



**DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT**

Kommunal- og moderniseringsministeren

Stortinget

0026 OSLO

Deres ref
2019/2412

Vår ref
19/2760-3

Dato
18. september 2019

**Dokument 8:151 S (2018-2019) Representantforslag fra
stortingsrepresentantene Arne Nævra, Lars Haltbrekken, Torgeir Knag
Fylkesnes, Kari Elisabeth Kaski og Karin Andersen om å ta bedre vare på
naturmangfold og viktig norsk natur**

Vi viser til brev fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomité av 22. mai 2019 og representantforslag 151 S (2018-2019) om å ta bedre vare på naturmangfold og viktig norsk natur.

Regjeringen la i 2015 fram Meld.St. 14 (2015-2016) Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold. I meldingen varsles en rekke tiltak for å ta vare på norsk naturmangfold, også innenfor arealforvaltning. Meldingen fikk bred støtte i Stortinget, og tiltakene ble styrket gjennom Stortingets behandling. Regjeringen er i full gang med å følge opp meldingen og Stortingets vedtak.

Nedenfor følger kommentarer til forslagene i representantforslaget. Uttalelsen er utarbeidet i samarbeid med Klima- og miljødepartementet.

1. Stortinget ber regjeringen stille strengere krav om og sikre gjennom bevilgninger, tilstrekkelig klima- og miljøfaglig kompetanse i kommunene

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med å ivareta klima- og miljøhensyn. Dette gjelder særlig i areal- og samfunnsplanleggingen etter plan- og bygningsloven, men også ved behandling av saker etter sektorlover.

Regjeringen jobber kontinuerlig med å styrke kommunenes kompetanse om klima og miljø, gjennom veiledning og kompetansebygging. I rundskriv fra Klima- og miljødepartementet i 2016, er det klargjort hvilke nasjonale og vesentlig regionale klima- og miljøinteresser som skal ivaretas i kommunenes planlegging, og som kan gi grunnlag for innsigelse fra statlige og regionale myndigheter. I rundskrivet understrekes at "innsigelsesmyndighetene på miljøområdet skal delta aktivt tidlig i planprosessene med kunnskap og veiledning om miljøverdier". Dette følges opp av fylkesmennene, som har som en del av sitt oppdrag å veilede om miljøfaglige tema. Miljødirektoratet utarbeider et betydelig veiledningsmateriale for kommunene om ulike tema innen klima og miljø, herunder klima- og miljøhensyn i arealplanleggingen. Fylkeskommunen har også veiledningsansvar på klima- og miljøområdet.

Regjeringen er også i gang med å gjennomføre et stort kunnskapsløft for norsk natur. I 2019 vil vi bruke om lag 110 millioner kr til kartlegging av natur og arbeid med det økologiske grunnkartet. Grunnkartet skal vise hvor vi finner ulike typer natur, og gjøre denne kunnskapen lett tilgjengelig for bruk i beslutninger som berører naturen vår. Det økologiske grunnkartet skal lanseres i løpet av 2020 og vil styrke kunnskapsgrunnlaget, blant annet i kommunenes arealplanlegging.

I 2017 og 2018 ble det bevilget 1 million kroner over Klima- og miljødepartementets budsjett til et pilotprosjekt om kommunedelplaner for naturmangfold. Ti kommuner har deltatt i prosjektet, som er omtalt nærmere under punkt 3.

Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet innen areal- og samfunnsplanlegging er nødvendig for at kommunene skal kunne gjennomføre planoppgavene effektivt og med kvalitet. Undersøkelser gjennomført av KS viser at det er vanskelig å rekruttere planleggere til mindre kommuner, og at det er underdekning på ca. 150 kandidater hvert år bare i kommunesektoren.

Kompetanseutfordringen på planområdet har vært en høyt prioriterte oppgave etter at den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft i 2009. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt ned et betydelig arbeid og økonomiske ressurser i å heve plankompetansen i kommuner og fylkeskommuner de ti siste årene. Det er blant annet utarbeidet omfattende veiledning og gjennomført fagsamlinger på området. Samarbeidet med KS og flere departementer om Forum for utdanning for samfunnsplanlegging (FUS) og Sekretariatet for etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging (SEVS) er også sentralt i arbeidet med etter- og videreutdanningstilbud.

Kommune- og regionreformen vil bidra til å skape større og mer robuste fagmiljøer innen plan, kart og geodata. Samtidig vil vi fortsatt ha et betydelig antall små kommuner med sårbare fagmiljøer rundt om i landet. Det vil derfor være nødvendig med fortsatt fokus både på sammenslåing og på vedvarende innsats for kompetansetiltak på planområdet framover.

Stortinget fattet i forbindelse med behandlingen av melding om bærekraftige byer og sterke distrikter (Meld. St.18 (2016-2017)) et anmodningsvedtak, der regjeringen bes sette i gang et arbeid for å øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging. Videre ble det bedt om at regjeringen belyser dette nærmere, og at den søker samarbeid med læringsinstitusjoner. Departementet er i samråd med KS og utdanningsinstitusjonene i ferd med å avslutte et arbeid i tråd med dette. I løpet av høsten vil det bli lagt fram en rapport med situasjonsbeskrivelse og forslag til tiltak for å øke studiekapasiteten innen offentlig planlegging. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har bevilget i overkant av 1 mill. kr. til dette utredningsarbeidet, og forslagene vil bli vurdert og fulgt opp i samråd med Kunnskapsdepartementet.

2. Stortinget ber regjeringen stille krav om at kommunene utarbeider arealregnskap som gir oversikt over arealendringer, behov for kartlegging, status for økologisk tilstand, behov for restaurering og trender for naturmangfoldet i kommunene

Mye av kunnskapsgrunnlaget for areal- og samfunnsplanleggingen er tilgjengelig i det offentlige kartgrunnlaget. Dette er offentlige og kvalitetssikrede geodata som grunnkart, matrikkeldata, kommunaltekniske data og ulike tematiske data. Kommunal- og moderniseringsdepartementet jobber kontinuerlig med å oppdatere kunnskapsgrunnlaget for planleggingen. Arbeidet skjer i samarbeid med Kartverket, SSB og fagdepartementene. Det arbeides også med utvikling av en god nasjonal infrastruktur for geografisk informasjon, gode arenaer for kunnskapsdeling, og veiledning for å sikre at relevant kunnskap blir tatt i bruk og lagt til grunn for planleggingen.

Digitalt planregister gir oversikt over vedtatte arealplaner. På lang sikt kan vi sammenholde planlagt arealbruk med kartfestet arealinformasjon. Dette gir grunnlag for overvåking av arealendringer og utarbeidelse av kommunale arealregnskap.

Klima- og miljødepartementet arbeider med å øke kunnskapen om arealendringer, status for økologisk tilstand og behovet for restaurering. Både det internasjonale naturpanelet IPBES, og det internasjonale klimapanelet IPCC, har lagt fram rapporter som viser at arealinngrep og arealbruksendringer er en stor negativ påvirkningsfaktor globalt både for klima og naturmangfold. I Norge er arealinngrep og arealbruksendringer i dag den største negative påvirkningsfaktor for naturmangfoldet på land. Det er viktig å kjenne til summen av alle enkeltbeslutninger om arealdisponering for å få oversikt over den samlede utviklingen av areal som er viktig for naturmangfoldet. Vi bør derfor få bedre oversikt over naturverdier som går tapt gjennom arealbruk og arealbruksendringer, både omfang og hvilken type natur det dreier seg om, og hva den er omdisponert til. Siden arealendringer også er viktig for klimagassutslipp, inngår det blant annet i etatenes arbeid med Klimakur 2030.

Kommunale arealregnskap kan være et nyttig verktøy i arbeidet med å få bedre oversikt over arealendringer, herunder endringer i natur. Mange kommuner lager i dag regnskap over arealreserver og framtidig behov for arealer til boliger, fritidsboliger og næringsvirksomhet

m.m. De har videre oversikt over omdisponering av dyrka og dyrkbar mark og rapporterer på dette i KOSTRA. Bedre kunnskap om naturgrunnlaget vil på lang sikt gi mulighet for tilsvarende overvåking av arealendringer i naturområder. Det er ikke utviklet en standardisert metodikk for arealregnskap, og bl.a. derfor er det ikke aktuelt å pålegge kommunene dette nå.

3. Stortinget ber regjeringen stille krav om at alle kommuner skal utarbeide kommunedelplan for naturmangfold og kartlegge og verdsette sine friluftslivsområder

Det framgår av Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for 2019-2023, vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019, at kommuner og fylkeskommuner skal identifisere og ta hensyn til viktig naturmangfold og friluftslivsområder m.v. Dette er et nasjonalt signal, som kommunene kan følge opp på ulike måter.

Med støtte fra Miljødirektoratet, har ti kommuner utarbeidet kommunedelplaner for naturmangfold. De aktuelle kommunene er: Ski, Fredrikstad, Haugesund, Hemne, Tana, Steinkjer, Rana, Giske, Nannestad og Etnedal. Evaluering av prosjektet viser flere gode resultater. Prosjektet har bidratt til økt kompetanse om naturmangfold i kommunene, og skapt et betydelig lokalt engasjement om verdien av natur. Det har vært en inspirasjonskilde for politikere og ansatte i kommunene, og bidratt til økt bevissthet om temaet naturmangfold. De aktuelle kommunene har selv ønsket å delta, og deltakelsen har vært politisk forankret i kommunene. Denne frivilligheten har gitt et godt grunnlag for positive erfaringer.

Departementet mener at tematiske kommunedelplaner kan være et godt verktøy i kommunenes arbeid med å få oversikt over og ivareta naturmangfold i egen kommune. Det er imidlertid opp til kommunen å vurdere om de vil bruke dette verktøyet, eller om de vil styrke kunnskapsgrunnlaget om natur på andre måter. Erfaringene fra kommunene som deltok i forsøket med kommunedelplaner, vil være nyttig for andre kommuner i deres arbeid med å kartlegge og ta vare på naturmangfold.

Regjeringen startet i 2014 prosjektet Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder. Målet med prosjektet er at alle kommuner i landet skal ha kartlagt og verdsatt sine friluftslivsområder innen utgangen av 2019. Prosjektet ledes av Miljødirektoratet, og det er årlig satt av midler til å utføre arbeidet i den enkelte kommune. Fylkeskommunene leder arbeidet regionalt. Prosjektet har styrket kunnskapsgrunnlaget om friluftslivsområdene i landet vesentlig. Pr. 1. januar 2019 var 191 kommuner ferdig med å kartlegge og verdsette sine friluftslivsområder, mens 167 kommuner var i gang med arbeidet. Dette innebærer at 358 kommuner (85 %) var involvert i arbeidet ved årsskiftet. I tillegg har flere kommuner satt i gang arbeidet i 2019. Dette innebærer at det ikke er behov for å stille krav til kommunene om dette.

4. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endring i lovverket som gjør at departementet er rettslig forpliktet til å skriftlig begrunne sine avgjørelser i innsigelsessaker

Forvaltningsloven §§ 24 og 25 har regler om plikt til å begrunne enkeltvedtak, og om innholdet i begrunnelsen. Bestemmelsene gjelder formelt sett for enkeltvedtak, men i praksis også for andre avgjørelser. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt til grunn at vedtak av kommunale planer etter plan- og bygningsloven skal begrunnes, og at dette også gjelder for departementets vedtak i innsigelsessaker. Departementet begrunner derfor alltid avgjørelsene i innsigelsessaker, og mener at det ikke er behov for å foreslå en særskilt bestemmelse om dette i plan- og bygningsloven.

5. Stortinget ber regjeringen trekke tilbake innstrammingene av innsigelsesinstituttet som har skjedd gjennom styringssignaler som påpekt i Riksrevisjonens rapport Dokument 3:7 (2018-2019) Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker

Regjeringen ønsker å styrke det lokale selvstyret fordi vi mener det gir bedre beslutninger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i rundskriv H-2/14 om retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, og brev av 17. februar 2014, gitt signaler om at innsigelser bare skal fremmes når det er nødvendig for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser. Innsigelsesmyndighetene skal også vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold. Jeg har i brev av 3. september 2019 til fylkesmennene gjentatt budskapet, og bedt fylkesmennene være varsomme med å overprøve beslutninger som hører til det lokalpolitiske skjønn, og som ikke berører nasjonale eller viktig regionale interesser.

Innstramming av føringene for bruk av innsigelser var nødvendig for å endre en uheldig innsigelsespraksis. Kommunene opplevde tidligere at statlige og regionale myndigheter fremmet for mange innsigelser, og at noen av dem var dårlig begrunnet. Dette forlenget planprosessene, og bidro til å svekke det lokale selvstyret.

Regjeringen har siden 2013 arbeidet aktivt med å forbedre praktiseringen av innsigelsesinstituttet. En viktig del av arbeidet har vært å klargjøre nasjonale og vesentlige regionale interesser gjennom veiledere og rundskriv. Dokumentet Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019, gir oversikt over den nasjonale prioriterte politikken som skal legges til grunn for kommunenes planlegging. Tydelige nasjonale føringer gir grunnlag for tidlige avklaringer i planprosessene, og reduserer behovet for innsigelser. Samordning av statlige innsigelser og innføring av regionalt planforum som lovpålagt oppgave for fylkeskommunene, har også vært viktige deler i dette arbeidet.

Tall fra KOSTRA viser at arbeidet med bedre innsigelsespraksis har gitt resultater. Andelen planer møtt med innsigelse, har gått ned siden 2013. Særlig den store nedgangen i andelen

reguleringsplaner møtt med innsigelse, er viktig for utbyggere som trenger rask avklaring av byggeprosjekter.

Regjeringen vil videreføre arbeidet med forbedret innsigelsespraksis i tråd med anbefalingene i Riksrevisjonens rapport. Dette vil bidra til raskere planprosesser, og til bedre planer som grunnlag for en bærekraftig arealforvaltning. Samtidig skal viktige nasjonale og regionale hensyn ivaretas.

6. Stortinget ber regjeringen få fortgang i arbeidet med å utvikle en metodikk for å vurdere hva som er "den samlede belastning" etter naturmangfoldloven § 10

Vurderinger av samlet belastning for naturmangfold gjøres på ulike måter. Naturmangfoldloven § 10 gjelder i enkeltsaker, og Klima- og miljødepartementet har 31. mars 2016 utgitt en veileder (T-1554) til naturmangfoldloven kapittel II som omhandler spørsmålet.

På et overordnet nivå er spørsmålet om samlet belastning et spørsmål om økosystemtilnærming, der man vurderer tilstanden i økosystemene, hva som er de viktigste påvirkningene, mål for økosystemene, og hvordan man kan innrette den samlede forvaltningen slik at mål for økosystemene nås. Vannforvaltningsplanene og havforvaltningsplanene er eksempler på dette. Regjeringen er i gang med å styrke kunnskapsgrunnlaget for å vurdere tilstanden i økosystemene. Basert på tilstandsvurderingen vil vi fastsette forvaltningsmål for økologisk tilstand for de ulike økosystemene, og innrette forvaltningen for å nå disse målene. Granavolden-plattformen går et steg videre, og sier at det skal utvikles konsepter for helhetlige forvaltningsplaner for natur. Slike konsepter for eventuelle forvaltningsplaner utreder regjeringen nå.

Det må understrekes at kunnskapen om samlet belastning, sammenhengene i økosystemene, bidragene fra de ulike påvirkningene, og hvordan disse virker sammen, fortsatt er mangelfull. Klima- og miljødepartementet har derfor som ett av sine sentrale forskningsbehov utpekt "metoder for å vurdere samlet belastning av ulike menneskelige påvirkninger på naturmangfold og kulturhistoriske verdier, herunder samlet belastning av næringsvirksomhet, havforsuring og forurensning på marine økosystemer", jf. Klima- og miljødepartementets prioriterte forskningsbehov (2016-2021). Når det gjelder bærekraftig arealforvaltning, er forskningsbehovet utdypet slik: "I utbyggingssaker og større inngrepssaker må miljøforvaltningen være i stand til å konkretisere og dokumentere samlet belastning. Det er behov for integrerte studier på komplekse miljøeffekter, og

modelleringsverktøy som skiller den relative betydningen av menneskeskapte og naturlige påvirkningsfaktorer." Naturmangfoldloven § 10 er nevnt uttrykkelig i denne sammenhengen.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink that reads "Monica Mæland". The script is cursive and fluid, with the first name "Monica" and the last name "Mæland" clearly distinguishable.

Monica Mæland