

# Innspill til naturrisikoutvalget

Naturviterne er en fagforening som organiserer medlemmer med mastergrad innen naturvitenskap eller realfag. Mange av våre medlemmer jobber innenfor primærnæringer som både direkte og indirekte berøres ved tap av biomangfold og endringer i økosystemer. En stor del av våre medlemmer har også stillinger innenfor naturforvaltning på både statlig og kommunalt nivå.

Flere av spørsmålene utvalget har bedt om innspill på retter seg direkte mot virksomheter. Som en samfunnsaktør med medlemmer i ulike virksomheter, har derfor Naturviterne valgt å gi et mer generelt innspill til utvalget.

Vurderingen av hva *naturrisiko* innebærer kan vanskelig gjøres uten samtidig å si noe om hvilke mekanismer som driver frem økt tap av natur, og hvilke mekanismer som i større eller mindre grad kan stoppe eller reversere tap av natur og biomangfold.

Naturviterne har i vårt innspill valgt å ikke si noe om årsakene til tapet av natur, da dette er materiale som bør være godt kjent for utvalget. Men istedenfor å begrense oss til å si noe i tilknytningen til norsk praksis og forvaltning av natur, og det systemet vi har for å styre og forvalte bruken av vår felles natur.

Morten Wedege  
Forbundsleder Naturviterne

## Kompetanse og kapasitet til å håndtere naturrisiko

Kommunene er gitt et stort ansvar for klima- og miljøforvaltning. Det lokale selvstyre skal håndtere interessekonflikter mellom lokale utbyggere og nasjonale mål som bevaring av naturmangfold, jordvern og klimatilpasning.

Dagens naturforvaltning må beskrives som et *fragmentert system for beslutninger*, som i for liten grad evner å håndtere allmenne mål om bevaring av naturmangfold og økosystemer. Den totale belastningen på økosystemet og arealendringer kommer i stor grad som summeeffekten av en serie enkeltbeslutninger om å bygge, sprengte eller grave.

Et akutt spørsmål er derfor hvordan kommunen og statlige etater bedre kan rustes for å håndtere sitt forvaltningsansvar.

I utvalgets mandat står det eksplisitt at utvalget «ikke [skal] foreslå konkrete tiltak og endringer i virkemidler som i seg selv påvirker tapet av naturmangfold og økosystemer». Utvalget er omtalt som et innsiktsutvalg.

Naturviterne mener det likevel er viktig å gi utvalget noe informasjon om blant annet hvordan tap av natur og tiltak for å redusere tapet kartlegges og håndteres i kommunene. Gitt at utvalget skal gjennomgå hvordan berørte aktører i Norge (private og offentlige virksomheter) analyserer og håndterer naturrisiko, og identifisere eventuelle forbedringspunkter. Det er i stor grad forvaltningen som ville måtte håndtere naturrisiko innenfor rammene satt av skiftende regjeringer og lovgiver, i møte med vei- og infrastrukturprosjekter, hus-og fritidsboliger og industri- og næringsinteresser.

Et av kommunens *viktigste verktøy for å håndtere sitt ansvar for klima og natur er arealplaner*. Mange kommuner har i dag utdaterte planer, det er også kostbart og tidkrevende å oppdatere gamle planer i takt med at landskap, regler og lover er i endring.

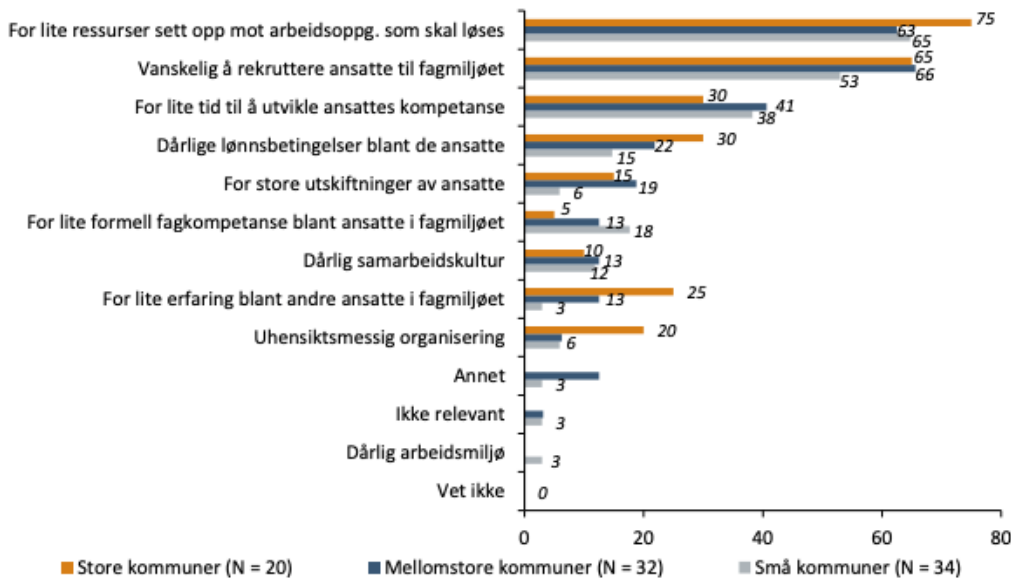
I en nylig undersøkelse, *Størrelse teller, en kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge*, gjennomført av Menon på oppdrag fra Akademikerne, kommer det frem at det er behov for sterkere fagmiljøer for å håndtere arealplanlegging i kommunene.<sup>1</sup> Menon har i undersøkelsen undersøkt kommunale fagmiljøer generelt, men også sett spesifikt på området *arealplanlegging*.

Kommunale ledere oppgir at en av de viktigste årsakene til at fagmiljøet innenfor arealplanlegging er lite attraktivt er manglende på ressurser, sett opp mot arbeidsoppgaven som skal løses. Kommunale leder rapportere også at det er vanskelig å rekruttere folk, og for lite tid til å utvikle ansattes kompetanse.

---

<sup>1</sup> Størrelse teller, en kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge. Menon-publikasjon nr. 34/2023.

Figur 8.6 De viktigste årsakene til at kommunal leder mener fagmiljøet kan bli mer attraktivt, i prosent\*



\*Maksimalt tre svar mulig. Noen av svaralternativene er endret uten å endre meningsinnhold. N = 86. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunale ledere innen arealplanlegging

Fagmiljøene knyttet til natur- og klima er ansvarlig for å gi råd til kommunepolitikere. Manglende kunnskap, og manglende forståelse for sumkonsekvenser av enkeltbeslutninger, er en utfordring for dagens modell med kommunalt selvstyre.<sup>2</sup>

Menons rapport viser at *spesielt små og mindre kommuner* opplever utfordringer i kapasitet og kompetanse til å løse arbeidsoppgaver knyttet til arealplanlegging.

På spørsmål om fagmiljøet i kommunen har tilstrekkelig med kapasitet og kompetanse, oppgir halvparten av små kommuner at de kun i «noen grad» har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å løse arbeidsoppgavene på en faglig god måte.<sup>3</sup>

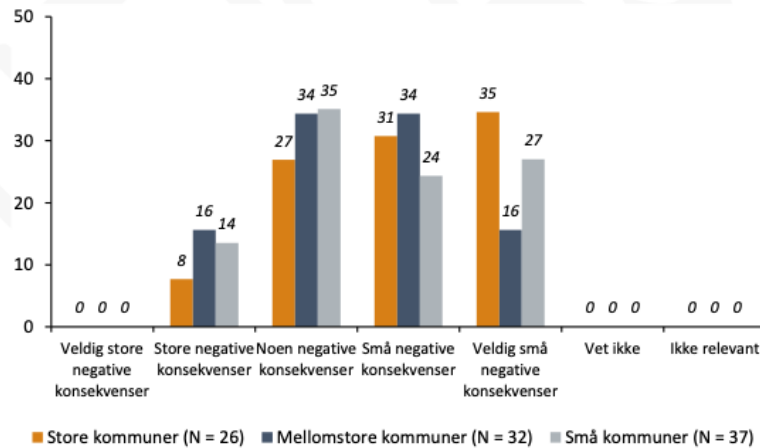
Norske kommuner er i dag pålagt å følge et omfattende sett med lovkrav. Noe arbeid med arealplanlegging er et godt eksempel på. Utarbeidelse av arealplan stiller krav om lang rekke lovutredninger knyttet til bl.a. naturmangfoldloven, økosystemtjenester, vannmiljø, forurensing, kulturminner, transport, friluftsliv, m.m.

<sup>2</sup> Godt kommunalt styre er også avhengig av motiverte og engasjerte politikere som får riktig og god informasjon. Telemarkforskning har i en rapport påpekt at 65 prosent av små kommuner i Norge opplever at det er utfordrende å rekruttere til politisk arbeid. Se Telemarkforskning, *Utredning om små kommuner*, Brandtzæg, Lunner, Aastvedt, Thorstensen, Groven, Møller. 2019. Side 75.

<sup>3</sup> Se *Størrelse teller, en kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge*. Menon-publikasjon nr. 34/2023, figur 8.15, spørsmål: «i hvilken grad kommunale ledere opplever at fagmiljøet har tilstrekkelig med kapasitet og kompetanse til å løse arbeidsoppgavene på en faglig god måte». S. 103.

Flere kommuner oppgir at mangelen på kompetanse og kapasitet har negative konsekvenser for ivaretagelse av naturmangfold:

Figur 8.17 Hvilke konsekvenser nåværende kapasitet og kompetanse har for ivaretagelse av naturmangfold, fordelt på kommunistørrelse, oppgitt i prosent\*

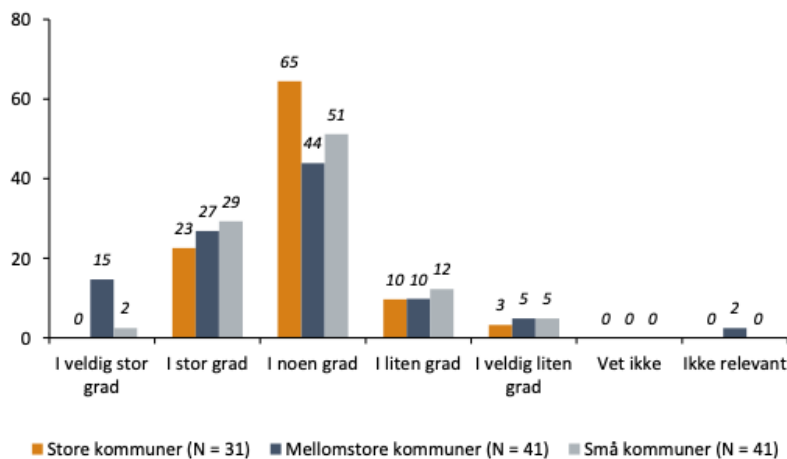


\*Små kommuner er definert som kommuner med under 5000 innbyggere. Mellomstore kommuner er definert som kommuner med over 5000 innbyggere og under 20 000 innbyggere. Store kommuner er definert som kommuner med over 20 000 innbyggere. N = 95. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunale ledere innen arealplanlegging

Ved siden av fagetatene, er det ofte verne- eller miljøinteresser som har fremmet verdien av intakt natur, minnet om kompleksiteten i økosystemtjenester og verdien av friluftsområder.

Menon har spesifikt spurt om hvilken grad lederne i kommunal sektor mener at arealbruken i kommunen blir styrt av næringsinteresser:

Figur 8.20 I hvilken grad kommunale ledere opplever at arealbruken i kommunen bestemmes av næringsinteresser, fordelt på kommunistørrelse, oppgitt i prosent\*



\*Små kommuner er definert som kommuner med under 5 000 innbyggere. Mellomstore kommuner er definert som kommuner med over 5 000 innbyggere og under 20 000 innbyggere. Store kommuner er definert som kommuner med over 20 000 innbyggere. N = 113. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunale ledere innen arealplanlegging

Ledere i mellomstore kommuner opplever at «i veldig stor grad» (15 %) og «i stor grad» (27 %) at arealbruken bestemmes av næringsinteresser. I små kommuner opplever ledere «i stor grad» (29 %) og «i noen grad» (51 %) og at det er næringsinteresser som styrer arealbruken. Menon oppsummer som følger:

*En forklaring på at mellomstore kommuner kommer spesielt uheldig ut av dette spørsmålet er at kommunene i opplever et sterkt press fra næringslivet enn i små kommuner og i mindre grad enn store kommuner har kompetansen til å opplyse sine folkevalgte om hva som er konsekvensene av å gi etter for presset. Basert på disse resultatene er det grunn til å tro at kompetente fagmiljø med tilstrekkelig kapasitet kan være en faglig motpol til næringsinteressene. Slik sett kan styrkning av fagmiljøet innenfor arealplanlegging være et målrettet tiltak for å sikre bærekraftig samfunnsutvikling uten at lokaldemokratiet utfordres.*

Kompetente fagmiljøer kan altså fungerer som en motpol til næringsinteresse i arealspørsmål.

Naturviterne vil legge til at spørsmålet om ressurser og kapasitet i kommunal sektor, ikke kan sees separat fra forhold som naturens posisjon i lovverket, statlige ressurser, statsforvalterenes arbeid og eller politiske prioriteringer lokalt og nasjonalt.

Menons konkludere i sin undersøkelse med at «... mangel på kompetanse og kapasitet har negative konsekvenser for kommunenes arbeid for å stoppe nedbygging av natur og redusere klimagassutslipp. Det betyr at mangel på kompetanse og kapasitet i kommunenes arealplanlegging gjør både natur- og klimakrisen verre enn den kunne ha vært.»<sup>4</sup>

Dette er i tråd med hva OECD påpekte i sin gjennomgang av Norges klima- og miljøpolitikk (2022). Kommunene har over tid fått et stadig større ansvar for miljø- og arealforvaltning, uten tilsvarende økning i kapasitet og kompetanse.<sup>5</sup>

Spørsmålet om tilstrekkelig ressurser og kompetanse kan også formuleres motsatt. Hvis graden av ressurser, kompetanse og beskyttelse gjennom lovverk *ikke* er av betydning for etterlevelse av nasjonale mål om bevaring av naturmangfold og begrenning av naturrisiko, hvilket behov er det for naturforvaltning i utgangspunktet? Det er opplagt en konklusjon som ikke står seg.

Utvalget er også bedt om å vurdere «antatte og mulige innstramminger i rammevilkår gjennom endringer i den globale, europeiske og nasjonale naturmangfoldpolitikken». Det ville være underlig om mer eller mindre innstramminger i nasjonal naturmangfolds-politikk, eller nye forpliktelser gjennom for eksempel *naturavtalen*, ikke kobles til en vurdering av *hvorvidt etterlevelse gir redusert eller økt risiko*. Om menneskelig aktivitet gjennom arealendringer er tapsårsak nummer en, bør også menneskelig aktivitet for å begrense og forebygge arealendringer inngå i vurderingen av risiko.

Et slik område hvor det stadig har blitt tydeligere at systemet bygget opp etter lokale arealplaner utfordres, er *dispensasjonsinstituttet*, altså bruken og omfanget av dispensasjoner fra kommuneplanen som tillater bygging i områder som opprinnelig er avsatt til andre formål (LNFR).

<sup>4</sup> Størrelse teller, en kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge. Menon-publikasjon nr. 34/2023. Side 107.

<sup>5</sup> Se også *Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre*, Simensen, Winge, Holt, Stange, Barton, Hanssen, 2022. Side. 13

## Innspill knyttet begrepsavklaring av hva som menes med «arealnøytralitet»

Begrepet *arealnøytralitet* er et relativt nytt begrep om gjenbruk og fortetting av allerede utbygde arealer for å stanse arealforbruk og tapet av natur. Begrepet tas i bruk i stadig større grad i norske kommuner.<sup>6</sup>

Det er noe uklarheter rundt definisjonen av hva som menes med og ligger i begrepet arealnøytralitet. Det ville være til hjelp om utvalget kommer med en presis definisjon, som kan anspre til mer presis begrepsbruk.

Begrepet arealnøytralitet kan sies å være beslektet og brukt delvis likt som de engelske termene «biodiversity offsetting» og «net zero loss» (netto null), hvor målet er at utbygning et sted må kompenseres med tilsvarende områder et annet sted.

I spørsmål om utbygging og infrastrukturprosjekter vil ofte et mål om «netto null tap» i praksis måtte bety «flytting» eller restaurering av natur. Men det er ikke gitt at noe slikt er mulig.

Naturrestaurering er et nytt fag, og det er sjelden gjennomførbart å «designer natur» på nytt, eller flytte for eksempel matjord eller biotoper. Det er altså ikke sikkert at det er mulig å oppnå «netto null tap» annet enn «på papiret», selv om utbygger forsøker å restaurere natur et annet sted som kompensasjon.

Naturviterne mener videre det ikke er tilstrekkelig å påstå at man kan kompensere naturtap ett sted, gjennom å verne eksisterende natur mot framtidig nedbygging et annet sted. Kompensasjonen må være reell og innebære at forringet natur tilbakeføres til en god økologisk tilstand. Videre bør det presiseres at kompensasjonen bør omfatte samme type natur som nedbygges.

Det er også problematisk dersom bruken av begrepet arealnøytralitet ikke er presisert i forhold til fra hvilket utgangspunkt en regner ut ifra. Trondheim kommune har for eksempel en ambisjon om «arealnøytralitet», samtidig som det i forslaget til areadel 2022-2034 er inkludert områder som i dag ikke er nedbygd, men kun avsatt i reguleringsplanen. Kommunen kan slik gi seg selv et stort handlingsrom for framtidige utbygninger, noe som gjør det utydelig hva ambisjonen om «arealnøytral» egentlig betyr.<sup>7</sup>

Nullpunktet for vurdering av hva som er nøytralt må basere seg på hvilke områder som faktisk er nedbygd eller forringet, og ikke. Begrepet er lansert for å stanse dagens arealforbruk, med et mål om å *gjenbruke og fortette allerede utbygde arealer fremfor å bygge ut mer natur.*

<sup>6</sup> Arealnøytralitet var et av årets nyord i 2021. Se [SNL.no](https://snl.no).

<sup>7</sup> Statsforvalteren i Trøndelag skriver følgende: «Kommunen har allerede vedtatt tilbakeføring av store jordbruksområder avsatt til boligformål i KPA, og disse blir reversert i denne rulleringen. En arealnøytral byutvikling kan da lettere oppnås gjennom å gjenbruke og fortette, fremfor å bygge ned mer natur. Dette er også byutviklingsstrategiens hovedgrep. I kommuneplanrulleringen legges imidlertid utbyggingsarealet i dagens KPA til grunn som nullpunkt for vurderinger av arealnøytralitet. Med dette kan dagens bystruktur fortsette å vokse utover samtidig som man i teorien oppnår arealnøytralitet, noe vi er uenig i. I tillegg foreslås det omdisponering av store LNFR-områder til andre formål, noe som gjør at arealregnskapet i enda mindre grad vil bli reelt arealnøytralt.» Uttalelse- kommuneplanens areadel 2022 - 2034 - Trondheim kommune, [https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/byplankontoret/1b\\_off-ettersyn/2023/tillleggshoring-kommuneplanens-areadel-k20210049/statsforvalterens-uttalelse-til-horingsforslaget-til-kpa.pdf](https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/byplankontoret/1b_off-ettersyn/2023/tillleggshoring-kommuneplanens-areadel-k20210049/statsforvalterens-uttalelse-til-horingsforslaget-til-kpa.pdf)

## Litteraturliste:

Størrelse teller, en kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge. Menon-publikasjon nr. 34/2023.

Telemarkforskning, Utredning om små kommuner, Brandtzæg, Lunner, Aastvedt, Thorstensen, Groven, Møller. 2019

Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre, Simensen, Winge, Holt, Stange, Barton, Hanssen, 2022