

RESULTATER OG ANBEFALINGER 08/2022

Bærekraftig arealbruk i kommuner med lav befolkning

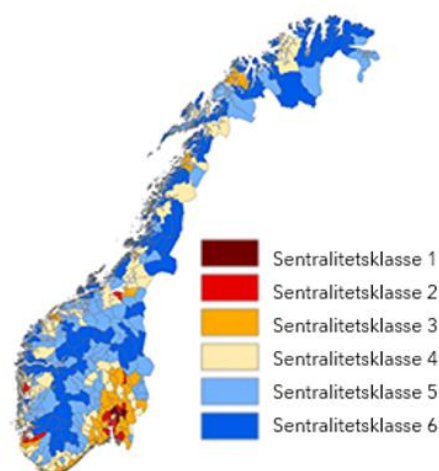
Av Anders Tønnesen (CICERO)

25. november 2022

Formålet med studien

I dette prosjektet studerer vi arealbruk i kommuner med lav befolkning. Utgangspunktet er dybdestudier i de fire kommunene *Åfjord, Frøya, Sigdal* og *Flakstad*. Mens det har vært utført mye forskning for å forstå potensialet for bærekraftig arealbruk i større byer, er det langt færre studier av tynt befolkede kommuner. I Norge har de mest rurale kommunene kun 14 % av befolkningen, men hele 72 % av landarealet (markert med blått i figuren).

For å adressere den kombinerte natur- og klimakrisen må vi derfor ha kunnskap om faktorer som spiller inn i lokal arealpolitikk. I denne studien har vi fokusert på hvordan arealforvaltning inngår i kommunenes strategier for å tiltrekke både innbyggere, arbeidsplasser og kapitalinvesteringer. Vi analyserer dermed arealpolitikk i lys av kommunens egne strategier for nærings- og befolkningsutvikling.



Faksimile: Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, modifisert av Include.

Studien er relevant for omstilling til lavutslippssamfunnet av flere årsaker:

- Hvordan det bygges ut i rurale kommuner har betydning for nedbygging av natur, som igjen påvirker både lokale transportmønstre og naturens evne til å lagre karbon. En spredt lokalisering av boliger, arbeidsplasser og tjenester som er besøksintensive, vil på samme måte som i byer understøtte bilbruk. I tillegg vil endringer i vanntilførsel til myrområder som følge av utbygging endre deres evne til å lagre karbon.
- Arealbruk og utbygging i rurale kommuner tjener ikke bare lokale behov, men må også sees i sammenheng med nasjonale behov. Areal brukt til fritidsbolig og fornybar energi i form av vindkraft illustrerer hvordan arealbehov innen en kommune skapes av aktører og prosesser utenfor kommunen. Bygging av fritidsbolig i rurale kommuner illustrerer også hvordan utbygging på ett sted genererer bilbruk på tvers av kommunegrensene. De engelske begrepene *recreational sprawl* og *recreational commuting*, beskriver hvordan spredt utbyggingsstruktur og pendling ikke bare er et byfenomen.



Forskningsspørsmål og prosjektdesign

Forskningsspørsmålet som ligger til grunn for denne studien er:

- *Hva er sentrale faktorer som former bærekraftig arealbruk i kommuner med lav befolkning?*

Valg av kommuner for dybdestudie var basert på en blanding av stedsbaserte kjennetegn og samfunnsforhold ansett som relevante for prosjektets tematikk. De fire kommunene tilhører Norges mest rurale kommuner (kategori 5 og 6 på den nasjonale sentralitetsindeksen). I tillegg er det i hver av kommunene forhold som ansees som relevante for å forstå lokal arealforvaltning – *den sterke befolkningsveksten og byggeaktiviteten på Frøya, etableringen av Norges største vindkraftpark i Åfjord, den omfattende byggingen av fritidsboliger og det statlige tvangsvernet av naturområder i Sigdal og det politiske vedtaket i Flakstad i 2019 om innføring av arealbruksnøytralitet som styringsprinsipp*. Sistnevnte betyr at man ikke skal bygge på mark som ikke har vært utbygd tidligere.

I prosjektet har vi gjort dokumentstudier og dybdeintervjuer med politikere og administrasjon på kommunalt, regionalt og statlig nivå, samt intervju med representanter for lokalt næringsliv. Felles for informantene var at de enten har vært involvert i arealforvaltning eller at de er påvirket av hvordan areal forvaltes i sitt virke. I tillegg har vi anvendt offentlig tilgjengelig statistikk fra Statistisk sentralbyrå.

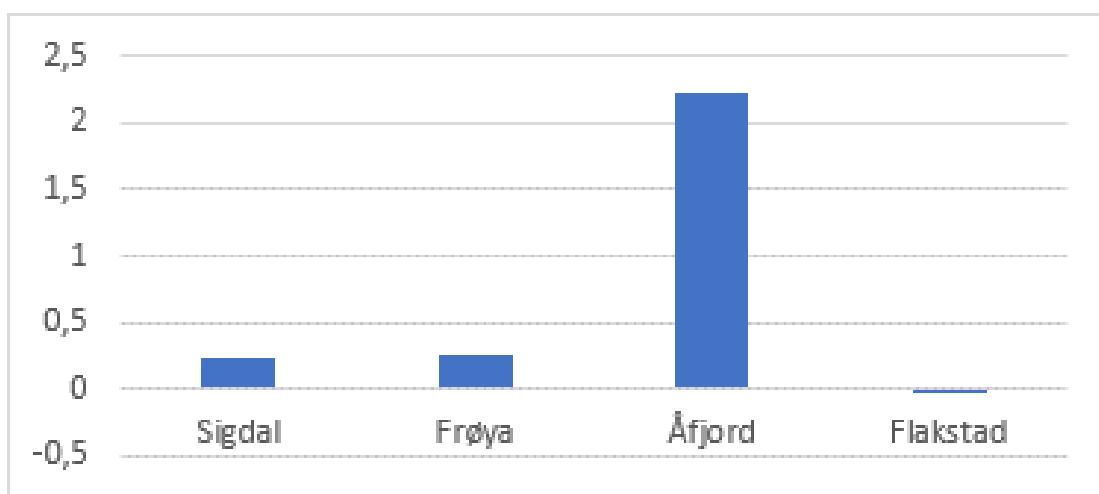
Hvem har deltatt i forskningsgruppen?

CICERO Senter for klimaforskning v/Anders Tønnesen har ledet studien. Andre utøvende forskere har vært Monica Guillen-Royo v/CICERO og Sindre Cottis Hoff v/ Senter for utvikling og Miljø (SUM). Studien inngår i Includes arbeidspakke 3, som fokuserer på kommuners rolle som endringsaktør.

Hva har vi funnet ut?

Hovedfunnene fra studien oppsummeres i følgende punkt:

- For de rurale kommunene i studien oppleves muligheten til å kunne tilby betydelig areal som et viktig fortrinn i konkurranse med tettere befolkede områder i kampen om å tiltrekke nye innbyggere, arbeidsplasser og investeringer. Næringsliv og eiendomsbesittere har klare forventninger om at utbyggingsplaner ikke skal forsinkes eller stanses av omfattende saksbehandling eller strenge arealbruksprinsipper. Politikere og administrativt ansatte på lokalt, regionalt og nasjonalt forvaltningsnivå ønsker å unngå å bli oppfattet som næringsfiendtlige i møte med disse aktørene.
- Transport og infrastruktur er en utbyggingskategori som står for svært mye nedbygging av naturområder. For Sigdal knyttes mye av dette til den omfattende utbyggingen av fritidsboliger, mens det for Åfjord og Frøya er knyttet til utbygging av vindkraft. Figuren under viser tydelig arealkonsekvensen av de senere års utbygging av 208 vindturbiner i Åfjord. Den siste kommunen i studien, Flakstad, har svært lite utbygging og lite nedbygging av naturområder. Arealforvaltningen her er dermed i stor grad i tråd med kommunens styringsprinsipp om arealnøytralitet.



Figur: Nytt areal brukt til transport og infrastruktur i perioden 2018-2022 (km²)

- Areal avsettes ikke kun til bruk for kommunens egne innbyggere, men tjener også storsamfunnet. Det er derfor viktig å se arealbrukspolitikken i rurale kommuner i sammenheng med storsamfunnets behov. Den omfattende utbyggingen av fritidseiendommer i Sigdal tjener for eksempel Osloregionens behov, på samme måte som utbygging av vindkraft på Frøya og i Åfjord er av nasjonal interesse.
- Felles for de tre kommunene som har hatt en del utbygging (Åfjord, Sigdal og Frøya) er at flere av de vi intervjuet stiller spørsmål ved hva lokalsamfunnet får igjen for å avgi store areal. Mens det var ulike elementer som ble tatt opp, som inntekt, jobbmuligheter og tilgang til energi, ble det uttrykt en skuffelse over de begrensede ringvirkningene som fulgte av å ha avsatt areal til storsamfunnet.

Implikasjoner

Det er behov for økt fokus på arealbruk i rurale kommuner

Natur- og klimakrisen må løses i sammenheng. I Norge forgår det en rask nedbygging av natur, med konsekvenser for både klimagassutslipp og økosystem. Mesteparten av landets arealressurser er i de rurale kommunene noe som fordrer økt fokus, både innen forskning og offentlig forvaltning, på denne typen kommuner.

Bærekraftig arealbruk – mer enn bygninger

Studien viser at transport og infrastruktur er en betydelig arealkonsument. I tillegg til å vurdere areal- og transportkonsekvensene av nye bygg, må bærekraftig forvaltning derfor også ta inn hvordan veikoblingene mellom disse byggene bidrar til nedbygging av natur. Tilsvarende er det viktig å ta inn hvordan infrastruktur til digitalisering og elektrifisering av kraftproduksjon har klare arealkonsekvenser i rurale kommuner.

Tillitsforhold på tvers av forvaltningsnivåene

Det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom forvaltningsnivåene i klimapolitikken. Godt samarbeid mellom det nasjonale, regionale og lokale nivået er avgjørende for å understøtte

bærekraftig arealbruk. Vi fant størst spenninger mellom forvaltningsnivåene i hytteutbyggerkommunen Sigdal, hvor det i 2008 ble gjennomført et statlig tvangsvern av et større naturområde (Trillemarka). I Flakstad, hvor det ambisiøse prinsippet om arealnøytralitet har blitt vedtatt og tilsynelatende i stor grad praktisert, fant vi mindre spenninger og færre henvisninger til større flernivå-konfliktsaker.

Lokal arealbruk er mer enn bare lokal

Både forskning og politisk-administrativ forvaltning må ta inn over seg hvordan arealbruk på et gitt sted ikke bare er lokal, men også koblet til interesser og prosesser utenfor kommunen. Arealforvaltning inngår i en utveksling mellom urbane og rurale områder, og denne studien viser at lokalnivået til dels stiller spørsmål ved rettferdighetsimplikasjonene av denne utvekslingen. Hvis rurale kommuner føler seg låst i en urettferdig utvekslingsstruktur med større byer eller storsamfunnet for øvrig, vil dette være en barriere for deres mobilisering for bærekraftig arealbruk.

Bærekraft og manglende bærekraft kan være sammenkoblet

I Flakstad ble prinsippet om arealbruksnøytralitet sammenvevd med både naturvern- og en økonomisk vekststrategi. Det er et verktøy for å ivareta naturen, som også bidrar til å opprettholde kommunens attraktivitet som turistdestinasjon. Dermed er den restriktive arealbruken forankret både i et naturvernperspektiv og en entreprenørstrategi for å tiltrekke internasjonale turister – som i seg selv er ikke bærekraftig. Studien viser dermed hvordan bærekraft på et lokalt nivå er knyttet til praksiser som ikke er bærekraftige på høyere geografiske nivå. Det er derfor et behov for å se utover det lokale som en referanseramme for å analysere arealbruk og lokale bærekraftstrategier. Men man kan også gå motsatt vei, ved å vise hvordan en nasjonal satsing på fornybar vindkraft har ikke-bærekraftige arealbrukskonsekvenser i rurale kommuner. Strategier for bærekraftig arealbruk må se implikasjoner av nasjonale og lokale handlinger og behov i sammenheng.