

Til kommunal- og moderniseringsdepartementet

Referanseperson: Anne Breistein

20.09.2018

Innspill til regjeringens Nasjonale forventninger 2019-2022

Vi viser til brev av 31. juli 2018 med invitasjon til å komme med innspill til regjeringens Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2022. Sabima takker for muligheten til å komme med innspill. Vi viser også til [Sabimas innspill](#) til Stortingsmelding «Bærekraftige byer og sterke distrikt»

Sabima er en miljøorganisasjon som jobber for å stanse tapet av naturmangfold. Vi jobber ved å foreslå politiske løsninger og spre kunnskap om økologiske sammenhenger. Sabima er en paraplyorganisasjon over de biologiske foreningene i Norge, med totalt om lag 20.000 medlemmer. Vi jobber opp mot politiske miljøer og forvaltningsmyndigheter, og andre med interesse for miljø- og natur. Målet er å sikre god forvaltning av biologisk mangfold så vi får en bærekraftig bruk av norsk natur og stanser tapet av naturmangfold.

Menneskers påvirkning på naturen gjør at vi utrydder arter 1000 ganger raskere enn normalt. En natur med mindre mangfold av arter og naturtyper er mer sårbar for naturlige miljøendringer, som for eksempel klimaendringer. Flere arter i naturen øker sjansen for at det finnes arter som takler det varmere og våtere været som kommer med klimaendringene. Disse artene kan kompensere for at andre arter dør ut.

Bærekraftig utvikling er essensen i *FNs bærekraftsmål* og forankret i formålsparagrafen til plan- og bygningsloven. Sabima ber om at prinsippene om en bærekraftig utvikling legges til grunn for Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging.

Sabima ber også om at det synliggjøres i de nasjonale forventningene at prioriteringer og tiltak i *Stortingsmeldingene for friluftsliv og naturmangfold* skal legges til grunn for arealbruken.

I nylig avgitt fireårig forskningsrapport med evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAPLAN 2008¹) kom det blant annet frem at mange kommuner

¹ Sandkjær Hanssen og Aarsæther (red). Plan og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene? Universitetsforlaget 2008.

mener de nasjonale forventningene påvirker kommunal planlegging for lite. De stiller spørsmål ved om:

«Nasjonale forventninger i som nåværenede form er fleksibelt nok til å ha en viktig funksjon i flertallet av norske kommuners planlegging. Langt de fleste bor i byer og vil oppleve nasjonale forventninger som høyst relevant, men den planmessige forvaltningen av mer enn 90% av landets areal blir i svært liten grad omfattet av de nasjonale forventningene.»

Sabima har følgende konkrete forslag til hvilke forventninger vi synes

Regjeringen bør ha til kommunal og regional planlegging:

- Terskelen for reell medvirkning i viktige plansaker senkes, og det legges spesielt til rette for medvirkning fra frivillige organisasjoner som innehar lokalkunnskap og spisskompetanse.
- Kommunene etablerer arealregnskap, et opplegg for å vurdere sumeffekt av arealinngrep, slik det foreslås i EVAPLAN 2008. Ett enkelt inngrep behøver ikke alene ha store konsekvenser for natur og friluftsliv, men mange små inngrep over tid, kan være ødeleggende for natur og friluftsliv.
- Forum for natur og friluftsliv (FNF) i fylkene får fast plass i regionalt planforum.
- Regjeringens mål og forventninger fra norsk handlingsplan for naturmangfold og handlingsplan for friluftsliv blir presentert og presisert.
- Forvente at kommuner styrker miljøkapasitet- og kompetansen for å sikre en helhetlig og effektiv forvaltning av norsk natur (jf. Norsk handlingsplan for naturmangfold)
- Kommuners klimatilpasning inkluderer naturlige løsninger.
- Styrke kompetanse og kapasitet på naturmangfold i kommunen.
- Presisere regjeringens viktige arbeide med å utarbeide økologisk grunnkart.
- Regjeringens prinsipp for arealplanlegging presiseres.

Et arealnøytralt Norge

Skal vi stanse tapet av naturmangfold, må Norge bli arealnøytralt. Det betyr at vi må gjenbruke og fortette allerede utbygde arealer fremfor å bygge ut mer natur. Den norske rødlista viser at arealendringer er den største trusselen mot biologisk mangfold. Det viktigste tiltaket for å stanse tapet av biologisk mangfold er å få kontroll med forbruket av natur. Å fortette og gjenbruke natur som allerede er påvirket er blant de viktigste tiltakene. På lik linje med målet om å bli karbonnøytral, må vi ha mål om netto null tap av natur: **arealnøytralitet**. En bærekraftig utvikling har ikke rom for å forbruke naturarealer slik vi gjør i dag. Utbygde arealer er i praksis tapt som leveområde for mange av artene som levde der. Det kan ta svært lang tid, eller være umulig, å gjenskape ødelagt natur som naturskog og slåtteeing. Arealnøytralitet innebærer blant annet:

- økt gjenbruk og fortetting av arealer som allerede er utsatt for menneskelige inngrep.

- arealavgift for å redusere presset på natur og gi incentiver for «gjenbruk» av forstyrrede arealer.
- arealregnskap i alle kommuner (hva har vi, hva burde vi hatt, hva må vi unngå, hva må vi prioritere, hva må vi restaurere).
- rekkefølgebestemmelse i planlegging som følger skadelindringshierarkiet; unngå, avbøte, restaurere, kompensere.
- statsbudsjett og kommunale budsjett med vurderinger om hvilke konsekvenser tiltak vil ha på naturen.

Kommunene må pålegges et særlig ansvar for et arealnøytralt Norge, ettersom det er i kommunene de fleste vedtak om arealdisponeringer gjøres. Mange kommuneplaner, og ikke minst alle dispensasjonene fra dem, gir inntrykk av at arealer betraktes som en fornybar ressurs, og ikke at nedbygget natur kan være ødelagt for alltid.

For å kunne måle arealnøytralitet må det føres et arealregnskap i kommunene. Et arealregnskap bør inneholde:

- Miljøstatus for hver enkelt naturtype i kommunen; positiv/negativ trend
- Prioritering av særlig viktig natur for akkurat denne kommunen, både lokale behov og hva kommunen må ta særlig ansvar for i regionalt og nasjonalt perspektiv
- Oversikt over hvor det er behov for restaurering/kompensering for å bevare biologisk mangfold og opprettholde økologisk funksjon
- Oversikt over hvor det er behov for ytterligere kartlegging
- Historisk oversikt over arealendringer

Bærekraftig utvikling – inkluder FNs bærekraftsmål i nasjonale forventninger

I plan- og bygningslovens formålsparagraf, § 1-1 første ledd, står det: *Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.*

For å oppfylle formålsparagrafen og fremme bærekraftig utvikling, ble det tatt inn en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven i 2008 om at regjeringen hvert fjerde år skal utarbeidet et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunale planlegging, jf § 6-1 der det står:

«For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.»

Utgangspunktet for utarbeidelsen av Nasjonale forventninger er, som det står i klartekst i loven, å fremme bærekraftig utvikling. For at dette dokumentet skal oppfylle sin hensikt, er det avgjørende at regjeringen har klare og konkrete forventninger til regional og kommunale planlegging, som fremmer bærekraftig utvikling.

Bærekraftig utvikling setter rammer for vår bruk av naturen, og FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan, blant annet for å sikre god helse, stoppe klimaendringer og stanse tap av naturmangfold. Vi mener derfor det vil være naturlig å ta utgangspunkt i FNs bærekraftsmål i utformingen av Nasjonale forventninger.

Hensynet til natur for lite vektlagt i planleggingen

En av konklusjonene i evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAPLAN), som nylig ble lagt fram, er at loven i stor grad fungerer etter hensikten i forhold til samordning av ulike interesser, men at hensynet til natur blir for lite vektlagt i planleggingen. For å bøte på dette, kreves det etter forskerens syn, tre viktige grep eller tiltak:

- Styrking av plansporet; - arealregnskap med oversikt over sumeffekter av arealutvikling og arealplaner - klimahensyn inn i formålsparagrafen - avklare tyngden til kommunalt selvstyre og krav til begrunnelse for vedtak - styrking av regional planlegging.
- Øke rettsvernet til naturmangfold og klimahensyn
- Vurdere å innføre et uavhengig kontrollorgan i miljøforvaltningen

En god start for å øke vektleggingen av hensynet til natur og friluftsliv, er å gi dette den nødvendige tyngden i Nasjonale forventninger.

Viktige dokumenter og planer

I løpet av de siste fire årene, siden regjeringen sist vedtok Nasjonale forventninger, har regjeringen lagt fram flere viktige dokumenter som inneholder politikk med betydning for bærekraftig utvikling. Dette gjelder blant annet:

- Melding til Stortinget 14 (2015-2016) Natur for livet. Norsk handlingsplan for naturmangfold
- Melding til Stortinget 18 (2015-2016) Friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet
- Handlingsplan for friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet

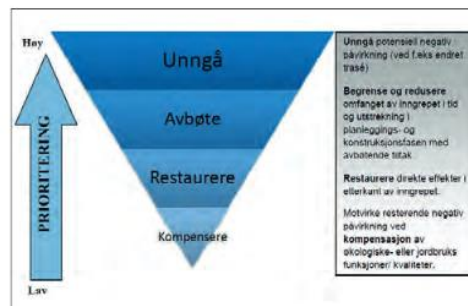
I Norsk handlingsplan for naturmangfold slås det fast at «*Det overordnede målet med meldingen er å sikre vern og bærekraftig bruk på en slik måte at naturmangfoldet bevares og økosystemtjenestene holdes ved like – også i et langsiktig perspektiv. En slik forvaltning av naturen vil komme også samisk bruk av natur til gode.*»

Sabima forventer at regjeringen vil gjøre rede for hovedgrepene i handlingsplan for naturmangfold for kommuner og fylker:

- Regjeringen vil utvikle mål for tilstand i de ulike økosystemene, og fastsette hvilke typer arealer eller forekomster innen hvert økosystem som bør ha «god tilstand», alle nødvendige hensyn tatt i betraktning. Innen 2020 vil regjeringen innrette den samlede virkemiddelbruken med sikte på å opprettholde ønsket tilstand i områder og økosystemer der tilstanden er god nok, og å forbedre tilstanden i områder der tilstanden ikke er god nok i forhold til fastsatte mål.

- Regjeringen vil arbeide for at naturhensyn fortsatt blir innarbeidet og vektlagt i relevante arealbeslutninger. Dette gjelder der avgjørelser tas av statlige myndigheter, men ikke minst der kommunen utøver sitt arealforvalteransvar etter plan- og bygningssloven.

- At følgende figur (til venstre) med beskrivelse vil legges inn i nasjonale forventninger. «Regjeringen legger følgende prinsipper til grunn for arealbeslutninger som berører naturmangfold: ved arealinngrep og arealbruk skal det så langt mulig - sett i lys av andre samfunnsformål tas vare på den mest verdifulle naturen. Dette krever god planlegging basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Dersom viktige naturverdier står i fare for å bli forringet eller ødelagt, er den foretrunne løsning i utgangspunktet å velge en annen lokalisering for tiltaket. Vektlegging av andre viktige samfunnshensyn kan imidlertid føre til et annet resultat. Disse prinsippene følger av naturmangfoldloven sammen sektorlovverket.»



Figur 5.2 Økologisk kompensasjon

Eksempel fra samferdselsmyndighetenes arbeid med økologisk kompensasjon. Fra Statens vegvesen Håndbok V712 Konsekvensanalyser, hierarkisk framstilling av tiltak for å unngå negativ påvirkning ved utbyggingsprosjekter. Figuren illustrerer at største gevinst oppnås ved å unngå eller begrense, deretter avbøte eller kompensere som siste utvei.

Kilde: Basert på Samferdselsdepartementet, Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging, 2013

- Et av regjeringens hovedgrep for å sikre en arealforvaltning som tar tilstrekkelig hensyn til naturmangfold, er forbedring av den arealbaserte kunnskapen.
- Et annet hovedgrep er en styrking av kommunenes arbeid og kompetanse knyttet til naturmangfold. Regjeringen erkjenner i meldingen at kompetansen i kommunene ikke er god nok. Pilotprosjekt for utprøving av kommunedelplaner for naturmangfold som verktøy for å ta vare på naturmangfold er ventet evaluert i løpet av 2018. Konklusjoner fra disse bør vises til i nasjonale forventninger. Dette kan virke som inspirasjon og gode verktøy for kommunene.
- Styrking av kunnskapen om verdien av naturen og de økosystemtjenester den gir, vil bidra til bedre opplyste interesseavveininger.
- Stortinget ber regjeringen klargjøre hva som er god tilstand og hvilke arealer som er å regne som forringende økosystemer, og trappe opp arbeidet med å bedre tilstanden i økosystemene, med sikte på at 15 pst. av de forringede økosystemene skal være restaurert innen 2025.
- Regjeringens tiltak for å ivareta truet natur. Informasjon om regjeringens plan om å sikre 80 arter som er ventet å legges frem i høst må inkluderes i nasjonale forventninger.
- Presisere regjeringens arbeid for å sikre truede arter og naturtyper, og sikring av representativ natur.
- God informasjon om regjeringens arbeid med «økologisk grunnkart». Oppfordre kommuner til å kartlegge viktig natur og oppdatere sitt økologiske grunnkart fortløpende.

- Presisere arbeidet med økosystemtjenester og indikatorer for økosystemtjenester.

Friluftsmeldingen:

- I Friluftslivsmeldingen slås det fast at «En god og helhetlig arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddelet for å ivareta arealer som er verdifulle for friluftslivet». I handlingsplanen for friluftsliv erkjenner imidlertid regjeringen at ikke hensynet til friluftslivet blir godt nok ivaretatt i planleggingen og skriver at «det er viktig for regjeringen at friluftslivet får en bredere plass ved kommunal- og regional planlegging». Norsk Friluftsliv er glad for at regjeringen mener friluftslivet skal få en bredere plass i planleggingen. En forutsetning for at det skal skje, er at dette følges opp i Nasjonale forventninger.

For å sikre natur- og friluftslivsinteressene i planleggingen, mener Sabima det er behov for bindende regionale planer. Det er derfor positivt at regjeringen i Friluftslivsmeldingen signaliserer en styrking av regional planlegging: «*Som ledd i arbeidet med å utvikle regionalt nivå som samfunnsutvikler, vil regjeringen vurdere å styrke den regionale planleggingen og gjøre den mer forutsigbar og forpliktende*». EVAPLAN 2008 konkluderer også med at det er behov mulighet til å kunne utarbeide bindende regionale planer.

Naturmangfold som klimatilpasning

Naturen gir oss rent vann, ren luft, medisin, ved, mat og mye annet. Natur gir oss også beskyttelse mot ekstremvær. Vi har natur som demper flom, som myr, skog og flommark. Vi har natur som hindrer skred og erosjon som gammel skog i bratt terreng. Intakte økosystemer er en viktig buffer mot klimaendringene og konsekvensene av de. Mange naturtyper er sårbare for klimaendringer og klimatilpasningstiltak. Men naturens egne økosystemtjenester kan også i stor grad bidra til klimatilpasning. I arbeidet med klimatilpasningstiltak er det viktig å være klar over naturens egen evne til å redusere effektene av klimaendringer. Forskning utført av NINA² anbefaler at «*Et viktig tiltak for å begrense klimaendringenes negative påvirkning på naturtyper og ivareta økosystemtjenester er å minimalisere eksisterende trusler for naturtypene.*»

Styrke kommuner og fylkeskommuners miljøkompetanse

Presset på arealene er en av de største miljøutfordringene vi står overfor. Kommunene har til nå fått stadig flere arbeidsoppgaver, men mindre kapasitet til å

² [Aarrestad, P.A., Bjerke, J.W., Follestad, A., Jepsen, I.U., Nybø, S., Rusch, G.M., & Schjartau, A.K. 2015 Naturtyper i klimatilpasningsarbeid. Effekter av klimaendringer og klimatilpasningsarbeid på naturmangfold og økosystemtjenester. – NINA Rapport 1157. 98 s.](#)

jobbe med miljø. Kommunene spiller en sentral rolle i arealforvaltningen i Norge. I handlingsplan for naturmangfold fremmer Regjeringen at et hovedgrep er en styrking av kommunenes arbeid og kompetanse knyttet til naturmangfold. Å styrke kompetanse og kapasitet i kommunene vil være et grep som kan effektivisere kommunal planlegging.

Omkring 60 prosent av Norges kommuner har miljøvernleder, men undersøkelsen kan være mangelfull³. 61 prosent av landets kommuner har 0,5 årsverk eller mindre tilgjengelig for å drive samfunnsplanlegging, mens 32 prosent av kommunene har 0,5 prosent eller mindre til arealplanlegging⁴. Kun 1 av 4 viktige naturtyper er kartlagt, det er behov for stor bestillerkompetanse i kommunen for å sikre effektive planprosesser og bestilling av kartlegging og tolking av data⁵. Styre arealbruken i kommunen i en retning som bidrar til å stanse tapet av naturmangfold.

Takk for muligheten til å komme med innspill. Spørsmål kan rettes til Anne Breistein.

Vennlig hilsen

Anne Breistein
Politisk rådgiver

³http://www.nivianalyse.no/images/NIVI_rapportarkiv/2010/NIVI_notat_2010_1_Strategier_og_tiltak_for_styrke_kommunenes_milj%C3%B8vernarbeid_forprosjekt.pdf

⁴ http://www.nivianalyse.no/images/NIVI_rapportarkiv/2014/NIVI%20rapport%202014-1%20Plankompetanse%20og%20plankapasitet%20i%20kommunene.pdf

⁵ <https://www.sabima.no/norge-trenger-okologisk-grunnkart/>