

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
24/1700 - 10

Saksbeh.:
Gro Koppen, 911 47 803

Dato:
05.07.2024

Høring av NOU 2024:2 I samspill med naturen - Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge - Oslo kommunes høringsuttalelse

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel i Oslo kommune viser til brev fra Klima- og miljødepartementet av 13.03.2024, med høring av NOU 2024:2 *I samspill med naturen - Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*.

Oslo kommunes høringsuttalelse er avgitt av byrådet på delegert myndighet, jf. bystyrets vedtak av 30.05.2001, sak 218. Høringsuttalelsen fremgår av vedlagte byrådssak 1067/24, av 25.06.2024.

Fristen for å gi høringsuttalelse til NOUen var opprinnelig satt til 15.06.2024, men ble senere utvidet til 30.06.2024. Ved en inkurie har Oslo kommune ikke fått oversendt sin høringsuttalelse innen fristen, selv om den ble vedtatt av byrådet fem dager før fristen utløp. Vi håper departementet likevel vil ta uttalelsen til etterretning.

Vennlig hilsen

Elisabeth Thoresen
stedfortredende kommunaldirektør

Gro Koppen
fung. seksjonssjef

Vedlegg

Høring av NOU 2024:2 I samspill med naturen - Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge - Oslo kommunes høringsuttalelse

Byrådssak 1067/24

Høring av NOU 2024:2 I samspill med naturen - Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge - Oslo kommunes høringsuttalelse

Sammendrag:

Klima- og miljødepartementet har i vedlagte brev av 13.03.2024 sendt på høring Naturrisikoutvalgets NOU 2024:2 *I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*. Fristen for å gi høringsuttalelse til NOUen var opprinnelig satt til 15.06.2024, men er senere utvidet til 30.06.2024.

Høringen berører flere sektorer, og Oslo kommunes høringsuttalelse avgis derfor av byrådet, ved vedtak av denne sak. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har koordinert arbeidet med uttalelsen, og innhentet innspill fra relevante virksomheter i kommunen og Regionkontor Landbruk.

Saksfremstilling:

Naturrisikoutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 22.06.2022. Utvalgets mandat var blant annet å beskrive hva naturrisiko er, vurdere hvordan næringer og sektorer i Norge og samfunnet er og kan bli berørt av tap av natur og naturmangfold, og se på hvordan aktører i offentlig og privat sektor kan analysere og håndtere naturrisiko på best mulig måte. Naturrisikoutvalgets utredning ble overlevert klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksen 12.02.2024. Utredningen er en del av faggrunnlaget for Norges oppfølging av FNs naturavtale, og regjeringen har varslet en stortingsmelding om naturmangfold i løpet av 2024.

Naturrisiko er definert som *«faren for negative konsekvenser for aktører og samfunn ved tap og forringelse av natur og naturmangfold»*, og omfatter både fysisk naturrisiko, definert som *«risiko knyttet til konsekvensene for aktørene og samfunnet som følge av tap og forringelse av natur og naturmangfold i seg selv»*, og naturrelatert overgangsrisiko, definert som *«risiko for aktørene og samfunnet som oppstår som følge av endringer i reguleringer og rammevilkår som er utløst av politiske beslutninger for å redusere naturtapet, eller som følge av endringer i for eksempel teknologi eller forbrukerpreferanser»*. Utredningen belyser hvordan naturrisiko treffer norske sektorer og næringer, men også samfunnet som helhet.

Utvalget gir anbefalinger rettet mot myndigheter på nasjonalt nivå, offentlig sektor generelt (både stat og kommune), og privat sektor. Anbefalingene er oppsummert i NOUens kapittel 1, på side 26-30. Det er noe overlapp mellom de ulike gruppene anbefalingene retter seg mot, og

anbefalingene må derfor ses i sammenheng. Dette gjelder særlig siden offentlig sektor i stor grad legger premissene for privat sektors håndtering av naturrisiko i Norge.

Utvalget understreker at detaljgraden i og omfanget av de konkrete anbefalingene må tilpasses behovene hos den enkelte aktør, og at det må tas hensyn blant annet til tilgjengelig kapasitet i små kommuner og i små og mellomstore virksomheter.

I tråd med Naturrisikoutvalgets mandat, har utvalget ikke foreslått konkrete tiltak og endringer i virkemidler som påvirker tapet av natur. Utvalget har lagt til grunn at bedre vurdering og håndtering av naturrisiko i seg selv vil være et bidrag til bedre forvaltning av natur. Utvalget mener også at større bevissthet om naturrisiko i form av faren for negative konsekvenser ved tap av natur, vil styrke evnen til å gjennomføre grønn omstilling i privat og offentlig sektor.

Byrådets vurderinger

Norge har gjennom den globale naturavtalen forpliktet seg til å verne og restaurere minst 30 prosent av vårt areal, både på land og til vanns, innen 2030. Til tross for at omfattende nedbygging har pågått i Oslo gjennom årene, har vår kommune fortsatt det rikeste biologiske mangfoldet i landet, noe som gir oss et særlig ansvar for å ivareta natur og naturmangfold, også for å kunne håndtere naturrisiko på en best mulig måte. Ivaretagelse av natur er i tillegg særlig viktig i møte med de pågående klimaendringene.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Saken har ikke økonomiske og administrative konsekvenser for Oslo kommune.

Vedtakskompetanse

Oslo kommunes høringsuttalelse avgis av byrådet på delegert myndighet, jf. bystyrets vedtak av 30.05.2001, sak 218.

Byråden for miljø og samferdsel innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

Byrådet avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til NOU 2024:2 *I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*:

Generelle kommentarer og innspill

Overordnet gir NOU 2024:2 *I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge* et omfattende og godt bilde av det alvorlige samfunnet står overfor i møte med naturkrisen, både når det gjelder utfordringer og risiko, og den synliggjør også muligheter situasjonen gir. Utredningen gir videre en god oversikt over hvilket ansvar ulike aktører og interessenter har og samtidig hvilke rammeverk og verktøy som kan brukes i arbeidet for å løse utfordringene.

NOUen anbefaler at det settes ned et offentlig utvalg for å vurdere revisjon av plan- og bygningsloven og annet relevant lovverk med henblikk på å sikre at hensyn til naturrisiko er ivare tatt. Dette vil etter Oslo kommunes vurdering være svært nyttig. Utredningen beskriver på en god måte hvordan risikoanalyser kan gi støtte til bedre beslutninger hos enkeltaktører når det gjelder aktivitet som påvirker naturen. Utredningen peker på at dette kan bidra til å vri kapitalstrømmer i en mer naturvennlig retning. Dette fritar derimot ikke myndighetene fra ansvaret for å ivareta det helhetlige blikket for hva som er best for natur og samfunn. Det er ikke nødvendigvis bruken av ressurser som er problemet, men mengden og hyppigheten av

bruken. Dette er enda viktigere når man står overfor klimaendringer som gjør situasjonen mer uforutsigbar.

Naturrisikoutvalget gir en anbefaling om klarere rammer rundt naturrisikovurdering innenfor arealforvaltning på lokalt nivå og tydeligere veiledning, støtte og føringer for vektlegging av naturverdier i kommunal og regional arealplanlegging. Dette oppfatter Oslo kommune som vagt i forhold til den nedbyggingen av naturverdier vi ser på lokalt nivå rundt om i landet i dag. Det bør vurderes om beslutninger om spesielt sårbar natur burde vært løftet til et høyere nivå enn de enkelte kommunene, for å kunne se konsekvensene i sammenheng.

Flere steder etterlyses det behov for mer kunnskap, og Oslo kommune støtter dette. Grønne løsninger og digitalisering har ofte så lange påvirkningskjeder at det ikke er enkelt å se hvilken faktisk påvirkning det har på natur og klima. Gjenstander vi bruker har ikke nødvendigvis en umiddelbar natur- og klimapåvirkning. For å kunne ta de riktige valgene, trenger vi informasjon og kunnskap om hvilke avtrykk grønne løsninger og digitalisering setter på natur og klima gjennom hele påvirkningskjeden, fra det å skaffe til veie innsatsfaktorer, som f.eks. utvinning av mineraler, via produksjonsprosessen, bruken, datalagring og til håndtering av avfallet.

Nærmere om ivaretagelse av natur og naturmangfold

På generelt grunnlag er Oslo kommune usikker på om mer inngående vurderinger av naturrisiko i kommunal virksomhet er et riktig spor å prioritere dersom den overordnede målsettingen er en mer effektiv ivaretagelse av natur og naturmangfold. At allerede komplekse interesseavveininger gjøres enda mer omfattende og kompliserte, vil ikke nødvendigvis sikre bedre utfall av kommunale beslutningsprosesser, særlig om man ikke har nødvendige ressurser/kompetanse eller et godt nok faktagrunnlag til å gjøre vurderingene på en god måte. Oslo kommune understreker at dette nok stiller seg annerledes for private virksomheter, som ikke har det ansvaret kommunene allerede har i dag for å ivareta natur.

Oslo kommune støtter likevel Naturrisikoutvalgets anbefalinger om

- at det bør satses videre på arbeid med naturregnskap
- at det må sikres at konsekvensutredninger gjennomføres med relevant og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet både hos bestiller, utreder og beslutningsmyndighet, og at det må sikres at vurderingene er objektive og uavhengige
- at det settes klarere rettslige rammer for dispensasjoner
- at relevante myndigheter aktivt må ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet, blant annet ved vurdering av innsigelser i kommunale beslutningsprosesser
- at det bør stilles krav om at alle kommuner må utarbeide en egen plan for naturmangfold eller integrere planlegging for naturmangfold i arbeidet med kommuneplanen.

Det må settes konkrete mål for ivaretagelse av natur og naturmangfold, supplert med mekanismer som sikrer at målene også oppfylles. I tillegg må forsknings- og kartleggingsinnsatsen på naturområdet styrkes slik at kunnskapsgrunnlaget blir bedre.

Når det gjelder vurderingene av natur og naturrisiko sett opp mot andre hensyn, mener Oslo kommune at det må utvikles en konkret metodikk for «prising» av naturhensyn, for å bedre kunne avveie naturhensyn mot andre hensyn.

NOUen har en egen faktaboks om natur i byer og tettsteder, hvor det blant annet påpekes at det i disse områdene har vært gunstig å bosette seg fordi det har vært god tilgang på vann og fruktbar jord. De samme områdene vært svært rike på naturmangfold. Videre redegjøres det

for at det ofte fortsatt finnes restbiotoper og leveområder for mange truede arter og andre arter i slike områder. Dette gir en god beskrivelse av situasjonen i Oslo kommune, hvor vi til tross for den omfattende nedbyggingen som har pågått gjennom årene, fortsatt har det rikeste biologiske mangfoldet i landet. Dette medfører et særlig ansvar i den videre byutviklingen for Oslo. Gjenværende intakt natur må ivaretas og naturen må restaureres der det er mulig.

Sammenhengen mellom natur og klima

Naturindeksen for Norge, som måler tilstanden til det biologiske mangfoldet, viser at klimaendringene har negativ påvirkning særlig i havet, i sjøen, langs kysten og på fjellet. Klimaendringer er den påvirkningsfaktoren med størst negativ effekt i tre av de sju hovedøkosystemene i Naturindeksen: hav, kystvann og fjell. For Oslos del ser vi allerede konsekvenser av dette i Oslofjorden med økende vanntemperaturer gjennom sesongene, økt vekst av trådalger (som forsterkes av næringstilførsel i form av utslipp og avrenning), varmekjære arter som etablerer seg, samtidig som opprinnelige arter i økosystemet sliter. På side 102 i NOUen fremgår det at det *«er mange og viktige sammenhenger mellom klimaendringer og tap av natur. De to utfordringene må derfor forstås på en helhetlig måte og adresseres sammen. Global oppvarming bidrar til økende endringer i naturen, særlig i form av tapt naturmangfold. Samtidig er det å bevare natur avgjørende for å styrke og opprettholde klodens kapasitet til å binde CO₂ og å holde på metan.»* Sammenhengen mellom naturrisiko og klimarisiko er vurdert som så sterk, at det er en fordel om selskaper, offentlig sektor og andre over tid innlemmer sin håndtering av klimarisiko i sin håndtering av naturrisiko (s. 119).

Det er helt sentralt å understreke viktigheten av å sette søkelys på hvordan naturkrisen og klimautfordringen må sees i sammenheng. Klimaendringene forsterker så å si alle utfordringene innen naturkrisen – og dermed naturrisiko - samtidig som vi blir mer avhengige av robuste økosystemer for å håndtere klimaendringene. Naturen gir oss de regulerende økosystemtjenestene som er helt nødvendige for å håndtere konsekvensene av klimaendringene. Naturmangfoldet er i seg selv viktig for naturens egen evne til å håndtere klimaendringene. Som det står i Oslo kommunes handlingsplan for biologisk mangfold: *«Genetisk mangfold er artenes livsforsikring, mangfold av arter er økosystemenes livsforsikring, og mangfold av økosystemer er menneskenes livsforsikring»*. Naturrisikoutvalget gir flere gode anbefalinger til myndighetene på nasjonalt nivå. Oslo kommune støtter anbefalingen om at konsekvenser for naturrisiko skal vurderes i alle relevante beslutninger på nasjonalt nivå, da vurdering av naturrisiko på nasjonalt nivå kan identifisere og klargjøre viktige målkonflikter i samfunnet, og på den måten bidra til at det blir tatt mer hensyn til langsiktige verdier i naturen på vegne av hele samfunnet og framtidige generasjoner.

Risikoanalyser baseres ofte på eksisterende kunnskap og erfaringer, mens klimaendringer vil kunne føre til situasjoner og hendelser som er uventede, i form av at de ikke tidligere er erfart, enten geografisk eller hva gjelder omfang. I utredningen refereres dette til som *«svarte svaner»* eller *«grå neshorn»*. Oslo kommune mener utredningen burde gått lengre i å anbefale hvordan dette kan håndteres i analysene, på hvilket nivå og av hvilke aktører. Slik det er omtalt i NOUen, vil det være opp til hver aktør å ta i bruk kunnskap som er tilgjengelig for den enkelte, noe som vil være svært ulikt fordelt mellom aktørene. Det vil være særlig viktig med samarbeid opp mot næringslivet for å kunne legge til rette informasjon som myndighetene på alle nivå sitter på, slik at det blir tilrettelagt på best mulig måte både for analyser av naturrisiko og for å møte krav til ønsket bærekraftsrapportering.

Elektrifisering og forbruk

Utbygging av fornybar energi er sentralt i det grønne skiftet. Både fra mediesaker og flere steder i utredningen (bl.a. s 87 og 91) ser Oslo kommune at slik utbygging medfører nedbygging av natur og dermed naturtap. Oslo kommune mener at det også bør rettes enda mer oppmerksomhet mot samfunnets høye forbruk, rent generelt. Et av de viktigste grepene vi kan gjøre for både naturen og klimaet, er å redusere forbruket vårt. Forbruket vårt gir store mengder avfall, som havner i naturen. Som NOUen nevner, er plastforurensning et stort miljøproblem, også når det har sitt opphav i syntetiske klær. Mindre produksjon av klær vil både redusere energibehovet og redusere forurensning i naturen.

Oslo kommune mener energiforbruk burde hatt et tydeligere fokus. For å kunne håndtere både klimarisiko og naturrisiko må vi prioritere hva vi bruker energi/strøm på. Et mulig tiltak kan være strengene kontroll og vurdering av nye elektriske produkter før de eventuelt slippes ut på markedet. I den forbindelse må det stilles strenge krav til kost-nyttevurderingene.

Bruk av teknologi og digitalisering

Naturrisikoutvalget uttaler på s. 181 i NOUen at ny teknologi vil være viktig for å lykkes med grønn omstilling. Etter Oslo kommunes mening kan det også være betenkeligheter med å ta i bruk ny teknologi ukritisk. F.eks. krever trening av kunstig intelligens (KI) store mengder strøm. I tillegg kreves det stor plass for å lagre data. Etableringen av datasentre medfører store arealbeslag og dermed potensielt naturtap. Driften krever også store mengder strøm, noen som igjen vil kreve mer utbygging av fornybar energi, som igjen medfører naturtap. Før innføring av ny teknologi og ny programvare, bør det gjennomføres en føre var-vurdering, hvor man for eksempel stiller spørsmålene om hvilke fordeler vi oppnår ved å gå over til ny teknologi eller programvare, hvor mye mer strøm bruker den nye teknologien eller den nye programvaren sammenlignet med den gamle, hvor mye data genererer det, hvor mye data lagres, hvor stor plass trenger man for å lagre dataen, hvor mye strøm og vann går med til å lagre data og hvor mye natur vil bli bygget ned.

Vann- og avløpssektoren

NOUens omtale av vann- og avløpssektoren er minimal. Oslo kommune slutter seg til rapportens beskrivelse av dette ansvarsområdet, og ønsker å trekke frem følgende som står på side 202 under avsnittet *Naturrisiko knyttet til kritiske samfunnsbehov*: «Vann- og avløpssektoren er et annet eksempel på en sektor som er direkte avhengig av norsk natur. Tilgjengelige og rene vannkilder er en viktig forutsetning for en god og trygg vannforsyning, både til husholdninger og til industri».

Forurensning fra avløpssektoren blir nevnt som eksempel på utslipp som kan forringe naturen, men utvalget belyser ikke det positive i at avløpssektoren kan utvinne biogass fra avløpsslammet som er et biprodukt av rensingen av avløpsvannet fra husholdninger og virksomheter. Biogass erstatter fossile energibærere, som diesel til biler og busser. Gjennom forbrenning omdannes metan til vann og ikke-fossilt CO₂. Metan er en kraftigere drivhusgass enn CO₂. Sett i sammenheng med naturrisiko, vil ikke utnyttelse av biogass fra avløpsrenseanleggene medføre nedbygging av natur. Det handler også om å utnytte og omdanne avfall som ellers ville vært et problem.

Selv om elektrifisering av bilparken er et viktig klimatiltak, innebærer en stor satsing på elbiler samtidig naturrisiko. Mineraler som brukes i produksjonen av batterier må utvinnes, og strømbehovet må dekkes gjennom kraftutbygging. Begge deler innebærer tap av natur gjennom arealinngrep. Håndtering av gruveslam forurensner også områdene hvor det blir deponert, noe som igjen kan medføre naturtap.

Naturrisiko og landbruk

Det fremkommer av NOUen at landbruket er eksponert for ulike former for naturrisiko og overgangsrisiko som følge av sin avhengighet og påvirkningen på naturen. Oppsummert mener Oslo kommune at de største risikoene for landbruket er klimaendringer og arealbruksendringer, og at disse ikke er utredet godt nok.

Det belyses godt hvilke utfordringer vi står overfor i tiden som kommer, men Oslo kommune savner en mer konkret utredning av risiko på eksisterende teknisk infrastruktur (f.eks. drenering i jordbruket og veier i skogbruket) sett opp mot klimaendringer. Senest i 2023 opplevde man på Østlandet både tørke og flom i løpet av kort tid, og resultatet av vekstsesongen i jordbruket viste betydelig lavere produksjon (korn) enn normalt. Veinettet i skogen er mest utsatt for nedbørsflommer. Slike hendelser, som man opplevde i august 2023, er utfordrende med tanke på å drive et bærekraftig skogbruk. Oslo kommune mener at overgangsrisikoen i skogbruket er undervurdert i NOUen.

Selv om jordvernet har høy politisk prioritet, særlig nasjonalt, må det regnes med tap av arealer for jord- og skogbruksproduksjon også i årene som kommer. Oslo kommune savner i denne sammenheng en grundigere analyse av hvilke ressurser som allerede har gått tapt gjennom nedbygging, og hvilken virkning det har på matproduksjon/matberedskap og skogproduksjon. Tanken bak dette er å synliggjøre hva som har gått tapt, og hvorfor det er så viktig å ta vare på det som er igjen. Det kommer heller ikke frem at jordflytting er et, etter hvert, mye brukt alternativ ved nedbygging. Dette bør utredes med tanke på hvilken risiko dette har for matproduksjon og matberedskap. I utgangspunktet burde flytting av jordsmonn være det siste alternativet som vurderes. Det tar mer enn 2000 år å danne 10 cm med matjord. Utredningen tar ikke for seg omdisponering fra skog til jord spesielt. Det hadde vært interessant å se om det var en sammenheng mellom nedbygging av dyrket mark og omdisponering fra skog til jord. Oslo kommune mener NOUen ikke tar nok inn over seg betydningen av arealbruksendringer i de mest produktive områdene. Dette gjelder både for jord- og skogbruk.

Næringsliv og naturrisiko

Det er ingen tvil om at norske virksomheter påvirker naturen gjennom økende utvikling som går i takt med etterspørsel på deres produkter og tjenester. Areal- og ressursknapphet gjør de samme virksomhetene sårbare og avhengig av natur og tilgang på ressurser. Det er derfor i næringslivets interesse at naturens ressurser bevares og er tilgjengelige over tid, for å skape forutsigbarhet for næringsutvikling.

Endrede rammebetingelser for å begrense naturtapet kan medføre utfordringer, særlig for mindre aktører. Det er derfor positivt at utvalget tar hensyn i sine anbefalinger til størrelse og utredningskapasitet hos berørte aktører.

Endringene kan også skape muligheter. Nye forretningsmodeller, ny teknologi og sirkulære løsninger er eksempler på muligheter for norske aktører til å posisjonere seg i en verden i rask endring, og vil være viktig for å lykkes med grønn omstilling. Storbyer har en unik posisjon til å ta en ledende rolle i disse prosessene. I Oslo gjøres dette både gjennom kommunens egne virksomheter og i samarbeid med næringslivet. Gjennom satsinger som Hovinbyen Sirkulære Oslo (HSO) kan man realisere mye av dette potensialet og bidra til utvikling av nye sirkulære verdikjeder som vil resultere i mindre ressursbruk. Alle tre av Oslos innovasjonsdistrikter (Hovinbyen Sirkulære Oslo, Oslo Science City og Punkt Oslo) har miljøfokus og er gode

eksempler på samarbeidsarenaer som kan bidra til å øke kompetanse og oppmerksomhet om naturrisiko. Oslo kommune mener at det er positivt at utvalget foreslår å videreutvikle slike samarbeidsarenaer, og at relevante sektormyndigheter bør stimulere til innovasjon som kan redusere naturrisiko.

Oslo kommune vil også påpeke at mange næringslivsaktører allerede nå driver sin virksomhet på en bærekraftig måte, uten at det settes noen spesielle krav til det. Skal vi innføre nye regler og krav, bør vi samtidig gjennomgå ulike statlige rammebetingelser for å støtte utvikling av nye sirkulære løsninger og verdikjeder.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, den 20.06.2024

Marit Kristine Vea

Byrådet tiltrådte innstillingen fra byråden for miljø og samferdsel

Byrådet, den 25.06.2024

Eirik Lae Solberg

Vedlegg:

1. Høringsbrev fra Klima- og miljødepartementet av 13.03.2024
2. NOU 2024:2 I samspill med naturen - Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge