



Innst. S. nr. 65

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:12 (2005-2006)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

Norges nasjonale strategi og handlingsplan for å følge opp FN-konvensjonen om biologisk mangfold ble først presentert i St.meld. nr. 13 (1992-1993) FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro. Fire år senere ble den videreutviklet i St.meld. nr. 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling - dugnad for framtida. Den nasjonale strategien ble ytterligere behandlet og videreført i St.meld. nr. 42 (2000-2001) Biologisk mangfold - sektoransvar og samordning.

Hovedsatsingen i St.meld. nr. 42 (2000-2001) var etableringen av et kunnskapsbasert forvaltningssystem for biologisk mangfold. I St.meld. nr. 25 (2002-2003) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand uttalte regjeringen at forvaltningssystemet skal være ferdig etablert i 2007. Bærebjelken i forvaltningssystemet skulle være et Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold. Hensikten med dette programmet var å bidra til en koordinert innsats for å samle inn kunnskap om biologisk mangfold. Programmet skulle ha startet på alle områder innen 2005. Sektorvise kartleggings- og overvåkingstiltak ble forutsatt utviklet eller tilpasset slik at de effektivt bidro til Nasjonalt program. Eksempler på slik sektorvis kartlegging er den kommunale kartleggingen og Miljøregistrering i skog (MiS).

I St.meld. nr. 42 (2000-2001) gikk regjeringen inn for å styrke forvaltningen og skjøtselen av verneområdene. Det ble uttalt at verneområdene utgjør en grunnstamme

i bevaringen av det biologiske mangfoldet, og at fredning etter naturvernloven skal sikre et representativt utvalg av norsk natur og særlig verdifulle områder. Regjeringen påpekte videre at selv om områder og arter fredes, er oppsyn - og i mange tilfeller skjøtsel - nødvendig for å opprettholde verneverdiene.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder. Dette gjøres ved å vurdere

- hvor langt forvaltningen har kommet med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold i forhold til målet om å ha et kunnskapsbasert forvaltningssystem på plass innen 2007
- i hvilken grad statlige verneområder forvaltes i tråd med sine respektive verneformål.

Undersøkelsen gjelder primært de tiltakene som departementene har iverksatt fra og med 1997 til og med 2005, og er gjennomført ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer og ved en spørreundersøkelse til fylkesmennene. Intervjuene omfattet de berørte departementene, relevante underliggende virksomheter og organer opprettet av forvaltningen.

I undersøkelsen har Riksrevisjonen benyttet ekstern bistand. Et fagpanel har gitt faglige innspill til revisjonskriteriene og medvirket til valg av verneområder for befarings. I tillegg har andre fagpersoner bistått med befarings av sju verneområder. Endelig er det utarbeidet en utredning fra Norsk institutt for vannforskning om kostnader ved marin kartlegging.

1.1 Oppsummering av undersøkelsen

1.1.1 Om Nasjonalt program som bærebjelke i det kunnskapsbaserte forvaltningssystemet

Riksrevisjonens undersøkelse viser at opprettelsen av Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold representerer et nyskape

arbeid. Det har skapt en arena for samordning av tiltak knyttet til biologisk mangfold på tvers av sektorene. Samarbeidet mellom departementene i programmet har bidratt til å identifisere viktige mangler i pågående kartlegging og overvåking. Artsdatabanken er etablert og har kommet i gang med blant annet å utarbeide en ny revidert rødliste over truede arter.

Undersøkelsen viser også at tiltakene som det interdepartementale utvalget i Nasjonalt program har prioritert, i all hovedsak er fulgt opp. Undersøkelsen har imidlertid avdekket utfordringer knyttet til styring og gjennomføring av Nasjonalt program og oppfølging av mangler ved pågående kartlegging og overvåking. I det følgende blir disse utfordringene gjennomgått.

KONKRETISERING AV MÅL I DET KUNNSKAPSBASERTE FORVALTNINGSSYSTEMET

Svak spesifisering av det konkrete innholdet i det nye systemet gjør det vanskelig å vurdere måloppnåelsen av det kunnskapsbaserte forvaltningssystemet og av Nasjonalt program som bidragsyter inn i dette systemet.

Av denne grunn har Riksrevisjonen, med bistand fra et fagpanel, utarbeidet en oversikt over sentrale bestanddeler som anses som nødvendige i et kunnskapsbasert forvaltningssystem.

De iverksatte tiltakene under Nasjonalt program har så langt i stor grad omfattet utvikling av metoder. I den grad det er gjennomført kartlegging, har aktivitetene stort sett bestått av systematisering av eksisterende data. Det er iverksatt lite nykartlegging eller oppdatering av data i felt i regi av programmet.

SEKTORVISE AKTIVITETER SOM BIDRAGSYTER I DET KUNNSKAPSBASERTE FORVALTNINGSSYSTEMET

Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold skulle ifølge St.prp. nr. 1 (2001-2002) for Miljøverndepartementet utgjøre bærebjelken i det kunnskapsbaserte forvaltningssystemet. Riksrevisjonens undersøkelse viser imidlertid at departementene som deltar i Nasjonalt program, har en ulik oppfatning av hva programmet bidrar med. En gjennomgang av departementenes aktiviteter rettet mot identifisering av viktige områder for biologisk mangfold, viser at kartlegging og overvåking i stor grad skjer i regi av sektorene og ikke som en del av Nasjonalt program.

Når de involverte departementene ser sine sektortiltak som det primære på feltet, kan det stilles spørsmål ved om Nasjonalt program kan betegnes som en bærebjelke i det kunnskapsbaserte forvaltningssystemet.

DET INTERDEPARTEMENTALE UTVALGETS BESLUTNINGSGRUNNLAG

En viktig oppgave for det interdepartementale utvalget i Nasjonalt program var, ifølge mandatet, å identifisere pågående kartleggings- og overvåkingsaktiviteter, identifisere viktige huller i disse aktivitetene, foreslå utvidelser og endringer i eksisterende aktiviteter og eventuelt supplere med nye tiltak. Utvalget skulle også foreslå prioriterte aktiviteter/programmer slik at totalsummen ble et helhetlig Nasjonalt program.

Med unntak av etableringen av Artsdatabanken, har det interdepartementale utvalget så vidt kjent ikke fått utarbeidet andre forslag til tiltak til støtte for sine prioriteringer. Det kan stilles spørsmål ved om det interdepartementale utvalget har hatt et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å foreslå prioriterte aktiviteter/programmer slik at totalsummen ble et helhetlig Nasjonalt program.

KOSTNADSBEREGNING AV SATSINGEN

Ifølge det interdepartementale utvalget ble Nasjonalt program kostnadsberegnet til 25 mill. kroner årlig i perioden 2004-2007. Miljøverndepartementet har imidlertid opplyst at dette var et beløp som departementene kom fram til i fellesskap ut fra hva man mente det var realistisk å framskaffe av midler.

Når verken de overordnede målene for Nasjonalt program, eller de konkrete tiltakene som er foreslått innenfor temaområdene skog, kulturlandskap, ferskvann og truede arter og naturtyper er kostnadsberegnet, kan det stilles spørsmål ved viktige sider ved planleggingen av programmet.

MÅL VERSUS FINANSIERING

Det er satt mål for når det kunnskapsbaserte forvaltningssystemet skal være etablert. Det er også satt mål for når Nasjonalt program skal være startet opp på alle områder. Undersøkelsen viser at en rekke tiltak er iverksatt for å nå målene, men at framdriften er avhengig av om de ulike departementene prioriterer å finansiere tiltak innenfor sine årlige budsjettammer.

GJENSTÅENDE BEHOV FOR KARTLEGGINGS- OG OVERVÅKINGSAKTIVITETER

Undersøkelsen har vist at det verken var tid eller ressurser til å utrede hva som var de aller viktigste og mest nødvendige tiltakene for å møte ambisjonen om at Nasjonalt program skulle være en ekstraordinær satsing. I stedet ble det valgt en tilnærming der arbeidsgrupper fikk identifisert mange tiltak på kort tid. Dette har vært en ressurseffektiv arbeidsmetode.

Undersøkelsen viser imidlertid at dette ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om vesentlige mangler er utbedret, eller om en god kunnskapsmessig plattform er etablert. Undersøkelsen har også vist at kartleggingstiltakene i Nasjonalt program ofte representerer minimumsløsninger som å systematisere og tilgjengeliggjøre eksisterende materiale. Det er utført lite eller ingen nykartlegging. Både fagpersoner og forvaltning er imidlertid enige om at nykartlegging er nødvendig innenfor de fleste områdene, og at mye gjenstår. Norsk institutt for vannforskning har på oppdrag fra Riksrevisjonen utført en beregning av hva det kan koste å gjennomføre kartlegging av biologisk mangfold på tre nivåer i marine områder. Utredningen indikerer et behov for kartlegging for 120 mill. kroner for å opparbeide en god kunnskapsstatus i kystområdene, hvorav 80 mill. kroner er tiltenkt kartlegging på artsnivå.

Undersøkelsen konkluderer ikke med at Nasjonalt program har lav måloppnåelse. Artsdatabanken er

etablert og er kommet godt i gang med arbeidet. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om Nasjonalt program har blitt den bærebjelken som ble forespeilet Stortinget i St.prp. nr. 1 (2001-2002) for Miljøverndepartementet. I lys av den manglende økonomiske satsingen knyttet til gjennomføringen av programmet, viser undersøkelsen at Norge fremdeles har store utfordringer knyttet til kunnskap om det biologiske mangfoldet. Stortinget har flere ganger gitt uttrykk for at Norge skal ha høye ambisjoner i den nasjonale miljøpolitikken. Det stilles spørsmål ved om satsingen gjennom Nasjonalt program har favnet dette.

1.1.2 Om den kommunale kartleggingen

BAKGRUNN OG STATUS FOR KARTLEGGINGEN

I St.meld. nr. 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling foreslo regjeringen et 5-årig landsomfattende utviklingsprogram for kartlegging, verdiklassifisering og overvåking av det biologiske mangfoldet. Kartleggingen omtales som den kommunale kartleggingen.

Formålet med kartleggingen var å identifisere områder av stor verdi for biologisk mangfold i alle landets kommuner, og den skulle foregå i perioden 1998-2003. Den startet imidlertid først i 1999. Kartleggingen skulle omfatte fem hovedtemaer: Naturtyper, Levesteder for rødlistearter, Viltområder, Ferskvannskvaliteter og Marine områder.

Pr. januar 2006 har alle kommunene mottatt støtte til kartleggingen, og Naturbasen inneholder data om naturtyper fra 227 kommuner, som utgjør 53 pst. av kommunene. Naturbasen inneholder også data om arter fra 329 kommuner, det vil si 76 pst. av kommunene. Det er ventet at det vil komme inn noe mer data fra de resterende kommunene i løpet av 2006.

OMFANG OG KVALITET AV KARTLEGGINGEN

I de kommunene som har registrert naturtyper, viser undersøkelsen at gjennomsnittlig 4,5 pst. av arealet er definert som A eller B områder, der A er svært viktige områder og B er viktige områder. Direktoratet for naturforvaltning kan ikke opplyse om hvor store arealer som er kartlagt i forbindelse med verdiklassifiseringen, og har heller ikke oversikt over hvor stor andel de ulike naturtypene utgjør av kommunenes areal. Dette kan tyde på at myndighetene i begrenset grad vet hvor langt man er kommet i arbeidet med å identifisere områder med stor verdi for det biologiske mangfoldet.

Undersøkelsen viser videre at ingen kommuner i 2004 hadde komplette datasett som inneholdt kartleggingsdata innenfor alle fem hovedtemaene som skulle kartlegges.

Fylkesmennene som er intervjuet, har også framhevet at kvaliteten på dataene fra kommunene er varierende. Ifølge Miljøverndepartementet er kartleggingen ikke tilfredsstillende, og det viser til at den kommunale kartleggingen hittil har vært ansett som en førstegangs-kartlegging. Miljøverndepartementet uttaler i St.meld. nr. 21 (2004-2005) at den kommunale kartleggingen skal videreføres i en fase 2 der man spesielt skal rette oppmerksomheten mot kartlegging i ferskvann og i kystnære områder, forbedring av arealdekningen av

kartlegging på land, kartlegging av forekomster av truede arter og noe supplering av Naturtypekartleggingen. Energi- og miljøkomiteen påpekte at det er viktig å komme i gang med fase 2, og et flertall i komiteen mente at det må settes av egne midler som kommunene kan få innvilget etter søknad, for å sikre nødvendig progresjon og faglig kvalitet på denne kartleggingen i kommunene. Det er grunn til å anta at kommunene vil kunne oppnå bedre kvalitet og omfang på kartleggingsdataene hvis de supplerende tiltakene gjennomføres som forutsatt.

KOSTNADSBEREGNING OG FINANSIERING AV KARTLEGGINGEN

Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet ved planleggingen av den kommunale kartleggingen antok at tilskuddet fra staten på rundt 50 000 kroner skulle utgjøre et reelt bidrag. I St.prp. nr. 1 (2000-2001) for Miljøverndepartementet ble det imidlertid gjort klart at hoveddelen av utgiftene skulle bæres av kommunene. På dette tidspunktet hadde 165 kommuner mottatt det statlige tilskuddet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at kostnadsberegninger og faglige standarder ikke forelå før den kommunale kartleggingen ble påbegynt.

1.1.3 Om forvaltning av statlige verneområder

Norge har både internasjonale forpliktelser og nasjonale mål om å verne et representativt utvalg av norsk natur og iverksette tiltak for å bevare verneverdiene. Pr. 1. januar 2006 er ca. 12,5 pst. av Norges fastlandsareal vernet etter naturvernloven. I St.meld. nr. 21 (2004-2005) kom det imidlertid fram at målet om å verne et representativt utvalg av norsk natur ikke er nådd. I tillegg er det uttalt at størsteparten av de vernede arealene dekker områder som er lite produktive og har relativt få arter.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at andelen truede verneområder har økt. Direktoratet for naturforvaltning fant i 1995 at 18 pst. av de vernede områdene var truet. Siden da har Miljøverndepartementet prioritert å verne flere nye områder. Pr. mars 2006 er 30 pst. av verneområdene rapportert truet. Fylkesmennene har svart at de ikke kjenner status for ca. 7 pst. av verneområdene.

Undersøkelsen viser også at det er iverksatt få tiltak i de truede områdene. I 42 pst. av områdene som ble rapportert truet i 2004, er det ikke iverksatt noen tiltak for å motvirke trusselfaktorene, og det står et udekket behov for tiltak i 82 pst. av de 579 truede områdene. Dette kan tyde på at miljøvernforvaltningen ikke har forvaltet vernede områder slik at verneverdien opprettholdes, eller i overensstemmelse med de arbeidsmål og resultatindikatorer som er beskrevet i St.prp. nr. 1 fra Miljøverndepartementet fra budsjettåret 2000 og til inneværende budsjettperiode.

KVALITETSSIKRING AV FORVALTNINGS- OG SKJØTSELSPLANER

Det er i de fleste tilfeller Fylkesmannen som har ansvar for å påse at det blir utarbeidet forvaltningsplan for et verneområde dersom dette vurderes som nødvendig.

Undersøkelsen har avdekket et behov for både å utarbeide nye og å kvalitetsmessig forbedre eksisterende forvaltnings- og skjøtselsplaner. I tillegg viser Riksrevisjonens caseundersøkelser at forvaltningsplanene i flere tilfeller er lite målrettede eller treffsikre i forhold til skjøtselsbehovene.

INTRODUSERTE ARTER

Undersøkelsen har vist at introduserte arter utgjør en vesentlig trussel mot verneformål og verneverdier i 34 pst. av verneområdene som ble rapportert truet. Introduserte arter ble også rapportert som et vesentlig problem i 1995. Det kan derfor stilles spørsmål ved om departementet har lagt tilstrekkelig vekt på å sikre økonomiske midler til å gjennomføre tiltak for å nå målene som er satt på området.

HÅNDHEVELSE AV REGELVERK VED MILJØKRIMINALITET

Både straffeloven og naturvernloven har bestemmelser knyttet til miljøkriminalitet. Undersøkelsen viser at det har forekommet overtredelser av verneforskriften i 55 pst. av de 579 truede verneområdene. Likevel er overtredelser anmeldt i bare 18 pst. av disse områdene.

Fylkesmennene melder om et økt behov for å gå til anmeldelse av overtredelser. Men i møte med miljøvernforvaltningen har det også kommet fram at enkelte fylkesmannsembeter har latt være å anmelde overtredelser blant annet fordi man ikke ser det som forvaltningens oppgave å anmelde privatpersoner. Dersom anmeldelse som virkemiddel vurderes på forskjellig måte i forvaltningen, kan det stilles spørsmål ved om virkemidlet anvendes som forutsatt.

GJENSTÅENDE TILTAKSBEHOV

Trusselfaktorene i verneområdene representerer utfordringer for Regjeringen med hensyn til å imøtekomme energi- og miljøkomiteens mål om å sikre et like stort arts mangfold i norsk natur i framtiden som i dag. Det er også utfordringer knyttet til bevaring av leveområder, noe som ifølge energi- og miljøkomiteen er en sentral forutsetning for å opprettholde det biologiske mangfoldet og for å sikre en bærekraftig utvikling. Riksrevisjonens undersøkelse har vist at fylkesmennene mener det er behov for tiltak i 82 pst. av de 579 truede verneområdene. Videre har trusselfaktorene ført til tap/tilbakegang av arter i 75 pst. og tap av leveområder i 43 pst. av disse områdene. Undersøkelsen stiller derfor spørsmål om det er nødvendig med mer målrettede tiltak for å imøtekomme Stortingets forutsetninger.

KOSTNADSBEREGNING AV TILTAK

Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet har uttalt at Direktoratet for naturforvaltning ikke har tilstrekkelige midler til å gjennomføre alle oppgavene de tildeles. Ifølge direktoratet har den økonomiske situasjonen gradvis blitt vanskeligere med hensyn til å utføre oppgaver i verneområdene.

For miljøvernforvaltningens arbeidsmål om å gjennomføre nasjonalparkplanen ved å opprette 36 nye og

utvide 14 eksisterende verneområder innen 2010, viser Miljøverndepartementet til en beregning som ble foretatt i forbindelse med nasjonalparkplanen i St.meld. nr. 62 (1991-1992). I denne ble det estimert at opprettelsen ville koste ca. 100 mill. kroner. Departementet kan ikke vise til noen beregninger av hva det vil koste å skjøtte disse områdene etter at de er opprettet/utvidet.

Miljøvernforvaltningens arbeidsmål om å sikre at naturverdiene i verneområdene blir opprettholdt, skal måles gjennom andelen verneområder med tilfredsstillende skjøtsel. I lys av de utfordringene miljøvernforvaltningen står overfor, stilles det spørsmål ved at det ikke er foretatt kostnadsberegninger etter 1996.

1.2 Departementenes kommentarer

Miljøverndepartementet tar vurderingene i rapporten til etterretning, men uttrykker likevel at det ikke er fullt ut enig i alle premissene og vurderingene i rapporten.

Landbruks- og matdepartementet har gitt kommentarer til de deler av rapporten som omhandler myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold. Under henvisning til Riksrevisjonens omtale av at det er foretatt lite nykartlegging i regi av Nasjonalt program, påpeker departementet at det er foretatt betydelige nykartlegginger/registreringer i de senere årene i regi av Landsskogstakseringen, MiS og den kommunale kartleggingen. Under henvisning til Riksrevisjonens omtale av kvaliteten på den kommunale kartleggingen, påpeker departementet at "alle involverte parter har lagt til grunn at slik kartlegging aldri vil kunne gi 100 prosent fullstendig kunnskap om alt som finnes i naturen". Departementet hevder at man dermed neppe kan si at resultatene er dårligere enn ventet.

Fiskeri- og kystdepartementet mener Riksrevisjonens rapport ikke har revidert departementets totale innsats når det gjelder biologisk mangfold. Departementet understreker at beregningen fra Norsk institutt for vannforskning om hvor mye marin kartlegging kan koste, kun er ett eksempel fra én forskningsinstitusjon. Departementet stiller også spørsmål ved at Riksrevisjonen har latt en forskningsinstitusjon tolke hva som imøtekommer internasjonale og nasjonale krav på området. Etter departementets vurdering krever slike tolkninger en forvaltningsmessig, folkerettslig og politisk vurdering.

Kunnskapsdepartementet påpeker at det har ansvaret for den generelle kunnskapsoppbyggingen ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene, for universitetsmuseene og for Artsdatabanken. Departementet ser disse som grunnleggende elementer i et kunnskapsbasert forvaltningssystem. Departementet uttaler videre at det arbeidet Artsdatabanken er satt til å gjøre, er av langsiktig karakter. Dette er virksomhet som må bygges opp over år og i et komplisert system som ingen i utgangspunktet kunne ha full oversikt over.

Olje- og energidepartementet ser det som positivt at rapporten belyser mangfoldet og viktigheten av de sektorvise kartleggings- og overvåkingsaktivitetene utenfor Nasjonalt program. Videre mener departementet at korte tidsfrister for arbeidsgruppene under Nasjonalt

program og svakhetene ved programmets finansieringsmodell har ført til at anbefalingene og aktivitetene gjennomført som del av Nasjonalt program, ikke er uttømmende.

1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltningen av verneområder.

Riksrevisjonen har merket seg at den kommunale kartleggingen og Nasjonalt program har bidratt vesentlig mindre til en bedret kunnskapsstatus enn forutsatt. Det konstateres videre at situasjonen i de statlige verneområdene er forverret i forhold til 1995. Den økonomiske situasjonen i forhold til de oppgavene som skal løses, har gradvis blitt vanskeligere i 10-årsperioden.

Stortinget har ved flere anledninger gitt uttrykk for at Norge skal være et foregangsland i miljøpolitikken. Riksrevisjonen kan ikke se at denne ambisjonen er oppnådd for myndighetenes arbeid på de to reviderte områdene.

Fiskeri- og kystdepartementet stiller spørsmål ved at Riksrevisjonen lar en forskningsinstitusjon tolke hva som imøtekommer internasjonale og nasjonale krav på området. Riksrevisjonen bemerker at utredningen er utarbeidet som et eksempel for å illustrere hvilke utfordringer Norge står overfor når det gjelder kartlegging av kyst og hav.

Riksrevisjonen er innforstått med at bevilgningsnivået fastsettes i den årlige budsjettprosessen og i budsjettprioriteringene, slik Kunnskapsdepartementet påpeker i sine kommentarer. Departementet uttaler også at finansieringssystem eller nivå ikke har hemmet Artsdatabankens virksomhet. Riksrevisjonen har merket seg at Artsdatabanken og Direktoratet for naturforvaltning mener det er en utfordring med spredt og uforutsigbar finansiering av Artsdatabanken. Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at Miljøverndepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Samferdselsdepartementet har valgt å foreta en rammeoverføring av sine bevilgninger til Artsdatabanken og til Kunnskapsdepartementets budsjett fra og med 2006. Dette vil kunne skape større forutsigbarhet for Artsdatabankens drift.

Landbruks- og matdepartementet hevder at det er foretatt betydelige nykartlegginger/registreringer i de senere årene i regi av sektortiltak som Landsskogstakseringen, MiS og den kommunale kartleggingen. Riksrevisjonen er innforstått med at det har foregått nykartlegging innen sektorene, men finner likevel grunn til å hevde at det er foretatt lite nykartlegging innen Nasjonalt program.

Landbruks- og matdepartementet påpeker at Norge har god, men ikke altomfattende kunnskap om det biologiske mangfoldet. Departementet stiller derfor spørsmål ved om Riksrevisjonen mener den økonomiske satsingen hittil er feilslått, og hvilke økonomiske mangler revisjonen har identifisert. Riksrevisjonen presiserer at målene for det kunnskapsbaserte forvaltningssystemet og for Nasjonalt program ikke er opera-

sjonalisert, og det er ikke fastsatt hva som er tilstrekkelig kunnskap for å identifisere viktige områder og for å ivareta det biologiske mangfoldet. På denne bakgrunn er det vanskelig å måle konkrete avvik mellom ambisjon og faktiske resultater. Det er derfor ikke mulig å vurdere hvilke konkrete økonomiske rammer en slik satsing for kartlegging og overvåking av det biologiske mangfoldet skal ha.

1.4 Departementenes svar

"(...)

Departementet har innhentet kommentarer fra Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Olje- og energidepartementet som er innarbeidet i dette brevet.

Departementet har tidligere uttalt at det ikke kan si seg enig i alle Riksrevisjonens premisser og vurderinger i rapporten. St.meld. nr. 42 (2000-2001) "Biologisk mangfold - sektoransvar og samordning" ble behandlet i Stortinget i juni 2002, og det var etter departementets oppfatning noe tidlig å starte en revisjon av dette omfattende arbeidet allerede våren 2004. Myndighetene er godt i gang med arbeidet, og det er her snakk om kunnskaps og ressurskrevende oppgaver hvor aktivitetene går over flere år og derfor er i løpende forandring og utvikling. Ved behandlingen av St.meld. nr. 21 (2004-2005) våren 2005 ga Stortinget sin tilslutning til at det er nødvendig å styrke og videreføre Nasjonalt program for kartlegging og overvåking, samt gjennomføre neste fase i den kommunale kartleggingen. Regjeringen er nå i gang med å planlegge videreføringen av programmet, i første omgang frem til 2010.

Det må også understrekes at Riksrevisjonens undersøkelse bare tar for seg en avgrenset del av alle de tiltakene og midlene som ligger til grunn for Norges samlede oppfølging av konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). (...)

Riksrevisjonens undersøkelse viser at opprettelsen av Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold representerer et nyskapende arbeid. Det har skapt en arena for samordning av tiltak knyttet til biologisk mangfold på tvers av sektorene. Undersøkelsen viser også at tiltakene som det interdepartementale utvalget i Nasjonalt program har prioritert, i all hovedsak er fulgt opp.

Nasjonalt program har prioritert og iverksatt tiltak som supplerer og utfyller det øvrige arbeidet som gjennomføres på dette området. Nasjonalt program er etter min mening særlig viktig for samordning av biomangfoldarbeidet, og for å gjøre ny kunnskap og nye data allment tilgjengelige, slik at det utvikles en helhetlig tilnærming til forvaltningen av biologisk mangfold i Norge. Det har også vært nødvendig å gjennomføre metodeutvikling for å sikre effektiv og kvalitativ god kartlegging. Gjennom Nasjonalt program er det på denne måten lagt et grunnlag som gjør det mulig å iverksette et forvaltningssystem som forutsatt i St.meld. nr. 42 (2000-2001).

Når det gjelder den kommunale kartleggingen har over 90 % av landets kommuner i løpet av en femårs periode tatt initiativ til og langt på vei finansiert en terrestrisk kartlegging av viktige naturtyper for biologisk mangfold. Kommunene har på denne måten bidratt vesentlig til bedret kunnskapsstatus.

Jeg er derfor ikke enig i Riksrevisjonens bemerkning om at den kommunale kartleggingen og Nasjonalt program har bidratt vesentlig mindre til en bedret kunnskapsstatus enn forutsatt. Arbeidet i regi av Nasjonalt program har vært et nybrottsarbeid og har i stor grad bidratt til en bedre samlet kunnskap om det biologiske mangfoldet i Norge. Samtidig må det erkjennes at vi på langt nær har tilstrekkelig kunnskap om det biologiske

mangfoldet, og derfor er det viktig å styrke og videreføre dette arbeidet.

Artsdatabanken har en sentral rolle som en nasjonal kunnskapskilde for biologisk mangfold i Norge. Den skal forsyne samfunnet med oppdatert og lett tilgjengelig kunnskap om arter og naturtyper. En rødliste for naturtyper vil i stor grad bygge på den kommunale kartleggingen og Nasjonalt program, og skal etter Artsdatabankens arbeidsplan fremlegges i 2008.

(...)

Når det gjelder forvaltningen av verneområdene er jeg innforstått med at dette representerer en vesentlig utfordring fremover. En arbeidsgruppe nedsatt av Miljøverndepartementet vil i løpet av høsten gi råd og innspill om behovene knyttet til en aktiv forvaltning av verneområdene.

I forhold til både kartlegging av biologisk mangfold og forvaltning av verneområdene nevner Riksrevisjonen at den økonomiske satsingen bør styrkes. Parallelt med et ambisiøst program med gjennomføring av verneplaner har budsjettet for skjøtsel og forvaltning økt. I forbindelse med at arbeidet med å etablere Bernkonvensjonens "Emerald network" i Norge ble igangsatt i 2004, er en utredning for å evaluere verneområdene igangsatt. Et overvåkingsprogram for å dokumentere arter og naturtyper i verneområdene er under utarbeidelse. Jeg erkjenner at både økt og spisset innsats i verneområdene vil være nødvendig, og denne evalueringen vil gi oss grunnlag for å planlegge hvordan dette best kan gjøres.

Etter min oppfatning gir ikke Riksrevisjonens rapport grunnlag for å konkludere med at Norge ikke er et foregangsland på de reviderte områdene, siden det ikke er foretatt noen systematisk sammenligning med andre land. Jeg vil vise til at Norge gjennom en rekke år har spilt en viktig rolle i arbeidet under konvensjonen om biologisk mangfold. Norge var tidlig ute med å lage en nasjonal strategi, og det har over lang tid vært arbeidet systematisk med vern av natur og arts mangfold i Norge. Men på linje med de øvrige land i Europa og i resten av verden har vi fortsatt en vei å gå for å få et godt nok vern og forvaltning av all verneverdig natur og å stanse tapet av biologisk mangfold.

Det er nødvendig med en styrket innsats for å nå målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. Både Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, den kommunale kartleggingen og forvaltningen av verneområdene er av stor betydning i denne sammenheng. Regjeringen vil videreføre og forbedre arbeidet på disse områdene."

1.5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens undersøkelse har vist svakheter i plangrunnlaget for Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, den kommunale kartleggingen og forvaltning av verneområder. I den kommunale kartleggingen ble kritiske faktorer som kartleggingsmetodikk, lagringsmedier og kostnadsberegninger ikke tilstrekkelig utredet og tatt i bruk før kartleggingen startet opp. Ved forvaltningen av verneområdene kom de planmessige svakhetene til uttrykk ved at man prioriterte å verne områder uten at det forelå oppdaterte kostnadsberegninger for forvaltningen av de samme områdene. Det vitner også om svakheter i planleggingen at vern og skjøtsel av områder ikke i tilstrekkelig grad er behandlet parallelt. Innenfor kartlegging og overvåking av biologisk mangfold har Riksrevisjonen avdekket svakheter i det interdepartementale utvalgets beslutningsgrunnlag, manglende konkretisering av mål i det kunnskapsbaserte forvaltningssystemet

og økonomiske utfordringer. I lys av ovennevnte forhold understreker Riksrevisjonen behovet for et godt planmessig fundament i det videre arbeidet. Nasjonalt program er omtalt som en bærebjelke i det kunnskapsbaserte forvaltningssystemet. Riksrevisjonen har ikke uttalt at den økonomiske satsingen bør styrkes, men har derimot påpekt at satsingen i programmet har blitt langt mindre omfattende både økonomisk og tematisk enn det St.meld. nr. 42 (2000-2001) og mandatet forespeiler. Anslaget det interdepartementale utvalget selv gjorde knyttet til finansieringen av Nasjonalt program, var på 25 mill. kroner pr. år i perioden 2004-2007, mens den reelle satsingen i gjennomsnitt har ligget på under halvparten av dette nivået. Riksrevisjonens gjennomgang av de iverksatte tiltakene under Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, viser at hovedvekten har ligget på tiltak for metodeutvikling, og i liten grad på kartleggings- eller overvåkingsaktiviteter. I den grad det er gjennomført kartlegging, har aktivitetene stort sett bestått av systematisering av eksisterende data. Det er iverksatt lite nykartlegging eller oppdatering av data i felt i regi av programmet. Riksrevisjonen merker seg i denne sammenheng at Fiskeri- og kystdepartementet påpeker at det er mye å ta fatt i innenfor marin kartlegging, spesielt for havbunnen og kystsonen.

Undersøkelsen har også vist at kartleggings- og overvåkingsaktiviteter i det kunnskapsbaserte forvaltningssystemet primært skjer som sektorvise aktiviteter, og ikke gjennom Nasjonalt program. Riksrevisjonen er enig med Miljøverndepartementet i at det gjennom Nasjonalt program er lagt et grunnlag som gjør det mulig å iverksette et kunnskapsbasert forvaltningssystem, men kan ikke se at Nasjonalt program så langt er en bærebjelke i dette forvaltningssystemet.

Riksrevisjonen er innforstått med at over 90 pst. av landets kommuner har tatt initiativ til, og langt på vei finansiert, kartlegging av viktige naturtyper for biologisk mangfold. Undersøkelsen har imidlertid vist at ingen kommuner hadde utarbeidet komplette datasett da den kommunale kartleggingen skulle være ferdig i 2004. Pr. januar 2006 var det fortsatt mange kommuner som manglet dette. I Riksrevisjonens undersøkelse har også fylkesmennene uttalt at kvaliteten på dataene fra kommunene er varierende. Spesielt gjelder dette for rødlisteartene, der de fleste dataene er eldre og har en lite presis stedfesting. Miljøverndepartementet har i møte med Riksrevisjonen uttalt at kartleggingen ikke er tilfredsstillende, og viser til at den kommunale kartleggingen hittil har vært ansett som en førstegangskartlegging. Etter Riksrevisjonens mening kan det derfor ikke konkluderes med at den kommunale kartleggingen har bidratt til en vesentlig bedret kunnskapsstatus.

Riksrevisjonen har merket seg at den kommunale kartleggingen vil videreføres i en fase 2 med fokus på kartlegging i ferskvann og i kystnære områder, forbedring av arealdekningen på land, kartlegging av forekomster av truede arter og noe supplering av Naturtypekartleggingen. Det er grunn til å anta at kommunene vil kunne oppnå bedre kvalitet og omfang på kartleg-

gingsdataene hvis de supplerende tiltakene gjennomføres som forutsatt.

Riksrevisjonen vil påpeke at myndighetene fortsatt i begrenset grad vet hvor langt man er kommet i arbeidet med å identifisere områder med stor verdi for det biologiske mangfoldet. Direktoratet for naturforvaltning kan ikke opplyse om hvor store arealer de ulike naturtypene utgjør av kommunenes totale areal, eller hvor store andeler av disse naturtypene som er kartlagt i forbindelse med kommunenes verdiklassifisering. Kravet til kommunenes kartlegging er at alle kjente forekomster av 56 spesifiserte truede naturtyper skal kartlegges, men det er uklart hvor man er i forhold til dette kravet.

I lys av det ovennevnte finner Riksrevisjonen grunn til å fastholde at den kommunale kartleggingen og Nasjonalt program så langt har bidratt vesentlig mindre til en bedret kunnskapsstatus enn forutsatt.

Riksrevisjonen påpeker at Direktoratet for naturforvaltning i 1995 utførte en undersøkelse der man kom fram til at 18 pst. av verneområdene var truet. På bakgrunn av denne undersøkelsen ble det utarbeidet en handlingsplan for naturreservat og mindre landskapsvernområder. I St.meld. nr. 42 (2000-2001) forpliktet regjeringen seg til å gjennomføre tiltakene i denne planen. I Riksrevisjonens undersøkelse rapporterer fylkesmennene at 30 pst. av verneområdene nå er truet. Dette tyder på at utfordringene for miljøforvaltningen fortsatt er betydelige. Riksrevisjonen vil derfor understreke behovet for å realisere planer som utarbeides.

I Riksrevisjonens undersøkelse er det ikke gjort noen systematisk sammenligning av Norges innsats på de reviderte områdene sammenlignet med andre land. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at arbeidet så langt har vært preget av manglende evne til å omsette høye miljøambisjoner til konkrete tiltak.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, viser til Dokument nr. 3:12 (2005-2006) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder. Riksrevisjonen har vurdert hvor langt forvaltningen har kommet med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold i forhold til målet om å ha et kunnskapsbasert forvaltningssystem på plass innen 2007, samt i hvilken grad statlige verneområder forvaltes i tråd med sine respektive verneformål.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens påvisning av manglende felles forståelse av hva det nasjonale programmet for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold bidrar med, og at bidragene fra de ulike departementene derfor har variert.

Komiteen finner det foruroligende når Riksrevisjonen slår fast at man i forbindelse med utviklingen av programmet for å etablere en god kunnskapsmessig plattform for forvaltningen, verken har hatt tid eller ressurser til å utrede hvilke tiltak som er de viktigste og mest nødvendige.

Komiteen forutsetter at det treffes tiltak for å sikre en felles forståelse og bedre samordning av virksomheten.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener det er et faresignal når vernede områder omtales som truet. Riksrevisjonens undersøkelse viser at andelen verneområder som er truet, har økt. I 1995 oppga Direktoratet for naturforvaltning at 18 pst. av områdene var truet, mens andelen pr. 2006 ligger på 30 pst. Selv om dette også skyldes at nye områder er vernet, gir funnene grunn til bekymring og viser at dette arbeidet har fått for lav prioritet. Flertallet er også bekymret over at det er iverksatt få tiltak i de vernede områdene og at vernede områder forvitrer i stedet for at verdien av området opprettholdes slik hensikten med vernet var.

Flertallet mener at Riksrevisjonens rapport gir grunn til å stille spørsmål ved om Norges ambisjoner om å være et foregangsland i miljøpolitikken er oppnådd fra myndighetenes side på de to reviderte områdene, og noterer at Riksrevisjonen mener at arbeidet så langt har vært preget av manglende evne til å omsette høye miljøambisjoner til konkrete tiltak. Flertallet forutsetter at det ikke er aktuelt å redusere ambisjonene på dette området og at det derfor legges til rette for forsterket innsats.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det er et faresignal at vernede områder nå omtales som truet. Dette, sammen med en uttalelse fra Miljøverndepartementet om at "forvaltning og skjøtsel av allerede vernede områder vil bli prioritert på et senere tidspunkt", viser at vern uten tilhørende tiltaksplaner kan anses som uaktsom naturforvaltning. Disse medlemmer understreker det faktum at pr. mars 2006 er 30 pst. av verneområdene vurdert som truet, og at det står et udekket behov for tiltak i 82 pst. av de 579 verneområdene. Disse medlemmer er bekymret over at få tiltak er iverksatt i de nevnte områder, og fremhever det faktum at vernede områder forvitrer i stedet for at verdien av området opprettholdes i tråd med målsettingene for vernet.

Disse medlemmer mener Riksrevisjonens rapport viser at høye uttalte miljøambisjoner ikke har blitt fulgt opp med bevilgninger til skjøtsel, mens nytt vern har fått et uforholdsmessig stort fokus i budsjettssammenheng. Disse medlemmer mener rapporten indikerer at det hadde vært formålstjenlig å fokusere på forvaltningen av allerede vernede områder fremfor å gjennomføre ytterligere vern.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpar-

tiet, viser til at det biologiske mangfoldet nå går tapt i et høyt tempo. Ifølge FN er det globale tapet av biologisk mangfold nå så høyt og så omfattende at det etter hvert vil kunne undergrave grunnlaget for en bærekraftig utvikling. Det er viktig å ha dette som bakgrunn når man vurderer tiltakene som er satt i verk for å redusere tapet av biologisk mangfold. Dette er også bakgrunnen for arbeidet med verneplaner og verneområder. Flertallet vil peke på at Norge også har internasjonale forpliktelser til å verne om det biologiske mangfoldet.

Flertallet viser til at det ofte vil være interessekonflikter knyttet til forvaltningen av et verneområde. Det kan i noen sammenhenger være i vernets egen interesse å inngå kompromisser med andre gode interesser, for eksempel knyttet til ferdsel og lokal næring.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i sin gjennomgang legger vekt på at Stortinget ved flere anledninger har gitt uttrykk for at Norge skal være et foregangsland i miljøpolitikken. Riksrevisjonen fremholder at en ikke kan se at denne ambisjonen er oppnådd for myndighetenes arbeid på de to reviderte områdene.

Komiteen viser til at hele naturforvaltningsområdet er preget av store ambisjoner. Riksrevisjonen har nok i sin gjennomgang lagt avgjørende vekt på prinsipielle uttalelser fra Stortingets side, som henvist til ovenfor, og ut ifra slike formuleringer mener revisjonen at departementene ikke har fulgt opp tilstrekkelig i de årlige budsjettene. Det blir ikke helt utdekkende under henvisning at bevilgningsnivået fastsettes i den årlige budsjettprosessen og i budsjettprioriteringene. Det er Stortinget som hvert år bestemmer bevilgningsnivået og ambisjonsnivået; ikke departementene.

Komiteen viser også til at Riksrevisjonen ikke har revidert departementets totale innsats når det gjelder biologisk mangfold. Komiteen understreker at beregningen fra Norsk Institutt for Vannforskning om hvor mye marin kartlegging kan koste, kun er ett eksempel fra én forskningsinstitusjon. I likhet med departementene stiller også komiteen spørsmål ved at Riksrevisjonen har latt én forskningsinstitusjon tolke hva som imøtekommer internasjonale og nasjonale krav på området. Etter komiteens vurdering krever slike tolkninger en forvaltningsmessig, folkerettslig og politisk vurdering.

Komiteen har merket seg at det er bred enighet i fagmiljøet om at det er en utfordring med spredt og uforutsigbar finansiering. Komiteen peker i den sammenheng på at energi- og miljøkomiteen under behandlingen av St.meld. nr. 42 (2000-2001) la vekt på at "kunnskapen som opparbeides gjennom kartleggingen av biologisk mangfold må være lett tilgjengelig for beslutningstakere og offentligheten".

Komiteen peker videre på at den kunnskapsbaserte forvaltningen som St.meld. nr. 42 (2000-2001) la opp til, i stor grad var avhengig av Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, og konstaterer at Artsdatabasen er etablert og antas å bli en sentral aktør for å gjøre data om biologisk mangfold tilgjengelig for beslutningstakere på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Komiteen viser til at det er fem år siden det nye forvaltningssystemet ble vedtatt, men uten at det ennå er konkretisert hvilke typer tiltak og aktiviteter det kunnskapsbaserte forvaltningssystemet består av samlet sett. Heller ikke er det angitt hvilket omfang tiltakene skal ha før systemet skal kunne sies å være ferdig etablert.

Komiteen forutsetter at det settes fortgang i arbeidet med å konkretisere tiltak og aktiviteter.

Komiteen konstaterer at den kommunale kartlegging og identifikasjon av områder av stor verdi for biologisk mangfold, fortsatt ikke er tilfredsstillende. Komiteen viser til at Riksrevisjonen påpeker at myndighetene fortsatt i begrenset grad vet hvor langt man er kommet i arbeidet med å identifisere områder med stor verdi for det biologiske mangfoldet. Komiteen tar til etterretning at den kommunale kartleggingen og Nasjonalt program har bidratt vesentlig mindre til en bedret kunnskapsstatus enn forutsatt. Komiteen vil understreke behovet for at den kommunale kartleggingen videreføres i en fase 2, og forutsetter at kommunene vil kunne oppnå bedre kvalitet og omfang på kartleggingsdataene hvis de supplerende tiltakene gjennomføres.

Komiteen har dessuten merket seg at rapporten antyder at den miljøfaglige kompetansen i kommunene er lavere enn antatt under behandlingen av St.meld. nr. 42 (2000-2001). Miljøfaglig kompetanse i kommunene er ikke bare en forutsetning for kunnskapsbasert forvaltning, det er også en forutsetning for økt lokal forvaltning i verne- og utmarksspørsmål.

Komiteen forutsetter at Regjeringen følger opp de mangler som er påpekt i Riksrevisjonens rapport og legger til grunn at også Riksrevisjonen følger utviklingen nøye.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:12 (2005-2006) om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 5. desember 2006

Lodve Solholm
leder

Carl I. Hagen
ordfører