

Oslo, 22.12.2022

Til kommunal- og distriktsdepartementet

Innspill til ny distriktsmelding

Norges Jeger- og Fiskerforbund, Den Norske Turistforening og Norsk Friluftsliv viser til departementets arbeid med ny distriktsmelding, og sender med dette inn et innspill.

Levende lokalsamfunn, næringsliv og muligheten til å leve gode liv, uavhengig av hvor vi bor, er avhengig av intakt natur og de gode naturen gir oss. Vårt innspill fokuserer på forutsetninger som må ligge til grunn for at kommunene skal kunne ivareta natur- og miljøhensyn i møtet med de to eksistensielle menneskeskapte krisene verden står overfor; tap av naturmangfold og klimaendringer. Kommunene har gjennom sin arealplanlegging den viktigste rollen i å ivareta arealer for friluftslivet, og leveområder for vilt, fisk og andre arter i norsk natur. Det er derfor naturlig at Norges Jeger- og Fiskerforbund, Den Norske Turistforening og Norsk Friluftsliv engasjerer seg i arbeidet med en ny distriktsmelding.

Oppsummering

I Hurdalsplattformen sier regjeringen at «klima og natur skal være en ramme rundt all politikk». Med dette som utgangspunkt, er vi positive til arbeidet med en ny distriktsmelding, hvor fremtidens distriktspolitikk og samfunnsutvikling er nødt til å foregå innenfor naturens tålegrense.

Meld. St. 5 (2019-2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden*, adresserer i svært liten grad tap av naturmangfold og arealforvaltningspraksisen ute i kommunene, som selve hoveddriveren for bit-for-bit-nedbyggingen av norsk natur. Vi mener det er avgjørende at en ny distriktsmelding adresserer konsekvensene av klima- og naturkrisen, og hvordan fremtidens distriktspolitikk bedre skal bidra til å realisere målet om levende lokalsamfunn innenfor naturens tålegrense.

Som vi redegjør for i kommende avsnitt, er det et stort sprik i hvorvidt kommunene klarer å forvalte naturen i tråd med nasjonale- og regionale målsetninger og internasjonale forpliktelser. Sett opp mot generalistkommuneprinsippet, er det for stort avvik mellom hva kommunene er pålagt og forventes å håndtere på miljøfeltet, og de ressursene kommunene har tilgjengelig for å løse oppgavene. Avviket er særlig stort for mange distriktskommuner med store arealer og få innbyggere.

Det er viktig å påpeke at styrket plan- og miljøfaglig kompetanse og kapasitet, naturregnskap og bedre planverktøy, vil gi mange positive ringvirkninger utover bedre areal- og naturforvaltning. Det vil styrke det helhetlige forvaltnings- og planarbeidet i kommunen, herunder økt samfunnsikkerhet og beredskap ift. klima- og naturrisiko, men også styrke arbeidet med bærekraftsmålene og bedre vilkår for friluftsliv, folkehelse, livskvalitet og bolyst.

Nedenfor følger en oppsummering av de viktigste innspillene til en ny distriktsmelding:

- For at kommunene skal bidra til å løse natur- og klimakrisen, er det avgjørende at kommunene sikres tilstrekkelig faglig kompetanse og kapasitet innen arealplanlegging, klima, natur og friluftsliv. Midlene som bevilges må stå i forhold til utfordringen klima- og naturkrisen faktisk utgjør, og de oppgavene kommunene i økende grad får overført.
- Det er behov for økt kunnskap om klima- og naturrisiko, og hvordan klimatilpasning integreres i planarbeidet, slik at kommunene kan planlegge proaktivt i årene fremover. Bruk av naturbaserte løsninger bør være en del av dette kunnskapsgrunnlaget.
- Det er behov for en økt satsing på helhetlig naturkartlegging og utvikling av verktøy som kan brukes for å vurdere sumvirkningene av ulike arealendringer, og effektene av arealbruk for naturmangfold, klima og friluftsliv, også over tid. Aktuelle verktøy er utvikling av areal- og naturregnskap som kan bidra med oversikt over ulike typer arealbruk og formål, men også mer detaljert oversikt over arealenes og økosystemers tilstand som kan følges opp i et regnskap.
- Kommunene må få sterkere støtte og bidrag fra statlige og fylkeskommunale etater inn i det lokale klima- og naturarbeidet. Fylkeskommunen kan i større grad være kompetansesenter for regional kunnskapsformidling.
- Det er behov for mer forpliktende helhetlige regionale planer som har større legitimitet og som bidrar til bedre koordinering av ulike interesser på tvers av kommunegrenser, sektorgrenser og nivåer.
- Regjeringen har bestemt at bærekraftsmålene skal være en sentral del av grunnlaget for all samfunns- og arealplanlegging¹. Det er derfor viktig at departementet styrker kommunenes forutsetninger for å legge bærekraftsmålene til grunn for sin virksomhet, og hvilke tiltak og hjelpemidler staten må gjøre tilgjengelig for kommunenes bærekraftsarbeid.
- Kunnskapen om kommunens manglende plan- og miljøfaglige kompetanse og kapasitet, samt Riksrevisjonens og EVAPLANs konklusjoner ifm. innsigelser, understreker behovet for en styrking og forsterkning av statsforvalterens ressurser og rolle i arealforvaltningen.

Vi viser til rapporten *Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre* for mer informasjon om flere av tiltakene ovenfor, samt flere nye eller forsterkede virkemidler som kan bidra til mer bærekraftig arealbruk i kommunene².

1. Bakgrunn

Verden står overfor to eksistensielle kriser: tap av naturmangfold og menneskeskapt klimaendringer. Ifølge Det internasjonale Naturpanelet (IPBES) er arealinngrep og nedbygging av natur den viktigste årsaken til tap av naturmangfold³. Samtidig viser Klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer at måten vi bruker våre landområder på, er en betydelig driver av klimaendringene⁴. Verdens ledende forskere er tydelig i sine konklusjoner; vi driver rovdrift på

¹ [Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging](#)

² [Rapport - Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre](#)

³ [IPBES tilstandsrapport for naturen](#)

⁴ [Klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer](#)

naturen på en måte som ødelegger selve grunnlaget for vår økonomi, matsikkerhet, helse og livskvalitet. Norge nådde knapt noen av de 20 internasjonale naturmålene (Aichimålene (2010)) som verdens land satte for 2020 m.h.t. bevaring av naturmangfold og bærekraftig bruk av biologiske ressurser⁵. Riksrevisjonen har også nylig rapportert om svært mangelfull oppfølging av FN's bærekraftsmål. Med andre ord, vi tærer på naturkapitalen i forsøk på å sikre økt verdiskapning.

Arealendringer og nedbygging av natur er den viktigste negative påvirkningen på norsk naturmangfold. Samtidig er nedbygging av natur også viktig driver for klimaendringene. Hvordan vi forvalter våre arealer og naturområder i tiden fremover er derfor helt avgjørende. Dette kan blant annet eksemplifiseres gjennom kommunenes rolle som arealforvaltere i forhold til villreinen. Økende press på villreinens leveområder stiller store krav til at kommunene forvalter arealene i og inn mot villreinens leveområder. Der det er vedtatt regionale forvaltningsplaner for villreinområdene, må disse legges til grunn i den kommunale arealforvaltningen. God kommunal arealplanlegging er nøkkelen for å oppnå dette, og mange kommuner er opptatt av å ta tak i utfordringene både i forhold til villreinen og på generelt grunnlag.

Bærekraftig arealplanlegging må derfor få en viktig plass i den nye meldingen. Det må framgå klarere forventninger til kommunene om å begrense nedbygging av natur gjennom størst mulig grad av arealnøytralitet, og klarere forventninger til effektiv arealutnyttelse gjennom fortetting og gjenbruk av bebygde areal, infrastruktur og bebyggelse, og gjennom fastsettelse av langsiktige utbyggingsgrenser. Det må foreligge et arealregnskap, og fortettingspotensialet i allerede bebygde områder må kartlegges og utnyttes før kommunene legger ut ny utbyggingsområder. Der det ikke er mulig å unngå nedbygging av natur, er det viktig at kommunene unngår å bygge ned natur med høy betydning for karbonlagring, naturmangfold, friluftsliv og eksempelvis villrein, og natur må kompenseres der nedbygging av natur er uunngåelig. Særlig mener vi at det er viktig at utfordringer knyttet til hytteutbygging i distriktene adresseres. Samtidig som dette bidrar til aktivitet i distriktene, er dette en av de største driverne til nedbygging av natur. SSB har beregnet at fritidsbebyggelse står for 25 prosent av all nedbygging, og fritidsbebyggelse og tilliggende infrastruktur er i deler av landet den faktor som bidrar til mest nedbygging av landbruk, natur og friluftslivsområder. Vi viser her til prinsipper for planlegging i kommunal- og distriktsdepartementets nye veileder for fritidsbebyggelse, som vi mener bør løftes fram i meldingen. Behovet for statlige planretningslinjer for fjellområdene, som lenge har vært under vurdering, må også adresseres.

1.1. Økt plan- og miljøfagligkompetanse og kapasitet i kommunene

Kommunene får stadig større ansvar innenfor klima og naturforvaltning, uten at det følges opp med tilstrekkelige bevilgninger og nødvendige systemer som gjør at vi kan måle om hver enkelt kommune når målene vi setter for klimagassutslipp og bevaring av naturmangfold. Gjennom arbeidet med Naturkampen har Sabima samlet tilgjengelige naturdata fra kommunene, og rangert

⁵ [Naturens tilstand 2020 - vurdering av Norges innsats for å nå verdens naturmål](#)

dem etter 15 valg de har gjort som påvirker naturmangfoldet⁶. Denne kartleggingen synliggjør hvor lite vi vet om hvordan det står til med naturen i hver enkelt kommune, og hvor stort ansvar som ligger hos kommunene til å stanse tapet. En rekke forskningsrapporter og undersøkelser viser at det er stort forbedringspotensial med hensyn til kommunenes kompetanse og kapasitet innenfor plan, lovverk, natur og friluftsliv;

- Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge konkluderte med at arealutviklingen ikke bidro til å ivareta biologisk mangfold, friluftsliv produktive jordbruksressurser slik Stortinget hadde forutsatt. Riksrevisjonen pekte på et stort behov for kompetanseheving i kommunen på biologisk mangfold og bedre veiledning fra regionale myndigheter⁷.
- EVAPLAN, som er en evaluering av plan- og bygningsloven, viser at naturen, klimahensyn, vern av landskap og kulturmiljøer ikke blir tilfredsstillende ivaretatt i kommunene.
- I OECDs rapport identifiseres den viktigste systemutfordringen til å være at kommunene har fått stadig større ansvar for miljø- og arealforvaltningen, uten å få tilsvarende kompetanse og kapasitet til å ivareta ansvaret på en god måte. Dermed settes ikke kommunene i stand til f.eks. å fremme nærings- og stedsutvikling på naturens og klimaets premisser. Resultatet er en lokal utvikling med omfattende tap av natur, som i sum gjør at vi ikke når nasjonale mål⁸.
- Telemarkforskning påpeker at små kommuner (under 3000 innbyggere) har begrenset kapasitet og kompetanse for å ivareta viktige områder som samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling⁹.
- Rapporten fra Telemarkforskning viser også at en betydelig andel av kommunene har gamle kommunale planer, noe som bidrar til at det gis mange dispensasjoner, og at styringen og forvaltningen blir mer tilfeldig. I tillegg påpekes det at en betydelig andel av kommunene ikke synes å ha god kapasitet til å utrede saker tilstrekkelig før de legges fram for politikerne.
- Nevnte rapport fra Telemarkforskning oppsummerer situasjonen for små kommuner slik: *«Kravene til bredde og dybde i kommunal oppgaveløsning vil høyst sannsynlig øke, og kravene til sterke og kompetente fagmiljøer vil dermed forsterkes... samlet sett er det mye som tyder på at små kommuner med nedgang i folketallet i årene som kommer i økende grad kan få problemer med å fylle sin rolle i det norske generalistkommunesystemet».*
- Tall fra SSB10 og Sivilombudsmannens gransking av strandsone-praksis i Kragerø, Mandal og Askøy¹¹, viser en utbredt dispensasjonspraksis i strandsonen og at en stor andel kommuner ikke ivaretar nasjonale og regionale verdier, til tross for at det er lovregulert gjennom byggeforbudet i 100-metersbeltet jf. plan- og bygningsloven § 1-8.

⁶ Sabima - Naturkampen

⁷ Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge

⁸ Rapport - OECDs vurdering av norsk miljøinnsats

⁹ Utredning små kommuner, 2019. Telemarkforskning

¹⁰ SSB-statistikk for bygging i strandsonen

¹¹ Sivilombudsmannens foreløpige rapport – dispensasjoner i strandsonen

- Kommunereformens nullpunktsanalyse beskriver den administrative, planfaglige situasjonen i de de minste kommunene, hvor nærmere 85 % hadde kun inntil ett årsverk innen samfunnsplanlegging, og inntil ett årsverk innen arealplanlegging¹².
- En undersøkelse fra Menon Economics i 2019, på oppdrag fra Miljødirektoratet, viste at kommunenes konsekvensutredninger for klima og miljø i stor grad er mangelfulle. For eksempel ga kun 13 % av gjennomgatte konsekvensutredninger begrunnelser for hvordan verdier, påvirkning og konsekvenser for miljø ble fastslått. Det redegjøres nesten ikke for usikkerhet og manglende kunnskap, samtidig som det i liten grad gjennomføres supplerende undersøkelser for å øke kunnskapsgrunnlaget¹³.

Det haster med andre ord med å få forpliktende kompetanse- og kapasitetsheving i kommunene slik at arealforvaltningen i kommunen kommer på rett spor i møtet med dagens og fremtidens utfordringer. Tilstrekkelig miljø- og planfaglig kompetanse og kapasitet må også følges opp med forpliktende nasjonale rammer for arealbruk i kommunene som ivaretar natur, klima og friluftsliv.

1.2. Økt satsing på regional planlegging

Meld. St. 5 (2019-2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden*, trekker frem fylkeskommuner som en nøkkelaktør for å realisere bærekraftsmålene i Norge, samtidig som de stadig får økt ansvar for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser. Vi mener en ny distriktsmelding bør legge enda tydeligere føringer for hvordan fylkeskommunen kan bidra til å sikre helhetlig arealplanlegging på tvers av kommunegrenser. Et grep kan være å styrke kompetansenivået i fylkeskommunene, slik at kommunene i større grad kan bruke fylkeskommunene som fagressurs i plansaker. Et annet grep kan være å innføre krav om arealregnskap på fylkeskommunalt nivå, slik at kommunenes arealregnskap også kan ses i en større sammenheng, noe som kan bidra til å unngå en bit for bit-nedbygging.

Det er også behov for mer forpliktende helhetlige regionale planer som har større legitimitet og som bidrar til bedre koordinering av ulike interesser på tvers av kommunegrenser, sektorgrenser og nivåer. Departementet bør se på hvordan det kan innføres bestemmelser som gir mulighet for å gi regionale planer rettslige virkninger, f.eks. at regionale plan kan vedtas som reguleringsplan¹⁴. På denne måten vil kommuner i større grad bli bundet av regionale planer ved at kommunene ikke har anledning til å vedta kommunale planer i strid med en regional plan. For en regional reguleringsplan er det i utgangspunktet kommunen som er best egnet til å tilpasse innholdet i planen ift. lokale behov og interesser. Gjennom regionale planprosesser har man en felles arena for å kartlegge interesser og avklare interessekonflikter som vil styrke planens posisjon og status som styringsverktøy, men ikke minst skape større forutsigbarhet med tanke på den fremtidige arealbruken.

1.3. Hensynet til det kommunale selvstyret

Kommunene har fått svært vide fullmakter i plan- og bygningsloven til å bestemme hvordan våre arealer skal brukes. Det hviler dermed et stort ansvar på lokaldemokratiet og det kommunale

¹² [Kommunereformens nullpunktsanalyse](#)

¹³ [Kvalitet på konsekvensutredninger i kommuneplanens arealdel](#)

¹⁴ [Juridisk betenkning - styrking av regional plan og regionale styringsmidler i pbl](#)

selvstyret å håndtere miljøproblemene og ivareta nasjonale og vesentlige regionale hensyn. Statsforvalterens har en viktig kontrollfunksjon for å ivareta fellesskapets interesser der dette er av vesentlig nasjonal eller regional betydning. Gjennom innsigelser skal statsforvalteren sikre sammenheng i plansystemet ved å påse at statlige og regionale interesser blir ivaretatt og fulgt opp i den kommunale planleggingen, samt sikre et godt faglig og mest mulig oppdatert kunnskapsgrunnlag knyttet til natur og friluftsliv i planprosesser. Det er viktig at statsforvalterens muligheter til å fylle denne rollen ivaretas også videre framover, noe som meldingen må følge opp.

Det kommunale selvstyret har blitt styrket over lang tid, blant annet gjennom ny bestemmelse i forvaltningsloven § 34 annet ledd og innstramminger i bruken av innsigelser gjennom flere rundskriv til fylkesmennene. Vi mener stortingsmeldingen må ha søkelys på samspillet mellom det kommunale selvstyret og behovet for å ivareta nasjonale og regionale interesser og hensyn, herunder innsigelsesinstituttets rolle.

Riksrevisjonen har i en undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering (2006-2007) konkludert med at innsigelsesinstituttet, når det benyttes, er et effektivt virkemiddel for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker fra 2019 konkluderer med at¹⁵:

- bruken av innsigelser for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser i plansaker er strammet inn, og det legges mer vekt på lokal handlefrihet i kommunal arealplanlegging
- kommunene får nå mer gjennomslag enn før, selv om antall innsigelser har gått ned, og færre av de få som havner på departementets bord blir tatt til følge. Dette mener Riksrevisjonen kan føre til at de nasjonale målene som innsigelsesordningen skal ivareta, ikke blir fulgt opp godt nok.

I sin evaluering fant EVAPLAN ut at;

- innsigelsesmyndighetene opplever stor usikkerhet om når hensynet til lokalt selvstyre skal vektas. Dette skyldes blant annet at dette er mangelfullt begrunnet fra departementet.
- vi har ingen oversikt over hva innsigelsesinstituttet lar være å fremme innsigelse på, og dermed finnes det heller ingen oversikt over hvilke naturverdier som går tapt i slike saker.

Statusen for arealforvaltningen i kommunene, samt Riksrevisjonens og EVAPLANs konklusjoner ift. innsigelser, understreker behovet for en styrking og forsterkning av statsforvalterens ressurser og rolle. Det er viktig at statsforvalteren kan være en proaktiv og rådgivende samarbeidspartner for kommunene tidlig i planprosessene, samtidig som det er et stort behov for en kontrollinstans som bidrar til rettsikkerhet for både natur og mennesker, likebehandling og tillit til forvaltningen. Det at det foreligger både rådgivende og kontrollerende funksjoner i statsforvalterens rolle, vil bidra til at plan- og bygningsmyndighetene kan gjennomføre gode og grundige beslutningsprosesser.

¹⁵ [Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker \(2019\)](#)

Norges Jeger- og Fiskerforbund, Den Norske Turistforening og Norsk Friluftsliv håper departementet ivaretar våre innspill og forslag på en god måte i det videre arbeidet med distriktsmeldingen.

Vennlig hilsen



Siri Parmann
Fagsjef NJFF



Dag Terje Klarp Solvang
Generalsekretær DNT



Bente Lier
Generalsekretær Norsk Friluftsliv