

Mandag 24. august 2026

Vår ref: KJ

Deres ref:

1. Innledning

Vi viser til Oslo kommunes forslag til kommuneplanens arealdel, lagt ut til offentlig ettersyn 14. april 2026.

NORSKOG er en nærings- og interesseorganisasjon for skogeiere. Vi uttaler oss ikke som part i saken, men på vegne av skogbruket som næring. Vårt anliggende er hvilke virkemidler som er faglig treffsikre og rettslig holdbare når naturhensyn i skog skal styrkes, og hvilke konsekvenser kommunens valg får, både for verdikjeden skog og som mønster for andre kommuners planarbeid.

Dette innspillet konsentrerer seg om **hensynssone bevaring naturmiljø (H560)**, som er lagt ut til høring i to alternativer med ulik avgrensning og ulike retningslinjer. I tillegg kommenterer vi **hensynssone nedslagsfelt for drikkevann (H110)** og **bestemmelsen om landbruksvei** i egne kapitler.

Oslomarka er Norges mest regulerte skogsområde. Forvaltningen der bygger på en balanse mellom naturverdier, befolkningens bruk og næringsvirksomhet, utviklet over lang tid gjennom blant annet skogbruksloven, markaloven, naturmangfoldloven, markaforskriften og sertifiseringsordningene. Skal denne dynamikken endres, må det skje på grunnlag av dokumenterte behov, treffsikre virkemidler og et tilstrekkelig utredet beslutningsgrunnlag. Etter vår vurdering oppfyller ingen av de to foreslåtte alternativene disse kravene.

Vi mener samtidig at kommunens mål om å styrke naturmangfoldet i Marka er legitimt, og at det finnes bedre veier dit. I kapittel 10 redegjør vi for hvorfor NORSKOG anbefaler at kommunen i stedet forfølger målrettede, avtalebaserte tiltak rettet mot dokumenterte livsmiljøer.

2. Sammendrag

Oslomarka er rik på biologisk mangfold og naturopplevelser, og er Norges mest regulerte skogsområde. Gjennom langsiktig forvaltning balanseres hensynet til naturverdier, befolkningen og næringsvirksomhet. Nesten 30 % av Oslomarka er formelt vernet eller har naturverdier som innebærer store tilpasninger i skogsdriften, og den internasjonale naturavtalens mål om 30 % bevaring er allerede nådd i Oslo kommune.

Oslo kommune foreslår å innføre hensynssone bevaring naturmiljø (H560) i to alternativer. Alternativ 1 etablerer 100 meter buffersone rundt kartlagte naturtyper, verneområder og markalovens friluftsområder, samt 30 meter rundt vassdrag. Alternativ 2 etablerer økologiske korridorer med grunnlag i BioFokus' rapport fra 2022, med en retningslinje som uttrykkelig omfatter hogst.

NORSKOG anbefaler at ingen av alternativene vedtas.

De to alternativene bygger på uforenlige faglige premisser. Alternativ 1 forutsetter at naturverdier trenger fysisk avstand omkring seg; alternativ 2 forutsetter at arter trenger sammenhengende areal mellom leveområder. Dette er to ulike diagnoser av hva som truer naturverdiene i Marka, og de lar seg ikke løse med samme virkemiddel. At kommunen fremmer begge for samme formål viser at det ikke er gjort en konkret vurdering av hvilke naturverdier som skal beskyttes.

Bufferoner er ikke et etablert konsept i norsk naturforvaltning. Der buffer er faglig nødvendig, inngår den allerede i figuren når naturtyper avgrenses og utfigureres. Av de vanligste skognaturtypene i Oslo er det bare rik sump- og kildeskog der buffer er relevant, og der krever PEFC skogstandard allerede lukket hogst. Kantsoner mot vann og vassdrag er regulert gjennom vannressursloven, skogbruksloven og sertifiseringsordningene. En generisk 100-metersbuffer blir gjennomgående mange ganger større enn naturverdien den skal verne, og er uten virkning der det allerede er drevet skogbruk inntil naturtypen.

Det er svakt vitenskapelig grunnlag for å benytte fysisk sammenhengende korridorer til å bevare biologisk mangfold. Spredningsevnen er udokumentert for de fleste sjeldne arter, og for artene er det ofte mengden relevant habitat i landskapet som er avgjørende, ikke om arealet henger fysisk sammen. NIBIO konkluderer med at økologiske korridorer ikke er et treffsikkert forvaltningstiltak. Korridorer inngår ikke som registreringsenhet i noe nasjonalt kartleggingssystem, og avgrensningen er ikke etterprøvbare.

Det juridiske grunnlaget er mangelfullt. Skogbruk er igangværende bruk og næringsvirksomhet i tråd med arealformålet LNFR, mens kommuneplanens arealdel regulerer framtidig arealbruk og nye tiltak. En hensynssone etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c kan bare gi retningslinjer, ikke bestemmelser, og gir etter forarbeidene ikke hjemmel til å regulere næringsvirksomhet. Kommunens egen konsekvensutredning bekrefter at alternativ 2 vil føre til utredninger før skogsdrift – hvilket viser at retningslinjen i realiteten virker bindende. Vi ber om svar på en rekke konkrete spørsmål om dette.

Planforslaget har ikke vurdert de økonomiske konsekvensene for verdikjeden skog. Restriksjoner av dette omfanget på igangværende bruk har ekspropriasjonsliknende karakter, og reiser spørsmål om erstatningsplikt med tilhørende budsjettmessige konsekvenser for kommunen. Forslaget kan dessuten svekke den nasjonale ordningen med frivillig vern, som forutsetter tillit mellom næring og myndigheter, og som Oslo kommune selv har benyttet i stort omfang.

Naturverdier sikres best gjennom målrettede tiltak rettet mot dokumenterte livsmiljøer. NORSKOG støtter derfor prinsippene i det avtalebaserte alternativet som er fremmet i høringen: vern av utvalgte områder, lukket hogst i naturskog, variert foryngelse med gran, furu og lauv, styrket kantsonerbevaring og målrettet skjøtsel. Disse virkemidlene er etablerte, definerte og etterprøvbare, de kan justeres når kunnskapsgrunnlaget endrer seg, og de utfordrer verken hjemmelsgrunnlaget eller erstatningsvernet.

For å ta vare på Oslomarka bør kommunen bygge videre på samarbeidet mellom grunneiere, organisasjoner og myndigheter, framfor å innføre arealrestriksjoner med utilstrekkelig faglig og rettslig grunnlag.

3. Dagens regulering av skogbruket i Oslomarka

Lovverk og sertifisering

Norsk skogbruk er underlagt et omfattende lovverk gjennom skogbruksloven med forskrifter og naturmangfoldloven, i tillegg til miljøsertifiseringssystemet PEFC. Miljøsertifisering er formelt frivillig, men så å si alt virke som omsettes kommersielt i Norge er underlagt sertifiseringsreglene i PEFC eller FSC. I Oslo kommune er et betydelig areal dobbeltsertifisert, og dermed underlagt begge ordninger. FNs naturpanel peker nettopp på sertifisering og miljømerking som et av de viktigste tiltakene for å ivareta biologisk mangfold.

Hensynet til biologisk mangfold og friluftsliv er nedfelt både i lovverket og i sertifiseringsordningene. Både den kortsiktige og den langsiktige skogforvaltningen skal ta hensyn til alle bærekraftsaspekter og balansere hensynet til økonomi, økologi og befolkning. Sertifiseringssystemene ivaretar også forbedringsarbeidet i skogbruket. PEFC-systemet revideres hvert femte år. Dette er et dynamisk system der regelverket kan oppdateres på grunnlag av ny vitenskap og bred involvering av ulike interesser, raskere og mer smidig enn gjennom lovverket. Det er verdt å merke seg i denne sammenhengen: der kommunen foreslår å låse fast et bestemt vurderingstema i en arealplan med lang varighet, finnes det allerede et system som kan justere kravene når kunnskapsgrunnlaget endrer seg.

Markaforskriften gir et strengere regime enn ellers i landet

I tillegg til de generelle rammene for skogbruk i Norge har Oslomarka et eget sett med regler for arealbruk innenfor markagrensen gjennom markaforskriften. ¹ Skogbrukstiltak er dermed underlagt et strengere regime i Oslo enn i landet for øvrig. Det er blant annet søknadsplikt for hogst og begrensninger på størrelsen på hogstflater (30 dekar).

Søknadsplikten innebærer at kommunen kan sette vilkår for eller nekte hogst, men bare innenfor de rammene markaforskriften og skogbrukslovgivningen setter. Terskelen er høy, og den er høy fordi lovgiver har villet det slik.

Dette er sentralt for vurderingen av behovet for H560. Skogbrukslovgivningen inneholder en gjennomtenkt avveining mellom miljøverdier og næringsutøvelse, og kommunen har allerede et virkemiddel for å vurdere miljøverdier konkret i den enkelte sak – med hjemmel i det lovverket som er ment å regulere skogbruk. En hensynssone kan ikke brukes til å forskyve denne terskelen.

Vernnivået i Oslo

Oslomarka er Norges mest regulerte skogsområde. I dag er nesten 30 % av Oslomarka formelt vernet eller har naturverdier som innebærer store tilpasninger i skogsdriften. I tillegg er det store områder med vernet skog i nabokommunene, blant annet Krokskogen, Oppkuven og Spålen-Katnosa naturreservat i nordvest og Østmarka nasjonalpark i sørøst.

Østmarka nasjonalpark ble opprettet i 2023, og omfatter 53,9 km² i Oslo, Nordre Follo, Lørenskog, Rælingen og Enebakk. Samtidig ble Østmarka friluftslivsområde på 16,9 km² vernet etter markaloven i Oslo og Nordre Follo. Samlet utgjør vernevedtaket 70,8 km², hvorav 45,6 km² er nytt verneareal. Med unntak av private hyttetomter ligger hele arealet på kommunal grunn. Vernet av Østmarka er det største enkeltbidraget til skogvern i lavlandet i Sørøst-Norge på lang tid, og øker det vernede skogarealet i og omkring Oslo kommune ytterligere.

I tillegg til de formelt vernede arealene er det store arealer der det må tas spesielle hensyn ved skogsdrift. PEFC skogstandard medfører en rekke hensyn som er positive for det biologiske mangfoldet: livsløpstrær skal settes igjen, kantsoner langs vassdrag og vann samt myr skal bevares, hekkelokaliteter for rovfugl og spillplasser for skogsfugl skal bevares, og i sumpskog kan det ikke hogges flater. For Viken og Oslo utgjør kantsoner og sumpskog om lag 7 % av arealet.² Dette kommer i tillegg til arealene nevnt over. Det vil dessuten alltid være arealer der det av ulike grunner ikke drives skogbruk. Etter vår vurdering drives det normalt skogbruk på rundt 60 % av det totale skogarealet i kommunen.

Norge har forpliktet seg til den internasjonale naturavtalen, som fastsetter at 30 % av arealet skal bevares eller vernes. I Oslo kommune er dette målet allerede nådd.

Frivillig vern er det virkemiddelet som virker

Er det behov for ytterligere vern av skog, har ordningen med frivillig vern vist seg svært virkningsfull. Den naturfaglige evalueringen³ og den samfunnsvitenskapelige evalueringen⁴ av ordningen viser at den i stor grad bidrar til bedre dekning av norsk naturvariasjon i verneområdene, og at konfliktnivået er vesentlig redusert sammenliknet med tidligere. Oslo kommune er blant de kommunene som i størst omfang har benyttet ordningen.

Arbeidet med frivillig vern bør forsterkes og videreføres, heller enn å påføre skogbruket restriksjoner som er dårlig begrunnet, og som dermed truer det samlede vernearbeidet i skog. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 8.

4. To vidt ulike alternativer for samme hensynssone

Oslo kommune har valgt å høre én hensynssone i to alternativer som ikke er varianter av hverandre, men som bygger på to prinsipielt forskjellige – og innbyrdes uforenlige – faglige premisser.

Alternativ 1 bygger på nærhet i rom. Premisset er at naturverdier trenger en fysisk sone rundt seg for å opprettholde sin tilstand, og virkemiddelet er en generisk avstand: 100 meter rundt kartlagte naturtyper, verneområder og markalovens friluftsområder, 30 meter rundt vassdrag.

Alternativ 2 bygger på sammenheng i landskap. Premisset er at arter har begrenset spredningsevne og derfor er avhengige av fysisk sammenhengende areal mellom leveområder, og virkemiddelet er korridorer avgrenset etter BioFokus' rapport fra 2022.

Dette er to ulike diagnoser av hva som truer naturverdiene i Marka. Dersom problemet er at naturtypene mangler beskyttelse i sin umiddelbare nærhet, løser ikke korridorer det. Dersom problemet er manglende konnektivitet i landskapet, løser ikke buffersoner det. At kommunen fremmer begge for samme formål, i samme sone og med samme hjemmel, viser at det ikke er gjort en konkret vurdering av hvilke naturverdier som faktisk skal beskyttes og mot hva.

Dette er ikke bare et faglig problem. Som det fremgår av de juridiske merknadene i kapittel 7, forutsetter plan- og bygningsloven § 11-8 at både sonen og retningslinjene til den er nødvendige. Når kommunen selv presenterer to så vidt ulike løsninger som likeverdige, svekker det grunnlaget for å hevde at noen av dem er nødvendig.

5. Merknader til alternativ 1 – buffersoner

Buffersone er ikke et etablert virkemiddel i norsk naturforvaltning

Buffersoner er ikke et normalt forekommende konsept i norsk naturforvaltning. Begrepet inngår verken i Miljøregistrering i Skog (MiS), i Natur i Norge-systemet for kartlegging av naturtyper eller i naturmangfoldloven. Innføring av buffersoner gjennom kommuneplanens arealdel innebærer dermed at det etableres et nytt vurderingstema som ikke har forankring i det systemet skogbruket ellers forvaltes etter.

Der buffer er faglig nødvendig, er behovet allerede ivare tatt. Når naturtyper og livsmiljøer registreres, avgrenses og utfigureres i kart, inngår nødvendig buffer i selve figuren. Det er en integrert del av kartleggingsmetodikken, ikke noe som skal legges til i etterkant gjennom arealplan. De aller fleste livsmiljøer og naturtyper har imidlertid ikke behov for buffersone i det hele tatt.

Buffersoner brukes i andre sammenhenger primært for å hindre forurensning eller spredning av fremmede arter. Ingen av disse hensynene er særlig relevante i sammenhengende skogarealer. For enkelte livsmiljøer der skygge eller fuktighet er avgjørende, kan buffer rundt hovedelementet være faglig begrunnet – men dette gjelder et fåtall naturtyper.

Behovet er marginalt i de naturtypene som faktisk finnes i Oslo

I Naturbase er det registrert 4 071 verdsatte naturtyper i Oslo kommune. Noe over tre fjerdedeler av disse er naturtyper i skog eller med trær. Naturtypene «Store gamle trær» og «Hule eiker» utgjør alene over halvparten. Av de om lag 1 400 gjenstående naturtypene utgjør «Gammel granskog», «Rik edellauvskog», «Rik sump- og kildeskog» og «Gammel boreal lauvskog» over halvparten igjen.

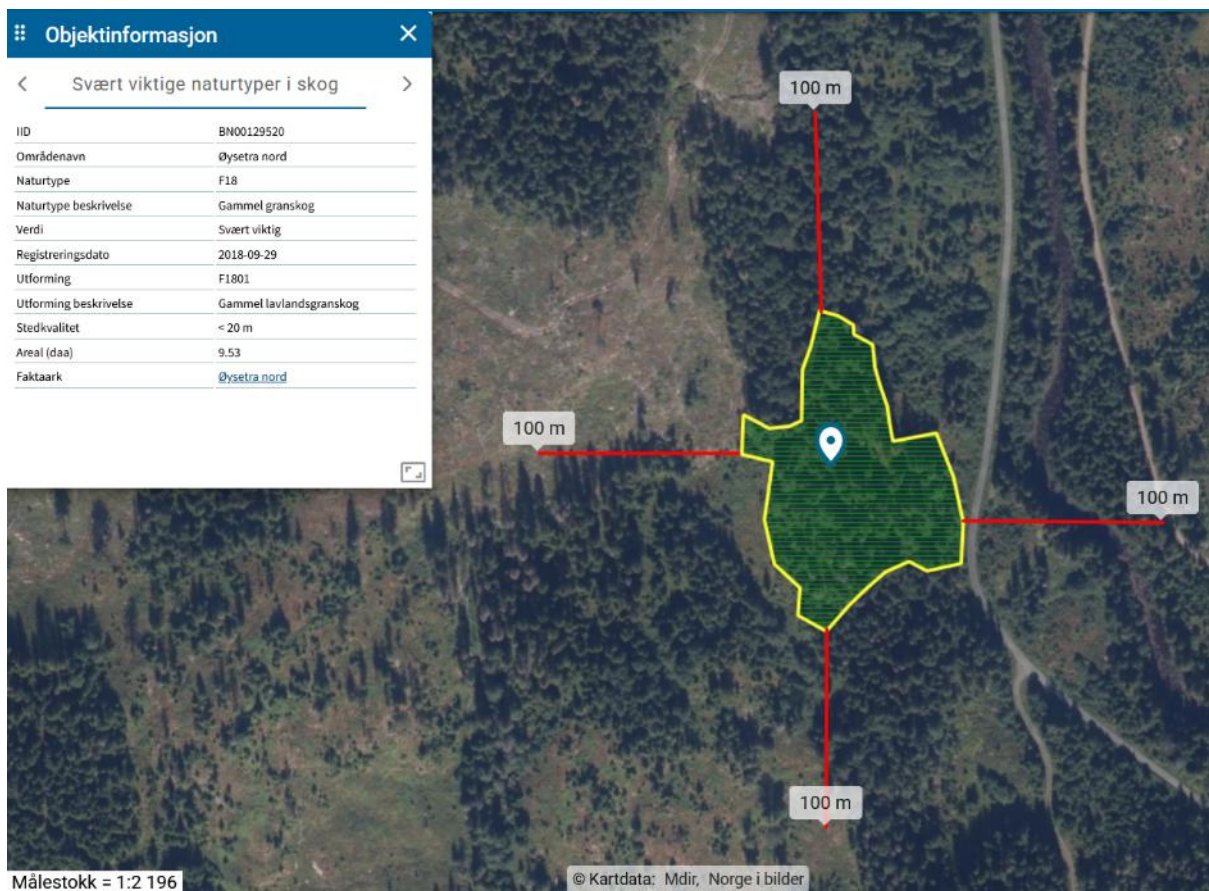
Av disse fire vanligste naturtypene er det bare **rik sump- og kildeskog** der en buffersone er faglig relevant som beskyttelse av naturverdiene. Og nettopp for sumpskog gjelder det allerede klare regler: PEFC skogstandard kravpunkt 28 krever lukket hogst i sumpskog.

For de øvrige naturtypene er buffersonen uten dokumentert funksjon. Gammel granskog i utformingen gammel lavlandsgranskog kjennetegnes av sjiktning, høyt innslag av død ved og biologisk gamle trær. Dette er kvaliteter som i liten grad påvirkes av tilstanden i omkringliggende bestand.

Buffersonen blir gjennomgående større enn naturverdien den skal beskytte

En generisk 100-metersbuffer står i et påfallende misforhold til størrelsen på de objektene den legges rundt.

Figur 1 viser naturtypen «Øysetra nord» (BN00129520), gammel lavlandsgranskog, verdisatt som svært viktig. Naturtypen er **9,53 dekar**. En 100-metersbuffer rundt en figur av denne størrelsen gir en sone på i størrelsesorden 70–80 dekar – altså om lag åtte ganger naturtypens eget areal. For de to naturtypene som utgjør over halvparten av registreringene i Oslo, «Store gamle trær» og «Hule eiker», er objektet i praksis et enkelt tre. En 100-metersbuffer rundt et punktojekt utgjør 31,4 dekar.



Figur 1: Naturtypen Øysetra nord med 100 m buffersone. Kartdata: Miljødirektoratet / Norge i bilder

Summen av dette er at forslaget båndlegger svært store arealer der det store flertallet av det båndlagte arealet ikke har dokumenterte naturverdier og heller ikke har noen dokumentert funksjon for naturverdiene innenfor.

Avstandsregelen tar ikke hensyn til skogens tilstand

Forslagets premiss er at skogen omkring en naturtype påvirker forholdene inne i lokaliteten, og at dette arealet derfor bør omfattes av restriksjoner. Selv om man legger dette premisset til grunn, treffer en generisk avstandsregel dårlig.

Forholdene i skogen omkring naturtypene varierer sterkt. I mange tilfeller er det drevet skogbruk nær eller helt inntil arealer med registrerte naturtyper, slik figuren over viser. Der skogen omkring allerede er ung og lav, foreligger ikke de lys- og fuktforholdene forslaget bygger på, og sonen har dermed ikke det innholdet den forutsetter.

En avstandsregel som legges likt på alle lokaliteter skiller ikke mellom disse situasjonene. Den omfatter areal der premisset kan gjøre seg gjeldende og areal der det ikke gjør det, uten at forskjellen er vurdert i forslaget.

Vi understreker at dette er en merknad til forslagens treffsikkerhet på dets egne premisser. NORSKOGs prinsippale syn er at hensynssonen uansett ikke kan regulere skogbruk, jf. kapittel 7.

Kantsoner mot vann og vassdrag er allerede regulert

Buffersoner rundt vann og vassdrag eksisterer allerede i dagens forvaltningsregime, gjennom krav etter vannressursloven § 11, skogbruksloven og PEFC skogstandard. Sertifiseringssystemet medfører i tillegg kantsoner mot myr.

Det er derfor ikke nødvendig å innføre hensynssone i kommuneplanen for å oppnå kantsoner langs vann og vassdrag. Forslagets 30-metersbuffer legger et nytt lag med regulering på arealer som allerede er regulert flere ganger, uten at det er redegjort for hvilken merverdi dette gir ut over gjeldende rett.

NORSKOGs vurdering

Å legge en generisk buffersone på samtlige registrerte naturtyper, uavhengig av naturtypens art, størrelse, behov og tilstanden i omkringliggende skog, er et uforholdsmessig grovt virkemiddel målt mot den naturgevinsten som kan sannsynliggjøres.

Vi vil samtidig understreke at det ikke foreligger hjemmel for å innføre hogstforbud i buffersoner av den typen forslaget legger opp til. Et skogareal er enten klausulert gjennom vern, med de rettsvirkninger og den erstatningsordningen som følger av det, eller så er det ikke. De begrensningene som gjelder for naturtyper, følger av PEFC skogstandard – altså av sertifiseringsordningen, ikke av lovverket. Mener kommunen at naturverdier i Marka trenger beskyttelse ut over dette, bør det skje gjennom frivillig vern eller avtale med grunneier, som begge er etablerte virkemidler med avklarte rettsvirkninger, framfor gjennom en generell arealrestriksjon uten hjemmelsgrunnlag.

6. Merknader til alternativ 2 – økologiske korridorer

Premisset for forslaget er ikke dokumentert

Planbeskrivelsen begrunner hensynssonen med at mange av områdene med registrerte naturverdier er for små til å sikre områdenes funksjon som økologisk korridor. Premisset er altså at fysisk sammenhengende areal er nødvendig for å bevare det biologiske mangfoldet. Dette premisset mener vi er feil.

Alle arter er avhengige av habitat for å overleve. Når arter skal spre seg, er de avhengige av at det finnes habitat med de riktige egenskapene innenfor en avstand det er mulig for dem å forflytte seg over. Forslaget om økologiske korridorer forutsetter at de aller fleste arter har begrenset spredningsevne og derfor krever sammenhengende areal med relevant habitat. Generelt finnes det lite kunnskap om ulike arters spredningsevne, og spredningsmønsteret er for de fleste sjeldne arter udokumentert. Det er derfor ofte mengden relevant habitat i landskapet som er avgjørende for disse artene, ikke hvorvidt det finnes sammenhengende arealer uten skogsdrift.

Tvert imot er det slik at en rekke sjeldne og truede arter har relativt god spredningsevne. Disse artenes overlevelse avhenger derfor mer av tilgangen på habitat i landskapet. Tilgangen ivaretas i dag gjennom et nettverk av elementer som inneholder passende habitat: større verneområder, nøkkelbiotoper,⁵ naturtyper⁶ og generelle hensyn i skogbruket som livsløpstrær og kantsoner. Avgrensningen av hensynssonen tar utgangspunkt i de fysiske egenskapene ved landskapet, men det er ikke gjort noen vurdering av hvilken effekt dette har på naturverdiene.

NIBIO har på oppdrag for Landbruks- og matdepartementet gjort en vurdering av økologiske korridorer som forvaltningstiltak.⁷ Rapporten fremhever flere momenter som fører til at økologiske korridorer ikke anses som et treffsikkert forvaltningstiltak for å ta vare på biologisk mangfold. Effekten av økologiske korridorer i boreale skoglandskap er i svært liten grad påvist, og det finnes få studier som dokumenterer effekten.

Vi vil også peke på en indre motsigelse i forslaget: å båndlegge betydelige skogarealer for å skape korridorer slik at arter kan spre seg mellom større leveområder, når korridorene i seg selv nettopp vil utgjøre et slikt større leveområde.

Kunnskapsgrunnlaget

Avgrensningen av alternativ 2 hviler utelukkende på BioFokus' rapport *Økologiske korridorer og områder med særlig store naturverdier i Marka i Oslo kommune* fra høsten 2022. Dette fremgår både av planbeskrivelsen og av plankart 2.

Rapportforfatterne tar selv forbehold om arbeidets karakter, og skriver at rapporten ikke er vitenskap, men bearbejder eksisterende data fra ulike kilder sammen med lokalkunnskap for å foreslå et nettverk av korridorer.

Vi understreker at dette ikke er kritikk av BioFokus, som er åpne om hva arbeidet er og ikke er. Kritikken retter seg mot at kommunen legger et arbeid med et slikt uttrykkelig forbehold til grunn for en arealrestriksjon som omfatter en vesentlig del av skogarealet i kommunen. Som det fremgår av de juridiske merknadene i kapittel 7, forutsetter plan- og bygningsloven at hensynssoner er reservert for interesser av vesentlig betydning, og at planmyndigheten gjør en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Korridorer er ikke en etterprøvbar registreringsenhet

Naturtyper og MiS-figurer registreres etter fastsatte instruksjer. To ulike kartleggere som registrerer samme lokalitet skal komme til om lag samme resultat, og registreringen kan etterprøves. Det er nettopp denne egenskapen som gjør slike registreringer egnet som grunnlag for forvaltningsvedtak.

Økologiske korridorer inngår ikke som registreringsenhet i noe nasjonalt kartleggingssystem, verken i Miljøregistrering i Skog eller i Natur i Norge. Det foreligger ingen omforent faglig metodikk eller definisjon som gjør avgrensningen etterprøvbar eller reproducerbar. Avgrensningen i alternativ 2 hviler dermed på skjønn og lokalkunnskap som ikke lar seg kontrollere eller gjenta av andre.

Dette får konsekvenser ut over selve avgrensningen. Retningslinjen forutsetter at korridorfunksjonen skal vurderes i den enkelte sak. Uten en definert metodikk mangler forvaltningen et grunnlag for å foreta forutsigbare og faglig etterprøvbare vurderinger av fremtidige hogstsøknader.

Retningslinjen er endret siden forrige høring – i en retning som svekker forankringen

Alternativ 2 fremstilles i det vesentlige som en videreføring av forslaget fra 2023. For avgrensningen stemmer dette. For retningslinjen gjør det ikke det.

Retningslinjen som ble hørt i 2023 lød:

«Innenfor sonen skal det tas særlige hensyn til naturmiljø og biologisk mangfold. Ved søknad om tiltak eller hogst, jf. forskrift om skogbehandling og skogsdrift i Oslo og nærliggende kommuner, skal hensynet til naturmiljø tillegges særlig stor vekt.»

Retningslinjen som nå høres lyder:

«Innenfor sonen skal sammenhengen mellom kartlagte naturtyper og verneområder og områdets funksjon som økologisk korridor vektlegges i planforslag og søknad om tiltak og hogst. I vurderingen tas det utgangspunkt i et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag om biologisk mangfold og naturverdier.»

Endringene er av betydning:

Vurderingstemaet er byttet ut. Der 2023-forslaget viste til «hensynet til naturmiljø» – et hensyn som allerede inngår i skjønnets etter markaforskriften og skogbruksloven – innfører 2026-forslaget «områdets funksjon som økologisk korridor». Dette er et vurderingstema som ikke inngår i det lovpålagte skjønnets etter gjeldende lover og forskrifter for skogbruket, og som ikke har forankring i særlovverket.

Henvisningen til markaforskriften er fjernet. I 2023 viste retningslinjen uttrykkelig til forskrift om skogbehandling og skogsdrift i Oslo og nærliggende kommuner. Denne henvisningen er tatt ut, samtidig som ordet «hogst» er beholdt. Retningslinjen retter seg altså fortsatt mot skogbruk, men uten lenger å vise til det lovverket som regulerer skogbruk. Dette forsterker den juridiske innvendingen i kapittel 7 om at retningslinjer for skogbruket må vise til skogbruksloven og gjeldende hjemmelsgrunnlag.

Et krav om beslutningsgrunnlag er tilføyd. Setningen om at vurderingen skal ta utgangspunkt i «et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag om biologisk mangfold og naturverdier» er ny. Planforslagets egen konsekvensutredning bekrefter at alternativ 2 «vil kunne føre til utredninger før gjennomføring av skogbruksdrift». Retningslinjen etablerer dermed et prosessuelt vilkår for å kunne utøve skogbruk. Vi viser til den nærmere drøftingen av dette i kapittel 7.

Vi ber Oslo kommune redegjøre for begrunnelsen for disse endringene, og særlig for hvorfor henvisningen til markaforskriften er tatt ut.

NORSKOGs vurdering

Alternativ 2 innfører et nytt vurderingstema uten forankring i sektorlovverket, basert på et kunnskapsgrunnlag som ikke er etterprøvbart, med en avgrensning som ikke er faglig etterprøvbart, og med et utredningskrav som i praksis virker som et vilkår for næringsutøvelse. Vi kan ikke se at forslaget oppfyller kravene til faglig forankring eller nødvendighet.

7. Juridiske merknader

7.1 Innledning – hensynssone som planvirkemiddel

Det vises til høring av revidert kommuneplan for Oslo kommune.

I det følgende vil høringsinnspillet i det vesentlige konsentrere seg om hensynssone bevaring naturmiljø (H560) hvor Oslo kommune har lagt frem to alternative retningslinjetekster for høring. Høringsinnspillet vil også ta for seg hensynssone drikkevann (H110).

7.2 Rettsvirkning av hensynssoner i kommuneplanens arealdel

Innledningsvis vil vi slå fast at hensynssoner i kommuneplanens arealdel, regulert i plan- og bygningsloven § 11-8, er et planvirkemiddel som etter lovens systematikk ikke kan gi større rettsvirkninger enn planen selv.

Rettsvirkningene av kommuneplanens arealdel er regulert i plan- og bygningsloven § 11-6. Etter bestemmelsens første ledd fremgår det at kommuneplanens arealdel fastsetter «*framtidig arealbruk for området*» og er i vedtatt form bindende for «*nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6.*»

Skogbruk er igangværende bruk etter naturmangfoldloven § 50. Det følger av Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) s 428 hvor departementet uttaler at

«så lenge det er påregnelig at det ville ha blitt drevet skogbruk med økonomisk overskudd på det vernede areal dersom fredningen ikke hadde kommet, er kravet til igangværende bruk oppfylt.»

Skogbruk er således ikke «*framtidig arealbruk*» et «*nytt tiltak*» eller en «*utvidelse av eksisterende tiltak*» jf. plan- og bygningsloven § 11-6. Det er derfor vår oppfatning at kommuneplanens arealdel ikke kan regulere skogbruk, og at planvirkemiddelet som eksempelvis hensynssoner følgelig heller ikke kan regulere skogbruk.

En hensynssone i seg selv har heller ingen rettsvirkning. Dette følger motsetningsvis av plan- og bygningsloven § 11-6 annet ledd at rettsvirkningene av en hensynssone følger av «bestemmelser knyttet til [...] hensynssoner». At det kun er bestemmelsene som er rettslig bindende er også understreket i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217:

«Hvilke arealrestriksjoner som gjelder i sonen etter plan- og bygningsloven skal framgå av egne bestemmelser tilknyttet sonen» [Vår understrekning]

En ny hensynssone i kommuneplanens arealdel vil følgelig i seg selv ikke regulere skogbruket. Skogbruk er lovlig etablert bruk av areal, og inngår i arealformålet LNFR. Som det fremgår nedenfor gir plan- og bygningsloven helt begrensede hjemler til å vedta bestemmelser i hensynssoner til arealformålet LNFR.

7.3 Hensynssoner etter plan- og bygningsloven

Etter plan- og bygningsloven § 11-8 om hensynssoner skal kommuneplanens arealdel i «*nødvendig utstrekning*» jf. første ledd, vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Videre skal det til en hensynssone angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som skal gjelde, også dette i «*nødvendig utstrekning.*» jf. pbl. § 11-8, andre ledd.

Bestemmelsen legger med dette opp til to nødvendighetsvurderinger. En knyttet til behovet for en sone og avgrensningen av denne, samt en nødvendighetsvurdering som knytter seg til behovet for bestemmelser eller retningslinjer til sonen. Det er naturlig å forstå bestemmelsen dit hen at en større sone setter større krav til begrunnelse enn en liten sone, og at det ikke skal legges ut større areal enn nødvendig, eller legges til grunn flere eller mer inngripende retningslinjer eller bestemmelser enn nødvendig. Vi ber Oslo kommune redegjøre for grunnlaget for disse nødvendighetsvurderingene i de to konkrete hensynssonene foreslått for bevaring naturmiljø.

Hvilke soner som kan gis følger av tredje ledd. Hensynssonen «Bevaring naturmiljø H560» i Oslo kommune er hjemlet i bokstav c).

7.4 Rettslige rammer for hensynssone etter § 11-8, bokstav c)

Etter bokstav c) kan det gis sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.

Slike soner vil i det vesentlige legges ut i LNF-R-områder jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s 218. Det kan gis retningslinjer som angir hvilke hensyn som skal tas for å fremme planens formål til landbruk, reindrift, friluftsliv, landskap eller vern av natur- eller kulturmiljø.

Retningslinjene kan

«ikke gå ut over rammene for formålene i § 11-7 og gir ikke hjemmel til regulering av næringsvirksomhet. Dette fastsettes med hjemmel i særlov, innenfor de rammer planens arealformål og bestemmelser fastsetter.» jf. Ot.Prp. nr. 32 (2007-2008) s 218 (vår understreking)

Sonen skal også avgrenses til de interesser som vil ha

«vesentlig betydning for beslutninger om å godkjenne nye tiltak i sonen.» jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s 217. (vår understreking)

Det betyr at ikke all kartfestet informasjon av interesse for planen og planarbeidet skal vises som hensynssoner på plankartet.

Dette medfører at sonen bare kan gi retningslinjer, ikke bestemmelser, og uavhengig av det kan en slik sone uansett ikke regulere næringsvirksomhet i tråd med arealformålet. Skogbruk er næringsvirksomhet i tråd med arealformålet LNF-R. Kommunen må også gjøre den doble nødvendighetsvurderingen og avgrense en eventuell hensynssone til de interesser som vil ha vesentlig betydning for beslutninger om å godkjenne nye tiltak i sonen.

Vi understreker at en «retningslinje» som i realiteten virker bindende, rettslig sett må anses som en bestemmelse, og at en slik bestemmelse vil være ugyldig og uten rettsvirkning dersom den mangler hjemmel. Dette er sentralt for alternativ 2, jf. nedenfor.

7.5 Kunnskapsgrunnlaget for hensynssone i Oslo kommune

To alternative retningslinjer på høring

Oslo kommune har valgt å høre en hensynssone for bevaring av naturmiljø i to alternativer:

Retningslinjer alternativ 1:

- Ved planforslag eller søknad om tiltak vurderes områdets funksjon som buffersone for verneområdene og områdene med kartlagte naturtyper og slik at disse ikke forringes. Kantsone mot vann og vassdrag vurderes for å ivareta kantsonens stabilitet og økologisk funksjon.

Retningslinjer alternativ 2:

- Innenfor sonen skal sammenhengen mellom kartlagte naturtyper og verneområder og områdets funksjon som økologisk korridor vektlegges i planforslag og søknad om tiltak og hogst. I vurderingen tas det utgangspunkt i et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag om biologisk mangfold og naturverdier.

Nærmere om alternativ 1

Oslo kommune sitt forslag til alternativ 1 er knyttet til ønske om buffersoner rundt verneområder og områder med registrerte naturtyper, i tillegg til kantsoner.

Plan- og bygningsloven § 11-8, bokstav c) åpner for å gi bestemmelser i randsonene til naturreservater og nasjonalparker. Den åpner imidlertid ikke for en de facto opprettelse av et vederlagsfritt verneområde utenfor et eksisterende verneområde. Bestemmelsen gir kommunen noe større handlingsfrihet til å fastsette nærmere bestemmelser, men etter Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218 følger det at det likevel:

«innebærer en forholdsvis snever avgrensning av det arealet som det kan gis særskilte bestemmelser for.»

«Slike bestemmelser kan bare fastsettes samtidig med verneforskriftene for nye verneområder eller samtidig med revisjon av verneforskrifter eller forvaltningsplaner for allerede etablerte verneområder.»

Etter vårt syn kan slike bestemmelser heller ikke regulere igangværende bruk.

Registrerte naturtyper er et kunnskapsgrunnlag uten direkte rettsvirkning etter lov. Naturmangfoldloven regulerer imidlertid utvalgte naturtyper. Disse kan gi direkte rettsvirkninger, om enn ikke avskjære skogbruk som igangværende bruk, se ot. prp. nr. 52 (2008-2009) s 438, hvor det uttales

«I fjerde punktum siste del fremgår det at vedtak av kommunen skal gjennomføres i samsvar med reglene i skogbrukslova § 6 fjerde ledd eller § 8 annet ledd. Det innebærer at de vedtak kommunen fattar i de tilfeller det foreligger en forringelse av utvalgte naturtyper må ligge innenfor handlingsnormen i skogbrukslova om å nekte eller sette vilkår for "å hindre store negative effekter på miljøverdiane" (§ 6 fjerde ledd) eller som "kan få uheldige verknader for miljøverdiane". Det innebærer at det ikke kan legges opp til et beskyttelsesnivå som vil medføre at eksisterende næringsvirksomhet må opphøre. Men i skog kan det legges føringer for bærekraftig bruk på mindre deler av områder i skog (den utvalgte naturtypen), slik det er hjemmel til i dag etter skogloven. Ordningen vil ikke omfatte større arealer av produktiv skog.» (vår understrekning)

Forarbeidene angir videre at dersom det er nødvendig med et beskyttelsesnivå for en naturtype på et nivå som innebærer at pågående næringsvirksomhet må opphøre eller blir vesentlig vanskeliggjort, vil områdevern i kapittel V i naturmangfoldloven være det aktuelle virkemidlet.

Når det kommer til kantsoner reguleres dette også av vannressursloven § 11. Spørsmålet blir da om det er et ytterligere behov for kantsoneregulering gjennom en hensynssone.

Nærmere om alternativ 2

Vi bemerker at planforslagets egen konsekvensutredning bekrefter at alternativ 2 er ment å få virkning for skogsdriften. Det fremgår uttrykkelig på side 10 at konsekvensen av alternativ 2 «*binder sammen større leveområder for dyr og planter, men vil kunne føre til utredninger før gjennomføring av skogbruksdrift*». Kommunen legger dermed selv til grunn at retningslinjen skal utløse en utredningsplikt forut for skogsdrift. Dette underbygger at «hogst» i alternativ 2 ikke er en uforpliktende føring for kommunens eget skjønn, men et reelt prosessuelt vilkår for å kunne utøve skogbruk. En slik virkning ligger utenfor det en retningslinje etter § 11-8 tredje ledd bokstav c kan ha, og innebærer i realiteten en bestemmelse uten hjemmel i plan- og bygningsloven.

Vi bemerker også at hogst ikke er et tiltak etter plan- og bygningsloven. En handling blir naturlig nok ikke et tiltak etter plan- og bygningsloven fordi den er søknadspliktig etter et annet lovverk.

Oslo kommunes forslag til alternativ 2 er basert på økologiske korridorer, et usikkert kunnskapsgrunnlag laget av BioFokus. Et slikt kunnskapsgrunnlag er heller ikke et landsomfattende tilgjengelig kartlag. Økologiske korridorer inngår ikke som registreringsenhet i noe nasjonalt kartleggingssystem, verken i Miljøregistrering i Skog eller i Natur i Norge, og det foreligger ingen omforent faglig metodikk eller definisjon som gjør avgrensningen etterprøvbar eller reproduserbar og følger ikke eksemplene i Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s 217, som sier at hensynssonen kan også markere faktiske, naturgitte forhold som er avgjørende for arealbruken. Slike naturgitte forhold som er avgjørende for arealbruken eksemplifiseres i forarbeidene med viktige naturtyper jf. naturtypekartlegging eller MiS-kartlegging i skog. Vi kan ikke se at økologiske korridorer følger denne systematikken.

Vi viser i denne forbindelse til at planbeskrivelsen selv beskriver avgrensningen av alternativ 2 som basert på Biofokus-rapporten «Økologiske korridorer og områder med særlig store naturverdier i Marka i Oslo kommune» fra høsten 2022, og at også plankart 2 alternativ 2 viser at avgrensningen utelukkende hviler på denne rapporten.

Økologiske korridorer er ikke et forhold som er avgjørende for arealbruken, og det har ingen direkte rettsvirkninger som springer ut av skogbruksloven, markaloven (med tilhørende forskrifter), naturmangfoldloven eller annet lovverk.

Videre følger det av forarbeidene på s 218 at «Der restriksjonene hjemles i særlov, skal det vises til denne.» og videre spesielt om hensynssoner hjemlet i bokstav c) at

«For å ivareta de avveininger som er foretatt i kommuneplanens arealdel, kan det også gis retningslinjer for hvilke hensyn som skal vektlegges etter annen lovgivning, så langt kommunen er tillagt forvaltningsmyndighet etter annen lov. Dette kan gjelde f.eks. landbruksveger og motorisert ferdsel i utmark, men tiltak etter andre lover kan også være aktuelle.»

Kommunen er tillagt forvaltningsmyndighet etter skogbruksloven. Dersom det skal gis retningslinjer for skogbruket må det etter vårt syn vises til skogbruksloven og gjeldende hjemmelsgrunnlag. Vi kan ikke se at det er gjort i forslaget som omhandler skogbruk gjennom benevnelsen «hogst» i alternativ 2.

Uavhengig av om det vises til relevant sektorlovverk, er det skogbruksloven med tilhørende forskrifter, i dette tilfellet også markaforskriften, som setter rammene for hvordan skogbruk kan utøves, ikke hensynssonen i seg selv. En hensynssone kan heller ikke være en selvstendig avslagsgrunn for et tiltak eller en aktivitet. Det følger også av Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) hvor det fremgår at

«Når det er knyttet retningslinjer til en hensynssone, vil den ikke binde opp avgjørelser av enkeltsaker etter dette eller annet lovverk rettslig. Det vil imidlertid gi et bedre og mer helhetlig grunnlag for den avveining som vedkommende myndighet skal foreta innenfor rammen av den lov som gir hjemmel for beslutningen.»

Hensynssoner skal avgrenses til de interesser som vil ha vesentlig betydning for beslutninger om å godkjenne nye tiltak i sonen. Det betyr at ikke all kartfestet informasjon som er av interesse for planarbeidet skal vises som hensynssoner på plankartet.

To vidt ulike alternativer – hva er behovet?

Når Oslo kommune velger å legge to alternative retningslinjer for samme hensynssone på høring, der den ene er klart strengere og mer omfattende enn den andre, men også hvor innholdet er så vidt ulikt, indikerer dette i seg selv at kommunen ikke anser den strengeste løsningen som nødvendig, alternativt at ingen av sonene er nødvendig. Dette reiser et grunnleggende spørsmål om hvorvidt forutsetningene for å fastsette hensynssonen i den foreslåtte utstrekning og utforming er oppfylt.

Det er videre stor forskjell mellom en hensynssone hvor man skal ha buffersoner rundt verneområder og naturtyper, og en hensynssone hvor man skal hensynta økologiske korridorer og «*sammenhengen mellom verneområder og kartlagte naturtyper*.» Det er usikkert hva som menes med det siste.

Om det rettslige skillet mellom alternativ 1 og alternativ 2

Forskjellen mellom de to foreslåtte alternativene er etter vårt syn også av klar rettslig betydning.

Alternativ 1 knytter seg til «*planforslag eller søknad om tiltak*» og inneholder ingen henvisning til hogst. Etter sin ordlyd kan alternativet derfor vanskelig forstås som rettet mot skogbruksutøvelse, og holder seg formelt innenfor rammen av hva en hensynssone etter pbl. § 11-8 bokstav c kan angi.

Alternativ 1 knytter seg til buffersoner rundt verneområder, og enten naturtyper i seg selv, eller buffersoner rundt naturtyper. Vi ber Oslo kommune klargjøre det siste.

Alternativ 2 går vesentlig lenger når det kommer til å regulere annen aktivitet. Her skal retningslinjene vektlegges i «*planforslag og søknad om tiltak og hogst*» (vår understrekning). Ved eksplisitt å nevne hogst utvides retningslinjens anvendelsesområde til å omfatte skogbruk, som er næringsvirksomhet i LNFR-områder, i tråd med arealformålet, og også pågående og igangværende bruk.

Alternativ 2 knytter seg til områdets funksjon som økologiske korridorer.

Det fremstår uklart for oss hva alternativ 2 tar sikte på å regulere, og igjen, hva som er behovet for sonen.

Dersom behovet for sonen er begrunnet i hensynet til omreguleringer og utbygginger, vil vi være av den oppfatning at dette allerede er godt regulert i den restriktive arealkategorien LNFR i seg selv. Denne arealkategorien vil kreve at en utbygging enten får dispensasjon eller krever omregulering etter reglene i plan- og bygningsloven. Også markaloven setter krav og begrensninger her. Alternativ 2 fremstår som et forsøk på å legge føringer for skjønnsutøvelsen etter skogbrukslovgivningen gjennom plan, noe som etter vårt syn er i strid med både loven, lovens system, forarbeidene og departementets veiledning. Dette forsterkes av at konsekvensutredningen, som nevnt over, selv forutsetter at alternativ 2 vil utløse utredninger før gjennomføring av skogbruksdrift.

Vi kan heller ikke se behovet eller hjemmel for at sonen skal inneholde reguleringer av skogbrukstiltak jf. redegjørelsen ovenfor om hva sonen kan regulere.

Under forutsetning av at skogbruk ikke kan reguleres av en slik hensynssone bes kommunen ta ut ordet «hogst» av hensynssonen. Kommunen bes også begrunne behovet for hensynssonen(e) etter dette forslaget.

Om alternativ 1 – spørsmål om nødvendighet og merverdi

Selv om alternativ 1 ikke omfatter hogst, stiller vi også spørsmål ved om dette alternativet er nødvendig.

De aktuelle områdene er avsatt til LNFR-formål og ligger i tillegg under markalovens virkeområde. Hensynet til naturmiljø, verneområder, naturmangfold, økologiske sammenhenger og kantsoner mot vassdrag er allerede grundig regulert gjennom naturmangfoldloven, vannressursloven, markaloven og skogbruksloven, med tilhørende forskrifter og veiledere.

Etter pbl. § 11-8 og forarbeidene forutsettes det at hensynssoner kun benyttes der det foreligger vesentlige interesser. Oslo kommune bør derfor redegjøre nærmere for hvilke konkrete forhold alternativ 1 er ment å ivareta utover gjeldende rett, og hvorfor disse hensynene ikke kan håndteres innenfor dagens rettslige rammer.

7.6 Avslutning

- Det er rettslig problematisk å legge frem to alternative retningslinjer for samme hensynssone, hvor den ene er klart strengere enn den andre. Innholdet er også vidt forskjellig, noe som kan indikere at det ikke er et behov for noen av disse to sonene.
- Alternativ 2 overskrider rammene for pbl. § 11-8 bokstav c ved å rette seg mot hogst og bør derfor tas ut. Planforslagets egen konsekvensutredning bekrefter at alternativet vil føre til utredninger før skogsdrift, hvilket viser at retningslinjen i realiteten vil virke bindende for næringsvirksomhet.
- Også alternativ 1 må vurderes nøye opp mot nødvendighetskravet i plan og bygningsloven, sett i lys av LNFR-formålet, markaloven og omfattende sektorlovgivning.
- De næringsmessige og økonomiske konsekvensene for skogeiere av alternativ 2 er ikke utredet i konsekvensutredningen, til tross for at kommunen selv erkjenner at alternativet vil få virkning for skogsdriften. Beslutningsgrunnlaget er på dette punkt mangelfullt.

7.7 Spørsmål til Oslo kommune

Oslo kommune bes foreta en tydeligere rettslig avklaring før eventuell fastsettelse av hensynssone H560, hvor vi også ber Oslo kommune svare ut følgende:

Vi opplever, gitt at dette er i et område allerede regulert av markaloven og utlagt til LNF-R-areal, gitt hensynssonenes ordlyd og faggrunnlag, at behovet for hensynssonene knytter seg utelukkende til ønske om regulering av skogbruk. I tillegg til spørsmålene og anmodningene underveis i teksten, ber vi også Oslo kommune svare ut følgende.

Mener Oslo kommune at hensynssonene kan regulere skogbruk? Hvis ja, hvordan tolker dere da

1. At hensynssonen kun kan gi retningslinjer og ikke i seg selv være selvstendig avslagsgrunn?
2. At sonen ikke kan regulere næringsvirksomhet?

3. At forarbeidene sier at sonen skal begrenses til interesser som påvirker beslutninger om «nye tiltak» i sonen, når skogbruksaktivitet som planting, ungskogpleie, tynning og hogst ikke er et tiltak, og uansett heller ikke «nye tiltak» etter plan- og bygningsloven?
4. Hvordan en retningslinje som etter konsekvensutredningen «vil kunne føre til utredninger før gjennomføring av skogbruksdrift» kan anses som en ikke-bindende føring for kommunens eget skjønn, og ikke som en bindende bestemmelse?
5. Utdype faggrunnlaget for de to ulike sonene, og hvordan det knytter seg til og hjemler nødvendighetsvilkårene i retningslinjer og utstrekning, og vesentlighetsvurderingen. Vi bemerker her at det ene forslaget forlater ideen om korridorer og korridorforvaltning. Hvis Oslo kommune da mener at alternativet uten korridorer kan være et godt nok alternativ, forutsetter Oslo kommune da at korridorer ikke er nødvendig og vesentlig?
6. Hvis man går for forslaget som knytter seg til korridorer, hva mener Oslo kommune at dette skal kunne regulere i skogbrukssammenheng og hvordan?

Hvis Oslo kommune mener sonene ikke kan regulere skogbruk, kan Oslo kommune:

1. Utdype hensikten med sonene og hvilke tiltak man ser for seg har et behov for å reguleres av alternativ 1 eller alternativ 2 av disse sonene?
2. Hva skal forslaget som knytter seg til korridorer regulere?

Utover dette, mener Oslo kommune at alternativene til hensynssoner som er fremsatt er begrenset til «de interesser som vil ha *«vesentlig betydning for beslutninger om å godkjenne nye tiltak i sonen.»* jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s 217»? Hvordan kan det i så fall være tilfelle når man har valgt å sende to vidt forskjellige grunnlag på høring? (et med kantsoner og buffersoner og et med økologiske korridorer).

8. Økonomiske konsekvenser og mangler ved konsekvensutredningen

Skogens verdiskaping i Oslo

Kvantumet avvirket tømmer i Oslo kommune varierer mye fra år til år, delvis på grunn av eiendomsstrukturen. Det er to dominerende skogeiere i kommunen, og aktiviteten på disse to eiendommene er avgjørende for det samlede resultatet.

De siste 30 årene har gjennomsnittlig årlig avvirkning vært omkring 40 000 kubikkmeter, mens den de siste årene har ligget noe høyere. De siste tre årene har gjennomsnittlig årlig bruttoverdi av tømmeret vært om lag 30 millioner kroner.

Multiplikatoreffekten fra skogbruk gjennom verdikjeden er ifølge NIBIO omkring 20 for produksjonsverdi og 7 for verdiskaping.⁸ I regjeringens strategi for skog- og trenæringen er multiplikatoreffekten på litt over 11.⁹ Det innebærer at verdiskapingen fra tømmeret som avvirkes i Oslo er over 300 millioner kroner i året når tømmeret er ferdig foredlet.

Tømmeret reiser i hovedsak kort til industri på Østlandet, med massevirkeindustri i Østfold og sagbruk på Romerike, Hønefoss, i Vestfold og i Glåmdalen. Omkring 60 % av tømmeret fra Oslo blir brukt til trelast og utgjør dermed et langsiktig karbonlager.

Konsekvensene er ikke utredet

De økonomiske sidene ved å innføre hensynssone H560 synes ikke å være vurdert i planforslaget. Dette gjelder begge alternativer, men er særlig påfallende for alternativ 2, der kommunen i konsekvensutredningen selv legger til grunn at forslaget vil få virkning for skogsdriften.

Konsekvensutredningen fremstår ubalansert: den beskriver mulige miljøgevinster, men behandler i liten grad konsekvensene for næringsutøvelse, trebasert verdiskaping og klimabidrag. Når kommunen selv erkjenner at alternativ 2 vil utløse utredninger før skogsdrift, men ikke utreder hva dette betyr økonomisk, er beslutningsgrunnlaget mangelfullt på et vesentlig punkt.

Vi ber Oslo kommune utrede de næringsmessige og økonomiske konsekvensene av begge alternativer før det treffes vedtak.

Forholdet til erstatningsvernet

Innføring av retningslinjer eller bestemmelser som i hovedsak begrenser hogst, er det etter vårt syn ikke hjemmel for. Skulle det likevel gjennomføres i KPA, vil vi anføre at retningslinjene er ugyldige. Subsidiært står vi ovenfor et ekspropriasjonsliknende inngrep hvor igangværende bruk vesentlig vanskeliggjøres. Etter naturmangfoldloven § 50 regnes skogbruk som lovlig igangværende bruk der det er påregnelig at det kan drives med økonomisk overskudd. Ved formelt områdevern har skogeier en lovfestet rett til erstatning for tapt næringsinntekt.

Ved å legge tilsvarende restriksjoner inn i kommuneplanens arealdel, oppnås virkninger som likner områdevern gjennom et hjemmelsgrunnlag som ikke har erstatningsbestemmelser fordi de ikke er ment å gi en slik effekt. Etter vår vurdering er det stor sannsynlighet for at kommunen vil være erstatningspliktig overfor skogeiere som for alle praktiske formål får betydelige verdier forringet på sine eiendommer, og at planforslaget dermed kan få betydelige budsjettmessige konsekvenser for Oslo kommune gitt at retningslinjene implementeres etter forslagene som foreligger per dags dato.

Konsekvenser for det nasjonale vernearbeidet

Et sentralt spørsmål er hvorvidt vernelignende restriksjoner innført gjennom hensynssoner vil undergrave den nasjonale ordningen med frivillig vern.

Frivillig vern har siden 2005 sørget for et betydelig vernet areal i norske skoger, og ordningen fungerer fordi den har skogeierens tillit. Det er i dag god tilgang på skogeiere som tilbyr areal til frivillig vern. En ordning som bygger på tillit og frivillighet vil vanskelig kunne fungere parallelt med båndlegging gjennom plan.

Konsekvensene av dette rekker ut over Oslo. Dersom en kommune kan oppnå vernelignende virkninger gjennom arealplan uten erstatning, vil skogeiere over hele landet ha svakere grunn til å inngå frivillige verneavtaler. Et lokalt vedtak i Oslo kan dermed få negative virkninger for det samlede vernearbeidet i norsk skog. Vi mener dette bør veie tungt i kommunens vurdering.

9. Klima og forvaltning av skog

Det er bred enighet om at klok forvaltning av skogressursene er viktig i et klima- og miljøperspektiv, se blant annet Miljødirektoratets utredning.¹⁰ Oslo kommunes egen utredning for klimatiltak i arealbrukssektoren viser at skogbruk har positive effekter på klima.¹¹

Forvaltet skog binder karbon og gir biomasse som kan brukes til bygningsmaterialer, innpakning, hygieneprodukter og til slutt energi. Alternativene er i mange tilfeller ikke-fornybare materialer basert på fossile ressurser. Aktiv skogskjøtsel med hogst, planting og ungskogpleie bidrar til betydelig klimagevinst. Klimaplan 2021–2030 viste at en satsing på aktivt skogbruk kan gi et økt årlig CO₂-opptak på 2,5–4,3 millioner tonn i 2100 på nasjonalt nivå.

I Oslo kommune er 12 % av fjernvarmen basert på bioenergi. Dette er i hovedsak trepellets. Et mye brukt alternativ er skogsflis, som er kortreist biomasse laget av deler av treet som har liten eller ingen annen industriell anvendelse.

Det grønne skiftet innebærer at fossilt karbon fra ikke-fornybare kilder skal erstattes med grønt karbon fra fornybar råvareproduksjon. Skogen er uten sidestykke den største landbaserte kilden til biokarbon. Skal omstillingen lykkes, kan produksjonen av grønt karbon ikke samtidig fases ned slik planforslaget legger opp til.

Det fremstår som lite konsistent at kommunen på den ene siden stiller omfattende klimakrav til byggeri og materialbruk i planforslaget, og på den andre siden foreslår å begrense produksjonen av nettopp de fornybare materialene disse kravene forutsetter.

Forslaget er etter vår vurdering vanskelig å forene med nasjonal klimapolitikk og med målet om å utvikle et grønt næringsliv basert på norske fornybare ressurser.

Samtidig understreker vi at hensynet til biologisk mangfold best ivaretas gjennom andre tiltak enn arealrestriksjoner av det omfanget som her foreslås. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 10.

10. NORSKOGs anbefaling: målrettede tiltak framfor grovmaskede soner

Utgangspunktet

Spørsmålet i denne saken er ikke om naturhensynet i Marka skal ivaretas. Det er hvilke virkemidler som gir best resultat for naturen, innenfor de rammene lovverket setter, og med minst mulig utilsiktede konsekvenser for andre samfunnshensyn.

NORSKOG mener kommunens to alternativer besvarer dette spørsmålet feil, og at det finnes en bedre vei. Vi merker oss at Løvenskiold-Vækerø i sitt høringsinnspill har fremmet et avtalebasert løsningsforslag – omtalt som alternativ 3 – bygget på vern av utvalgte områder, lukket hogst i naturskog, variert foryngelse, styrket kantsonebevaring og målrettede skjøtselstiltak. NORSKOG støtter prinsippene i en slik tilnærming, og anbefaler at Oslo kommune forfølger denne veien framfor å vedta hensynssone H560 i noen av de foreslåtte utformingene.

Vi tar ikke stilling til den konkrete utformingen av avtalen mellom kommunen og den enkelte grunneier. Vår støtte gjelder prinsippene, og begrunnelsen vår er følgende.

Innsatsen bør rettes mot livsmiljøer, ikke mot arealkategorier

Norsk skog- og naturforvaltning bygger på at artsmangfoldet best sikres ved å identifisere, ivareta og utvikle de livsmiljøene artene faktisk er avhengige av, og ved å sikre tilstrekkelig tetthet mellom dem. Dette er premisset bak Miljøregistrering i Skog, bak naturtypekartleggingen og bak sertifiseringsordningene. Det ligger et omfattende forskningsmateriale bak denne tilnærmingen.

Begge kommunens alternativer bryter med dette. Alternativ 1 legger restriksjoner på areal ut fra avstand til et registrert objekt, uten hensyn til om arealet har naturverdier eller om restriksjonen har noen funksjon der. Alternativ 2 legger restriksjoner på areal ut fra en landskapsanalyse som ikke er etterprøvbare. I begge tilfeller er det arealets plassering, ikke dets innhold, som utløser restriksjonen.

Et virkemiddel som retter innsatsen mot dokumenterte naturverdier gir mer natur per båndlagt dekar. Det er også lettere å forsvare faglig, fordi effekten kan følges opp og evalueres.

I denne konkrete saken, der grunneier har funnet en løsning de er fornøyd med, støtter vi alternativ 3. Vi syns ikke det er en løsning som skal brukes i andre kommuner.

Virkemidlene finnes allerede og er kjente

Tiltakene i en slik tilnærming er ikke nye. Frivillig vern er en etablert nasjonal ordning med dokumentert effekt. Lukket hogst er en anerkjent hogstform med fastsatt praksis. Variert foryngelse med gran, furu og lauv er et velkjent skogfaglig grep. Kantsonebevaring er allerede regulert gjennom vannressursloven, skogbruksloven og sertifiseringsordningene, og kan styrkes innenfor de samme rammene. Tynning og skjøtsel er ordinære skogbrukstiltak.

Dette gir tre fordeler framfor en hensynssone. For det første kan tiltakene gjennomføres uten å innføre nye vurderingstemaer som mangler forankring i sektorlovverket. For det andre er de definerte og etterprøvbare, slik at både kommunen og grunneier vet hva som er avtalt og kan kontrollere at det følges. For det tredje kan de justeres når kunnskapsgrunnlaget endrer seg, i motsetning til en arealsone som låses fast i en plan med lang varighet.

Vi vil særlig fremheve lukket hogst i naturskog. Der en hensynssone legger en generell restriksjon på store arealer uavhengig av skogtilstand, retter dette tiltaket seg mot en konkret og identifiserbar skogkvalitet, med et virkemiddel som er tilpasset nettopp den kvaliteten.

Forholdsmessighet og konfliktnivå

Et virkemiddel bør ikke være mer inngripende enn formålet krever. Dette er både et forvaltningsmessig prinsipp og, som det fremgår av kapittel 7, et rettslig krav etter plan- og bygningsloven § 11-8.

En avtalebasert løsning oppnår naturgevinst uten å reise spørsmål om hjemmelsgrunnlag, uten å utfordre erstatningsvernet i naturmangfoldloven, og uten å sette den nasjonale ordningen med frivillig vern i spill. Den bygger på det samarbeidet mellom grunneiere, myndigheter og organisasjoner som har gjort Oslomarka til det området det er i dag.

Erfaringene fra frivillig vern er tydelige: ordningen har gitt bedre dekning av norsk naturvariasjon i verneområdene, og konfliktnivået er vesentlig redusert sammenliknet med tidligere. Det er ingen grunn til å tro at forholdet mellom kommune og skogeiere i Oslo skulle følge et annet mønster.

Presedens for andre kommuner

Som interesseorganisasjon er vi opptatt av hva Oslo kommunes valg betyr ut over kommunegrensen.

Dersom hensynssoner etablerer seg som et virkemiddel for å styre skogbruk gjennom kommuneplanens arealdel, vil det få konsekvenser langt ut over Marka. Skogbruk drives over hele landet i arealer avsatt til LNFR-formål. En praksis der kommuner regulerer næringsutøvelsen i disse arealene gjennom plan, i stedet for gjennom sektorlovverket, vil gi et fragmentert og uforutsigbart rammeverk for en næring som er avhengig av langsiktighet. Omløpstiden i norsk skogbruk er 70–100 år. Beslutninger om planting, skjøtsel og investeringer tas med et tidsperspektiv som langt overstiger en kommuneplanperiode.

Vår anbefaling

NORSKOG er klar på at Oslo kommune ikke kan vedta hensynssone bevaring naturmiljø H560, verken etter alternativ 1 eller alternativ 2.

Vi anbefaler i stedet at kommunen går i dialog med grunneierne i Marka om forpliktende, tidsavgrensede avtaler om konkrete tiltak rettet mot dokumenterte naturverdier, etter prinsippene beskrevet over. Etter vår vurdering vil dette gi større naturgevinst, et bedre og mer etterprøvbart beslutningsgrunnlag, og et vesentlig lavere konfliktnivå enn de fremlagte forslagene.

Dersom kommunen likevel går videre med en hensynssone, ber vi om at de spørsmålene som stilles i kapittel 7 besvares, og at de næringsmessige og økonomiske konsekvensene utredes, før det treffes vedtak.

11. Hensynssone nedslagsfelt for drikkevann, H110

Bestemmelsene punkt 16.1, Nedslagsfelt for drikkevann, H110, lyder:

«I nedbørsfeltet til drikkevannskilder innenfor Oslo kommune, vist som hensynssone H110, skal det ikke utøves aktiviteter eller gjøres tiltak som kan medføre fare for forurensning av drikkevannet.»

Vi bemerker innledningsvis at H110, til forskjell fra H560, er utformet som en rettslig bindende bestemmelse, og ikke som en retningslinje. Bestemmelsen er hjemlet i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a.

Som vist til i vurderingene over vil vår vurdering også her være at en hensynssone for drikkevann ikke kan regulere pågående og igangværende bruk som skogbruk er. Dette synet opprettholdes uavhengig av om arealplanen gir retningslinjer eller bestemmelser til hensynssonen. En slik hensynssone kan derfor etter vårt syn ikke tre inn som erstatning for privatrettslige avtaler med grunneier om erstatning for klausulering av grunn i nedslagsfelt drikkevann, eller ekspropriasjon gjennom skjønn av tilsvarende. Kan Oslo kommune utdype og begrunne sitt syn på dette?

Vi viser dessuten til at planbeskrivelsen selv på side 53 legger til grunn at sikringen av drikkevannskildene skjer gjennom hensynssone i kombinasjon med bestemmelser i forurensningsloven, og at håndhevingen er lagt til Vann- og avløpsetatens politimyndighet. Dette underbygger at virkemiddelet er innrettet mot ferdsel og forurensningsfare, og ikke gir grunnlag for å regulere ordinær skogsdrift som igangværende næringsvirksomhet.

12. Landbruksvei

Bestemmelsene punkt 10.5.5 lyder:

«Før det kan gis tillatelse til nyetablering og oppgradering av landbruksveier i Marka med terrenginngrep på mer enn 5 dekar, skal det vurderes om det må utarbeides reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum.»

NORSKOG stiller spørsmål ved behovet for bestemmelsen. Kommunen har allerede etter plan- og bygningsloven § 12-1 plikt til å vurdere om et konkret tiltak utløser reguleringsplikt. Bestemmelsen tilfører derfor ingen selvstendig materiell regulering.

Videre fremstår bestemmelsen som rettslig uklar. Kommunal- og distriktsdepartementet har lagt til grunn gjennom tolkningsuttalelse¹² at kommunen kan fastsette bestemmelser om reguleringsplan i kommuneplanens arealdel, men samtidig at et slikt plankrav ikke i seg selv utgjør hjemmel for å nekte tillatelse etter landbruksveiforskriften dersom reguleringsplan ikke foreligger. Bestemmelsen kan dermed gi inntrykk av at reguleringsplan er en forutsetning for tillatelse til landbruksvei, uten at dette følger av gjeldende rett.

Etter NORSKOGs syn bør bestemmelsen derfor enten utgå, subsidiært presiseres slik at det klart fremgår at den ikke etablerer et selvstendig krav om reguleringsplan, men kun viser til den vurderingen kommunen uansett plikter å foreta etter plan- og bygningsloven § 12-1.

13. Oppsummering

Forslaget er ikke faglig forankret. Alternativ 1 og alternativ 2 bygger på to prinsipielt forskjellige og innbyrdes uforenlige premisser for hva som truer naturverdiene i Marka. At begge fremmes for samme formål viser at det ikke er gjort en konkret vurdering av hvilke naturverdier som skal beskyttes og mot hva.

Bufferoner er ikke et etablert virkemiddel. Begrepet inngår verken i Miljøregistrering i Skog, i Natur i Norge eller i naturmangfoldloven. Der buffer er faglig nødvendig, ligger behovet allerede inne i figuren ved utfigurering. Av de vanligste skognaturtypene i Oslo er det bare rik sump- og kildeskog der buffer er relevant, og der krever PEFC allerede lukket hogst. Kantsoner mot vann og vassdrag er allerede regulert flere ganger. En generisk 100-metersbuffer blir gjennomgående mange ganger større enn naturverdien den skal beskytte, og er uten virkning der det allerede er hogd inn mot naturtypen.

Korridorer er ikke et treffsikkert virkemiddel. NIBIO konkluderer med at økologiske korridorer ikke er et treffsikkert forvaltningstiltak for biologisk mangfold, og at effekten i boreale skoglandskap i svært liten grad er påvist. Kunnskapsgrunnlaget for avgrensningen er en rapport hvor forfattere selv tar forbehold om at arbeidet ikke er vitenskap. Korridorer inngår ikke som registreringsenhet i noe nasjonalt kartleggingssystem, og avgrensningen er ikke etterprøvbart.

Retningslinjen i alternativ 2 er endret i en retning som svekker forankringen. Vurderingstemaet er byttet fra «hensynet til naturmiljø» til «funksjon som økologisk korridor», henvisningen til

markaforskriften er tatt ut samtidig som «hogst» er beholdt, og det er tilføyd et krav om beslutningsgrunnlag som kommunens egen konsekvensutredning bekrefter vil utløse utredninger før skogsdrift.

Det rettslige grunnlaget er mangelfullt. Skogbruk er igangværende bruk og næringsvirksomhet i tråd med arealformålet LNFR. Kommuneplanens arealdel regulerer framtidig arealbruk og nye tiltak. En hensynssone etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c kan bare gi retningslinjer, ikke bestemmelser, og gir ikke hjemmel til å regulere næringsvirksomhet. Vi viser til den samlede juridiske gjennomgangen i kapittel 7 og til spørsmålene som stilles der.

Konsekvensene er ikke utredet. Planforslaget berører en vesentlig del av skogarealet i kommunen, men de næringsmessige og økonomiske konsekvensene er ikke vurdert – heller ikke for alternativ 2, der kommunen selv erkjenner at forslaget vil få virkning for skogsdriften. Beslutningsgrunnlaget er mangelfullt.

Det finnes bedre virkemidler. Naturverdier sikres best ved å rette innsatsen mot dokumenterte livsmiljøer, gjennom virkemidler som allerede er etablerte, definerte og etterprøvbare: frivillig vern, lukket hogst i naturskog, variert foryngelse, styrket kantsonebevaring og målrettet skjøtsel.

NORSKOGs forslag: Hensynssone bevaring naturmiljø H560 bør ikke vedtas, verken etter alternativ 1 eller alternativ 2. Oslo kommune bør i stedet gå i dialog med grunneierne i Marka om forpliktende avtaler om konkrete tiltak rettet mot dokumenterte naturverdier. Det vil gi mer natur, et bedre beslutningsgrunnlag og lavere konfliktnivå.

Kilder og referanser

1. Forskrift om skogbehandling og skogsdrift i Oslo og nærliggende kommuner (markaforskriften). <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2021-09-10-2698>
2. NIBIO Rapport 2022 – 8/85. <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2996908> (kantsoner og sumpskog utgjør om lag 7 % av skogarealet i Viken og Oslo)
3. NINA rapport 534. Naturfaglig evaluering av frivillig vern-ordningen. <https://www.nina.no/archive/nina/pppbasepdf/rapport/2010/534.pdf>
4. NIBR/NINA samarbeidsrapport. Samfunnsvitenskapelig evaluering av frivillig vern. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5608/samarb-rapport%20NIBR-NINA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
5. Miljøfigurer opprettet frivillig gjennom Miljøregistrering i Skog-systemet (MiS).
6. I henhold til Natur i Norge-systemet for kartlegging av natur.
7. Rolstad, J. 2023. Økologiske korridorer i landskapsplanlegging – et godt forvaltningstiltak for biologisk mangfold? NIBIO Rapport 9(134). <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/3103643>
8. NIBIO Rapport 2019 – 5/3. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1313/m1313.pdf>
9. Regjeringens strategi for skog- og trenæringen: Skog- og trenæringa – ein drivar for grøn omstilling (2019). <https://www.regjeringen.no/contentassets/4e87f1f240f047bfac91e3202df74fcf/endelig-version-skog-og-trenaringa-ein-drivar-for-gron-omstilling-07.03.2019.pdf>
10. Miljødirektoratet, rapport M-519 (2016). <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m519/m519.pdf>
11. NIBIO Rapport 4(155) 2018. <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2576380>

12. Kommunal- og distriktsdepartementet, tolkningsuttalelse 19.12.2023, ref. 23/230-2: §§ 12-1 og 11-9 nr. 1 – Reguleringsplikt for landbruksveier. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-9-nr.-1-og-12-1-tolkningsuttalelse-om-reguleringsplikt-for-landbruksvei/id3019327/>

Med vennlig hilsen

Kristine Jacobsen
Jurist og næringspolitisk rådgiver
NORSKOG