



Statsråden

Energi- og miljøkomiteen Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref
TH/imv

Vår ref
24/512-

Dato
8. februar 2024

Svar på representantforslag 78 S (2023-2024) om bynasjonalparker

Jeg viser til brev 1. februar 2024 fra leder av Stortingets energi- og miljøkomite vedlagt forslag fra Stortingsrepresentant Lars Haltbrekken. Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget med et forslag om å endre naturmangfoldloven § 35 om nasjonalparker til å inkludere bynasjonalparker, som er særegne eller representative økosystemer eller landskap selv om det har skjedd tyngre naturinngrep i form av byutvikling.»

Jeg deler representanten Haltbrekkens ønske om å ta vare på både bynære naturområder og gjenværende naturmangfold innenfor de bebygde byområdene.

Mange byer ligger i eller nær produktive områder i lavlandet og langs kysten, hvor det har vært gunstig å bosette seg. I byene har det i flere hundre år vært befolkningsvekst og stort utbyggingspress. Her finnes fortsatt restbiotoper og blå og grønne korridorer mellom utbygd areal, som har betydning både for friluftsliv, folkehelse, klimatilpasning og naturmangfold. Utenfor bebyggelsen i de fleste byer ligger områder med mer eller mindre urørt natur, som Bymarka i Trondheim, som får stadig større betydning for byenes voksende befolkning.

Naturmangfoldloven har i dag fem vernekategorier der det overordnede formålet alltid er å ta vare på ulike former for naturverdier. Dette er også i tråd med hovedformålet med naturmangfoldloven, jf. § 1. Vernekategoriene naturreservat, landskapsvernområde og nasjonalpark har blitt brukt til å bevare flere bynære naturområder, noen av disse betydelige arealer. Formålet med å opprette nasjonalparker i Norge er først og fremst å bevare større naturområder med særegne eller representative økosystemer, og som er uten tyngre naturinngrep. Vern av nasjonalparker bidrar særlig til å nå målet i naturmangfoldloven § 33

om å bevare «større intakte økosystemer, også slik at de er tilgjengelige for enkelt friluftsliv». Både hensynet til naturverdiene og opplevelsesverdiene er derfor viktige mål med opprettelsen av nasjonalparker.

Biomangfoldlovutvalget utredet forslaget til naturmangfoldloven i NOU 2004: 28. Utvalget vurderte også om det var behov for å innføre en egen bestemmelse om bynasjonalparker i naturmangfoldloven. Utvalget viste til såkalte nationalstadsparker i Sverige og Finland:

«I Sverige er dette hjemlet i en egen bestemmelse i miljöbalken. Tanken bak bestemmelsen er at områder i byer, tettsteder og tettstedregioner, der parklandskap, naturmiljø og bygningsmiljø flettes sammen til unike historiske landskap, skal få en langsiktig beskyttelse mot f.eks. utbyggingsforetak. En nationalstadspark utgjør en riksinteresse som har stor betydning for den nasjonale kulturarven, for et tettsteds eller en tettstedsregions økologi og for menneskers rekreasjon. I Finland kan bynasjonalparker opprettes for å bevare og skjømte kultur- og naturlandskaps skjønnet eller historiske særtrekk i områder som tilhører det urbane miljøet eller tilliggende verdier i bybildet.»

En eventuell bestemmelse om bynasjonalparker måtte etter utvalgets mening ha mindre strenge vilkår for vern og lavere restriksjonsnivå enn det utvalget foreslo for vernekategoriene nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og biotopvernområder. Utvalget mente at flere av behovene som bynasjonalparker skulle dekke, kan ivaretas gjennom vern som landskapsvernområde etter naturmangfoldloven eller ved kombinert vern etter naturmangfoldloven (reservater eller landskapsvernområder) og annet lovverk, særlig kulturminneloven og plan- og bygningsloven. Utvalget foreslo derfor ikke en egen bestemmelse om bynasjonalparker i naturmangfoldloven. Departementet sluttet seg langt på veg til utvalgets vurdering, og foreslo ingen hjemmel om bynasjonalparker. Ingen av partiene i energi- og miljøkomiteen hadde etter det jeg kan se merknader til dette under behandlingen av departementets odelstingsproposisjon med forslaget til ny lov om forvaltning av naturens mangfold.

Arbeidet med områdevern etter naturmangfoldloven tar utgangspunkt i bevaring av natur som bidrar til å nå nasjonale mål for naturmangfold, jf. Meld St. 14 (2015-2016) *Natur for livet* og målene for områdevern slik disse er angitt i naturmangfoldloven § 33. Bevaring av allerede sterkt nedbygde byområder med innslag av grøntområder vil i svært liten grad bidra til å nå disse målene. Bevaring av produktive områder i lavlandet og andre intakte økosystemer nær byer og tettsteder vil derimot i mange tilfeller kunne sammenfalle med gjeldende prioriteringer i arbeidet med områdevern.

Det finnes en rekke by- og tettstedsnære områder som er bevart som verneområde etter naturmangfoldloven eller loven den avløste, naturvernloven av 1970. Disse områdene har stor betydning ikke bare for naturmangfold, men også for befolkningens friluftsliv. Eksempler på dette er naturreservatene Dronningberget, Prinsesseåsen og Lillomarka i Oslo, Barmen i Kongsberg, Bymarka i Trondheim og landskapsvernområdene Jærsterendene i Sola og Maridalen i Oslo, samt nasjonalparkene Færder i Færder og Tønsberg og Raet i Arendal,

Grimstad og Tvedestrand. Nylig vernet regjeringen Østmarka nasjonalpark. Deler av denne ligger i Oslo kommune. Øvrige deler av nasjonalparken ligger i de tilgrensende kommunene Enebakk, Nordre Follo, Rælingen og Lørenskog, men er lett tilgjengelige for Oslos befolkning. På denne måten fikk Osloregionen en svært bynær nasjonalpark, men fortsatt slik at det er et stort økosystem uten tyngre naturinngrep. Jeg mener naturmangfoldloven allerede har tilstrekkelige virkemidler for å bevare by- og tettstedsnære naturområder, og som gjennom slikt vern bidrar til nå det nasjonale målet om representativ bevaring av natur for kommende generasjoner.

Jeg oppfatter at forslaget om å etablere en hjemmel for bynasjonalpark er særlig motivert av et ønske om å bevare Ladehalvøya i Trondheim. Her er det ifølge Miljødirektoratets Naturbase en del innslag av grøntarealer hvor de største er kartlagt og registrert som *parkarealer*. I tillegg er her to mindre forekomster av naturtypene *slåttemark* og *hule eiker*, som begge har fått særskilt beskyttelse som *utvalgte naturtyper* etter naturmangfoldloven § 52. I strandsonen er det forekomster av flere kartlagte og verdivurderte naturtyper. I strandsonen gjelder det etter plan- og bygningsloven allerede et generelt byggeforbud. På Ladehalvøya er det kartlagt flere friluftslivsområder (Ladestien, Lade, Ladeparken, Korsvika, Ringvebukta, Djupvika), alle verdsatt som *svært viktige*, med de konsekvenser dette har for vurdering av kommunale planer om endret arealbruk. Det er også tre områder som er beskyttet som *statlige sikrede friluftslivsområder* i strandsonen (Østmarkneset, Kariodden og Sjømannsvegen/Kjerringberget). Etter jeg kan se er mye av det som allerede finnes av kartlagte miljø- og friluftslivsverdier på Ladehalvøya godt ivaretatt med gjeldende virkemidler.

Ladehalvøya er slik jeg oppfatter det som helhet samtidig sterkt preget av bebygde arealer i form av industri og næringsvirksomhet, offentlige tjenestetilbud og boliger i form av både småhus og blokker. Jeg er i tvil om der er riktig å anse slike områder som «særegne økosystemer eller landskap» slik representanten Haltbrekken synes å legge til grunn. Jeg er også sterkt i tvil om det er hensiktsmessig å bevare slike byområder helhetlig som en underkategori av nasjonalpark etter naturmangfoldloven. Nasjonalparker i Norge kjennetegnes nettopp av større økosystem og fravær av store inngrep, og der økosystemets funksjon dermed også er i behold. Videre vil det kunne by på forvaltningsmessige utfordringer å kombinere områdevern etter naturmangfoldloven med omfattende inngrep og pågående aktivitet og betydelige brukerinteresser i tett befolkede byområder.

Gjenværende grønne og blå lommer innenfor bebygde arealer i byer og tettsteder kan ha stor betydning for både naturmangfold, friluftsliv, folkehelse og klimatilpasning. Bruk av eksisterende virkemidler for bevaring av disse områdene vil etter min vurdering være mer hensiktsmessige enn å lage nye bestemmelser om områdevern etter naturmangfoldloven. Jeg vil særlig trekke frem bruk av plan- og bygningsloven og kommunal og statlig sikring av friluftslivsområder. I mange tilfeller bidrar også bevaring av kulturmiljø til bevaring av grøntområder som igjen er viktige for naturmangfold og friluftsliv.

Kommunene har en helt sentral rolle i forvaltningen av sine grøntområder i byer gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er et svært viktig verktøy for bevaring av natur, og har omfattende krav til prosesser som sikrer nettopp medvirkning og lokal forankring. Både samfunnsdelen og arealdelen av kommuneplanen er velegnet for langsiktige prioriteringer på et overordnet nivå. Reguleringsplan kan benyttes til ivaretagelse av naturverdier på mer detaljert nivå. Kommunen kan, både gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, avsette arealer til grønnstruktur, blågrønn struktur, landbruksnatur- og friluftsmål, og bruk og vern av vassdrag og sjø, inkludert strandsone. I kommuneplanens arealdel kan det fastsettes hensynssoner med særlig hensyn til blant annet friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø.

Plan- og bygningsloven § 1-8 har bestemmelser om særskilte hensyn og forbud mot tiltak langs sjø og vassdrag. I 100-metersbeltet langs sjøen og vassdrag skal kommunen ta særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Strandsonen er gitt særlig beskyttelse gjennom en egen bestemmelse om byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjø. Kommunen kan også av hensyn til bevaring av naturmangfold fastsette en egen byggegrense langs vassdrag på inntil 100 meter. Videre kan kommunen avsette arealer til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift også innenfor bynære områder. Sammen med arealmålet kan det fastsettes hensynssone med særlig hensyn til for eksempel grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø. Nevnte hensynssoner kan også fastsettes sammen med andre typer av arealmål. Noen byer som Trondheim og Oslo har også startet arbeidet med å tilbakeføre nedbygget natur. Byplanlegging og byutvikling kan legge til rette for mer av dette.

Dersom ny arealbruk i et planforslag kommer i konflikt med nasjonale og vesentlige regionale interesser skal Statsforvalteren vurdere innsigelse. Dette gjelder bl.a. planer som berører truede arter og naturtyper eller skogområder med nasjonal eller regional verneverdi, utvalgte naturtyper, naturtyper kartlagt som svært viktige, bymarker, områder verdsatt som svært viktig eller viktige friluftslivsområder, eller andre områder som er vurdert å ha nasjonal eller viktig regional betydning som friluftslivsområder. På Ladehalvøya finnes det flere slike miljøverdier som kan være grunnlag for innsigelse dersom det i plan foreslås ny arealbruk som kan komme i konflikt med disse.

Det varierer mye mellom kommunene hvor godt hensyn til natur er innarbeidet og ivaretatt i kommunale planer. Kommunale planer er ofte tydelige på hvilke områder som bør avsettes til utbygging og næringsvirksomhet, men mindre tydelige når det gjelder hvilke arealer som bør tas vare på som naturområder. Regjeringen har økt støtten til kommunal arealplanlegging for natur med 50 millioner kroner, og åpner nå også for tilskudd til kommuner som vil gjennomføre såkalt «planvask» for å ivareta naturverdier. Dermed kan eldre planer vurderes og oppdateres i tråd med ny kunnskap om naturverdier.

I Norge finnes det nær 2300 statlig sikrede friluftslivsområder. Dette er områder det offentlige har skaffet seg rådighet over ved kjøp eller avtale om bruksrett. Områder kan også sikres ved at kommunale friluftslivsområder får status som statlig sikret friluftslivsområde, slik at de

får varig beskyttelse. Dette skjer etter søknad til Miljødirektoratet fra den enkelte kommune. Statlig sikrede friluftslivsområder kan ikke omdisponeres uten etter samtykke fra staten v/Miljødirektoratet. Utgangspunktet for all forvaltning av statlig sikrede friluftslivsområder er at de er sikret for allmennhetens friluftslivsutøvelse. De skal forvaltes slik at de ivaretas til dette formålet, og de skal være tilgjengelige og attraktive å bruke. Friluftsområder i nærmiljøet er prioritert, og en rekke naturområder i og ved byer er varig sikret gjennom sikringsordningen. 24 av disse statlig sikrede områdene ligger i Trondheim, hvorav 3 på Ladehalvøya.

Bevaring av kulturmiljøfredning etter kulturminneloven åpner for bevaring av naturelementer når det bidrar til å skape områdets egenart. Blant annet bidrar Fredningen av Bygdøy kulturmiljø til å ta vare på naturverdier. Gjeldende kulturmiljølov gir imidlertid nokså begrenset adgang til å utforme vernebestemmelser av hensyn til natur i kulturmiljøfredninger. Det er nedsatt et utvalg som skal lage en ny kulturmiljølov. Utvalget skal levere sin innstilling våren 2025. I lovutvalgets mandat står det at utvalget «...må utrede hvordan hensynet til naturmangfold kan ivaretas ved vern etter en ny kulturmiljølov».

I desember 2022 ble verdens land enig om et nytt globalt rammeverk for natur, den såkalte naturavtalen. Alle land skal lage eller oppdatere sine nasjonale handlingsplaner for natur. Regjeringen er godt i gang med Norges handlingsplan, og vil legge den frem for Stortinget som en melding i løpet av 2024. Ett av de globale målene i naturavtalen, mål 12, handler spesifikt om natur i byer og tettsteder. Regjeringen vil i meldingen vurdere utviklingen når det gjelder naturmangfold i byer og tettsteder, og om det er behov for nye virkemidler.

Med hilsen



Andreas Bjelland Eriksen