

Klima- og miljødepartementet

Høring - NOU 2024: 2 *I samspill med naturen – naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*

Naturviterne støtter i hovedsak anbefalingene fra Naturrisikoutvalget. Utvalget har levert et meget godt faglig grunnlag som gir en god situasjonsbeskrivelse nasjonalt og internasjonalt.

Naturviterne vil spesifikt berømme utvalget for tydelig å belyse betydningen lokal og nasjonal arealpolitikk har for natur og biodiversitet.

Skal en lykkes med å håndtere natur- og overgangsrisiko i tråd med utvalgets definisjoner og beskrivelser, er det nødvendig å styrke fagmiljøene innenfor forvaltningen som har ansvar for å følge opp, gi råd og støtte opp under arbeid med naturrisiko. Dette må skje både på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

Det er urimelig å forvente at lokalpolitikere som opplever et stort press fra flere hold, skal kunne håndtere naturhensyn på et overordnet nivå og vurdere de samlede konsekvensene av alle enkeltbeslutninger. Derfor må en gi statsforvaltere og direktorater langt tydeligere føringer i arealpolitikken, bruken av dispensasjoner må skjerpes inn og innsigelsesinstituttet må styrkes. I langt større grad bør Stortinget bistå lokalpolitikkerne gjennom tydeligere føringer og krav i arealpolitikken, og ikke skyve ansvaret for nasjonale mål nedover i systemet. En må også styrke fagmiljøene som gir beslutningsstøtte til lokalpolitikere på de områdene som berører natur og arealbruk.

Naturviterne ønsker å understreke viktigheten av at den politiske oppfølgingen evner å samsvare med alvoret og kompleksiteten i det å skulle håndtere en natur- og klimakrise på samme tid.

Naturviterne forventer at den kommende stortingsmeldingen om naturavtalen vil imøtekomme flere av utvalgets anbefalinger. Det er viktig at anbefalingene fra utvalget følges opp gjennom konkret tiltak, slik som nødvendige lov- og forskriftsendringer, styrking av natur- og miljøforvaltningen og ressurser til oppfølging av bærekraftsrapportering for privat sektor.

Naturviternes innspill til utvalget anbefalinger har to deler:

- I. Prioritering av utvalgets anbefalinger for offentlig sektor.
- II. Etableringen av fagorgan med mandat for kontroll, tilsyn og revisjon av bærekraftsrapportering.

Prioritering av utvalget anbefalinger for offentlig sektor.

Naturviterne mener følgende anbefalinger fra utvalget bør prioriteres:

- Naturviterne støtter utvalgets anbefalinger knyttet til naturkartlegging, utarbeidelse av naturregnskap, tilgjengeliggjøring, systematisering og digitalisering av natur- og miljøinformasjon. Dette er en nødvendig forutsetning for å lykkes med de øvrige tiltakene utvalget foreslår. Deler av dette arbeidet er allerede igangsatt og bør forseres.
- Naturviterne støtter utvalgets anbefalinger om styrking av kommunenes miljø- og naturkompetanse, inkludert anbefalingen om mer interkommunalt samarbeid. Naturviterne vil bemerke at også Klimautvalget 2050 anbefalte at «natur- og klimakompetansen styrkes i alle kommuner, fylkeskommuner og hos statsforvalteren».

Mangel på kapasitet og kompetanse i kommunal natur- og arealforvaltning har konsekvenser. På sikt frykter Naturviterne at manglende fagkompetanse svekker kommunenes evne til å ivareta sitt ansvar for arealforvaltningen. Undersøkelser viser at det spesielt er et behov for et kompetanse- og kapasitetsløft i små og mellomstore kommuner, hvor fagmiljøene er små og det samtidig er utfordrende å rekruttere fagkompetanse.¹

- Naturviterne støtter anbefalingen om økt satsing på forskning og utdanning for å styrke kunnskap og kompetanse om avhengighet av og påvirkning på natur i samfunnet og hvilke konsekvenser tap av natur får. En slik satsing bør omfatte både naturfaget i grunnskolen og den videregående skolen, samt en styrking av naturfaglig forskning.
- Naturviterne støtter anbefalingen om at myndighetene utnytter institusjonaliserte arenaer for dialog i norsk arbeidsliv (trepertssamarbeidet) i arbeidet med bedre forståelse av naturrisiko og gjennomføring av nødvendige forbedringer, inkludert gjennom Rådet for rettferdig omstilling i arbeidslivet. Trepertssamarbeidet er en viktig arena for å forankre den høyst nødvendige omstillingen samfunnet står ovenfor. Ansatte sitter på viktig kunnskap, samtidig som det å skape forståelse og aksept for endring, skjer best gjennom inkluderende prosesser.
- Naturviterne støtter anbefalinger om å revidere plan- og bygningsloven med relevant lovverk og forskrifter, for å:
 - klargjøre de rettslige rammene for dispensasjoner
 - sikre krav til objektivitet, kvalitet og transparens og håndtering av spørsmål om uavhengighet ved gjennomføring av konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven

I motsetning til utvalget mener Naturviterne det *ikke er nødvendig med et eget utvalg* for dette arbeidet, og at disse endringene bør kunne gjennomføres raskere – for eksempel gjennom et ordinært lovarbeid og eller i tilknytning til stortingsmeldingen om naturavtalen. Det eksisterer allerede gode utredninger om tematikken, slik som Holth & Winge, *Dispensasjon etter plan- og*

¹ Menon Economics har undersøkt kommunenes arbeid med arealplanlegging. I rapporten *Størrelse teller, en kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge*, Menon-publikasjon nr. 34/2023 fant Menon at arealplanlegging i små kommuner i mindre grad løses av akademisk kompetanse enn i mellomstore og store kommuner, og at mange jobber alene i små kommuner. Rapporten finner også spesielt at mellomstore kommuner rapporterer at mangel på kapasitet og kompetanse har konsekvenser for ivaretagelsen av naturmangfold. En forklaring kan være at mellomstore kommuner opplever et sterkt press fra næringslivet, samtidig som det er utfordrende for små fagmiljøer å tilstrekkelig opplyse folkevalgte om konsekvensene av å gi etter for presset.

*bygningsloven – En analyse av mulige lovendringer (2023).*² Båndet mellom utbygger og utreder er belyst i ulike rapporter, gjennom medieoppslag og innlegg og har vært debattert i Stortinget.³

- Naturviterne støtter anbefalingen om at konsekvensutredninger gjennomføres med relevant og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet både hos bestiller, utreder og beslutningsmyndighet.
- Naturviterne støtter utvalgets anbefaling om at nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer gir tydeligere føringer om at hensyn til naturverdier skal vektlegges i kommunal, regional og statlig arealplanlegging, inkludert for sjøarealer i kystsonen. Samt at statlige planretningslinjer oppdateres, og at avveininger og prioriteringer som «skal» eller «bør» iverksettes i statens innsigelsespraksis og i statens egne tiltak. Forslag til nye retningslinjene er nå høring hvor Naturviterne vil gi sine innspill.
- Naturviterne støtter utvalgets anbefaling om at myndigheter gir veiledning for hvordan hensyn til naturrisiko skal balanseres mot andre samfunnshensyn og integreres bedre i de ulike delene av et helhetlig beslutningsgrunnlag for offentlige tiltak, inkludert etter utredningsinstruksen og regelverket for samfunnsøkonomisk analyse.

Naturviterne vil bemerke at kan være nødvendig at det her inkluderes og utredes metoder for prissetting av eksternaliteter i samfunnsøkonomiske analyser, gjerne sett opp mot forslag som innføringen av en naturavgift og utvikling av ny politikk for areal-gjenbruk (utnyttelse av grå arealer). Det er i dag oftest dyrere å gjenbruke arealer enn det er å bygge ned urørt natur. Dagens bit-for-bit-nedbygging av natur, jord- og skogbruksarealer må avgrenses til et minimum.

- Naturviterne støtter utvalgets anbefaling om at relevante myndigheter aktivt ivaretar nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet, blant annet ved vurdering av innsigelser i kommunale beslutningsprosesser.

Naturviterne vil bemerke at statlige og regionale etaters mulighet til å ivareta overordnede hensyn gjennom å fremme faglige og samordnede innsigelser må styrkes *betydelig*.

- Naturviterne støtter utvalgets anbefaling for å håndtere naturrisiko på kommunalt og regionalt nivå, med tilknyttede forslag som at:
 - alle kommuner utarbeider en plan for naturmangfold
 - fylkeskommunene vurderer hvordan hensyn til naturrisiko kan ivare tas i sin regionale planlegging, for å ivareta kommuneoverskridende effekter på natur
 - at natur- og arealregnskap som dokumenterer naturrisiko knyttet til kommuneplanens arealdel, samles og sammenstilles på fylkeskommunalt nivå, slik at kommunenes arealregnskap kan ses i en regional sammenheng.

Dette er viktig for å sikre et helhetlig overordnet blick på hvordan arealbruk og fremtidig arealplaner påvirker natur og økosystemer, noe kommunale arealplaner ikke kan fange opp.

² Det er levert en egen utredning for lovendring knyttet til dispensasjoner, Holth & Winge, *Dispensasjon etter plan- og bygningsloven – En analyse av mulige lovendringer*, 2023. FoU-rapport bestilt av KS. Se også Holt & Winge i samarbeid med Multiconsult, *Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven*, 2022. Bestilt av Kommunal- og distriktsdepartementet.

³ Forslag om objektivitet, altså å bryte båndet mellom utbygger og utreder har vært til diskusjon i Stortinget (Se representantforslag 184 S (2022–2023) (er anbefalt bla. i rapporten *Juridisk utredning for Klimautvalget 2050*, Holth & Winge. Problematikken er undersøkt i bla. rapport fra Multiconsult, *Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger* (2021) bestilt av Klima- og miljødepartementet og rapport fra Menon/Sweco; *Kvalitet på konsekvensutredninger av klima- og miljøtema i kommuneplanens arealdel* (2019). Det er også problematisert gjennom ulike reportasjer hos NRK og i kronikker/leserinlegg.

Naturviterne vil bemerke at utarbeidelse av planer for naturmangfold og natur- og arealregnskap kun er realistisk å gjennomføre gjennom en styrking av fagmiljøer innen natur og miljø, økt interkommunalt samarbeid o.l. Dette må følges opp med midler over statsbudsjettet.

- Naturviterne støtter utvalgets anbefaling om at statlige virksomheter tar i bruk og bidrar til å videreutvikle analyseverktøy for naturrisiko. Staten bør også integrere vurdering av naturrisiko for alle statens virksomheter og inkludere dette i sentrale styringsdokumenter som Nasjonal transportplan, forvaltningsplaner for havområder o.l.

Etableringen av en ordning med mandat for kontroll, tilsyn og revisjon av bærekraftsrapportering.

Utvalget beskriver i detalj hvordan det nå innføres en rekke krav om bærekraftsrapportering for næringslivet og at det etableres felles standarder gjennom EUs direktiv for bærekraftsrapportering. For privat sektor legger utvalget til grunn at naturrisiko i stor grad skal følges opp gjennom at virksomheter rapporterer hvordan de håndterer og er eksponert for naturrisiko.

Det fremstår for Naturviterne noe uklart hvordan nødvendig naturfaglig etterprøving og forbedring, kontroll og tilsyn med rapporteringssystemet skal gjennomføres i årene etter at nye rapporteringskrav trer i kraft.

Prop. 57 L (2023-2024) Endringer i regnskapsloven mv. (bærekraftsrapportering) er nå til behandling i Stortinget. I proposisjonen legges det opp til innføringen av en attesteringsordning som statsautorisert bærekraftsrevisor. Utdanningen knyttes til eksisterende utdanningsløp for revisorer, men med særskilt krav om «åtte måneder praktisk opplæring i attestasjon av bærekraftsrapportering eller andre bærekraftsrelaterte tjenester».

Skal bærekraftsrapportering fungere etter intensjonen, altså sikre myndigheters, forbrukeres og private institusjoners og virksomheters tilgang på korrekt og sannferdig informasjon, må innrapportering etterprøves og sjekkes. Hvis ikke er det stor risiko for manglende tillit til innrapportering og grønnvasking, noe som vil kunne undergrave legitimiteten til ordningen.

Slik Naturviterne ser det ligger det ikke tydelige nok krav til naturfaglige vurderinger og kompetanse i ordningen. Det må på plass dersom rapporteringen skal sikres legitimitet og troverdighet over tid.

Vurderinger knyttet til natur- og klimapåvirkning gjennom hele verdikjeder er et stort og komplekst fagfelt i utvikling. Krav om rapportering kan medføre både fremvekst av et eget marked for egne tilbydere (IASP), og etableringen av interne kompetansemiljøer for større selskaper og institusjoner.

Selv om metodene og verktøyene som benyttes standardiseres og data gjøres mest mulig tilgjengelig, kan det ikke etableres et rent tillitsbasert system for rapportering. De faglige vurderingene som ligger til grunn for bærekraftsrapporteringen må være gjenstand for etterprøving og diskusjon.

Det eksisterer i dag politisk og faglig uenigheter knyttet til miljøeffekten av biobasert drivstoff, klima- og miljøavtrykket til havbruk, o.l. Hvorvidt en aktivitet «bidra[r] vesentlig» og ikke har «betydelig negativ

innvirkning» på de seks klima- og miljømål EUs taksonomi stiller opp er uløselig knyttet til naturfaglige vurderinger.

Naturviterne har ikke en formening om hvilket statlig organ som er best egnet til å gjennomføre kontroll, tilsyn og attestering av ordningen med bærekraftsrapportering. Naturrisikoutvalget støtter seg på vurderingen fra Verdipapirlovutvalgets NOU 2023:15 Bærekraftsrapportering, her gis Finanstilsynet oppdraget å føre tilsyn med ordningen. Naturrisikoutvalget skriver bl.a.:

Medlemsstatene i EU kan åpne for at alternative tilbydere av attestasjonstjenester som ikke er et revisjonsforetak (Independent Assurance Service Provider, IASP) kan attestere bærekraftsrapporteringen. Verdipapirlovutvalget gikk inn for at Norge skulle benytte seg av denne muligheten. De foreslo videre å etablere en ordning for godkjenning, tilsyn og sanksjoner av bærekraftsrevisorer som kan sikre samme grad av tillit til attestasjonene som for ordningen for godkjenning av og tilsyn med revisorer. Verdipapirlovutvalget mente det var sentralt at IASP-er underlegges tilsyn av Finanstilsynet. Naturrisikoutvalget ser ingen grunn til at informasjon om naturrisiko skal behandles annerledes enn annen bærekraftsinformasjon i denne sammenhengen, og støtter disse vurderingene.

Naturviterne vil påpeke at gitt at Finanstilsynet skal håndtere denne oppgaven, vil det kreve egnede fagmiljøer med naturfaglig kompetanse, som jobber tverrfaglig mot fagmiljøer innen revisjon og kontroll.

Slik Naturviterne forstår det bør det gis et tydelig mandat og finansering til kontroll og tilsyn med ordningen for bærekraftsrapportering. Alternativt må det etableres et formalisert samarbeid med eksisterende miljøfaglige myndigheter, som f.eks. Miljødirektoratet. Naturviterne vil understreke at også sistnevnte løsning vil kreve en betydelig styrking av kapasiteten. Arbeidet med kontroll og etterprøving av bærekraftsrapportering må ikke komme på toppen av allerede eksisterende forvaltningsoppgaver, uten at dette kompenseres fullt ut, med tilførsel av ekstra ressurser.

Utvalget anbefaler at myndighetene gjennomfører en evaluering av arbeidet med naturrisiko innen fem år. Naturviterne støtter denne anbefaling, men vil påpeke at en evaluering må vurdere kvaliteten på innrapportering, ikke kun graden av innrapportering.

Naturviterne mener at:

- På lik linje som Finanstilsynet fører kontroll med at revisjonsselskapene ivaretar sin uavhengighet og utfører arbeidet i samsvar med lover, forskrifter og god revisjonsskikk, må det etableres spesialtilpassede rutiner for tilsyn, evaluering og utvikling av ordningen med bærekraftsrapportering.⁴
- Tillit til og faglig utvikling av bærekraftsrapportering forutsetter naturfaglig kompetanse innen natur og klima.
- Naturviterne mener oppfølgingen av kontroll- og tilsynsoppgaver naturlig tilhører det offentlige.

Morten Wedege

Forbundsleder
Naturviterne

⁴ Se f. eks <https://www.finanstilsynet.no/tilsyn/revisjonsselskap/>