



Menon
Economics



Holth & Winge

RAPPORT

Virkemidler for å redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer



Foto: vvvita, iStock

Av Øyvind N. Handberg, Inger Nielsen Hole, Trond Simensen, Wenche Dramstad, Anders Tønnesen, Astrid Bjørgen, Gunnhild B. A. Svaboe, Frode Sundnes, Kathrine Ivsett Johnsen, Ingrid Wang Larsen, Linda Skjold Oksnes, Annegrete Bruvoll og Henrik Lindhjem
Menon-publikasjon Nr. 22

2026

Forord

På oppdrag for Klima- og miljødepartementet foreslår og drøfter denne rapporten mulige virkemidler for å nå Norges bidrag til mål 1 i den globale naturavtalen. Vi viser til og drøfter behov for økt kunnskap, men viser også at det med dagens kunnskapsnivå er mulig å styrke virkemiddelbruken for økt måloppnåelse.

Rapporten er skrevet av Øyvind N. Handberg, Inger Nielsen Hole og Linda Skjold Oksnes (Menon); Trond Simensen (NINA); Wenche Dramstad (NIBIO); Astrid Bjørgen og Gunnhild B. A. Svaboe (SINTEF); Frode Sundnes (NIVA); Anders Tønnesen (CICERO) og Ingrid Wang Larsen (Holth & Winge). NINA, NIBIO og SINTEF har skrevet om kunnskap- og verktøy-virkemidler (kap. 4, vedlegg C.3), SINTEF og CICERO har skrevet om organisatoriske virkemidler (kap. 5, vedlegg C.4), NIVA har skrevet om involvering og tillitsbaserte prosesser (kap. 6, vedlegg C.5), Holt & Winge har skrevet kort og overordnet om juridiske virkemidler (vedlegg B) og Menon har skrevet om økonomiske virkemidler (kap.3, vedlegg C.2). Øyvind N. Handberg har vært prosjektansvarlig, Inger Nielsen Hole har vært operativ prosjektleder og Henrik Lindhjem og Annegrete Bruvoll har vært kvalitetssikrere.

Vi takker Klima- og miljødepartementet ved Bjørnar Drejer og Bjørn Bugge for et spennende oppdrag og et godt samarbeid.

Januar 2026
Øyvind N. Handberg
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Innhold

Sammendrag	3
Definisjoner og begrep	6
1 Bakgrunn for og formål med rapporten	8
1.1 Norges forpliktelser i naturavtalen	8
1.2 Barrierer som hindrer redusert nedbygging av natur	8
1.3 De ulike virkemiddeltypene utfyller hverandre	9
1.4 Rapportens formål og avgrensninger	10
2 Hvordan vurdere måloppnåelse?	11
2.1 Målsettingen er uklar	11
2.2 Manglende datagrunnlag	12
3 Økonomiske virkemidler	15
3.1 Økonomiske virkemidler og deres formål	15
3.2 Tilbud og etterspørsel etter naturareal, og rollen til økonomiske virkemidler	16
3.3 Virkemidler rettet mot kommuner	17
3.4 Virkemidler rettet mot utbyggere	20
3.5 Virkemidler rettet mot grunneiere	21
3.6 Identifiserte spesielt relevante økonomiske virkemidler	22
4 Virkemidler for kunnskap og verktøy i arealplanleggingen	23
4.1 Kunnskap og verktøy som statlig virkemiddel	23
4.2 Dagens arealforvaltning	23
4.3 Identifiserte behov	24
4.4 Mulige statlige virkemidler	24
4.5 Identifiserte spesielt relevante kunnskapsvirkemidler	25
5 Organisatoriske virkemidler	26
5.1 Hvordan forstå organisatoriske virkemidler?	26
5.2 Samhandling lokalt-regional-nasjonalt: kommunal arealplanlegging	28
5.3 Sektorinteresser og silotenkning	31
5.4 Identifiserte spesielt relevante organisatoriske virkemidler	32
6 Virkemidler for involvering og tillitsbaserte prosesser	33
6.1 Involvering og tillitsbaserte prosesser som statlig virkemiddel	33
6.2 Involvering for bedre kunnskapsgrunnlag	34
6.3 Identifiserte spesielt relevante involveringsvirkemidler	35
7 Konklusjoner	36
7.1 Flere av virkemidlene kan implementeres på kort sikt	36
7.2 Behov for prioritering, læring og justering	37
Referanseliste	38
Vedlegg A: Særlige viktige naturarealer	42
Vedlegg B: Kort om juridiske virkemidler	44
Vedlegg C: Virkemiddelkatalog	46

Sammendrag

Denne rapporten identifiserer og drøfter mulige virkemidler for å nå Norges bidrag til mål 1 i naturavtalen, det vil si målet for redusert nedbygging av særlig viktige naturarealer:

Norge vil arbeide for å redusere nedbyggingen av særlig viktige naturarealer innen 2030, og begrense netto tap av særlig viktige naturarealer til et minimum innen 2050. Målet skal oppnås gjennom en deltakende og helhetlig arealplanlegging, med utgangspunkt i lokalt selvstyre og respekt for urfolks rettigheter (Meld. St. 35 (2023-2024)).

Rapporten er avgrenset til *virkemidler for å redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer på land*. Vi ser dermed bort fra virkemidler rettet mot marine områder og ferskvann, selv om disse også er inkludert i målet i naturavtalen. Avgrensingen innebærer også at vi ikke har analysert virkemidler direkte rettet mot naturrestaurering.

Per i dag finnes det verken en samlet oversikt over status for særlig viktige naturarealer eller framskrivninger som viser forventet utvikling uten nye virkemidler. Målet i naturmeldingen er heller ikke tallfestet, verken når det gjelder hvor mye nedbyggingen skal reduseres innen 2030, eller hva «minimum» netto tap innebærer fram mot 2050. Dette gjør det vanskelig å måle måloppnåelse direkte. Samtidig viser tilgjengelige data at arealinngrep er den viktigste påvirkningsfaktoren for redusert naturtilstand og at utbygd areal øker jevnt.

Natur er en knapp ressurs og nedbygging er ofte irreversibelt. Når natur bygges ned, svekkes økosystemtjenester som karbonlagring, flomdemping, matproduksjon og friluftsliv. Den store usikkerheten om de langsiktige kostnadene av naturtap taler for en føre-var-tilnærming. Å la være å bygge ned nå kan ses som en realopsjon: samfunnet beholder større fleksibilitet til å tilpasse seg ny kunnskap og framtidige behov, mens irreversible inngrep snevrer inn handlingsrommet og kan tvinge fram mer kostbare og inngripende tiltak senere.

Denne rapporten skisserer 18 virkemidler fordelt på fire hovedkategorier: økonomiske virkemidler, virkemidler for kunnskap og verktøy i arealplanleggingen, organisatoriske virkemidler og virkemidler for involvering og tillitsbaserte prosesser. Virkemiddelkategoriene defineres som følger:

- **Økonomiske virkemidler** påvirker aktørers atferd gjennom endring i priser relevante aktører står overfor. Vi skisserer virkemidler som påvirker både kommuner, grunneiere og utbyggere.
- **Virkemidler for kunnskap og verktøy i arealplanleggingen** har som formål å gi beslutningstakere et mer pålitelig kunnskapsgrunnlag og gjøre det enklere å ta hensyn til særlig viktig natur i praksis.
- **Organisatoriske virkemidler** vil styrke forvaltningens kapasitet til å gjennomføre arealpolitikken og ivareta naturhensyn. Det inkluderer endringer i rolle- og ansvarsdeling, styrking av kompetanse og kapasitet, og etablering av samarbeidsformer mellom nivåer og sektorer.
- **Virkemidler for involvering og tillitsbaserte prosesser** handler om hvordan berørte aktører trekkes inn i planlegging og beslutninger om arealbruk.

Tabellen under gir en oversikt over de skisserte virkemidlene som drøftes i denne rapporten.

Tabell A: Oversikt over virkemidler gjennomgått og drøftet i denne rapporten

#	Virkemiddel	Type	Kort beskrivelse
1	Utvidet ordning for frivillig vern	Økonomisk	Kompensasjonsordning der grunneiere får betaling for å verne naturområder, etter modell av dagens ordning for frivillig vern av skog.
2	Naturavgift per m ² nedbygd natur	Økonomisk	Avgift med fast sats per m ² nedbygd natur, lagt tett på beslutningen om nedbygging med tiltakshaver som avgiftspliktig.
3	Naturavgift per m ² nedbygd areal som omfatter særlig viktig natur	Økonomisk	Som naturavgiften i nr. 2, men rettet spesielt mot nedbygging som berører særlig viktige naturarealer, med høyere pris på arealbruk i slike områder.
4	Styrking av Natursats	Økonomisk	Økt og mer langsiktig tilskuddsordning der kommuner kan søke om midler til tiltak som ivaretar og forbedrer naturmangfold.
5	Belønningsordning for utbygging på grå areal	Økonomisk	Økonomisk belønning til aktører som velger å ta i bruk grått areal i stedet for å bygge ned natur.
6	Økt kunnskap om særlig viktige naturarealer	Kunnskap/ verktøy	Sammenstille og formidle til kommuner og planleggere kunnskap om status på særlig viktige naturarealer innen kommunen.
7	Kompetanseøkning i kommunene	Kunnskap/ verktøy	Kompetanseløft for kommunene med fylkeskommunene som kunnskapsformidler
8	Følgeforskning om konsekvensutredning	Kunnskap/ verktøy	Følgeforskningsprogram som sammenstiller, vurderer og foreslår faglig utvikling av konsekvensutredningsregimet og konsekvensutredninger.
9	Kartbasert kunnskap om grå areal	Kunnskap/ verktøy	Kartlegging som gir kommunen oversikt over grå arealer, arealdekke, eiendomsforhold og potensial for transformasjon til annen bruk.
10	Kartlegging av drivere for og barrierer mot bruk av grå areal	Kunnskap/ verktøy	Kunnskap om hvilke drivere og barrierer som påvirker bruk og transformasjon av grå arealer.
11	Krav til rapportering av naturpåvirkning	Kunnskap/ verktøy	Inkludering av naturinngrep i bedrifters bærekraftsrapportering, slik at arealbruk og naturtap systematisk blir målt, dokumentert og fulgt opp.
12	Styrking av mandat til regional plan	Organisering	Tiltak som styrker koblingen mellom ulike planleggingsnivåer, statlige planretningslinjer og plan- og bygningsloven. Interkommunale plankontor kan stimulere til samhandling mellom kommuner.
13	Beslutningsprosesser på tvers av sektorer og myndighetsnivå	Organisering	Styrke helhetlige vurderinger og tverrsektorielt samarbeid i areal- og transportplanlegging.
14	Aktiv bruk av UFF-pyramiden og tiltakshierarkiet	Organisering	Tiltak for å unngå at dagens beslutninger låser arealbruk og hindrer bedre løsninger og rettferdig omstilling for framtidige generasjoner.
15	Tydeliggjøring av kommuners rammer for arealbruk i veiledere og retningslinjer	Organisering	Klargjøre rammer og ansvar for kommunenes arealbruk, slik at lokal arealpolitikk bedre samsvarer med nasjonale mål for klima og natur. Forsterke det regionale plannivået.
16	Stereke integrering av natur, og geografisk utvidelse av Byvekstavtale-ordningen	Organisering	Videreutvikling og geografisk utvidelse av byvekstavtalene med sterkere vekt på arealbruk og naturhensyn, i lys av nullvekstmålet.
17	Opprettholdelse og oppskalering av grønn grense og kvantifiserte mål i regionale planer	Organisering	Videreføre og styrke regionale planer med «grønn grense» og kvantitative mål for arealbruk, og bruke dem mer aktivt i oppfølging og gjennomføring.
18	Økt medvirkningskompetanse – lokale interessenter og rettighetshavere	Involvering	Kompetanseheving og støtte som gjør lokale interessenter og rettighetshavere bedre i stand til å delta i hørings- og planprosesser.
19	Økt medvirkningskompetanse – forvaltning	Involvering	Kompetanseheving i forvaltningen om bevaring, dokumentasjon og formidling av tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap, samt tilrettelegging for god medvirkning.
20	Retningslinjer for tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap	Involvering	Forpliktende retningslinjer for hvordan tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap skal inkluderes i utrednings- og planleggingsprosesser.
21	Samisk referansegruppe for KU	Involvering	Etablering av samisk referansegruppe for kvalitetssikring av kunnskapsgrunnlaget i konsekvensutredninger.

Virkemiddelgjennomgangen peker på at virkemidlene heller er komplementære enn substitutter. Økonomiske støtteordninger eller organisatoriske virkemidler vil ikke nødvendigvis bidra til redusert nedbygging av særlig viktig natur dersom kunnskapsgrunnlaget er svakt. Samtidig får kunnskap, organisering og prosess lite gjennomslag dersom pris- og insentivstrukturen trekker i motsatt retning. En hovedkonklusjon er derfor at virkemidlene bør ses som en portefølje som kan tas i bruk enkeltvis eller i kombinasjon, og som i sum kan bidra til måloppnåelse.

På tross av kunnskapsbehov, er flere av virkemidlene lavthengende frukter fordi de bygger på eksisterende ordninger og systemer: videreutvikling av Natursats, styrket bruk av regionale planer med grønn grense, tydeligere veiledning om kommunenes rammer for arealbruk og målrettet satsing på medvirkningskompetanse. Andre virkemidler, som naturavgift, vil kreve mer utredning, lovarbeid og tilpasning av datagrunnlag før de kan innføres.

Det er usikkert hvor sterke effekter de enkelte virkemidlene vil ha, hvordan aktørene vil tilpasse seg, og hvilke fordelingsvirkninger som vil oppstå. Gradvis innføring, bruk av piloter eller forsøksordninger legger til rette for læring og justering. Samtidig er det allerede med dagens kunnskapsnivå mulig å styrke virkemiddelbruken for å redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer.

Et bredt sett av statlige virkemidler er tilgjengelige for å redusere nedbyggingen av særlig viktige naturarealer. Desto tidligere og mer samordnet virkemiddelbruk desto større er sannsynligheten for at Norges naturmål kan nås uten at framtidige generasjoner må håndtere mer inngripende og kostbare inngrep i både natur og forvaltningssystemer.

Sentrale definisjoner og begreper

Arealnøytralitet: Prinsipp der eventuell nedbygging av naturarealer kompenseres gjennom restaurering eller tilbakeføring av andre arealer, slik at netto tap av natur over tid er tilnærmet null.

Barriere: Forhold som hindrer eller forsinker tiltak som ellers er samfunnsøkonomisk lønnsomme, eller som gjør at tiltak ikke får forventet effekt. Slike hindringer kan være økonomiske, juridiske, organisatoriske, teknologiske eller knyttet til kapasitet og kompetanse.

Fordelingsvirkning: Hvordan nytte- og kostnadsvirkningene av et tiltak fordeler seg mellom ulike grupper i samfunnet, for eksempel mellom inntektsgrupper, sektorer eller regioner.

Grå areal: Arealer som allerede er tatt i bruk, eller sterkt påvirket av menneskelig bygge- og anleggsaktivitet, herunder alle typer bebyggelse, konstruksjoner og permanent opparbeidet overflate samt tilhørende arealer, som definert av Kommunal- og distriktsdepartementet mai 2025.

Jordbruksareal: Fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite, slik disse arealkategoriene brukes i norsk arealstatistikk.

Markedssvikt: Der et marked ikke gir en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene, fordi priser og insentiver ikke reflekterer alle kostnader og gevinster ved produksjon og forbruk (for eksempel eksterne virkninger, markedsrett, offentlige goder eller informasjonsproblemer).

Natur: Naturareal regnes som alt annet areal enn utbygd areal og jordbruksareal (Meld. St. 35 (2023-2024), s.69).

Naturavtalen: Global avtale for å stanse og reversere tap av natur, Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold.

Nedbygging av natur: Permanent endring fra naturareal til utbygd areal, som definert av det [europeiske miljøbyrået \(EEA\)](#).

Samfunnsnytte: Den samlede nettonytten for alle grupper i samfunnet. Kan også forstås som samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltak eller virkemiddel.

Statlig tiltak: Handling eller aktivitet som settes i gang av statlige myndigheter for å løse et samfunnsproblem. Et tiltak kan inneholde ett eller flere virkemidler.

Statlig virkemiddel: Politikk på nasjonalt nivå for å utløse tiltak eller oppnå andre atferdsendringer blant ulike aktører eller grupper. Det skilles typisk mellom pedagogiske virkemidler, for eksempel veiledning og informasjon; organisatoriske virkemidler, for eksempel sentralisering eller desentralisering, økonomiske virkemidler, for eksempel avgifter eller tilskudd; og regulatoriske virkemidler, for eksempel påbud eller forbud. Vi ser i tillegg på prosesser for involvering som en egen kategori virkemidler.

Særlig viktige naturarealer: særlig viktige naturarealer er naturmangfold av nasjonal og vesentlig regional interesse, jf. Klima og miljødepartementets rundskriv T-2/16 (Meld. St. 35 (2023-2024), s.70). Se også vedlegg A.

Kommunene er den sentrale arealmyndigheten og fatter hoveddelen av beslutningene som fører til nedbygging av natur. Gjennom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplaner (områdereguleringer og detaljreguleringer) avgjør de hvor boliger, næringsområder, infrastruktur og andre tiltak kan lokaliseres. Kommunene skal samtidig ivareta nasjonale og regionale mål for naturmangfold innenfor rammene av plan- og bygningsloven. Kapasitet, kompetanse, politiske prioriteringer og lokal utbyggingspress varierer betydelig mellom kommuner, noe som gir store forskjeller i hvordan særlig viktige naturarealer blir ivaretatt.

Fylkeskommunene har ansvar for regional samfunnsutvikling og utarbeider regionale planer og strategier som legger føringer for kommunenes arealpolitikk. De skal samordne areal- og transportplanlegging på tvers av kommunegrenser, og bidra til å avveie hensyn til natur, klima, næringsutvikling og bosetting i et regionalt perspektiv. Fylkeskommunene kan gi innspill og innsigelser i kommunale planprosesser og kan spille en viktig rolle i å bygge opp kunnskap, veilede kommunene og legge til rette for interkommunalt samarbeid om arealbruk.

Grunneiere og rettighetshavere disponerer arealene som kan bli bygget ned eller vernet. De kan ta initiativ til planendringer og utbyggingsprosjekter, og de påvirkes direkte av restriksjoner, erstatningsordninger og økonomiske insentiver knyttet til bruk og vern av natur. Detaljreguleringer utformes i stor grad som svar på private planinitiativ fra grunneiere og utbyggere. Beslutninger om salg, utvikling eller videre bruk av arealene formes av forventet avkastning, eierskapsstruktur, tilknytning til eiendommen og tilgjengelig informasjon om naturverdier og regelverk.

Blant de statlige myndighetene så har **Kommunal- og distriktsdepartementet** (KDD) ansvar for plan- og bygningsloven, nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og statlige plan-retningslinjer. Departementet avgjør tvister i plansaker og kan vedta statlige arealplaner. **Sektormyndigheter**, særlig energimyndighetene, vegmyndighetene og mineralforvaltningen, gir konsesjoner og tillatelser som kan innebære nedbygging av natur, og skal samtidig bidra til at nasjonale naturmål ivaretas innen egen sektor. **Statsforvalteren** er statens regionale ledd og fører tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner følger opp naturmangfoldloven, plan- og bygningsloven og annet relevant regelverk. Statsforvalteren gir faglige råd, forvalter flere tilskuddsordninger og kan fremme innsigelser i plansaker der nasjonale eller vesentlige regionale naturinteresser står på spill.

Utbyggere omfatter profesjonelle eiendomsutviklere, entreprenører og andre aktører som gjennomfører bygge- og anleggsprosjekter. De påvirker omfang og lokalisering av nedbygging gjennom hvilke prosjekter de initierer, hvordan de utformer planforslag og hvilke løsninger de velger for arealbruk og tetthet. Utbyggers beslutninger styres av lønnsomhet, etterspørsel i markedet, reguleringsrammer og krav i konsesjons- og planprosesser. Strengere krav, økonomiske virkemidler og tydelige planer kan gi sterkere insentiver til arealeffektive løsninger, gjenbruk av grå arealer og unngåelse av særlig viktige naturarealer.

Innbyggere påvirkes av naturtap gjennom tap av friluftslivsområder, landskapskvaliteter og andre økosystemtjenester, mens redusert arealutvikling kan gi redusert tilgang til boliger, arbeidsplasser og infrastruktur. Som velgere, høringsparter og brukere av natur har de en rolle i å legitimere eller motsette seg utbyggingsprosjekter. Plan- og bygningsloven gir innbyggerne rett til medvirkning i planprosesser, men graden av faktisk deltakelse varierer. Innbyggernes engasjement, organisering og tilgang til informasjon kan bidra til å synliggjøre naturverdier og alternative løsninger, og dermed påvirke hvorvidt særlig viktige naturarealer bygges ned eller bevarer.

1 Bakgrunn for og formål med rapporten

På oppdrag for Klima- og miljødepartementet (KLD) foreslår og drøfter denne rapporten mulige virkemidler for å nå Norges bidrag til mål 1 i naturavtalen, det vil si målet for redusert nedbygging av særlig viktige naturarealer.

1.1 Norges forpliktelser i naturavtalen

I 2022 vedtok Norge sammen med de andre medlemslandene FNs konvensjon om biologisk mangfold, den globale naturavtalen (Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold). Målet med avtalen er å stanse og reversere tapet av natur og økosystemer innen 2030, og å sikre bærekraftig bruk av naturressursene. Samlet sett utgjør arealbruk og arealinngrep den største påvirkningsfaktoren for natur på land, i Norge og globalt (IPBES 2019; Nater & Eriksen 2025). Det inkluderer både arealbruksendringer (f.eks. omgjøring av naturområder til bebyggelse, infrastruktur eller jordbruksmark), mer intensiv bruk av arealer (f.eks. skogbruk og jordbruk innen arealer i bruk til skog- og jordbruk) og opphør av tradisjonell bruk (f.eks. opphør av slått og beite i kulturlandskapet).

Naturmeldingen beskriver hvordan regjeringen vil følge opp forpliktelsene i Naturavtalen (Meld. St. 35 (2023-2024)). Det inkluderer følgende målsetting som Norges bidrag til mål 1 i naturavtalen:

Norge vil arbeide for å redusere nedbyggingen av særlig viktige naturarealer innen 2030, og begrense netto tap av særlig viktige naturarealer til et minimum innen 2050. Målet skal oppnås gjennom en deltakende og helhetlig arealplanlegging, med utgangspunkt i lokalt selvstyre og respekt for urfolks rettigheter.

Målsettingen er ikke knyttet til all natur, men spesifisert til *særlig viktige naturarealer*. Regjeringen legger til grunn særlig viktige naturarealer som naturmangfold av nasjonal og vesentlig regional interesse, jf. Klima- og miljødepartementets [rundskriv T-2/16](#). Forenklet kan særlig viktige naturarealer oppsummeres som arealer med viktige eller truede naturtyper, naturtyper med sentrale økosystemfunksjoner, truede og sårbare arter med deres leveområder og forflytnings- og spredningskorridorer, samt vernede områder, sammenhengende urørt natur og geologisk verdifulle forekomster. Særlig viktige naturarealer er dermed en samlebetegnelse som inkluderer en rekke ulike typer naturverdier. Vedlegg A gir en fullstendig oversikt, sammen med en overordnet gjennomgang av informasjonsgrunnlaget for utbredelse og tilstand av de ulike naturverdiene.

1.2 Barrierer som hindrer redusert nedbygging av natur

Nedbygging av naturarealer forsterkes av flere barrierer eller typer av markedssvikt:

- **Manglende prising eller regulering:** Prisene eller reguleringene som etterspørre etter naturarealer står overfor reflekterer ikke den fulle samfunnskostnaden ved å bygge ned naturen. Det er derfor rasjonelt for utbyggere og andre å etterspørre mer naturareal til utbyggingsformål enn det som er optimalt for samfunnet.
- **Manglende helhetlig planlegging hos planmyndigheter:** Detaljreguleringer utformes i stor grad som svar på private planinitiativ fra grunneiere og utbyggere, snarere enn som ledd i en

helhetlig kommunal strategi for arealbruk.¹ Utbyggerdrevne prosesser vil typisk føre til mindre helhetlig planlegging enn om eksempelvis kommuneplanens arealdel er tydelig koblet til samfunnsdelen, hvor regionale arealplaner eller kommunedelplaner for naturmangfold følges opp.

- **Målkonflikter:** Kommunene som arealmyndighet maksimerer lokal velferd, gitt nasjonale rammebetingelser, mens verdiene av naturmangfold og økosystemtjenester ofte er regionale, nasjonale eller globale. Tilsvarende kan gjelde sektormyndigheter, som har sektormål som skal nås, eller konflikt med andre mål, som jordvern. Dette fører til at helhetlige samfunnshensyn ikke systematisk ivaretas.
- **Manglende kunnskap:** Usikkerhet og manglende oversikt over naturtilstand og -tap svekker evnen til å vurdere kostnaden av naturtap opp mot samfunnsnyttene av nedbygging. Mange beslutningstakere mangler tilstrekkelig informasjon om naturverdier, økologiske sammenhenger og konsekvensene av nedbygging.² Det er også typisk mindre synlighet og hensyntagen for erfaringsbasert og tradisjonell kunnskap (Turi og Eira 2016; Risvoll mfl. 2020). Dette gjelder både i planprosesser, konsekvensutredninger, utbyggingsbeslutninger og for befolkningen generelt. I samfunnsøkonomiske analyser av utbyggingsprosjekter vurderes kostnader ved naturtap typisk som ikke-prissatte virkninger, som kan gjøre det vanskelig for beslutningstakere å veie kostnaden av naturtap opp mot prissatte virkninger av utbygging.

De ulike virkemidlene presentert i denne rapporten adresserer barrierene over.

1.3 De ulike virkemiddeltypene utfyller hverandre

Virkemidlene beskrevet i kapitlene 3-6 og i vedlegg C kan bidra til å redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer sammenlignet med dagens utvikling, og dermed bidra til oppnåelse av målet i naturavtalen.

De ulike virkemiddeltypene utfyller hverandre ved at de adresserer ulike barrierer mot redusert nedbygging av særlig viktig natur. De økonomiske virkemidlene adresserer først og fremst manglende prising av naturtap og skjeve insentiver for kommuner, utbyggere og grunneiere. Kunnskaps- og verktøyvirkemidler retter seg mot svikt i generell informasjon og spesifikke beslutningsgrunnlag. Organisatoriske virkemidler handler om hvordan kapasitet, ansvar og samordning i forvaltningen påvirker egentlig gjennomføring, mens virkemidler for involvering og tillitsbaserte prosesser påvirker hvem som slipper til i beslutningsprosessene og hvordan konflikter håndteres. Flere av virkemidlene fordrer juridiske tiltak.

De fleste kan innføres parallelt eller i kombinasjon og vil forsterke hverandre. Flere av dem ligger allerede innenfor eksisterende lovverk og finansieringssystemer, og krever primært endret innretning, tydeligere kriterier eller bedre samordning. Andre vil kreve mer omfattende endringer i styringssystemer eller nye institusjonelle løsninger.

Presisjonen i virkemiddelbruken vil i stor grad avhenge av kunnskaps- og verktøygrunnlaget. Bedre kartfestede data om særlig viktige naturarealer, høyere kvalitet i konsekvensutredninger og bedre beslutningsstøtte gjør det mulig å rette økonomiske og organisatoriske virkemidler mer direkte mot de områdene der naturtapet er størst, og der tiltak vil gi høyest samfunnsnytte. På samme måte kan

¹ Stjernström mfl. (2019) anslår at om lag 70 prosent av reguleringsplanforslagene i Norge i 2019 kom fra private forslagsstillere, ofte grunneiere eller eiendomsutviklere. Første steg er typisk intensjonsavtaler med grunneiere før man kontakter kommunen.

² Se for eksempel Menon & Sweco (2019), Multiconsult (2021), Multiconsult, NINA og IFE (2025).

involverings- og organisasjonsgrep gi bedre forankring og gjennomføringsevne for økonomiske virkemidler, og redusere risiko for utilsiktede fordelingsvirkninger.

1.4 Rapportens formål og avgrensninger

Formålet med rapporten er å gi en oversikt over relevante virkemidler som bidrar til økt oppnåelse av mål 1 i naturavtalen. Målet er å gi nasjonale beslutningstakere en oversikt over et utvalg relevante virkemidler som bidrar til måloppnåelse: redusert nedbygging av særlig viktige naturarealer.

Rapporten er avgrenset til virkemidler for å redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer på land. Vi ser dermed bort fra virkemidler rettet mot marine områder og ferskvann, selv om disse også er inkludert i målet i naturavtalen. Avgrensingen innebærer også at vi ikke har analysert virkemidler direkte rettet mot naturrestaurering.

I kapittel 2 drøfter vi det manglende grunnlaget for å konkret vurdere måloppnåelse. Uten et tallfestet mål og framskrivinger for særlig viktige naturtyper er det vanskelig å anslå gapet mellom målet og referansebanen, dvs. en utvikling uten nye virkemidler.

Vi har identifisert fire hovedtyper virkemidler som kan bidra positivt til målsettingen:

Økonomiske virkemidler (kapittel 3) påvirker aktørers atferd gjennom endring av relative priser eller endring av økonomiske incentiver. Vi skisserer virkemidler som påvirker både kommuner, grunneiere og utbyggere.

Virkemidler for kunnskap og verktøy i arealplanleggingen (kapittel 4) har som formål å gi beslutningstakere et mer pålitelig kunnskapsgrunnlag og gjøre det enklere å ta hensyn til særlig viktig natur i praksis. Her inngår utvikling og tilgjengeliggjøring av kartfestet informasjon, forbedrede metoder for konsekvensutredning og samfunnsøkonomiske analyser, og systemer for å ta i bruk data i plan- og beslutningsprosesser.

Organisatoriske virkemidler (kapittel 5) vil styrke forvaltningens kapasitet til å gjennomføre arealpolitikken og ivareta naturhensyn. Det inkluderer endringer i rolle- og ansvarsdeling, styrking av kompetanse og kapasitet, og etablering av samarbeidsformer mellom nivåer og sektorer.

Virkemidler for involvering og tillitsbaserte prosesser (kapittel 6) handler om hvordan berørte aktører trekkes inn i planlegging og beslutninger om arealbruk. Det spenner fra utforming av medvirknings-opplegg og støtte til deltakelse, til etablering av stabile arenaer for dialog, konfliktløsning og erfaringsutveksling.

Basert på drøftingen i kapitlene har vi identifisert virkemidler innenfor de fire kategoriene vi vurderer som spesielt relevante ved at de er gjennomførbare med potensielt stort bidrag til måloppnåelse. Virkemidlene er lagt ved i en egen virkemiddelkatalog (Vedlegg C). I kapittel 7 ser vi virkemidlene i sammenheng og vurderer kunnskapshull for skjerpet virkemiddelbruk for økt måloppnåelse.

Siden juridiske virkemidler ikke er en del av gjennomgangen på lik linje med andre virkemidler, beskriver og drøfter vi forbud og påbud overordnet i Vedlegg B, med særlig fokus på naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven.³

³ Klima- og miljødepartementet med Kommunal- og distriktsdepartementet har et eget oppdrag, ledet av Holth & Winge, som utreder mulige endringer i plan- og bygningsloven, for å støtte opp om kommunene og deres mulighetsrom.

2 Hvordan vurdere måloppnåelse?

Dagens mål om å redusere nedbygging av særlig viktig natur er ikke konkretisert og mangler i stor grad et nullalternativ, det vil si hvordan utviklingen framover er forventet gitt vedtatt politikk. Det finnes per i dag ingen oversikt over status for særlig viktige naturarealer eller forventet utvikling framover. Over tid vil forbedret datagrunnlag, blant annet gjennom utviklingen av et nasjonalt naturregnskap, kunne gi et bedre grunnlag for å tallfeste målet og vurdere virkemidlenes effekt. Inntil da må vurderinger av «minimum nedbygging» bygge på faglig skjønn, eksisterende kunnskap og prinsippet om å unngå tap som kan få store eller irreversible konsekvenser.

2.1 Målsettingen er uklar

Målsettingen i naturmeldingen er todelt: (1) redusere nedbygging innen 2030 og (2) begrense netto tap av særlig viktige naturarealer til et minimum innen 2050. Det er ingen tallfesting av hvor mye nedbyggingen av særlig viktige naturarealer skal *reduseres* eller hva *begrense til et minimum* innebærer. Det første delmålet mangler en klar referansebane til hva reduksjonen skal måles i forhold til, enten det er historisk nivå, dagens nivå eller forventet utvikling uten nye tiltak, og hvor stor reduksjon som er akseptabel. Det andre målet mangler konkretisering av hva *begrense* innebærer og det mangler en definisjon av hva som er «minimum» netto naturtap.

I teorien er null nedbygging av særlig viktige naturarealer mulig. I praksis må «redusere» og «minimum» tolkes i lys av hva som er samfunnsmessig, praktisk og politisk gjennomførbart, gitt behovet for boliger, infrastruktur og næringsutvikling. I naturmeldingen understrekes det at en bærekraftig forvaltning av natur bør ta utgangspunkt i kunnskap om tilstanden i økosystemene, samlet belastning av menneskelig aktivitet og nytten ved denne aktiviteten.

En mulig tolkning av målsettingen er at det innebærer å redusere omfanget nedbygging fra dagens situasjon og at «minimum» defineres ut fra forholdet mellom samfunnsnyttene ved utbygging og kostnadene ved tap av natur. Naturen leverer økosystemtjenester som karbonlagring, flomdemping, matproduksjon og rekreasjon. Når natur bygges ned, svekkes disse tjenestene, og kostnadene øker jo mer verdifullt arealet er, og jo mer natur som allerede er tapt. Fragmentering av leveområder, for eksempel til villrein, forsterker tapene.

I et langsiktig perspektiv kan det være optimalt å redusere utbyggingstakten så mye og så raskt som mulig. Naturarealer er en knapp og delvis ikke-fornybar ressurs. Nedbygde områder kan i prinsippet restaureres, men prosessene tar tid, slike tiltak er kostbare og resultatet og konsekvensene er usikre. Som eksempel har naturhensyn lenge vært integrert i vegprosjektene, men kunnskapshull, uklart regelverk og manglende metodikk har vanskeliggjort å ivareta naturmangfoldet (NINA & Multiconsult 2024). Nedbygging i dag reduserer framtidige generasjoners handlingsrom for naturforvaltning. En gradvis netto nedbygging er heller ikke bærekraftig på sikt, fordi naturens tålegrenser kan overskrides. Når arter forsvinner og økosystemtjenester svekkes, øker samfunnets kostnader dramatisk.

Den store usikkerheten knyttet til kostnadene av naturtap tilsier en føre-var-tilnærming. I en realopsjons-tilnærming forstås natur som en opsjon: det å ikke bygge ned nå gir større fleksibilitet og handlingsrom senere enn det å bygge ned natur irreversibelt. I et slikt perspektiv kan det være både økonomisk og økologisk rasjonelt å redusere nedbyggingen for å unngå en situasjon der senere tiltak må bli langt mer inngripende og kostbare.

2.2 Manglende datagrunnlag

Det finnes ikke dekkende informasjon om hvor store deler av Norges areal som er «særlig viktig natur», og det finnes heller ikke samlet informasjon over hvor mye av nedbyggingen som omfatter denne naturen. De ulike typene arealer som faller inn under særlig viktig natur har ulike datakilder, og det er ikke alle som er (fullstendig) kartlagt, og vi har svært begrenset kunnskap om historisk og forventet fremtidig utvikling (Aarønæs 2025a; 2025b). Videre kan eksisterende kartlegging være beheftet med usikkerhet fordi arealet kan være endret etter at kartleggingen er gjennomført uten at kartet er endret tilsvarende. Det manglende datagrunnlaget gjør det krevende å vurdere oppnåelse av målsettingen i naturmeldingen.

Tekstboks 2.1: Størrelsesorden på deler av særlig viktige naturarealer på Fastlands-Norge

For å gi en indikasjon på størrelsesorden har vi gjort en enkel kartøvelse der vi har sammenstilt et utvalg relevante kartlag fra Naturbase og deretter trukket fra overlapp. Merk at dette kun utgjør deler av særlig viktige naturarealer, slik definert i rundskriv T-2/16 (se vedlegg A). Svalbard er holdt utenom.

Brutto areal (avrundet til nærmeste 100 km²):

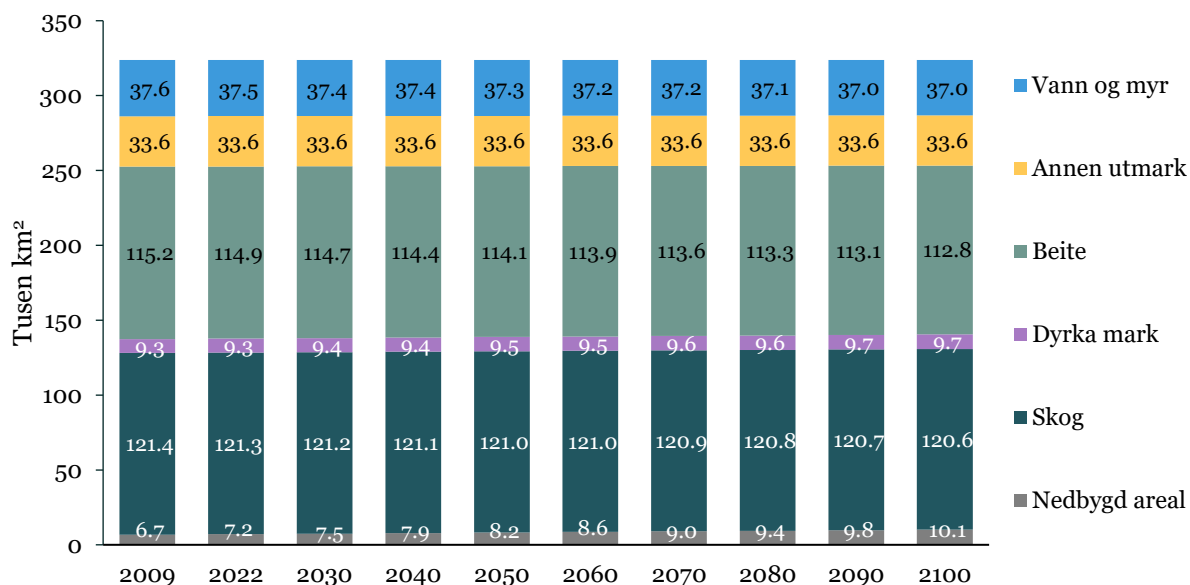
- Vern (alle verneformål): 65 000 km²
- Planlagt vern (alle verneformål): 9 200 km²
- Villreinområder: 50 600 km²
- A-lokaliteter (naturtyper): 4 800 km²
- Utvalgte naturtyper: 1 700 km²

Netto (overlapp fratrukket) av arealene over er 103 700 km². Når marint og ferskvann holdes utenfor, er netto areal 86 300 km². Vern, planlagt vern, villreinområdene, A-lokalitetene og utvalgte naturtyper utgjør da om lag 27-32 prosent av Fastlands-Norges totale landareal. Merk at dette kun utgjør deler av det særlig viktige naturarealet, slik beskrevet i vedlegg A.

En indikator for å vurdere nedbygging av særlig viktige naturarealer er utviklingen i nedbygging av natur generelt. For enkelthets skyld og som følge av tilgjengelig data tolker vi her «nedbygging» som naturarealer som er permanent endret til utbygd areal, men som kort drøftet over kan reelt påvirket areal være betydelig større enn dette. I Norge er nesten to prosent av landarealet fysisk nedbygd, se figuren under. Til sammenligning er 4,3 prosent av landområdene i EU-landene nedbygd (Ivits, mfl., 2024), mens anslag for nedbygde landareal globalt varierer mellom 0,4 og 2,1 prosent (Chakraborty mfl., 2024). I Norge har nedbygd areal økt jevnt siden 1990-tallet og dersom dagens nedbyggingstempo fortsetter, vil nedbygd naturareal i Norge ifølge naturmeldingen (Meld. St. 35 (2023-2024)) øke med 210-250 km² fram mot 2030 og mellom 910 og 1040 km² fram mot 2050. Simensen mfl. (2025) anslår en økning av samlet utbygd areal på 11-20 prosent fram mot 2050, avhengig av hvilke forutsetninger for befolkningsutvikling og arealbruk pr. innbygger som legges til grunn. Dette innebærer en økning av utbygd areal fra 1,7 til 2,0 prosent av landarealet de neste 25 årene.

Både historisk og framskrevet utvikling viser små endringer i den relative størrelsen på de ulike arealkategoriene, som nedbygd areal, dyrkamark, beite og ulike naturarealer, se Figur 2.1.

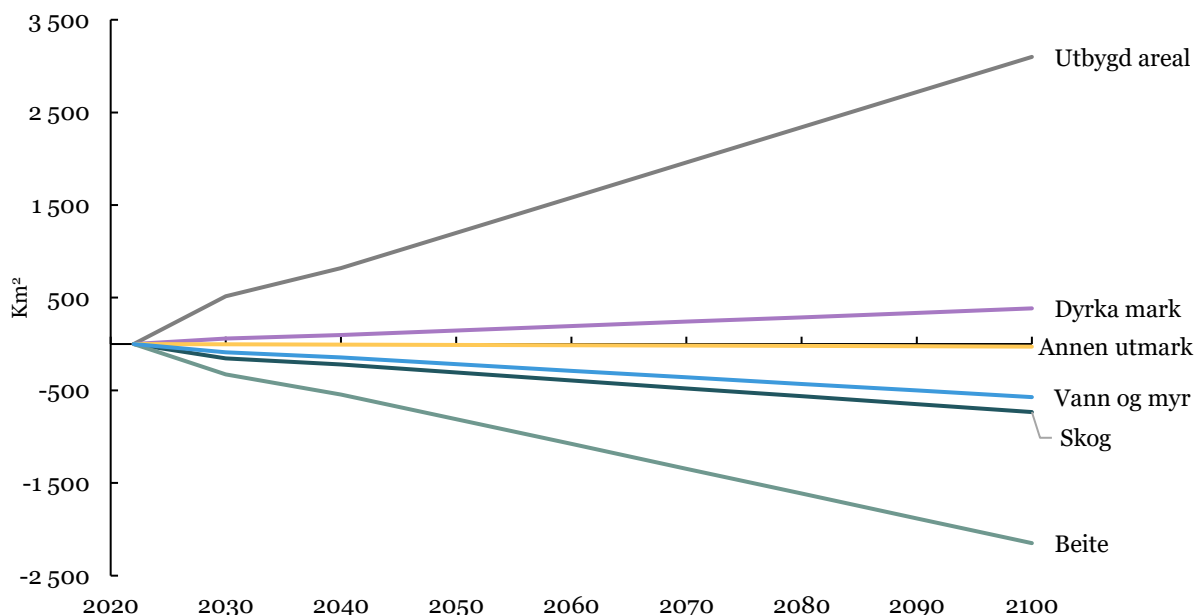
Figur 2.1: Historiske og framskrevne endringer i arealkategorier, målt i km².



Kilde: NIBIO (2024), bearbeidet av Menon.

Nedbyggingen utgjør en liten andel av Norges totale naturarealer, men det samlede arealet som bygges ned hvert år er likevel betydelig. Datajournalistikk fra Arena for Journalism in Europe (2025) viser at Norge ligger på topp i Europa i årlig nedbygging av natur- og jordbruksareal pr. innbygger for perioden 2018-2023. Samtidig peker framskrivingene mot en gradvis økning i utbygde arealer over tid, se Figur 2.2.

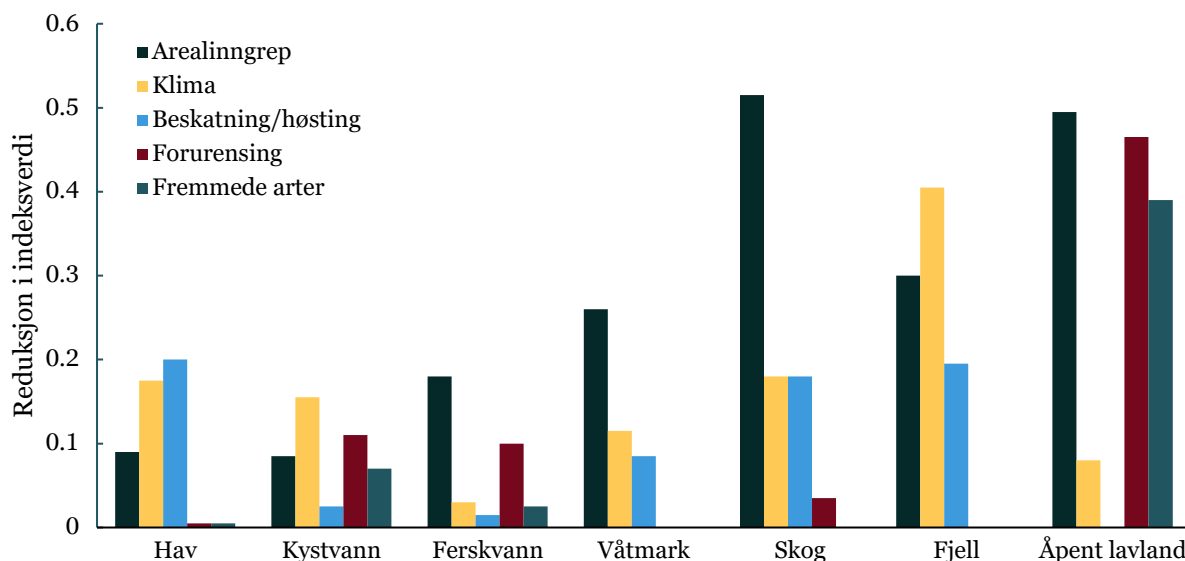
Figur 2.2: Framskrevne endringer i arealbruk per arealkategori frem mot 2100, relativt til 2022



Kilde: NIBIO (2024), bearbeidet av Menon.

Det vil også være geografiske forskjeller og større endringer på tvers av økosystemer og spesifikke naturtyper. Naturindeksen for Norge peker på at arealinngrep er den største negative påvirkningsfaktoren for skog, åpent lavland, våtmark og ferskvann, se Figur 2.3.

Figur 2.3: Indikert effekt av de fem direkte driverne på naturindeks for hvert hovedøkosystem



Effekten av en påvirkningsfaktor måles som bidraget til reduksjon av Naturindeksens verdi. Indikatorene er basert på ekspertvurderinger av de enkelte indikatorenes følsomhet for ulike påvirkningsfaktorer. En høy verdi/søyle betyr altså at påvirkningsfaktoren har stor negativ effekt på Naturindeksverdien for gitt økosystem
Kilde: Nater & Eriksen (2025, s. 75), bearbeidet av Menon.

Det skjer også betydelige omdisponeringer mellom ulike typer arealer, særlig i skog. Fra 1990 til 2020 utgjorde skog hoveddelen av arealet som ble bygget ned, men dette har i stor grad blitt kompensert gjennom framvekst av ny skog.

Per i dag finnes det ingen samlet, helhetlig oversikt over hvordan nedbygging og andre arealbruksendringer har påvirket og påvirker særlig viktige naturarealer. Det mangler også data for arealer som kan restaureres. En rekke kommuner har uttrykt mål om å være arealnøytrale, dvs. at alt fysisk tap av naturarealer kompenseres for gjennom tilbakeføring av tilsvarende naturarealer (altså netto null tap av natur; Meld. St. 35 (2023-2024)). Det finnes ingen oversikt over hvor mye viktig natur som potensielt kan kompenseres gjennom f.eks. naturrestaurering.

3 Økonomiske virkemidler

Vi vurderer hvordan økonomiske virkemidler kan brukes for å redusere nedbygging av natur ved å endre insentivene for kommuner, grunneiere og utbyggere. Vi drøfter aktuelle ordninger, og fordelingsvirkninger og praktiske utfordringer som følger av ulike utforminger.

3.1 Økonomiske virkemidler og deres formål

Økonomiske virkemidler påvirker aktørers atferd gjennom endring av relative priser og andre insentiver. Prinsipielt kan de relevante økonomiske virkemidlene kan deles i virkemidler som reduserer uønsket atferd (pisk) og virkemidler som fremmer alternativer (gulrot). Pisk vil i dette tilfellet være virkemidler som gjør det dyrere å bygge ned særlig viktig natur, mens gulrot vil være virkemidler som belønner unngått nedbygging av særlig viktig natur. Tabellen under oppsummerer de økonomiske virkemidlene vi har vurdert.

Tabell 3.1: Relevante økonomiske virkemidler mot nedbygging av særlig viktig natur.

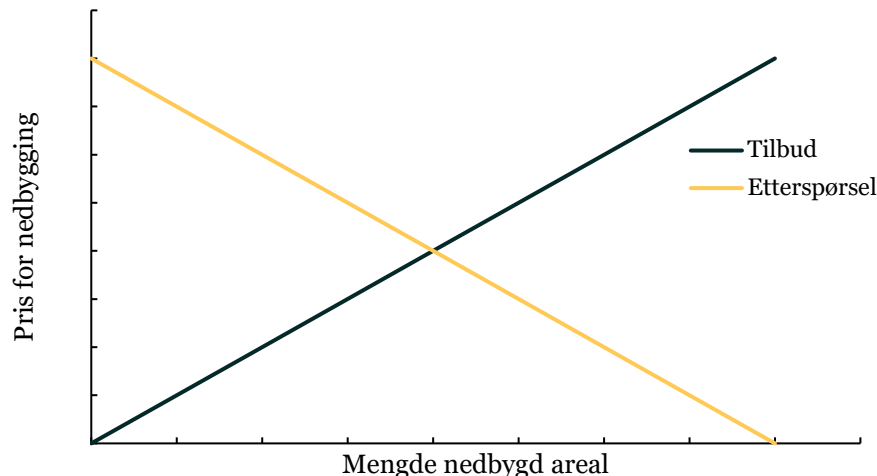
	Utbyggere	Grunneiere	Kommuner
Pisk	Naturavgift Pålegg om å betale for restaurering ved nedbygging av særlig viktig natur		
Gulrot	Støtteordning for naturvennlig eller arealeffektiv utbygging Belønning for utbygging i grå arealer	Utvidet ordning for frivillig vern Betaling for økosystemtjenester, f.eks. karbonlagring, naturmangfold eller vannrensing	Belønning ved kommunal arealnøytralitet Styrket kommunale tilskudd, inkl. Natursats Kriterier for miljøinnsats i rammetilskuddet for kommunene og byvekstavtaler

Som tabellen viser, kan økonomiske virkemidler i vår kontekst generelt rettes mot tre ulike grupper: utbyggere, grunneiere, og kommuner. I det følgende redegjør vi kort for mulige virkemidler rettet mot hver av aktørtypene. Virkemidlene beskrives nærmere i vedlegg C.

3.2 Tilbud og etterspørsel etter naturareal, og rollen til økonomiske virkemidler

I det følgende drøfter vi nedbygging av natur i et etterspørsel-tilbud-perspektiv. Generelt er de økonomiske virkemidlene rettet mot enten tilbud eller etterspørsel av naturarealer, som forenklet illustrert under. Kroner per arealenhet.

Figur 3.1: Illustrasjon av hvordan pris for nedbygging påvirker tilbud og etterspørsel etter naturarealer. Krysning mellom tilbud og etterspørsel angir mengde nedbygd areal.



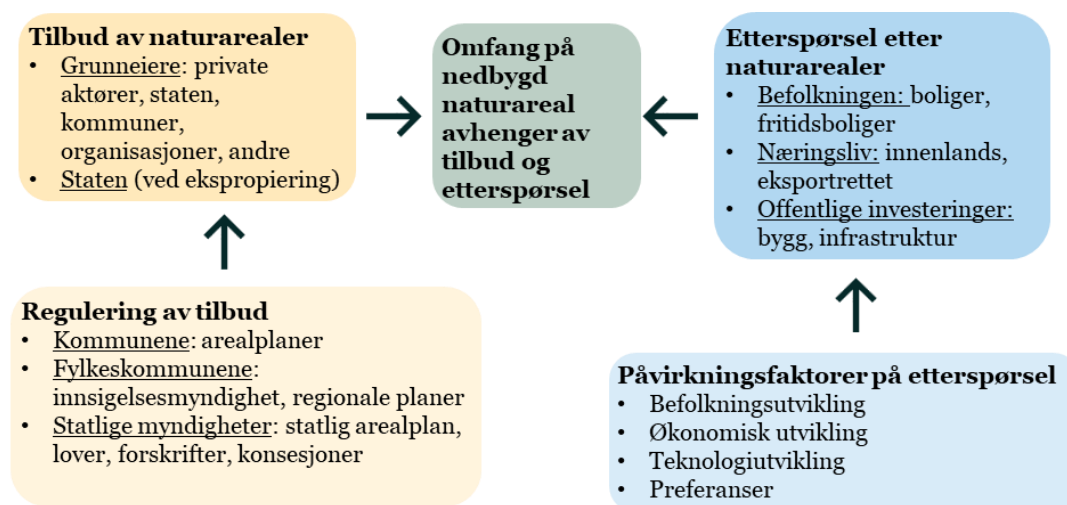
Der betalingsviljen for et gitt areal overstiger markedsprisen (tomteprisen og andre kostnader for å ta arealet i bruk) er det **etterspørsel** etter arealet. Privatpersoner kan ha betalingsvilje for arealer til bolig- eller fritidsboligformål, eksempelvis signalisert gjennom eiendomsutviklere. Betalingsviljen er ofte sterkere nær eksisterende infrastruktur, med nærhet til arbeidsplasser og vare- og servicetilbud. Samtidig kan etterspørsel etter hytter være knyttet til naturkvaliteter ved områdene. Bedrifter har betalingsvilje for arealer til sine aktiviteter, og det vil kunne være stor variasjon i betalingsviljen, avhengig av næring. Utvinning og annen bruk av naturressurser har spesifikke arealbehov der naturressursene er, mens betalingsviljen for andre næringsaktiviteter i større grad avhenger av infrastruktur og nærhet til innsatsfaktorer og markeder. Det offentlige etterspør areal for offentlige bygg (sykehus, skole, m.m.), transportinfrastruktur (særlig vei, både på statlig, fylkes-kommunalt og kommunalt nivå), strømnett og andre formål, eksempelvis til forsvaret. Etterspørselen bestemmes i stor grad av befolkningsutvikling og økonomisk utvikling, samt endringer i teknologi og preferanser. For eksportrettede næringer vil internasjonale forhold, som økonomisk utvikling i andre land, konflikter og handelsbarrierer, også påvirke arealetterspørselen.

Grunneiere representerer i hovedsak **tilbudet** av naturareal. Ved en gitt tomtepris er grunneiere villige til å selge eller selv gjøre om naturarealer til andre arealformål. I 2019 stammet 70 prosent av reguleringsplanforslagene i Norge fra private planinitiativ, ofte fremmet av grunneiere (Stjernström mfl. 2023). Arealbruksendringer er sterkt regulert. En viktig motivasjon er at markedsprisen ofte ikke reflekterer den fulle kostnaden for samfunnet av å nedbygge naturarealene. Kommunene er den viktigste arealmyndigheten. Rammebetingelsene til kommunene bestemmes av nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer samt ulike lover og forskrifter. Plan- og bygningsloven er sentral, men også bestemmelser i sektorlover, naturmangfoldloven og annet regelverk setter rammer for kommunene og konsesjonsmyndighetene. Berørte statlige og regionale aktører, andre kommuner og Sametinget kan også fremme innsigelser til kommunevedtak, som i ytterste konsekvens behandles av Kommunal- og distriktsdepartementet. Fylkeskommunen kan også påvirke kommunenes handlingsrom gjennom regionale planvedtak.

Staten påvirker også arealbruken gjennom konsesjoner. Energimyndighetene (NVE, men også Energidepartementet og Stortinget ved særlige tilfeller) behandler konsesjoner for energiproduksjon og -overføring, eksempelvis for vindkraft, vannkraft og nettanlegg, og DMF gir konsesjoner for utvinning og drift av mineraler. I enkeltsaker kan Kommunal- og distriktsdepartementet erstatte kommunestyret og vedta statlige arealplaner som kommunedelplan eller reguleringsplan.

Tilbud og etterspørsel etter naturarealer vil kunne variere etter hovedøkosystemer og naturverdiene som defineres som særlig viktige (se vedlegg A). For hovedøkosystemer, vil eksempelvis randsonen til tettsteder (ofte kulturlandskap, skog eller åpen fastmark) være attraktive for boligutbygging og vare- og tjenestetilbud rettet mot befolkningen, mens fjell- og skogområder lenger fra eksisterende bebyggelse vil typisk være mer attraktivt for fritidsboligutbygging og for enkelte energi-produksjonsformer.

Figur 3.2: Skisse over tilbuds- og etterspørselssiden av naturareal.



«Arealreserver» er arealer som er satt av til utbyggingsformål i kommunale arealplaner, men som ennå ikke er bygd ut. Nyere undersøkelser av arealreserver for utbygging, viser at kommunene samlet har satt av langt større arealer til utbyggingsformål i kommunale arealplaner enn det som sannsynlig kan realiseres innen overskuelig framtid (Rørholt, 2022, Simensen, mfl. 2023, Olsson mfl., 2025). Disse analysene indikerer dermed at arealreservene (tilbudet av utbyggingsarealer) langt overstiger etterspørselen, dvs. at kommunene overbudsjetterer med utbyggingsarealer i arealplanleggingen («overzoning», jf. Kukulska-Kozieł, 2023).

3.3 Virkemidler rettet mot kommuner

Kommunene legger til rette for utbygging av naturarealer. For det første avveier kommunepolitikere ivaretagelse av naturarealer, også med nasjonal verdi, mot utbygging som kan gjøre kommunen mer attraktiv, og gi tilflytning og inntekter. Særlig viktig natur kan komme hele samfunnet, i og utenfor kommunen, til gode, mens gevinster ved nedbygging i hovedsak tilfaller kommunen og lokale grunneiere. Denne skjevheten gir kommunene insentiv til å bygge ned mer natur enn det som er optimalt for samfunnet som helhet (Iversen mfl. 2024). Mange kommuner mangler kompetanse og kapasitet til å vurdere konsekvenser for naturmangfold ved arealinnngrep. Dette gjelder særlig mindre kommuner som også forvalter store naturarealer. Manglende insentiver og manglende kompetanse gjenspeiles i at flere kommuner ikke oppfyller lovpålagte krav om naturmangfold, og at kvaliteten på konsekvensutredninger ofte er svak (se blant annet NOU 2024:2). Små og usentrale kommuner følger i mindre grad statlige regler og insentiver (Menon 2022).

De drøftede og foreslåtte økonomiske virkemidlene adresserer ovennevnte barrierer gjennom økonomiske insentiver til bevaring av særlig viktig natur. Generelt kan midler til kommunen gis som øremerkede midler eller ved økte rammetilskudd. De foreslåtte virkemidlene er innenfor denne typen midler. Utformingen av virkemidlene må samtidig hensynta at det er begrenset kapasitet og kompetanse i mange kommuner. Ettersom utfordringer knyttet til ivaretagelse av natur ofte krysser kommunegrenser, kan statlige insentivordninger innrettes slik at de legger til rette for kommunesamarbeid og utarbeidelse av regionale planer. Et eksempel på dette er Natursats. I 2026-utlysningen gis kommuner og fylkeskommuner her mulighet til å søke tilskudd til å utarbeide regionale planer som bidrar til å styrke ivaretagelsen av naturmangfoldet.

Øremerkede tilskudd er statlige midler med krav om bruk til et bestemt formål. Øremerkede tilskudd til unngått nedbygging av natur egner seg, siden kommunene ellers ikke har økonomiske insentiver til å bevare slike arealer, som drøftet ovenfor. Øremerkede tilskudd forutsetter at kommunene og fylkeskommunene bruker tid på å sette seg inn i, søke om og rapportere på hver enkelt tilskuddsordning. Allerede i dag finnes en rekke øremerkede tilskuddsordninger kommunene kan søke på. Innen naturmangfold finnes elleve nasjonale ordninger, hvorav flere retter seg mot særlig viktig natur, se tekstboksen under.

Tekstboks 3.1: Nasjonale tilskuddsordninger innen naturmangfold forvaltet av Miljødirektoratet, som norske kommuner kan søke på. Samlet tilskuddsramme i parentes. Kilde: Prop. 1 S (2025-2026) for budsjettåret 2026 under Klima- og miljødepartementet.

- Natursats (114,8 mill. kr.)
- Tilskudd til tiltak for å ivareta natur (55,2 mill. kr.)
- Tilskudd til naturrestaurering (30,0 mill. kr.)
- Tilskudd til vannmiljøtiltak, kalking og anadrome laksefisk (102,2 mill. kr.)
- Tilskudd til natur- og friluftslivstiltak i områder som er berørt av landbaserte vindkraftverk (22,7 mill. kr.)

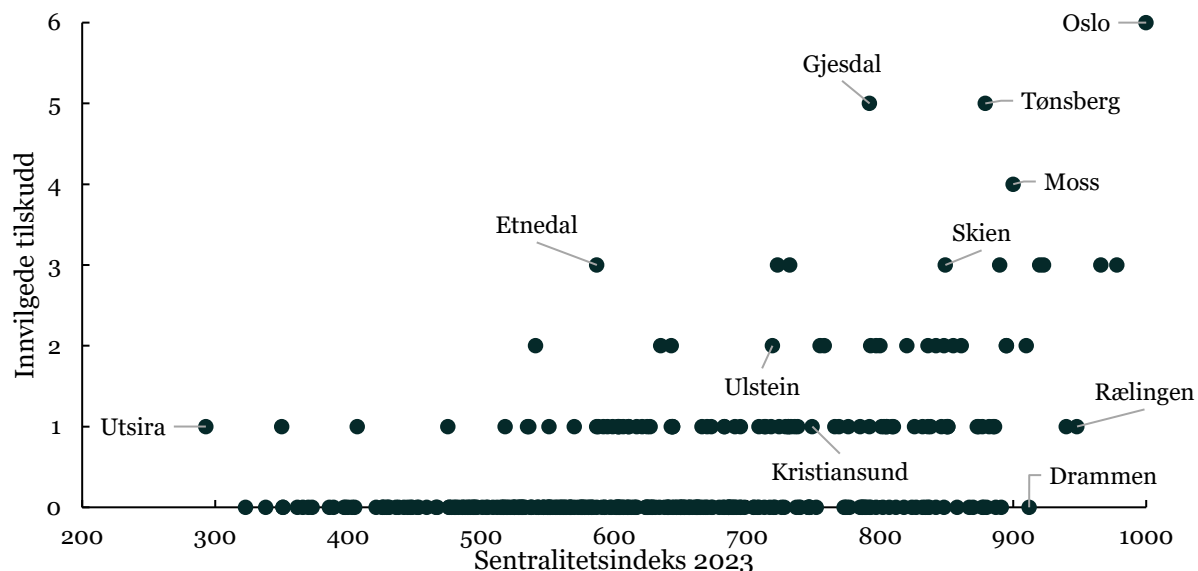
Natursats er et eksempel på en tilskuddsordning som kan bidra til å bevare særlig viktig natur. Ordningen gir støtte til å utarbeide eller revidere en kommunedelplan for naturmangfold, gå gjennom eldre arealplaner, og tiltak som bidrar til arealnøytralitet og andre lokale tiltak for å ivareta naturmangfold. Siden Natursats ble opprettet har det, særlig fra interesseorganisasjoner, vært påpekt at det bør legges mer midler i ordningen. Mens det var nær en dobling fra 2024 til 2025, er bevilgningen for 2026 lik som for 2025. I Natursats stadfestes det at kommuner som har vedtatt at de skal bli arealnøytrale og som planlegger tiltak for å oppnå dette, vil bli prioritert høyt i søknadsprosessen. I slike typer bestemmelser ligger både muligheter for å koble lokale politikkvedtak og statlige støtteordninger, men også muligheter for at ordningen understøtter kommuner som allerede er i front, framfor andre kommuner.

I figuren under har vi plottet sammenhengen mellom sentralitetsindeks og antall innvilgede tilskudd for lokale tiltak. Distriktskommuner har lav sentralitetsindeks, mens bykommuner har høy indeks. Sentralitetsindeksen reflekterer hovedsakelig nærhet til arbeidsplasser og servicefunksjoner.

Figuren viser at Oslo er kommunen med flest innvilgede tiltak i 2025 (6), etterfulgt av Gjesdal og Tønsberg. Over 250 kommuner har derimot ikke søkt om tiltak. I figuren ses indikasjoner på at kommuner med høyere sentralitet generelt har søkt om og fått innvilget flere tilskudd enn kommuner med lavere sentralitet. Vi har ikke grunn til å tro at usentrale kommuner har mindre behov for tiltak for å bevare naturmangfold enn sentrale kommuner. Derimot er usentrale kommuner ofte små, og har mindre ressurser og kompetanse for å søke om og gjennomføre slike tiltak. Vi vet fra tidligere at

distriktskommuner i mindre grad søker statlige støtteordninger (se for eksempel Meld. St. 5 (2019–2020)).

Figur 3.3: Kommuners sentralitetsindeks, sammenlignet med antall innvilgede tilskudd til lokale tiltak fra Natursats i 2025. Kilde: SSB (sentralitetsindeks) og Miljødirektoratet (innvilgede tilskudd), bearbeidet av Menon Economics.



En annen mulig ordning er tilskudd til varig vern av naturarealer i kommunene. Ordningen kan gjelde naturarealer generelt eller særlig viktige naturarealer. Mulig engangssum for varig vern er en motmekanisme til politikernes insentiv til kortsiktig arealplanlegging. Kommunene kan inngå verneavtaler både for områder de selv eier, eller på vegne av og etter avtale med private grunneiere.

Menon (2024) viser til kriterier for når øremerkede tilskudd bør brukes. Dersom tilskudd kan fordeles etter objektive målekriterier, bør midlene legges i rammetilskuddet. Objektive kriterier gjør søknader unødvendige og reduserer risiko for at midlene brukes på andre formål.

Rammetilskudd er et generelt, «fritt» tilskudd fra staten til kommuner og fylkeskommuner som de selv kan bestemme hvordan de skal bruke. Midlene fordeles basert på objektive kriterier i inntektssystemet for å sikre at kommunene kan gi likeverdige tjenestetilbud til innbyggerne. Økt rammetilskudd, eventuelt i kombinasjon med lovkrav, kan gi kommunene økt handlingsrom til å bevare særlig viktig natur. Økte rammetilskudd uten føringer eller forventninger til bevaring av natur vil trolig ha liten påvirkning gitt dagens situasjon hvor kommunene sliter med å løse oppgaver og må gjøre tøffe prioriteringer mellom lovpålagte tjenester.

Kriterier i rammetilskudd kan brukes for å justere tilskuddet til kommunene etter innsats for å redusere nedbygging av natur. I dag blir rammetilskuddet justert etter antall innbyggere i ulike aldergrupper, antall flyktninger, antall innbyggere med lav inntekt, reiseavstand, og sysselsatte i heltidsstilling. I tillegg til de eksisterende kriteriene kan det i prinsippet legges til kriterier som for nedbygging av natur, som for eksempel «antall nedbygd m² særlig viktig natur i foregående år», hvor et lavere tall gir høyere tilskudd. Kriteriet kan dermed bli sett på som en kompensasjon for at kommunen *ikke* bygget ned natur som kunne gitt inntekter til kommunen, eller at kommunen bygget ned på en mindre arealkrevende måte. Dagens kriterier i rammetilskuddet er knyttet til befolkningskarakteristika, som antall og aldersstruktur.

3.4 Virkemidler rettet mot utbyggere

Utbyggere utgjør etterspørselssiden av naturarealer. Prisen utbyggerne betaler for nedbygging er typisk lavere enn samfunnskostnaden, inkludert tapet av natur. Det gir høyere etterspørsel etter naturarealer enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Avgifter og andre økonomiske virkemidler rettet mot nedbygging vil redusere gapet mellom kostnaden utbyggere betaler og samfunnskostnaden.

Utbyggere påvirker omfanget av nedbygging gjennom valg av lokalisering, arealbruk og prosjektering. Økonomiske virkemidler kan påvirke utbygger til å velge lokaliseringer og utforming på prosjekter som mindre naturintensive. Tekstboksen under oppsummerer eksempler på alternative økonomiske virkemidler rettet mot utbyggere i andre land, med fokus på økologisk kompensasjon ved nedbygging. Disse er i stor grad utløst av krav om kompensasjon ved utbygging, og derfor ikke vurdert eller foreslått i denne rapporten. Kravet kan imidlertid utløse og legge til markeder for naturbaserte kreditter, fond for naturpositive tiltak eller annet, som både kan øke kostnadene for nedbygging av natur og finansiere naturrestaurering. Slike ordninger er nærmere beskrevet og drøftet i Menon (2026).

Tekstboks 3.2: Eksempler på økonomiske virkemidler knyttet til nedbygging av natur rettet mot utbyggere i Tyskland og Storbritannia.

Tyskland har en obligatorisk kompensasjonsordning kalt *Eingriffsregelung*. Ordningen pålegger utbyggere å først unngå og deretter minimere naturinngrep. Hvis inngrepet ikke kan unngås, må det kompenseres med restaurering eller etablering av tilsvarende naturverdier. Kompensasjon må som hovedregel skje i samme region som inngrepet, og ordningen gjelder alle typer arealinngrep. Dette er et lovpålagt system med standardisert metodikk, forvaltet av lokale og regionale miljømyndigheter. Mer informasjon [her](#) (tysk).

Storbritannia innførte i 2023 et krav om *Biodiversity Net Gain*. Utbyggere må dokumentere at prosjektet gir minst 10 prosent økning i naturverdier sammenlignet med før utbygging. Hvis dette ikke er mulig lokalt, kan det gjøres gjennom kjøp av biodiversitetskreditter fra offentlige eller private aktører. Ordningen er obligatorisk, gjelder alle større byggeprosjekter, og administreres nasjonalt gjennom britiske miljømyndigheter. Mer informasjon [her](#).

Krav om økologisk kompensasjon, eller mer frivillige initiativ, for eksempel drevet av bedrifters samfunnsansvar, kan bidra til markeder for naturbaserte kreditter.

Naturavgift har lenge vært en del av diskusjonen om å redusere nedbygging av natur, og blant annet foreslått av første og andre grønne skattekommisjon, siste skattekommisjon og Klimautvalget 2050 (NOU 1996: 9 og NOU 2015: 15, NOU 2022:20 og NOU 2023:25). Avgiften er ofte framsatt som enten en fast engangsavgift eller en årlig avgift pålagt den som bygger ut i naturområder.⁴ Avgiften øker terskelen for nedbygging, gir insentiv til å bygge ut mer arealeffektivt og, dersom differensiert mellom ulike arealtyper, bidrar til å styre utbygging til områder av mindre økologisk eller samfunnsøkonomisk verdi. Avgiften bør være lik for alle utbyggingsformål, og vil bidra til at utbyggingsformål med lav betalingsvilje unngås, mens samfunnsviktige utbyggingsformål med høy betalingsvilje fremdeles gjennomføres. Avgiften bør variere etter type aktivitet/arealbruksendring for å reflektere naturpåvirkning, som drøftet av Menon (2017). Naturavgiften kan begrenses til eller ha høyere sats for særlig viktig natur. Som Lindhjem og Magnussen (2015) påpeker, er det tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for (grovt) differensiering.

⁴ I dag finnes det tilskuddsordninger som gir insentiver til det motsatte, og derigjennom gir reduserte økonomiske insentiver til å ta vare på naturen. Et eksempel er tilskudd til nybygging og ombygging av skogsbilveier.

Et pålegg om å dekke kostnader til restaurering kan brukes der natur bygges ned. Utbygger betaler et beløp tilsvarende kostnadene ved å tilbakeføre et annet område til en bedre naturtilstand. Restaureringen kan skje på et annet sted enn inngrepet. Virkemidlet bygger på prinsippet om at den som påfører naturtap skal dekke kostnadene ved å kompensere for dette. Pålegg om restaurering kan inngå i plan og konsesjonsprosesser, men setter tydelige krav til måling av tap og dokumentasjon av restaureringstiltak. Satsene må være tilstrekkelig standardiserte for at virkemidlet kan brukes under samme vilkår på tvers av kommuner og sektorer. I praksis vil pålegget ha samme type effekter som naturavgiften, ved at kostnaden for nedbygging øker for utbygger. Gjennom markedsmekanismen vil utbyggere etterspørre gode restaureringsprosjekter som kan tilbys av leverandører.

De ovennevnte virkemidlene øker kostnadene ved nedbygging av natur, men det er også mulig å støtte utbygging på andre arealer. For eksempel kan utbygging i grå arealer utløse en økonomisk belønning til utbygger. Et annet virkemiddel er å gi utbygger økonomisk støtte til å bygge ut mer arealeffektivt.

De ulike virkemidlene vil ha ulike fordelingseffekter. Avgifter fører til økte kostnader for utbyggere, og for kjøpere av boliger og næringsbygg. Avgifter og midler fra krav om økologisk kompensasjon gir offentlige inntekter, mens støtteordninger må dekkes over offentlige budsjetter. Endringer i offentlige budsjetter påvirker i neste omgang økning eller reduksjon i andre offentlige ytelser.

3.5 Virkemidler rettet mot grunneiere

Grunneiere påvirker arealbruken gjennom disposisjoner på egen eiendom. De kan åpne for utbygging, endre arealbruk eller gjennomføre tiltak som påvirker naturtilstanden. Mange beslutninger skjer innenfor rammene av plan- og bygningsloven, men grunneiere har også betydelig handlingsrom. Økonomiske virkemidler kan bidra til at grunneiere i større grad tar hensyn til naturverdier når de vurderer bruk av arealer.

Insentiver eller kompensasjoner for vern, kan bidra til at tilstrekkelig mengde og type arealer vernes. For eksempel kan skogeiere i dag frivillig tilby vernede arealer. Etter eventuell godkjenning av vernemyndighetene vil området vernes som reservat, og skogeier vil kompenseres for tapte tømmerverdier. Ordningen kan utvides til grunneiere av andre typer arealer, kommunene kan involveres og satsene for kompensasjon kan endres. Det er også andre muligheter for å øke effektiviteten og bruken av slike ordninger. For eksempel kan enkeltområder bli for små og fragmenterte, der koordinering av samarbeid om vern mellom flere grunneiere med tilgrensede eiendommer for å sikre større, sammenhengende vernede områder. Dette kan for eksempel oppnås ved å betale en «bonus» for slike større, koordinerte eiendommer (i litteraturen kalles dette ofte «agglomeration bonus»).

Betaling for økosystemtjenester kan gi grunneiere insentiver til å bevare naturarealer ved at de mottar kompensasjon for å skjøtte natur som leverer samfunnsnyttige økosystemtjenester, som karbonlagring, flomdemping eller leveområder for arter. Virkemidlet kan bidra til å redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer ved å gjøre bevaring økonomisk konkurransedyktig med alternativ arealbruk. Ordningene kan også målrettes mot særlig viktige naturarealer.

3.6 Identifiserte spesielt relevante økonomiske virkemidler

Vi vurderer virkemidlene listet under og beskrevet i detalj i virkemiddelkatalogen i Vedlegg C som særlig relevante som bidrag til å nå målsettingen i naturavtalen. Virkemidlene er gjennomførbare med potensielt stort bidrag til måloppnåelse.

- 1) Utvidet ordning for frivillig vern
- 2) Naturavgift per m² nedbygd natur
- 3) Naturavgift per m² nedbygd areal som omfatter særlig viktige naturarealer
- 4) Styrke Natursats
- 5) Belønningsordning for utbygging på grå areal

4 Virkemidler for kunnskap og verktøy i arealplanleggingen

Vi analyserer hvordan statlige virkemidler for kunnskap og verktøy i arealplanleggingen kan redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer. Kapitlet beskriver kort svikt og mangler i dagens kunnskapsgrunnlag og verktøy, drøfter tiltak som kan styrke både data, metoder og bruk av kunnskap i nedbyggingsbeslutninger, og vurderer hvordan slike virkemidler kan påvirke lokalisering, utforming og omfang av beslutningene.

4.1 Kunnskap og verktøy som statlig virkemiddel

Virkemidler for kunnskap og verktøy i arealplanleggingen påvirker beslutninger ved å endre hvilket kunnskapsgrunnlag aktørene har, og hvordan de faktisk bruker kunnskapen. I DFØ (2021) tilsvarer dette i hovedsak pedagogiske virkemidler: faglige støtte- og veiledningsressurser, informasjon, opplæring og ulike typer verktøy som skal informere, lære opp eller bevisstgjøre bestemte målgrupper, og dermed gi bedre kvalitet i forvaltning og tjenesteproduksjon.

I vår sammenheng omfatter virkemiddelkategorien både tiltak som styrker kunnskapsgrunnlaget (for eksempel kartfestede data om natur og arealbruk, krav til dokumentasjon, veiledere og retningslinjer) og tiltak som gjør det lettere å bruke kunnskapen (for eksempel analyseverktøy, beslutningsstøttesystemer, maler og opplæring i bruk av data og verktøy).

4.2 Dagens arealforvaltning

Dagens systemer, prosesser og beslutninger styrer utviklingen i retninger som gjør det vanskelig å nå mål knyttet til natur, areal, klima og miljø. For enkeltbeslutninger av kommuner og konsesjonsmyndigheter skal naturkonsekvenser vurderes gjennom konsekvensutredninger. Flere utredninger peker imidlertid på at kvaliteten i disse vurderingene og i bruken av beslutningsgrunnlaget ikke ivaretar naturverdiene tilstrekkelig. OECD (2022) vurderte Norges klima- og miljøpolitikk og var særlig kritisk til arbeidet med å bevare naturmangfold. Naturrisikoutvalget (NOU 2024:2) er kritisk til arbeidet for å hensynta naturverdier lokalt og nasjonalt, og gjennomganger av kvaliteten til konsekvensutredninger peker på viktige mangler (Menon & Sweco 2019; Multiconsult 2021; Multiconsult, NINA og IFE 2025). Riksrevisjonen (2018-2019) var også kritiske til innsigelses-instituttet, som blant annet er et verktøy for å ivareta nasjonale naturverdier. Det synes å være mangler både i vurderinger av konsekvensene og i formidlingen av konsekvensene til beslutningstakere.

Videre reflekteres kumulative virkninger av beslutninger sjeldent i lokale beslutninger om reguleringsplaner («bit-for-bit nedbygging»), slik at dagens praksis med fragmentert styring av arealplanleggingen bidrar til mer nedbygging av natur enn optimalt for samfunnet samlet. Det er komplekse plan- og beslutningsprosesser som involverer mange og ulike aktører på tvers av sektorer og administrative nivåer; politikere, fagfolk i det offentlige, offentlige og private utbyggere, konsulenter, grunneiere, innbyggere, mv. som alle forholder seg til rammeverk for ulike sektorer. I arealplanleggingen er det i tillegg langt tidsspenn fra idéfase til gjennomføring. Som eksempel har naturhensyn lenge vært integrert i vegprosjektene, men det er kunnskapshull, uklart regelverk og manglende metodikk for å ivareta naturmangfoldet. Det er sjelden evaluering av reelle virkninger med mangel på før- og etterundersøkelser (se f.eks. Menon 2024), metodene kan være inkonsistente på tvers av vegprosjekt og ikke-prissatte virkninger (som endring i naturmangfold) kan være krevende å vurdere

sammen med prissatte virkninger (som endring i reisetid). I møte med dette har Nordre Follo kommune valgt å bruke sin kommunedelplan for naturmangfold ([temaplan 2022](#)) som et kunnskapsgrunnlag og som et retningsgivende styringsverktøy for kommunen for å gi et bedre beslutningsgrunnlag og for å avveie ulike interesser, forenkle saksbehandlingen og skape mer forutsigbarhet.⁵

4.3 Identifiserte behov

Det kartfestede kunnskapsgrunnlaget som brukes for å vurdere miljøhensyn i arealplanlegging leveres fra en rekke ulike aktører, og er tilgjengelig gjennom en rekke ulike tjenester, f.eks. Miljødirektoratets [Miljøstatus.no](#), Miljødirektoratets [Naturbase](#), Artsdatabankens [Økologiske grunnkart](#), NIBIOs [Kilden](#) og gjennom Kartverket sitt nasjonale nettsted for kartdata [GeoNorge](#). På tross av gjentatte initiativ til å samle og strukturere miljøinformasjon de siste årene, opplever kommunene det «digitale økosystemet» for miljødata som et lite oversiktlig landskap. Menon (2021) beskriver følgende utfordringer: datakvaliteten er varierende, det er utfordrende å finne, samle, sammenstille og gjenbruke miljødata, miljødataene gir et ufullstendig kunnskapsgrunnlag, datainfrastrukturer er ikke tilrettelagt for å håndtere økende kompleksitet, og rapportering til og fra aktører er tungvint. Usikkerhet synliggjøres i liten grad, kartlegginger etterprøves og kvalitetskontrolleres sjelden (Multiconsult 2021). Manglende datostempling og kvalitetskontroll av miljøinformasjon som brukes i arealplansaker fører ofte til strid om kunnskapsgrunnlaget i saker som berører klima- og miljøhensyn. Det er videre manglende forståelse for at mange kartlegginger ikke inneholder nullverdier. Det betyr at den som skal bruke informasjonen ikke kan vite om manglende registrerte verdier skyldes at det ikke er gjennomført kartlegging der, eller at det er gjennomført kartlegging, men ikke funnet noe som skulle registreres. I tillegg revideres i liten grad datasettene, og det er også usikkerhet knyttet til deres «holdbarhet» over tid.

Det mangler også oversikt over hva de reelle virkningene av et utbyggingsprosjekt faktisk ble (se bla. Menon & Ecofact 2024). Det kan innarbeides med flere vurderinger av «ferdig bygd»-situasjoner. Det kan danne grunnlag for å revidere hvordan man beregner virkningene i før-situasjonen. Bedre kunnskap, metoder og verktøy vil kunne bidra til at politikerne i større grad kan ta kunnskapsbaserte beslutninger og være bevisst konsekvensene ved arealbruk og utbygging både på kort og lang sikt.

4.4 Mulige statlige virkemidler

For å bedre kunnskapsgrunnlaget for relevante beslutninger kan det være behov for en gjennomgang av aktørbildet i formidling av miljøinformasjon, med sikte på effektiv organisering av arbeidet med å etablere «framtidens miljødata» for kommunene. En analyse av dagens situasjon og anbefalinger til tiltak er gitt i Menon-rapporten «Utredning av fremtidens miljødata» (Menon 2021).

Videre kan det være hensiktsmessig med utvikling av rutiner for strengere krav til kvalitetsvurderinger av kunnskapen som brukes i plansaker. Datostempling av kunnskap, med krav om oppdaterte vurderinger i plansaker og innsamling av ny kunnskap ved behov (se også vedlegg B) kan være nyttig informasjon. Videre vil det kunne være behov for økte krav til synliggjøring av usikkerhet og tilrettelegging for økt kompetanse i kommunene for å vurdere kompleks informasjon. Krav om at arealendringer som berører områder med kartlagte naturverdier kan videreformidles i databaser og deres tilhørende kartportaler, slik at informasjon som vises i kartlagene speiler situasjonen i virkeligheten.

⁵ Se mer om bruken av kommunedelplan for naturmangfold, i [Miljødirektoratets kommuneveileder](#).

For planleggere er det en utfordring i dag om at det er (for) mye informasjon tilgjengelig, og det er krevende å få oversikt over nøyaktig hvilke kart og datakilder som er best egnet i ulike situasjoner. Økt vekt på «oversetting» og spissing av kunnskap inn mot bruk i arealplanlegging, inkludert følgeinformasjon til kartene kan gjøre det enklere for brukerne å se hvordan dataene kan tolkes og brukes. Oversetting og spissing bør gjøres overfor ulike samfunnsaktører som kan tenkes å medvirke i planprosessen – ikke bare planleggere.

Arbeidet peker i retning av større investeringer med en vesentlig grad av samordning mellom de mest sentrale aktørene. En slik løsning kan innebære betydelige kostnader. Menon (2021) peker samtidig på at det kan oppnås vesentlige forbedringer selv med mindre ambisiøse løsninger.

Kart kan synliggjøre hvor det til enhver tid er natur som er definert å ha spesiell verdi. Dette kan være utvalgte naturtyper, eller spesielle artsforekomster for eksempel. Slike areal bør flagges tydelig for å unngå nedbygging av de kjente spesielt verdifulle arealene. I tillegg bør det synliggjøres hvor det ikke har vært noen kartlegging, slik at det også er kjent på et tidlig tidspunkt i planleggingen. Høsten 2025 er en rekke tiltak satt i verk for å bedre kunnskap om norsk natur (Meld. St. 35 (2023-2024)). Vi går ikke i detalj om pågående arbeid med naturkartlegging i denne rapporten, og har heller ikke foreslått konkrete tiltak for denne typen kunnskapsoppbygging eller forbedring av systemer for f.eks. konsekvensutredninger.

I dag gjøres konsekvensutredninger i stor grad av ingeniør- og konsultantselskaper på oppdrag for tiltakshaver eller konsesjonssøker. Utover konsesjonsdatabaser er ikke konsekvensutredningene samlet tilgjengelig, og det er i begrenset grad gjennomført analyser på tvers av utredningene. For samfunnsøkonomiske analyser og andre beslutningsgrunnlag for statlige investeringer gir Concept-programmet en systematisk ramme for å følge prosjekter over tid, samle data og vurdere kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Etter samme modell kan et følgeforskningsprogram for konsekvensutredninger etablere en fast ordning for å samle inn, strukturere og analysere et utvalg utredninger og tilhørende vedtak og gjennomføring. Et slikt program kan vurdere kvalitet og bruk av konsekvensutredninger, se på sammenhengen mellom anbefalinger, valgte løsninger og faktisk naturtap, og gi løpende tilbakemeldinger til myndigheter og fagmiljøer om metodeutvikling, veiledning og eventuelle behov for endringer i regelverk.

4.5 Identifiserte spesielt relevante kunnskapsvirkemidler

Vi vurderer virkemidlene listet under og beskrevet i detalj i virkemiddelkatalogen i Vedlegg C som særlig relevante som bidrag til å nå målsettingen i naturavtalen. Virkemidlene er gjennomførbare med potensielt stort bidrag til måloppnåelse.

- 6) Økt kunnskap om særlig viktige naturarealer
- 7) Kompetanseøkning i kommunene
- 8) Følgeforskning om konsekvensutredning
- 9) Kartbasert kunnskap om grå areal og potensiale for transformasjon
- 10) Kartlegging av drivere for og barrierer mot bruk av grå areal
- 11) Krav til rapportering av naturpåvirkning

5 Organisatoriske virkemidler

Vi analyserer hvordan organisatoriske virkemidler i arealforvaltningen kan redusere nedbygging av natur gjennom endringer i roller, ansvar og samhandling mellom kommuner, forvaltningsnivåer og sektorer. Kapitlet beskriver hovedtrekk ved dagens organisering og typiske utfordringer, drøfter tiltak som kan styrke kapasitet, kompetanse og samordning, og vurderer hvordan slike grep kan gi mer konsistente beslutninger om arealbruk og naturhensyn.

5.1 Hvordan forstå organisatoriske virkemidler?

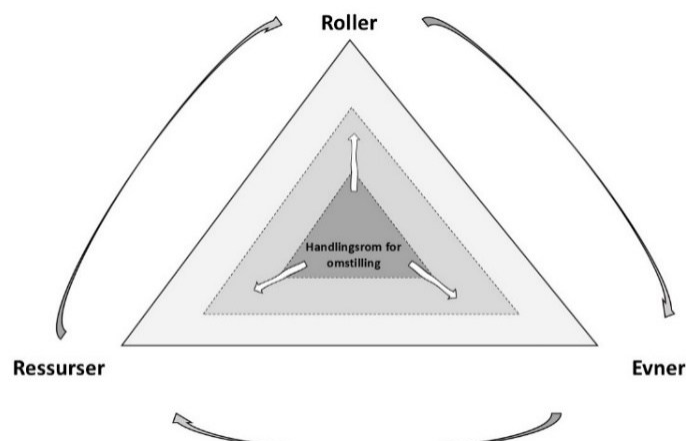
Organisatoriske virkemidler forstår vi som måter å strukturere og styre en organisasjon på for å oppnå bestemte mål. Dette inkluderer for eksempel tilknytningsform, å overføre ansvar mellom forvaltningsnivåer, etablere råd og utvalg, og endre interne styringslinjer og ansvarsforhold. Disse virkemidlene brukes for å forbedre styring, arbeidsdeling og effektivitet, og er grunnleggende for all organisert virksomhet (DFØ 2025; Meld. St. 19 (2008-2009)).

Organisatoriske virkemidler skiller seg fra de øvrige virkemidlene i rapporten fordi organisasjoner varierer i funksjon og formål, organisasjonsform (offentlig vs. privat), myndighetsnivå (lokalt, regionalt, nasjonalt) og samfunnssektor. I tillegg kan et organisatorisk virkemiddel være politisk motivert, f.eks. ved omorganisering av virksomhet som politisk virkemiddel. For å tydeliggjøre hva som menes med «organisasjon» og «organisatorisk virkemiddel» har vi valgt å benytte et rammeverk for organisasjoners transformative kapasitet (Borrás mfl., 2024; Isaksson mfl., 2025) som tilnærming. En organisasjons transformative kapasitet vil si **organisasjonens evne** til å gjennomføre endringer i bærekraftige retninger. Rammeverket er (1) handlingsorientert i den forstand at rammeverket beskriver hvordan organisasjoner kan omstille seg i arbeidet mot bærekraftige mål, (2) adresserer stivhengighet⁶ som er en klar barriere for bærekraftig arealforvaltning og (3) tar utgangspunkt i at de offentlige organisasjonene er en del av en større og kompleks kontekst.

Det organisatoriske nivået refererer til **offentlige organisasjoners evne til å bidra til bærekraftig transformasjon** (Borrás mfl., 2024; Isaksson mfl., 2025). Organisatoriske virkemidler blir dermed interne grep og praksiser som organisasjoner (f.eks. kommune, fylkeskommune, departement osv.) kan bruke for å styrke sin evne til bærekraftige omstillinger, for å redusere nedbygging av natur. Hvorvidt en organisasjon er i stand til å endre seg for å arbeide mot et bærekraftsmål, f.eks. mål definert i Naturavtalen, er en innenfra-og-ut-prosess der organisasjonen må definere roller, ressurser og evner, dvs. omstille seg, slik det er illustrert i figuren under.

⁶ Hvordan tidligere beslutninger, strukturer og normer skaper motstand mot endring.

Figur 5.1: Handlingsrom for omstilling: sammenhengen mellom ressurser, evner og roller



Basert på Borrás mfl. (2024, s. 13)

Rammeverket er utviklet for offentlige organisasjoner og kan tilpasses for strategisk arbeid mot nedbygging av natur på organisatorisk nivå, avhengig av behov. For å vise praktisk bruk har vi utarbeidet eksempler på hvordan organisasjoner kan arbeide med roller, ressurser og evner. Disse eksemplene, presentert i tabellen under, kan brukes til å styrke områder innen de tre dimensjonene. For eksempel kan staten redusere usikkerhet ved å klargjøre kommunenes mandat, slik at kommunene forstår sin rolle i omstillingsprosessen og hva de kan eller ikke kan gjøre. Dette gjør det enklere å utarbeide konkrete tiltak på lokalt nivå.

Tabell 5.1: Beskrivelse av roller, ressurser og evner

Dimensjon	Kort beskrivelse	Eksempler
Roller	Hvilke oppgaver organisasjoner utfører.	- Tydeliggjøring av mandat for å arbeide med naturmål - Rolleavklaring for ansvarsområder for å redusere usikkerhet
Ressurser	Tilgjengelige midler og kompetanse i organisasjonen.	- Menneskelige ressurser. Kan forsterkes gjennom nyansettelser og/eller videreutdanning for økt kompetanse. - Øremerkede midler (tid og penger) for strategisk arbeid med sektorovergripende problemstillinger og metodeutvikling. Samarbeid mellom kommuner, etablering av interkommunale plankontor, regionalt kompetansekontor - Data, informasjon og nettverk
Evner	Dynamiske ferdigheter og prosesser for endring.	- Etablering og koordinering av samarbeidsarenaer for å fremme helhetlige løsninger som - Styrker kapasiteten for kritisk refleksjon for å håndtere målkonflikter og dilemmaer, styring og beslutningstaking på tvers av organisasjoner. - Adresserer utfordringer som krever endringer mellom eller på tvers av organisatoriske nivåer, inkludert systemendringer som berører flere sektorer og sektorovergripende problemstillinger.

Inspirert av Borrás mfl. (2024) og Isaksson mfl. (2025).

Organiseringen av offentlig virksomhet har betydning for styring og kan sammen med andre virkemidler påvirke måten forvaltningen jobber for å nå politiske mål. Organisering er et virkemiddel for å sikre god måloppnåelse, og dreier seg i stor grad om arbeidsdeling og valg av rammebetingelser. Ved valg av organisering må sentrale verdier som demokrati, effektivitet, rettssikkerhet og faglighet veies opp mot hverandre.

Samfunnsutvikling og trender viser økende problemer og utfordringer i lys av fragmenterte prosesser og pulverisering av ansvar (DFØ 2025). Silotenkning, sektorisering og begrenset samhandling mellom offentlig og privat sektor bidrar til beslutninger som ofte er suboptimale og mangler helhetlig perspektiv. Manglende insentiv for samhandling mellom kommuner og å løfte problemstillinger til et regionalt perspektiv forsterker konkurransen mellom kommunene og «bit-for-bit-nedbygging». Videre i kapitlet forsøker vi å se på hvordan organisatoriske virkemidler kan bidra til redusert nedbygging av særlig viktige naturarealer med følgende som overordna målsetting:

- Tverrfaglig kunnskap om sammenhenger og tydeligere kobling mellom planleggingsnivåene
- Helhetlige løsninger på tvers av myndighetsnivå og samfunnssektorer.
- Styrke kunnskapsgrunnlaget for konsekvenser av vedtak på lengre sikt (unngå stiavhengighet)
- Kommunenes ansvar i arealforvaltningen

5.2 Samhandling lokalt-regional-nasjonalt: kommunal arealplanlegging

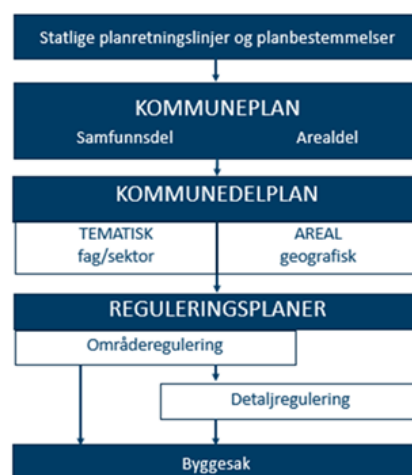
Kommunene har ansvaret for arealpolitikken og er de primære utøvere i arealutviklingen. Plan- og bygningsloven regulerer forvaltning, tilgang og bruk av arealer, og er det viktigste redskapet for å styre arealbruken. Den er også et viktig verktøy for den kommunale samfunnsutviklerrollen og det mer overordnet og langsiktige arbeidet med planstrategier og kommuneplanens samfunnsdel. Kommunene skal gjennom sitt samordningsansvar, jf. § 1-4 i plan- og bygningsloven, ivareta ulike nasjonale, regionale og lokale interesser, herunder forvaltning av kulturmiljø, naturmangfold og friluftsliv.

Arealplanlegging og utbygging handler om å vekte forskjellige hensyn og interesser mot hverandre. Det handler også om å engasjere innbyggere for å sikre medvirkning. Og å få politikere til å forstå hva de faktisk vedtar. En reguleringsplan skal angi og vise bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. All natur og alt areal ligger i en kommune.

Nasjonale føringer innebærer at kommunene skal bidra til å innfri internasjonale og nasjonale mål og forpliktelser. Imidlertid er det mye lokalt press, og sterke krefter som bidrar i motsatt retning (hyttebygging, næringsareal, bolig og områdeutvikling samt store statlige infrastrukturprosjekt (veg og bane, vind - og vannkraftutbygging)). Manglende kompetanse, administrativ kapasitet og nære bånd mellom politikere og utbyggere er et problem. En nylig gjennomført spørreundersøkelse viser at nær halvparten av lederne i mellomstore kommuner og om lag en tredjedel av lederne i små kommuner opplever at kommunens arealbruk i stor grad blir styrt av næringsinteresser (Menon 2023). Ifølge forskerne kan den høye andelen i mellomstore kommuner forklares med en særlig ubalanse mellom utbyggerpress og kommunenes administrative ressurser.

Konseptvalgutredninger og eventuelle konsekvensutredninger som gjennomføres ved større statlige prosjekt (statens prosjektmodell) skal sikre at virkninger på miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under planlegging av tiltaket. Bestemmelsene skal også sikre en åpen planleggingsprosess der berørte parter skal bli hørt. I FOU-prosjektet [LUPINA](#) dokumenteres stor avstand mellom det som skisseres på papiret og det som faktisk gjennomføres.

Figur 5.2: Arealplanlegging på kommunalt nivå



I Norge har staten stor innflytelse på ressursforvaltningen generelt og arealforvaltningen spesielt. Staten disponerer en stor andel av norske arealressurser og har omfattende innflytelse på arealforvaltningen blant kommunale og private aktører. Den statlige innflytelsen skjer gjennom utøvelse av reguleringsmyndighet, som grunneier og som arealbruker og ved direkte og indirekte innflytelse gjennom regulering og markedspåvirkning. Rammeverkene for hvordan det statlige apparat utøver sine ulike roller i arealforvaltningen er derfor avgjørende for arealforvaltningens samlede kvalitet og dermed for en viktig del av verdiskapingen i Norge.

Organisatoriske virkemidler definerer eierskap og styringsevne, hvordan og om, staten utøver sin rolle i arealforvaltningen på en koordinert måte. Mangelen på statlig koordinering utgjør ofte en vesentlig hindring for rasjonell arealforvaltning på lokalt nivå. Verken den statlige organisering eller bruken av markedsinformasjon i statlig beslutningsfatning sikrer koordinert statlig atferd. Lokalisering av statlige sykehus, føringer for samordnet areal og transportplanlegging i lys av de statlige planretningslinjene for areal og mobilitet og byvekstavtalene for å styrke nullvekstmålet er eksempel på nettopp det. En rapport fra 2017 viste at 63 prosent av de statlige virksomhetene som ble flyttet eller etablert i perioden 2005-2016, var lokalisert i samsvar med de statlige retningslinjene for bolig, areal og transport (TØI 2017). Rapporten viser imidlertid at virksomhetene i mindre grad ble plassert i tråd med retningslinjene i den siste delen av perioden (2011-2016) sammenlignet med den første (2005-2010).

Gamle planer og høy bruk av dispensasjon

Tidligere sto det offentlige i det vesentlige for planlegging og gjennomføring i de fleste kommuner. I dag foregår plan og gjennomføring i et samspill mellom offentlig og privat sektor der det private spiller en avgjørende rolle for gjennomføringen. En gjennomgang av vedtatte detaljreguleringer i 2020 viste at 77 prosent var fremmet av private forslagsstillere (Rambøll & Samfunnsøkonomisk Analyse 2021). I det vesentlige legger kommunene de overordnede rammer, men har ulik organisering og engasjement knyttet til gjennomføringen. Samtidig har krav om å skille statens ulike roller (som eier, produsent og reguleringsmyndighet) ført til at statlige virksomheter har blitt spesialisert og fragmentert. Denne utviklingen har gitt koordineringsutfordringer og behov for bedre samordning både horisontalt og vertikalt i forvaltningsapparatet (Kalleberg 2013).

Kommuneplanens arealdel er et sentralt virkemiddel for å styre arealbruken og begrense nedbyggingen av natur. Arealdelen skal bygge på kommuneplanens samfunnsdel, og regulere hvordan de arealmessige behovene som samfunnsdelen utløser, skal håndteres. En statlig gjennomgang fra 2025 viser imidlertid at mange norske kommuner har gamle planer – over 100 kommuner har en arealdel som er ti år eller eldre (KDD 2025). Det er tydelige geografiske forskjeller: Kommuner i mer sentrale strøk har i størst grad oppdaterte samfunns- og arealplaner.

Alderen på kommuneplanene er vesentlig for å forstå kommunenes dispensasjonspraksis. En studie av utvalgte kommuner fra 2022 viste at 90 prosent av dispensasjonssøknadene ble innvilget, og at de fleste vedtakene var mangelfullt begrunnet (Holt & Winge & Multiconsult, 2022). Gamle planer og manglende rutiner for samordning mellom plan- og byggesaksavdelingene ble trukket fram som sentrale årsaker til denne praksisen. Studien peker også på at kommunene ofte vedtar for rigide planer, og at statens veileder for planlegging for spredt utbygging i LNFR-områder (KMD 2020) i for liten grad er kjent eller tatt i bruk.

Interkommunalt samarbeid og planlegging

Areal- og naturutfordringer krysser kommunegrenser. I tillegg til vertikal samhandling mellom lokalt, regionalt og statlig nivå, er det derfor også behov for horisontal samhandling mellom nabokommuner. Dette innebærer etablering av gode arenaer og robuste strukturer for regional samhandling og

samordning i arealplanleggingen. Det finnes mange og ulike grunner til at regionalt samarbeid i arealforvaltningen er viktig. Noen eksempler er:

Samarbeid for å redusere uheldig interkommunal konkurranse: Forskning, både internasjonalt og i Norge, viser at arealforvaltning er tett knyttet til lokale strategier for å tiltrekke innbyggere, arbeidsplasser og investeringer i konkurranse med andre kommuner (Krigsholm mfl. 2022; Tønnesen mfl. 2023). Slik konkurranse kan styrke private utviklere og investorers innflytelse og svekke den regulatoriske kontrollen over arealforvaltningen. Dette kan imidlertid motvirkes gjennom regionalt samarbeid basert på samhandling og tillit (Kang og Homsy 2020). Et eksempel er regionale planer for lokalisering av tjenester, arbeidsplasser og bygg, som i Hallingdal, der kommunene har hatt et felles mål om samarbeid om næringsutvikling og lokalisering av næringsvirksomhet (Hallingtinget 2021).

Samarbeid om forvaltning av særlig viktige og sårbare områder: I andre tilfeller er regionalt samarbeid nødvendig fordi et område som er delt mellom kommuner har særlig viktige verdier. Reinbeiteområder i fjellet som deles mellom to eller flere kommuner er ett eksempel. I tillegg til å være trekk- eller beiteområder kan disse også være attraktive områder for utbygging av fritidsboliger. I slike tilfeller vil regionalt samarbeid og utarbeiding av en felles interkommunal plan være hensiktsmessig. Regional plan for Norefjell-Reinsjøfjell, som omfatter områder i seks kommuner, illustrerer dette (Viken fylkeskommune 2020). Et annet eksempel er tilfeller der tettsteder og pendlingsmønstre for daglige arbeidsreiser i stor grad krysser kommunegrenser. Grenlandsområdet, hvor tettstedsområdene i Skien og Porsgrunn går over i hverandre, illustrerer dette.

Statlig pålegg om og intensivering av samarbeid: I plan- og bygningsloven (PBL) framgår det i kapittel 9 at staten kan anmode eller pålegge kommuner å inngå interkommunalt plansamarbeid når dette anses nødvendig for å ivareta hensyn og oppgaver som går utover den enkelte kommune. I praksis er interkommunale plansamarbeid likevel lite utbredt i Norge (Pedersen og Vinsand 2023). Bruk av økonomiske insentiver bør vurderes for å stimulere til samhandling mellom kommuner og redusere konkurranse. Regionale fordeler og nytteeffekter bør tillegges vekt ved utarbeiding av beslutningsgrunnlag for lokale vurderinger av arealbruksendringer.

Et eksempel på regionalt plansamarbeid er regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus (Akershus fylkeskommune/Oslo kommune 2015). Et viktig grep i denne planen er bruk av kvantifiserte mål og geografisk avgrensninger for utbyggingsområder. Slike mål og avgrensninger skiller Oslo/Akershus-planen fra andre regionale planer (se Virkemiddel 14 om bruk av slike avgrensninger og kvantifiserte mål). Den regionale planen for Oslo og Akershus bygger på et stortingsvedtak fra 2008 (Ot.prp. nr. 10, 2008-2009) som påla Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utarbeide en felles regional plan. I forarbeidet til denne regionale planen bidro staten i betydelig grad, både økonomisk og gjennom samarbeidsstrukturer, blant annet gjennom Plansamarbeidet. Her ble det utarbeidet en strategi for den regionale planen samt et kunnskapsgrunnlag som planen skulle bygge på. Et annet eksempel på statlige føringer for regionalt samarbeid finnes i Byvekstavtalene. Dette kommer særlig tydelig fram i Trondheimsområdet, der Trondheim kommune var eneste kommune i den første avtalen (da kalt Bymiljøavtale), før det etter statlige føringer ble etablert en interkommunal Byvekstavtale i 2019 (Tønnesen mfl. 2019). Virkemiddel 13 beskriver et forslag til sterkere integrering av natur og geografisk utvidelse av byvekstavtale-ordningen.

Samarbeid for å understøtte kompetanseutveksling og håndtering av kapasitetsutfordringer: Arealforvaltning innebærer komplekst arbeid som krever avveining av ulike hensyn og god innsikt i det formelle rammeverket. Det er en utfordring for kommunesektoren å etablere sterke fagmiljøer og å beholde nødvendig kompetanse over tid. En MENON-studie, basert på en nasjonal spørreundersøkelse, viser at dette går ut over kommunenes oppgaveløsning og kvaliteten på tjenestetilbudet til innbyggerne (MENON 2023). Studien viser videre at størrelsen på attraktive fagmiljøer i kommunal sektor øker med kommunestørrelse, og at kommuner med lavt innbyggertall har de største utfordringene med å etablere robuste og attraktive fagmiljøer. Lokal arealforvaltning var

i denne undersøkelsen ett av fagområdene som ble framhevet som særlig krevende. For å adressere kapasitetsutfordringer og understøtte kunnskapsutveksling er det etablert en rekke nettverk. Noen av disse involverer ulike typer aktører, som for eksempel samarbeidsnettverk for areal- og naturregnskap der KS, departementer, forskningsinstitusjoner, fylkeskommuner og kommuner deltar. Et annet eksempel er regionale planforum, som fungerer som dialogarenaer for kommuner og regionale myndigheter. Hit kan kommuneplaner, kommunedelplaner og større reguleringsplaner meldes inn for å få innspill fra fylkeskommunen og statlige fagetater. Et tredje eksempel er etablering av interkommunale plansamarbeid, som i Finnmark der Vestre Varanger plankontor er etablert for nabokommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana. Samarbeidet ble etablert i etterkant av en utredning som pekte på dette som en egnet måte å håndtere kommunenes utfordringer med å etablere fagmiljøer og holde det kommunale plansystemet oppdatert (Pedersen og Vinsand 2023).

5.3 Sektorinteresser og silotenkning

Norsk forvaltning står overfor en rekke utfordringer på ulike områder og nivåer. I DFØ (2025) er følgende utfordringer diskutert for å oppnå en mer effektiv forvaltning:

- Behov for effektivisering og vekt på produktivitet og gevinstrealisering
- Behov for nødvendige prioriteringer og gjennomføring av beslutningene som fattes
- Behov for styrket evne og vilje til omstilling og økt endringstakt

Hovedstrukturene og sektorinndelingen i norsk forvaltning har ligget fast i mange år. Fordeler med dette er blant annet at det er klare ansvars- og styringslinjer, så lenge endringer skjer innenfor den enkelte statsråds og sektors ansvarsområder. Ulemper er at sterke sektorer lett bidrar til silotenkning og at lojalitet knyttes mer til sektorinteresser enn til helheten og samfunnets beste totalt sett. Det utfordrer effektive og helhetlige løsninger på tvers av sektorer. Sektorbasert silotenkning, og et forvaltningssystem der ansvar og beslutningsmyndighet er fordelt mellom lokale, regionale og nasjonale nivå, gir et til dels uryddig samspill mellom offentlige og private aktører med ulike plikter og rettigheter.

Et hovedbudskap i Klimautvalget 2050s rapport er at arealressurser er knappe og at de ulike sektorene ikke nødvendigvis identifiserer eller problematiserer dette og istedenfor legger til grunn at ressursen er tilgjengelig (NOU 2023: 25). De anbefaler derfor at arealforvaltningen skal ta utgangspunkt i det såkalte UFF-prinsippet, som innebærer å 1. Unngå utbygging i naturlige områder og prioriter omdisponering av areal gjennom fortetting og transformasjon av allerede utbygde områder. 2) Flytt: Hvis ny arealbruk er uunngåelig, minimer omfanget og beskytt områder med høye karbonlagre (og viktige økosystemkomponenter, vår tilføyelse). 3) Forbedre: Siste utvei er å restaurere degraderte områder for å kompensere for arealbruk.

Med strammere ressursrammer og knapphet på areal og energi samt behov for styrket satsing på beredskap og omstilling til et lavutslippssamfunn, synes en sentral utfordring å være å få til mer nødvendige prioriteringer, på tvers av forvaltningsnivåer, departementsområder, virksomheter og over tid. Styring og prioriteringer i forvaltningen må være reell i den forstand at det også må signalisere hva og hvilke oppgaver forvaltningen skal eller kan gjøre mindre av når noe prioriteres (opp). Dette er en utfordring, ikke minst fordi det i de fleste tilfeller møter motstand fra sterke sektorinteresser og -organisasjoner som peker på nye eller andre utfordringer og målkonflikter, hvis oppgaver faller bort eller rolle- og ansvarsdeling endres. I tillegg forsterkes behovet for å sikre at beslutninger som fattes er bærekraftige og hensyntar både utviklingstrekk og behov fram i tid, og konsekvensene for hvordan de påvirker og/eller hindrer måloppnåelse på andre områder. Investeringer i dag kan ikke vurderes isolert fra drifts-, forvaltnings- og vedlikeholdsbehov, klimaeffekter og behov for natur og areal på lengre sikt.

5.4 Identifiserte spesielt relevante organisatoriske virkemidler

Vi vurderer virkemidlene listet under og beskrevet i detalj i virkemiddelkatalogen i Vedlegg C som særlig relevante som bidrag til å nå målsettingen i naturavtalen. Virkemidlene er gjennomførbare med potensielt stort bidrag til måloppnåelse.

- 12) Styrking av mandat til regional plan
- 13) Beslutningsprosesser på tvers av sektorer og myndighetsnivå
- 14) Aktiv bruk av UFF-pyramiden og tiltakshierarkiet
- 15) Tydeliggjøring av kommuners rammer for arealbruk i veiledere og retningslinjer
- 16) Sterkere integrering av natur, og geografisk utvidelse av Byvekstvtale-ordningen
- 17) Opprettholdelse og oppskalering av grønn grense og kvantifiserte mål i regionale planer

6 Virkemidler for involvering og tillitsbaserte prosesser

Vi drøfter og skisserer hvordan virkemidler for involvering og tillitsbaserte prosesser kan påvirke beslutninger om nedbygging av natur. Kapitlet beskriver hovedtrekk ved dagens praksis for medvirkning, drøfter tiltak som kan styrke kapasitet, kompetanse og arenaer for dialog og konfliktløsning, og vurderer hvordan slike virkemidler kan gi mer opplyste og legitime beslutninger om nedbygging av særlig viktige naturarealer.

6.1 Involvering og tillitsbaserte prosesser som statlig virkemiddel

Virkemidler for involvering og tillitsbaserte prosesser påvirker beslutninger ved å endre hvem som deltar i prosesser om arealbruk, hvordan de deltar, og hvilke muligheter de har til å påvirke utfallet. I forlengelsen av DFØs omtale av pedagogiske og organisatoriske virkemidler handler dette om prosessdesign: regler, retningslinjer, veiledning og støtteordninger som skal bidra til åpenhet, forutsigbarhet og reell medvirkning for berørte aktører.

I vår sammenheng omfatter virkemiddelkategorien både tiltak som stiller krav til medvirkning (for eksempel formelle krav til høring, konsultasjon og dokumentasjon av innspill), og tiltak som styrker forutsetningene for deltakelse (for eksempel veiledning, opplæring, prosess-støtte og finansiering av deltakelse). Den omfatter også etablering av faste arenaer for dialog og konfliktløsning i saker om arealbruk. Slik utforming av involveringsprosesser skal gi et bredere kunnskapsgrunnlag, tydeligere synliggjøring av interessekonflikter og høyere tillit til beslutningene, og dermed redusere risikoen for beslutninger som gir unødvendig nedbygging av særlig viktige naturarealer.

Medvirkning kan være et viktig redskap for å skape tillit til beslutningsprosesser. Medvirkning kan være et mål i seg selv som et ideal knyttet til lokalt selvstyre og medbestemmelse. I konteksten av denne rapporten er det viktig å tydeliggjøre at når vi foreslår virkemidler for involvering og tillitsbaserte prosesser så er det vanskelig å knytte dette direkte til et mål om redusert nedbygging. Målet er heller å styrke medvirkningsprosesser slik at man i større grad får belyst en sak fra flere sider og bidrar til forståelse av ulike interesser og verdier, og gjennom dette legge til rette for et mer inkluderende og helhetlig kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser.

Medvirkning er en viktig del av lokaldemokratiet og er lovpålagt i hht. plan og bygningsloven §5. Medvirkning skal sørge for borgernes deltagelse i planprosesser og legge til rette for at kunnskap og synspunkt fra berørte interesser skal komme frem i beslutningsprosesser, og er videre med på å underbygge åpenhet og forutsigbarhet som er viktige prinsipper for lovens formål. Lovbestemt medvirkning innebærer at kommunen skal legge til rette for tidlig og aktiv medvirkning i planprosesser, og påse at dette følges av offentlige organ og det private. Videre er høring og utlegging til offentlig ettersyn sentrale deler av en planprosess. For en rekke regionale og kommunale planer er også konsekvensutredning påkrevd for å beskrive og vurdere planenes virkninger for miljø og samfunn, der frambringning av nødvendig og oppdatert kunnskap er sentralt.

Loven gir dermed klare føringer for myndighetenes ansvar for at medvirkning finner sted, men er mindre konkret på kriterier for god medvirkning. På den annen side har kommunene stor grad av frihet når det gjelder omfang av og former for medvirkning i plan- og beslutningsprosesser (Ringholm og Nyseth 2018).

I saker som angår samiske rettigheter har myndighetene konsultasjonsplikt (Sameloven §4). Dette innebærer en plikt for alle forvaltningsnivå å konsultere Sametinget og andre samiske interesser i saker som angår dem. Konsultasjon skal foregå i god tro og med mål om å oppnå enighet, der prosess og tidsplan skal legge til rette for faktisk medvirkning.

Medvirkning kan forstås på ulike måter, og Amdam (2019) skiller mellom to hovedoppfatninger. Den ene er medvirkning som kunnskapsinnhenting for et resultat med størst mulig samfunnsnytte, der beslutningers legitimitet ligger i resultatet. En annen forståelse av medvirkning er mer normativ og prosessorientert, utfra tanken om at felles problemforståelse og problemløsning fører til økt handlingskapasitet, individuelt og kollektivt. Kjernen her er dialog, gjensidig avhengighet og tillit. Der den første oppfatningen gjerne knytter seg til hierarkiske nivåer av medvirkning gjennom økende grader av makt og påvirkning, illustreres den andre gjerne av en deltagelses- eller medvirkningsspiral for gjensidig læring.

6.2 Involvering for bedre kunnskapsgrunnlag

Naturmangfoldloven legger kunnskapsbasert forvaltning til grunn for offentlige beslutninger ved at de 'så langt det er rimelig' skal bygge på vitenskapelig kunnskap om naturmangfold og effekten av påvirkninger (§ 8). Videre ligger det i loven også klare føringer for vektlegging av erfaringsbasert kunnskap – eller «kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet». Ulike typer benevnelser brukes for slik kunnskap: erfaringsbasert kunnskap, tradisjonsbåret kunnskap, og tradisjonell kunnskap, og selv om disse begrepene i mange sammenhenger brukes om hverandre kan de også ha noe ulikt innhold. Tradisjonell kunnskap betegner systematisk, stedsspesifikk og kumulativ kunnskap som overføres mellom generasjoner gjennom levd erfaring, språk, muntlige tradisjoner og praktisk utøvelse (se Turi og Eira 2016).

Naturavtalen innebærer målsettinger om et kunnskapsgrunnlag som bidrar til «effektive og rettferdige styringsmåter, integrert og deltakende forvaltning av naturmangfold» der «urfolks og lokalsamfunns tradisjonelle kunnskap, innovasjon, praksis og teknologi bør anvendes utelukkende med deres frie og informerte forhåndssamtykke» (mål 21). Videre uttrykkes det målsettinger om å «sikre en fullverdig, likeverdig, inkluderende og effektiv representasjon og deltakelse, samt integrering av kjønnsperspektivet i beslutningsprosesser, og sikre at urfolk og lokalsamfunn, samtidig som deres kultur, rettigheter til land, territorier, ressurser og tradisjonelle kunnskap respekteres [...]» (mål 22). Gjennom Meld. St. 35 (2023-2024) har regjeringen fastsatt et mål om å opprettholde arbeidet med å sikre medvirkning i beslutningsprosesser, informasjonstilgang og tilgang til rettssystemet for alle grupper i befolkningen, og viderefører dagens ordning med konsultasjoner lovfestet i sameloven.

Kunnskapsgrunnlaget, og erfaringsbasert kunnskap som del av dette, er viktig for tillitsbaserte prosesser og helhetlig forvaltning. Selv om forpliktelsen til erfaringsbasert kunnskap er til stede i loven og i naturmeldingen, pekes det på manglende hensyntagen til og anerkjennelse av tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap i plan- og beslutningsprosesser, og i konsekvensutredninger. Med utgangspunkt i forståelsen av medvirkning som gjensidig læring foreslår vi i det følgende en styrking på flere sider:

Generelt: Naturmeldingen slår fast at det er en manglende systematisk oversikt over den erfaringsbaserte kunnskapen som finnes (Meld. St. 35 (2023-2024)). Tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap er muntlig og kontekstspesifikk som vanskeliggjør skriftlig og universell bruk. Denne kunnskapen lar seg vanskelig kartlegge, fremstille og formidle uten at det skjer i nær medvirkning av kunnskapsbærere.

For kunnskapsbærere: For de som skal involveres i medvirkningsprosesser er det utfordringer knyttet til manglende mulighet til å delta i høringsprosesser, og manglende kapasitet og ressurser. Dette kan dreie seg om tid til å delta på møter, ressurser til juridisk eller annen bistand, eller det kan handle om språklige ressurser til å delta. Det er også et behov for økt prosesskompetanse og økt forståelse for relevansen av medvirkning i ulike faser av prosessen (Johnsen 2016, Turi og Eira 2016).

For myndighetene/forvaltningen: Det er manglende forståelse for hva tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap er, og hvordan den kan dras nytte av i plan- og beslutningsprosesser. Der noen viser til manglende retningslinjer for hvordan tradisjonell kunnskap skal inkluderes i beslutningsprosesser (Turi og Eira 2016), har andre påvist mangel på synlighet og verdsetting av tradisjonell naturbruk (Brattland, Holmgaard og Sundsvold 2023). Slik kunnskap blir gjerne misforstått som anekdotisk i stedet for å bli anerkjent som systematisk og kontekstavhengig (Turi og Eira 2016). Det er også manglende prosesskompetanse i forvaltningen for å legge til rette for høringsprosesser som tar hensyn til manglende ressurser og kritiske tidsperioder for næringsdrift, språklig tilrettelegging og tolking, og annen tilrettelegging for god medvirkning. Behovet for å heve forvaltningens kompetanse er også anerkjent av regjeringen som i 2023 la frem en tiltakspakke for reindrift og energi som blant annet innebar å vurdere tiltak for «å heve kommunenes planleggingskapasitet og reindriffts kompetanse i det samiske reinbeiteområdet»⁷.

Spesifikt for det samiske: Det er et økende antall utviklingsprosjekter som påvirker naturgrunnlaget for samisk kultur, øker presset på naturen, og dermed konfliktnivået mellom ulike naturbrukere, og som fordrer medvirkning (konsultasjon, høring, klageadgang). I slike situasjoner er det asymmetri i ressurser og kompetanse, tilgang på informasjon og mulighet til å forberede seg i konsultasjonssaker. Utfordringene innebærer ulike, og parallelle, konsultasjonssaker som berører ett og samme reinbeitedistrikt, der det også er en mangel på helhetstenking der hvert prosjekt blir sett for seg og ikke i sammenheng. En annen kilde til manglende tillit til forvaltningen er organiserte representanter for nisjer av samisk naturbruk og næringsutøvelse som mangler tilgang på konsultasjoner. I en nylig publisert kartlegging av metodikk for vurdering av reindrift i konsekvensutredninger, på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet, vises det til manglende og for sen involvering av reindriften i plan- og utredningsprosesser, og at reindriften tradisjonskunnskap ikke blir tilstrekkelig hensyntatt (NIBIO 2025a). Holth & Winge (2025) viser også til at sen involvering i plan- og konsesjonsprosesser gjør at retten til reell medvirkning ikke er ivarettatt. I forslag til ny metodikk legger NIBIO vekt på å sikre at reindriften får aktiv medvirkning og at tradisjonskunnskapen inngår i alle fasene av utredningsarbeidet (NIBIO 2025b).

6.3 Identifiserte spesielt relevante involveringsvirkemidler

Vi vurderer virkemidlene listet under og beskrevet i detalj i virkemiddelkatalogen i Vedlegg C som særlig relevante som bidrag til å nå målsettingen i naturavtalen. Virkemidlene er gjennomførbare med potensielt stort bidrag til måloppnåelse.

- 18) Økt medvirkningskompetanse – lokale interessenter og rettighetshavere
- 19) Økt medvirkningskompetanse – forvaltning
- 20) Retningslinjer for tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap
- 21) Samisk referansegruppe for konsekvensutredninger

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tiltakspakke-for-reindrift-og-energi/id3019596/> [10.01.26].

7 Konklusjoner

Virkemidlene som er gjennomgått i kapitlene 3-6 og beskrevet i virkemiddelkatalogen i vedlegg C tar utgangspunkt i de fire hovedutfordringene som er beskrevet i kapittel 1: manglende prising og regulering av naturtap, manglende helhetlig strategisk planlegging av planmyndighetene, målkonflikter og manglende og fragmentert kunnskap. Til sammen vil de foreslåtte virkemidlene bidra til økt måloppnåelse om redusert nedbygging av særlig viktige naturarealer.

I det følgende drøfter vi først hvordan virkemidlene utfyller hverandre, i liten grad er substitutter og at enkelte virkemidler kan gjennomføres raskt innenfor eksisterende rammer, før vi avslutter med en diskusjon av behovet for prioritering, læring og justering over tid.

7.1 Flere av virkemidlene kan implementeres på kort sikt

I virkemiddelkatalogen (vedlegg C) viser vi konkrete virkemidler som bygger videre på etablerte ordninger og systemer. Mange av disse fremstår som lavhengende frukter som kan prøves ut eller skaleres opp på kort sikt. Noen virkemidler krever utredninger, nytt datagrunnlag eller omfattende lovarbeid før de kan innføres. Slike forberedelser kan startes på kort sikt, med eventuell virkemiddelimplementering på mellomlang eller lang sikt.

Virkemidlene adresserer ulike barrierer, og effekten av enkeltvirkemidler vil ofte avhenge av at andre virkemidler er på plass. Kunnskaps- og verktøytiltak øker presisjonen i planlegging og konsekvensutredninger, og gjør det mulig å målrette økonomiske, regulatoriske og organisatoriske virkemidler mot særlig viktige naturarealer. Organisatoriske virkemidler kan redusere fragmentert praksis ved å styrke samordning mellom sektorer og forvaltningsnivå, mens involveringsvirkemidler kan bidra til bedre informasjonsflyt, mer robuste avveieinger og lavere konfliktnivå.

Innen de økonomiske virkemidlene kan særlig videreutvikling av eksisterende tilskuddsordninger som Natursats bidra til å redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer på kort sikt. Naturavgift og utvidet ordning for frivillig vern kan ikke innføres på kort sikt, men vil etter vår vurdering være blant de mest målrettede virkemidlene en kan innføre.

Kunnskaps- og verktøytiltak kan også implementeres på kort sikt, og samtidig bidra til kunnskapsgrunnlag som tilrettelegger for innføring av andre virkemidler. Kartlegging kan gradvis bidra til bedre beslutningsgrunnlag på tvers av myndighetsnivå, og legge til rette for målretting av eksempelvis økonomiske virkemidler. Krav til rapportering kan innføres på mellomlang sikt.

De organisatoriske virkemidlene kan innføres på mellomlang sikt. Virkemidlene kan gjennomføres innenfor eksisterende styringslinjer, men krever tydelig prioritering både på lokalt og regionalt nivå: styrking og mer systematisk bruk av regionale planfora og andre samordningsarenaer, utvikling av felles fagmiljøer eller støttefunksjoner for små kommuner, og tydeligere forventninger til helhetlige vurderinger av natur, klima og andre samfunns mål i plan- og byggesaksprosesser. Slike grep krever ikke nødvendigvis lovendringer, men kan styres gjennom nasjonale forventninger, oppdrag til underliggende etater og mål- og resultatstyring.

Virkemidlene for involvering og tillitsbaserte prosesser kan stort sett innføres på relativt kort sikt. Virkemidlene omhandler mer medvirkning i arealsaker, prosess-støtte til kommuner med begrenset

kapasitet, og ordninger som gir påvirkede aktører reelle muligheter til å delta i beslutningsprosesser (for eksempel samiske rettighetshavere og lokale brukergrupper). Samlet kan dette gi et bredere kunnskapsgrunnlag, lavere konfliktnivå og mer legitime beslutninger om nedbygging av natur.

7.2 Behov for prioritering, læring og justering

Selv om de fleste virkemidlene prinsipielt kan innføres parallelt, vil det kunne være behov for prioritering. Noen virkemidler vil ha større potensial for effekt på kort sikt, mens andre først vil gi uttelling når kunnskapsgrunnlaget er bedre og styringssystemene er justert. Det er også usikkerhet om hvor sterke virkningene blir, hvordan aktørene tilpasser seg, og hvilke fordelingsvirkninger som oppstår.

Et viktig poeng i rapporten er derfor at virkemidlene bør innføres på en måte som gir rom for læring og justering. Det innebærer å:

- fase inn nye virkemidler gradvis og kombinere dem med klare evalueringsopplegg
- bruke forsøksordninger og piloter der det er stor usikkerhet om effekter eller gjennomførbarhet
- sikre at erfaringer fra kommuner og sektormyndigheter fanges opp og brukes til å videreutvikle virkemidlene over tid.

Det er blant annet viktig å hindre at virkemidlene får uønskede bieffekter, eller i verste fall virker mot sin hensikt. Et eksempel på dette er såkalte «spillover»-effekter, der streng arealpolitikk ett sted kan føre til økt nedbygging andre steder gjennom arealbrukslekkasjer (Meyfroidt mfl., 2022). Et annet eksempel på en uønsket effekt er at redusert nedbygging av natur fører til økt nedbygging av dyrket mark fordi utbyggingspresset flyttes mellom arealtypene.

Aktuelle virkemidler som er særlig godt egnet for gradvis innføring eller pilotering er:

- Utvidet ordning for frivillig vern
- Belønningsordning for utbygging på grå areal
- Styrking av mandat til regional plan
- Sterkere integrering av natur, og geografisk utvidelse av Byvekstavtale-ordningen
- Opprettholdelse og oppskalering av grønn grense og kvantifiserte mål i regionale planer

Virkemidler for bedre kunnskap og involvering vil kunne støtte oppom disse og andre virkemidler. Vi har altså ikke vurdert rent juridiske virkemidler i denne rapporten, men gir en overordnet drøfting i vedlegg A.

Kapitlene 1 og 2 viser det nasjonale målet for nedbygging av særlig viktige naturarealer ikke er tallfestet, og at datagrunnlaget ikke er tilstrekkelig til å måle måloppnåelse presist. Det taler for en føre-var-tilnærming, der virkemidler som åpenbart reduserer risikoen for tap av særlig viktig natur prioriteres, selv om effekten ikke fullt ut kan kvantifiseres på kort sikt. Parallelt bør arbeidet med naturregnskap, forbedret kartlegging og bedre registrering av nedbygging og restaurering videreutvikles, slik at virkemiddelbruken kan bli mer målrettet og etterprøvbart over tid.

Referanseliste

- Aarønæs, M.S., Grainger, M., Søgaaard, G., Jansson, U., de Wit, H., Lindemann, C., Schartau, A.K., Skarbøvik, E., Handberg, Ø., Lindhjem, H., Hansen, E.B., Langaas, S., Poste, A., Storaunet, K.O. & Bjelle, E. 2025a. Utvikling av framskrivinger og scenarioer for norsk natur. NINA Rapport nr. 2533.
- Aarønæs, M.S., Grainger, M., Handberg, Ø.N., Rød, J.K., Søgaaard, G., Skarbøvik, E., Rashidian, M., Lindemann, C., Sognnæs I. & Asplund, U.J. 2025b. Videreutvikling av metoder for framskrivinger og scenarioer for norsk natur. NINA Rapport nr. 2679.
- Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. 2015. Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Vedtatt desember 2015.
- Amdam, R. 2019. Strukturelle vilkår for medverking i kommunal planlegging og politikk under tre ulike styringssystem. Kart og Plan, 112(4).
- Arena for Journalism in Europe. 2025. Green to Grey – How Europe is squandering the little nature it has left.
- Artsdatabanken. 2021. Norsk rødliste for arter 2021.
- Bakkestuen, V., Erikstad, L., Magnussen, K., Lindhjem, H., Skrindo, A., Nybø, S. og Teien, K.T. 2022. Metode for avgrensning av areal som påvirkes av nedbygging av natur. Influensområder av nedbygging og inngrep. NINA Rapport nr. 1989.
- Borrás, S., Haakonsson, S., Hendriksen, C., Gerli, F., Poulsen, R. T., Pallesen, T., Somavilla Croxatto, L., Kugelberg, S., & Larsen, H. 2024. The transformative capacity of public sector organisations in sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 53, 100904.
- Brattland, C., Holmgaard, S. B., & Sundsvold, B. 2023. Kartlegging av høsting og utmarksbruk i Finnmark til bruk i planlegging og forvaltning. *Ottar*, 345, 17–26.
- Chakraborty, T. C., Venter, Z. S., Demuzere, M., Zhan, W., Gao, J., Zhao, L., & Qian, Y. 2024. Large disagreements in estimates of urban land across scales and their implications. *Nature Communications*, 15(1), 9165.
- DFØ. 2025. Utfordringsbildet i forvaltningen. DFØ-notat 2025:3.
- Hallingtinget. 2021. Strategisk plan for Hallingdal 2022 – 2025. Vedtatt i Hallingtinget 28. oktober 2021.
- Hegsvold, K., Christiansen, P. & Halse, A.H. 2023. Kostnadseffektivitet og måloppnåelse – en evaluering av byvekstavtaleordningen. TØI-rapport 1973/2023.
- Holth & Winge og Multiconsult. 2022. Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven. En analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner, samt forslag til tiltak.
- Holth & Winge AS (2025) Reindriftsinteresser i kommunale planprosesser og konsesjonsprosesser for vindkraftetableringer i Finnmark.
- IPBES. 2019. Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Bonn: IPBES sekretariat.
- Isaksson, K., & Eriksson, L. 2025. Transforming transport planning: On ‘strife’ as a starting point for change. I *Handbook of Transportation and Public Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Isaksson, K., Ryan, J. & Trygg, K. 2025. Chapter Two - Path dependence and transformative capacity in planning organizations. *Advances in Transport Policy and Planning*, 16.
- Iversen, E. K., K. Grimsrud, H. Lindhjem and S. Navrud. 2024. Mountains of trouble: Accounting for environmental costs of land-use change from tourism development. *Tourism Management* 102.

- Ivits, E., Orlitová, E., Milego, R., Maucha, G., Kosztra, B., Mancosu, E., Fons, J., Gregor, M., Löhnertz, M., & Hazeu, G. 2024. Twenty years of land accounts in Europe. *Land*, 13(9), 1350.
- Johnsen, K. I. 2016. Land-use conflicts between reindeer husbandry and mineral extraction in Finnmark, Norway: Contested rationalities and the politics of belonging. *Polar Geography*, 39(1), 58–79.
- Kalleberg, A. 2013. Styringsvirkemidler i fremtidens forvaltning. *Stat & styring*, 23(2).
- Kang, K-E., Homsy, G.C., 2020. Make me a better offer: developer threats and regional competition for land development projects. *Economic Development Quarterly*, 34(1), 21–30.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. 2025. Regionale utviklingstrekk 2025.
- Klima- og miljødepartementet. 2021. Rundskriv T-2/16 Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020. Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder. Veileder.
- Krigsholm, P., Puustinen, T., Falkenbach, H., 2022. Understanding Variation in Municipal Land Policy Strategies: an Empirical Typology, 103710. *Cities*.
- Kukulski-Kozieł, A. 2023. Buildable land overzoning. Have new planning regulations in Poland resolved the issue? *Land Use Policy*, 124, 106440.
- Lindhjem, H. og K. Magnussen 2015. Grunnlag for en nærmere utredning av en naturavgift. *Vista-rapport 2015/20*.
- Meld. St. 35 (2023–2024). Bærekraftig bruk og bevaring av natur. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 5 (2019–2020). Levende lokalsamfunn for fremtiden. *Distriktsmeldingen*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Menon. 2017. Hvor høy må en eventuell naturavgift være for å endre utbyggingsbeslutninger? En utredning gjennom 12 eksempelstudier. *Menon-publikasjon 76/2017*.
- Menon. 2021. Utredning av fremtidens miljødata. *Menon-publikasjon 153/2021*.
- Menon. 2022. Ståa i norske kommuner. *Menon-publikasjon 46/2022*.
- Menon. 2023. Størrelse teller. En kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge. *Menon-publikasjon 34/2023*.
- Menon. 2024. Tilskudd på etterskudd. *Menon-publikasjon 54/2024*.
- Menon. 2026. Finansieringsordninger for naturrestaurering: En internasjonal eksempelsamling med relevans for norsk forvaltning. *Miljødirektoratet-rapport nr. M-3117*.
- Menon & Ecofact. 2024. Store samferdselsprosjekters virkninger for natur og miljø. *Menon-publikasjon 41/2024*.
- Menon & Sweco. 2019. Kvalitet på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel. *Miljødirektoratet-rapport nr. M-1328*.
- Meyfroidt, P., de Bremond, A., Ryan, C. M., Archer, E., Aspinall, R., Chhabra, mfl. 2022. Ten facts about land systems for sustainability. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(7), e2109217118.
- Miljødirektoratet. 2022. Svar på oppdrag 1 om vurdering av funn i Evaplan og forslag til prioriterte tiltak. *Miljødirektoratet-rapport nr. M-2764*.
- Multiconsult. 2021. Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger. *Multiconsult-rapport 10220344*.
- Multiconsult, NINA og IFE. 2025. På lag med naturen og samfunnet: Utvikling av fremtidens energisystem.

- Nater, C., & Eriksen, E. 2025. Naturindeks for Norge 2025. Tilstand og utvikling for biologisk mangfold. NINA Temahefte 97.
- NIBIO. 2025a. Konsekvensutredning for reindrift. Kartlegging og vurdering av dagens metodikk og forslag til forbedringer. NIBIO Rapport, 11(179).
- NIBIO. 2025b. Forslag til metodikk for konsekvensutredninger ved planlagte tiltak i reinbeiteområder. NIBIO Rapport, 11(178).
- Nilsen, E. B., & Strand, O. 2017. Populasjonsdynamiske utfordringer knyttet til fragmentering av villreinfeltet. NINA Temahefte 70.
- NOU 1996: 9. Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2015: 15. Sett pris på miljøet. Rapport fra grønn skattekomisjon. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2004: 28. Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven). Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- NOU 2023:25. Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050. Klimautvalget 2050. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- OECD. 2022. OECD Environmental Performance Reviews: Norway 2022. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Olsson, J., Palkhanov, I., & Boge, B. 2025. Analyse av planlagt utbyggingsareal i Norge. Norkart-rapport N-4020/2025.
- Pedersen, E., & Vinsand, G. 2023. Regionalt plankontor i Vestre Varanger. NIVI Rapport 2023:1.
- Prop. 1 S (2025–2026) for budsjettåret 2026 under Klima- og miljødepartementet.
- Rambøll & Samfunnsøkonomisk analyse. 2021. En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging. Rapport utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Riksrevisjonen. 2018-2019. Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker. Dokument 3:7.
- Ringholm, T., & Nyseth, T. 2018. Medvirkning. I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (red.), Plan- og bygningsloven 2008. Fungerer loven etter intensjonene? Universitetsforlaget.
- Risvoll, C., Veland, S., Pavall, M., & Eilertsen, S. M. 2022. Tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap i reindriftens arealbrukskart. NF-rapport 10/2022. Nordlandsforskning.
- Rørholt, A. 2022. Arealreserver i kommuneplaner for bolig- og næringsbebyggelse. En kartbasert analyse. SSB-notat 2022/2. Statistisk sentralbyrå.
- Sametinget (2020). Sametingets planveileder (Sak SP 059/20).
- Sametinget. (2016). Nu guhká go mis leat eatnamat: Sametingsmelding om areal og miljø.
- Simensen, T., A'Campo, W., Atakan, A., Heggdal, J. E., Aune-Lundberg, L., Vagnildhaug, A., Kristensen, Ø., & Lindaas, G. O. 2023. Planlagt utbyggingsareal i Norge. Identifisering av mulig framtidig utbyggingsareal i kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven. NINA-rapport nr. 2310.
- Simensen, T., Skrindo, A. B., Kolstad, A., Stange, E. & Czúcz, B. 2024. Naturregnskap på prosjektnivå. En sammenligning mellom metoder for naturregnskap i fin skala og tradisjonelle miljøkonsekvensutredninger som kunnskapsgrunnlag for utbygging av fornybar energi NINA Rapport nr. 2329.
- Simensen, T., Rød, J. K., Spielhofer, R., & Venter, Z. 2025. Samlet utbyggingsareal i Kommune-Norge: Historisk utvikling og framtidige scenarioer, 2000–2050. Kart og Plan, 118(2), 104–123.
- SINTEF, Agraff Arkitektur & Nord Universitet. 2025. Fortetting og transformasjon. Planlegging for mer effektiv arealbruk. SINTEF Fag nr. 112.

- Statens vegvesen. 2024. Naturregnskap i veiprosjekter – delrapport 1: Premisser, mangler og vurdering av eksisterende systemer.
- Statens vegvesen. 2025. Beskrivelse av transportmodeller (RTM, ADV og Effekt) og notat om metodeutvikling i byutredningen.
- Stjernström, O. A., Junker, E., & Thorsen, H. W. E. 2023. The private in the public: The case of Norwegian private zoning plans. *Land Use Policy*, 127.
- Tennøy, A, Hanssen, G. S, Leknes, E (2022). Arealdimensjonen i byvekstavtaler: Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren. TØI-rapport 1906/2022.
- Tønnesen, A., Krogstad, J. R., & Christiansen, P. 2019. National goals and tools to fulfil them: A study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility. *Transport Policy*, 81, 35–44.
- Tønnesen, A., Guillen-Royo, M & Hoff, S. C. (2023) The integration of nature conservation in land-use management practices in rural municipalities: A case study of four rural municipalities in Norway. *Journal of Rural Studies* 101(5):103066
- Turi, J. M., & Eira, N. I. 2016. Bruk av tradisjonell kunnskap i miljø- og arealforvaltning i Norge. I *Perspektiver til fremtidig areal- og miljøpolitikk i Sápmi*. Sametinget.
- TØI. 2017. Statlig lokalisering – hvor og hvorfor? TØI-rapport 1576/2017.
- Viken fylkeskommune 2021. Regional plan for Norefjell-Reinsjøfjell 2020-2035. Vedtatt 19.09.2020, revidert 07.09.2021.

Vedlegg A: Særlige viktige naturarealer

Særlig viktige naturarealer inkluderer naturarealer som utløser innsigelsesrett, i henhold til Miljøforvaltningens innsigelsespraksis (T-2/16). Tabellen viser en oversikt over hvilke type naturarealer som inngår i T-2/16, og tilknyttet datasett som brukes i forvaltningen.

Tabell A.1: Naturområder definert i T-2/16 kapittel 3.6, som medfører innsigelse.

Areal	Opphav	Offentlige data	Datakvalitet
Verneområder			
Naturverneområder	Naturmangfoldloven kapittel V, jmfør § 77	Naturvernområder	Svært god
Foreslåtte verneområder	Meldt oppstart av verneprosess, jmfør naturmangfoldloven 42	Naturvernområder - Foreslåtte	Svært god
Naturtyper			
Utvalgte naturtyper	Naturmangfoldloven § 52 Kartlagt etter Miljødirektoratets instruks (Slåttemark, Slåttemyr, hule eiker, Kalklindeskog, Kalksjøer, Kystlynghei, Åpen kalkmark og Olivinskog)	Nasjonal rødliste for naturtyper Naturtyper - verdsatte	Kartleggingen er ikke heldekkende. Kan være svært varierende kvalitet i kartet.
Truede naturtyper (CR-Kritisk truet, EN-Sterkt truet og VU-Sårbar) i henhold til nasjonal rødliste for naturtyper	Kartlagt etter Miljødirektoratets instruks		
Nær truede naturtyper	Nasjonal rødliste for naturtyper Miljødirektoratets instruks		
A-lokaliteter av naturtyper	Kartlagt etter DN-håndbok 13	Naturtyper på land og i ferskvann	Kan være svært varierende kvalitet i kartet
A/B-lokaliteter i marint områder	Kartlagt etter DN-håndbok 19	Marine naturtyper	Kan være svært varierende kvalitet i kartet
Naturtyper med sentral økosystemfunksjon	Kartlagt etter Miljødirektoratets instruks	Naturtyper - verdsatte	Kartleggingen er ikke heldekkende. Kan være svært varierende kvalitet i kartet
Spesielt dårlig kartlagte naturtyper	Kartlagt etter Miljødirektoratets instruks	Naturtyper - verdsatte	Kartleggingen er ikke heldekkende. Kan være svært varierende kvalitet i kartet

Areal	Opphav	Offentlige data	Datakvalitet
Arter			
Truede arter (CR-Kritisk truet, EN-Sterkt truet og VU-Sårbar) og deres leveområder	Gjeldende Norsk rødliste for arter	Rødliste arter Arter funksjonsområder ⁸	Basert på Citizen science. Det må tas hensyn til ulike systematiske skjevheter i dataene.
Prioriterte arter og funksjonsområder	Naturmangfoldloven § 23	Arter funksjonsområder ¹ Arter av nasjonal forvaltningsinteresse ¹ à « <i>Prioriterte arter</i> »	Ikke alle arter, bare prioriterte arter
Fredete arter		Arter av nasjonal forvaltningsinteresse à « <i>Fredete arter område</i> »	Forekomst-data (ukjent dekningsgrad)
Spesielle økologiske former av arter		Arter av nasjonal forvaltningsinteresse à spesielle økologiske former	Forekomst-data (ukjent dekningsgrad)
Arter som er spesielt hensynskrevende		Arter av nasjonal forvaltningsinteresse à Andere_spes_hensynskre_arter	Forekomst-data (ukjent dekningsgrad)
Økologiske funksjonsområder for fisk og andre ferskvannsorganismer	Lakse- og innlandsfiskloven § 7 første ledd	Nasjonale laksefjorder - Kartkatalogen	God
Laksevassdrag og laksefjorder	St.prp. nr. 32 (2006-2007)	Anadrome laksefisk - Strekninger - Kartkatalogen	God
Viktige funksjonsområder for villrein	Innst. 374 S (2023–2024), Meld. St. 18 (2023–2024)	Villreinområder - Kartkatalogen	God
Sammenhengende naturområder med urørt preg			
			Ikke definert og operasjonalisert kartlag
Geologisk mangfold			
Geologisk arv (<i>verdi for opplevelse, undervisning og/eller vitenskap</i>)		Geosted	Ikke komplett / geosteder har middels kvalitet ⁹
Geologisk variasjon (<i>avgrenset område med en bestemt geologisk sammensetning</i>)		Geotoper	Bare kartlagt for rødliste naturtyper

⁸ Datasett «funksjonsområder» viser prioriterte arter og rødlistearter)

⁹ NGU jobber med en kampanje for å heve kvaliteten både på dekning og innhold (2022-2026)

Vedlegg B: Kort om juridiske virkemidler

Overordnet om juridiske virkemidler

Med juridiske virkemidler siktes det i første rekke til pliktregler (forbud og påbud) samt kompetanseregler som gir forvaltningen hjemmel til å treffe vedtak med virkning for private rettssubjekter. Lovgivningen brukes også for å styre prosesser som resulterer i vedtak om hvordan arealene skal disponeres, herunder til å stille rettslige krav til kunnskapsgrunnlaget i slike prosesser (saksbehandlingsregler som f.eks. KU-regelverket).

Lovregulering er ofte nødvendig for å sette andre typer av virkemidler ut i live. Enkelte virkemidler som er omtalt i kapitler 3-6 må etter legalitetsprinsippet ha hjemmel i formell lov. Eksempler er innføring av avgiftsplikt overfor borgerne eller plikt for private til å dekke kostnader ved naturrestaurering som kompensasjon for naturtap (se Tekstboks 3.2). Lovgivningen brukes også for å organisere offentlige forvaltningen (f.eks. kommuneloven) og til å fordele kompetanse til å treffe forskjellige typer av vedtak på miljø- og arealforvaltningsrettens område til ulike myndigheter på statlig, kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Et kjennetegn med de offentligrettslige lovene på areal- og miljørettens område er at de er utpregede fullmaktslover, som gir forvaltningen hjemmel til å treffe ulike typer av vedtak med rettslig virkning overfor borgerne. Slike vedtak kan på den ene siden gå ut på å tildele noen et gode, for eksempel en konsesjon, en byggetillatelse eller en dispensasjon. På den andre siden kan slike vedtak innebære at det gis et pålegg eller foretas et inngrep i borgernes rettigheter, for eksempel gjennom et vernevedtak.

Mer aktiv bruk av virkemidlene i naturmangfoldloven

Statens viktigste rettslige virkemidler for aktivt å bevare natur, og dermed forhindre nedbygging av særlig viktig natur, er vernevedtak etter naturmangfoldlovens regler. Et vernevedtak innebærer først og fremst rådighetsbegrensninger for grunneiere og rettighetshavere. Det vil samtidig begrense muligheten til å realisere utbyggingsprosjekter og tiltak som kommunene eller andre statlige myndigheter kan legge til rette for gjennom reguleringsplaner eller konsesjonsvedtak. Naturmangfoldlovens hjemler for områdevern, prioriterte arter og utvalgte naturtyper har til formål å sikre ivaretagelse av særlig viktig naturmangfold før konflikter oppstår. Når det kommer til vernets rettsvirkninger, skiller likevel utvalgte naturtyper seg fra prioriterte arter og områdevern. Det at en naturtype ved forskrift har fått status som «utvalgt naturtype» innebærer ikke et forbud mot tiltak og arealbruk som kan forringe naturtypen. Ved utøving av offentlig myndighet skal det likevel «tas særskilt hensyn til» forekomster av en utvalgt naturtype slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand unngås. Naturmangfoldlovens bestemmelser om betydningen av at naturtyper utpekes som «utvalgt» ved forskrift, ble vedtatt med et annet innhold enn det Biomangfoldlovutvalget foreslo i NOU (2004: 28).

Endringer i virkemidlet kan være mer aktiv bruk av statens virkemidler for bevaring og vern etter naturmangfoldloven, og å styrke utvalgte naturtypers rettsvern i møte med utbyggingstiltak:

- Ved forskrift utpeke flere naturtyper som «utvalgte naturtyper» eller flere arter som «prioriterte arter»
- Vurdere om rettsvernet til utvalgte naturtyper bør styrkes i tråd med f.eks. Biomangfoldlovutvalgets forslag (NOU 2004: 28)

Endringer i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven gir som det klare utgangspunkt kommunene et svært vidt rettslig handlingsrom til å unngå og begrense tap av særlig viktig natur i arealplanleggingen. Kommunene står fritt til ikke å avsette arealer til utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel, og ingen har rettskrav på at

kommunen vedtar en reguleringsplan for utbyggingsformål. Det er også få rettslige begrensninger i kommunenes handlingsrom når det gjelder beslutninger om hvor utbyggingstiltak skal lokaliseres, og loven gir en rekke hjemler for planbestemmelser som kan sikre at inngrep i særlig viktig natur unngås.

På plan- og bygningslovens område, handler det mer om insentiver og politisk vilje til å bruke det rettslige handlingsrommet til å ivareta særlig viktig natur, enn «manglende hjemmelsgrunnlag». Bruk av det rettslige handlingsrommet til å ivareta natur i arealplanlegging, er også betinget av at kommunene har kunnskap om hvilke naturverdier som befinner seg innenfor områder som vurderes avsatt til utbyggingsformål (om verktøy for å sikre kunnskap i planprosesser, se kapittel 6 nedenfor). Reguleringsplaner for utbyggingsformål har etter dagens lov heller ingen «utløpsdato». Jo eldre plangrunnlaget er, jo større er risikoen for at planen ikke bygger på et oppdatert kunnskapsgrunnlag om blant annet særlig viktige naturverdier.

Plan- og bygningsloven § 12-4 inneholdt tidligere en bestemmelse om at bygge- og anleggstiltak som var hjemlet i detaljregulering basert på et privat planforslag, måtte påbegynnes innen fem år etter at planen var vedtatt. Bestemmelsen ble opphevet i 2014 og erstattet av någjeldende § 12-4 femte ledd som krever oppdatert kunnskap ved gjennomføring av planer eldre enn 10 år, og som eventuelt kan følges opp med å nedlegge midlertidig forbud.

For å sikre at arealer ikke omdisponeres til utbyggingsformål med grunnlag i gamle planer som ofte bygger på et utdatert kunnskapsgrunnlag om særlig viktige naturverdier, kan et tiltak være å vurdere om en bør innføre et krav om at planer eldre enn ti år ikke gir grunnlag for behandling av byggesak uten at kommunen, etter høring, har videreført planen for en ny tiårsperiode. Sett i sammenheng med dagens bestemmelse i pbl. § 12-4 femte ledd, som krever oppdatert kunnskap ved gjennomføring av planer eldre enn 10 år, vil en slik lovendring innebære at kommunene også må ta stilling til om planen skal videreføres, endres eller oppheves. Slike vedtak vil trolig i stor grad kunne skje etter forenklet prosess (se pbl. § 12-14 andre til fjerde ledd):

- Vurdere å innføre et krav om at reguleringsplaner eldre enn ti år, ikke gir grunnlag for behandling av byggesak uten at kommunen, etter høring, har truffet et vedtak som enten viderefører, opphever eller endrer planen.

En slik lovendring vil sikre medvirkning fra borgerne og interesseorganisasjoner når en står overfor nedbygging av natur på grunnlag av en gammel plan. Ettersom kommunene må treffe et nytt vedtak, vil i tillegg kontrollmulighetene innenfor plansystemet bli reaktivert, i den forstand at andre myndigheter kan varsle innsigelse dersom en kommune viderefører en eldre plan uten tilstrekkelig kunnskap, eller dersom planen kan få negative virkninger for særlig viktig naturmangfold. Et krav om at planer eldre enn ti år, ikke gir grunnlag for behandling av byggesak uten at kommunen har videreført planen for en ny tiårsperiode, harmoniserer med plan- og bygningslovens tidsbegrensning for å treffe ekspropriasjonsvedtak til gjennomføring av reguleringsplaner.

Vedlegg C: Virkemiddelkatalog

C.1 Oversikt over virkemidler som følger i resten av katalogen.

#	Virkemiddel	Type	Kort beskrivelse
1	Utvidet ordning for frivillig vern	Økonomisk	Kompensasjonsordning der grunneiere får betaling for å verne naturområder, etter modell av dagens ordning for frivillig vern av skog.
2	Naturavgift per m ² nedbygd natur	Økonomisk	Avgift med fast sats per m ² nedbygd natur, lagt tett på beslutningen om nedbygging med tiltakshaver som avgiftspliktig.
3	Naturavgift per m ² nedbygd areal som omfatter særlig viktig natur	Økonomisk	Som naturavgiften i nr. 2, men rettet spesielt mot nedbygging som berører særlig viktige naturarealer, med høyere pris på arealbruk i slike områder.
4	Styrking av Natursats	Økonomisk	Økt og mer langsiktig tilskuddsordning der kommuner kan søke om midler til tiltak som ivaretar og forbedrer naturmangfold.
5	Belønningsordning for utbygging på grå areal	Økonomisk	Økonomisk belønning til aktører som velger å ta i bruk grått areal i stedet for å bygge ned natur.
6	Økt kunnskap om særlig viktige naturarealer	Kunnskap/ verktøy	Sammenstille og formidle til kommuner og planleggere kunnskap om status på særlig viktige naturarealer innen kommunen.
7	Kompetanseøkning i kommunene	Kunnskap/ verktøy	Kompetanseløft for kommunene med fylkeskommunene som kunnskapsformidler
8	Følgforskning om konsekvensutredning	Kunnskap/ verktøy	Følgeforskningsprogram som sammenstiller, vurderer og foreslår faglig utvikling av konsekvensutredningsregimet og konsekvensutredninger.
9	Kartbasert kunnskap om grå areal	Kunnskap/ verktøy	Kartlegging som gir kommunen oversikt over grå arealer, arealdekke, eiendomsforhold og potensial for transformasjon til annen bruk.
10	Kartlegging av drivere for og barrierer mot bruk av grå areal	Kunnskap/ verktøy	Kunnskap om hvilke drivere og barrierer som påvirker bruk og transformasjon av grå arealer.
11	Krav til rapportering av naturpåvirkning	Kunnskap/ verktøy	Inkludering av naturinngrep i bedrifters bærekraftsrapportering, slik at arealbruk og naturtap systematisk blir målt, dokumentert og fulgt opp.
12	Styrking av mandat til regional plan	Organisering	Tiltak som styrker koblingen mellom ulike planleggingsnivåer, statlige planretningslinjer og plan- og bygningsloven. Interkommunale plankontor kan stimulere til samhandling mellom kommuner.
13	Beslutningsprosesser på tvers av sektorer og myndighetsnivå	Organisering	Styrke helhetlige vurderinger og tverrsektorielt samarbeid i areal- og transportplanlegging.
14	Aktiv bruk av UFF-pyramiden og tiltakshierarkiet	Organisering	Tiltak for å unngå at dagens beslutninger låser arealbruk og hindrer bedre løsninger og rettferdig omstilling for framtidige generasjoner.
15	Tydeliggjøring av kommuners rammer for arealbruk i veiledere og retningslinjer	Organisering	Klargjøre rammer og ansvar for kommunenes arealbruk, slik at lokal arealpolitikk bedre samsvarer med nasjonale mål for klima og natur. Forsterke det regionale plannivået.
16	Sterkere integrering av natur, og geografisk utvidelse av Byvekstavtale-ordningen	Organisering	Videreutvikling og geografisk utvidelse av byvekstavtalene med sterkere vekt på arealbruk og naturhensyn, i lys av nullvekstmålet.
17	Opprettholdelse og oppskalering av grønn grense og kvantifiserte mål i regionale planer	Organisering	Videreføre og styrke regionale planer med «grønn grense» og kvantitative mål for arealbruk, og bruke dem mer aktivt i oppfølging og gjennomføring.
18	Økt medvirkningskompetanse – lokale interessenter og rettighetshavere	Involvering	Kompetanseheving og støtte som gjør lokale interessenter og rettighetshavere bedre i stand til å delta i hørings- og planprosesser.
19	Økt medvirkningskompetanse – forvaltning	Involvering	Kompetanseheving i forvaltningen om bevaring, dokumentasjon og formidling av tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap, samt tilrettelegging for god medvirkning.
20	Retningslinjer for tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap	Involvering	Forpliktende retningslinjer for hvordan tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap skal inkluderes i utrednings- og planleggingsprosesser.
21	Samisk referansegruppe for KU	Involvering	Etablering av samisk referansegruppe for kvalitetssikring av kunnskapsgrunnlaget i konsekvensutredninger.

C.2 Økonomiske virkemidler



1. Utvidet ordning for frivillig vern

Kort beskrivelse	Grunneiere tilbys kompensasjon for å verne naturområder, tilsvarende eksisterende ordning for skog: Miljødirektoratet og Statsforvalteren forvalter i dag en ordning for frivillig vern av skog, hvor skogeiere kan tilby areal for vern og dersom det avdekkes naturverdier i arealene, vedtas vern og grunneier kompenseres. Et gjennomsnittlig erfaringstall for kompensasjon er ca. 3300 2025-kr/dekar (Kyrkjeeide mfl. 2022).
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Grunneiere beslutter å verne egne arealer.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Tiltaket øker verdien for grunneier av å sette av arealet for natur, framfor utbygging eller salg til utbygging.
Påvirkede aktører	Grunneier: får en alternativ økonomisk gevinst (kompensasjon) til økonomisk utnytting av arealet. Staten: betaler kompensasjon.
Eierskap og implementering	Miljødirektoratet og Statsforvalter forvalter eksisterende ordning. Vernevedtak gjøres av Klima- og miljødepartementet og Kongen i statsråd. Utvidet ordning fordrer økt bevilgning til ordningen på Statsbudsjettet, endring i ordningen av Klima- og miljødepartementet, og mulig ny instruks for kartlegging og fastsetting av kompensasjon.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Hvert vernevedtak fordrer kartlegging og undersøkelse i arealene. Administrative kostnader er trolig begrenset.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Siden vernevedtak fordrer kartlegging og registrering av naturverdier kan ordningen målrettes mot særlig viktig natur. Ordningen baserer seg imidlertid på frivillighet. Desto større midler avsatt til kompensasjon, desto større områder kan vernes, eventuelt høyere kompensasjon kan tilbys for å sikre de mest verdifulle områdene.
Potensial for skalering	Ordningen kan piloteres og/eller utvides gradvis, eksempelvis innledningsvis avgrenset geografisk eller per type areal. Ordningen kan også skaleres etter størrelse på kompensasjon.
Er effektene målbare?	Ja. Vernevedtaket registreres med omfang og begrunnelse, inkl. naturverdier i arealet. Det er potensielt utfordrende å vurdere effekt oppimot nullalternativet: om grunneier ville solgt eller selv bygget ut arealet uten ordningen, eller om området ikke ville blitt bygget ut.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Lav. Trolig begrenset behov for mer informasjon. Tiltaket er relativt enkelt å administrere og gjennomføre.
Tidligere erfaringer/utredninger	Evaluerings av eksisterende ordning av Framstad mfl. (2017) .

2. Naturavgift per m² nedbygd natur

Kort beskrivelse	Naturavgift med fast sats per m ² nedbygd natur. Avgiften legges så nær som mulig beslutningen om nedbygging, f.eks. reguleringsplan som åpner for utbygging, ved dispensasjon fra gjeldende plan, eller ved rammetillatelse av byggesaken, med tiltakshaver som avgiftspliktig.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Økte kostnader for nedbygging av natur gir redusert etterspørsel etter nye arealer, antallet utbygginger reduseres. Økte kostnader gir insentiver til mer arealeffektive utbygginger, og økt bruk av grå arealer og andre ikke-naturarealer som ikke kvalifiserer for naturavgift.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Prisen på bruk av naturarealer reflekterer ikke de eksterne kostnadene for samfunnet ved utbyggingen. For lav pris er et stimuli til utbygging/barriere mot ivaretagelse av natur. Naturavgiften bør reflektere de eksterne kostnadene knyttet til naturverdier, friluftsliv og andre økosystemtjenester.
Påvirkede aktører	Den avgiftspliktige, som kan være tiltakshaver eller annen representant for utbygger. Grunneier, ved at mindre etterspørselen etter arealer går ned. Høyere priser øker tomtekostnadene ved videresalg av bygg, eksempelvis på bolig- eller hyttekjøper. Skatteprovenyet går via staten til det generelle budsjettet, eller til øremerkede støtteordninger.
Eierskap og implementering	Avgiften anbefales å være nasjonal. Da vil den innføres av Finansdepartementet, som kan være naturlig forvalter av avgiften.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Det vil være behov for fastsettelse av satser som mest mulig presist prissetter de eksterne kostnadene av bruken av naturarealene.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Effekten er avhengig av avgiftsnivå. Jo høyere avgift, jo større effekt.
Potensial for skalering	Avgiften bør innføres nasjonalt for å redusere utilsiktede tilpasninger mellom kommuner. Avgiftsnivået bør være er skalerbart etter verdi på arealet.
Er effektene målbare?	Krevende å måle presist, men en kan gjennomføre sammenligne før og etter innføring, evt. også sammenlignet med andre land («diff-in-diff»).
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Det er nødvendig å utrede og beslutte avgiftssatser. Avgiftsnivået kan enten bestemmes av kostnaden av nedbygging, særlig i form at tapte økosystemtjenester, eller for å nå satte naturmål (ala slik karbonprisbanene settes).
Tidligere erfaringer/utredninger	Utredet og foreslått i flere kommisjoner og utvalg (NOU 1996:9 ; NOU 2015:15 ; NOU 2022:20 ; NOU 2023:25). Se også Menon (2018) .

3. Naturavgift per m² nedbygd areal som omfatter særlig viktig natur

Kort beskrivelse	Naturavgift med fast sats per m ² nedbygd natur som inkluderer særlig viktige naturarealer. Avgiften legges så nær som mulig beslutningen om nedbygging, f.eks. regulerings-plan som åpner for utbygging, ved dispensasjon fra gjeldende plan, eller ved rammetillatelse av byggesaken, med tiltakshaver som avgiftspliktig.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Økte priser for nedbygging av natur gir redusert etterspørsel etter nye arealer, fordi antallet utbygginger reduseres, utbyggingene arealeffektiviseres eller fordi en i større grad benytter eksisterende eller grå arealer.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Prisen på bruk av naturarealer reflekterer ikke de eksterne kostnadene for samfunnet ved utbyggingen. For lav pris er et stimuli til utbygging/barriere mot ivaretagelse av natur. Naturavgiften bør reflektere de eksterne kostnadene knyttet til naturverdier, friluftsliv og andre økosystemtjenester.
Påvirkede aktører	Den avgiftspliktige, som kan være tiltakshaver eller annen representant for utbygger. Grunneier, ved at mindre etterspørselen etter arealer går ned. Høyere priser øker tomtekostnadene ved videresalg av bygg, eksempelvis på bolig- eller hyttekjøper. Skatteprovenyet går via staten til det generelle budsjettet, eller til øremerkede støtteordninger.
Eierskap og implementering	Avgiften vil trolig måtte være nasjonal og dermed innføres av Finansdepartementet, som trolig vil være naturlig forvalter av avgiften.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Forslaget forutsetter naturkartlegging av høy kvalitet, slik at kostnadene vil være mer omfattende enn en generell naturavgift.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Høy treffsikkerhet for særlig viktig natur, avhengig av avgiftsnivå.
Potensial for skalering	Avgiften bør trolig innføres nasjonalt for å redusere utilsiktede tilpasninger og effekter mellom kommuner, men avgiftsnivået er skalerbart.
Er effektene målbare?	Krevende å måle presist, men en kan gjennomføre sammenligne før og etter innføring, evt. også sammenlignet med andre land («diff-in-diff»).
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Nødvendig med utredning og beslutning av avgiftssatser. Avgiftsnivået kan enten bestemmes av kostnaden av nedbygging, særlig i form at tapte økosystem-tjenester, eller for å nå satte naturmål (ala slik karbonprisbanene settes).
Tidligere erfaringer/utredninger	Utredet og foreslått i flere kommisjoner og utvalg (NOU 1996:9 ; NOU 2015:15 ; NOU 2022:20 ; NOU 2023:25). Se også Menon (2018) .

4. Styrking av Natursats

Kort beskrivelse	Natursats er en statlig tilskuddsordning der kommuner, fylkeskommuner og Longyearbyen lokalstyre kan søke midler til tiltak som ivaretar naturmangfold. I 2025 var det satt av 118 mill. kroner, nesten dobbelt så mye som i 2024 da rammen var 53 mill. For 2026 er potten 114 mill. kroner. Dersom ordningen viser seg å være effektiv for å redusere tap av natur, bør det vurderes å øke bevilgningene og gjøre ordningen mer langsiktig.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Det kan søkes om støtte til å lage eller revidere kommunedelplaner for naturmangfold, inkludert planvask. I tillegg kan det gis støtte til lokale tiltak som kartlegging av natur, planlegging og gjennomføring av forbedringstiltak og informasjonstiltak. Ordningen skal være en lavterskelmulighet for kommuner og fylkeskommuner til å arbeide med planer, kunnskapsgrunnlag og tiltak for å hindre naturtap, forbedre naturtilstanden og styrke arbeidet med naturmangfold.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Tiltakene muliggjør og gir kommunesektoren insentiver til å gjennomføre tiltak og planvask.
Påvirkede aktører	Kommuner og kommunenes innbyggere.
Eierskap og implementering	Kommuner, fylkeskommuner og Longyearbyen Lokalstyre.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Mottakere får støtte til å gjennomføre tiltak og planarbeid, og kan kjøpe tjenester som reduserer administrativ belastning. Det vil likevel være noe administrativt arbeid knyttet til søknad og gjennomføring. Det kreves ingen egenandel fra dem som mottar støtte.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Potensielt stor effekt, avhengig av i hvilken grad tiltakene treffer særlig viktig natur.
Potensial for skalering	Bevilgningene kan økes etter behov.
Er effektene målbare?	Ordningen har økonomirapportering, men ikke krav om effektmåling. Noen av tiltakene er ikke egnet for effektmåling.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Som beskrevet over er det ingen krav om egenandel, noe som gjør ordningen mer tilgjengelig for kommuner med svak kommuneøkonomi og mangel på administrativ kapasitet. Likevel viser erfaringer at distriktskommuner i mindre grad søker på slike statlige ordninger enn mer sentrale kommuner. Dette kom frem i en gjennomgang i Meld. St. 5 (2019–2020) .
Tidligere erfaringer/utredninger	En studie av Klimasats (støtteordning for utslippsreduksjon og omstilling til lavutslippssamfunnet) viste at ordningen bidro til bredere prosesser og et bedre kunnskapsgrunnlag enn det kommunene normalt ville hatt innenfor sine egne budsjetter. Studien fremhevet også betydningen av nettverksbygging og kunnskapsdeling mellom kommuner og fylkeskommuner som hadde fått støtte, og de som var i ferd med å søke.

5. Belønningsordning for utbygging på grå areal

Kort beskrivelse	Subsidier til utbygging på grå arealer er et virkemiddel for å vri etterspørselen bort fra utbygging på naturarealer.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Tiltaket vil forsterke insentiver til å bygge i allerede nedbygd areal.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Prisen på bruk av naturarealer reflekterer ikke de eksterne kostnadene for samfunnet ved utbyggingen. For lav pris på naturarealer er et stimuli til utbygging/barriere mot ivaretagelse av natur. Virkemiddelet gjør det relativt mer lønnsomt å transformere grått areal fremfor å bygge på naturarealer.
Påvirkede aktører	Eiere av grå arealer (som får verdiøkning av sine arealer), utbyggere som kan benytte grå arealer (lavere tomtekostnader), staten gjennom økte kostnader til subsidier.
Eierskap og implementering	Kan etableres som ny tilskuddsordning eller innrettes innenfor eksisterende ordninger.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Det vil være behov for å utvikle et regelverk for blant annet hva som skal utløse belønning, og fastsettelse av belønningsbeløpene.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Virkemiddelet er ikke rettet spesifikt mot særlig viktige naturarealer. Generelt vil nedbygging av natur bli relativt dyrere og utbyggingen av natur lavere, hvor særlig viktig natur kan inngå.
Potensial for skalering	Virkemiddelet kan skaleres geografisk og i styrke (f.eks. etter press på naturen i ulike kommuner).
Er effektene målbare?	Interesse for og bruk av virkemiddelet kan måles. Effekter på naturarealer er krevende å måle.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Nødvendig med utredning og beslutning av avgiftssatser.
Tidligere erfaringer/utredninger	Identifisering og kartfesting av grå arealer av Kartverket mfl.

C.3 Kunnskap og verktøy i arealplanleggingen



6. Økt kunnskap om særlig viktige naturarealer

Kort beskrivelse	Sammenstille og formidle til kommuner og planleggere kunnskap om status på særlig viktige naturarealer innen kommunen. Data er tilgjengelige og datostemplet, og en «utløpsdato» er antydnet. Dette kan angis utfra forventet endringshastighet på naturtypen, for eksempel vil enkelte skjøtselsavhengige naturtyper forventes å endres raskere enn andre naturtyper. Etter utløpsdatoen er passert bør det anbefales å gjøre en revidert kartlegging. Det er også, om relevant, angitt kjente viktige trusselfaktorer ifht. påvirkning på naturtypen.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Virkemiddelet vil øke sannsynligheten for at utbygging ikke bygger ned areal med særlig viktig natur, fordi slike arealer er kjent og kartlagt, og informasjonen er oppdatert. Kunnskapen vil gjøre det mulig å sikre at data er oppdatert og viser et riktig bilde av situasjonen ifht. naturverdier.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Virkemiddelet adresserer manglende kunnskap om og kjennskap til verdifull natur og tilstanden til denne naturen lokalt.
Påvirkede aktører	Både planmyndigheter og utbyggere vil med dette kunne styre utbygging vekk fra arealer med særlig viktig natur.
Eierskap og implementering	Statlig miljøforvaltning (koordinerer kartlegging). Fylkeskommuner og kommuner (formidling).
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Kan kanaliseres inn i allerede eksisterende kartleggingsprogrammer.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Effekten forventes å være redusert nedbygging av særlig viktig natur.
Potensial for skalering	Virkemiddelet kan innføres lokalt. Om det innføres bredt vil informasjonen være tilgjengelig både regionalt og nasjonalt.
Er effektene målbare?	Effekter vil være målbare i form av redusert nedbygging av verdifull natur og kanskje også redusert forekomst av innsigelser og protester.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Det er en utfordring at særlig viktige naturarealer i liten grad er kartfestet, samt at eksisterende informasjon ikke alltid oppdatert for de som er kartfestede.
Tidligere erfaringer/utredninger	Intensivering og forbedring av pågående satsing (økologisk grunnkart, m.m.).

7. Kompetanseøkning i kommunene

Kort beskrivelse	Kommunenes sentrale rolle i arealforvaltningen gjør kompetanse på kommunenivå spesielt viktig. I dag er denne kompetansen varierende mellom kommuner (Miljødirektoratet 2022 ; Menon 2022). Virkemiddelet er kompetanseløft for kommunene med fylkeskommunene som kunnskapsformidler. Gjennom et tiltak for å sikre en gjennomgående høy og sammenlignbar kompetanse blant annet knyttet til bruk av geografiske data om forekomst av verdifull natur, kvalitet på ulike datakilder og hvilke datakilder som er best egnet for ulike formål vil sannsynligheten for en bedre ivaretagelse av særlig verdifull natur øke. Dette kan gjøres ved å etablere lærende nettverk og kompetansesentre i regi av fylkeskommunene for ivaretagelse av klima- og naturhensyn i planleggingen.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Virkemiddelet vil øke sannsynligheten for likebehandling på tvers av administrative grenser, og derved gjøre saksbehandling og utfall av saksbehandling mer forutsigbar, noe som vil redusere nedbygging av særlig viktig natur. Virkemiddelet vil også antagelig kunne redusere saksbehandlingstid, innsigelser og dispensasjonssøknader. Et tiltak kan være å utvikle gode veiledere ifht. datakilder, kursmateriell og kanskje etablere regionale «superbrukere» eller brukergrupper der kompetanse kan deles på tvers av kommuner.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Virkemiddelet adresserer utfordringene med til dels svært ulikt kompetansenivå mellom kommuner, samt ulikhet ifht. erfaringsgrunnlag, teknologi, m.v.
Påvirkede aktører	Planleggere og beslutningsmyndighet på kommunalt og regionalt nivå.
Eierskap og implementering	Fylkeskommunene
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Usikkert, men trolig relativt begrensede. Avhenger av skalering.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Virkemiddelet forventes å gjøre saksbehandlere og planleggere og kommunal forvaltning tryggere og mer kompetente i sin forvaltning av særlig viktig natur, og gjennom det redusere nedbygging av denne naturen samt en økt forståelse for hvorfor dette er viktig.
Potensial for skalering	Virkemiddelet kan iverksettes på alle nivå fra lokalt til nasjonalt.
Er effektene målbare?	Ja, effekten vil kunne være redusert nedbygging, samt større grad av trygghet og høyere kunnskapsnivå i kommunene.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Dette er felt i kontinuerlig utvikling, og det er en risiko at kunnskap fort blir utdatert, Dette er med andre ord noe som må følges opp over tid, og ikke en engangshendelse.
Tidligere erfaringer/utredninger	En lang rekke analyser om kompetansebehov i kommunene, se kapitlene 4-5.

8. Følgeforskning om konsekvensutredninger

Kort beskrivelse	Opprette etter følgeforskningsprogram etter modell av Concept, som sammenstiller, vurderer og foreslår faglig utvikling av konsekvensutredningsregimet og konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven og sektorlover. Forskningsprogrammet er uavhengig kommunene og sektormyndighetene. Funn og resultater publiseres og formidles på webinar og annet på norsk, tilgjengelig for planleggere, utredere og andre.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Øke kvaliteten i konsekvensutredningenes vurdering av naturpåvirkning, både ved økt informasjon om særlig viktige naturarealer og tiltakets påvirkning på arealene. Bedre kunnskap vil kunne direkte påvirke beslutningstakere eller indirekte gjennom økt grunnlag for interessenter og andre å påvirke beslutningstakere.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Gjennomgang av konsekvensutredninger (Menon & Sweco 2019; Multiconsult 2021) peker på at kvaliteten i vurderinger av klima- og miljøtemaer og formidlingen av disse ikke tilstrekkelig i henhold til konsekvensutredningsforskriften. Virkemidlet vil ha som mål å heve kvaliteten i konsekvensutredningene.
Påvirkede aktører	Kommunene, sektormyndigheter, konsekvensutredere
Eierskap og implementering	Kommunal- og distriktsdepartementet; Klima- og miljødepartementet
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Usikkert. Finansdepartementet har satt av 60 mill. kroner til Concept-programmet for 2026.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Forventes å bidra til redusert nedbygging av særlig viktig natur, avhengig av følgeforskningsprogrammets påvirkning på konsekvensutredningene og beslutningstakerne.
Potensial for skalering	Noe. Kan gjennomføres som kunnskapsprosjekt på mindre skala enn Concept. Vil trolig ha avtagende bidrag til måloppnåelse ved skalering over Concept-størrelse.
Er effektene målbare?	Virkemidlet vil gi økt grunnlag for å måle særlig viktige naturarealer og påvirkning på denne, men det vil være krevende å måle effektene av følgeforskningsprosjektet i seg selv.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Få risikofaktorer og barrierer for innføring. Hovedrisikoen er mulig begrenset effekt av forskningsfinansieringen
Tidligere erfaringer/utredninger	Menon & Sweco (2019) om konsekvensutredninger av kpa; Multiconsult (2021) om konsekvensutredninger etter kapittel 5 i konsekvensutredningsforskriften Mer informasjon om Concept på deres nettsider .

9. Kartbasert kunnskap om grå areal og potensiale for transformasjon

Kort beskrivelse	Kommunene og andre aktører i arealforvaltningen får en oversikt over sitt grå areal, med vurdering av arealdekke og arealbruk, utnyttelsesgrad, størrelse, beliggenhet, eiendomsforhold og tidligere bruk, samt ev. Andre faktorer som er viktige i forhold til mulig transformasjon. Kommunen bør også få kjennskap til hvorvidt arealet har et potensiale for transformasjon, hva det er egnet til, og hvilke føringer som følger arealet i forhold til et slikt potensiale.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Tiltaket vil kunne styre utbyggere mot allerede utbygde arealer. Dette vil gjøre det enklere for kommunen å dirigere arealendring dit det er mest naturbesparende. Om tiltaket også kobles med fortetting eller transformasjon av grå arealer ute av bruk vil nytten antagelig også kunne være mer direkte for utbyggere og de som ønsker ny etablering / ny næring i et område.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Virkemiddelet adresserer primært manglende kjennskap til hvilke grå arealer som er tilgjengelig til enhver tid, og hvilken alternativ fremtidig bruk disse arealene er egnet til.
Påvirkede aktører	Først og fremst kommunale og regionale planmyndigheter og annen forvaltning, som vil kunne styre utbyggere mot allerede nedbygd areal. Verktøyet vil også være nyttig for utbyggere som leter etter konfliktfrie utbyggingsarealer.
Eierskap og implementering	Et nasjonalt kart over grå areal er allerede under utvikling, men dette er en første versjon og det vil antagelig være behov for en videreutvikling. Kartet vil være fritt tilgjengelig for alle interesserte og ha nasjonal dekning. Implementering av slike verktøy vil antagelig være på frivillig basis.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Det vil være behov for noe kunnskapsoppbygging i forvaltningen knyttet til hvordan et nytt kart best kan utnyttes. Det vil også sannsynligvis være noe videre utviklingskostnader knyttet til en forbedring og videreutvikling av kartet. Det er også kostnader knyttet til metodeutvikling i forhold til å etablere oversikt over transformasjonspotensiale samt innhenting av et godt og egnet datagrunnlag for dette.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Usikker effekt. Tiltaket vil i mindre grad treffe spesielt sårbare areal, om ikke det også legges føringer på at grå areal alltid skal være førstevalget i enkelte områder.
Potensial for skalering	Virkemiddelet kan innføres på ulik romlig skala, for eksempel vil det i enkelte deler av landet antagelig brukes på delregion-nivå, mens det andre deler er mest interessant på kommunenivå eller enda lavere. Virkemiddelet bør testes og utvikles i en pilotfase og i avgrensede områder før fullskala implementering, fortrinnsvis i dialog med potensielle brukere.
Er effektene målbare?	Effekt av virkemiddelet blir synlig gjennom økt transformasjon av grått areal, mindre nedbygging av ikke tidligere bebygde areal.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Virkemiddelet, i form av et kart over grå areal, er under utvikling. Det er per nå ikke noen systematikk i innhenting av data om potensiale for transformasjon. Dette vil kreve et utviklingsarbeid.
Tidligere erfaringer/utredninger	Et slikt kart med tilhørende datagrunnlag er under utvikling i England. Dette er omtalt her: Map of planning data for England Planning Data . Kartverket mfl. har ved årsskiftet 2025-2026 utarbeidet et kart over grå arealer i Norge .

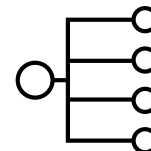
10. Kartlegging av drivere for og barrierer mot bruk av grå areal

Kort beskrivelse	Kommunene og andre aktører i arealforvaltningen trenger bedre kunnskap om hvilke drivere og barrierer som finnes i dagens planleggingsregime i forhold til økt bruk av grå areal i stedet for bygging på natur- og/eller jordbruksareal. Dette er et utviklingsarbeid. Denne kunnskapen vil skape et grunnlag for utvikling / iverksetting av virkemidler, som for eksempel jordskifte som kan avhjelpe situasjoner der eiendomsforhold er en barriere for transformasjon og arealeffektiv utvikling. Tilsvarende kan overføring av utbyggingsrettigheter fra områder med særlig viktig natur til andre arealer («transfer of development rights») være et aktuelt virkemiddel. Dette er uprøvd i Norge, og fordeler og ulemper bør utredes dersom det er interesse for virkemiddelet.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Kunnskap om drivere og barrierer som påvirker planutviklere og utbygges i deres valg / preferanser i forhold til nedbygging av nytt areal kontra transformasjon av grått areal vil gjøre kommunen i stand til å styre utbygging og transformasjon mot grå arealer.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Tiltaket vil adressere manglende kunnskap om hva som ligger til grunn for utbygges valg / preferanser. Forhåpentligvis vil dette kunne påvirke det som ofte fremstår som valg av «enkleste og billigste» løsning for utvikling av ny bebyggelse.
Påvirkede aktører	Alle aktører involvert i planlegging og utvikling av nedbygging av areal, samt planmyndigheter, forvaltning, de som selger areal til nedbygging og innsigelsesberettigede myndigheter.
Eierskap og implementering	Virkemiddelet krever kunnskapsoppbygging.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Tiltaket vil kreve kostnader knyttet til utvikling av nødvendig metodikk og kunnskapsoppbygging, overføring av kunnskap.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Tiltaket vil potensielt kunne være ganske målrettet, dersom en kommune legger føringer i tråd med kunnskapen som utvikles.
Potensial for skalering	Virkemiddelet bør testes i en pilotfase og antagelig utvikles videre over tid.
Er effektene målbare?	Det vil trolig ikke være mulig å direkte måle effektene av tiltaket.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Tiltaket er først og fremst oppbygging av kunnskap, og oppleves å ha relativt liten risiko knyttet til innføring, men vil dog kreve noe tid og tilstrekkelig midler til å gjennomføre dette på en god måte.
Tidligere erfaringer/utredninger	Et slikt kart med tilhørende datagrunnlag er under utvikling i England. Dette er omtalt her: Map of planning data for England Planning Data . Kartverket mfl. har ved årsskiftet 2025-2026 utarbeidet et kart over grå arealer i Norge .

11. Krav til rapportering av naturpåvirkning

Kort beskrivelse	Bærekraftsrapportering omfatter systemer for å måle, rapportere, og kommunisere hvordan et selskap (eller et prosjekt) påvirker miljø, sosiale forhold og styring, og hvordan selskapet selv blir påvirket av dette. Mens hensyn til klima lenge har vært en sentral del av bærekraftsrapportering, har hensyn til natur blitt viktigere de siste årene blitt mer vektlagt. Systematisk dokumentasjon av nedbygging mangler imidlertid. Virkemiddelet går ut på å stille krav til rapportering av naturpåvirkning i bedriftenes bærekraftsrapportering. Dette kan gjøres i form av naturregnskap på prosjektnivå, der naturpåvirkning fra utbyggingsprosjekter i regi av større bedrifter og næringsaktører dokumenteres på en systematisert måte.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Fordi rapportering av nedbygging kan ha en direkte effekt på markedsverdien, kan rapportering av nedbygging av natur for større bedrifter være et insentiv til minimering av naturinngrep.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Virkemiddelet adresserer behovet for kunnskap om naturpåvirkning fra større virksomheter, og kan gi virksomhetene mulighet til å sette konkrete mål og følge utviklingen i nedbyggingstakt over tid.
Påvirkede aktører	Tiltaket kan berøre virksomheter som omfattes av krav til bærekraftsrapportering. Tiltaket kan skape et skille mellom slike virksomheter og andre virksomheter som ikke omfattes av slike krav.
Eierskap og implementering	Tiltaket forutsetter standarder for naturregnskap på prosjekt- eller virksomhetsnivå. Slike standarder kan utvikles av myndighetene eller bransjen
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Tiltaket forutsetter presise arealregnskap basert på oppdatert arealinformasjon (grunnkart over hovedøkosystemer, m.m.).
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Avhengig av innretning. Kan kobles mot naturavgift.
Potensial for skalering	Virkemiddelet kan skaleres geografisk og/eller i styrke ved f.eks. å lage standarder for hvor store virksomheter eller hvor omfattende arealendringer som omfattes av rapporteringskrav. Virkemiddelet kan testes gjennom pilotprosjekter for enkelte virksomheter eller regioner.
Er effektene målbare?	Ja, gjennom rapporteringen som foreslås, og ved etterprøving av hvor presis rapporteringen er.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Risikofaktorer som kan svekke nytten av rapportering av nedbygging som en del av bærekraftsrapportering er bla.a.: 1) svak vitenskapelig forankring; 2) fare for økt kompleksitet i planprosessene og redusert gjennomføringsevne; og 3) svak samgang med andre rapporteringskrav og standarder.
Tidligere erfaringer/utredninger	Simensen mfl. (2024)

C.4 Organisatoriske virkemidler



12. Styrking av mandat til regional plan

Beskrivelse	Tydeligere kobling mellom planleggingsnivå gjennom å styrke mandatet til regional plan (Statlige planretningslinjer og Plan og bygningsloven er andre eksempler)
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Styrke kunnskapsgrunnlaget for å støtte gode planprosesser, særlig med tanke på koordinering og samordnet areal, bolig og transportplanlegging. Forsterke samhandling mellom kommuner og få fram de regionale nytte/kostnadseffektene ved arealbruksendringer.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Mangel på kobling mellom ulike planleggingsnivå. Staten har en sterk rolle, mens det regionale nivået er underkommunisert og hvordan er dette i tråd med kommunalt selvstyre? Økt fokus på konsekvenser av arealbruk på kort og lang sikt og forsterking av formidling av konsekvensene til beslutningstakerne.
Påvirkede aktører	I første omgang fylkeskommunene, kommunene og KDD.
Eierskap og implementering	fylkeskommunene, kommunene og KDD.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Tydeligere kobling kan redusere administrative kostnader gjennom smidigere planprosess. Unngå at kommuner overbyr hverandre i fht næringsutvikling og utvikling av arbeidsplasser, om regional plan for sterkere mandat.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	En målrettet styrking av kobling vil øke treffsikkerhet på tiltak på det organisatoriske nivået. Regionalt nivå vil kunne løfte problemstillinger, redusere «bit-for-bit-nedbygging».
Potensial for skalering	-
Er effektene målbare?	Fra nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging til nasjonale føringer, basert på tiltakshierarkiet?
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Forutsetter innsikt i planprosess for å unngå følgefeil ved endringer av enkeltdeler. Målrettede tiltak for å styrke koblingene er nødvendig.
Tidligere erfaringer/utredninger	Minimerer arealnedbygging generelt, bidra til mer kompakte byer og tettsteder og dermed reduserer transportbehovet og fremmer areal- og energieffektiv transport basert på UFF-prinsippet (SINTEF 2025). Prioritere hva er nødvendig utbygging. Unngå unødvendig utbygging, bruke eksisterende bygninger og infrastruktur. Fortette og bruk grå arealer.

13. Beslutningsprosesser på tvers av sektorer og myndighetsnivå

Beskrivelse	Økt fokus på helhetlige vurderinger gjennom medvirkningsprosesser for bedre håndtere målkonflikter og dilemmaer i lengre tidsperspektiv. Det er behov for helhetlige løsninger på tvers av myndighetsnivå og samfunnssektorer om vi skal klare å omstille oss mot et lavutslippssamfunn innenfor naturens rammer. Det krever at forvaltningen jobber tverrsektorielt, arena med deltakelse fra ulike forvaltningsnivå etableres og skaper grunnlag for mer sektorovergripende samarbeid og samordning på alle forvaltningsnivåer. På alle myndighetsnivå er prosessene sektoriserende. Det er behov for helhetlige vurderinger, og stimulere til kommunal samhandling for å redusere «bit-for-bit-reguleringer». Utvikle metoder for balanserte beslutninger og integrere klima-, natur- og samfunns mål i felles rammeverk. Det kreves et aktivt politisk lederskap med vilje og evne til å håndtere de verdikonfliktene som preger arbeidet med bærekraftig areal- og transporttransformasjon.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Styrke kunnskapsgrunnlaget for å støtte gode planprosesser, særlig med tanke på koordinering og samordnet areal, bolig og transportplanlegging. Verdssetting av natur og økosystemtjenester. Verdssette naturens verdi i samfunnsøkonomiske analyser. Vekte naturhensyn mot andre virkninger av infrastrukturbygging
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Økt fokus på konsekvenser av arealbruk på kort og lang sikt og forsterke formidlingen av konsekvensene til beslutningstakerne.
Påvirkede aktører	Organisasjoner på alle nivå (lokalt, regionalt, nasjonalt, evt. internasjonalt)
Eierskap og implementering	Tettere samarbeid mellom nivåene, bedre verktøy og tilpasset veiledning for å styrke regional og kommunal planlegging. Etablere grunnlag for offentlig – privat samarbeid.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Reduserte kostnader knyttet til konflikthåndtering. Potensielt reduserte kostnader på lang sikt gjennom mer helhetlige løsninger. Økt kunnskapsgrunnlag på tvers kan redusere statlige kostnader som er direkte/indirekte konsekvens av siloproblemer. F.eks. kostnader knyttet til følgefeil av investeringer av dobbeltarbeid på grunn av manglende kommunikasjon på tvers av administrasjoner.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Stor hvis godt planlagt og gjennomført.
Potensial for skalering	Kan og bør ha medvirkningsprosesser på flere nivåer. Mulig å gjennomføre piloter i geografisk avgrensede områder før fullskala implementering.
Er effektene målbare?	Kan ha før- og etterundersøkelser for å studere effekter samt kvalitative vurderinger.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Opprettelse av arenaer for medvirkninger og ressurser for deltakelse slik at alle relevante aktører blir med. Bør tilrettelegges av aktør med kunnskap for medvirkningsprosesser for best mulig effekt.
Tidligere erfaringer/utredninger	Statens styring legger ikke nok til rette for helhet og prioriteringer DFØ-notat: (2025) .

14. Aktiv bruk av UFF-pyramiden og tiltakshierarkiet

Beskrivelse	Hvordan unngå stivhengighet ved aktivt bruk av UFF-pyramiden og tiltakshierarkiet i organisasjoner i et langsiktig perspektiv. Unngå at valg vi tar i dag (for å oppnå kortsiktig gevinst og løsning), hindrer oss i å kunne velge gode løsninger i framtida. Rettferdighet i lengre tidsperspektiv, for kommende generasjoner
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Styrke kunnskapsgrunnlaget for konsekvenser av vedtak på lengre sikt. Redusere risiko for å fatte vedtak på (feil)/ mangelfullt grunnlag. Sikre at natur og miljøverdier ivaretas for framtidige generasjoner. Konsekvenser av beslutninger må evalueres med tanke på kortsiktige og langsiktige effekter.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Omstillingen til et lavutslippssamfunn skal gjennomføres på en rettferdig måte, som styrker muligheten for meningsfull medvirkning fra alle deler av befolkningen.
Påvirkede aktører	Organisasjoner på alle nivå (lokalt, regionalt, nasjonalt, evt. internasjonalt)
Eierskap og implementering	Statlige retningslinjer for implementering på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Forsterke dagens plan-/saksbehandlingspraksis hvor vedtak ofte gjøres med svakheter, særlig med tanke på konsekvenser for natur, miljø, kultur, økologi med irreversible skader for framtidige generasjoner.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Standardisering kan bistå organisasjonene i å arbeide strategisk og mer konkret med tiltak. Tydeliggjøring av praktisk gjennomføring gjør det enklere å treffe på tiltak.
Potensial for skalering	Mulig å gjennomføre piloter i geografisk avgrensede områder før fullskala implementering.
Er effektene målbare?	Kan måles gjennom bruk av før- og etterundersøkelser. Kvalitative evalueringer gjennom f.eks. ekspertintervju.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Utydelige retningslinjer for operasjonalisering risikerer variasjon av tolkning og usikkerhet rundt implementering.
Tidligere erfaringer/utredninger	Teorier om stivhengighet forklarer hvordan lite bærekraftige og energikrevende politiske utviklingsbaner opprettholdes (Isaksson mfl. 2025). Faktorer som påvirker planleggingsorganisasjoners evne til å bryte med etablerte utviklingsmønstre og legge til rette for mer energieffektive og bærekraftige transportløsninger.

15. Tydeliggjøring av kommuners rammer for arealbruk i veiledere og retningslinjer

Beskrivelse	Statlig tydeliggjøring av kommuners rammer for arealbruk i veiledere og retningslinjer for å styrke/tydeliggjøre rollefordeling og myndighetsområde til organisasjonene på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Arealbruk og rammer for kommunenes ansvar i arealforvaltningen/-politikken i tråd med nasjonale mål for klima og natur. Kommunene har planer for store nedbygginger i form av blant annet hytter og næringsbygg, og staten ønsker å bygge mange store veier. Sterkere føringer som gjør at kommunene bidrar til å innfri internasjonale og nasjonale mål og forpliktelser. I dag er det mye lokalt press, sterke krefter som bidrar i motsatt retning. Manglende kompetanse og nære bånd mellom politikere og utbyggere er et problem, særlig i små og mellomstore kommuner. Forsterke regionale myndigheter sin rolle i plansaker for å balansere enkeltkommunene sine lokale dilemma mellom arealbruk til næringsutvikling og infrastruktur og ivaretagelse av natur og naturmangfold (med sine langsiktige konsekvenser).
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Åpenhet og innsyn i plansaker.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Pulverisering av ansvar for nedbygging og utydelig ansvarsfordeling for implementering av løsninger som stopper nedbygging av natur.
Påvirkede aktører	Statlige, regionale og lokale organisasjoner. Lokalbefolkning og privat sektor kan ha ringvirkninger
Eierskap og implementering	Staten som førende/pådrivende aktør. Implementering på alle nivå.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Kostnader knyttet til utvikling av veiledere og retningslinjer.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Unngår bit for bit-nedbygging ved å tydeliggjøre myndighet, ansvarliggjøring av organisasjonene som bygger ned ved å tydeliggjøre roller.
Potensial for skalering	Mulig å gjennomføre piloter i geografisk avgrensede områder før fullskala implementering. Medvirkningsprosesser vil være kritisk for å sikre kobling mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.
Er effektene målbare?	Kan måles gjennom bruk av før- og etterundersøkelser. Kvalitative evalueringer gjennom f.eks. ekspertintervju. Følgeforskning i pilotområder.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Forutsetning for innføring er at det er mulig å operasjonalisere nasjonale retningslinjer/veiledere på regionalt og lokalt nivå og at det eksisterer ressurser for realistisk gjennomføring.
Tidligere erfaringer/utredninger	-

16. Sterkere integrering av natur, og geografisk utvidelse av Byvekstavtale-ordningen

Beskrivelse	Byvekstavtalene er ti-årige og knytter sammen forvaltningsnivåene for helhetlig virkemiddelbruk for areal- og transportutvikling. Nullvekstmålet ligger til grunn og ved manglende måloppnåelse kan avtalen sies opp. Hovedfinansieringskilder er statlige bidrag og bompenger. Avtaleverket har de siste 5 årene styrket arealdimensjonen, både tematisk, i indikatoroppsettet og i aktørsammensetningen i samarbeidet.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Avtalene tar utgangspunkt i planleggingsprinsipp om effektiv arealbruk, for å redusere reiseavstandene og bilavhengighet i bystrukturen. Avtalepartene på statlig, regionalt og lokalt nivå forplikter seg gjennom avtalen til gjennomføring av arealpolitikk som understøtter nullvekstmålet.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Ved at partene er gjensidig forpliktet til måloppnåelse er byvekstavtalene tenkt å redusere barrierer på tvers av forvaltningsnivåene og i samhandling mellom kommuner på lokalt nivå.. Ved at de inkluderer flere kommuner innenfor et byområde er de tenkt å redusere barrierer mellom kommuner og understøtte felles grep i utviklingen av areal- og transportsystemet-
Påvirkede aktører	Aktører på regionalt myndighetsnivå.
Eierskap og implementering	De tre forvaltningsnivåene er som nevnt gjensidig forpliktet i avtalene og her ligger noe av styrken. Avtalene har også en klar styrke i at de knytter sammen politikk, et tydelig mål (nullvekstmålet) og store statlige økonomiske bidrag.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Usikkert.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Til tross for at nullvekstmålet legger til rette for aktiv mobilitet (gange og sykkel) samt kollektivtransport er det lite fokus på folkehelse, grønne områder, deleløsninger etc. Måloppnåelse som burde vært inkludert i avtalen for å redusere transportbehovet og nedbygging av natur.
Potensial for skalering	I dag har ni store norske byområder mulighet til å inngå 10-årige byvekstavtale med staten, hvorav syv av disse har slike avtaler. Det har lenge vært et ønske om å utvide ordningen til å kunne omfatte andre typer byområder. Nettverk for bærekraftige byregioner er ett eksempel på dette: Nettverk for bærekraftige regionbyer - Agder fylkeskommune det er også etablert en tilskuddsordning for utprøving av bygdevvekstavtaler som kan vurderes for oppskalering og større integrasjon av naturhensyn.
Er effektene målbare?	Arealbruk er knyttet til indikatorer sentrert rundt transport, som for eksempel boligens avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkter. Nedbygging av natur nevnes i liten grad i avtalene, heller ikke ødeleggelse av økosystem.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Mange av byvekstavtalene stadfester at den regionale ATP-planen ligger til grunn for byvekstavtalen. Sterke regionale planer gir med dette grepet større mulighet for måloppnåelse. Bypakkene skal bidra til helhetlig utvikling av transportsystemet. I dette ligger en utfordring i at de kan bidra til bilbruk og byspredning gjennom utbedring av veisystemet og bilorientert veiplanlegging. Det er også en grunnleggende utfordring at byvekstavtalene er spisset utvikling og forbedring av transport-infrastruktur og i mindre grad vedlikehold av den eksisterende.
Tidligere erfaringer/utredninger	Ifølge TØI er det et klart forbedringspotensial for integrasjon av areal og naturhensyn (Hegsvold mfl. 2023). Videre viser evalueringen at det er store variasjoner mellom kommuner og regioner når det kommer til bruk av lokale virkemidler som arealforvaltning og at det er et potensial for å i større grad bruke arealpolitikk til å bidra til nullvekst. I et notat om transportmodeller og metodeutvikling i byutredningene beskriver Statens vegvesen (2025) et arealdataverktøy (ADV), men natur vektlegges i liten grad i dokumentet).

17. Opprettholdelse og oppskalering av grønn grense og kvantifiserte mål i regionalplaner

Beskrivelse	Videreføre og styrke regionale planer med «grønn grense» og kvantitative mål for arealbruk, og bruke dem mer aktivt i oppfølging og gjennomføring.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Gjeldende regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus fra 2015 er nå under revidering. 2015-planen skiller seg ut i norsk sammenheng, med viktige prinsipper for å redusere nedbygging av natur. Staten spilte en avgjørende rolle i initieringen til planen (vedtak om at partene skulle samarbeide om plan) og i det mangeårige forarbeidet (prosess og bidrag til utarbeiding av et stort kunnskapsgrunnlag).
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Planen avklarer og fremstiller tydelig visuelt forholdet mellom tettsteder i byområdet, hvor det skal være konsentrasjon av vekst og hvor det ikke skal være det. Dermed avklarer den utbyggingsforventninger innenfor og mellom kommuner.
Påvirkede aktører	I første omgang fylkeskommunene
Eierskap og implementering	KDD og fylkeskommunene
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Trolig begrensede.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Proessen med utarbeidelse av regional plan for Oslo og Akershus viser hvor viktig staten kan være for å utarbeide sterke regionale planer. Det bør vurderes hvordan staten kan bidra i prosessen for at det utarbeides sterke regionale planer også andre steder og at sterke regionale planer opprettholdes ved revidering.
Potensial for skalering	I noen grad per fylkeskommune og i antall fylker involvert.
Er effektene målbare?	Hovedelement i planprinsippene er at det skulle være en konsentrasjon av bolig- og arbeidsplassveksten til noen prioriterte vekstområder (80-90 %), og en tilsvarende klar begrensning på spredt vekst utenfor disse områdene (vedlikeholdsvekst på 10-20 %). Planen slår fast at det forventes at i kommuneplanens arealdel så skal det nedtegnes (og kartfestes) en langsiktig grønn grense for prioriterte vekstområder. Videre står det at statlige og regionale myndigheter skal bidra i prosessen rundt fastsetting disse grønne grensene rundt hvert enkelt vekstområde. Denne kvantifiseringen (80-90%), å tørre å ta i bruk begrep som vedlikeholdsvekst og kartfesting av grønne grenser er element som skiller denne regionale planen fra mange andre tilsvarende planer i Norge.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Regionale planer som setter klare begrensninger for arealbruk er politisk krevende. En evaluering for planen i Oslo og Akershus fant at informanter som representerer kommuner i utkanten av byområdet er mer negative enn de i kommunene i bybåndet. Dette er en del av utfordringsbildet ved revideringen av planen for Oslo og Akershus. En studie fra andre store norske byområder viser at det kan være krevende å innarbeide tallfestede utbyggingsmål innenfor definerte grenser i byvekstavtalene, ettersom dette berører spørsmål knyttet til lokalt selvstyre (Tennøy mfl. 2022).
Tidligere erfaringer/utredninger	I en evaluering av den regionale planen anbefales det styrke arealregnskap og vurdere krav om arealnøytralitet i revideringen av planen. Videre anbefales det å fokusere mer på å stanse nedbygging av dyrka og dyrkbar mark, naturområder og tap av biologisk mangfold i den reviderte planen. Areal- og mobilitetsplan Oslo og Akershus ; Evaluering - Areal- og mobilitetsplan Oslo og Akershus

C.5 Virkemidler for involvering og tillitsbaserte prosesser



18. Økt medvirkningskompetanse – lokale interessenter, rettighetshavere og kunnskapsbærere

Beskrivelse	Kompetanseheving og støtte til å delta i høringsprosesser.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Økt tillit til beslutningsprosesser, mer effektiv samhandling og bedre forståelse for relevansen av medvirkning i ulike faser av prosessen.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Virkemiddelet adresserer manglende tillit til forvaltning og manglende prosesskompetanse og mulighet til å delta i høringsprosesser.
Påvirkede aktører	Primært lokale interessenter, rettighetshavere og kunnskapsbærere, men også kommunale og regionale planmyndigheter og annen forvaltning.
Eierskap og implementering	Virkemiddelet fordrer opprettelse av nasjonale eller regionale støtteordninger.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Virkemiddelet vil kreve at det settes av midler til støtteordninger, samt koordinering og administrasjon.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Effekt på nedbygging er vanskelig å påvise, men virkemiddelet vil kunne resultere i bedret kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser og økt tillit til disse.
Potensial for skalering	Kompetanseheving og støtteordninger kan testes ut i piloter for deretter å skaleres opp.
Er effektene målbare?	Effekten av virkemiddelet kan måles i økt deltagelse eller endret medvirkningsmønster.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Virkemiddelet retter seg mot kompetanseheving og har liten risiko.
Tidligere erfaringer/utredninger	Sametingsmelding om areal og miljø (Sametinget 2016).

19. Økt medvirkningskompetanse – forvaltning

Beskrivelse	Bygge kompetanse i forvaltningen om forståelsen av tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap, og hvordan slik kunnskap kan dokumenteres, formidles og dras nytte av.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Virkemiddelet er ment å legge til rette for bedre hensyntagen til tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap, og gjennom det legge til rette for bedre medvirkning. Ett konkret tiltak kan være å utarbeide en veileder for hvordan tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap skal innhentes, brukes og innlemmes i forvaltning av miljø og areal, med krav om fritt og informert samtykke (FPIC).
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Virkemiddelet adresserer manglende hensyntagen til og anerkjennelse av tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap i beslutningsprosesser, som igjen knytter seg til manglende tilgang til/forståelse av slik kunnskap. Det mangler veiledere eller andre verktøy for implementering av tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap. Det mangler også synlighet av slik kunnskap i veiledere som gjelder arealforvaltning generelt.
Påvirkede aktører	Primært kommunale og regionale myndigheter og annen forvaltning, men også lokale interessenter, rettighetshavere og kunnskapsbærere.
Eierskap og implementering	Kompetanseheving som beskrevet her kan være relevant for alle forvaltningsnivå. En veileder vil kunne utvikles som en del av Miljødirektoratets veiledningsressurser, og i samråd med Sametinget.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Virkemiddelet vil kreve kunnskapsoppbygging i forvaltningen, og det vil være kostnader knyttet til utvikling av veileder.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Effekt på nedbygging er vanskelig å påvise, men virkemiddelet vil kunne resultere i bedret kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser og økt tillit til forvaltningen.
Potensial for skalering	En veileder bør ha et nasjonalt fokus opp mot naturmangfoldloven, men kompetansebygging kan gjennomføres som piloter på ulike forvaltningsområder og nivå.
Er effektene målbare?	Virkemiddelet vil føre til bedre og bredere kunnskapsgrunnlag og økt tillit til beslutningsprosesser, men effektene er ikke direkte målbare.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Virkemiddelet retter seg mot kompetanseheving og standardisering og har liten risiko.
Tidligere erfaringer/utredninger	Sametingets planveileder (Sametinget 2020)

20. Retningslinjer for tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap

Beskrivelse	Utarbeiding av forpliktende retningslinjer for hvordan tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap skal inkluderes i utrednings- og planleggingsprosesser.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Ifølge naturmangfoldloven skal tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap legges vekt på i den utstrekning den foreligger, men forplikter i liten grad til å framskaffe slik kunnskap. Virkemiddelet er ment å legge til rette for mer forutsigbarhet og klarere rammer for hvordan tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap blir inkludert i utrednings- og planprosesser. En måte å tydeliggjøre status til tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap kan være en endring av naturmangfoldloven § 8 (kunnskapsgrunnlaget) for å styrke kravene til kunnskapsgrunnlag.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	Manglende hensyntagen til og forståelse av erfaringsbasert og tradisjonell kunnskap i utrednings- og planprosesser (Sametingsmelding om areal og miljø 2016). Sametinget påpeker at statusen til tradisjonell kunnskap bør styrkes gjennom tydeligere krav og forbedret praksis for inkludering av tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap i beslutningsgrunnlag om naturmangfold (Sametinget 048/23).
Påvirkede aktører	Planmyndigheter på alle nivå, saksbehandlere, private aktører, fagpersoner og utredere.
Eierskap og implementering	Statlige retningslinjer for implementering på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. En tydeliggjøring av nml §8 vil kreve lovendring.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Virkemiddelet vil kreve ressurser knyttet til utredning og utarbeiding av retningslinjer.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Effekt på nedbygging er vanskelig å påvise, men virkemiddelet vil kunne resultere i bedret kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser og økt tillit til forvaltningen.
Potensial for skalering	Nasjonalt fokus
Er effektene målbare?	Virkemiddelet vil føre til bedre og bredere kunnskapsgrunnlag og økt tillit til beslutningsprosesser, men effektene er ikke direkte målbare.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Virkemiddelet retter seg mot kompetanseheving og standardisering og har liten risiko.
Tidligere erfaringer/utredninger	Sametingsmelding om areal og miljø (2016) og Sametingets plenum 048/23. NIBIO (2025b) og Holt & Winge (2025) viser begge til manglende medvirkning i planprosesser.

21. Samisk referansegruppe for KU

Beskrivelse	Samisk referansegruppe for kvalitetssikring av kunnskapsgrunnlaget i konsekvensutredninger.
Hvilke tiltak er virkemiddelet ment å utløse?	Opprettelse av en referansegruppe for kvalitetssikring av kunnskapsgrunnlaget i konsekvensutredninger for planer om tiltak i samiske områder.
Hvilke barrierer adresserer virkemiddelet?	I en situasjon der det er økende press på areal, økende konfliktnivå og en anerkjennelse av at reindrifta og annen samisk tradisjonell næringsutøvelse ikke er godt nok ivare tatt i utredningsprosesser, vil virkemiddelet kunne føre til forbedret og mer omforent kunnskapsgrunnlag i konsekvensutredninger.
Påvirkede aktører	Forvaltning, rettighetshavere, næringsutøvere, tiltakshavere og utredere.
Eierskap og implementering	KDD, KLD, LMD, Sametinget. Opprettelsen av en slik referansegruppe vil kreve forankring i forskrift eller statlige retningslinjer.
Administrative kostnader (inkl. kunnskapsgrunnlag)	Virkemiddelet vil innebære kostnader til administrasjon og drift.
Effekt på nedbygging av særlig viktig natur	Virkemiddelet vil styrke samiske rettighetshavere sin mulighet til å bidra til å sikre et best og mulig kunnskapsgrunnlag inn i konsekvensutredninger.
Potensial for skalering	Nasjonalt.
Er effektene målbare?	Effekten av virkemiddelet er ikke direkte målbar, men vil kunne medføre økt tillit til kunnskapsgrunnlag og konsekvensutredninger, og på sikt redusere konfliktnivået i arealsaker som berører den samiske reindrifta.
Risikofaktorer og forutsetninger for innføring	Uklart mandat kan undergrave virkemiddelet.
Tidligere erfaringer/utredninger	Sametinget peker på modellen for rovviltneemnder og nasjonalparkstyrer som et mulig utgangspunkt for en tilsvarende ordning, med henvisning til ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15(1), som fastslår urfolks rett til å delta i forvaltning, bruk og bevaring av naturressurser (Sametingets plenum 023/24).



Menon
Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no