



Skien kommune

Saksbehandler, innvalgstelefon

Mina Helena Pindsle, 33372323

Uttalelse - varsel om oppstart og høring av planprogram - kommunedelplan for naturmangfold - Skien

Det vises til oversendelse datert 5. september 2024.

Saken gjelder

Saken gjelder varsel om oppstart av arbeid med kommunedelplan for naturmangfold, og høring av planprogrammet. Formålet med planen er å få en mer helhetlig oversikt over natur i Skien kommune. Planen skal bli et retningsgivende styringsverktøy for kommunen, samt gi et mer utfyllende beslutningsgrunnlag for å kunne prioritere, avveie ulike hensyn og interesser opp mot hverandre, skape mer forutsigbarhet og bidra til forenkling av saksbehandlingen. Planen skal også gi økt kunnskap og kompetanse om naturmangfoldet i kommunen for kommuneansatte, politikere, næringsliv og innbyggere.

Gjennom planprosessen skal kommunedelplanen utarbeide mål, tiltak og indikatorer for hovedtemaene i FNs naturavtale (Kunming-Montrealavtalen, 2022). Planen skal ha fire hovedmål, herunder vern av natur, restaurering av natur, kunnskapsbasert forvaltning og tilgang til kunnskap.

Rollen til Statsforvalterens fagavdelinger

Statsforvalterens fagavdelinger skal med hjemmel i plan- og bygningsloven § 3-2 påse at planer ikke er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser innen miljøvern, klima, landbruk, samfunnssikkerhet, folkehelse, barn og unges interesser og gravplasser.

Vår vurdering

Generelt

Statsforvalterens fagavdelinger vil berømme kommunen for å sette fokus på bevaring av naturverdier og øke kompetansen om naturmangfoldet gjennom en tematisk kommunedelplan. En kommunedelplan for naturmangfold kan være et nyttig verktøy for å få oversikt over naturmangfoldet i kommunen, og prioritere arealbruk og tiltak. Som planmyndighet har kommunen et helhetlig perspektiv på, og tilnærming til, det lokale arts- og naturmangfoldet. Dette kan danne et godt grunnlag for å sikre at naturen blir forvaltet på en god måte. En overordnet kommunedelplan som omhandler naturmangfold, vil utgjøre et gunstig utgangspunkt for interesseavveiningen som skal foretas i forbindelse med senere rullering av kommuneplanens arealdel.



Regionale og lokale myndigheter har et særskilt ansvar for å følge opp FNs bærekraftsmål. Ifølge FN kan to tredjedeler av delmålene bare nås gjennom lokal innsats. Her er kommunenes lokalkunnskap avgjørende for å kunne konkretisere arbeidet, identifisere målkonflikter, og innføre de riktige tiltakene. Det er derfor svært positivt at man knytter alt arbeid i kommunens virksomhet opp mot bærekraftsmålene. Videre er det også positivt at kommunedelplanen legger til grunn naturavtalen for å unngå ytterligere tap av natur, og knytter planens hovedmål mot avtalens temaer.

Vi gjør oppmerksom på at Miljødirektoratet i 2023 utarbeidet en [veileder](#) om hvordan kommunedelplaner for naturmangfold kan utarbeides. Veilederen tar for seg viktige temaer, herunder blant annet betydningen av å fastsette mål for arbeidet, organisering av planarbeidet, hvordan kunnskapsinnhenting og naturtypekartlegging kan foregå, samt vektning av klimaendringer og -tilpasning. Vi oppfordrer kommunen til å gjøre seg kjent med veilederen, og aktivt å ta denne i bruk i arbeidet med kommunedelplanen for økning og bevaring av arts- og naturmangfold.

Vi er kjent med at Skien kommune har fått innvilget søknad om tilskudd til arbeidet med kommunedelplanen. Vi ønsker også å gjøre kommunen oppmerksom på at miljøforvaltningen, foruten direktoratets tilskuddsordning øremerket kommunedelplaner, har flere tilskuddsordninger som kan støtte opp om tiltak etter foreliggende plan, til bruk i det videre arbeidet for å bevare og fremme kommunens naturmangfold.

Arealbruk og planvask

I planprogrammet vises det under hovedmålet *kunnskapsbasert forvaltning* til målet om at kommunedelplanen skal bidra til å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i forbindelse med fremtidige revisjoner av kommuneplanens arealdel. Det er positivt at kommunedelplanen skal legges til grunn ved beslutninger om fremtidig arealbruk. Samtidig er det viktig at kunnskapen planprosessen resulterer i, ikke bare gjøres gjeldende for vurdering av nye byggeområder, men også eksisterende ikke-realiserte utbyggingsområder.

Vi minner i denne forbindelse om regjeringens forventning om at kommunene ved revidering av kommuneplanens arealdel vurderer om tidligere godkjent arealbruk skal endres av hensyn til klima, naturmangfold, kulturmiljø, jordvern, reindrift, klimatilpasning, samfunnssikkerhet og et hensiktsmessig utbyggingsmønster (forventning nr. 47 i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*). Miljøavdelingen anbefaler at kommunedelplanprosessen i enda større grad knyttes opp mot arbeidet med planvask, som alle kommunene forventes å gjøre.

Vern og restaurering

Vern av natur og restaurering av natur trekkes frem som to av planens hovedmål. Planen skal blant annet følge opp FNs naturavtale, ved å synliggjøre hva kommunens bidrag kan være til at et representativt utvalg av landets verdifulle natur blir sikret mot skadelig påvirkning. Det fremheves at kommunedelplanen skal identifisere områder som egner seg for frivillig vern og synliggjøre hvilke prioriteringer som kreves for å ivareta og styrke naturmangfoldet. Hva gjelder restaurering av natur, skal kommunen i planarbeidet kartlegge potensialet for hvor natur kan restaureres, herunder i tradisjonelt kulturlandskap og annet menneskepåvirket landskap, skog, kantsoner, myr, våtmark og vassdrag.

Miljøavdelingen ser positivt på planens fokus på vern og restaurering, som er viktige tiltak for å ivareta verdifull natur. Særlig målet om restaurering er vesentlig, også da vi nå er inne i FNs tiår for naturrestaurering (2021-2030), som skal bidra til å gi et løft til arbeidet med å restaurere forringede og ødelagte økosystemer.



Hva gjelder målet om vern, kunne det med fordel kommet tydeligere frem hva konkret kommunen ønsker å oppnå med dette målet. Er det påvirkning av grunneiere og mobilisering til frivillig vern som er målet, og er det i så fall gjort vurderinger av hvor mye ressurser det er formålstjenlig at kommunen bruker på dette? Miljøavdelingen anbefaler at planen skiller tydelig mellom arealer som er kommunens egen eiendom og privat eiendom, både når det gjelder vern og restaurering. Innenfor arealer hvor kommunen selv er grunneier, har kommunen stor frihet til å iverksette tiltak som fremmer naturmangfoldet. Eksempelvis kunne kommunen, gjennom kartlegging eller andre undersøkelser, forsøkt å identifisere hvilke kommunale eiendommer som egner seg som restaureringsarealer, eller som burde vernes slik de er. Vi anser at kommunen vil kunne oppnå betydelige resultater hva gjelder ivaretagelse av natur ved i første rekke å fokusere på egen eiendom. I tillegg til mulighetsrommet og potensialet for stor naturgevinst ved å prioritere kommunal eiendom først, vil det også sende positive signaler til andre grunneiere i Skiensområdet når kommunen selv tar grep for å verne og restaurere viktig natur før slike tiltak eventuelt pålegges private grunneiere. For øvrig oppfordrer vi til at man i prosessen med å velge ut naturområder for vern, retter fokuset mot de spesifikke naturkvalitetene i Skien, herunder sandtak, leirraviner mv.

Både i verne- og restaureringsøyemed vil det være vesentlig å gjennomføre dette på en måte som skaper og/eller ivaretar fungerende nettverk for de relevante naturverdiene. Dersom man eksempelvis ønsker å restaurere en slåtteeing, eller verne et tre med forekomst av buktmessinglav, er dette i seg selv positive tiltak, men uten andre nærliggende slåtteeinger vil ikke artene som har sitt levested i enga ha like gode levebetingelser, mens buktmessinglav er avhengig av egnede trær for å ha spredningsmuligheter. Planen bør derfor sikre en hensiktsmessig og helhetlig tilnærming til vern og restaurering av natur, slik at tiltakene hensyntar de viktige, og tidvis skjøre, sammenhengene i økosystemene.

Miljøavdelingen oppfordrer kommunen til å ta kontakt dersom man ønsker bistand i arbeidet med å velge ut hvilke naturkvaliteter planen bør fokusere på. Vi har god oversikt over naturmangfoldet på fylkesnivå, og kan bistå med faglige innspill og som diskusjonspartner.

Kunnskapsgrunnlag og kartleggingsbehov

Videre er *kunnskapsbasert forvaltning og tilgang til kunnskap* definert som to av kommunedelplanens hovedmål. Planen skal sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for kommuneadministrasjon, beslutningstakere, utbyggere og andre, samt styrke innbyggernes eierskap til naturen, gjennom formidling, medvirkning og inkludering. Dette skal blant annet skje gjennom å samle og tilgjengeliggjøre kunnskap om naturverdier som har fremkommet i utbyggingsaker, finne ut hvor man trenger ny kunnskap i form av eksempelvis kartlegging og oppdatere interne saksbehandlingsrutiner. I tillegg er planprosessen i seg selv egnet til å skape engasjement i Skiens lokalbefolkning.

Det er svært positivt at planarbeidet både skal styrke kommunens kunnskapsgrunnlag og samtidig bidra til kunnskapsformidling overfor innbyggerne. Etter vår oppfatning kunne det med fordel kommet enda tydeligere frem tidlig i planprogrammet hva konkret kommunen ser for seg at planen skal brukes til, og hvilke produkter planen kan munne ut i. Det vises blant annet i planprogrammet til at det i en kommune av Skiens størrelse alltid vil være arealer hvor man ikke har detaljkunnskap om naturen. Miljøavdelingen er enig i dette, og anbefaler at man i planarbeidet ikke legger ambisjonsnivået for høyt, da dette innebærer en risiko for en svært overordnet plan uten konkrete føringer som blir vanskelig å følge opp.



Særskilt om naturtypekartlegging

Når det gjelder kunnskap om naturverdier, er det til dels store områder i Skien som ikke har vært gjenstand for naturtypekartlegging. Det fremgår av planprogrammet at det tas sikte på å finne ut hvor kommunen trenger ny kunnskap, i form av kartlegginger og undersøkelser. Det heter videre at dette kan gjelde spesifikke arealer. Kartlegging av natur vil følge opp regjeringens forventning nr. 53, hvor det heter at «[v]iktig naturmangfold, jordbruksareal, vannmiljø, friluftslivsområder, overordnet grønnstruktur, kulturmiljø og landskap kartlegges og sikres i planleggingen. Samlede virkninger av eksisterende og planlagt arealbruk vektlegges».

Miljøavdelingen anbefaler at kommunen i forbindelse med kunnskapsinnhenting fokuserer på de områdene hvor man allerede er klar over at det finnes særlige kvaliteter. Dette gjelder blant annet kalkfjellsområdet, og da særskilt den delen av kalkfjellet som befinner seg innenfor byggesonene. På nåværende tidspunkt er det en betydelig del av kalkfjellsområdet som ikke er kartlagt, hvilket er problematisk, da det her er et stort potensial for naturverdier av nasjonal interesse. Lengst nord i kommunen anser vi at det per nå ikke er like aktuelt å tilrettelegge for bebyggelse, slik at behovet for kartlegging akkurat her ikke har tilsvarende relevans.

Det fremgår ikke tydelig av planprogrammet hvorvidt det tas sikte på å gjennomføre NiN-kartlegginger som en del av planarbeidet, eller om planen først og fremst skal belyse hvor det trengs kunnskap. Det vil være mindre ressurskrevende, og antakelig tilstrekkelig, om planen identifiserer kunnskapshull, samt legger føringer for hvordan disse skal tettes og naturmangfoldet best ivaretas i senere planprosesser. Som tidligere nevnt er det ikke hensiktsmessig å snu hver stein, men snarere å snevre seg inn mot områdene av særlig kvalitet eller betydning i et nasjonalt og regionalt perspektiv.

Vannressurser

Skienselva peker seg ut som svært viktig å fokusere på for å ivareta naturmangfoldet i kommunen. Elven er ikke bare en av landets viktigste lakseelver, som renner ut i en nasjonal laksefjord, men utgjør også levested for svært mange andre sårbare arter, som sjørørret, elvemusling, ål og niøye. Felles for disse er at de er avhengig av et mest mulig intakt elvemiljø og kantsoner, og et naturlig bunnsstrat som ikke låses ved steinsettinger, som kan omveltes og oksygeneres ved flommer. En velutviklet kantsone som skaper skjulested for planter og dyr både ved og i elva, og i tillegg holder på jordsmonnet og reduserer erosjon, er vesentlig. Sumvirkningen av alle arbeidene i og langs vassdraget, både oppstrøms og nedstrøms Skien, er en redusert verdi for naturmangfoldet. Til slutt vil det kunne komme til et punkt hvor andelen naturlig elvebunn og kantsoner er så lav at elven reduseres til en kanal, med begrenset verdi for naturmangfold. Miljøavdelingen oppfordrer sterkt til at naturmangfoldet i Skiensvassdraget, men også i tettbebygde strøk som Skien og Langbryggene, og nedover mot Borgestad, får et tydelig fokus i planarbeidet.

Vandringen av anadrom fisk, ål og niøye blir sterkt begrenset av kraftverkene i Skien og på Skotfoss. Dette jobbes det med i regulantenens konsesjonsprosess opp mot NVE, men det er vesentlig at også kommunen involveres og tar eierskap til problemet.

Videre vil vi trekke frem Falkumelva/Bliva, som er en naturlig og uregulert sideelv, og som står i særstilling av alle sidevassdragene i Skienselva. Fravær av kunstig vannføring og temperatur, som rammer store deler av vassdraget, og tilstedeværelse av naturlige flommer, intakte skogområder i nedbørsfeltet mv. gjør Bliva til en spesielt viktig livslinje for naturmangfold i kommunen. Det bør derfor legges vekt på å skjerme dette vassdraget for vesentlig påvirkning, herunder primært bit-for-bit nedbygging. Arbeidet med Google-tomta på Gromstul, med alle tilknyttede tiltak, har økt presset på Bliva betraktelig det siste året. Dette har medført at kommunen bør vurdere strenge virkemidler



for å redusere, og ideelt sett reversere, presset på vassdraget, dersom Bliva skal forbli like sentral for naturmangfoldet i Skien kommune også i fremtiden. Under enhver omstendighet bør naturmangfoldet i vann også få en sentral plass i arbeidet med kommunedelplanen for naturmangfold, og vi anbefaler således at dette inkluderes i planprogrammet.

Endelig vil vi oppfordre kommunen til å vie oppmerksomhet til kantsoner langs vassdrag i forbindelse med planarbeidet. Kantsoner med naturlig vegetasjon er viktige grøntkorridorer i kulturlandskapet og et viktig habitat for mange arter. Kantsoner minsker erosjonsrisikoen langs vassdrag og forebygger avrenning av næringsalter og tap av matjord. Slike sammenhengende strukturer er også viktige for helhetlige, fungerende økosystem. Kommunen bør inkludere eksisterende kunnskap om viktigheten av kantsoner i planen, og vurdere å kartlegge omfanget av, og størrelse på, kantsonene i kommunen. Dette vil følge opp § 1.9.3.1 i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel, hvor det fremgår at det langs vassdrag med årssikker vannføring skal opprettholdes et naturlig vegetasjonsbelte. NVE har utarbeidet en [veileder](#) om ulike aspekter knyttet nettopp til kantvegetasjon langs vann og vassdrag, som vi vil oppfordre kommunen til å se hen til i planarbeidet.

Kommunens skjøtsel av parker og grøntanlegg

Kommunens egen skjøtsel av parker, grøntområder og liknende arealer er et aktuelt tema å ta inn i planen. Her har kommunen stor anledning til å gjøre tiltak knyttet til egen virksomhet. Kommunen kan bidra til bevaring og økning av naturmangfold i by- og tettstedsområdene gjennom naturvennlig drift og skjøtsel av grøntarealer. Pollinatorvennlig beplantning, anleggelse av blomsterenger istedenfor kortklipt plen, å lage habitater for ulike arter, ivaretagelse av store trær og død ved, å unngå bruk av sprøytemidler, økt bruk av stedegne plante- og treslag osv., er eksempler på tiltak som kan inngå i en naturvennlig skjøtelsplan for kommunens grøntområder. Sammen med kommunikasjonstiltak kan dette også bidra til å engasjere befolkningen i ivaretagelse av naturmangfold i sine nærområder.

Oppfølging og forankring av planen

I Miljødirektoratets veileder for kommunedelplaner for naturmangfold, del 9 om vedtak og oppfølging, står det at erfaringsmessig dreier de viktigste oppfølgende tiltakene seg om arealplanlegging, videre kartlegging, skjøtsel, restaurering, og informasjon om naturmangfold. Av planprogrammet ser vi at planen skal legge vekt på å øke kunnskapsgrunnlaget samt vurdere arealbruk og innarbeidelse av planen i kommunens ledelse og styring.

I planprogrammet refereres det til handlingsdelen av planen, og det nevnes at typiske tiltak i et handlingsprogram vil være knyttet til restaurering, skjøtsel og kunnskapsinnhenting. Mens kommunedelplanen skal ha en planperiode på 12 år, legges det opp til en kortere tidshorisont, herunder 4 år, for handlingsdelen til planen. Handlingsdelen vil gjelde for perioden 2026-2029, og forutsettes deretter revidert.

Vi skulle gjerne sett at handlingsdelen av planen ble gitt en enda tydeligere plass i planprogrammet, og i større grad synliggjorde hvordan kommunen vurderer den videre oppfølgingen for ivaretagelse av naturverdier. Handlingsdelen er en sentral brikke for å sikre at kommunedelplanen blir en dynamisk plan som følges opp og brukes aktivt i fremtiden, fremfor at planen blir et rent sanntidsbilde av tilstanden til naturmangfoldet i kommunen.

Ved utarbeidelse av mål, strategier og konkrete tiltak i planen vil det være viktig å vurdere hvor kritisk det er at tiltak blir gjennomført, samt hvor ressurskrevende tiltakene er. Basert på dette bør



det lages en tydelig og nivå delt prioriteringsliste over tiltak, slik at disse lettere kan følges opp i praksis.

Videre er det viktig å understreke at selv om en kommunedelplan vedtas politisk, vil ikke en vedtatt plan gi noen direkte eller forpliktende føringer. Det er derfor sentralt at oppfølging av planen forankres i juridisk bindende arealplaner, handlingsplaner og budsjetter. Kommunedelplanen bør også innarbeides i kommuneplanens samfunnsdel for å sette fokus på hensynet til natur og hvordan dette skal ivaretas ved kommunens myndighetsutøvelse. Vi viser til [kommunedelplan for naturmangfold utarbeidet av Stjørdal kommune \(2021\)](#), som i kapittel 7.2.1 konkret redegjør for prioriterte tiltak knyttet til oppfølging av kommunedelplanen i kommunale saksbehandlingsrutiner.

Med hilsen

Astrid Lie Olsen (e.f.)
plansjef

Mina Helena Pindsle
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Telemark fylkeskommune	Postboks 2844	3702	SKIEN
Norges vassdrags- og energidirektorat	Postboks 5091 Majorstua	0301	OSLO
Fiskeridirektoratet	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
MATTILSYNET	Felles postmottak Postboks 383	2381	BRUMUNDDAL