



for a living planet®

WWF-Norge

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

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

Miljøverndepartementet
Pb. 8013 Dep.
0030 Oslo

Deres ref
200505016-/STK

Vår ref
20070226KTT

Dato
Oslo, 26 feb 2007

Bærekraftig forvaltning av verneområder – WWFs høringsinnspill

Vi viser til Deres brev av 21.12.06 der arbeidsgruppens forslag til Miljøverndepartementet med forslag til handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder ble sendt ut på høring. WWF har deltatt i arbeidsgruppens referansegruppe, gjennom deltakelse i samarbeidsrådet for miljøtilpasset reiseliv (koordinert av DN). Vi viser til våre muntlige og skriftlige innspill i denne prosessen. Vi viser også til vårt innlegg i møte med referansegruppen i Miljøverndepartementet den 04.10.06, der vi kommenterte arbeidsgruppens forslag til tiltak.

Kort oppsummering av WWFs synspunkter

WWF mener at grunnleggende forutsetninger som god kunnskap om verneområdet, forvaltningsplaner og overvåking må være på plass for at det skal kunne åpnes for økt bruk av verneområder til næringsutvikling. Oppsummert har WWF følgende syn på arbeidsgruppens forslag:

- **WWF støtter forslaget om en opptrappingsplan for en kraftig økning i bevilgninger til forvaltning av verneområder. Første opptrapping bør komme på Statsbudsjettet for 2008.**
- **WWF mener det bør bevilges penger til et nasjonalt overvåkingsprogram for verneområder, og at penger til dette settes av på Statsbudsjett for 2008.**
- **Virkemidler og tilskudd til næringsutvikling bør ikke komme i konflikt med verneformål og nasjonale miljømål for naturvern, herunder 2010-målet om å stanse tap av biologisk mangfold.**
- **WWF støtter forslaget om oppretting av et verdiskapingsprogram på naturområdet, og penger bør settes av på Statsbudsjettet for 2008.**
- **WWF mener at kommende nye planlov og naturmangfoldlov må sikre et tilstrekkelig juridisk hjemmelsgrunnlag for en arealforvaltning i og utenfor verneområdene som sikrer en langsiktig opprettholdelse av verneverdiene.**

Bakgrunn

Regjeringen har i Soria Moria-erklæringen sagt at de skal vil legge fram den nevnte handlingsplan for verneområder. I Soria Moria-erklæringen står det også at Regjeringen vil stanse tapet av naturmangfold innen 2010 og at Norge skal gjenreises som foregangsland i miljøpolitikken. Stortinget har vedtatt følgende strategiske mål for bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold: *"Naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig sikres i levedyktige bestander, og slik at variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes og gjør det mulig å sikre det biologiske mangfoldets fortsatte utviklingsmuligheter. Norge har som mål å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010"* (St.meld.nr. 21 2004-2005 *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*). Vern av naturområder er ett av de viktigste virkemidlene for å stanse tap av biologisk mangfold, og et av de nasjonale resultatmålene for bruk og vern av biologisk mangfold er: *"Et representativt vern av*

President: HE Chief Emeka Anyaoku
Director General: James P. Leape
President Emeritus:
HRH The Duke of Edinburgh
Founder President:
HRH Prince Bernhard of the Netherlands

Registered as:
WWF-World Wide Fund for Nature
WWF-Fondo Mondiale per la Natura
WWF-Fondo Mundial para la Naturaleza
WWF-Fonds Mondial pour la Nature
WWF-Welt Natur Fonds
Also known as World Wildlife Fund



for a living planet®

norsk natur skal verne for kommende generasjoner.” (St.meld.nr. 21 2004-2005 Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand).

Riksrevisjonen slo imidlertid i sin rapport fra september 2006 fast at myndighetenes arbeid med å bevare norsk naturmangfold **"så langt har vært preget av manglende evne til å omsette høye miljøambisjoner til konkrete tiltak"**. Riksrevisjonen slo blant annet fast at:

- 30 prosent av Norges vernede naturområder må regnes som truet. Denne andelen har økt kraftig fra 18 prosent i 1995.
- For hele ni prosent av naturvernområdene er status ukjent for myndighetene.
- Det finnes ingen oppdaterte anslag på pengebehovet for å sikre en god forvaltning av våre naturvernområder.

Også når det gjelder Stortingets vedtak om at det skal etableres en kunnskapsbasert forvaltningssystem for biologisk mangfold, var Riksrevisjonen klar i sin kritikk og peker på flere vesentlige mangler:

- Mangelfulle kostnadsberegninger og bevilgninger
- Mangelfull gjennomføring av planlagte tiltak
- Svakheter i beslutningsgrunnlag

Ved behandlingen av Riksrevisjonens rapport i Stortinget stilte kontroll- og konstitusjonskomiteen i sin innstilling til Stortinget (Innst.S.nr.65 (2006-2007)) spørsmål ved om Norge kan kalle seg et miljøforegangsland på de reviderte områdene. Komiteens flertall understreker at det ikke er aktuelt å redusere ambisjonene på dette området og at det derfor legges til rette for forsterket innsats. Komiteen er bekymret over at få tiltak er iverksatt, og at verneverdier trues, og forutsetter at det settes fortløpende i arbeid med å konkretisere tiltak.

Biomangfoldkonvensjonens mål om effektiv forvaltning av biologisk mangfold i verneområdene innen 2012 krever en betydelig satsing på forvaltning og skjøtsel i verneområdene. I EU-landene pågår et omfattende arbeid med utarbeidelse av forvaltningsplaner for Natura 2000-områder. I Norge er det per i dag kun 5 av 28 nasjonalparker og noen få andre verneområder som har oppdaterte og godkjente forvaltningsplaner. Selv om det er igangsatt et arbeid med å utarbeide nye og revidere eldre planer for 14 store verneområder, er det fortsatt bare en liten start. DN vurderer at det er behov for å utarbeide forvaltningsplaner for alle store nasjonalparker og landskapsvernområder samt i ca. 500 mindre verneområder.

Biomangfoldkonvensjonens artikkel 7 sier at landene skal overvåke det biologiske mangfoldet. Konvensjonens arbeidsprogram for verneområder (vedtatt under COP 7 i 2005) har også mål om overvåking, herunder å etablere nasjonale og regionale systemer for verneområders dekning, status og trender på nasjonalt, regionalt og globalt nivå innen 2010.

I Norge er det ingen systematisk overvåking av verneområder og dermed vet vi lite om hvordan det faktisk går med verneverdiene som områdene i store grad er opprettet for å verne. Vi vet også lite om hvordan ulike typer bruk og omfang av bruken påvirker verneverdiene. Dette kombinert med mangel på iverksetting av nødvendige tiltak i verneområder har bidratt til det riste faktum at hele 31 prosent av norske nasjonalparker, landskapsvernområder og naturreservater ble vurdert som truet i 2004. Mangelfull langsiktig overvåking og forskning som ser på konsekvenser av ulike typer menneskelig påvirkning og bruk av naturen gjør at kunnskapsstatus for konsekvenser av bruk på er liten. Særlig gjelder dette dokumentasjon av kumulative effekter av forstyrrelse på populasjonsnivå og om tålegrenser.



for a living planet®

Forslag til handlingsplan må være en del av Regjeringens naturvernsatsing

Når Regjeringen nå skal legge fram en handlingsplan for verneområder, mener WWF at det er svært viktig at de store skjevhetene og etterslepet i satsingen på forvaltning av verneområder blir synliggjort og rettet opp. Det blir svært risikabelt å åpne for en økt kommersiell bruk av verneområdene uten at de grunnleggende rammebetingelsene, kunnskapsstatus, overvåking og tilstrekkelige ressurser til forvaltning er på plass. WWF ser det som svært viktig at de grunnleggende prinsipper for forvaltning av verneområder som er skissert under 2.5.1 blir reelle grunnfundamenter for norsk forvaltning av verneområder (evighetsperspektivet, føre-var-prinsippet, naturens egenverdi, biologisk mangfold etc.).

Det er kun tre år igjen til 2010, og WWF forventer at Regjeringen i år legger fram sin plan for redningsaksjonen som må til om målet om å stanse tap av naturmangfold innen 2010 skal nås. Handlingsplanen for verneområder bør være en viktig del av en slik redningsaksjon og må ikke gå på tvers av de overordnede målsettinger som Regjeringen har satt for forvaltningen av norsk natur. Skal Norge være i nærheten av å kunne si at vi har stanset tap av biologisk mangfold i 2010, må Regjeringen i alle fall sørge for at verneverdiene i våre verneområder opprettholdes. Handlingsplanen for verneområder og øvrige tiltak for å stanse tap av norsk naturmangfold må følges opp av en kraftig økning i bevilgninger over Statsbudsjettet til naturvern og forvaltning av verneområder.

WWFs kommentarer til forslag til tiltak i handlingsplan for verneområder

Styrket forvaltning av verneområder (7.2)

Med utgangspunkt i den status som Riksrevisjonen oppsummerer i sin rapport og som også framgår av arbeidsgruppas forslag til handlingsplan, støtter WWF fullt opp om arbeidsgruppas hovedkonklusjon om at forvaltningen av verneområdene må styrkes vesentlig og at det løpende tilsynet med områdene må trappes opp.

WWF støtter overordnet de punkter som arbeidsgruppa foreslår styrket under 7.2 og mener det er bra og nødvendig at det er utarbeidet en opptrappingsplan basert på kostnadsberegninger for hva opptrapping av forvaltningen vil koste i åra som kommer. WWF vil understreke at det er av vesentlig betydning at Regjeringen i sin handlingsplan også legger fram den kostnadmessige opptrappingsplanen og at bevilgninger i henhold til foreslått plan settes av i Statsbudsjettet for 2008.

WWF mener at det trengs en kraftig opptrapping også når det gjelder overvåking av verneområder. Kunnskap om utviklingstrender og effekter av ulike typer bruk er grunnleggende for kunne sikre en kunnskapsbasert og økosytembasert forvaltning. En god kunnskapsbase er også konfliktreducerende. Et representativt og langiktig overvåkingssystem bør være etablert senest innen 2010. WWF stiller spørsmål ved om de kostnader som DN har skissert til utvikling og drift av et overvåkingsprogram er tilstrekkelige.

WWF støtter arbeidsgruppens forslag om at forvaltningsplaner blir utarbeidet og at midler til skjøtsel økes vesentlig. Det er imidlertid viktig at en slik økning ikke bremser nødvendig økt vern av sterkt underrepresenterte naturtyper i norsk naturvern, herunder særlig ulike skogtyper. WWF mener det i arbeidet med utarbeidelse av forvaltningsplaner er viktig å sette tilstandsmål og en klargjøring av formålet med vernet. WWF støtter også forslaget om styrking av forvaltningsapparatet, av Statens naturoppsyn, økt bruk av naturinformasjonssentrene, samt økning av kompetansen og kunnskapen om verneverdiene. WWF mener at bedre naturviterkompetanse på alle forvaltningsnivåer er grunnleggende for en god forvaltning. Særlig er det viktig å øke denne kompetansen i kommunene.

Tiltak rettet mot lokalsamfunn, lokale og regionale myndigheter (7.3)



for a living planet

WWF støtter arbeidsgruppas forslag om at alle tilskuddsordninger og andre virkemidler gjennomgås med tanke på å sikre bedre måloppnåelse. Det er nødvendig med en sterkere samordning av virkemiddelbruk på tvers av departementer og sektorer. Det er imidlertid ikke tvil om at det i flere tilfeller vil være konflikt mellom virkemidler for å nå målene på hhv. miljøområdet og på verdiskapingsområdet. WWF vil understreke at virkemidler/tilskuddsordninger kun må brukes dersom de ikke truer de overordnede miljømålsetningene. Vi mener at tilskuddsordninger må være spesifikke og underlagt tydelig målstyring med utgangspunkt i verneformålene og ivaretagelse av naturverdiene. Eventuell bruk av tilskuddsordninger må kun brukes dersom det er faglig grunnlag for at tiltaket også tjener det ønskede naturvernformål.

Når det gjelder landbrukets kulturlandskapsmidler og støtteordninger, er de i dag lite spesifikke og effektive til å ta vare på truede naturverdier. Disse midlene har et næringsutgangspunkt og er ikke innrettet mot å ta vare på spesielt viktige naturområder i landbruket. WWF mener at tilskuddsordningene må brukes med utgangspunkt i kunnskap om naturutvikling som framkommer av en systematisk overvåking. De må brukes på en mest mulig effektiv og formålstjenlig måte, og de må ikke medføre en forringelse av naturverdier, slik mange støtteordninger i landbruket har medført fram til nå (f.eks. tilskudd for uttak av tømmer i bratt terreng). Også de regionale utviklingsmidlene må brukes i tråd med overordna målsetninger i naturvernpolitikken.

WWF mener at det særlig er i områdene utenfor verneområdene at det vil være aktuelt å bruke virkemidler for å øke verdiskapingen. Også her er det nødvendig at virkemidlene brukes i overensstemmelse med nasjonale miljømål. WWF mener derfor at handlingsplanen for verneområder også bør gi klare føringer for bruk av buffersonene for økt næringsmessig bruk. De nasjonale føingene må sikre at bruken ikke forringer verneverdiene i selve verneområdene, at de er i tråd med gjeldende lovverk og politiske målsetninger på naturvernområdet, og at de er ivaretar naturen som vårt viktigste reiselivsprodukt.

Dette er viktig fordi det har vært en rekke uheldige utviklingstrekk hva gjelder næringsmessig bruk i f.eks. mange fjellområder og at denne form for bruk vil kunne bidra til å ødelegge naturen og dermed komme i sterk konflikt med naturvern- og reiselivsmålsetninger. En utstrakt hyttebygging i et fjellområde vil for eksempel kunne forringe betydelig destinasjonen som verdi for utenlandske turister som kommer til Norge for å oppleve flott og uberørt natur. Selv om lovverk som plan- og bygningsloven og motorferdselsloven legger klare føringer for hvordan arealer kan brukes, er det stor variasjon av praksis rundt om i ulike kommuner, og dette har medført betydelige konsekvenser for naturen. Lovens intensjoner følges på langt nær alltid. Det finnes som kjent et uttall eksempler på slepphendt bruk av dispensasjoner fra motorferdselloven, noe som er i strid med lovens intensjoner. Plan- og bygningsloven sier at alle kommuner skal utarbeide kommuneplan, men i realiteten er det en rekke kommuner som ikke har en slik kommuneplan. Dette medfører at reguleringer og utbygging i slike kommuner i større grad styres av enkeltvedtak i kommunene og ikke underlegges den langsiktige planlegging som det ligger føringer for i lovverket. På denne bakgrunn bør handlingsplan for bærekraftig forvaltning, skjøtsel og bruk av verneområder innholde nasjonale føringer også for buffersonene til vernemrådene.

Oppfølging fra sentrale myndigheter (7.4)

WWF støtter arbeidsgruppas forslag om å etablere et verdiskapingsprogram på naturområdet, og støtter deres forslag om at det settes av midler til dette for Statsbudsjettet for 2008 i samme størrelsesorden som for tilsvarende fond for kulturminner.

Juridiske virkemidler

Regjeringen skal etter planen legge fram forslag til ny planlov og naturmangfoldlov i løpet av 2007. WWF mener at kommende nye planlov og naturmangfoldlov må sikre et tilstrekkelig juridisk hjemmelsgrunnlag for en arealforvaltning i og utenfor verneområdene som sikrer en langsiktig opprettholdelse av verneverdiene.



WWF

for a living planet

Prosesser for involvering av ulike aktører

Det er svært viktig å ha organer som kan koordinere prosesser der ulike aktører og interesser kan samles. I slike prosesser er det viktig at alle får mulighet til å målbare sine synspunkter og yte innflytelse. Dette krever imidlertid at de ulike parter har ressurser til å kunne delta. Deltakelse i slike prosesser er for eksempel ofte vanskelig for naturvernorganisasjonene på grunn av kapasitetsmangel. Skal slike prosesser gjennomføres, må de ulike interessenter gjøres i stand til å kunne delta. Dersom det ikke legges til rette for det, blir det næringsinteresser som får størst påvirkning i slike prosesser. Dersom det stadig legges overveiende stor vekt på næringsinteresser uten tilstrekkelig vekt på naturvern, vil det resultere i uheldige kompromisser med naturen som taper.

Vennlig hilsen

Rasmus Hansson,
Generalsekretær

Kristin Thorsrud Teien
Rådgiver, biologisk mangfold

Kopi:
Direktoratet for naturforvaltning,
Tungasletta 2
7485 Trondheim