vilje og kompetansen til å foreta de faglig vurderingene som er nødvendig i slike saker. Se også under.

Kartlegging og overvåking

Et absolutt minimum for å stanse tapet av biomangfold er å vite hvor det er og hva det består av. Uten kunnskap om hvor de biologisk viktige områdene er, kan det ikke utvises hensyn ved arealplanleggingen. Dessverre er kunnskapen svært mangelfull. I en nylig utarbeidet rapport for Direktoratet for Naturforvaltning¹ evalueres første fase av naturtypekartleggingen: "- Utført kartlegging har kanskje fanget opp under 20 % av reelt antall verdifulle lokaliteter (...)" I tillegg anses bare 45 % av registrerte områder å holde tilfredsstillende kvalitetskrav.

Derfor er det flott Regjeringen vil "Forsterket innsats på kartlegging, overvåking og statusrapportering for arter og naturtyper." Med dagens utbyggingspress, med dertil omfattende arealbruk, haster det med å få faktagrunnlaget på plass om tapet av biomangfold skal stanses innen 2010.

¹ *Gaarder, G., Larsen, B. H. & Melby, M. W. 2007. Ressursbehov ved kvalitetssikring og nykartlegging av naturtyper. Miljøfaglig Utredning rapport 2007-15. ISBN 978-82- 8138-226-8

I nevnte rapport er kostnadene med kvalitetssikring/-heving av eksisterende data og nykartlegging beregnet til å ligge i overkant av 500 millioner kroner. Bevilgningene til kartleggingsarbeidet må derfor økes betydelig om Regjeringen ønsker troverdighet rundt sin strategi for bærekraftig utvikling.

Styrke vernearbeidet

Med økt press på arealene, øker også behovet for vernede arealer. Vernebehovet gjelder mange arealkategorier, er størst i typiske pressområder, og er mest konkret beregnet for skog. Vi har vernet i overkant av 1 % av den produktive skogen. Vernebehovet er beregnet til å være 9,3 %, men på grunn av usikkerhet i tallene er dette *redusert* til 4,6 % som et absolutt minimum². Svenskene har allerede vernet mer enn 4 % av sin produktive skog, og bruker over én milliard på ytterligere vern. Skal Norge ta igjen noe av sitt etterslep må vi minimum opp på svensk nivå i ressurstilfang.

SABIMA registrerer at Regjeringen legger vekt på samarbeidet med Skogeierforbundet om utvelgelse av verneområder. Dette samarbeidet har hittil frembrakt mange utmerkede verneområder, men vi vil understreke Stortingets kommentar om at dette ikke må gå på bekostning av kvaliteten på vernet. De biologisk viktigste områdene må vernes uavhengig av skogeierens syn.

Tiltak for truede arter og økt fokus på leveområder

Det er gledelig at Regjeringen vil sette i gang tiltak for truede arter, men spesielt gledelig at dette settes i sammenheng med leveområder. Vi har allerede i dag noen fredete arter. Dette "vernet" er i de fleste tilfeller verdiløst. Det er ikke etterstrebeelse som er hovedtrusselen, men tap av leveområder. Derfor må fokuset rettes mot leveområdene så vel som mot arten. Dette er grunnen til at paragrafene om "Prioriterte arter" og "Utvalgte naturtyper" i kommende Naturmangfoldlov er så viktige. Uten automatisk beskyttelse av leveområdene til de mest truede artene eller de mest sårbare økosystemene vil ikke tapet av biomangfold stoppe. Et statlig nett av verneområder blir for grovmasket til å fange opp alle smålokaliteter, og må suppleres gjennom et slikt finmasket nett for ikke å ha for store lekkasjer.

Tiltak for truede arter innebærer også økt satsing på handlingsplaner. Per dags dato er det bare utarbeidet en håndfull planer, og iverksatt enda færre. Om vi skal unngå en snarlig utdøelse av de mest truede artene må dette arbeidet intensiveres kraftig.

Jordbruk og kulturlandskap

Stedvis i dokumentet kommer man inn på hvordan ikke-bærekraftig virksomhet er negativt i forhold til arealbruk, men det er ofte skjevt fremstilt i forhold til landbruk og kulturlandskap. For det første blandes flere steder forvaltning av jordbruksarealer sammen med god arealforvaltning for biomangfoldet. SABIMA ser naturligvis at arealforvaltning griper inn over en rekke områder, og vi synes naturligvis det er viktig å ta vare på matjord og potensial for matproduksjon. Imidlertid har man i dette dokumentet, som i en hel del andre offentlige miljødokumenter, gått i den fella å lage en kobling mellom å ta vare på jordbruksarealer og å ta vare på biomangfold. Dette er i stor grad en ugyldig legitimering av landbrukspolitikken.

En viss forbindelse finnes naturligvis til ivaretagelse av kulturlandskap, men de jordbruksintensive arealene man er mest opptatt av å bevare har ofte liten relevans (og fungerer stedvis negativt) for biomangfoldet. Dessuten er forvaltning og skjøtsel av kulturlandskap i stor grad en spesialisert aktivitet som ikke ivaretas av jordvernet. Man må derfor koble disse to legitime hensynene helt fra hverandre, for å unngå sammenblanding og misforståelser.

² Framstad, E., Økland, B., Bendiksen, E., Bakkestuen, V., Blom, H.H. & Brandrud, T.E. 2002, Evaluering av skogvernet i Norge. ISBN, ISSN 82-426-1299-4, 0805-469X

Det gamle kulturlandskapet inneholdt et stort biomangfold som tapes med dagens driftsmetoder. Mens absolutt vern er viktigste virkemiddel i skog, er riktig drift eneste hjelpemiddel for kulturlandskapets mangfold. Det er stigende interesse for å holde kulturlandskapet åpent, og noen tilskuddsordninger er allerede innrettet mot dette. Dette gir imidlertid ingen garanti for stans av tap av biomangfold – snarere tvert om. Det er stor forskjell på å holde et landskap åpent med dagens driftsformer og ivareta gårsdagens biomangfold. Tilskuddsordningene må derfor dreies i retning av riktig skjøtsel i forhold til biomangfoldet på den enkelte lokalitet.

Indikator for økosystemer på land

Vi merker oss at det på indikator 5 (bestandsutvikling for hekkende fugler) kan se ut som utviklingen for det terrestre biomangfoldet ikke er så ille. Det er i den anledning grunn til å sterkt understreke fotnoten under figuren der det står at den baserer seg på "foreløpige og ufullstendige data". Etter SABIMAs oppfatning er indeksen prinsipielt et godt valg, da den er informativ og lett oppfattbar, men den krever vesentlig utvikling for at den skal bli tilstrekkelig pålitelig. Slik den nå står, er den mer villedende enn veiledende, og SABIMA ber om at indikator 5 tas ut av den nåværende publikasjonen. Som begrunnelse anfører vi følgende:

- Artsutvalget, særlig for skoglevende arter, er svært uheldig. De 12 artene er nesten utelukkende generalister som også finnes i en rekke andre habitater og/eller er generalister som kan tilpasse seg sterkt påvirket skog. Man må i indeksen kun ta med arter som spesifikt responderer på viktige skogskvaliteter. Nå sier den lite eller ingenting om utviklingen til mer krevende skogøkosystemer.
- De fleste artene er også trekkfugler, noe som gjør at man ikke vet om bestandsendringer skyldes forhold innenfor eller utenfor Norge.
- Den foreløpige indeksen har et svært kort tidsperspektiv, og det er godt grunnlag for å hevde at de fleste negative tendensene hadde begynt å gjøre seg gjeldende lenge før 1990. Om det siden da muligens ikke har gått vesentlig verre med biomangfoldet, er ikke det i seg selv et bevis for at dagens samfunn er bærekraftig, hvis dagens bestander av fugler og andre landlevende organismer er på et lavmål sammenlignet med f.eks. for 50 eller 100 år siden.
- I følge Direktoratet for naturforvaltning er det dokumentert at fuglebestander i skog øker som respons på klimaendringer. Dette er på mange måter en ikke villet og ikke ønsket utvikling, som i høyeste grad må tas i betraktning når man leser kurven for "skogsarter". Det kan tenkes at en egentlig nedgang i fugletetthet i skog har blitt kompensert ved at arealet for disse artene har økt, og/eller at visse arter har blitt vanligere mens andre har gått tilbake.
- Også på EU-nivå debatteres det hvilke fuglearter som skal være med i slike indekser, og vi bør avvente resultatene av (og delta i!) denne diskusjonen
- Bildet som tegnes samsvarer dårlig med f.eks. den nye, offisielle rødlista, som viser at en betydelig andel av norske arter er truet av utryddelse, særlig skoglevende arter.

Fremmede arter

Vi er glade for at innsatsen mot fremmede arter løftes høyt opp, samtidig som vi savner dette området under virkemidler/tiltak i begynnelsen av 6.3.1. Vi får tro Regjeringen legger til grunn at den nye Naturmangfoldloven vil inneholde de nødvendige virkemidlene for å stanse nye introduksjoner. Det er da også det langt viktigste, og også mest rasjonelle, å hindre nye introduksjoner sammenlignet med å forsøke å fjerne eller begrense artene etter at de har kommet hit. Dette finnes det svært mange eksempler på i inn- og utland. Like fullt er det også nødvendig å sette av ressurser til å bekjempe en del svært skadelige introduksjoner vi allerede har i Norge, noe som bør komme frem av virkemiddellisten.

Vannforvaltning

Regjeringen trekker fram at norsk vannforvaltning vil få et løft i lys av EUs rammedirektiv for vann. SABIMA er enig i at rammedirektivet kunne vært et godt utgangspunkt, men er skuffet over hvordan gjennomføringen av direktivet så langt har vært, samt hvordan den nye forskriften er blitt – og dermed fremtidsutsiktene. Det er stilt alt for små ressurser til disposisjon, og forskriften er laget slik at sektormyndighetene får full anledning til å fortsette som tidligere. Den nye såkalte "vannregionmyndigheten" vil i virkeligheten kun bli et koordinerende ledd, og selv om dette nok vil påskynde noe mer helhetlig tenkning, bør man etter vår mening ha en høyst forsiktig optimisme i forhold til effektene av de nye forvaltningsgrepene. Man har heller ikke lagt godt til rette for sivilsamfunnets medvirkning, og miljøorganisasjonene har på nasjonalt nivå trukket seg fra formell deltakelse i arbeidet.

Det er naturligvis likevel å håpe at arbeidet, da mer som en videreføring av eksisterende vannforvaltning, vil føre til at flere vannforekomster vil oppnå "god tilstand". Det er imidlertid grunn til å ta forbehold om presisjonsnivået til indikatoren for ferskvann knyttet til nye vannkraftprosjekter. For tiden foregår en stor satsning på små vannkraftprosjekter (mikro-, mini- og småkraftverk), og som nevnt annet sted i dette dokumentet kan slike tiltak ha betydelige negative effekter på biomangfoldet. Selv om slike kraftverk produserer klimanøytral energi, er dette i andre perspektiver ikke uten videre bærekraftig - spesielt ikke i norsk vassdragsnatur der en stor andel allerede er utbygget. I tillegg til at små kraftverk i seg selv er en bærekraft-utfordring, kan det få pussige utslag på indikatoren. Utbygginger av vannkraft regnes nemlig ikke uten videre som noe som forringer en vannforekomsts status: man bare overfører hele vannforekomsten til en annen kategori, nemlig "sterkt modifiserte vannforekomster" (SMVF). Dermed vil *andelen* av vannforekomster med "god status" faktisk *øke* hvis noen med dårlig status rammes av kraftutbygging og andre faktorer holdes konstant. Dette er en utfordring indikatoren må ta høyde for, ettersom det i årene som kommer kan ligge an til at det skal bygges hundrevis av små kraftverk.

Det er for øvrig direkte galt når det står i siste avsnitt før figuren med indikator 6 at "det biologiske mangfoldet bestemmer hvilken tilstandstatus vannforekomsten får". I beste fall kan man skrive at biomangfoldet "er med på å bestemme", men mye tyder dessverre på biomangfold vil få en underordnet rolle sammenlignet med fysiske og kjemiske parametere. Etter SABIMAs mening burde en bredere palett av biomangfold tillegges mer vekt ved vurdering av vannforekomstenes status.

Kommunene

I kapittel 7.2 om lokalforvaltningens rolle ser vi at Regjeringen fremhever hvor viktige kommunene er i forhold til en rekke miljøutfordringer. Det er vi helt enige i, ikke minst i forhold til arealforvaltning som påvirker "hverdagsnaturen" vår. Forvaltningen fungerer dessverre slik at den bit for bit, i tilsynelatende "ufarlige" doser, reduserer naturkvaliteter og samlet sett medfører betydelig tap av biomangfold. Dessuten er den helt nødvendige kartleggingen av natur og biomangfold i regi av kommunene som nevnt svært mangelfull.

SABIMA forstår at kommuner ofte har problemer med å aksele dette ansvaret, da de er designet for å tenke mer på sine innbyggere og sitt næringsliv i et mer snevert og kortsiktig perspektiv. Etter vår mening er det derfor urimelig om Regjeringen forventer at kommunene, uten strengere rammer, tettere oppfølging og mer kompetanse, skal ta et så stort ansvar for nasjonens biomangfold. Det er ingen som forventer at kommunene på frivillig basis vil sørge for at nasjonen har et militært forsvar.

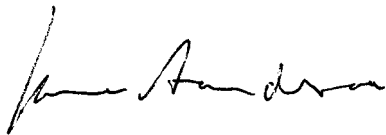
Vi savner at kapittel 7.2 tar opp disse dilemmaene, og vi savner at Regjeringen lanserer virkemidler som vil bøte på problemene. Fylkesmannens rolle som "miljøfaglig støttepartner" er nevnt, og både i sin funksjon som støtte, tilsyn og med sitt nødvendige innsigelsesinstrument er den et nødvendig satsningsområde for

Regjeringen. Dette må tydeliggjøres. Videre må Regjeringen stille vesentlig større ressurser til disposisjon for den kommunale kartleggingen, og stille kompetansekrav til kommunenes naturforvaltere. Dessuten må den nye Naturmangfoldloven inneholde de nødvendige virkemidlene for å bistå kommunene i sin prioritering.

* * *

Vi ønsker lykke til med slutføring av strategien for bærekraftig utvikling.

Vennlig hilsen



Rune Aanderaa
Daglig leder SABIMA

Christian Steel
Rådgiver SABIMA