



Til Miljødirektoratet
v. Heidrun Ullerud

Spørsmål til Miljødirektoratet sin naturtypekartlegging

Naturvernforbundet er bekymret for utvalgskartleggingens kvalitet og egnethet til bruk i forvaltningssammenheng.

Vi viser til spørsmål stilt til Miljødirektoratet i e-post 21.09.2023, og takker for svar mottatt 29.09.2023. Mottatt svar var kortfattet og generelt, sett i lys av alvorligheten til temaet. Vi ønsker derfor å komme med mer detaljerte spørsmål, og ber om å få svar i skriftlig form. Disse svarene vil være et godt grunnlag for et møte der vi kan diskutere problemstillingene. Vi håper vi kan få til et slikt møte så raskt som mulig på nyåret.

Vi håper våre innspill vil bidra til å heve kartleggingskvaliteten og styrke nytten av kartleggingsdataene.

Bakgrunn

Miljødirektoratet har de siste årene brukt flere hundre millioner kroner på kartlegging av naturtyper etter ny instruks. Disse dataene er ofte det viktigste verktøyet forvaltningen har i arbeidet med vurdering av naturmangfoldet utenfor verneområdene – både i utbyggingssaker og i vernesaker. Samtidig kommer det bekymringsmeldinger fra kommuner som finner at data registrert etter Miljødirektoratets instruks (MI) er lite forvaltningsrettet. Vi er kjent med at f.eks. Oslo kommune har vært kritiske til mangel på anvendelighet, mangel på kartlegging av verdifull natur og at dette er kostbare data som ikke gir gode nok verdivurderinger av arealer, skjøtselsforslag eller konkrete forvaltningsråd.

Naturvernforbundet er også kjent med at det kommer inn stadig flere meldinger om og dokumentasjon på naturtypedata med alvorlige feil og mangler. Kvalitetssvikten skyldes både metodiske svakheter og manglende kompetanse hos kartleggere. Alle disse eksemplene setter nasjonale bevaringsmål for naturmangfoldet i fare og kan føre til feil forvaltningsvalg, og at Norge ikke kan oppfylle sentrale deler av våre internasjonale forpliktelser gjennom en faglig tilfredsstillende oppfølging av Naturavtalen og dens 23 delmålsettinger.

Det er også stilt spørsmål ved metoden sin tilpassing og egnethet med tanke på sentrale lover og forskrifter. Tung vektlegging av data fra naturtypekartleggingene i forvaltningsspørsmål kan føre til problemer med å oppfylle kravene i naturmangfoldloven

og forskrift om konsekvenser etter plan- og bygningsloven. På sentrale punkt virker metodikken dårlig tilpasset naturmangfoldloven sine utredningskrav – noe som stadig vekk viser seg problematisk både for plankonsulenter og planmyndigheten i utbyggingsaker.

Naturvernforbundet er alvorlig bekymret for situasjonen. Vi ønsker derfor en avklaring på flere spørsmål vi har om metoden og bruken av den. Vi er kjent med at det pågår en større revisjonsprosess for metoden, og at det etter planen skal komme en ny instruks i 2026. Vi ser dette som en svært god anledning til å diskutere og få ryddet opp i dokumenterte svakheter. Vi forventer at spørsmålene og innvendingene i dette brevet og henvendelser fra andre relevante aktører tas til behandling i revisjonen av instruksen.

Forvaltningsmessige utfordringer

Kunnskap innhentet gjennom naturkartlegging skal danne grunnlaget for Norges arbeid med oppfølging av Naturavtalen. Dessverre er ikke dagens kartlegging forvaltningsrettet, men heller deskriptiv og nøytral, og man er nødt til å ha inngående kunnskap om NiN-systemet og Miljødirektoratets instruks for å forstå informasjonen som legges inn de offentlige databasene. Dette gjør det vanskelig for kommunene (planmyndigheten) å bruke kunnskapen i den praktiske forvaltningen av Norges natur. Metodikken burde sørget for at det blir lettere å bestemme hvilke områder som skal vernes, restaureres eller bevares i henhold til naturavtalens mål, og ikke minst burde den gjøre det mye lettere for kommunene å styre unna verdifulle naturområder i utbyggingsaker.

Vi stiller spørsmålstegn ved at kartleggere ikke får lov til å gjøre vurderinger av potensial for funn av trua arter, eller komme med faglige anbefalinger om forvaltning og skjøtsel (mer om dette senere i brevet).

Vi stiller oss også undrende til at kartleggingsfirmaene ikke blir bedt om å skrive helhetlige rapporter over områdene der de har gjennomført utvalgskartlegging, men at de blir bedt om å gjøre dette når de driver heldekkende basiskartlegging i verneområder. Hvorfor lager man rapporter om områder som allerede er beskyttet, men ikke over de områdene som er utsatt for store inngrep og utbyggingspress?

Ettersom det ikke lages helhetlige rapporter over de utvalgskartlagte områdene, sitter man kun igjen med kunnskap om fragmenterte naturtypeforekomster, og mister den landskapsøkologiske kunnskapen som er helt sentralt for å sikre god forvaltning og følge naturmangfoldlovens prinsipp om økosystemtilnærming og samlet belastning. Dette bør være en obligatorisk del av etterarbeidet – og kunne vært et svært verdifullt verktøy for forvaltningen.

Vi minner også om at kommunene har fått delegert ansvar til å foreslå og anbefale nye områder for vern; både nasjonalparker, naturreservater og restaureringsbiotoper. Dette utvalget er vanskelig for kommunene med dagens kartleggingssystem. Særlig siden arealenes økologiske potensial ikke dokumenteres eller finnes vurdert gjennom oppsummerende rapporter.

Miljøregisteringer i skog

Vi ønsker også å få en klarhet i forholdet mellom MiS-kartlegging og utvalgskartlegging med NiN etter Miljødirektoratets instruks. Hvordan fungerer konverteringen fra MiS til

NiN? Og hvordan skal forvaltningen forholde seg til kartleggingen dersom et skogområde er kartlagt etter begge metodikkene, men med ulike resultat? Hvordan forvaltes en verdifull NiN-biotop hvis den ikke er MiS-registrert? Er det god bruk av kartleggingsmillioner å benytte to forskjellige metoder på samme arealer?

Metodiske utfordringer

Naturmangfoldloven sine bestemmelser for bærekraftig bruk utgjør fundamentet for arealforvaltning utenfor verneområdene. Spesielt sentrale er forvaltningsmålene for arter og naturtyper i §§ 4-5, krav til kunnskapsgrunnlaget i § 8, føre-var-prinsippet i § 9, og krav til økosystemtilnærming og vurdering av samlet belastning i § 10.

Det er viktig at *tilstand* og *naturmangfold* behandles adskilt i naturtypekartleggingene. Selv om grunnleggende formål er det samme, så skal de tilfredsstillende ulike delmål. *Naturmangfold* skal primært tilfredsstillende §§ 1, 4 og 5 i naturmangfoldloven, mens *tilstand* primært skal tilfredsstillende politiske mål, rettet mot praktisk forvaltning, forventninger om god tilstand på naturen og restaurering av natur. De skal da også holdes adskilt i konsekvensutredninger, der *naturmangfold* utgjør grunnlaget for å sette naturverdi, mens *tilstand* er knyttet til vurdering av påvirkning og avbøtende tiltak.

Under følger en liste med metodiske utfordringer og spørsmål:

1. **Føre-var-prinsippet** i nml. § 9 er ifølge Miljødirektoratet sin egen veiledning en retningslinje for hvordan forvaltningen skal håndtere usikkerhet. Det er helt avgjørende for bevaring av naturmangfoldet at dette prinsippet blir respektert og brukt på korrekt måte når tiltak som påvirker naturmangfoldet skal utredes. I naturtypemetodikken er det bare usikkerhet knyttet til den påviste naturtypen som skal beskrives, og det er ikke tillatt å uttrykke usikkerhet knyttet til mulige forekomster av arter som ikke er påvist (dvs. gjøre vurderinger av potensialet for arter).

I konsekvensutredninger må derimot både usikkerhet knyttet til uidentifiserte naturtyper og til mulige uoppdagete arter av forvaltningsinteresse vurderes. Siden dette er nødvendig informasjon som ikke kommer fram av kartleggingsdata, så medfører dette merarbeid i konsekvensutredningsprosessene, og det kan øke faren vesentlig for at føre-var-prinsippet blir feilaktig anvendt.

Spørsmål: Hvorfor er det ikke innebygd en vurdering av usikkerhet for uidentifiserte naturtyper og arter i naturtypemetodikken? Hvordan skal rutinene for å fange opp slik usikkerhet og i neste omgang anvende dette i vurdering av føre-var-prinsippet være i konsekvensutredningsprosesser?

2. **Samlet belastning** i § 10 er den sentrale paragrafen for faktisk å oppnå bevaringsmålene satt i §§ 4-5 i naturmangfoldloven. Uten en god utredning av samlet belastning, med tilhørende oppfølging, vil det ikke være mulig å sikre bevaringsmålene i tide, før irreversible tap av naturmangfold har skjedd. Gjennom utvalgskartlegging etter Miljødirektoratet sin nye metodikk, har vi fått et potensielt mye bedre verktøy enn tidligere for å besvare denne paragrafen godt. Dette er sentrale problemstillinger både i konkrete utbygginger, men også ved generell arealforvaltning i prosesser som kommuneplanens arealdel og

kommunedelplaner for naturmangfold. Det er da overraskende at Miljødirektoratet ikke utnytter denne muligheten bedre, og stiller krav om kunnskapssammenstilling i form av en oppsummerende rapport, som for eksempel beskriver samlet belastning. En slik oppsummering vil bety bedre utnyttelse av datainnsamling og tiden brukt i felt.

Spørsmål: Hvilke tiltak vil Miljødirektoratet sette i verk for at kvaliteten på utredning av samlet belastning i forvaltningsaker blir så god som mulig? Vil Miljødirektoratet stille krav om at heldekkende kartlegginger alltid skal følges opp med sammenstilling av relevant informasjon om samlet belastning, for senere bruk?

3. **Vurdering av kvalitet.** Miljødirektoratet sin kartleggingsmetodikk er basert på en matrise for å utlede kvalitet på naturtypelokalitetene, som i neste omgang munner ut i en naturtypeverdi. Matrisen har to akser, der den ene er lokaliteten sin betydning for *naturmangfoldet* og andre er hvilken *tilstand* lokaliteten er i. Aksene er likestilte, noe som betyr at i prinsippet teller tilstand 50 % og naturmangfold 50 %. Samtidig er det slik at mens kriterieoppfyllelse for naturmangfoldet er satt alltid å telle positivt, så trekker tilstandsoppfyllelse negativt.

Satt på spissen er konsekvensene av dette at kartlegger skal bruke halvparten av ressursene og fokuset på å finne argumenter mot å ta vare på naturmangfoldet i naturtypelokalitetene (beskrivelse av tilstand). Det er i denne sammenheng grunn til å trekke fram naturmangfoldloven og forarbeidene til denne, der tilstand bare i ett tilfelle er beskrevet som relevant som grunnlag for verdisetting av naturmangfoldet, og det er for ferskvann. Se også diskusjon omkring temaet hos Gaarder & Høitomt (2022).

Spørsmål: Er bruken av *tilstand* egnet til få fram resultater som kan anvendes når kravene i naturmangfoldlova skal oppfylles? Har Miljødirektoratet vurdert en annen metodikk der kartlegger bruker mindre ressurser på å lete etter argumentasjon mot å ta vare på naturmangfoldet?

4. **Ivaretagelse av artsmangfold ved utvalgskartlegging.** Det er variasjon i artsmangfoldet som ligger til grunn for inndelingen i naturtyper, og forekomst av arter er både helt sentralt ved identifikasjon av naturtyper og kvalitets- og verddivurdering av dem. At arter ivaretas gjennom bevaring av naturtyper er derfor både helt logisk og rasjonelt. Samtidig vil det være tilfeller der dette ikke passer. Med dagens metodikk er det en stor risiko for at arter og artsgrupper blir neglisjert i utbyggingssaker, fordi det ikke er klare retningslinjer for om artsmangfoldet skal ivaretas gjennom arts-temaet i en konsekvensutredning eller indirekte som en naturtypeforekomst. Spesielt gjelder det virvelløse dyr, inkludert pollinerende insekter.

Spørsmål: Hvorfor er det ikke utarbeidet klare regler for hvordan artsmangfoldet skal behandles i Miljødirektoratets kartleggingsinstruks?

Utfordringer ved kvaliteten på naturtypekartleggingen

God kvalitet på kartleggingsdata må stå helt sentralt og være et krav til utredningsgrunnlaget for alle forvaltningsvalg som omhandler naturmangfoldet. Likevel hører Naturvernforbundet om stadig flere tilfeller der dårlig kartleggingskvalitet ser ut til å bli dokumentert. Dette gjelder også kartlegginger der Miljødirektoratet selv er oppdragsgiver. Utviklingen bekymrer Naturvernforbundet sterkt, både av hensyn til de direkte konsekvensene dette kan ha for bevaring av viktig naturmangfold, og fordi det kan undergrave Miljødirektoratet sin troverdighet og autoritet som høyeste faglige myndighet i bevaring av naturmangfoldet. Nedenfor følger et utvalg eksempler der dårlig kvalitet er sannsynliggjort eller dokumentert:

- Naturtypekartlegging etter Miljødirektoratet sin instruks i Lærdal kommune i 2019. Feil, svakheter og alvorlige mangler er her påpekt i flere tilfeller, se Gaarder & Gustad (2022), Gaarder (2022, 2023), Gaarder mfl. (2022), Larsen (2023). Det er ekstra alvorlig at det er snakk om omfattende datasett innenfor et landskap med spesielt høy konsentrasjon av nasjonalt truede arter.
- Fjellkartlegging (MI-prosjekt) gjort på Vågsli i Vinje. Kvalitet konsekvent satt for lavt for snøleier grunnet mangel på grunnleggende artskompetanse.
- Kartlegging av naturverdier i smale kraftlinjetraseer og lignende. Dette er i praksis en fragmentering av naturen ved at helhetlige naturmiljø konsekvent blir delt opp og potensielt systematisk gitt en lavere verdi enn det som er realiteten. Se blant annet kartlegging langs planlagt kraftlinje mellom Åbjøra og Gjøvik i Innlandet. Eneste fullgode løsning på dette er å i sin helhet kartlegge alle naturtyper som krysser utover grensa til prosjektområdet.
- Midteng (2022): funn av fire naturtyper (av utvalgt naturtype hule eiketrær) som var oversett i kartleggingen to år tidligere.
- Vi er også kjent med at Miljødirektoratet har gjennomført sammenligninger mellom kartleggere, som har avdekket til dels store forskjeller i resultatene.

Disse svakhetsstrekkene ved kvaliteten på naturtypedata fører til kritiske spørsmål til Miljødirektoratet sin håndtering av utfordringene:

1. *Har Miljødirektoratet gjennomført solide risikovurderinger i forkant og underveis i utviklingen av kartleggingsmetodikken, rettet mot kvalitet på utgangsdata?* Kommentar: Finnes det dokumentasjon på at metodikken faktisk fanger opp verdiene i de ulike naturtypene på den måten man ønsker?
2. *Hvorfor har ikke erfaring vært vektlagt sterkere ved utlysning og tildeling av kartleggingsoppdrag?* Kommentar: Andelen kartleggere som er under utdanning/nyutdannet har etter Naturvernforbundet sitt syn vært påfallende høy. Miljødirektoratet bør lage et system som sikrer kompetanseutvikling over tid, i motsetning til dagens system med stor andel sesongansatte og høy utskiftning av kartleggere fra år til år.
3. *Hvorfor har ikke Miljødirektoratet stilt større krav til kursing av kartleggere på forhånd og underveis i kartleggingsoppdragene?* Kommentar: Behovet for solid kursing og omfattende kalibrering ble på forhånd framført svært tydelig av de

ansvarlige for utvikling av grunnleggende kartleggingsmetodikk (NiN – Natur i Norge), men har i påfallende liten grad blitt fulgt opp av direktoratet.

4. *Hvorfor har ikke Miljødirektoratet gjennomført systematiske og uavhengige etterkontroller i felt for å kunne vurdere kvaliteten på kartleggingsdataene?*

Kommentar: Miljødirektoratet utfører systematiske tekniske kontroller og tekstlige kontroller av data som kommer inn, noe som er meget positivt, men Naturvernforbundet er ikke kjent med tilsvarende feltkontroller. Et viktig trekk ved de eksemplene på dårlig kvalitet som er nevnt ovenfor, er at disse har kommet fram via andre instanser enn Miljødirektoratet.

Andre spørsmål/kommentarer til kartleggingsmetodikken:

1. *Finnes det en plan for å slå sammen polygoner fra ulike prosjektområder som ligger inntil hverandre når en naturtype deles på prosjektgrensen?* Kommentar: Dette er helt nødvendig for å unngå fragmentering og systematisk nedskrivning av naturverdier. Det finnes mange eksempler på at naturtyper deles av prosjektgrensen og at verdien på disse delene settes lavere enn verdien til helheten av området. Det er naturfaglig godt dokumentert at størrelse og nærhet mellom naturmiljøer av samme type øker overlevelsen til artsmangfoldet knyttet til dem.
2. *Oslo kommune v/Bymiljøetaten har både i brev og møte uttrykt stor bekymring for at bruk og oppfølging av kartleggingsdata av flere grunner er lite egnet i praktisk forvaltning.* Det er meget problematisk at kommuner opplever at data fra utvalgskartlegging er lite anvendbar i sin daglige praktiske arealforvaltning.

En del viktige naturelementer fanges ikke opp gjennom Miljødirektoratets instruks, for eksempel store, gamle og hule edelløvtrær (med unntak av eik), noen typer ferskvannsføremønstre og marin natur. Skjøtselsanbefalinger er ikke oppgitt og potensialet for beste restaureringsarealer er ikke lesbart ut fra dataene som leveres. Oslo kommune besitter selv naturfaglig kompetanse til å kunne håndtere dette, men vi oppfatter det som et paradoks at kostbare naturkartlegginger ikke gir svaret direkte. Saksbehandlere må som oftest ut i felt for hver enkelt sak for å foreta egne vurderinger. Svært mange kommuner mangler slik kompetanse, hvordan bruker de dataene?
3. *Hvorfor får ikke kartleggere lenger lov til å komme med synspunkter på skjøtsel og hensyn til naturtypene de kartlegger?* Kommentar: Dette var et viktig punkt i tidligere metodikk. Samtidig er dette informasjon som vil være svært verdifull ved vurdering av påvirkning og avbøtende tiltak i alle konsekvensvurderinger. Naturvernforbundet vil understreke at store arealer av norsk natur er kartlagt de siste årene, og flere hundre millioner kroner er brukt på dette, uten at slik sentral informasjon er forsøkt innhentet, og dermed uten at det er forsøkt å bygge opp kompetanse i besvarelse av disse spørsmålene hos kartleggere. Forvaltningen og andre beslutningstagere har store problemer med å prioritere mellom lokaliteter i sin arealforvaltning.

Avsluttende merknader

Naturvernforbundet mener på bakgrunn av de nevnte innspill at det er stort behov for forbedringer, særlig knyttet til Miljødirektoratets instruks og hvilke opplysninger kartleggerne kan legge inn knyttet til datasettene som leveres. Det er helt avgjørende at kartleggingsdata gjøres praktisk anvendelig for alle formål som hver enkelt kommune skal utføre og som angår naturmangfoldet. Dette er særlig viktig for å kunne følge opp Naturavtalen med 30 % vern, 30 % restaurering av natur og omfattende behov for økologisk god skjøtsel av naturområder, men er også helt sentralt hvis kommunene skal unngå å bygge ned verdifulle naturområder.

Kommunene skal selv velge ut og foreslå vern av naturen som skal vernes de neste syv årene. Utvalgskartlegging etter Miljødirektoratets instruks gir ikke kommunene svar på hvilken natur som er den mest verdifulle og hvilken natur som har størst potensiale for vern og restaurering. Selv om dette naturansvaret er delegert til kommunalt nivå, har kommunene dessverre ikke fått et egnet verktøy til å løse oppgavene. Dette mener Naturvernforbundet er svært alvorlig. Derfor har vi i dette brevet påpekt flere svakheter som bør løses i revideringen av instruksene.

Vi ser frem til skriftlige svar på våre spørsmål samt et oppfølgende møte om saken.

Med vennlig hilsen,

Truls Gulowsen, Leder Naturvernforbundet

Arnodd Håpnes, Fagleder

Rebecca Biong, Fagrådgiver

Kilder

Gaarder, G. 2022. Kartlegging av beitemarksopp i potensielle masselager i Aurland og Lærdal. Miljøfaglig Utredning, rapport 2022-52. 28 s. ISBN 978-82-345-0321-4

Gaarder, G. 2023. Ofta kraftstasjon i Lærdal kommune. Naturmangfoldvurderinger. Miljøfaglig Utredning, notat 2023-N28. 18 s. + vedlegg. ISBN 978-82-345-0465-5

Gaarder, G., Gustad, J. R. & Berggren, K. 2022. Insekter i Lærdal med hovedfokus på sommerfugler. Mangfold, naturtypetilknytting og bevaringstiltak. Miljøfaglig Utredning Rapport 2022-26. 53 s. + vedlegg. ISBN 978-82-345-0265-1.

Gaarder, G. & Høitomt, T. 2022. Verdisetting av bekkekløfter. NVE rapport 21/2022. 104 s. + vedlegg. ISBN: 978-82-410-2262-3

Larsen, T. 2023. Naturbasen, Artskart, økologisk grunnkart. Korleis bruke dei ulike kartbasane, og korleis tolke den informasjonen som ligg der. Statsforvaltaren i Vestland. PPT-foredrag holdt på Naturmangfaldsveka i Vestland 19.01.2023.

Midteng, R. 2022. Næringsområde ved Verpentjern. Naturverdier, konsekvensvurdering og forslag til avbøtende tiltak. AsplanViak, rapport 30 s.