



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Naturforvaltning

Desember 2025

«Forvaltningsrevisjon av
naturforvaltning»

Desember 2025

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av naturforvaltning i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i møte den 18. mars 2025, sak 30/25. Formålet med revisjonen har vært å undersøke om kommunens forvaltning av natur er i samsvar med gjeldende lov- og regelverk, samt kommunens egne mål, strategier og planer.

Denne forvaltningsrevisjonen tar for seg kommunens arbeid innen tre hovedområder:

- Arbeid med å hensynta naturmangfold i **arealplanleggingen**
- Arbeid med å styrke og bevare **natur og biologisk mangfold**
- Arbeid med å overvåke og følge opp **forurensning**

Arealbruk og arealbruksendringer er identifisert som en av de største truslene for tap av natur og biodiversitet. Kommunene spiller en nøkkelrolle i forvaltningen av naturressurser og arealbruk i Norge, med et lovfestet ansvar for å balansere utviklingsbehov og naturhensyn. Kommunen har også ansvar for å sikre bærekraftig bruk av natur. Dette innebærer å bevare natur og biologisk mangfold og forhindre og følge opp forurensning og forsøpling.

Nedenfor oppsummerer vi Deloitte's funn og vurderinger fra forvaltningsrevisjonen.

Oppfølging av Naturstrategi for Bergen kommune

Bergen kommune vedtok i 2023 *Naturstrategi for Bergen*. Naturstrategien inneholder en rekke overordnede mål for kommunens arbeid med natur og naturmangfold, inkludert mål om *arealnøytralitet, styrke og bevare natur og ren natur*.

Undersøkelsen viser at kommunen ikke har etablert en systematisk oppfølging av målene i Naturstrategien. Det er ikke utarbeidet en helhetlig plan for hvordan Naturstrategien skal følges opp på tvers av kommunen. Dette til tross for at det er vedtatt i bystyret at kommunen skulle utarbeide en handlingsplan for naturmangfold.¹ Det er heller ikke utarbeidet tydelige indikatorer for å måle og rapportere på fremdrift mot målene i Naturstrategien. Dette gjør at kommunens ledelse ikke har informasjon om status for målene i strategien, inkludert målet om arealnøytralitet. Manglende etablering av indikatorer og rapportering innebærer at kommunens ledelse ikke har nødvendig informasjon for å kunne følge opp, evaluere og justere kommunens innsats for å nå målene. Deloitte vil også bemerke at kommunen ikke har fulgt opp bystyrets vedtak om at byrådet skulle rapportere til bystyret på måloppnåelsen knyttet til indikatorene i Naturstrategien.² Etter Deloitte's vurdering er oppfølgingen av Naturstrategien ikke i tråd med kommunens rammeverk for virksomhetsstyring, der det er angitt at virksomhetsstyringen skal baseres på styringsprinsippet mål- og resultatstyring.

¹ I møte 19.06.2019, sak 28/19, fattet bystyret følgende vedtak: «Bystyret ber byrådet igangsette arbeidet med en kommunal strategi og handlingsplan for naturmangfold, i tråd med saksfremstillingen i interpellasjon nr. 28/2019. Strategien bør blant annet omhandle utviklingen og bruken av det kommunale arealregnskapet.»

² I møte 29.03.2023, sak 82/23, vedtok bystyret *Naturstrategi for Bergen*. I den forbindelse ble det fattet følgende vedtak: «Bystyret ber byrådet rapportere til bystyret på måloppnåelsen knyttet til indikatorene omtalt i Naturstrategien.»

Deloitte registrerer at oppfølging av Naturstrategien primært skjer internt i Bymiljøetaten. Deloitte vurderer det som positivt at Bymiljøetaten har etablert en strukturert prosess for prioritering og gjennomføring av naturtiltak som etaten har ansvar for. Samtidig bemerker Deloitte at Plan- og bygningsetaten, som spiller en nøkkelrolle for å ivareta natur gjennom arealplanlegging, ikke har spesifikke mål eller tiltak etaten skal følge opp og rapportere på i henhold til Naturstrategien. Uten en helhetlig plan for hvordan de ulike etatene i kommunen skal følge opp og rapportere på målene i Naturstrategien, mener Deloitte at det både er en forhøyet risiko for at de overordnede målene nås, og uklart i hvilken grad målene blir nådd.

Deloitte registrerer at det sittende byrådet har signalisert at prinsippet om arealnøytralitet ikke ønskes videreført (jf. Byrådserklæringen), uten at det er fattet nytt vedtak i bystyret om dette. Deloitte vil understreke at bystyrets vedtak er bindende frem til det eventuelt fattes nye vedtak som endrer det opprinnelige vedtaket.

Hensyn til naturmangfold i arealplanlegging

Kartlegging av naturmangfold og arealregnskap

Bergen kommune har i tråd med nasjonale anbefalinger utviklet et arealregnskap for kommunen, med egne regnskap for naturmangfold og grøntstruktur. Arealregnskapet danner et viktig kunnskapsgrunnlag for beslutningstakere ved at det viser hvordan kommunens arealforvaltning påvirker naturen. På tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen hadde imidlertid ikke kommunen en plan for bruk og ajourhold av arealregnskapet. Arealregnskapet er gjennomført som et tverretattlig prosjekt i kommunen, og Deloitte mener at det er en svakhet at målgrupper, formål og anvendelse ikke har vært definert ved utforming av arealregnskapet.

Kommunen har et kartverktøy med en rekke temakart knyttet til landskap, natur og biologisk mangfold. Kartene benyttes blant annet tidlig i plan- og byggesaksprosesser for å vurdere om naturmangfold kan bli berørt av planlagte tiltak. Kommunen mangler en tydelig fordeling av ansvar for de ulike kartlagene i kommunens kartsystem. Det er ikke alltid tydelig hvilken enhet som har ansvar for å oppdatere kartene og hvem som kan kontaktes ved spørsmål eller behov for veiledning knyttet til kartene. Dette kan gi risiko for at kartlagene ikke oppdateres fortløpende, og for at oppdatert kunnskap om arter og naturtyper dermed ikke legges til grunn i plan- og byggesaker i henhold til naturmangfoldloven § 8.

I forbindelse med planarbeid i kommunen, utarbeides det en rekke enkeltutredninger av naturmangfold av eksterne konsulenter. Per i dag foreligger det imidlertid ingen etablerte rutiner for å samle, samordne og vurdere om relevant informasjon om naturmangfold i utredningene er konsistent på tvers av samme geografiske område. Dette medfører en risiko for dobbeltarbeid, samtidig som kunnskapen ikke tilgjengeliggjøres for andre i kommunen.

Hensyn til natur i områdereguleringsplaner

Undersøkelsen viser at kommunen har etablert praksis for å innhente og vurdere kunnskap om naturmangfold ved utarbeidelse av områdereguleringsplaner. Imidlertid varierer det i gjennomgåtte plansaker hvilke paragrafer som er vurdert. Dette er etter Deloitte vurdering ikke i tråd med kravene til dokumentasjon i naturmangfoldloven § 7 og forvaltningsloven §§ 24-25. Deloitte vil vise til at manglende dokumentering av vurderinger etter naturmangfoldloven kan gi risiko for at statsforvalteren opphever planer, slik som ved opphevelsen av Bergen kommunes reguleringsvedtak for Kokstaddalen. Vurderingene etter naturmangfoldloven er

heller ikke alltid dokumentert i fagnotatet i gjennomgåtte saker. Fagnotatet er ofte det primære plandokumentet som legges til grunn av beslutningstakere og interessenter.

Deloitte bemerker at kommunen på tidspunktet for forvaltningsrevisjonen ikke hadde definerte rutiner for utarbeidelse av offentlige planer, men at maler og rutiner for private planer blir benyttet der disse er vurdert som relevante. Det er ikke alltid tydelig i hvilke plandokumenter vurderinger av naturmangfold skal beskrives. Etter Deloitte vurdering, indikerer undersøkelsen behov for å tydeliggjøre hvordan naturmangfold skal vurderes i offentlige planer. Deloitte registrerer at kommunen utvikler ny veiledning for naturmangfoldrapporter som også skal gjelde for offentlige planer, samt prosedyrer, veiledere og maler for offentlige planer. Deloitte mener at det er viktig at rutinene sikrer at naturmangfold vurderes i tråd med prinsippene for offentlig beslutningstaking i naturmangfoldloven.

Undersøkelsen viser at kommunen vurderer alternativer og vurderer avbøtende tiltak, men at det ikke alltid er de mest skånsomme alternativene for natur som velges. Dette går ikke alltid tydelig frem av plandokumentene. Etter Deloitte vurdering, kan begrunnelsen for vurderingene tydeliggjøres, i samsvar med forvaltningsloven § 25. Det fremkommer også at det blir bygget i områder avsatt som grønnstruktur eller LNF-områder i KPA, uten at alternativer blir vurdert. Deloitte vil påpeke at det i 2024 kom nye nasjonale retningslinjer om at kommuner skal kartlegge og vurdere muligheten for å bygge innenfor eller i tilknytning til eksisterende byggeområde før det vurderes å ta i bruk et grønt- eller LNF-område til utbyggingsformål.

Undersøkelsen viser at kommunen har etablert systemer og praksis for å gjennomføre konsekvensutredninger i områdereguleringsplaner, hvor natur og miljø ofte inngår som sentrale temaer. I en av de gjennomgåtte planene er det ikke dokumentert hvilke vurderinger som ble foretatt for å avklare om planen utløser krav om konsekvensutredning. Deloitte påpeker at ansvarlig myndighets beslutning om hvorvidt en plan kan medføre vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal være begrunnet, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 11.

Vurderinger av helhetlig belastning

Kommuneplanens arealdel (KPA) er et sentralt verktøy for å hensynta den helhetlige belastningen på naturen som følge av arealinngrep. Ettersom kommunen ikke skal endre plankartet i inneværende rullering av KPA, er det begrenset i hvilken grad kommunen vil kunne vurdere og hensynta helhetlig belastning i denne prosessen. Per i dag er det arealer som er avsatt til utbygging i KPA2018, hvor det i senere tid er identifisert viktige naturverdier. Når plankartet for KPA ikke skal oppdateres, vil Deloitte påpeke at dette stiller større krav til at kunnskapsgrunnlaget er oppdatert og at den samlede belastningen på økosystemet vurderes i den enkelte reguleringsplan, i tråd med prinsippene for offentlig beslutningstaking i naturmangfoldloven.

Deloitte ser positivt på kommunens initiativ til å utvikle metodikk for planvask. Dersom prosjektet videreføres til en faktisk planvask, vil dette kunne gi kommunen et bedre kunnskapsgrunnlag både for å vurdere den helhetlige belastningen og for å sikre naturverdier i disse områdene.

Dispensasjonssaker

Undersøkelsen viser at kommunen har systemer, rutiner og praksis for å vurdere naturmangfold i dispensasjonssaker, og for å varsle berørte myndigheter jf. plan- og bygningsloven §§ 19-1 og 19-2. Imidlertid viser undersøkelsen at vurderinger etter naturmangfoldloven i flere dispensasjonssaker som berører naturmangfold, ikke er tydelig dokumentert. Etter Deloitte's vurdering er dette ikke i samsvar med naturmangfoldloven § 7, som pålegger forvaltningsorganer å anvende prinsippene i §§ 8-12 som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet, og å dokumentere hvordan disse prinsippene er vurdert og vektlagt. Selv om det ikke eksplisitt kreves henvisning til lovbestemmelsene, må det fremgå tydelig at lovens vurderingsmomenter er vurdert. Etter Deloitte's vurdering burde begrunnelsen i slike tilfeller vært tydeligere for å sikre åpenhet og etterprøvbarehet.

Det er innvilget dispensasjon i 426 av 560 dispensasjonssøknader som gjelder byggegrense langs sjø og vassdrag, samt vern og bruk i disse områdene. Deloitte påpeker at kommunene skal avklare arealbruk i strandsonen gjennom planlegging, ikke enkeltvis gjennom dispensasjoner, i henhold til statlige planretningslinjer. Deloitte viser også til at byggeforbudet skal praktiseres strengt i 100-metersbeltet. Deloitte viser til merknad fra Statsforvalteren om at det er viktig at KPA har et omfattende krav om utarbeidelse av reguleringsplan (plankrav) når plankartet ikke skal oppdateres i inneværende rullering av KPA. Den nødvendige arealvurderingen etter de nye statlige planretningslinjene og føringene må da legges til grunn i vurderingen av reguleringsplanene.

Kapasitet, kompetanse og samarbeid

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten har begrenset naturfaglig kompetanse internt. Plan- og bygningsetaten er derfor avhengig av Bymiljøetatens vurderinger av naturmangfold i plan- og byggesaker. Deloitte vurderer det som positivt at Bymiljøetaten involveres både uformelt og formelt gjennom høringsprosesser. Samtidig registrerer Deloitte at tidspunktet og graden av involvering varierer, og at Bymiljøetaten opplever at de noen ganger blir inkludert for sent i prosessen i områdereguleringsplaner. Dette kan føre til at naturfaglig kompetanse ikke blir tilstrekkelig integrert i planprosessen, og vil kunne påvirke vurderinger og hensynet til naturmangfold i planene.³

Manglende naturfaglig kompetanse gjør også at Plan- og bygningsetaten ikke alltid har forutsetninger for å kvalitetssikre eksterne utredninger om naturmangfold. Det er indikasjoner på at kvaliteten på slike eksterne rapporter ikke alltid holder tilstrekkelig kvalitet. Manglende kvalitetssikring av eksterne naturfaglige utredninger kan gi risiko for at vedtak ikke bygger på vitenskapelig kunnskap om naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 8.

Deloitte vurderer det som positivt at Plan- og bygningsetaten med bistand fra Bymiljøetaten har utviklet egne veiledere for naturmangfoldrapporter, og for vurderinger av naturmangfoldloven i byggesaker. Undersøkelsen viser samtidig at ansatte opplever at det kan være utfordrende å tolke og anvende naturkart i plansaker og i vurdering av dispensasjonssøknader i forbindelse med byggesøknader. I dispensasjonssaker er det heller ikke alltid tydelig for saksbehandlere hvilken tilleggsdokumentasjon knyttet til naturmangfold som kommunen kan kreve fra søkere. Etter Deloitte's vurdering indikerer undersøkelsen at det kan være et behov for opplæring og

³ Deloitte viser til Klima- og miljødepartementets [Veileder for Naturmangfoldloven kapittel II](#). Tidlig vurdering av naturmangfold kan avverge konflikter med andre samfunnsinteresser, ved å tillate valg av mindre konfliktskyttende løsninger, tilpasninger og avbøtende tiltak, noe som ofte gir raskere fremdrift.

veiledning i anvendelse av naturkart for ansatte som arbeider med plan- og byggesaker, samt tydeliggjøring av hvilken dokumentasjon som kan kreves av søkere i forbindelse med dispensasjonssaker.

Kommunens arbeid med å styrke og bevare natur

Undersøkelsen viser at kommunen har etablert flere enkeltstående tiltak for å bevare og restaurere natur, samt for å sikre balansert ferdsel. Samtidig avdekker undersøkelsen at det er enkelte områder hvor kommunen mangler tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, tiltak og en helhetlig forvaltningsplan. Dette gjelder særlig kommunal skog, marin natur og byfjellene. Kommunen har heller ikke en samlet oppfølging av truede arter eller systematisk arbeid med bekjempelse av fremmede arter.

Manglende helhetlig forvaltning av skog, marin natur og byfjellene kan gjøre kommunen mer sårbar for klimaendringer. Forvaltning, bevaring og restaurering av disse områdene vil også være viktig for å oppfylle nasjonale miljømål om biologisk mangfold og kommunens egne mål i Naturstrategien.

Manglende kunnskap om naturverdier og arter i disse områdene svekker kommunens kunnskapsgrunnlag for å vurdere den samlede belastningen på økosystemene i forbindelse med planer og tiltak, jf. naturmangfoldloven §§ 7 og 10. Etter Deloitte's vurdering er det derfor viktig at kommunen er bevisst disse kunnskapshullene når vedtak fattes, og at føre-var-prinsippet legges til grunn i beslutningsprosesser, jf. naturmangfoldloven § 9.

Selv om kommunen har sammenstilt og gjort informasjon om truede arter tilgjengelig gjennom kartlegging, er det fortsatt flere rødlistede arter som ikke har kartlagte leveområder. Undersøkelsen viser også at kommunen mangler både tiltak og tilstrekkelig kartlegging for utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven som ålegrasenger og slåttemark. Etter Deloitte's vurdering innebærer dette en risiko for at kommunen ikke fullt ut etterlever kravet om særlig hensyn til utvalgte naturtyper ved utøvelse av offentlig myndighet, jf. naturmangfoldloven § 53.

Når det gjelder fremmede arter, fremgår det at gjeldende strategiplan for fremmede arter ikke følges opp. Deloitte understreker at strategiplanen er vedtatt av bystyret. Strategiplanen inneholder konkrete tiltak knyttet til kartlegging og utvikling av rutiner, som vil kunne styrke muligheten for effektiv bekjempelse og begrensnings av fremmede arter, i tråd med nasjonal strategi for bekjempelse av fremmede arter.

Forurensning

Overvåking og oppfølging av forurensning og forsøpling

Undersøkelsen viser at kommunen har etablert systemer og rutiner for å overvåke forurensning og forsøpling, basert på innkomne meldinger og kartlegginger foretatt av kommunen. Tiltakene er imidlertid spredt på flere kommunale enheter. Kommunen har ikke skriftliggjort eller operasjonalisert ansvarsfordelingen mellom de ulike enhetene når det gjelder å føre tilsyn med forurensning, jf. forurensningsloven § 48. Ansvarsforholdene fremstår som fragmenterte og til dels uklare.

Undersøkelsen viser at Bymiljøetaten og Miljørettet helsevern har etablert praksis for registrering og oppfølging av forsøplingssaker innenfor kommunegrensene. Disse enhetene har rutiner for å benytte hjemler i forurensningsloven som skal sikre at forurenser bærer

kostnadene, blant annet gjennom krav om opprydning og tvangsmulkt. Undersøkelsen viser at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp forurensning og forsøpling gitt det omfanget av saker som avdekkes per i dag.

Når det gjelder akutt forurensning, vurderer Deloitte at kommunen har etablert systemer og rutiner for oppfølging av saker. Videre er det etablert en klar ansvarsfordeling og formalisert samhandling mellom involverte enheter og aktører. Deloitte vurderer at dette bidrar til å sikre nødvendig beredskap for håndtering av mindre tilfeller av akutt forurensning, jf. forurensningsloven § 43.

Utstedelse og oppfølging av tillatelser

Undersøkelsen viser at kommunen i hovedsak har system, rutiner og kapasitet til å utstede og følge opp tillatelser knyttet til tiltak som kan gi forurensning. Deloitte vurderinger knyttet til de ulike tillatelsene følger under.

Påslipp av fett- og oljeholdig avløpsvann: Undersøkelsen viser at Bergen Vann har etablert prosesskart og skriftlige rutiner for å gi tillatelse til utslipp og påslipp av olje- og fettholdig avløpsvann, og for å føre tilsyn av de virksomhetene som er gitt tillatelse, jf. forurensningsforskriften § 15-2 og lokal forskrift om påslipp av olje- og fettholdig avløpsvann. Deloitte vurderer at Bergen Vann har en systematisk oppfølging av disse tillatelsene. Samtidig viser undersøkelsen at Bergen Vann vurderer at kapasiteten til å følge opp meldinger og avvik ikke er helt tilstrekkelig.

Tillatelser til bygging eller graving i forurenset grunn: Deloitte registrerer at Plan- og bygningsetaten har system og praksis for å behandle søknader om bygging og graving i forurenset grunn, etter forurensningsforskriften kapittel 2. På tidspunktet for revisjonen hadde Plan- og bygningsetaten ingen egne skriftlige rutiner for behandling av søknader og vurdering av tiltaksplaner, men benyttet nasjonale veiledere fra Miljødirektoratet. Deloitte vil vise til at de nasjonale veilederne på flere områder gir ulike retningsvalg og at ved kun å følge veilederen er det risiko for at det utvikles ulik praksis. Deloitte vurderer det derfor som positivt at etaten arbeider med å utvikle veiledere for bygging og graving i forurenset grunn til internt og eksternt bruk.

Tillatelse til planering: Undersøkelsen viser at Avdeling for landbruk har system og rutiner for å utstede tillatelser og godkjenne søknad om anlegg av planeringsfelt, jf. forurensningsforskriften § 4-4. Samtidig viser undersøkelsen at det ikke er etablert skriftlige rutiner for å gjennomføre tilsyn/kontroll for å vurdere om et tiltak er i tråd med tillatelsen. Etter Deloitte vurdering medfører det en risiko for at avdelingen ikke i tilstrekkelig grad fører tilsyn med at bestemmelser eller vedtak truffet i medhold av forurensningsforskriften kapittel 4 følges.

Oppfølging av forurensning fra kommunale veier

Undersøkelsen viser etter Deloitte vurdering at kommunen har system og rutiner for å forebygge, forhindre, begrense og følge opp forurensning fra kommunale veier, jf. forurensningsloven § 7. Dette gjøres primært gjennom kontraktskrav knyttet til tømning av sandfang og sluk som skal fange opp forurenset avrenning fra veiene. Kommunen gjennomfører også prosjekter for å redusere inntrådt forurensning, blant annet gjennom etablering av snødeponi.

Samtidig som kommunen har system for tømning av veisluk og sandfang, viser undersøkelsen at det er en risiko for at disse tilstoppes før de skal tømmes i henhold til driftskontrakten, og at Bymiljøetaten har begrenset kapasitet til å gjennomføre kontroller av entreprenørenes drift og vedlikehold av sandfang. Deloitte vil understreke at kommunen har ansvar for å hindre at forurensning inntreffer, jf. forurensningsloven § 7. Deloitte vurderer det som positivt at kommunen har startet opp et pilotprosjekt for behovsprøvd tømning, som vil kunne adressere denne risikoen.

Innhold

1	INNLEDNING	13
1.1	BAKGRUNN	13
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	13
1.3	AVGRENSNINGER.....	15
1.4	METODE.....	15
1.5	REVISJONSKRITERIER	16
DEL 1 – HENSYN TIL NATURMANGFOLD I AREALPLANLEGGING.....		17
2	BAKGRUNN – NATURMANGFOLD I AREALPLANLEGGING	18
2.1	NATUR I AREALPLANLEGGING	18
2.2	AREALPLANER I KOMMUNEN	19
2.3	ORGANISERING	20
3	ETABLERING OG OPPFØLGING AV MÅL I AREALPLANLEGGING	22
3.1	PROBLEMSTILLING	22
3.2	REVISJONSKRITERIER	22
3.3	DATAGRUNNLAG	22
3.4	VURDERING	26
4	KARTLEGGING AV NATURMANGFOLD	27
4.1	PROBLEMSTILLING	27
4.2	REVISJONSKRITERIER	27
4.3	DATAGRUNNLAG	28
4.4	VURDERING	34
5	HENSYN TIL NATUR I OMRÅDEREGULERINGSPLANER	36
5.1	PROBLEMSTILLING	36
5.2	REVISJONSKRITERIER	36
5.3	DATAGRUNNLAG	38
5.4	VURDERING	55
6	KONSEKVENsutREDNING	57
6.1	PROBLEMSTILLING	57
6.2	REVISJONSKRITERIER	57
6.3	DATAGRUNNLAG	58
6.4	VURDERING	63
7	DISPENSASJONER	64
7.1	PROBLEMSTILLING	64
7.2	REVISJONSKRITERIER	64
7.3	DATAGRUNNLAG	65
7.4	VURDERING	76

DEL 2 – ARBEID MED Å STYRKE OG BEVARE NATUR OG BIOLOGISK MANGFOLD.....	77
8 BAKGRUNN – NATUR OG BIOLOGISK MANGFOLD	78
8.1 NATUR OG BIOLOGISK MANGFOLD	78
8.2 ORGANISERING	78
9 MÅL, PLANER OG TILTAK FOR NATUR OG BIOLOGISK MANGFOLD	80
9.1 PROBLEMSTILLING	80
9.2 REVISJONSKRITERIER	80
9.3 DATAGRUNNLAG	81
9.4 VURDERING	89
10 STYRKE, BEVARE OG RESTAURERE NATUR.....	91
10.1 PROBLEMSTILLING	91
10.2 REVISJONSKRITERIER	91
10.3 DATAGRUNNLAG	92
10.4 VURDERING	103
DEL 3 – FORURENSNING	104
11 BAKGRUNN – FORURENSNING.....	105
11.1 FORURENSNING OG FORSØPLING	105
11.2 ORGANISERING.....	106
12 OVERVÅKING OG OPPFØLGING AV FORURENSNING OG FORSØPLING	109
12.1 PROBLEMSTILLING	109
12.2 REVISJONSKRITERIER	109
12.3 DATAGRUNNLAG	110
12.4 VURDERING	120
13 UTSTEDELSE OG OPPFØLGING AV TILLATELSER.....	121
13.1 PROBLEMSTILLING	121
13.2 REVISJONSKRITERIER	121
13.3 DATAGRUNNLAG	122
13.4 VURDERING	129
14 OPPFØLGING AV FORURENSNING FRA KOMMUNENS EGEN VIRKSOMHET.....	130
14.1 PROBLEMSTILLING	130
14.2 REVISJONSKRITERIER	130
14.3 DATAGRUNNLAG	130
14.4 VURDERING	133
KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....	134
VEDLEGG 1: HØRINGSUTTALELSE	139
VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER.....	144
VEDLEGG 3: SENTRALE DOKUMENTER OG LITTERATUR	155

Figurer:

Figur 1: Hierarki av arealplaner i kommunen (Deloitte's sammenstilling)	19
Figur 2: Organisasjonskart for Plan- og bygningsetaten	21
Figur 3: Vurderinger av naturmangfold i kommunens planprosesser (Deloitte's sammenstilling)	38
Figur 4: Skjermbilde av digital befaring i VisGi.	39
Figur 5: Flytskjema for behandling av dispensasjoner i kommunene.....	65
Figur 6: Organisasjonskart for Bymiljøetaten	79
Figur 7: Oversikt over prosess for oppfølging av Naturstrategien.	83
Figur 8: Kjemisk tilstand for vannforekomster i Bergen	95
Figur 9: Økologisk tilstand for elver og innsjøer	95
Figur 10: Oversikt over etater og avdelinger som ivaretar kommunens ansvar som forurensningsmyndighet	106
Figur 11: Prosessbeskrivelse for olje- og fettutskillere (Deloitte's sammenstilling)	123
Figur 12: Prosessbeskrivelse av godkjenning og oppfølging av bygging eller graving i forurenset grunn (Deloitte's sammenstilling)	126

Tabeller:

Tabell 1: Sentrale mål for natur i kommunens arealplanlegging (Deloitte's sammenstilling) ..	23
Tabell 2: Status for kommunens kunnskap om naturmangfold per 2025 (Deloitte's sammenstilling)	29
Tabell 3: Naturkart med særlig relevans for kommunens arealplanlegging.....	30
Tabell 4: Oversikt over de tre gjennomgåtte områdereguleringsplanene	46
Tabell 5: Kunnskapsgrunnlag og vurdering av naturmangfoldloven i gjennomgåtte områdereguleringsplaner.....	47
Tabell 6: Reguleringsbestemmelser som bidrar til hensyn til natur i gjennomgåtte områdereguleringsplaner.....	49
Tabell 7: Oversikt over innhold i konsekvensutredning i gjennomgåtte områdereguleringsplaner.....	61
Tabell 8: Oversikt over dispensasjoner i utvalgte områder og utfall i sakene.....	71
Tabell 9. Oversikt over gjennomgåtte dispensasjonssaker	72
Tabell 10: Oversikt over kunnskapsgrunnlag og vurderinger i gjennomgåtte dispensasjonssaker.....	73
Tabell 11: Vurderinger av dispensasjoner i gjennomgåtte dispensasjonssaker	75
Tabell 12: Oversikt over sentrale mål for natur og biologisk mangfold i vedtatte planer	81
Tabell 13: Eksempler på større investeringsprosjekter knyttet til å styrke og bevare natur og biologisk mangfold	86
Tabell 14: Rutiner og verktøy for å prioritere mellom ulike tiltak knyttet til natur og rekreasjon (Bymiljøetaten).....	88
Tabell 15: Tiltak fra kommunens tiltaksliste som er/kan være spesielt knyttet til å bedre tilstanden for truet natur (Deloitte's sammenstilling)	98
Tabell 16: Gjenstående forurensningskilder til kommunens vassdrag.....	115

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av naturforvaltning i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i møte den 18. mars 2025, sak 30/25.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Bergen kommunes forvaltning av natur er i tråd med lov- og regelverk, samt kommunens egne vedtatte mål, strategier og planer. Undersøkelsen er strukturert etter tre hovedtema:

- 1) Kommunens arbeid med å sikre naturmangfold i sin **arealplanlegging**⁴
- 2) Kommunens arbeid med å styrke og bevare **natur og biologisk mangfold**
- 3) Ivaretagelse av kommunens rolle og ansvar som **forurensningsmyndighet**.

Under er problemstillingene som er undersøkt i de tre delene av revisjonen.

Del 1 – Hensyn til naturmangfold i kommunens arealplanlegging

- 1) Har kommunen etablert tydelige mål, strategier og føringer for hvordan natur skal hensyntas og prioriteres i kommunens arealplanlegging?
- 2) I hvilken grad arbeider kommunen systematisk med å innhente og tilgjengeliggjøre kunnskap om naturmangfold i kommunen? Herunder hvor langt har kommunen kommet i å kartlegge natur og naturverdier (herunder arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologisk tilstand)?⁵
- 3) I hvilken grad har kommunen system, rutiner og praksis som sikrer at tilgjengelig kunnskap om natur og naturverdier legges til grunn i arealplanlegging? Herunder, i hvilken grad har kommunen etablert system og praksis for å vurdere den helhetlige belastningen for kommunens økosystemer ved beslutninger om planer, jf. naturmangfoldloven § 10?
- 4) I hvilken grad blir planenes konsekvenser for natur tilstrekkelig vurdert, hensyntatt og dokumentert i kommunens arealplaner?
- 5) I hvilken grad har kommunen etablert system, rutiner og praksis for å vurdere og gjennomføre konsekvensutredninger av naturmangfold i henhold til forskrift om konsekvensutredninger?
- 6) I hvilken grad har kommunen system, rutiner og praksis for å vurdere og dokumentere konsekvenser av dispensasjoner for natur og miljø, og varsle berørte myndigheter?

⁴ Større områdereguleringsplaner og offentlige planer vil vurderes særskilt, da disse er førende for detaljreguleringsplaner. Hensyn til naturmangfold i detaljreguleringsplaner er undersøkt i pågående forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling.

⁵ Under dette vil det belyses hva som er status og forventet nytte av kommunens grøntregnskap.

- 7) Har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å sikre ivaretagelse av natur i arealplanleggingen?

Del 2 – Kommunens arbeid med å styrke og bevare natur og biologisk mangfold

- 8) Har kommunen etablert tydelige mål, planer og tiltak for arbeid med å styrke og bevare natur og biologisk mangfold?
- 9) I hvilken grad har kommunen system og rutiner for å kartlegge behov og prioritere tiltak knyttet til natur og biologisk mangfold?
- 10) Er det etablert rutiner og praksis som sikrer at kommunen ivaretar sitt ansvar og sine oppgaver knyttet til å styrke og restaurere natur, i henhold til kommunens Naturstrategi og relevante handlingsplaner? Herunder rutiner og praksis for å:
- a) gjenopprette og restaurere naturområder
 - b) bevare truede arter og fjerne fremmede arter som truer lokale økosystemer⁶
 - c) sikre balansert ferdsel og unngå slitasje på naturen

Del 3 – Ivaretagelse av kommunens rolle og ansvar som forurensningsmyndighet⁷

- 11) I hvilken grad har kommunen system og rutiner for å overvåke forurensning og forsøpling?
- 12) Har kommunen tilfredsstillende system for å følge opp meldinger om forurensning og forsøpling, og registrere avvik?
- 13) Har kommunen etablert rutiner og praksis for å følge opp forurensningsfare eller forurensning som har inntrådt gjennom innhenting av opplysninger, tilsyn og eventuelle tiltak?
- 14) Har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for å utstede tillatelser og følge opp virksomheter som kan ha utslipp av forurensede stoffer?
- 15) I hvilken grad arbeider kommunen forebyggende for å forhindre, begrense og følge opp forurensning fra egen virksomhet, herunder kommunale veier?
- 16) Har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å forhindre og følge opp forurensning og forsøpling?

⁶ I henhold til bl.a. Strategiplan mot fremmede skadelige arter (2014) og Regional vassforvaltningsplan for Vestland vassregion 2022–2027.

⁷ Denne delen av revisjonen avgrenses til jord og vann, og ikke luft, støy og lys/stråling. Videre er revisjonen til oppgaver som i hovedsak faller inn under Bymiljøetatens ansvarsoppgaver. Kommunens ansvar for renovasjon og avløp, som ivaretas av hhv. BIR og Bergen Vann, foreslås ikke behandlet i denne revisjonen av hensyn til omfang.

1.3 Avgrensninger

1.3.1 Arealplanlegging (del 1)

Hovedvekten av undersøkelsen er knyttet til offentlige reguleringsplaner. Hensyn til naturmangfold i private reguleringsplansaker er behandlet i forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling. Rutiner og praksis for private planer er omtalt der det er relevant.

Kommuneplanens arealdel (KPA) var på tidspunktet for forvaltningsrevisjonen under revisjon. Revisjonen har ikke vurdert gjeldende KPA opp mot revisjonskriterier. KPA og prosessen for å rullere denne, er omtalt der det er relevant for kommunens arbeid med å hensynta natur og naturmangfold i planer.

1.3.2 Biologisk mangfold (del 2)

Undersøkelsen av kommunens arbeid med biologisk mangfold er avgrenset til kommunens generelle arbeid med bevaring og restaurering av natur, samt spesifikke områder som truede arter, bekjempelse av fremmede arter og byfjellsforvaltning. Andre områder som viltforvaltning, motorferdsel mv. er ikke omfattet av denne undersøkelsen.

1.3.3 Forurensning (del 3)

Undersøkelsen av kommunens arbeid med forurensning er avgrenset til jord og vann, og inkluderer ikke forurensning til luft, støy og lys/stråling. Kommunens ansvar for renovasjon og avløp fra private, som ivaretas av henholdsvis BIR og Bergen Vann⁸, er ikke behandlet i revisjonen av hensyn til omfang. Undersøkelsen omfatter heller ikke kommunes arbeid med godkjenning og oppfølging av skogsbilveier.

Videre har revisjonen hovedvekt på kommunens kontinuerlige arbeid med å overvåke og følge opp mulig forurensning. Organisering av arbeidet med akutt forurensning er likevel gjennomgått på et overordnet nivå (kap. 12.3.4).

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mai 2025 til november 2025.

1.4.1 Dokumentanalyse

Informasjon om Bergen kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løpende, slik at også dokumenter som har blitt utarbeidet under prosjektperioden har blitt analysert.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Bergen kommune som er involvert i eller har ansvar for kommunens arbeid med naturforvaltning og de tre ulike områdene omfattet av revisjonen. Revisjonen har intervjuet totalt 29 personer fra følgende enheter: Byrådsavdeling for byutvikling, Plan- og

⁸ Bergen Vanns arbeid med utstedelse og oppfølging av tillatelser til virksomheter er imidlertid gjennomgått i kapittel 13.

bygningsetaten, Bymiljøetaten, Miljørettet helsevern, Bergen Vann og Avdeling for landbruk.

1.4.3 Gjennomgang av utvalgte plansaker og dispensasjoner

Deloitte har gjennomgått tre områdereguleringsplaner og tre dispensasjonssaker som berører naturmangfold. Formålet med gjennomgangen har vært å undersøke kommunens praksis når det gjelder å vurdere og hensynta naturmangfold i sakene.

Utvalget av saker ble gjort i flere trinn. Først ble et større utvalg identifisert, med vekt på at sakene skulle være av nyere dato og representere variasjon i type og innhold. For områdereguleringsplanene ble det valgt planer med ulike formål. Når det gjelder dispensasjonssakene, ble det valgt saker som omhandler dispensasjon fra ulike arealformål som berører natur, samt saker med både innvilgede og avslag på dispensasjon.⁹

Dette utvalget ble deretter presentert for relevante ledere i Plan- og bygningsetaten, som fikk anledning til å gi innspill. Deloitte vurderte disse innspillene før det endelige utvalget av saker ble fastsatt.

For hver av sakene har Deloitte gjennomgått sentral dokumentasjon.¹⁰ Videre har Deloitte gjennomført intervjuer med saksbehandlere i sakene.

1.4.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering, og faktafeil er rettet opp. Høringsutkast av rapporten er sendt til byråd for byutvikling for uttalelse. Byrådets høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I denne delrapporten er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra naturmangfoldloven, plan- og bygningsloven, samt forskrift om konsekvensutredning og aktuelle veiledere. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2:

⁹ Revisjonen fikk innledningsvis tilsendt en oversikt over dispensasjonssaker knyttet til naturmangfold fra 2022 til innsendt dokumentasjon (mai 2025). I utvalg av dispensasjonssaker har revisjonen vurdert variasjon av saker, hvor utvalget dekker dispensasjoner fra arealformålene landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF), grøntområde, og vern og bruk og byggegrense til sjø og vassdrag, samt saker som har fått innvilget og avslått dispensasjon

¹⁰ For hver områdereguleringsplansak har revisjonen gjennomgått planbeskrivelse(r), fagnotat, naturmangfoldrapport(er), konsekvensutredning og planprogram der det foreligger, merknadsskjema og reguleringsbestemmelser. I forbindelse med dispensasjonssakene har Deloitte gjennomgått vedtaksbrev, høringsuttalelse fra Bymiljøetaten og dispensasjonssøknad.

Del 1 – Hensyn til naturmangfold i arealplanlegging

2 Bakgrunn – naturmangfold i arealplanlegging

Denne delen omhandler Bergen kommunes arbeid med å sikre naturmangfold i sin arealplanlegging.

2.1 Natur i arealplanlegging

Arealbruk og arealbruksendringer er identifisert som en av de største truslene for tap av natur og biodiversitet. Manglende kartlegginger gjør at viktige naturområder ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.¹¹ Dette gjør at naturtyper kan overses og forsvinne, at arealtapet kan gi reduserte og fragmenterte leveområder for arter, og at utbyggingen kan føre til vandringshindre for mange dyr.¹² Som arealforvalter har kommunen en nøkkelrolle i å sikre at naturen blir forvaltet på en god og bærekraftig måte.¹³ Gjennom sitt arbeid med arealplanlegging, legger kommunen premisser for blant annet for naturmangfold, friluftsområder og grøntstruktur, forurensning, vannmiljø, strandsone og landskap.¹⁴

I Naturmeldingen fremheves viktigheten av god kommunal arealplanlegging for å sikre effektiv arealbruk og ivaretagelse av naturområder.¹⁵ Kommunal planlegging skal blant annet bidra til ivaretagelse av kulturmiljø og naturmangfold, samt redusere tapet av dyrket mark, naturområder, friluftsområder og karbonrike arealer.¹⁶ Gjennom vedtak av rettslig bindende arealplaner, avgjør kommunene langt på vei hvor det skal bygges og hvilke arealer som skal beskyttes mot inngrep.¹⁷

Kartlegging av arter og naturtyper er viktig for å vite hvilken natur vi har, hvor vi finner den, hvor mye som finnes av den, og hvilken kvalitet naturen har.¹⁸ Regjeringen fremhever i klimameldingen viktigheten av at kommunene har kunnskap om hvilke konsekvenser beslutninger kan få for klima, natur og miljøhensyn. Dette innebærer at kommunen har tilgang til oppdaterte kart- og geodata, og at kommunen har kompetanse om klima og natur, og kapasitet til å løse oppgavene, for å kunne fatte beslutninger.¹⁹

¹¹ Departementets sikkerhets- og serviceorganisasjon. [NOU 2024: 2](#). «I samspill med naturen: Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge». Lest 04.03.2025.

¹² Bergen kommune. «[Naturmangfold i Bergen kommune. Kartleggingsstatus for naturtyper og arter](#)». Gjennomført av Miljøfaglig utredning, 2022.

¹³ Klima- og miljødepartementet. Melding til Stortinget. [Meld. St. 35 \(2023–2024\): Bærekraftig bruk og bevaring av natur. Norsk handlingsplan for naturmangfold](#). (Naturmeldingen) Lest 04.03.2025.

¹⁴ Miljødirektoratet. [Veileder. Miljøhensyn i arealplanlegging](#). Sist oppdatert 05.11.2024. Lest 04.03.2025.

¹⁵ Klima- og miljødepartementet. Melding til Stortinget. [Meld. St. 35 \(2023–2024\): Bærekraftig bruk og bevaring av natur. Norsk handlingsplan for naturmangfold](#). (Naturmeldingen) Lest 04.03.2025.

¹⁶ Statlige planretningslinjer for areal og mobilitet, punkt 1.

¹⁷ Holth & Winge og Gro Sandkjær Hanssen. «[Maktfordeling og kontroll innen arealforvaltningen](#)». 2023.

¹⁸ I regjeringens naturmelding ([Meld. St. 35 \(2023–2024\)](#)) påpekes det at kartlegging gjør det mulig å avdekke verdifull natur i forkant av beslutninger som kan berøre naturmangfold, både arealbruk og annen bruk, og gir oss en god nasjonal oversikt over naturen

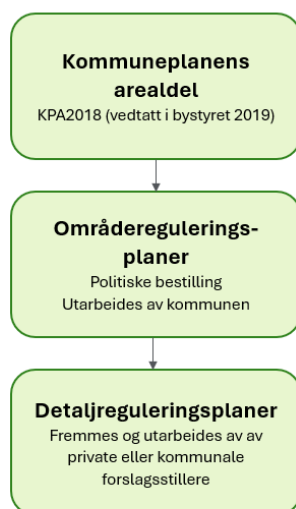
¹⁹ Klima- og Miljødepartementet. Melding til Stortinget. Meld. St. 25 (2024–2025): [Klimamelding 2035 – på vei mot lavutslippssamfunnet](#). ([Klimameldingen](#)).

2.2 Arealplaner i kommunen

Bergen kommune er lokal planmyndighet.²⁰ Dette innebærer at kommunen har ansvar for å lage en kommunal planstrategi og for å utarbeide en kommuneplan med samfunnsdel og arealdel. I tillegg skal kommunen sørge for at det utarbeides reguleringsplaner i form av områderegulering eller detaljregulering som skal utformes innen rammen av de overordnede kommunale planene.

Figuren under viser hierarkiet av arealplaner i kommunen.

Figur 1: Hierarki av arealplaner i kommunen (Deloittes sammenstilling)



Kommuneplanens arealdel (KPA) viser hvilke arealer som skal brukes til henholdsvis utbygging og landbruk, natur og friluftsliv, og skal bidra til å sikre en langsiktig, bærekraftig utvikling og forvaltning av arealene, naturen og kulturmiljøene i kommunen.²¹ KPA består av plankart med bestemmelser for bruk, vern og utforming av arealer som er rettslig bindende. Det betyr at det ikke kan settes i gang nye tiltak i strid med kommuneplan. På tidspunktet for denne revisjonen var KPA i Bergen kommune under rulling. Det er primært bestemmelsene som skal revideres.²²

Områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner er to former for reguleringsplaner. Disse angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Både områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner skal vedtas av bystyret.

²⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Kommunale planoppgaver](#). Sist oppdatert 18.11.2024.

²¹ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Kommunale planoppgaver](#). Sist oppdatert 18.11.2024.

²² Merknadsfristen til høringsprogrammet var 25. mars 2025. Ifølge fremdriftsplanen vil endelig KPA være klar for behandling i bystyret våren 2027. [Bergen kommune - Arbeidet med ny arealdel](#) Lest 24.03.2025.

- **Områdereguleringsplaner** viser arealbruken og viktige sammenhenger i et større område. Områdereguleringsplaner utarbeides på kommunens eget initiativ (politiske vedtak). Det er primært Plan- og bygningsetaten, ved seksjon for Offentlige planer og Samferdsel, som utarbeider områdereguleringsplaner.²³
- **Detaljreguleringsplaner** brukes for å følge opp og konkretisere den overordnede arealdisponeringen i kommuneplanens arealdel eller i en områderegulering. Kommunen behandler private planforslag. Kommunen kan også utarbeide offentlige detaljreguleringsplaner.

Offentlige planer organiseres som prosjekter. Hver plan utarbeides av en prosjektgruppe i Plan- og bygningsetaten, med bistand fra innleide konsulenter, rådgivere og/eller spesialister. Dette gjelder både offentlige områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner.²⁴

Hovedfokus i denne forvaltningsrevisjonen er på områdereguleringsplaner.

2.3 Organisering

Arbeidet med naturforvaltning i arealplanlegging ligger hovedsakelig til Plan- og bygningsetaten. Bymiljøetaten gir innspill til saker etter plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsetaten har en sentral oppgave i å sikre hensyn til natur i kommunens arealplanlegging. Plan- og bygningsetaten har som lokal planmyndighet ansvar for kommuneplanens arealdel, og legger gjennom denne, premissene for ivaretagelse og bruk av natur. Nedenfor følger en oversikt over etatens sentrale oppgaver når det gjelder naturmangfold, samt hvilke seksjoner og avdelinger som har ansvar for disse:

- Utrede og fremme offentlige områdereguleringsplaner som kommunen selv er initiativtaker til (Byplan ved seksjon for offentlige planer og Samferdselsavdelingen)
- Utarbeide overordnede arealplaner, inkludert kommuneplanens arealdel (KPA) (Byplan, kommuneplan)
- Behandle private reguleringsforslag (Byplan, ved private planer)
- Behandle alle innsendte byggesøknader i samsvar med lover, forskrifter og vedtatte planer (Byggesak)
- Behandle dispensasjoner og tiltaksplaner for forurenset grunn etter forurensningsforskriften kapittel 2 (Byggesak)
- Drifte, vedlikeholde og utvikle kommunens kartbaser, geodatabaser og planregister (Kart og oppmåling, seksjonen GIS og plandata)

Under er organisasjonskart for Plan- og bygningsetaten. Enheter som er omfattet av forvaltningsrevisjonen er markert i grønt.²⁵

²³ Områdereguleringer kan også utarbeides gjennom et privat-offentlig samarbeid etter avtale.

²⁴ Organiseringen i prosjektteam har vært praksis siden 2024. Ved oppstart av prosjektet utarbeider prosjektleder en prosjektbestilling. Prosjektleder utarbeider deretter en prosjektstyringsplan hvor det blant annet går frem hva som er hovedmål, oppgaver, tema som skal utredes, ansvarsfordeling, fremdrift osv. for prosjektet. I de offentlige planene er det et tettere samarbeid mellom kommunen og konsulentene/rådgiverne enn ved private planer.

²⁵ Gjennom intervjuer og gjennomgang av plan- og byggesaker.

Figur 2: Organisasjonskart for Plan- og bygningsetaten



Bymiljøetaten er også omtalt i denne delen av undersøkelsen, da etaten gir naturfaglige innspill til plan- og byggesaker. Bymiljøetaten har også fagansvar for *Naturstrategi for Bergen*, og har utviklet sektorregnskapene for naturmangfold, friluftsliv og rekreasjon i arealregnskapet.

3 Etablering og oppfølging av mål i arealplanlegging

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

- *Har kommunen etablert tydelige mål, strategier og føringer for hvordan natur skal hensyntas og prioriteres i kommunens arealplanlegging?*

3.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i plan- og bygningsloven og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapittelet:

Kommunen skal:

- Gjennom planer etter plan- og bygningsloven sette mål for den fysiske og miljømessige utviklingen i kommunen, avklare behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene skal løses (pbl. § 3-1).
- Ha systematisk mål- og resultatstyring (jf. kommunens rammeverk for virksomhetsstyring.²⁶)

Kommunen bør:

- Legge bærekraftsmålene og nasjonale klima- og miljømål til grunn for den overordnede samfunns- og arealplanleggingen (jf. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, 2023-2027, pkt 1.)

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Mål og strategier for natur og arealplanlegging

Bergen kommune har gjennom flere planer satt mål for ivaretagelse av natur i kommunens arealplanlegging. Mål og tilhørende strategier er oppsummert i tabellen under.

²⁶ Bergen kommune. *Bk - Rammeverk for virksomhetsstyring - kapittel 4 - Mål- og resultatstyring.*

Tabell 1: Sentrale mål for natur i kommunens arealplanlegging (Deloittes sammenstilling)

Mål	Strategier / virkemidler	Plan
Arealnøytralitet: I Bergen sikrer vi naturen plass og tilbakefører natur.	• Bevare naturverdier • Hindre nedbygging • Styrke og restaurere natur	<i>Naturstrategi for Bergen (2023)</i> ²⁷
I 2030 skal Bergen være en arealnøytral kommune der vi gjenbraker allerede utbygde arealer fremfor å bygge ned natur, jordbruksarealer og grøntområder. ²⁸	• Helhetlig arealforvaltning • Kompakt by med lavt transportbehov • Kunnskapsheving • Bærekraftig forvaltning og drift • Bærekraftig bruk • Restaurering av natur	<i>Grønn strategi (2023)</i> ²⁹
Kommunen som virksomhet skal være arealnøytral .	• Allerede utbygde arealer skal gjenbrukes fremfor å bygge ned natur, jordbruksarealer og grøntområder i kommunens prosjekter, og nødvendige naturinngrep skal kompenseres.	<i>Grønn virksomhet (2023)</i> ³⁰
Kommunen skal sørge for grønn, bærekraftig og klimanøytral byutvikling, ivareta byens natur- og kulturlandskap, og sikre sammenhengende blågrønn struktur, naturmangfold og områder med ulike byplangrep (§ 1).	• Egne bestemmelser og retningslinjer for blågrønne strukturer og byggegrenser (blant annet til sjø og vassdrag). • Egne bestemmelser til arealkategoriene sjø og vassdrag, LNF-områder og grønnstruktur.	<i>KPA2018</i> ³¹

I tillegg har kommunen satt spesifikke mål for blant annet bytrær³² og utvikling av sjøfronten.³³

Årsoppdrag og politiske bestillinger

Øvrige føringer til hvordan natur skal hensyntas og prioriteres i kommunens arealplanlegging fremgår av Plan- og bygningsetatens årsoppdrag, og eventuelle politiske bestillinger i løpet av året.

Plan- og bygningsetatens årsoppdrag for 2025³⁴ legger frem tematiske føringer. Når det gjelder natur, er det en føring at etaten skal sikre at grønne lunger i byen bevares og at

²⁷ Bergen kommune. [Naturstrategi for Bergen kommune](#). Vedtatt i bystyret 29.03.2023.

²⁸ Videre står det at Bergen beskytter særlig arealer som er viktige for karbonlagring, klimatilpasning og matsikkerhet.

²⁹ Grønn strategi er Bergens klimastrategi og tar for seg hvordan kommunen kan forberede seg på klimaendringer og utslippskutt. Arealforvaltning er en stor del av dette. Bergen kommune. [Grønn strategi](#). vedtatt i bystyret i 25.01.23.

³⁰ Grønn virksomhet tar for seg hvordan kommunen som virksomhet følger opp målsettingene i Grønn strategi. Bergen kommune [Grønn virksomhet](#). vedtatt i bystyret 27.09.2023.

³¹ I KPA2018 står det at «Hensynet til grønn og bærekraftig utvikling skal være et overordnet prinsipp i kommunens planlegging og virksomhet, jmfør kommuneplanens samfunnsdel». Også i KPS står det at kommunen skal ha hensyn til grønn og bærekraftig utvikling som overordnet prinsipp i kommunens planlegging.

³² Bytrær skal ivaretas der hvor de har en verdi, og skal gis tilstrekkelig areal og gode vekstvilkår. Bergen kommune [Strategi for bytrær i Bergen](#). Vedtatt i bystyret 20.06.2018.

³³ Sjøfronten skal ha flere og brede grønne og blågrønne områder og nytt byggeland skal i utgangspunktet ikke etableres ved å fylle ut i sjøen. Bergen kommune. [Strategi for sjøfronten i Bergen](#). Vedtatt i bystyret 28.04.2021.

³⁴ Byrådsavdeling for byutvikling. Brev til Plan- og bygningsetaten: Årsoppdrag 2025. 21.01.2025.

jordvernet i kommunen styrkes. I Plan- og bygningsetatens årsoppdrag fra 2024³⁵ står det at etaten skal bidra til at kommunen gjennomfører strategiene i *Grønn strategi*. Denne føringen er ikke videreført i årsoppdraget for 2025.

Mål om arealnøytralitet

Mål om arealnøytralitet er mål i både *Naturstrategi for Bergen* og *Grønn strategi*, som begge ble vedtatt av bystyret i 2023.

Etter kommunevalget høsten 2023 fikk Bergen kommune nytt byråd og endret sammensetning i bystyret. Det fremgår av byrådserklæringen til sittende byråd at «Byrådet ikke viderefører prinsippet om arealnøytralitet, men vil vurdere klima, natur og byreparasjon i alle saker og i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel (KPA).»³⁶ Erklæringen ble lagt fram for bystyret 22.11.23, men det er ikke fattet noe vedtak i saken. Per oktober 2025 er det ikke fattet nytt vedtak knyttet til arealnøytralitet i bystyret.

Etatsdirektør i Plan- og bygningsetaten opplyser at etaten forholder seg til gjeldende vedtak, ettersom det ikke har kommet et nytt politisk vedtak som opphever mål om at Bergen kommune skal være arealnøytral.

3.3.2 Etatenes arbeid med mål for natur i arealplanlegging

I *Naturstrategi for Bergen* er det angitt strategier for å oppnå mål om arealnøytralitet, blant annet:

- Ikke bygge på naturarealer så langt det er mulig, og kompensere dersom det skjer.
- Sikre naturareal med særlige verdier gjennom grønne og blå reguleringsformål samt formelt vern gjennom lowerk og tilhørende forvaltningsstrategier
- Utviklingen av byen må skje på allerede utbygde arealer med et lavt arealforbruk.

I *Handlingsplan for Grønn strategi* er det listet opp tiltak for å oppnå mål om arealnøytralitet. Dette inkluderer blant annet å utvikle metode for arealregnskap og oppdatere arealressurskartet AR5 i Bergen kommune.³⁷

Mål og tiltak knyttet til målet om arealnøytralitet er ikke fordelt mellom ulike etater. Etatsdirektør i Bymiljøetaten opplyser at det ville være naturlig å se på ansvarsfordeling i forbindelse med utarbeidelse av handlingsplanen for Naturstrategien, men dette ble ikke gjennomført da handlingsplanen ikke ble realisert.

Etatsdirektør i Plan- og bygningsetaten opplyser at arealnøytralitet først og fremst vil oppnås ved at kommunen ikke endrer arealkartet i inneværende KPA-rullering. Dermed vil det ikke bygges ned arealer utover de som er avsatt til utbyggingsformål i KPA2018.³⁸ Det er i dag kartlagt en del natur i områder avsatt til utbygging, mens etatsdirektør peker

³⁵ Byrådsavdeling for byutvikling. Brev til Plan- og bygningsetaten: Årsoppdrag 2024. 21.01.2024.

³⁶ <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bk360/9404667/Klosterhagen-erklæringen>. Denne erklæringen ble lagt frem for bystyret 22.11.23, men det ble ikke fattet vedtak i saken. Det er per mars 2025 ikke fattet nytt vedtak knyttet til arealnøytralitet.

³⁷ Andre tiltak som listes opp inkluderer blant annet å sikre stedfestet kunnskap om arealer med store karbonlager og karbonlagringsevne, benytte rullering av KPA til å styrke den som virkemiddel for å nå mål om arealnøytralitet og opprette tettere samarbeid om arealbruk i regionen.

³⁸ Etatsdirektør viser til at det i forbindelse med KPA2018 ble gjort et omfattende arbeid med å kutte i utbyggingsområder som følge av fortetningsstrategien, og at naturmangfold er derfor i stor grad hensyntatt i gjeldende KPA.

på at det ikke er realistisk at denne naturen vil bygges ned. Dette er fordi det siden KPA2018 har kommet strengere føringer om ivaretagelse av natur gjennom statlige planretningslinjer, og nedbygging av natur i av disse områdene vil derfor sannsynligvis møte innsigelser fra statsforvalter.

Etatsdirektør i Bymiljøetaten opplyser om at etaten forholder seg både til vedtatte beslutning om arealnøytralitet, men også til en politisk plattform som ønsker noe annet, og som har flertall i bystyret. Etaten konsentrerer seg om å forhindre at ny natur ikke blir bygget ned, fremfor å arbeide mot arealnøytralitet som et konkret mål.

Andre intervjuede i Plan- og bygningsetaten trekker frem at det ville vært hensiktsmessig med mer konkrete føringer, for eksempel ved at det er lagt føringer for hvor mye grønnstruktur en plan skal tilrettelegge for. Det opplyses at slike føringer i så tilfelle må vurderes i forbindelse med rullering av KPA.

Det er per i dag ikke noen mekanisme i KPA for å kompensere for nedbygging av natur i andre områder.³⁹

3.3.3 Måling og rapportering på natur i arealplanlegging

I samme sak som bystyret vedtok *Naturstrategi for Bergen*, vedtok bystyret at byrådet skulle rapportere til bystyret på måloppnåelsen knyttet til indikatorene omtalt i Naturstrategien.⁴⁰ I Naturstrategien er det forslag til indikatorer, blant annet følgende innen arealnøytralitet:

- Andel areal regulert til grønne formål etter plan- og bygningsloven.
- Andel naturareal vernet.
- Andel restaurert natur.
- Antall innvilgede omdisponeringer av dyrket/dyrkbar jord etter jordloven.

Det var lagt opp til at Bymiljøetaten skulle operasjonalisere forslagene til indikatorene som del av utviklingen av en handlingsplan til Naturstrategien. Leder i Bymiljøetaten opplyser at dette ikke ble gjennomført da handlingsplanen ikke ble realisert. Bymiljøetaten har internt utviklet noen forslag til indikatorer for oppfølging av målet om arealnøytralitet.^{41,42} Indikatorene er ikke forankret i Plan- og bygningsetaten.

Det er ikke utarbeidet indikatorer for å operasjonalisere mål om arealnøytralitet og arealbruk i *Grønn strategi* eller *Grønn virksomhet*. I *handlingsplanen til Grønn strategi* står det at for satsingene som omhandler arealbruk, er det behov for å utvikle indikatorer.⁴³

³⁹ Enkelte kommuner har innført økologisk kompensasjon sammen med arealnøytralitet, blant annet Nordre Follo. Økologisk kompensasjon betyr at den ansvarlige må kompensere for de naturkvalitetene som går tapt på grunn av nedbyggingen.

⁴⁰ Bergen bystyre behandlet saken i møtet 29.03.2023 [sak 82/23](#).

⁴¹ Forslag til indikatorer går frem av Bymiljøetatens *Veikart for Naturstrategi*. Veikartet peker på utredninger, planer og verktøy som er nødvendige for å nå målene i *Naturstrategien*. Alle disse peker på behov for inkludering av Plan- og bygningsetaten. Se mer om dette i kapittel 9.

⁴² Bergen kommune. «Vedlegg 7 – Tiltaksliste for natur og rekreasjon. Vurdering av indikatorer i Naturstrategien».

⁴³ Videre står det: «herunder å utvikle indikatorer som viser arealforbruk per innbygger, og å utvikle en indikator som viser utvikling av samlet areal med områder for karbonlagring, klimatilpasning og matsikkerhet». Bergen kommune. «[Handlingsplan for Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen](#)». Vedtatt 2023.

Per i dag er det ikke noen rapportering på mål om arealnøytralitet eller andre mål for ivaretagelse av natur i arealplanlegging. Verken Plan- og bygningsetaten eller Bymiljøetaten har budsjettmål i handlings- og økonomiplanen eller mål i BKStyring knyttet til arealnøytralitet. Ledere i Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten bekrefter at det ikke er noen resultatstyring av dette målet, eller noen system eller prosesser for å følge opp arealnøytralitet på overordnet nivå.

Selv om det i dag ikke rapporteres på mål om arealnøytralitet, eller ivaretagelse av natur i arealplanleggingen, vises det til at informasjonen er tilgjengelig i kommunens arealregnskap som ble publisert i juni 2025.⁴⁴ Det var opprinnelig tenkt at arealregnskapet skulle være et verktøy for å rapportere på arealnøytralitet. I Bymiljøetaten er det en oppfatning om at byrådet i dag ikke ønsker å bruke arealregnskapet som et verktøy for å måle arealnøytralitet.

3.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har satt overordnede mål for natur i arealplanleggingen, særlig gjennom målsettingen om arealnøytralitet innen 2030. Kommunens mål er i tråd med nasjonale føringer som legger vekt på at kommunene skal integrere klima- og miljømål⁴⁵ og FNs bærekraftsmål⁴⁶ i sin planlegging.

Samtidig viser undersøkelsen at kommunen ikke har operasjonalisert målet om arealnøytralitet. Det er verken utarbeidet konkrete indikatorer for å måle fremgang mot målet, eller etablert en helhetlig plan for hvordan de ulike etatene skal bidra til at målet skal nås. Det er heller ikke etablert system for oppfølging eller rapportering av mål om arealnøytralitet på tvers av kommunen. Uten operasjonalisering av målet om arealnøytralitet, inkludert indikatorer og planer, mener Deloitte at det vil være risiko for at kommunen ikke vil nå dette målet.

Deloitte vil også understreke at kommunen bør sikre systematisk rapportering på politisk vedtatte mål. Manglende etablering av indikatorer og rapportering innebærer at kommunens ledelse ikke har nødvendig informasjon for å kunne følge opp, evaluere og justere innsatsen for å nå målene. Dette er i strid med kommunens egne prinsipper for mål- og resultatstyring, og svekker grunnlaget for en effektiv og transparent styring av naturhensyn i arealforvaltningen.

Deloitte registrerer at det sittende byrådet har signalisert at prinsippet om arealnøytralitet ikke ønskes videreført (jf. Byrådserklæringen), uten at det er fattet nytt vedtak i bystyret om dette. Deloitte vil understreke at bystyrets vedtak er bindende frem til det eventuelt fattes nye vedtak som endrer det opprinnelige vedtaket.

⁴⁴ Arealregnskapet er nærmere omtalt i kapittel 4.

⁴⁵ Det er et nasjonalt mål om å bevare minst 30 prosent av landets naturarealer innen samme år, slik det fremgår av Naturavtalen.

⁴⁶ For denne problemstillingen gjelder særlig FNs bærekraftsmål 15, som handler om å bevare, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer og naturmangfold.

4 Kartlegging av naturmangfold

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

- *I hvilken grad arbeider kommunen systematisk med å innhente og tilgjengeliggjøre kunnskap om naturmangfold i kommunen? Herunder, hvor langt har kommunen kommet i å kartlegge natur og naturverdier (herunder arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologisk tilstand)?*

4.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i plan- og bygningsloven og tilhørende statlige planretningslinjer, og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2023-2027), har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingene som undersøkes:

Kommunen skal:

- Treffe beslutninger om arealbruk på grunnlag av kunnskap om naturverdiene i områdene som blir berørt (naturmangfoldloven § 7).⁴⁷
- Sørge for at det ligger et oppdatert og offentlig kartgrunnlag som viser fysiske og administrativt relevante miljøforhold. Kartene skal være oppdaterte og tilstrekkelige til å belyse formål som omhandles i plan- og bygningsloven (pbl. § 2-1).

Kommunen bør:

- Utarbeide og ta i bruk et arealregnskap på lokalt nivå (Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet, punkt 6.3).
- Basere samfunns- og arealplanleggingen på et oppdatert og godt kunnskapsgrunnlag. Kommunene bør utarbeide et arealregnskap som del av et slikt kunnskapsgrunnlag. (Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, 2023-2027, pkt. 17)
- Undersøke og finne informasjon om naturtypene, og kartlegge områder der eksisterende kunnskap er relativt gammel eller mangelfull, eller der det er grunnlag for å anta at det er særlig interessant naturmangfold i området (Veileder for miljøhensyn i arealplanlegging⁴⁸).

⁴⁷ Slik kunnskap kan innhentes uavhengig av konkrete utbyggingsprosjekter, slik som ved rullering av kommuneplanens arealdel, utarbeidelse av kommunedelplan for naturmangfold, areal- eller naturregnskap, generell naturkartlegging og ved en planvask. Holth & Winge AS, Henning Larsen Architects AS og Rambøll Norge AS for Kommunal- og distriktsdepartementet. [Kartlegging av kommunens behov og handlingsrom for å ivareta naturmangfold og miljø i arealplanlegging](#)

⁴⁸ Miljødirektoratet. Veileder. «Klima- og miljøhensyn i arealplanlegging». Sist oppdatert 15.05.2025.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Status for kommunens arbeid med å kartlegge naturmangfold

I *Naturstrategi for Bergen* understrekes viktigheten av å ha tilstrekkelig kunnskap om endringer i naturen for å sikre effektive tiltak. To av strategiens satsingsområder handler om kartlegging og overvåking av naturmangfoldet:

- **Utvide kunnskapsgrunnlaget:** *Det er behov for ytterligere kartlegginger av naturmangfoldet i kommunen. Kartleggingene bør prioriteres etter grad av press på arealene, men også grad av trussel mot naturtypen eller arten.*
- **Overvåke utviklingen:** *Utviklingen av arters og naturtypers utbredelse og kommunens grøntarealer skjer hurtig. Sentrale indikatorer bør følges gjennom grøntregnskap, arealregnskap, samt overvåking av gitte indikatorarter og økologisk tilstand.*⁴⁹

Bergen kommune bestilte to eksterne kartlegginger av naturmangfold, levert i 2022 og 2025 av Miljøfaglig utredning. Rapporten fra 2022 utgjør kunnskapsgrunnlaget til *Naturstrategi for Bergen*,⁵⁰ mens rapporten fra 2025 belyser økologiske funksjonsområder i kommunen.⁵¹

Kartleggingene viser at kommunen har gjennomført mange undersøkelser, men disse varierer i omfang, detaljnivå og alder, og resultatene er spredt i ulike rapporter og databaser. Rapporten fra 2022 påpeker også at artsregistreringer fra naturmangfoldrapporter knyttet til reguleringsplansaker ikke er registrert i Artskart, noe som begrenser tilgjengeligheten og gjenbruk av kunnskapen. Begge rapportene konkluderer med at kommunens kunnskapsgrunnlag om naturmangfold har betydelige mangler og delvis er basert på utdaterte data. Kunnskapsnivået er ujevnt fordelt geografisk i kommunen, med best kunnskap i nordvest og avtagende mot sørøst. Videre er det mest kunnskap om naturmangfold i skog, men det for de andre naturtypene er konkludert med at kunnskapsnivået er middels til dårlig.

Tabellen på neste side gir en oversikt over kunnskapsmangler knyttet til ulike naturtyper, basert på rapporten fra 2025.⁵²

⁴⁹ Bergen kommune. [Naturstrategi for Bergen kommune](#). 2023.

⁵⁰ Nyjordet, S. M. G., Abaz, A. H., Gaarder, G., Fjelstad, H. & Svingen, K. 2022. [Naturmangfold i Bergen kommune](#). Kartleggingsstatus for naturtyper og arter. Miljøfaglig Utredning rapport 2022.

⁵¹ Tellnes, S., Gaarder, G., Eilertsen, L., Hellen, B. A. & Svingen, K. 2025. [Økologiske funksjonsområder i Bergen kommune. Kartlegging og kunnskapssammenstilling i 2024](#). Miljøfaglig Utredning, rapport 2025-7

⁵² Tellnes, S., Gaarder, G., Eilertsen, L., Hellen, B. A. & Svingen, K. 2025. [Økologiske funksjonsområder i Bergen kommune. Kartlegging og kunnskapssammenstilling i 2024](#). Miljøfaglig Utredning, rapport 2025-7

Tabell 2: Status for kommunens kunnskap om naturmangfold per 2025 (Deloitte sammenstilling)

Naturtype	Resultat	Største trussel
Semi-naturlig mark	Dårlig kartlagt	Utvidelse av boligfelt og industri, gjengroing
Skog	Middels godt kartlagt	Hogst, tilplanting med fremmede treslag, beite fra hjort
Naturlig åpne områder	Middels til dårlig kartlagt	Klimaendringer, gjengroing, nedbygging
Våtmark	Middels til dårlig kartlagt	Nedbygging
Ferskvann	Middels til dårlig kartlagt	Forurensning, fysiske inngrep
Marin natur	Middels til dårlig kartlagt	Utbygging, forurensning

Rapporten anbefaler følgende tiltak for å styrke kunnskapen om økologiske funksjonsområder i kommunen:

- Utrede økologiske funksjonsområder for pattedyr i kommunen
- Gamle funn av utvalgte arter bør undersøkes på nytt⁵³
- Øke kunnskapen om status og artsmangfold i semi-naturlig eng
- Inkludere virvelløse dyr som et viktig grunnlag for økologiske funksjonsområder
- Verifisere fiskebestander i vassdrag uten artsregistreringer⁵⁴

Videre påpekes det at enkelte naturtyper er dårlig kartlagt, og at det derfor bør tas ekstra hensyn ved tiltak i tråd med føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9.⁵⁵

Intervjuer med ledere og fagpersoner i Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten og Avdeling for landbruk bekrefter at kartleggingen av naturområder er ujevn, og at det er behov for mer inngående kunnskap om naturmangfold. Det fremgår i intervju at en generell utfordring for kommunen er at det er dyrt å kartlegge alle naturtyper selv, og at kommunen i stor grad må basere seg på nasjonale data. Det blir vist til at det er viktig at kommunen i plansaker tar hensyn til om områdene faktisk er kartlagt, slik at det ikke feilaktig antas at det ikke er naturverdier i ikke-kartlagte områder.

Bymiljøetaten opplyser at etaten fortløpende arbeider med å kartlegge natur i flere områder i Bergen. I 2025 kartlegger Bymiljøetaten naturtyper i Ytrebygda og deler av Fana etter Natur i Norge (NiN)-metodikk.⁵⁶ I Bymiljøetatens utkast til tiltaksliste som oppfølging av kommunens Naturstrategi, er det også foreslått kartleggingstiltak.

⁵³ Særlig mørkmjølke, kystmarikåpe, myrkråkefot, skruhavgras, vestlandsvikke, kort trollskjegg, kystblåfyllav, oremose, parkmose, alvemose, kystflope, flommose og vasshalemose.

⁵⁴ Tellnes, S., Gaarder, G., Eilertsen, L., Hellen, B. A. & Svingen, K. 2025. [Økologiske funksjonsområder i Bergen kommune. Kartlegging og kunnskapssammenstilling i 2024](#). Miljøfaglig Utredning, rapport 2025-7. s. 48-49.

⁵⁵ På grunn av manglende data, anbefaler spesiell bruk av føre-var-prinsippet for naturbeitemark, hagemark, slåttemark, flomskogsmark, fjell, våtmark, ferskvann og marint miljø.

⁵⁶ Natur i Norge er et standardisert, vitenskapelig basert system for å beskrive naturvariasjon i Norge. I 2022 ble større områder i Fyllingsdalen og Åsane kartlagt etter NiN-metodikk.

Plan- og bygningsetaten viser til at det er et stort behov for mer kunnskap og oppdaterte og nye registreringer av naturmangfoldet i Bergen kommune, både om naturtyper og arter. Dette er et vidt fagfelt som omfatter naturtyper og planter og dyr på land, i vann og i sjø (herunder karplanter, insekter, moser, pattedyr og virvelløse dyr). For å få mer/tilstrekkelig kunnskap viser etaten til at det også kan være nødvendig å samarbeide med Universitets- og høyskolemiljø og forskning. Tilgjengeliggjøring og oppdatering av kartlag knyttet til naturmangfold.

Kommunen har en intern kartløsning, VisGi. Den er laget som en webapplikasjon og kan brukes av alle som er pålogget på kommunens nett.⁵⁷ Verktøyet inneholder en rekke temakart knyttet til natur og landskap, natur- og biologisk mangfold, og har også en standardvisning av alle kart som er relevante for naturmangfold (grøntkart). Noen av kartlagene er utviklet av kommunen selv, mens andre kartlag er nasjonale.⁵⁸

Kartlag i VisGi er også tilgjengelige for kommunens innbyggere gjennom «Bergenskart». Bergenskart ligger offentlig tilgjengelig på kommunens nettsider.⁵⁹

Tabellen under viser kart som Bymiljøetaten trekker frem som særlig relevante for vurderinger av naturmangfold.

Tabell 3: Naturkart med særlig relevans for kommunens arealplanlegging

Bergen kommunes kart for arbeid med naturmangfold
Arters funksjonsområder (leveområder) (Bergen kommune)
Arter av nasjonal forvaltningsinteresse
Prioriterte arter
Fredede arter
Utvalgte naturtyper
Naturtyper etter DN håndbok 13
Naturtyper etter DN håndbok 19
Naturtyper NiN
Hule eiker (Bergen kommune)
Økologiske korridorer til blågrønt temakart (Bergen kommune)
Marine naturtyper (Bergen kommune)
Sjøørretvassdrag
Elvemuslingsvassdrag
Arealressurskartet AR5
Vannforekomster – økologisk tilstand
Nøkkelbiotoper
Livsmiljø

Kartene i VisGi utgjør et viktig kunnskapsgrunnlag for saksbehandlingen av plan- og byggesaker, der saksbehandlere benytter kartløsningen til å gjennomføre digitale befaringer.⁶⁰ Saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten oppgir i intervjuer at de i stor grad har tillit til kvaliteten på naturkartene i VisGi, og at kartlagene knyttet til natur gir

⁵⁷ Kommunesektorens organisasjon. Kurs. [VisG Digital befaring](#). Lest 20.10.2025.

⁵⁸ Eksempelvis er DOK-datasett fra Geonorge integrert i VisGi.

⁵⁹ [Bergenskart](#)

⁶⁰ Se nærmere om digital befaring i kapittel 5.3.1.

tilstrekkelig informasjon om områdene. Samtidig er flere bevisste på at noen områder kan mangle registreringer av naturmangfold, eller at registreringene ikke alltid er oppdaterte.

Saksbehandlere oppgir i intervjuer at VisGi oppleves som en brukervennlig teknisk løsning. Seksjon for GIS og plandata tilbyr opplæring i karttyper og funksjoner for plan- og byggesaksbehandlere gjennom kurs som arrangeres fire ganger årlig. VisGi har en egen «Brukerstøtte»-funksjon, samt en meldingstjeneste hvor ansatte kan rapportere manglende kart eller kart med utdaterte data. I tillegg har Seksjon for GIS og plandata utarbeidet en veileder til VisGi, som er tilgjengelig for alle kommunalt ansatte via Allmenningen.

Enkelte viser i intervju til at det også kunne være hensiktsmessig at Bymiljøetaten ga faglig opplæring i hvordan naturkartene skal tolkes og anvendes.

System for å oppdatere kommunens kartgrunnlag

I *Veikart for Naturstrategien* påpekes det et behov for å sikre at data og kartlegginger kontinuerlig legges inn i kommunens kartsystemer, slik at kunnskapsgrunnlaget til enhver tid er oppdatert. Dette gjelder både nye data og oppdateringer av eksisterende kartlegginger.⁶¹

Ansvar for å holde temakartene oppdaterte ligger til de ulike fagetatene, som også skal veilede kommunens ansatte i bruk og anvendelse av kartene. For eksempel blir det opplyst at Bymiljøetaten har ansvar for oppdatering av kart knyttet til klima, naturmangfold og friluftsliv. Det er ikke etablert en skriftlig ansvarsfordeling for hvilke enheter som har ansvar for de ulike kartlagene. Det fremgår av intervjuer at det ikke alltid er klart hvilke fagmiljøer som eier de enkelte temakartene. Videre fremgår det at arbeidet i noen tilfeller er personavhengig, da enkelte fagetater har kun én person med ansvar for et kartlag.

Fagetatene skal melde fra om oppdateringer av nasjonale kart til seksjon for GIS og plandata, som oppdaterer kartdataene i kommunens kartverktøy VisGi. Dette ansvaret er ikke presisert, adressert eller beskrevet i noen rutine. Seksjon for GIS og plandata er avhengige av at fagmiljøene gir beskjed om oppdateringer, feil og mangler i kartene.

Seksjon for GIS og plandata opplever jevnlig behov for oppdateringer i temakartene og tar da kontakt med relevante fagetater. Seksjonen rapporterer imidlertid om utfordringer med å få tilbakemeldinger, noe som kan føre til forsinkelser i oppdateringen av kartdata. Slike manglende eller forsinkede oppdateringer kan resultere i at beslutninger baseres på utdaterte eller utilstrekkelige naturdata.

På tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen arbeidet seksjon for GIS og plandata med å utvikle et system som skal tydeliggjøre hvilke fagmiljøer som har eierskap til de ulike kartlagene. Målet er å gjøre det enklere for brukere å vite hvem de skal kontakte ved spørsmål knyttet til kartdata.⁶² Initiativet til dette arbeidet kommer fra seksjonens egne

⁶¹ Bergen kommune. Oversendt dokumentasjon i forbindelse med revisjonen. «Veikart for Naturstrategien – anbefalte planer, verktøy og utredninger». Lest 20.10.2025.

⁶² Seksjonen har begynt å legge inn metadata knyttet til hvilken enhet/person som har ansvar for ulike typer kartlag.

ansatte, og det etterlyses en klarere overordnet styring av roller og ansvar knyttet til forvaltning av kommunens kartgrunnlag.

Utdaterte data om naturmangfold i Arealressurskart 5 (AR5)

Ett av kartene som fremheves som utdatert når det gjelder naturmangfold, er Arealressurskart 5 (AR5). Kartet viser blant annet aktive produksjonsområder innen landbruk, skog og myrområder, og brukes primært av Avdeling for landbruk i vurdering av tilskudd til jordbruket i kommunen.

Samtidig benyttes AR5 også som et relevant naturkart i kommunens arealplanlegging,^{63,64} hvor det gir oversikt over arealtype på bakkenivå, vegetasjonstyper som barskog og lauvskog, samt bonitet (vekstforhold). AR5 utgjør dessuten et sentralt kunnskapsgrunnlag i kommunens arealregnskap.⁶⁵

Mange av områdene i AR5, særlig myr og lignende, er basert på kartlegginger fra 1960-tallet. Oppdatering av AR5 er derfor listet som et tiltak i *Handlingsplan for Grønn strategi* for å nå mål om arealnøytralitet.⁶⁶

NIBIO oppdaterer kartet jevnlig med data fra flyfoto, mens kommunene har ansvar for kontinuerlig ajourhold av AR5 basert på endringer kommunen blir kjent med gjennom sine forvaltningsoppgaver.⁶⁷ Avdeling for landbruk har ansvar for oppdatering av AR5 i Bergen kommune. Avdelingsleder opplyser at oppdateringer skjer ved endringer som ny bruk av skogsområder til innmarksbeite eller når arealer ikke lenger er i aktiv bruk, ofte i forbindelse med plan- eller byggesaker. Arealer uten aktiv drift eller uten endringer i plan- eller byggesak oppdateres imidlertid ikke, noe som medfører at kartleggingene på bakkenivå kan være gamle og mangelfulle.

Avdelingen presiserer at AR5 kun gir begrenset informasjon om naturmangfold og ikke er utviklet for å fange opp detaljerte naturverdier eller biologisk mangfold. Ved arealplanlegging bør derfor andre kart og nasjonale registreringer av naturmangfold benyttes for å supplere AR5.

4.3.2 Kommunens arealregnskap

Bergen kommune publiserte i juni 2025 et arealregnskap, som ligger åpent tilgjengelig på kommunens nettsider.⁶⁸ Arealregnskapet er en videreutvikling av kommunens *grøntregnskap*,⁶⁹ som var en kartlegging av blågrønne områder i Bergen. Overvåking av kommunens arealer gjennom grøntregnskap og arealregnskap er en del av kunnskapsmålet i kommunens Naturstrategi, og er også et prioritert tiltak i *Veikart for*

⁶³ Bymiljøetaten har også listet opp AR5 i oversikt til Deloitte over viktige kart knyttet til naturmangfold.

⁶⁴ AR5 blir også anvendt til planlegging, konsekvensutredninger og statistikk. NIBIO. [Arealressurskart](#). Lest 20.10.2025.

⁶⁵ Sektorkartet for karbonrike arealer baserer seg på data fra NIBIO, som i stor grad er hentet fra AR5, for eksempel kartlagt skog, karbonrike jordbruksareal, torvmark og kartlagt myr.

⁶⁶ Bergen kommune. «[Handlingsplan for Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen](#)». Vedtatt 2023.

⁶⁷ Ansvar for ajourhold er regulert i FDV-avtalen som er signert av hver kommune. FDV-avtalen skal sikre at de ulike datasettene forvaltes på kommunalt nivå. NIBIO. [Ajourhold av AR5](#) og [Rutinebeskrivelse AR5: kontinuerlig forvaltning, drift og vedlikehold](#).

⁶⁸ Bergen kommune. [Arealregnskap](#).

⁶⁹ Grøntregnskapet ble ferdigstilt, men ikke vedtatt politisk, da bestillingen ble utvidet til å gjelde et helt arealregnskap. Bystyrevedtaket ga ingen nærmere anvisninger knyttet til arealregnskapets innhold. (Bestilling til Plan- og bygningssetaten – Arealregnskap for Bergen. 08.12.2023).

Naturstrategien.^{70,71} Etablering av arealregnskap er i tillegg et prioritert tiltak i *Handlingsplan til Grønn strategi* da denne vil utgjøre et viktig kunnskapsgrunnlag for at kommunen skal bli arealnøytral.⁷²

Kommunens arealregnskap består av to deler: et planregnskap og ulike sektorregnskap. Planregnskapet viser oversikt over planlagt bruk etter KPA2018, samt hva som er registrert som faktisk arealbruk.⁷³ Sektorregnskapene gir informasjon om kommunens arealer knyttet til undertema. Arealregnskapet består av seks sektorregnskap, hvorav særlig de tre første har betydning for kommunens arbeid med naturmangfold:

- Grønnstruktur (Plan- og bygningsetaten)
- Naturmangfold (Bymiljøetaten)
- Karbonrike arealer (Bymiljøetaten, tidligere Klimaetaten)
- Friluftsliv og rekreasjon (Bymiljøetaten)
- Jordbruksareal (Avdeling for landbruk)
- Overvann og flom (Bergen Vann)

Arbeidet med arealregnskapet ble ledet og koordinert av Seksjon for miljø og samfunn ved Byrådsavdelingen for byutvikling. Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten ble delegert i sine årsoppdrag å utvikle ulike deler av arealregnskapet.

I bestillingen til Plan- og bygningsetaten fra Byrådsavdeling for byutvikling av arealregnskapet⁷⁴ står det at regnskapet i kommunen skal:

- Være et verktøy som kan benyttes for å overvåke arealutviklingen i kommunen. Det skal kunne brukes til å vurdere om kommunen møter fremtidens arealbehov, samtidig som kommunen ivaretar natur, jordbruksareal og andre grønne arealer.
- Knyttes til arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, og til gitte tematiske fagområder.
- Være et kunnskapsgrunnlag ved rullering av kommuneplanens arealdel. Det skal brukes for å hente ut informasjon om arealbruk, arealformål, planreserve, mm. Videre skal det benyttes i kommunens saksbehandling.
- Kunne benyttes som et åpent kunnskapsgrunnlag, med brukervennlig innsynsløsning.

I intervju med både ledere i Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten går det frem at det ikke er tydelig hva det overordnede målet med arealregnskapet er, hvem målgruppene er eller hvordan det skal tas i bruk på tvers i kommunen. Det er ikke definert hvilke eventuelle prosesser arealregnskapet skal inngå i, eller på hvilken måte arealregnskapet i arealplanlegging.⁷⁵ Det vises til at bruk av arealregnskap ikke inngår i noen politiske bestillinger, årsoppdrag eller lignende.

Ledere fra Bymiljøetaten opplyser i intervju at de ikke oppfattet at prosjektet arealregnskapet hadde et tydelig formål eller målgruppe. Det blir også opplyst at dette

⁷⁰ Bergen kommune. [Naturstrategi for Bergen kommune](#). 2023.

⁷¹ Bruk av arealregnskap listes også opp som verktøy og virkemiddel for å nå mål på tjenesteområdet Naturforvaltning og parkdrift i kommunens Handlings- og økonomiplan for 2025-2028.

⁷² Bergen kommune. «[Handlingsplan for Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen](#)». Vedtatt 2023. s. 34.

⁷³ Bergen kommune. [Bergen har fått sitt første arealregnskap](#). Sist oppdatert 20.06.2025.

⁷⁴ Bergen kommune. Bestilling til Plan- og bygningsetaten – Arealregnskap for Bergen. 08.12.2023.

⁷⁵ I [forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling i Bergen](#) trakk saksbehandlere frem mangel på arealregnskap som viser planlagt nedbygging av arealer med særlig verdi, som en utfordring for å kunne hensynta naturmangfold i plansaker. Det ble vist til at arealregnskap kunne bidra til å synliggjøre naturverdier i planområder.

ble etterlyst i løpet av prosjektet, uten at dette ble definert. Det pekes på at arbeidet med arealregnskapet kunne ha vært mer målrettet dersom kommunen hadde identifisert tydelige mål og brukergrupper for prosjektet.

Flere trekker likevel frem i intervju at arealregnskapet potensielt kan ha stor nytteverdi ved at kunnskapsgrunnlaget blir mer tilgjengelig og oversiktlig for både interne brukere, som plan- og byggesaksbehandlere, og for eksterne aktører, som utbyggere, og politisk ledelse. Arealregnskapet samler og visualiserer store mengder data om naturmangfold som ellers kan være vanskelig å få oversikt over og sette seg inn i. Videre vil arealregnskapet være et viktig beslutningsgrunnlag for både administrativ og politisk ledelse ved å synliggjøre sammenhenger og avveininger mellom ulike sektorer og interesser.

Etatsdirektør i Plan- og bygningsetaten viser også til at arealregnskapet vil kunne benyttes tidlig i planprosesser, for eksempel som grunnlag for diskusjon i oppstartsmøter i private plansaker eller for å identifisere behov for ytterligere innhenting av kunnskapsgrunnlag.

Kunnskapsmangler og kontinuerlig oppdatering av arealregnskapet

I arealregnskapet er det beskrevet kunnskapsmangler, og at det er et «stort behov for mer kartlegging av natur for å få bedre kunnskapsgrunnlag over naturmangfoldet og naturverdiene i kommunen».⁷⁶ I intervjuer trekkes det frem at det per i dag er flere svakheter i dataen i arealregnskapet, og at arealregnskapet kun gir et øyeblikksbilde av kunnskapsgrunnlaget kommunen har per i dag.

For eksempel påpekes det at data i grønnstrukturkartet er avgrenset til områdene nærmest bebyggelsen. Mange rekreasjons- og fritidsområder som har stor betydning for bebyggelsen og innbyggerne i kommunen, ligger derfor utenfor denne avgrensingen. Kartet, som bygger på SSBs arealbrukskart og FKB-AR5, gir dermed ikke en fullstendig oversikt over grønnstruktur i hele kommunen. Metoden NIBIO har benyttet for å utarbeide FKB-grønnstruktur er under utvikling, og det fremgår av arealregnskapet at kartet derfor kan inneholde feil. I intervju nevnes det at kunstgressbaner kan bli feilaktig klassifisert som grøntområder og dermed inkludert i kommunens grøntregnskap, noe som skyldes at metodikken baserer seg på flyfoto og maskinlæring for identifisering av områder.

Ledere i Kommuneplan trekker frem at det mangler registreringer på bakkenivå i mange områder, og at oppdatering av kunnskap vil være del av den kontinuerlige utviklingen av arealregnskapet.

Det finnes per dags dato ingen planer eller rutiner for hvordan arealregnskapet skal holdes oppdatert etter hvert som det kommer ny kunnskap om kommunens naturmangfold.

4.4 Vurdering

Bergen kommune har tilgjengeliggjort kunnskap om naturmangfold både eksternt og internt gjennom kommunens kartløsning, samt gjennom kommunens arealregnskap, der informasjon om naturmangfold og grøntstruktur er sammenstilt. Dette er i tråd med

⁷⁶ Bergen kommune. Arealregnskap, sektorregnskap [Naturmangfold](#). Lest 20.10.2025.

anbefalinger i statlige planretningslinjer om at kommunene bør utarbeide et arealregnskap. Deloitte viser til at arealregnskapet vil være et viktig kunnskapsgrunnlag blant for å vurdere den helhetlige belastningen på kommunens økosystemer i forvaltningen av arealer.

Undersøkelsen viser imidlertid at det per i dag er uklarhet knyttet til formålet med arealregnskapet, hvem som er de primære målgruppene, hvordan verktøyet skal integreres i den daglige driften i kommunens etater og hvordan arealregnskapet skal ajourholdes. Arealregnskapet er gjennomført som et tverretattlig prosjekt i kommunen, og Deloitte mener at det er en svakhet at målgrupper, formål og anvendelse av arealregnskapet ikke har vært definert ved utforming av arealregnskapet.

Deloitte registrerer at arealregnskapet og kommunens kartlag fortsatt har flere kjente kunnskapshull, og at kommunen arbeider for å tette disse. Samtidig viser undersøkelsen at saksbehandlere i stor grad benytter dagens tilgjengelige data som grunnlag for plan- og byggesaksbehandlingen. Etter Deloittes vurdering er det viktig at kommunen er bevisst disse kunnskapshullene når vedtak fattes, og at føre-var-prinsippet legges til grunn i beslutningsprosesser, jf. naturmangfoldloven § 9. Etter Deloittes vurdering er det viktig at kommunen fortsetter arbeidet med å kartlegge natur der det er identifisert størst behov, slik at planer og tiltak som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskapsgrunnlag, jf. naturmangfoldloven § 8.

Undersøkelsen viser at ansatte opplever at det være utfordrende å tolke og anvende naturkart i forbindelse med plansaker og vurdering av dispensasjonssøknader i forbindelse med byggesøknader. Etter Deloittes vurdering indikerer undersøkelsen at det kan være et behov for opplæring og veiledning i anvendelse av naturkart for ansatte som arbeider med plan- og byggesaker.

Kommunen mangler en tydelig ansvarsfordeling for hvem som eier og oppdaterer ulike kartlag. Dette kan gi risiko for at kartlagene ikke oppdateres fortløpende, og for at oppdatert kunnskap om arter og naturtyper dermed ikke legges til grunn i plan- og byggesaker. Etter Deloittes vurdering, er det viktig at ansvaret for oppdatering av kartene er tydelig avklart og at ansvaret følges opp, for å sikre at vedtak i kommunen bygger på et oppdatert kunnskapsgrunnlag, i henhold til naturmangfoldloven § 8.

I forbindelse med planarbeid i kommunen, utarbeides det en rekke enkeltutredninger av naturmangfold av eksterne konsulenter. Per i dag foreligger det imidlertid ingen etablerte rutiner for å samle, samordne og vurdere om relevant informasjon om naturmangfold i utredningene er konsistent på tvers av samme geografiske område. Dette medfører risiko for dobbeltarbeid, samtidig som at kunnskapen ikke tilgjengeliggjøres for andre i kommunen.⁷⁷

⁷⁷ Det vises til kunnskapsgrunnlag for *Naturstrategi for Bergen*, [Naturmangfold i Bergen kommune](#). Det er en anbefaling om å etablere gode, interne kontrollrutiner i kommunen. En avdeling og en person (stilling) bør være øremerket kontroll av at utredningene om naturmangfold blir utført og rapportert på en korrekt og faglig solid måte, samt at data kommer inn i aktuelle databaser.

5 Hensyn til natur i områdereguleringsplaner

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstillinger:

- *I hvilken grad har kommunen system, rutiner og praksis som sikrer at tilgjengelig kunnskap om natur og naturverdier legges til grunn i arealplanlegging?*
 - *Herunder, i hvilken grad har kommunen etablert system og praksis for å vurdere den helhetlige belastningen for kommunens økosystemer ved beslutning om planer, jf. naturmangfoldloven § 10?*
- *I hvilken grad blir planenes konsekvenser for natur tilstrekkelig vurdert, hensyntatt og dokumentert i kommunens arealplaner?*

Kapittelet vil også belyse kommunens kapasitet og kompetanse på området.⁷⁸

Kapittelet tar for seg i hovedsak kommunens arbeid med offentlige områdereguleringsplaner.⁷⁹

5.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i plan- og bygningsloven og tilhørende statlige planretningslinjer, forvaltningsloven og naturmangfoldloven, samt tilhørende veiledere, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingene som undersøkes i dette kapittelet:

Kommunen skal:

- Gjøre en vurdering av de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 i alle planer og vedtak hvor beslutningen berører naturmangfold, jf. naturmangfoldloven § 7). Kommunen har plikt til å vurdere om planer og tiltak:
 - Bygger på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologisk tilstand, samt effekten av påvirkningen (§ 8, *kunnskapsgrunnlaget*).⁸⁰
 - Unngår mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, særlig når det treffes beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger beslutningen kan ha (§ 9, *føre-var-prinsippet*).

⁷⁸ Problemstillingen «Har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å sikre ivaretagelse av natur i arealplanleggingen?» vil behandles i kapittel 5-8.

⁷⁹ Hensyn til naturmangfold i private planer er undersøkt i forbindelse med [Forvaltningsrevisjon av kommunens plansaksbehandling](#) (Deloitte, 2025). Rutiner for å hensynta natur i rutiner til private planer omtales der dette er relevant.

⁸⁰ Dette inkluderer å undersøke naturens tilstand og effekter beslutninger kan ha på naturmangfoldet (Veileder for naturmangfoldloven kapittel 2).

- Baseres på en helhetlig vurdering av belastningen for økosystemer (§ 10, *økosystemtilnærming og samlet belastning*).
- Innebærer at tiltakshaver dekker kostnader ved å hindre eller begrense skade på naturmangfold som tiltaket volder⁸¹ (§ 11, *kostnadene ved miljøforringelse*).
- Tar utgangspunkt i driftsmetoder, teknikk og lokalisering for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet⁸² (§ 12, *miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder*).
- Dokumentere vurderingene som er gjort etter naturmangfoldloven §§ 8-12 (naturmangfoldloven § 7 og forvaltningsloven §§ 24-25).
- Ta hensyn til viktige arealer for friluftsliv og naturmangfold, samt karbonrike arealer, slik at disse arealenes kvalitet og evne til økosystemtjenester, karbonlagring og klimatilpasning opprettholdes (Statlige planretningslinjer for areal og mobilitet, punkt 3.10).
- Kartlegge og utnytte muligheten for å bygge innenfor eller i tilknytning til eksisterende byggeområde skal før det vurderes å ta i bruk områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift (LNFR-områder) og grøntområder til utbyggingsformål. Planlegging skal bidra til å nå målet om å redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer (Statlige planretningslinjer for areal og mobilitet, punkt 3.10).
- Sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, slik at saker som legges frem til politisk behandling er utredet, slik at utredningen gir et grunnlag for å fatte vedtak (kommuneloven § 13-1).

Kommunen bør:

- Sikre viktig naturmangfold, friluftsområder, overordnet grønnstruktur i planleggingen, og vektlegge samlede virkninger av eksisterende og planlagt arealbruk (Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging, pkt. 53).
- Ved revidering av kommuneplanens arealdel, vurdere om tidligere godkjent arealbruk skal endres av hensyn til naturmangfold (Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging, pkt. 47).
- Påse at vurderingen av naturmangfold trekkes tidlig inn i saksgangen (Veileder for naturmangfoldloven kapittel II).

⁸¹ Dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter

⁸² Som ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

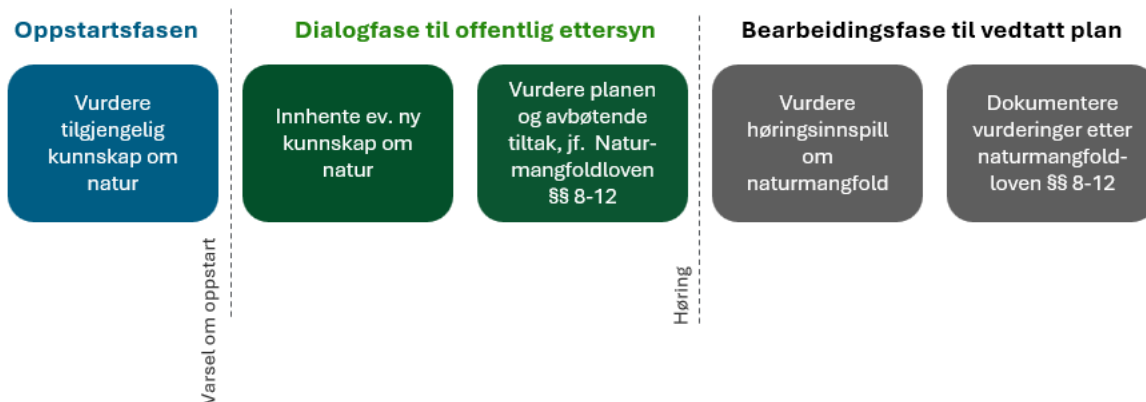
5.3 Datagrunnlag

Basert på intervjuer fremgår det at Plan- og bygningsetaten vurderer naturmangfold i flere steg i planprosessen i forbindelse med offentlige områderegeringsplaner:

1. I oppstartsfasen/arbeidet med planprogram gjøres det en vurdering av tilgjengelig kunnskap om natur og naturmangfold, behov for nye registreringer, samt behov for konsekvensutredning. Vurderingen baseres blant annet på digitale befaringer og møter med andre fagenheter i oppstartsfasen.
2. Etter oppstart av områderegeringsplanen blir eksisterende kunnskap om naturmangfold sammenstilt og supplert med nødvendig ny kunnskap om naturmangfold. Dette arbeidet blir vanligvis kjøpt inn fra eksterne rådgivere/spesialister.
3. Basert på innhentet kunnskap om naturmangfold, gjør etaten en vurdering hvordan naturmangfold skal hensyntas (gjennom plangrep, bestemmelser mv.).
4. Vurderinger etter naturmangfoldloven skal dokumenteres i fagnotatet til plansaken.

Stegene er illustrert i figuren under.⁸³ Kapitlene under tar for seg hver av disse stegene.

Figur 3: Vurderinger av naturmangfold i kommunens planprosesser (Deloitte sammenstilling)



Offentlige områderegeringsplaner gjennomføres av avdeling for Samferdsel og Byplan i Plan- og bygningsetaten. Fra 2024 er arbeidet med offentlige planer organisert som prosjekt med prosjektteam. Ved oppstart utarbeider prosjektleder en prosjektstyringsplan, hvor det blant annet skal fremgå hovedformål, oppgaver, tema som skal utredes, arbeidsfordeling, fremdrift mv. Det er ikke utarbeidet egne rutiner for hvordan natur skal vurderes i områderegeringsplaner, men det blir opplyst at

⁸³ Stegene er angitt i kronologisk rekkefølge i figuren, men i praksis vil flere av stegene gjennomføres parallelt.

prosjektteamene for de offentlige planene benytter private planers rutiner der det er relevant.⁸⁴

5.3.1 Innhenting av kunnskap om naturmangfold

Vurdering av tilgjengelig kunnskap

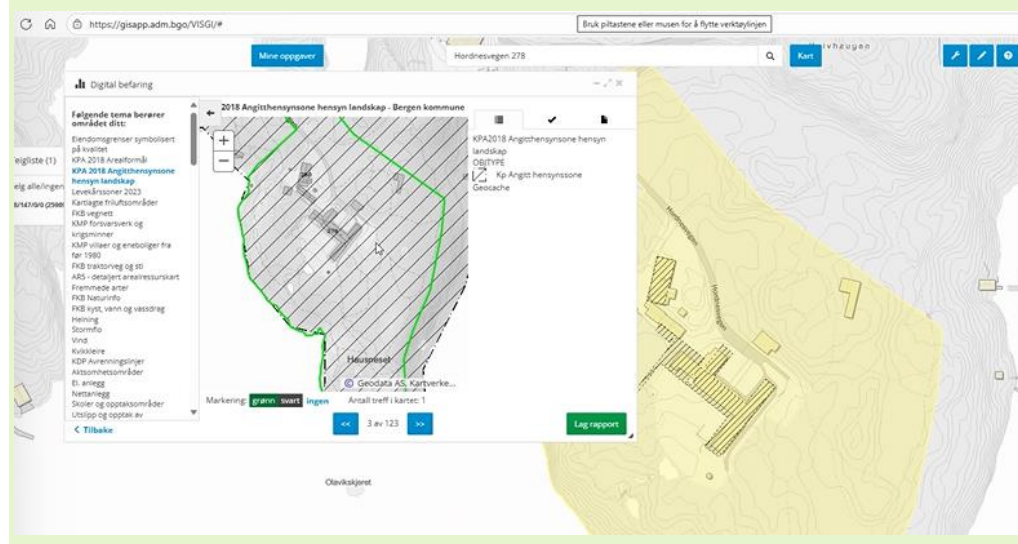
I oppstartsfasen av offentlige reguleringsplaner, vurderer og sammenstiller prosjektteamet tilgjengelig kunnskap om naturmangfold. For å få overblikk over natur og naturmangfold i området, gjennomføres en **digital befaring** i kommunens kartløsning VisGi (se tekstboks under).

Det er nedfelt i prosedyren for oppstartsfasen at det skal gjennomføres en digital befaring, men ikke hva prosjektmedarbeidere skal se etter eller vurdere ved befaring.⁸⁵

Digital befaring

Kommunens kartløsning VisGi benyttes til å gjennomføre digital befaring i forbindelse med plan og byggesaker. Digital befaring gjennomføres som en «overlay-analyse» som sjekker planområdet opp mot relevant kartfestet informasjon⁸⁶, for eksempel reguleringsplaner, flomsoner og utvalgte naturtyper. I VisGi kan saksbehandlere velge grupper av kart under «digital befaring» som automatisk trekker ut relevante kartlag. Denne funksjonen sammenfatter rundt 70 kart. Se illustrasjonsbilde. Disse inkluderer flere temakart for natur, blant annet for *sammenhengende blågrønne strukturer* og for *viktige leveområder for planter og dyr*. Saksbehandlere finner sitt relevante område i kartet ved å trykke på en spesifikk eiendom eller tegne inn området selv. Det er mulig å se hvert tema separat.

Figur 4: Skjerm bilde av digital befaring i VisGi.



⁸⁴ Plan- og bygningsetaten opplyser om at de samme prosedyrer, veiledere og maler som brukes i behandling av private planer, også benyttes for behandling av offentlige planer. I intervju går det frem at dette hovedsakelig gjelder Private planers hovedprosedyrer, mal for fagnotat (til offentlig ettersyn og sluttbehandling), sjekklister for kvalitet og kravspesifikasjon, samt veileder for naturmangfoldrapport. Det opplyses i intervju at arbeid med egne og tilpassede prosedyrer, maler og veiledere for offentlige planer pågår. Dette vil blant annet gjøre det enklere for saksbehandlere å finne fram og å bruke disse verktøyene.

⁸⁵ Digital befaring er også et punkt i Sjekkliste for kvalitet i forslag til reguleringsplan/-endring, under tema «Støy og levekår» og «Folkehelse», men ikke under del «Blågrønne verdier og strukturer».

⁸⁶ Kommunesektorens organisasjon. Kurs. [VisGi Digital befaring](#). Lest 20.10.2025.

Beskrivelse av naturmangfold vil ofte kunne inngå i planbeskrivelsen. Det opplyses i intervjuer at den digitale befaringen benyttes også som utgangspunkt for å beskrive planområdet i planbeskrivelsen.⁸⁷ Rapportene fra konsulent/rådgiver brukes som grunnlag for planbeskrivelsen, dette gjelder også beskrivelsen av nåsituasjonen. Det er ingen egne maler for planbeskrivelsen der det fremkommer at naturmangfold skal beskrives.⁸⁸

Saksbehandlere gjennomfører som regel også en fysisk befaring. I intervju fremheves det at fysiske befaringer vanligvis ikke har som hovedformål å innhente kunnskap om natur, men at saksbehandlere skal bli kjent med området generelt. Det er ikke nedfelt i rutine eller sjekkliste at det skal gjennomføres fysisk befaring.

Det gjøres også en første vurdering av kunnskap om naturmangfold i **innledende møter** med andre kommunale faginstanser. Det opplyses i intervjuer i Plan- og bygningsetaten at Bymiljøetaten som regel alltid vil være representert i møter i oppstartsfasen.

I forbindelse med verifisering av denne forvaltningsrevisjonsrapporten opplyses det om at Bymiljøetaten kjenner seg ikke igjen i dette. Bymiljøetaten oppfatter at etaten sjelden blir invitert eller deltar i møter i oppstartsfasen av områderegeringsplaner.

Innhenting av ny kunnskap om natur

Det blir opplyst i intervju at Plan- og bygningsetaten som regel innhenter ekstern naturfaglig bistand for å gjennomføre nye kartlegginger av natur i tilnærmet alle områderegeringsplaner.⁸⁹ Dette gjøres som regel i form av naturmangfoldrapporter.^{90,91} Plan- og bygningsetaten opplyser at det er utarbeidet naturmangfoldrapporter for alle områderegeringsplaner som er utarbeidet og levert i 2025.

I tilfeller hvor en ekstern konsulent er engasjert i oppstartsfasen, kan konsulenten bidra til å vurdere hva som mangler av kunnskapsgrunnlag.

Plan- og bygningsetaten har utarbeidet en *Veileder for naturmangfoldrapport*.⁹² I veilederen står det at naturmangfoldrapport skal legges ved plandokumenter og dokumentere naturmangfoldet i planområdet, slik det er før tiltak iverksettes «i alle plansaker der tiltaket berører natur». Plan- og bygningsetaten opplyser at etaten arbeider med en ny veileder som skal avklare når det skal utarbeides rapport om naturmangfold, mal for oppsett på rapportene, og krav til dokumentert kompetanse.

Det fremkommer i intervjuer at saksbehandlere gjør en overordnet vurdering av kvalitet og innhold i eksterne naturmangfoldrapporter, blant annet ved å sjekke registreringstidspunkt og undersøkte områder. Det finnes ingen skriftlige rutiner eller sjekkliste for kvalitetssikring av konsulentenes arbeid. Seksjonen for offentlige planer

⁸⁷Ved start av planarbeidet lages en planbeskrivelse og saksbehandlere starter ofte med å beskrive dagens situasjon, blant annet basert på funn ved digital befaring. Det opplyses at det her vil gå frem dersom det mangler kunnskapsgrunnlag om natur i området.

⁸⁸ Når det gjelder private reguleringsplaner er det tiltakshaver som utarbeider planbeskrivelsen.

⁸⁹ Enkle sammenstillinger av eksisterende kunnskap gjør Plan- og bygningsetaten i noen tilfeller selv.

⁹⁰ Dette er ulik praksis fra private planer, der det innhentes naturmangfoldrapport etter behov. I [forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling i Bergen](#) ble det trukket frem av saksbehandlere at det kan være uklart når det kreves en naturmangfoldrapport av forslagsstiller, og at det mangler tydelig veiledning eller rutine for hvordan saksbehandlere skal vurdere dette.

⁹¹ I Private planers sjekkliste for kravspesifikasjon, angis naturmangfoldrapport som et dokument som «som regel leveres» ved komplett planforslag. Bergen kommune. Sjekkliste. Kravspesifikasjon med sjekkliste for reguleringsplanforslag i Bergen kommune. Sist revidert: 30.01.2025.

⁹² Bergen kommune. [Veileder – Naturmangfoldrapport \(ikke KU\)](#). Versjon 5: 08.03.22.

har ikke egne biologer eller tilstrekkelig kompetanse til å vurdere eksterne leveranser, og må i stor grad stole på ekstern kompetanse og konsulenter for å utføre nødvendige utredninger, samt at disse holder kvaliteten de skal. Det vises også til at det er et tettere samarbeid mellom kommunen og konsulentene/rådgiverne i offentlige plansaker enn i private plansaker.

Det opplyses at Bymiljøetaten i praksis er involvert i alle de offentlige reguleringsplanene, og vurderer kvaliteten på naturmangfoldrapporter. Dette gjøres i forbindelse med høring, og Bymiljøetaten kan også lese gjennom rapporter underveis, på forespørsel av saksbehandler/prosjektleder.

I forbindelse med kunnskapsgrunnlaget til Naturstrategi for Bergen ble det gjennomført en systematisk gjennomgang av 83 naturmangfoldrapporter utarbeidet i tilknytning til reguleringsplaner. Resultatene viste at kun om lag halvparten av rapportene omtaler arter som faktisk er registrert innenfor planområdene. Det ble videre avdekket betydelig variasjon både i rapportenes detaljeringsnivå og i hvordan, samt i hvilken grad, kravene i naturmangfoldlovens §§ 8–10 ble besvart.⁹³ Forfatterne vurderer at innføring av standardiserte krav til innhold og kvalitet i slike rapporter, samt tydeligere og mer presise krav fra kommunen, vil kunne bidra til at naturmangfoldet blir bedre kartlagt og utredet i planprosessene. Blant annet anbefales det at kommunen bør gjennomføre systematisk feltkontroll (eventuelt stikkprøvekontroll eller utsetting av arbeidet til andre, kompetente fagfolk) av utført arbeid.⁹⁴ Plan- og bygningsetaten viser til at resultatene fra rapporten er i hovedsak knyttet til private planer, men at observasjonene trolig også vil gjelde naturmangfoldrapporter i offentlige planer.

Etatsdirektør opplyser i intervju at det er en mangel på ressurser til å kontrollere eksterne analyser tilfredsstillende, og kvaliteten på disse analysene har ved flere anledninger blitt stilt spørsmål ved. Statsdirektør påpeker at kvaliteten på eksterne naturmangfoldrapporter er avgjørende, da feil kan ha store negative konsekvenser for resultatene, for eksempel ved feil tidspunkt for undersøkelser.

Plan- og bygningsetaten opplyser i skriftlig tilbakemelding at det selv om etaten har behov for mer generell kompetanse på naturmangfold, er det lite realistisk at Plan- og bygningsetaten eller Bymiljøetaten skal ha egne ansatte som er spesialister innenfor de ulike feltene av biologisk mangfold, og som kan kvalitetssikre materiale fra konsulentene i detalj. Både i private og offentlige planarbeider vil etaten være avhengig av å kjøpe inn spesialkompetanse, eventuelt også til avhengig kontroll av innlevert materiale.

⁹³ Det vises til s. 81: «Vi observerte ellers at detaljeringsgraden i rapportene varierte, i tillegg til variasjon i hvordan og hvor tydelig naturmangfoldlovens §§ 8-10 ble besvart. Ofte er §8 om kunnskapsgrunnlaget relativt godt besvart, mens det er mindre fokus på §9 og kanskje særlig §10. Her kan nok noe av variasjonen skyldes ulik alder på rapportene, ulike metoder og utvikling av nye systemer for verdi- og kvalitetsvurderinger. I tillegg har konsulentfirmaer ulike rutiner og maler for rapportene sine. Vi antar det vil være en stor fordel om det stilles noen standardiserte krav til hva slike rapporter skal inneholde.» Nyjordet, S. M. G., Abaz, A. H., Gaarder, G., Fjelstad, H. & Svingen, K. 2022. [Naturmangfold i Bergen kommune](#). Kartleggingsstatus for naturtyper og arter. Miljøfaglig Utredning rapport 2022.

⁹⁴ Nyjordet, S. M. G., Abaz, A. H., Gaarder, G., Fjelstad, H. & Svingen, K. 2022. [Naturmangfold i Bergen kommune](#). Kartleggingsstatus for naturtyper og arter. Miljøfaglig Utredning rapport 2022.

Vurdering av kunnskapsgrunnet underveis i planprosessen

Prosjektledere for offentlige planer opplyser at de ved flere tidspunkt underveis i planprosessen benytter naturkartene i VisGis som et oppslagsverk, enten for å dobbeltsjekke noe eller for å se om det har kommet oppdaterte registreringer. Dette gjøres særlig når områderegeringsplanprosessene er lange og går over tid,

Planprosessen for områderegeringsplaner varer ofte flere år, noe saksbehandlere i intervju peker på som en utfordring for å sikre oppdatert kunnskapsgrunnlag. Underveis kan det oppstå behov for å oppdatere kunnskapen og vurdere nye krav som planen må ivareta, noe prosjektledere ofte opplever som utfordrende.

5.3.2 Vurdering av natur

System og rutiner for å vurdere påvirkning på natur

Det opplyses i intervju at prosjektledere for offentlige planer vurderer planenes påvirkning på natur og naturmangfold. Dette gjøres i henhold til gjeldende krav og føringer, blant annet i naturmangfoldloven og KPA2018 (se tekstboks under).⁹⁵

KPA2018 – sentrale krav til naturmangfold

- Sammenhengende blågrønne strukturer skal være et overordnet prinsipp for bystrukturen (§ 8.2.2).
- Temakart for *Sammenhengende blågrønne strukturer* (13.11.2017) skal legges til grunn for planlegging, utbygging og forvaltning (§ 10.1).
- Konsekvenser for naturmangfold og blågrønne strukturer skal vurderes i alle plan- og byggesaker (§ 10.3).
- Tiltak som berører lukkede og sterkt påvirkede vassdrag, skal utrede om vassdraget kan gjenåpnes og restaureres (§ 10.5).
- Arealforvaltningen skal bidra til å hindre tap av naturtyper. Nye tiltak i minst mulig grad skal gi negative konsekvenser for naturmangfold (retningslinje, kap. 10).

Det opplyses videre at prosjektteamene i offentlige områderegeringsplaner benytter Private planers sjekkliste for kvalitet,⁹⁶ der de må krysse av for følgende punkt:

- «Vet vi nok om landskap, økosystemer, naturtyper og arter, og om hvilke virkemidler det aktuelle tiltaket kan ha for disse?».⁹⁷
- «Dersom tilgjengelig kunnskap om naturmangfold ikke er tilfredsstillende: Er det levert dokumentasjon i henhold til kravspesifikasjonen?».

I Plan- og bygningsetatens veileder for naturmangfold er det beskrevet at konsekvenser for naturmangfoldet som følge av foreslått regulering skal beskrives, og at dokumentasjonen skal tjene som beslutningsgrunnlag for behandling av planforslaget.⁹⁸

⁹⁵ Plan- og bygningsetaten opplyser at plansaksbehandlingen tar utgangspunkt i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, krav i plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og departementets veileder til reguleringsplaner, KPA samt kommunens egne føringer og temaplaner.

⁹⁶ Bergen kommune. Sjekkliste for kvalitet i forslag til reguleringsplan/-endringer. Uten dato.

⁹⁷ Det lenkes til Klima- og miljødepartementets [Veileder for Naturmangfoldloven](#) kapittel II fra 2016 som hjelp til vurderingen.

⁹⁸ I intervju opplyses det at seksjonene for Private planer og Offentlige planer samarbeider om revidering av veilederen for naturmangfoldrapport, med mål om å ferdigstille veilederen i 2025.

Det er et eget kapittel i mal for fagnotat der etaten skal dokumentere fagetatens selvstendige vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12.⁹⁹ Plan- og bygningsetaten opplyser at dette punktet ble lagt inn i malen i2023. Det er i malen presisert at det skal gjøres en vurdering av de miljørettslige prinsippene i alle plansaker, og hver paragraf skal listes opp og vurderes. Plan- og bygningsetaten opplyser om at krav om vurderinger og dokumentering i fagnotat ble skjerpet etter Statsforvalteren opphevet vedtatt privat detaljreguleringsplan for Kokstaddalen i 2023, med bakgrunn i manglende vurdering etter naturmangfoldloven. Det fremkommer i intervjuer at eksterne konsulenter som er engasjerte for å lage naturmangfoldrapport, ofte bidrar til vurderingen etter naturmangfoldloven.

Vurdering etter naturmangfoldloven kvalitetssikres i form av at ferdig fagnotat sendes til sidepersonskontroll, samt til seksjonsleder og avdelingsleder eller etatsdirektør for godkjenning.¹⁰⁰ I intervjuer fremgår det at det er begrenset i hvilken grad saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten har kompetanse til å selv gjøre naturfaglige vurderinger, og at de er avhengig av innspill fra faginstanser i forbindelse med høring.¹⁰¹ Flere fremhever i intervju til at innspill fra Bymiljøetaten og Statsforvalteren er sentrale for å kvalitetssikre vurderingene som er gjort av natur.

Plan- og bygningsetaten opplyser at etaten holder på å utarbeide en ny veileder for naturmangfoldrapport som skal gjelde både for offentlige og private planer. Offentlige planer arbeider også generelt med å utvikle prosedyrer, veiledere og maler for offentlige planer spesifikt. Det vises også til at offentlige planer bruker også veileder fra Klima- og miljødepartementet av 2016.¹⁰²

Vurdering av tiltak for å hensynta natur

Områderegeringsplaner følger av en politisk bestilling, som legger premisser for hvordan områdene skal utvikles. I intervjuer påpekes det at Plan- og bygningsetatens handlingsrom til å hensynta natur først og fremst er gjennom reguleringsbestemmelser, som utformes basert på kunnskapsgrunnlag og høringsuttalelser. Gjennom disse bestemmelsene kan kommunen stille krav til senere detaljregulering og bruk av områder hvor tiltak kan skade naturen. Samtidig påpekes det at føringer i områderegeringsplaner ikke nødvendigvis hindrer at detaljreguleringsplaner foreslår nye tiltak i området. Hver detaljregulering må derfor vurdere naturpåvirkningen særskilt.¹⁰³

Av intervjuer med saksbehandlere og ledere i Plan- og bygningsetaten fremgår det at det er sterk bevissthet om å balansere ulike interesser, spesielt i områder med potensielt negative konsekvenser for naturen. Samtidig fremheves knapphet på arealer som en betydelig utfordring i kommunens naturforvaltning og arealplanlegging, da kommunen

⁹⁹ Bergen kommune. Mal. Fagnotat – Reguleringsforslag til offentlig ettersyn. Forslag til detaljregulering (/områderegering med konsekvensutredning) og Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering(/områderegering med konsekvensutredning) anbefales vedtatt.

¹⁰⁰ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Dialogfase til offentlig ettersyn. ID 20013, BkKvalitet. Gyldig fra 13.02.2025.

¹⁰¹ Plan- og bygningsetaten har prosedyrer, veiledere og maler for gjennomføring av formelle høringsprosesser. Berørte interesser og myndigheter kan komme med merknader ved varsel om planoppstart og offentlig ettersyn av planer. I prosessen mellom offentlig ettersyn og sluttbehandling tas det stilling til innkomne uttalelser og konsekvenser av disse. Dokumentering av innspill og merknader skal gjøres i merknadsskjema, og oppsummeres i fagnotatet.

¹⁰² Klima- og miljødepartementet: *Naturmangfoldloven kapittel II*. 31.03.2016

¹⁰³ I forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling vises det til at en utfordring er at reguleringsplaner baserer seg på overordnede utredninger av naturmangfold i KPA eller områderegeringsplaner. I detaljreguleringsplansakene som ble gjennomgått i revisjonen argumenteres det for at arealet allerede er avsatt til et formål, og derfor skal bygges ut, noe som gjør at natur nedprioriteres i alle ledd.

må løse mange samfunnsoppdrag som krever arealer, med begrenset tilgjengelig byggeareal. Etter hvert som byen har vokst, har naturmangfold blitt nedprioritert til fordel for andre samfunnsnyttige formål.¹⁰⁴ Selv om naturmangfold vurderes systematisk i alle saker, opplever saksbehandlere at det ofte blir nedprioritert til fordel for andre interesser, noe som gjør det utfordrende å prioritere naturhensyn i plansaker.

I intervju fremgår at det er forskjell i hvilken type natur som blir prioritert. Mens utvalgte naturtyper, for eksempel hul eik, ofte blir hensyntatt, oppleves det som vanskeligere å få gjennomslag for å hensynta nærnaturen («hverdagsnatur») i møte med andre interesser. Utbygging av boligfelt, næringsområder og veier fører ofte til at små naturområder og tjern i bebygde områder blir fylt igjen.¹⁰⁵ Det er høyest utbyggingspress i laveliggende områder i Bergen, som er områdene forbundet med høyest naturmangfold i kommunen.¹⁰⁶

Det blir opplyst i intervjuer at det forekommer bygging i områder avsatt som grønnstruktur eller LNF i KPA2018, uten at alternative løsninger vurderes, både i kommunale og private planer.

Involvering av Bymiljøetaten i offentlige planer

Bymiljøetaten er en fast høringspart i alle arealplaner og gir også uformelle innspill gjennom møter, e-poster og workshops. Bymiljøetaten vurderer kunnskapsgrunnlaget, gir innspill knyttet til naturmangfold og konkrete råd om bestemmelser i alle plansaker på ulike stadier av planprosessen. Plansaksbehandlere i Plan- og bygningsetaten kan kontakte Bymiljøetaten for vurdering av naturmangfoldrapporter før førstegangsbehandling.

Plan- og bygningsetaten har ingen skriftlige rutiner for når og hvordan Bymiljøetaten skal involveres i arbeidet med offentlige planer. Saksbehandlere og ledere i Plan- og bygningsetaten uttrykker tillit til at Bymiljøetaten gir relevante uttalelser om naturmangfold gjennom høringsprosesser.

Bymiljøetaten koordinerer sine innspill gjennom seksjonen for Planuttale og koordinering, hvor en plankoordinator vurderer ulike innspill og utarbeider en samlet høringsuttalelse. Sakene behandles i Bymiljøetatens planforum, hvor de ulike fagene deltar. Etaten balanserer hensyn til naturmangfold med andre fagområder, som for eksempel trafikkhensyn. Dersom fagene gjennom nærmere dialog internt ikke lykkes i å finne en løsning, er det mulig å løfte saken til lederplanforum i Bymiljøetaten. Bymiljøetaten har prosessbeskrivelse og rutiner som skal sikre at etaten gir høringsuttalelser om natur og naturverdier.^{107,108}

¹⁰⁴ Bergen kommune. [Arealregnskap](#).

¹⁰⁵ Bergen kommune. [Naturstrategi for Bergen kommune](#). 2023.

¹⁰⁶ Bergen kommune. [Arealregnskap](#).

¹⁰⁷ Disse inkluderer: prosesskart for høringsuttalelser, prosesskart for dialog og avklaringer internt i Bymiljøetaten, prosesskart for planinitiativ og for private planforslag under utvikling, sjekklister for høringsuttalelser, sjekklister for å arrangere Planforum, veileder for Bymiljøetatens involvering i plan- og strategiprosesser av et visst omfang og.

¹⁰⁸ Bergen kommune. Dokument «BME – Planlegge (helhetlig koordinering)». BkKvalitet ID 29968, gyldig fra 23.01.2025.

I intervjuer opplyses det at Bymiljøetaten vurderer følgende i planprosessen:

- **Ved oppstart:**
 - Planens samsvar med overordnede føringer (for eksempel KPA og Naturstrategi for Bergen).
 - Overordnede bestemmelser/nasjonale føringer for å ivareta eksisterende natur:
 - Informerer om kjente naturverdier og eventuelt tilføring av nye blågrønne verdier.
 - Påpeker behov for naturmangfoldrapport/vurderinger etter naturmangfoldloven §§ 8-12.
- **Ved offentlig ettersyn:**
 - Kvaliteten på vedlagte naturmangfoldrapporter.
 - Vurderinger knyttet til naturmangfoldloven i fagnotatet og i annet planmateriale:
 - Vurderer om hensyn til natur er tilstrekkelig sikret i bestemmelsene.

Det opplyses i intervjuer at Bymiljøetaten i alle områderegeringsplaner vil undersøke Naturkart i VisGi og andre relevante databaser, for eksempel Naturbase. Bymiljøetaten vurderer metodikk og tidspunkt for kartlegging i naturmangfoldrapporter, men gjennomfører ikke befaringer selv.

Det fremkommer av intervjuer at Bymiljøetaten involveres i alle områderegeringsplaner, men at omfanget og tidspunktet for involvering varierer. Det varierer blant annet mellom ulike saker om Bymiljøetaten får tilgang til utkast av naturmangfoldrapporter før offentlig ettersyn. Ledere i Bymiljøetaten opplever at etaten generelt blir involvert tidligere i private plansaker enn i offentlige planer.¹⁰⁹

Intervjuede i Bymiljøetaten erfarer at etatens innspill blir tatt hensyn til i plansaker. Samtidig vises det til at det er enklere å få gjennom endringer i plangrepet tidligere i prosessen. Etter offentlig ettersyn vil flere avgjørelser være tatt, og muligheten til å gjøre reelle endringer på bakgrunn av uttalelser og innspill være begrenset.¹¹⁰ Intervjuede i Seksjon for Planuttale og koordinering mener det ville vært hensiktsmessig at Bymiljøetaten ble involvert tidligere i offentlige planer. Områderegeringsplanen for Fyllingsdalen trekkes fram som et eksempel på manglende tidlig involvering.

5.3.3 Kapasitet og kompetanse

Det fremgår av intervjuer at få saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten har naturforvaltning som primærkompetanse. Likevel fremhever flere ledere og saksbehandlere at tett samarbeid med Bymiljøetaten sikrer tilgang til naturfaglig kompetanse etter behov.

¹⁰⁹ I private plansaker inviteres Bymiljøetaten til å gi innspill til oppstartsmøter, altså før vedtatt planoppstart. På dette tidspunktet kan Bymiljøetaten enten anbefale eller fraråde planoppstart, eller legge føringer for oppstart av planarbeidet. Offentlige planer følger ikke samme prosess i oppstartsfasen.

¹¹⁰ I forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling kom det frem at planprosessen frem til planoppstart er kritisk for å kunne gi innspill og påvirke plangrepet. Før oppstartsmøtet er forslagsstiller opptatt av å få besluttet planoppstart, og derfor mer villig til å gjøre endringer i plangrepet. Etter beslutning om oppstart vil flere avgjørelser være tatt, og muligheten til å gjøre reelle endringer på bakgrunn av uttalelser og innspill begrenset.

Etatsdirektør i Plan- og bygningsetaten påpeker at selv om Bymiljøetaten tilfører viktig kompetanse, er den samlede naturfaglige kapasiteten i etaten ikke tilstrekkelig for å sikre kvaliteten på vurderingene av naturmangfold. Etatsdirektør mener at etaten ideelt sett burde ha denne kompetansen internt for bedre kontroll, både i offentlige og private planer.

Etatsdirektør viser til at etatens vurderinger av naturmangfold kan få store konsekvenser for natur, og at naturfaglig kompetanse i etaten derfor er avgjørende. Et eksempel er Kokstaddalen, hvor logistikkbehov for Posten og trafikk løsninger ble prioritert over myrvern. Posten har nå trukket seg fra prosjektet, og planen kan bli solgt til en privat utbygger. Plan- og bygningsetaten står overfor flere slike krevende saker, noe som krever at etaten styrker sin naturkompetanse.

5.3.4 Hensyn til naturmangfold i utvalgte områderegeringsplansaker

Som omtalt i kapittel 1.4.3. har Deloitte gjennomgått og gjort undersøkelser av kommunens hensyn til natur og naturmangfold i arealplanlegging i tre områderegeringsplansaker. Sakene er presentert i tabellen nedenfor.

Tabell 4: Oversikt over de tre gjennomgåtte områderegeringsplanene

Navn	Status	Overordnet om planen	Naturmangfold
Fyllingsdalen¹¹¹	Plan vedtatt i bystyret 20.06.23	- Formål om å utvikle utadventd og flerfunksjonelt bydelssenter (gangnett, torg og møteplasser, kulturhus og boliger mv.).¹¹² - Planområdet omfatter sentrumskjernen rundt Oasen kjøpesenter. - Området er i KPA18 hovedsakelig avsatt til sentrumskjerne, byfortettingssone og grønnstruktur.	- Planforslaget gir hjemmel til åpning av lukkede bekker (for restaurering av natur og flomsikring). - Oppmerksomhet rundt parkeringsfelt på myrområdet. Flere høringsinnspill ønsket restaurering, men dette ble ikke imøtekommet. - Gang- og sykkelvei innebærer nedbygging av natur.
Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget¹¹³	Klar til sluttbehandling (per oktober 2025)	- Formålet er å sikre Haukåsvassdraget langsiktig vern, og at naturtilstanden skal forbedres slik at arter som naturlig har tilhold langs elven får levelige vilkår, særlig med hensyn til elvemusling.¹¹⁴ - Det skal i tillegg reguleres ny kirke og gjennomføres en generell oppdatering av	- Områderegeringsplanen legger opp til å benytte plan- og bygningsloven for å verne og forbedre naturtilstanden i vassdraget. - Det legges til rette for utbygging av ny nærkirke, samt næringsarealer i

¹¹¹ PLAN-2022/2042 Fyllingsdalen sentrale deler, Områderegeringsplan.

¹¹² Bergen kommune. Fagnotat. Forslag til områderegering, bydel Fyllingsdalen. 30.03.2023.

¹¹³ PLAN-2022/20550 66140000 Åsane gnr 199 bnr 10 m.fl. Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget.

¹¹⁴ Bergen kommune. Planomtale. Områderegeringsplan Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget. April 2025.

		reguleringsstatus for områder både innenfor og utenfor planområdet. ¹¹⁵	området. Dette er stort sett ubebygget natur.
Bybanen, delstrekning 3 (Eidsvåg-tunnelen – Tertneskrysset) ¹¹⁶	Vedtatt i bystyret 31.05.2023	- Delstrekningen er del av samlet reguleringsplanforslag for Bybanen fra Bergen sentrum til Åsane. - Delstrekningen er 3,6 kilometer lang, hvorav omtrent 2,1 kilometer er i tunnel.	Det ble lagt opp til alternative ruter, hvor Plan- og bygningsetaten har anbefalt en løsning uten tunnel på vestsiden av Griggastemma for å redusere inngrep i natur og vann. Opprinnelig tunnelalternativ øst for vannet ble vedtatt.

Kunnskapsgrunnlag og vurderinger etter naturmangfoldloven

I samsvar med praksis beskrevet over, blir det opplyst i intervjuer at det er gjennomført digitale befaringer i arbeidet med alle planene. I plandokumentene er det henvisning til spesifikke kart som er anvendt. Det er også innhentet eksternt kunnskapsgrunnlag i form av naturmangfoldrapporter. Det vises i intervjuer til at vurderinger av natur er diskutert med andre kommunale fageterater i møter i oppstartsfasen. Disse innspillene er ikke dokumentert gjennom møtereferat.¹¹⁷

En oversikt over kunnskapsgrunnlag og vurderinger av naturmangfold i gjennomgåtte plansaker vises i tabellen nedenfor.

Tabell 5: Kunnskapsgrunnlag og vurdering av naturmangfoldloven i gjennomgåtte områderegeringsplaner

	Fyllingsdalen	Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget	Bybanen delstrekning 3
Gjennomført digital befarings	Ja ¹¹⁸	Ja ¹¹⁹	Ja ¹²⁰
Innhentet eksternt kunnskapsgrunnlag	Ja	Ja	Ja
Vurdering av nml. §§ 8-12	Ja, i planbeskrivelse	Ja, i fagnotat til sluttbehandling	Delvis i fagnotat sluttbehandling

¹¹⁵ Bergen kommune. Fagnotat. Forslag til reguleringsplan til sluttbehandling, Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget. 15.04.2025.

¹¹⁶ PLAN-2022/20563 65820000 Bybanen fra sentrum til Åsane, delstrekning 3, Eidsvåg-tunnelen – Tertneskrysset

¹¹⁷ I intervjuene trekkes det frem at områderegeringene har pågått over flere år, og ingen av saksbehandlerne var med i oppstartsfasen av sakene. Saksbehandlerne har ikke lyktes i å finne referater fra de innledende møtene som er avholdt med andre kommunale faginstanser. I sakene er det imidlertid dokumentert på ulike måter at andre kommunale etater har gitt innspill til planene (Fyllingsdalen: prosjektleders månedsrapport; Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget: planomtale; Bybanen delstrekning 3: fagnotat).

¹¹⁸ I planbeskrivelsen vises det til Artsbankens artskart, Naturbase som viser utvalgte naturtyper, samt kart uten at det er spesifisert kilde, som fremmede arter, friluftsområder og vannmiljø. Bergen kommune / Asplan Viak. Planbeskrivelse med konsekvensutredning. Områderegering Fyllingsdalen sentrale deler. Mars 2023.

¹¹⁹ I planomtalen vises det til nedbørsfelt, rødlistede arter og naturtyper, uten henvisning til spesifikke kilder (Planomtale. Områderegeringsplan Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget. April 2025).

¹²⁰ I planforslaget vises det til Artsbanken, vann-nett.no, samt til kommunens egne kart for skog, økologiske korridorer, sammenhengende blågrønne strukturer, viltkorridorer og rødlistede arter. (Planforslag. Bybanen og hovedsykkelturte fra sentrum til Åsane. Delstrekning 3, Eidsvåg-tunnelen-Tertneskrysset. Mars 2023).

Av plansakene går det frem at det er flere vurderinger som gjøres rundt hvorvidt kunnskapsgrunnlaget er dekkende og oppdatert. I planene for Fyllingsdalen og Bybanen ble det hentet inn ny kunnskap da foreliggende kunnskapsgrunnlag, med henvisning til konsekvensutredningene, ble vurdert som utdatert. I forbindelse med reguleringsplanen for Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget, ba Byrådsavdelingen eksplisitt om tilleggssutredninger av natur.¹²¹

I alle områderegeringene har Plan- og bygningsetaten gjort en skriftlig vurdering av planen etter prinsipper i naturmangfoldloven. Plan- og bygningsetaten har ikke alltid gjort en vurdering etter alle paragrafer, og vurderingene er ikke alltid dokumentert i fagnotatene:

- **Fyllingsdalen:** Vurderinger etter naturmangfoldloven går ikke frem av fagnotat for områderegeringsplanen for Fyllingsdalen, men av planbeskrivelsen.¹²²
- **Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget:** Vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12 fremgår av fagnotat.
- **Bybanen delstrekning 3:** I fagnotatet er områderegeringsplanen vurdert etter § 12 i naturmangfoldloven (*miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder*). Vurderinger etter de øvrige paragrafene (§§ 8-11) er ikke dokumentert i fagnotatet.¹²³

I intervjuer opplyses det at saksbehandlingsteamene har hatt god dialog med Bymiljøetaten om blant annet bestemmelser. Vassdragsforvalter i Bymiljøetaten var blant annet involvert i områderegeringsplan for Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget.

Tiltak i planene å hensynta natur

Alle områderegeringsplanene gjennomgått i denne revisjonen innebærer nedbygging av og negativ påvirkning på natur i varierende grad, noe som også er påpekt av prosjektlederne i intervjuer:

- **Fyllingsdalen:** utbygging av gang- og sykkelvei, samt oppføring av ny skole, medfører nedbygging av natur.
- **Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget:** selv om hovedformålet med planen er vern av natur, vil utbygging av felt satt av til ny kirke (REL-felt) og næringsfeltene KBA2/KBA4 innebærer nedbygging av natur.
- **Bybanens delstrekning 3** vises det til valg av bybanetrasé langs vannet Griggastemma vil innebære nedbygging av natur.

¹²¹ I forbindelse med reguleringsplanen for Haukåsvassdraget etterspurte Byrådsavdelingen (ved notat av 16.05.2023 og 20.03.2024) revurdering av flere tema, blant annet tydeliggjøring av de skriftlige vurderingene. I fagnotatet av 04.2024 svarer saksbehandler at vurderingene er utdypet og de miljørettslige prinsippene ivaretatt. De miljørettslige prinsippene er også vurdert i naturmangfoldrapport for feltene KBA2/KBA4.

¹²² Vurderinger av naturmangfold er ikke omtalt i fagnotat til offentlig ettersyn eller sluttbehandling. Det vises ikke til planbeskrivelsen i fagnotatene, der hvor naturmangfold er vurdert. Fagnotat til sluttbehandling er datert 30.03.2023, og følger ikke gjeldende mal for fagnotat, der det er en egen seksjon for naturmangfold. Det opplyses i forbindelse med verifisering av denne forvaltningsrevisjonsrapporten at malene for fagnotat ble oppdatert i 2023 for dette temaet.

¹²³ I områderegeringsplanen for Bybanen står det i fagnotat og planbeskrivelsen at «selv om det er valgt en løsning ved Griggastemma som ikke er uten negative virkninger for naturmangfold, er det tatt hensyn til krav i §12 i naturmangfoldloven». Det er ikke henvisning til de andre paragrafene.

I plansakene er det lagt inn bestemmelser som skal bidra til å hensynta natur. Enkelte av disse er fellesbestemmelser som gjelder for alle områder regulert til et arealformål (etter pbl. § 12-5). Bestemmelser med relevans for naturmangfold er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 6: Reguleringsbestemmelser som bidrar til hensyn til natur i gjennomgåtte områderegeringsplaner

Plan	Reguleringsbestemmelser for å ivareta natur
Fyllingsdalen	• Krav om at ny bebyggelse skal ha grønne tak.¹²⁴ • Areal regulert til blå og grønne formål rundt Lynghaugtjernet og Ortuvannet skal holdes fri for inngrep.¹²⁵ • Fellesbestemmelser for områder regulert til grønnstruktur. • Bestemmelser for Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone.
Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget	• Bestemmelser som legger føringer for hvilken type næring som kan være på næringsarealene, hvor det ikke kan komme næringsliv som behandler farlige kjemikalier av hensyn til risiko for avrenning til vassdrag.¹²⁶ • Det er lagt føringer for eventuelle byggetiltak og krav om avbøtende tiltak, særlig i anleggsfasen.¹²⁷ • Fellesbestemmelser for områder regulert til grønnstruktur og LNF.
Bybanen delstrekning 3	• Krav om å undersøke og tilrettelegge og hensynta området rundt Griggastemma og Jordalsvatnets mulige kvalitet som gytebekk.¹²⁸ • Krav om avbøtende tiltak under anleggsfasen, særlig langs Jordalsvatnet som er drikkevannskilde.¹²⁹ • Fellesbestemmelser for områder regulert til grønnstruktur • Bestemmelser for kantvegetasjon langs elver og vassdrag.¹³⁰

I områderegeringsplanene for Fyllingsdalen og Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget er felt avsatt til utbygging blitt redusert, blant annet på bakgrunn av høringsinnspill og innhentet kunnskap. Det går frem av fagnotatene at dette hovedsakelig kommer av

¹²⁴ Her opplyser saksbehandler at det blant annet til reguleringsbestemmelser §§ 4.2.12. a, c, d og e. og 2.6. e.

¹²⁵ Saksbehandler opplyser at dette kommer av at disse områdene er vurdert som svært viktige for naturverdier og naturmangfold i området. Her opplyser saksbehandler at det blant annet til reguleringsbestemmelser §§ 4.4. og 5.2.2., bokstav a.

¹²⁶ Her opplyser saksbehandler at det blant annet til reguleringsbestemmelser §§ 3.2.1. og 4.1.1.

¹²⁷ Her opplyser saksbehandler at det blant annet vises til reguleringsbestemmelser §§ 4.1.8.f. og 3.1.2.

¹²⁸ Det vises blant annet til bestemmelser §§ 2.9.3, 4.3.2.1. og 6.1.3.8. I intervju går det frem at disse ble tatt inn etter høringsinnspill fra Bymiljøetaten. Fagnotat. Bybanen fra sentrum til Åsane, delstrekning 3, planforslag til andregangsbehandling. 31.03.2023.

¹²⁹ Jf. § 4.3.2.1. Det er satt krav om at det skal foreligge beredskapsplan før en starter med utbygging i feltet nær Jordalsvannet, for å redusere risiko for forurensning av drikkevannet i anleggsperioden. Kravet er basert på funn fra risiko- og sårbarhetsanalyse (Planforslag. Bybanen og hovedsykkelrute fra sentrum til Åsane. Delstrekning 3, Eidsvåg tunnelen-Tertneskrysset. Mars 2023).

¹³⁰ § 2.1.4.2. [REGULERINGSBESTEMMELSER](#)

hensyn til overvannshåndtering og flomsikring.¹³¹ Dette gjelder henholdsvis BS6-feltet i Fyllingsdalen og KBA4 i Haukås.

Prosjektledere forteller i intervjuer at de har arbeidet for å finne alternativer for å gjennomføre tiltaket med minst mulig negative konsekvenser for natur og naturmangfold. Disse alternativene ble imidlertid nedprioritert da andre hensyn ble veid tyngre. I områderegeringsplanen for Fyllingsdalen ble en alternativ trasé for gang- og sykkelvei vurdert, samt tiltak for restaurering og tilbakeføring av natur, men disse ble ikke gjennomført, blant annet av økonomiske årsaker. I planen for bybanen delstrekning 3 vurderte Plan- og bygningsetaten en alternativ trasé. I begge tilfeller ble ikke de alternativene som kunne ha redusert arealbeslag og nedbygging av natur valgt. Disse vurderingene fremgår ikke tydelig i plandokumentene.

Tekstboksene nedenfor beskriver vurderinger av alternative tiltak for å ivareta naturhensyn som ikke ble gjennomført.

Bybanens delstrekning 3: Vurdering av alternativ strekning ved Griggastemma

Det går frem av saksdokumenter og intervju at traséen rundt Griggastemma har vært et sentralt tema når det gjelder naturmangfold. Det fremgår blant annet av plandokumentene at:

- «Tiltaket medfører ikke negative virkninger på nasjonale naturverdier, men viktige naturverdier i og ved Griggastemma blir dels ødelagt og dels forringet».¹³²
- «Landskapet i Eidsvåg og ved Griggastemma endres relativt mye, men det er vurdert at dette har både positive og negative virkninger. Noen naturmangfoldverdier i og ved Griggastemma går tapt, men øvrige naturmangfoldverdier er i hovedsak ivaretatt».¹³³

I intervju går det frem det opprinnelige vedtaket fulgte strekningsalternativet øst for Griggastemma med tunnel, slik det ble lagt til grunn i konsekvensutredningen.¹³⁴ Alternative traseer, inkludert en løsning vest for Griggastemma uten tunnel, ble vurdert for å redusere inngrep i natur og vann.¹³⁵ Administrasjonen anbefalte denne løsningen, men den møtte innsigelser knyttet til privat eiendom, barns trafikksikkerhet og nærliggende golfbane. På bakgrunn av dette ble det politisk vedtatt å følge det opprinnelige tunnelalternativet fra konsekvensutredningen.

¹³¹ Bergen kommune. Fagnotat. Forslag til reguleringsplan til sluttbehandling, Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget. 15.04.2025.

¹³² Bergen kommune. Fagnotat. Bybanen fra sentrum til Åsane, delstrekning 3, planforslag til andregangsbehandling. 31.03.2023.

¹³³ Bergen kommune. Planforslag. Bybanen og hovedsykkeltur fra sentrum til Åsane. Delstrekning 3, Eidsvågtunnelen-Tertneskrysset. Mars 2023.

¹³⁴ I intervju går det frem at det i skissefasen av bybanens byggetrinn 5, ble vurdert alternative ruter for hele traséen i en konsekvensutredning. Rute for bybanetraseen ble bestemt etter vurderinger i konsekvensutredningen.

¹³⁵ Her vises det til innhentet naturmangfoldvurdering og notat om sykkelvei.

Fyllingsdalen: Vurderinger av ulike tiltak for å hensynta miljø

1. Vurdering av alternativ sykkeltrasé

Planforslaget omfatter omfattende gang- og sykkelanlegg som krever felling av flere trerekker og har betydelig negativ konsekvens for naturmangfoldet ved Ortuvannet og Lynghaugtjernet. Planen skiller mellom fortau og sykkelvei, noe som øker arealbeslaget. Det fremkommer i intervju at et alternativ med felles trasé gjennom parkene ble vurdert for å redusere inngrep, men det ble vurdert at dette ville fragmentere parkene, skade naturen mer og komme i konflikt med lek- og rekreasjonsområder. Valget om å skille gang- og sykkelvei følger Bergens overordnede sykkelstrategi. Prosjektleder opplyser at det har vært dialog med myndigheter om valg av trasé, som er kort omtalt i merknadsskjema, men ikke i planbeskrivelse eller fagnotat.

2. Restaurering av myr på BS6-felt

BS6-feltet fikk mye oppmerksomhet i høringsfasen, med flere innspill som ønsket myrrestaurering og tilbakeføring av området. Feltet ligger på et myrområde, er tidligere regulert til næringsbygg, men ble aldri utbygget som planlagt. I dag er tomten asfaltert og brukt til parkering, med en mindre del intakt myr. Plan- og bygningsetaten avviste merknadene med begrunnelse om at slike tiltak bør prioriteres på arealer med moderate investeringskostnader og dokumentert effekt. Nybygg på BS6, med god arkitektur og publikumsrettet virksomhet, ble også vurdert å styrke bydelssenteret og øke sosial kontroll.¹³⁶ I intervjuer vises det til at kostnadene ved restaurering og behov for ekspropriasjon, særlig siden boligbyggelag nå eier tomten og har startet detaljregulering, var sentrale faktorer i vurderingen.¹³⁷

3. Bekkeåpning i planområdet

I plansaken gis hjemmel for bekkeåpning, som i fagnotatet beskrives som et tiltak med positive effekter på naturmangfold, restaurering av naturverdier og bedre overvannshåndtering.¹³⁸ Det er imidlertid usikkerhet rundt gjennomførbarheten av dette. Saksbehandler vurderer det som sannsynlig at bekkeåpning vil skje enkelte steder, men ikke overalt som reguleringen åpner for, hovedsakelig på grunn av økonomi og arealmangel. Bekkeåpning er kostbart og krever mye plass. I noen områder ligger bekken på privat grunn, noe som krever grunneiers samtykke eller ekspropriasjon, og det har vært lokal motstand, særlig fra borettslag. Det anses mest sannsynlig at strekninger på kommunal grunn kan åpnes, forutsatt finansiering og politisk prioritering.

5.3.5 Vurdering av helhetlig belastning på økosystemer

Vurdering av helhetlig belastning i kommuneplanens arealdel (KPA)

Kommuneplanens arealdel (KPA) er et viktig juridisk og planfaglig verktøy for å sikre en helhetlig vurdering og ivaretagelse av naturmangfold i arealforvaltningen. I intervjuer går det frem at helhetlig belastning på natur først og fremst må vurderes gjennom KPA.

På tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen var KPA2018 under rulling.¹³⁹ Det er primært bestemmelsene som skal rulleres, ikke selve plankartet. Dette innebærer at

¹³⁶ Bergen kommune. Merknadsskjema – Offentlig ettersyn. Sist revidert 24.03.2023.

¹³⁷ Det vises til disse plansakene: PLAN-2025/12173, PLAN-2023/17509 og PLAN-2022/28142.

¹³⁸ Bergen kommune. Fagnotat. Forslag til områderegulering, bydel Fyllingsdalen. 30.03.2023.

¹³⁹ Bystyret vedtok oppstart av planarbeid med KPA2027 i januar 2025. Ny KPA skal etter planen vedtas før neste kommunevalg i 2027, opplyses det om i intervju.

områdene avsatt til arealformål i plankartet i stor grad vil bli opprettholdt.¹⁴⁰ I intervju med seksjon for kommuneplan opplyses det at bestemmelser knyttet til natur trolig vil bli forenklet. Det er påpekt at det er overlapp mellom kravene i naturmangfoldloven og naturbestemmelsene i KPA, og at det ikke er nødvendig å gjenta krav som allerede er fastsatt i naturmangfoldloven.

I intervjuer går det frem at rammene for rulleringen av KPA må forstås i lys av den politiske konteksten i kommunen. Det er et mål at KPA skal vedtas før neste kommunevalg i 2027, noe som gir prosjektet en stram framdriftsplan.¹⁴¹ Videre vises det til at det er et politisk ønske om forenkling og effektivisering av plan- og byggesaksprosess for å tilrettelegge for bolig- og næringsutvikling.

Ledere i Plan- og bygningsetaten vurderer at natur er godt hensyntatt i KPA2018. Det blir vist til at det i forbindelse med KPA18 ble gjort et omfattende arbeid med å tilbakeføre utbyggingsområder til LNF-formål som en del av kommunens fortettingsstrategi.¹⁴² Det anses derfor som positivt for naturmangfoldet at LNF-områder vil opprettholdes når plankartet ikke rulleres. Naturen er også ansett godt ivaretatt gjennom bestemmelser og temakart for blågrønne strukturer i KPA18.

Det fremgår av intervjuer at det siden forrige rullering av KPA har kommet ny kunnskap om naturmangfold, noe som kan tilsi at arealformål bør endres. For eksempel viser en overlappsanalyse i arealregnskapet at totalt 1405 dekar med verdsatt natur ligger innenfor byggesonen som definert i KPA2018.¹⁴³ Sektorkartet for karbonrike arealer viser også at deler av områder som tar opp og lagrer CO₂ faller innenfor byggesonen i KPA2018.¹⁴⁴

I intervju med saksbehandlere går det frem at KPA fungerer som grunnlag for planlegging og beslutninger, og at reguleringsplaner forholder seg til områder avsatt til utbygging i KPA. Det vises til at kunnskapen som ligger til grunn for gjeldende KPA er over ti år gammelt, og basert på overordnet informasjon. Det er derfor risiko for at nye planer startes opp på utdatert grunnlag.

Statsforvalter viser i uttalelse til oppstart av KPA2027 at kommunen burde rullert plankartet. Det vises blant annet til følgende:

- Det foreligger nye statlige planretningslinjer som kommunen skal legge til grunn for KPA, og at dette tilsier at kommunen skulle ha rullert arealplankartet og eventuelt vurdert innstramming av arealbruk i dette. Inntil det skjer er det enda viktigere at KPA har et omfattende krav om utarbeiding av reguleringsplan (plankrav). Den nødvendige arealvurderingen etter de nye statlige planretningslinjene og føringene må da legges

¹⁴⁰ Plankartet skal oppdateres i samsvar med ny kunnskap om støy, flom og skredfare, samt oppdateres slik at reguleringsplaner vedtatt etter juni 2019 inkluderes (Bergen kommune. [Arbeidet med ny arealdel \(KPA\) er i gang](#). Sist oppdatert 07.10.2025).

¹⁴¹ Bergen kommune. [Forslag til planprogram for KPA2027](#). Sist revidert 21.08.2025.

¹⁴² Fortettingsstrategien fastlegger at utbygging skal foregå i sentrumskjerner og byfortettingssoner, noe som ivaretar nedbygging av uberørt natur utenfor disse sonene. I intervju vises det til at fortettingsstrategien er et viktig grep for å begrense den helhetlige belastningen på natur. For eksempel vises det til at selv om områderegeringsplanen for Fyllingsdalen vil innebære negativ påvirkning på natur i dette området, er belastningen på naturen trolig mindre enn i et mindre berørt naturområde, der infrastrukturen må bygges opp.

¹⁴³ Bergen kommune. [Arealregnskap](#).

¹⁴⁴ Bergen kommune. [Arealregnskap](#).

til grunn i vurderingen av reguleringsplanene. Planretningslinjene får dermed betydning også for rullering av bestemmelsene.

- Det ikke er tilstrekkelig at kommunen gjennomgår eldre reguleringsplaner, men at også nyere reguleringsplaner må gås gjennom og begrunnes opprettholdt.¹⁴⁵

Intervjuede i Kommuneplan kommenterer at gjennomgang av nyere reguleringsplaner ikke er en del av planlagt rullering av KPAs bestemmelser, og at KPA ikke vil gjelde foran reguleringsplaner vedtatt de siste 5 årene.¹⁴⁶ Det er i KPA18 gjort unntak fra noen bestemmelser som blant annet innebærer at bestemmelsene for byggegrenser langs sjø og vassdrag også gjelder foran nyere reguleringsplaner.¹⁴⁷ Det opplyses at kommunen vurderer om det skal gjøres andre slike unntak i denne rulleringen.

Ledere i Plan- og bygningsetaten opplyser at selv om plankartet ikke vil rulleres i pågående oppdatering av KPA, vil dette kunne gjøres som et neste steg i prosessen, etter rullering av bestemmelsene. I intervju vises det til at det vil være hensiktsmessig med en grundigere gjennomgang av byggesonen sett opp mot nyere kunnskap om natur ved neste rullering av plankartet.

Plan- og bygningsetaten påpeker i verifiseringsinnspill til denne rapporten at nye arter, sammenhenger og betydningen av natur blir stadig oppdaget. For å være føre var er det svært viktig at kommunen verner om de store sammenhengende naturområdene, sammenhengende grønne strukturer, samt grønne øyer i den tette byen.

Områderegulering som verktøy for å hensynta samlet belastning

I intervju trekkes områdereguleringer frem som en plantype som er tilrettelagt for å kunne gjøre en helhetlig vurdering av samlet belastning på området. Ved å ta for seg større arealer på et mer overordnet nivå, kan områdereguleringer ta for seg sammenhenger i større perspektiv, for eksempel når det gjelder naturmangfold, grønnstruktur og blågrønne strukturer, sammenlignet med avgrensede private detaljreguleringsplaner.¹⁴⁸

Plan- og bygningsetaten ble i årsoppdraget for 2025 bedt om å gjennomføre en gjennomgang av den offentlige planporteføljen med sikte på å avslutte planarbeid som ikke lenger er nødvendig å utarbeide som offentlig plan. Videre ble det presisert at planporteføljen til enhver tid bør være håndterlig for etatens ressurser.¹⁴⁹

Per november 2025 arbeider Plan- og bygningsetaten aktivt med totalt fem områderegeringsplaner (Dokken Sør, Slettebakken, Indre Laksevåg, Laksevågneset og Loddefjordåsen). Enkelte områderegeringsplaner var satt på vent, blant annet på grunn av manglende ressurser i seksjonen.

¹⁴⁵ Bergen kommune. [Merknadshäfte - planoppstart og offentlig ettersyn av forslag til planprogram](#). Sist revidert 20.06.2025.

¹⁴⁶ Jf. § 2.4. i KPA18.

¹⁴⁷ § 2.4.1.

¹⁴⁸ I [forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling i Bergen](#) ble bit-for-bit nedbygging i intervju trukket frem som en utfordring. Det ble vist til at det er en utfordring at forslagsstillers og kommunenes vurderinger av konsekvenser for naturmangfold i private planforslag er begrenset til planområdet, og derfor kun påvirkning lokalt. Det blir ikke tatt en helhetsvurdering av hvor mye natur som blir bygget ned.

¹⁴⁹ Byrådsavdeling for byutvikling. Brev til Plan- og bygningsetaten: Årsoppdrag 2025. 21.01.2025.

Områdereguleringsplanen for Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget, som på tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen var til sluttbehandling, trekkes frem som særegen da det har som formål å verne natur. Formålet med planen er beskrevet i tekstboksen nedenfor.

Områdereguleringen av Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget – en plan for å verne natur

Områdereguleringen har som hovedformål å bevare natur og verne elvemusling, en sårbar art i Europa. I intervju vises det til at planen samlet vil ha stor positiv effekt på naturmangfold gjennom naturrestaurering, tilbakeføring av tidligere inngrep og endring av reguleringsstatus til grønnstruktur.¹⁵⁰ Området er et stort våtmarksområde med lang historie med nedbygging og drenering, og dette er kommunens første større reguleringsplan med naturvern som hovedmål.

Elvemuslingbestanden i Haukåsvassdraget, gjenoppdaget i 2002, overvåkes årlig. Statsforvalteren la press på kommunen til å bevare arten, blant annet ved å kreve en tiltaksplan.¹⁵¹ Områdereguleringen ble politisk bestilt med bakgrunn i denne planen.

Planområdet åpner for nedbygging på tre delfelt som allerede er regulert til bygging. Det har vært diskusjon om dette strider mot planens formål, og Bymiljøetaten uttalte seg negativ til å beholde feltene som utbyggingsformål. Ved offentlig høring ble det fastsatt at planen ikke skal foreslå mer tilbakeføring av byggepotensial enn nødvendig. Tilbakeføring av eksisterende byggeområder ligger utenfor planens mandat.¹⁵²

Plandokumentene erkjenner inngrep i vassdrag, men vurderer dette som forsvarlig ved god anleggspraksis og avbøtende tiltak.¹⁵³ Feltene er redusert i størrelse, har tilstrekkelig avstand til vassdraget i tråd med naturmangfoldrapporten, og reguleringsbestemmelser stiller krav til bruk og tiltak. Saksbehandler mener hovedmålet fortsatt kan nås selv om feltene beholdes som utbyggingsfelt.

I intervju fremkommer det at det kunne være positivt av hensyn til natur at det ble gjennomført områderegeringer flere steder. Spelhaugen trekkes frem som et eksempel. I utgangspunktet ble det besluttet at Spelhaugen skulle få sin egen områderegering. Områderegeringen var tett knyttet til utbygging av bybanen til Spelhaugen, og planarbeidet ble avsluttet da det ble besluttet å ikke gå frem med bybaneetablering i området. Området Spelhaugen inkluderer et avfallsdeponi og en lengre strekning med lukket bekk. I intervjuer vises det til at kommunen gjennom områderegering kunne lagt føringer for blant annet teknisk og blågrønn infrastruktur, flom- og overvannshåndtering, for eksempel ved å gi hjemmel til bekkeåpning og håndtering av deponiet.

Forprosjekt for å gjennomgå eldre reguleringsplaner («planvask»)

Kommunen har fått 600 000 kroner til å utvikle metoden for en «planvask», og har avsatt en egen ressurs til arbeidet. Planvask innebærer en gjennomgang av eldre reguleringsplaner for å vurdere om de bør oppheves eller endres basert på dagens kunnskap om naturmangfold. Målet med prosjektet er å identifisere områder med

¹⁵⁰ Bergen kommune. Fagnotat. Forslag til reguleringsplan til sluttbehandling, Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget. 15.04.2025.

¹⁵¹ I planomtalen går det frem sakshistorikk, hvor det vises til at statsforvalteren i 2019 ber kommunen utarbeide en tiltaksplan for vassdraget.

¹⁵² I fagnotatet vises det til at en definerende ramme for planarbeidet ble avklart ved vedtak om offentlig høring av planforslaget (byrådssak 1363/22), og at det her «ble avklart at planforslaget ikkje skal føreslå meir omfattande tilbakeføring av tidlegare regulert byggepotensiale enn naudsynt». I merknadsskjemaet viser Plan- og bygningsetaten til at «tilbakeføring av eksisterande byggeområdet ligg utanfor mandatet for planen, og kan vanskeleg handterast etter avslutta høyring».

¹⁵³ Bergen kommune. Planomtale. Områderegeringsplan Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget. April 2025.

naturverdier som er regulert til utbygging, men ennå ikke utbygd, og vurdere om viktige naturområder bør sikres i overordnede planer.¹⁵⁴ Resultatene skal danne grunnlag for vurderinger ved senere rullering av KPA-plankart.¹⁵⁵ Første del av prosjektet skal være ferdig innen 2026. En fullstendig planvask kan bli aktuelt som en del to, men krever egen bestilling gjennom årsoppdrag eller lignende.¹⁵⁶

5.4 Vurdering

Naturmangfoldloven § 7 krever at prinsipper for offentlig beslutningstaking (§§ 8-12) skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Undersøkelsen viser at kommunen har etablert praksis for å innhente og vurdere kunnskap om naturmangfold ved utarbeidelse av områderegeringsplaner.

I de gjennomgåtte plansakene er ikke vurderingene av alle paragrafene i naturmangfoldloven §§ 8–12 alltid dokumentert. Dette er etter Deloitte vurdering ikke i tråd med kravene til dokumentasjon i naturmangfoldloven § 7 og forvaltningsloven §§ 24-25. Deloitte vil vise til at manglende dokumentering av vurderinger etter naturmangfoldloven kan gi risiko for at statsforvalteren opphever planer, slik som ved opphevelsen av Bergen kommunes reguleringsvedtak for Kokstaddalen. Vurderingene etter naturmangfoldloven er heller ikke alltid dokumentert i fagnotatet, som er det primære plandokumentet som legges til grunn av beslutningstakere og interessenter.

Deloitte bemerker at kommunen på tidspunktet for forvaltningsrevisjonen ikke hadde definerte rutiner for utarbeidelse av offentlige planer, men at maler og rutiner for private planer ble benyttet der disse er vurdert som relevante. Det er ikke etablert rutiner for i hvilke plandokumenter vurderingen av naturmangfold skal fremgå. Det foreligger heller ikke veiledning for hvordan saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten skal vurdere og anvende naturkart i forbindelse med områderegeringsplaner. Deloitte registrerer at kommunen utvikler ny veiledning for naturmangfoldrapport som også skal gjelde for offentlige planer, samt prosedyrer, veiledere og maler for utarbeidelse av offentlige planer. Deloitte mener at det er viktig at rutinene sikrer at naturmangfold vurderes i tråd med prinsippene for offentlig beslutningstaking i naturmangfoldloven.

Plan- og bygningsetaten mangler rutiner og kompetanse for kvalitetssikring av eksterne utredninger om naturmangfold. Samtidig viser undersøkelsen at kvaliteten på slike eksterne rapporter ikke alltid holder tilstrekkelig kvalitet. Dette kan gi risiko for at vedtak ikke bygger på vitenskapelig kunnskap om naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 8.

Undersøkelsen viser at kommunen vurderer alternativer og vurderer avbøtende tiltak, men at det ikke alltid er de mest skånsomme alternativene for natur som velges. Det går ikke alltid tydelig frem av plandokumentene. Deloitte vil vise til at vurderinger av alternativer og avbøtende tiltak er viktig informasjon for interessenter, og mener begrunnelsen for vurderingene kan tydeliggjøres, i samsvar med forvaltningsloven § 25.

¹⁵⁴ Utkast til prosjektstyringsplan for planvask, tilsendt av Kommuneplan.

¹⁵⁵ Bergen kommune. [Forslag til planprogram for Kommuneplanens arealdel 2027](#). Sist revidert 21.08.2025.

¹⁵⁶ Fra før har kommunen et prosjekt for å oppheve gamle reguleringsplaner, i første omgang reguleringsplaner datert før 1985, hvor blant annet seksjon for Gis og plandata bidrar, men naturmangfoldvurderinger har ikke vært formålet.

Det fremkommer også at det blir bygget i områder avsatt som grønnstruktur eller LNF-områder i KPA, uten at alternativer blir vurdert. Deloitte vil påpeke at det i 2024 kom nye nasjonale retningslinjer om at kommuner skal kartlegge og vurdere muligheten for å bygge innenfor eller i tilknytning til eksisterende byggeområde før det vurderes å ta i bruk et LNF-område eller grøntområde til utbyggingsformål.

Undersøkelsen viser at det er begrenset naturfaglig kompetanse i Plan- og bygningsetaten, og at dette kompenseres ved at Bymiljøetaten gir råd og veiledning etter behov. Deloitte vurderer det som positivt at Bymiljøetaten involveres både uformelt og i offentlige høringer, men registrerer samtidig at tidspunktet og graden av involvering varierer, og at Bymiljøetaten opplever at de noen ganger blir inkludert for sent i prosessen. Dette kan føre til at naturfaglig kompetanse ikke blir tilstrekkelig integrert i planprosessen, og vil kunne påvirke vurderinger og hensynet til naturmangfold i planene.¹⁵⁷

Kommuneplanens arealdel (KPA) er et sentralt verktøy for å ivareta den helhetlige belastning på naturen som følge av arealinngrep. Ettersom kommunen ikke skal endre plankartet i inneværende rullering av KPA, er det begrenset i hvilken grad kommunen vil kunne vurdere og hensynta helhetlig belastning i denne prosessen. Per i dag er det arealer som er avsatt til utbygging i KPA2018, der det i senere tid er identifisert viktige naturverdier. Deloitte vil vise til at dette stiller større krav til at den enkelte plansak bygger på et oppdatert kunnskapsgrunnlag og at den samlede belastningen som økosystemet vurderes, i henhold til prinsippene for offentlig beslutningstaking i naturmangfoldloven.

Deloitte ser positivt på kommunens initiativ til å utvikle metodikk for planvask. Dersom prosjektet videreføres til en faktisk planvask, vil dette kunne gi kommunen et bedre kunnskapsgrunnlag både for å vurdere den helhetlige belastningen og for å sikre naturverdier i disse områdene.

¹⁵⁷ Deloitte viser til Klima- og miljødepartementets [Veileder for Naturmangfoldloven kapittel II](#). Tidlig vurdering av naturmangfold kan avverge konflikter med andre samfunnsinteresser, ved å tillate valg av mindre konfliktfylte løsninger, tilpasninger og avbøtende tiltak, noe som ofte gir raskere fremdrift.

6 Konsekvensutredning

6.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende problemstilling:

- *I hvilken grad har kommunen etablert system, rutiner og praksis for å vurdere og gjennomføre konsekvensutredninger av naturmangfold i henhold til forskrift om konsekvensutredninger?*

6.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredning, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingene som undersøkes i dette kapitlet:

Kommunen skal:

- Gjøre en vurdering om hvorvidt planen har vesentlig virkning for miljø og samfunn, og utløser krav om konsekvensutredning (plan- og bygningsloven § 14-2).¹⁵⁸
- I vurderingen av hvorvidt en plan skal konsekvensutredes, vurdere om tiltaket kan medføre eller komme i konflikt med verneområder etter naturmangfold-lovens kapittel 5, truede arter eller naturtyper, verdifulle landskap og områder som er særlig viktige for friluftsliv (forskrift om konsekvensutredninger § 10, bokstav a og b).
- Begrunne beslutningen av om planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Beslutningen skal fremgå av varsel og kunngjøring om oppstart av planarbeidet og ved utleggelsen av planforslaget til offentlig ettersyn (forskrift om konsekvensutredninger § 11).
- I tilfeller hvor det skal gjennomføres konsekvensutredning, sikre at innhold og omfang er i tråd med kravene til innhold etter forskrift om konsekvensutredninger kapittel 5. Dette inkluderer at konsekvensutredningen:
 - Tar utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon, og innhenter ny kunnskap dersom det mangler informasjon om viktige forhold (§ 17).
 - Inneholder en beskrivelse av den nåværende miljøtilstanden og oversikt over hvordan miljøet antas å utvikles hvis planen gjennomføres (§ 20).
 - Identifiserer faktorer som kan bli påvirket, og vurderer vesentlige virkninger for miljø, herunder for naturmangfold, økosystemtjenester, friluftsliv, landskap, vannmiljø, med mer (§ 21).

¹⁵⁸ Områdereguleringer etter pbl. § 12-2 skal alltid ha konsekvensutredning og planforslag eller melding dersom planen fastsetter rammer for tiltak i vedlegg 1 og 2 i forskrift om konsekvensutredning (forskrift om konsekvensutredning § 6, bokstav a).

- Inneholder en beskrivelse av metodene som er brukt for å kartlegge virkninger for miljø, inkludert utfordringer, tekniske mangler og kunnskapsmangler. Utredningen skal inneholde en liste med opplysninger om de kildene som er brukt i beskrivelser og vurderinger i rapporten (§ 22).
- Sikre at det legges fram oppdatert kunnskapsgrunnlag til sluttbehandling, dersom det går lang tid fra gjennomført høring av konsekvensutredning til tidspunkt for endelig vedtak (forskrift om konsekvensutredninger § 28).

6.3 Datagrunnlag

6.3.1 System og praksis for å vurdere behov og rammer for konsekvensutredning

Planer som kan ha vesentlig virkning på miljø og samfunn, utløser krav om konsekvensutredning i henhold til plan- og bygningsloven § 14-2. I intervjuer fremgår det at de fleste områderegeringsplaner i praksis krever konsekvensutredning med planprogram, særlig på grunn av planområdets størrelse, tiltakets omfang og at tiltak som reguleres inn i områderegeringsplanene omfattes av forskriftens vedlegg I og II. Konsekvensutredningene vil ofte omhandle påvirkning på natur.

Plan- og bygningsetaten har ikke egne rutiner for vurdering av behov for konsekvensutredninger i offentlige planer, og prosjektteamene benytter i stedet rutinene for private planer ved behov. Prosedyrer for å vurdere om det skal gjennomføres konsekvensutredning, samt prosedyre og fremgangsmåter, er beskrevet i *prosedyre for oppstartsfasen*¹⁵⁹, *prosedyre for reguleringsplaner med konsekvensutredning*¹⁶⁰, og *veileder for konsekvensutredning*.¹⁶¹ Vurderinger av temaene natur er ikke eksplisitt omtalt. Saksbehandlere viser i intervju til at de benytter Miljødirektoratets veileder for konsekvensutredning for natur og miljø for vurdering av disse temaene.¹⁶²

Rutinene fastsetter at vurdering av behov for konsekvensutredning skal gjennomføres i oppstartsfasen.¹⁶³ Videre skal konklusjon og begrunnelse for at en plan medfører vesentlige miljøkonsekvenser, fremgå i varsel og kunngjøring om oppstart av planarbeidet.¹⁶⁴

Intervjuede forklarer at vurderingen av om konsekvensutredning (KU) skal gjennomføres med eller uten planprogram, gjøres av prosjektteamet og diskuteres i møter i oppstartsfasen. Som det fremgår i kapittel 5, er det imidlertid ikke et fast format for

¹⁵⁹ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Oppstartsfasen. ID 20014 – BkKvalitet. Gyldig fra 21.02.2025.

¹⁶⁰ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Reguleringsplan med konsekvensutredning. ID 20015 – kvalitet. Gyldig fra 08.11.2024.

¹⁶¹ Bergen kommune. PBE – Private planer: Veileder konsekvensutredning. ID 20030, BkKvalitet. Gyldig fra 06.12.2023.

¹⁶² Miljødirektoratet. Veileder M-1941: [Konsekvensutredning av klima og miljø](#). Lest 20.10.2025. Veilederen er delt inn i ulike tema for klima og miljø, hvor det for hvert tema fremgår informasjon om eksisterende kunnskap (informasjon om relevante databaser), veiledning for å vurdere om teamet er relevant å konsekvensutrede, og veiledning til hva det er relevant å sette krav om i plan- eller utredningsprogrammet, inkludert hvilken metodikk som kan benyttes.

¹⁶³ Det står også at utredningstemaene skal fremgå av *referat fra oppstartsmøtet*. Plan- og bygningsetaten opplyser at det ikke er samme praksis for gjennomføring og dokumentering av oppstartsmøter i offentlige planer som i private planer. Dette punktet vil derfor primært gjelde private planer. PBE – Private planer: Prosedyre: Reguleringsplan med konsekvensutredning. ID 20015 – BkKvalitet. Gyldig fra 08.11.2024 og Bergen PBE – Private planer: Veileder konsekvensutredning. ID 20030 – BkKvalitet. Gyldig fra 06.12.2023).

¹⁶⁴ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Reguleringsplan med konsekvensutredning. ID 20015 – BkKvalitet. Gyldig fra 08.11.2024

oppstartsmøter for offentlige planer, og referater fra møtene i oppstartsfasen er ikke alltid tilgjengelige.

Ved tvil kan saksbehandler drøfte vurderingen med kolleger, seksjonsleder eller andre myndigheter. Konsulenter kan også bidra til vurderingen av hvorvidt det skal gjennomføres konsekvensutredning i oppstartsfasen. Plan- og bygningsetaten har etablert et fagforum for konsekvensutredning, som fungerer både som diskusjonsarena for enkeltsaker og som et kompetansehevende tiltak.¹⁶⁵

For områdereguleringer kreves som regel planprogram eller melding med forslag til utredningsprogram.¹⁶⁶ Vurdering av behovet for konsekvensutredning skal fremgå av planprogrammet og tilhørende fagnotat ved varsel om oppstart.¹⁶⁷ Det finnes ingen intern mal for planprogram, men saksbehandlere følger Miljødirektoratets veileder og mal for utarbeidelse av dette.¹⁶⁸

6.3.2 Kvalitetssikring og vurderinger av innhold i konsekvensutredningene

Konsekvensutredninger utføres som regel av eksterne konsulenter. I *Prosedyre for reguleringsplaner med konsekvensutredning* står det at innholdet i konsekvensutredningen skal vurderes opp mot forskrift om konsekvensutredning og Plan- og bygningsetatens *veileder for konsekvensutredning*.¹⁶⁹ I intervju fremgår det at prosjektteamene foretar en overordnet vurdering av innhold og kvalitet i det utførte arbeidet opp mot forskrift om konsekvensutredning og Plan- og bygningsetatens veileder.

Plan- og bygningsetaten har ingen egne retningslinjer for hvordan kvaliteten på natur- og miljøutredninger skal vurderes, og saksbehandlere støtter seg i stor grad på konsulentenes vurderinger.

I henhold til Plan- og bygningsetatens veileder for konsekvensutredning skal vurderingen av konsekvensutredningen tydelig fremgå av fagnotatet. Eventuelle svakheter eller uklarheter skal kommenteres, slik at berørte sektorer og fagmyndigheter kan gi sine uttalelser.¹⁷⁰ Dette er også nedfelt i malen for fagnotat, både ved offentlig ettersyn og sluttbehandling.¹⁷¹

Anbefalinger fra konsekvensutredninger inkluderer ofte avbøtende tiltak. Saksbehandlere vurderer hvilke tiltak som kan innarbeides i reguleringsbestemmelsene. Ifølge Plan- og bygningsetatens veileder skal avbøtende tiltak som er vurdert i

¹⁶⁵ I [forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling i Bergen](#) fremgikk det av intervju at vurderingen om hvorvidt det skal gjennomføres konsekvensutredning, samt av selve konsekvensutredningen, kan være utfordrende for saksbehandlere, særlig for saksbehandlere som ikke har jobbet med slike vurderinger tidligere. Ledere i Byplan opplyste at det er ressurspersoner i avdelingen som er spesielt kompetente og som blir koblet på plansaker ved behov.

¹⁶⁶ Miljødirektoratet. Veileder M-1941: [Konsekvensutredning av klima og miljø](#). Lest 20.10.2025.

¹⁶⁷ Plan- eller utredningsprogram skal legge rammene for utredningsprosessen, og legge frem temaer, eksisterende kunnskap, metoder og behov for tilleggsinformasjon. Bergen kommune. PBE – Private planer: Veileder konsekvensutredning. ID 20030 – BkKvalitet. Gyldig fra 06.12.2023.

¹⁶⁸ Miljødirektoratet. Veileder M-1941: [Konsekvensutredning av klima og miljø](#). Lest 20.10.2025.

¹⁶⁹ Veilederen for konsekvensutredning lenker videre til kilder for mer veiledning, slik som kommunal- og distriktsdepartementets veileder om konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven, Miljødirektoratets veileder og Statens vegvesens håndbok om konsekvensanalyser.

¹⁷⁰ Bergen kommune. PBE – Private planer: Veileder konsekvensutredning. ID 20030 – BkKvalitet. Gyldig fra 06.12.2023.

¹⁷¹ Bergen kommune. Mal. Fagnotat – Reguleringsforslag til offentlig ettersyn. Forslag til detaljregulering (/områderegulering med konsekvensutredning). Uten dato.

utredningsprosessen, men ikke inkludert i plankart eller bestemmelser, beskrives i fagnotatet.¹⁷²

Bymiljøetaten, ved Seksjon for planuttale og koordinering, gir uttalelser til vurderingene i konsekvensutredningen og kan påpeke dersom en sak etter deres vurdering burde vært konsekvensutredet. Det blir opplyst i intervju at det hender Bymiljøetaten er uenig i vurderingen til Plan- og bygningsetaten. I slike tilfeller tydeliggjør Bymiljøetaten dette i sine høringsuttalelser.¹⁷³

6.3.3 Kapasitet og kompetanse

I intervju fremkommer det at Plan- og bygningsetaten har god kompetanse på konsekvensutredning. Det fremgår at det er lav terskel for å rådføre seg med kolleger og ledere ved spørsmål om plikt til konsekvensutredning eller om avbøtende tiltak er tilstrekkelig innarbeidet i planen. Samtidig avhenger etaten ofte av innspill fra Bymiljøetaten for å vurdere kvaliteten på utredninger, da det er mangel på naturfaglig kompetanse innad Plan- og bygningsetaten.

6.3.4 Konsekvensutredninger i gjennomgåtte områderegeringsplansaker

Vurdering av behov for konsekvensutredning og hvilke temaer som skal utredes

I de områderegeringsplansakene som er gjennomgått i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, har to planer utløst krav om konsekvensutredning. Dette gjelder områderegeringsplanene for Fyllingsdalen og Bybanen delstrekning 3. Områderegeringsplanen for Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget er vurdert å ikke utløse krav om konsekvensutredning.¹⁷⁴

Vurderingene av om planene skulle konsekvensutredes, samt hvilke temaer som skulle utredes, ble foretatt før dagens prosjektledere overtok ansvaret for planene. Det foreligger ikke tilgjengelig dokumentasjon som viser om tema for konsekvensutredning ble diskutert i møter i oppstartsfasen i disse sakene.¹⁷⁵

Vurderinger knyttet til konsekvensutredninger fremkommer i planprogrammene for to av områderegeringsplanene:

- **I planprogrammet til Fyllingsdalen (2014)** fremgår det at det skal utarbeides konsekvensutredning som en del av planarbeidet, da området omfatter nye utbyggingsområder. Planprogrammet angir flere temaer som skal utredes, blant annet grønnsstruktur og landskap.¹⁷⁶

¹⁷² Bergen kommune. PBE – Private planer: Veileder konsekvensutredning. ID 20030 – BkKvalitet. Gyldig fra 06.12.2023.

¹⁷³ I [forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling i Bergen](#) fremgikk det at Bymiljøetaten stort sett vurderer konsekvensutredning ved offentlig ettersyn og høring. Det er sjeldent Plan- og bygningsetaten ber om Bymiljøetatens vurderinger av om noe er konsekvensutredningspliktig i tidlig fase. Kommunen opplyste om at dette var fordi Plan- og bygningsetaten har tradisjon for å konsultere fylkeskommunen og/eller Statsforvalter ved usikkerhet knyttet til vurdering av konsekvensutredninger.

¹⁷⁴ Som beskrevet i kapittel 5, har områderegeringen for Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget bevaring og vern av naturmangfold som hovedformål.

¹⁷⁵ I intervju trekkes det frem at områderegeringene har pågått over flere år, og ingen av saksbehandlerne var med på oppstartsfasen av sakene. Det har ikke lyktes saksbehandlere å finne referat fra møter i oppstartsfasen.

¹⁷⁶ Bergen kommune / Asplan Viak. Planbeskrivelse med konsekvensutredning. Områderegering Fyllingsdalen sentrale deler. Mars 2023.

- **I planprogrammet til Bybanen, delstrekning 3 (2012)** fremgår det at det skal utarbeides konsekvensutredning, med mål om å anbefale trasévalg. Utredningen skal gjennomføres fordi tiltaket kan ha «vesentlige virkninger for miljø eller samfunn».¹⁷⁷ Planprogrammet angir flere temaer for utredning, blant annet naturmiljø og naturressurser. For hvert tema defineres fokusområder, hovedproblemstillinger, eksisterende kunnskap samt behov for supplerende informasjon.

I fagnotatet til områdereguleringsplanen for Haukåsmyrane og Haukåsvassdraget fremgår det at planen ikke har utløst krav om konsekvensutredning. Vurderingen er ikke dokumentert i plandokumentene. Intervjuer viser at vurderingen ble gjort uformelt i oppstartsfasen mellom saksbehandlere, uten møtereferat eller annen skriftlig dokumentasjon. Saksbehandler opplyser at siden formålet med planen er vern av naturen, og det ikke er planlagt nye byggetiltak, ble det vurdert at planen ikke utløser krav om konsekvensutredning.

Innhold i konsekvensutredningene

Tabellen under gir oversikt over innhold og vurderinger av konsekvensutredningene som er gjennomført i områdereguleringsplanene for Fyllingsdalen og Bybanen delstrekning 3.

Tabell 7: Oversikt over innhold i konsekvensutredning i gjennomgåtte områdereguleringsplaner

Krav	Fyllingsdalen	Bybanen delstrekning 3 ¹⁷⁸
Tar utgangspunkt i tilgjengelig informasjon, og innhenter ny kunnskap om noe mangler ¹⁷⁹	Viser til eksisterende databaser og befaringer gjort under naturkartlegging (naturmangfoldrapport fra 2015).	Viser til eksisterende databaser, blant annet Naturbase og artsbanken.
Beskriver metodene som er brukt for å kartlegge virkningene, inkludert utfordringer, og kunnskapsmangler, samt opplysninger om kilder som er brukt ¹⁸⁰	For tema grønnstruktur og friluftsliv, og naturverdier (naturmangfold), benyttes metoden elementer fra håndbok M-1941 (Miljødirektoratet). Det vises til usikkerhet i data knyttet til temaet naturverdier, men ikke for grønnstruktur.	Metodikken i Statens vegvesens håndbok 140 for konsekvensanalyse. Viser til vurderingsmetode.
Vurderinger av vesentlige virkninger for miljø, herunder for naturmangfold, økosystemtjenester	For grønnstruktur: • Noe negativ påvirkning som følger av arealbeslag av veganlegg. Grønne formål noe forringet.	Ingen særlige registreringer i områdene. Konkluderes med at kjent kunnskap er tilstrekkelig og at «viktige leveområder for

¹⁷⁷ Bergen kommune. Planforslag. Bybanen og hovedsykkelrute fra sentrum til Åsane. Delstrekning 3, Eidsvåg tunnelen-Tertneskrysset. Mars 2023.

¹⁷⁸ Konsekvensutredningen for Bybanen ble gjennomført i 2013, ble gjort på kommunedelplannivå i tråd med vedtatt planprogram fra 2012.

¹⁷⁹ jf. forskrift for konsekvensutredning § 17.

¹⁸⁰ jf. forskrift for konsekvensutredning § 22.

mv. ¹⁸¹	- Betydelig til alvorlig negativ konsekvens av veganlegg. Vurdert at planforslaget vil ha negativ konsekvens for grønnstruktur- og friluftslivsområder, positiv konsekvens for blågrønne strukturer og turveger, samlet vurdering er positiv konsekvens for grønnstruktur og friluftsliv. For naturverdier - Betydelig miljøskade for økologisk funksjonsområde Ortuvannet, ubetydelig miljøskade for Lynghaugtjernet. - Større og mindre konsekvenser alt ettersom utforming av veganlegg. Totalvurdering: «Planforslaget vurderes å ha ubetydelig konsekvens eller positiv konsekvens for de fleste temaer. [...] De konkrete konsekvensene må vurderes i de enkelte detaljreguleringene. [...] Eksisterende blågrønne strukturer som bla. Lynghaugtjernet og Ortuparken videreføres i planforslaget»	rødlistearter eller prioriterte arter, eller verdifulle eller prioriterte naturtyper blir ikke berørt av tiltaket.»
--------------------	---	---

I områdereguleringsplanene fremgår det at tema for utredning i praksis ikke er endelig fastsatt i planprogrammet, og kan justeres underveis ved behov. Dette kan innebære gjennomføring av flere eller mer omfattende utredninger, innhenting av tilleggsutredninger eller ekstra kunnskapsgrunnlag om naturmangfold gjennom naturmangfoldrapporter. Dette gjelder begge plansakene som har utløst krav om konsekvensutredning:

- I Fyllingsdalen** ble det lagt til nye utredningstemaer, blant annet naturverdier, grønnstruktur og friluftsliv. Bakgrunnen for dette er endrede forutsetninger siden planprogrammet ble vedtatt, herunder endringer i kommunens praksis for vurdering og hensyntagen til naturmangfold i plansaker.¹⁸²
- I Bybanen (delstrekning 3)** vises det til flere temaer i konsekvensutredningen fra 2013 som oppdateres i de enkelte delstrekningene/reguleringsplanene, blant annet for delstrekning 3. Teamene er blant annet hydrologi og påvirkning på naturmiljø.¹⁸³ Det ble også hentet inn tilleggsutredning om påvirkning på natur rundt Griggastemma.

¹⁸¹ jf. forskrift for konsekvensutredning § 21.

¹⁸² Bergen kommune / Asplan Viak. Planbeskrivelse med konsekvensutredning. Områderegulering Fyllingsdalen sentrale deler. Mars 2023.

¹⁸³ Bergen kommune. Fagnotat. Bybanen fra sentrum til Åsane, delstrekning 3, planforslag til andregangsbehandling. 31.03.2023.

I intervju fremhever saksbehandlere at det kan være utfordrende å vurdere når kunnskapsgrunnlaget er foreldet og må oppdateres, særlig i plansaker som strekker seg over lang tid, noe som ofte gjelder for områdereguleringsplaner. I de aktuelle sakene var konsekvensutredningene nær ti år gamle på tidspunktet for planvedtak. Det påpekes også at detaljreguleringsplaner innenfor området kan utløse krav om egen konsekvensutredning, men at dette vurderes i den enkelte detaljreguleringen.

I plansakene har ikke funn fra konsekvensutredningene ført til direkte endringer i plangrepet, men kunnskapen blir brukt som grunnlag for vurderinger av alternativer, samt i utarbeiding av reguleringsbestemmelser og krav om avbøtende tiltak. Dette omtalt i kapittel 5.3.4.

6.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har etablert systemer og praksis for å gjennomføre konsekvensutredninger i områdereguleringsplaner, hvor natur og miljø ofte inngår som sentrale temaer.

I en av de gjennomgåtte planene er det ikke dokumentert hvilke vurderinger som ble foretatt for å avklare om planen utløser krav om konsekvensutredning. Deloitte påpeker at ansvarlig myndighets beslutning om hvorvidt en plan kan medføre vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal være begrunnet, jf. Forskrift om konsekvensutredninger § 11.

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten også i forbindelse med konsekvensutredninger mangler rutiner og tilstrekkelig fagkompetanse for å vurdere kvaliteten på eksterne naturfaglige utredninger. Manglende kvalitetssikring av eksterne naturfaglige utredninger kan gi risiko for at vedtak ikke bygger på vitenskapelig kunnskap om naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 8.

7 Dispensasjoner

7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

- *I hvilken grad har kommunen system, rutiner og praksis for å vurdere og dokumentere konsekvenser av dispensasjoner for natur og miljø, og varsle berørte myndigheter?*

7.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i plan- og bygningsloven, forvaltningsloven og naturmangfoldloven, samt Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingene som undersøkes i dette kapittelet:

Kommunen skal:

- Påse at vilkårene for å gi dispensasjon er til stede (plan- og bygningsloven § 19-2, andre ledd). Dette innebærer å:
 - Vurdere hvorvidt dispensasjonen vesentlig tilsidesetter hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt (vesentlighetsvilkåret)
 - Vurdere fordeler og ulemper ved dispensasjonen. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene.
- Gi naboer, samt regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon (plan- og bygningsloven § 19-1).
- Legge de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 til grunn i alle vedtak hvor beslutningen berører naturmangfold. Vurderingen skal gå frem i beslutningen (naturmangfoldloven § 7).¹⁸⁴
- Legge Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader. Dette inkluderer å:
 - Avklare arealbruk i strandsonen gjennom planlegging, ikke gjennom enkeltvis dispensasjoner (Kapittel 6).
 - Unngå dispensasjoner i sentrale områder der presset på arealene er stort, og som hovedregel praktisere byggeforbudet i 100-metersbeltet strengt i planleggingen (punkt 9.1).

¹⁸⁴ Begrunnelsen for offentlige myndighetsbeslutninger skal vise hvordan prinsippene er kommet inn i den konkrete saken og hvilken vekt de er tillagt, jf. Ot.prp. s. 378. Naturmangfoldloven supplerer den generelle begrunnelsesplikten etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven eller fvl.) § 25 (for enkeltvedtak). Norsk lovkommentar ved Cathrine Aulie. Noter er sist hovedrevidert 03.05.2023.

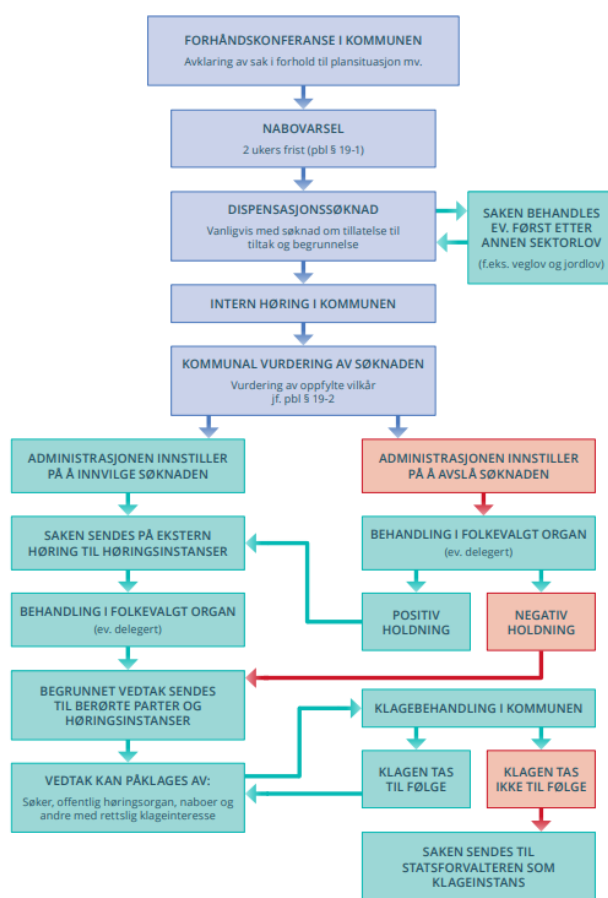
7.3 Datagrunnlag

7.3.1 Overordnet om dispensasjonssøknadsprosessen

Dispensasjonssaker behandles av Byggesaksavdelingen i Plan- og bygningsetaten. Dispensasjonssøknad følger ofte med innsendt byggesøknad. I noen tilfeller søkes det om dispensasjon på forhånd av innsendt byggesøknad.¹⁸⁵ Søkere kan både være private, kommunale og statlige aktører.

Under er flytskjema for behandling av dispensasjonssøknader som vil være gjeldende for alle kommuner.

Figur 5: Flytskjema for behandling av dispensasjoner i kommunene.¹⁸⁶



Avdelingsleder for Byggesak opplyser i intervju at det søkes om dispensasjon med potensielle konsekvenser for miljø og natur relativt ofte.

I intervju med etatsdirektør i Plan- og bygningsetaten og avdelingsleder for Byggesak påpekes det at det er en høy terskel for å innvilge dispensasjoner i Bergen. Dispensasjoner skal være unntaket snarere enn regelen. Dette gjelder spesielt i

¹⁸⁵ Dette skjer i tilfeller hvor søker/tiltakshaver er usikker på om byggesøknaden vil gå gjennom, eller på anbefaling fra saksbehandler etter avklaringer på en forhåndskonferanse, opplyses det om i intervju. Forhåndskonferanser er i Byggesak en type veiledningsmøte som kan tilbys søkere.

¹⁸⁶ Statsforvalteren i Oslo og Viken. [Dispensasjonsveileder. Plan- og bygningsloven kapittel 19.](#)

strandsonen, hvor det opplyses at Plan- og bygningsetaten har en streng praksis for dispensasjoner som de anbefaler innvilget.

Intervjuede trekker frem at det jevnlig forekommer at politiske myndigheter omgjør fagavdelingens vedtak om avslag på dispensasjonssøknader etter klagebehandling. Dersom politiske vedtak påklages, oversendes saken til Statsforvalteren, som har myndighet til å overprøve kommunens avgjørelse. Etatsdirektøren i Plan- og bygningsetaten bemerker at slike saker som regel får samme utfall, og at vedtak som endres politisk ofte blir endret tilbake etter avgjørelse fra Statsforvalteren.

7.3.2 Vurdering av dispensasjonssøknader

Byggesak har ikke egne rutiner for å behandle dispensasjoner, men Plan- og bygningsetaten opplyser at saksbehandling av dispensasjoner følger samme saksgang og samme rutiner som ved behandling av byggesøknader.¹⁸⁷

En ordinær saksgang er som følger¹⁸⁸:

- Søker kan be om eventuell forhåndskonferanse/veiledningsmøte i forkant av innsendt søknad.
- Saksbehandler gjennomgår søknaden ved bruk av sjekkliste. Som del av sjekklisten, gjennomfører saksbehandler en digital befaringsavtale av området.
- Saksbehandler etterspør tilleggsopplysninger dersom det mangler informasjon.
- Ved behov kan saksbehandler ta opp og diskutere saken i Byggesaksforum.
- Saksbehandler sender saken på høring til berørte faginstanser.
- Saksbehandler vurderer saken ut fra kunnskapsgrunnlag, søknad og høringsuttalelser.
- Saksbehandler sender vedtak til leder for godkjenning.
- Saksbehandler skriver og sender ut vedtaksbrev med tillatelse eller avslag på dispensasjonssøknaden. Dispensasjon kan innvilges med vilkår.

Plan- og bygningsetaten har en sjekkliste saksbehandlere følger i forbindelse med gjennomgang av byggesaker, og som det blir opplyst at også benyttes ved behandling av dispensasjonssøknader.¹⁸⁹ Sjekklisten beskrives som et sentralt verktøy, som fungerer både som kontroll for å sikre at nødvendige opplysninger er med i søknaden, for eksempel nabovarsel, og som notat hvor relevante vurderinger og punkt kan skrives ned.

¹⁸⁷ Det vises særlig til Byggesaks sjekkliste, prosedyre for behandling av førstegangsvedtak, prosedyre for vurdering om mangel er vesentlig, prosedyre for byggesaksforum, prosedyre for saksbehandler+ sin godkjenning av vedtak, samt Byggesaks interne veileder naturmangfold i saksbehandlingen for byggesaksavdelingen.

¹⁸⁸ Bergen kommune. PBE - Prosedyre behandling av førstegangsvedtak. I BkKvalitet, ID 17316.

¹⁸⁹ Bergen kommune. Byggesak – Sjekkliste. Uten dato.

Vurdering om det er søkt om nødvendige dispensasjoner

I sjekklisten for byggesaker fremgår et eget punkt om hvorvidt dispensasjoner er «tilfredsstillende søkt om og begrunnet». Det fremkommer i intervju at det er søkerens ansvar å foreta en første vurdering av om et byggetiltak krever dispensasjon. Dette forutsetter at søker har kjennskap til gjeldende regelverk. I enkelte tilfeller engasjeres fagpersoner eller eksterne konsulenter, men dette er ikke alltid tilfelle.

Saksbehandler i Byggesak foretar deretter en selvstendig vurdering av om byggesøknaden krever dispensasjon, enten etter mottak av søknaden eller under en forhåndskonferanse dersom søker har bestilt dette. Forhåndskonferanser fremheves som et nyttig verktøy for å avdekke relevante forhold og gi veiledning om nødvendige hensyn og dispensasjonskrav. Søknaden vurderes blant annet opp mot bestemmelser og formål i gjeldende arealplaner.¹⁹⁰

Det fremkommer eksempler i intervju hvor det ikke er søkt om dispensasjon som faktisk kreves. Saksbehandler viser til et tilfelle hvor en byggesøknad fikk avslag fordi nødvendig dispensasjon, i dette tilfellet fra byggegrense langs vassdrag, ikke var søkt om. Enkelte vassdrag er ikke synlige i kommunens offentlige kartløsninger, noe som i dette tilfellet medførte at søker ikke søkte dispensasjon. Dette ble oppdaget av saksbehandler under gjennomføring av digital befaring.

Vurdering av kunnskapsgrunnlag knyttet til naturmangfold

I intervju fremkommer det at kunnskapsgrunnlaget for vurdering av dispensasjoner som berører naturmangfold, i hovedsak baseres på funn fra saksbehandlingens digitale befaring,¹⁹¹ samt vurderinger og informasjon innhentet gjennom høringsuttalelser. Det engasjeres som regel ikke naturfaglige konsulenter utover egne faginstanser i forbindelse med vurdering av dispensasjonssøknader. Fysisk befaring av området kan gjennomføres av saksbehandler på saksbehandlers eget initiativ.

Sjekklisten for byggesaker inneholder et punkt som etterspør om tiltaket kan være utsatt for naturfare, samt om det foreligger treff i den digitale befarings på naturmangfold.

Byggesak har utarbeidet en intern veileder for anvendelse av naturmangfoldloven i saksbehandlingen. Veilederen presiserer i hvilke tilfeller det skal krysses av i sjekklisten for treff på arter eller naturtyper. I veilederen blir det presisert at det skal krysses av for treff på naturmangfold dersom det «er treff på arter eller naturtyper». Disse skal listes opp i sjekklisten. Det er presisert i veilederen at dersom det ikke er treff i den digitale befarings, betyr det ikke at det ikke er verdier i området.

Byggesaks veileder for vurdering av naturmangfold omhandler ulike temaer knyttet til treff som kan fremkomme i den digitale befarings. Veilederen inneholder egne beskrivelser

¹⁹⁰ Bergen kommune. PBE - Prosedyre behandling av førstegangsvedtak. I Bkkvalitet, ID 17316.

¹⁹¹ Digital befaring er del av sjekklisten i behandling av søknader i Byggesaksavdelingen. Digital befaring gjennomføres på samme måte som i behandling av reguleringsplaner, hvor saksbehandler bruker kommunens kartverktøy VisGi og går gjennom flere ulike kart som dekker relevante kartfestede temaer for området, herunder også naturmangfold (se kapittel 5.3.1).

av blågrønne strukturer, skog, økologiske korridorer, utvalgte naturtyper, viltområder, arter av nasjonal forvaltningsinteresse, inngrepsfri natur, fremmede arter og myr.¹⁹²

I praksis opplyser saksbehandlere i intervju at de foretar en individuell vurdering av hvilke kart som er relevante å benytte i den enkelte sak. Saksbehandlerne påpeker at det kan være utfordrende å vurdere hvilken vekt de ulike kartene og funnene fra den digitale befaringen skal tillegges ved vurdering av dispensasjonssøknader. Det fremheves at det ville vært nyttig med veiledning og opplæring i både bruk og tolkning av de ulike kartene. En slik opplæring kunne for eksempel gjennomføres i samarbeid med eierne av kartene, henholdsvis Bymiljøetaten og Avdeling for landbruk.

Videre blir det opplyst at noen naturverdier, som utvalgte naturtyper, rødlistede arter og økologiske korridorer, har særskilt vern i henhold til lovverk og KPA2018. Påvisning av slike naturtyper eller arter kan danne grunnlag for avslag på dispensasjon. For andre naturverdier, som blågrønne strukturer, kan det være utfordrende for saksbehandler å vurdere hvilken betydning funnene skal tillegges. Dersom et tiltak, med eller uten dispensasjon, berører områder med blågrønn struktur, dyretråkk eller økologiske korridorer, må det vurderes i hvilken grad tiltaket påvirker disse. Søker kan bli bedt om å redegjøre for dette. Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 er relevant i slike saker.

Dersom det er vesentlige mangler i dispensasjonssøknaden, kan saksbehandler sende mangelbrev og etterspørre dokumentasjon. Byggesak har en egen prosedyre for vurdering om mangel er vesentlig i søknader. I prosedyren står det at en vesentlig mangel for eksempel er manglende dokumentasjon på vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, og avklaring av behov for eventuelle sikkerhetstiltak.¹⁹³

Det fremkommer i intervju at saksbehandlere opplever uklarhet rundt hva slags dokumentasjon knyttet til naturmangfold som kan kreves fra søker i dispensasjonssaker. I intervju vises det til at det kunne være hensiktsmessig å etablere tydeligere rutiner og veiledning for når og hvordan saksbehandlere kan be om slik dokumentasjon.¹⁹⁴

Det fremheves også at saksbehandlere generelt har begrensede muligheter til å kontrollere hvilket kunnskapsgrunnlag søkers vurderinger bygger på. En grunnlagt dispensasjonssøknad skal inneholde en vurdering av fordeler og ulemper, samt hvorvidt vesentlige hensyn blir tilsidesatt. Kvaliteten på slike vurderinger varierer mellom søkere; noen leverer grundige og kompetente vurderinger, mens andre er mer begrenset. Det påpekes at søker har interesse av å fremheve fordelene ved dispensasjonen.¹⁹⁵

¹⁹² Bergen kommune. Naturmangfoldloven i saksbehandling. Intern veileder for byggesaksavdelingen. Uten dato.

¹⁹³ Bergen kommune. PBE - Prosedyre for vurdering om mangel er vesentlig. I BkKvalitet, ID 23085.

¹⁹⁴ Søker må levere grunnlagt dispensasjonssøknad og er pliktig til å levere nødvendig dokumentasjon, herunder eventuelle utredninger. I store byggesaker hvor dispensasjonssøknad sendes samtidig, hender det søker legger ved eksterne naturmangfoldvurderinger for å underbygge søknad om dispensasjon, men dette er mindre vanlig i egne dispensasjonssøknader. Det kan pålegges søker å innhente naturmangfoldrapporter dersom det anses nødvendig og relevant for dispensasjonssaken.

¹⁹⁵ I forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling i Bergen kommune ble det trukket frem at en utfordring er når naturmangfoldrapporter som leveres av forslagsstillere er av dårlig kvalitet, særlig hvor data kun baseres på oppslag i registre, som kan være utdaterte og mangelfulle.

Det opplyses i intervju at saksbehandlere kan få hjelp og veiledning i vurderinger knyttet til naturmangfold ved at saker kan tas opp i seksjonsmøter, diskuteres med seksjonsleder eller kolleger i etaten, samt i Byggesaksforum¹⁹⁶ eller Planforum.¹⁹⁷ I tillegg gjennomføres intern kvalitetssikring av vurderinger knyttet til naturmangfold ved sidepersonskontroll, samt at seksjonsledere og avdelingsleder gjennomgår svarbrev i kvalitetskontrollen. Vurderinger etter naturmangfoldloven er ikke spesifikt nevnt i prosedyren for godkjenning av vedtak.¹⁹⁸

Det er nedfelt i rutine at byggesaksbehandlere skal sjekke planområdet/planbestemmelser og vurdere søknaden mot dette.¹⁹⁹ I intervju opplyses det at plansaksbehandlere kan bli involvert eller rådført i dispensasjonssaker knyttet til planer de har arbeidet med. Intervjuede fra Kommuneplan oppgir at de involveres ved dispensasjonssøknader fra kommuneplanens arealdel (KPA) og bidrar i diskusjoner om prinsipielle spørsmål i både Planforum og Byggesaksforum. Plansaksbehandlere gir vurderinger av hvorvidt dispensasjoner er i konflikt med planlagte løsninger. Involveringen oppleves som varierende og uformell, ofte gjennom e-post eller møter, og avhenger av om byggesaksbehandleren aktivt kobler saken til relevant plan og planhistorikk.

Høringsinnspill knyttet til naturmangfold

Saker sendes til intern og ekstern uttale i henhold til Byggesaks veiledning for hvilke saker som skal sendes til hvilke instanser.^{200,201} Saksbehandlere opplyser i intervju at denne listen fungerer godt, og at relevante instanser får mulighet til å uttale seg i saker som berører natur og mangfold.

I intervju går det frem at funn fra den digitale befaringen benyttes til å vurdere hvilke instanser som det skal innhentes høringsuttalelse fra. Saksbehandlere oppgir at dispensasjonssaker som gjelder bruk og vern, byggegrense mot sjø og/eller landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF), alltid sendes på høring til Statsforvalteren og fylkeskommunen. Ved innvilgelse av dispensasjon sendes alltid svar på søknaden til fylkeskommunen og Statsforvalteren, slik at de kan etterprøve vedtaket.

Det opplyses at Bymiljøetaten som hovedregel mottar alle saker hvor digitale befaringer avdekker naturforhold av relevans.²⁰² Saksbehandlere sender saken til uttalelse direkte til Seksjon for natur- og miljøforvaltning. Ifølge Byggesaks veileder for vurdering av

¹⁹⁶ Byggesak har en egen prosedyre for gjennomføring av Byggesaksforum. Byggesaksforum er en intern møteplass i etaten hvor saksbehandlere kan ta opp og diskutere faglige spørsmål og avklaringer knyttet til den enkelte sak. Byggesaksforum består av ledere fra byggesaksavdelingen, byplanavdelingen, juss- og tilsynsavdelingen, saksbehandler av saken, byarkitekt og eventuelt andre avdelinger/etater ved behov. Seksjonsleder og etatsdirektør deltar etter eget ønske. Bergen kommune. PBE – Prosedyre Byggesaksforum. I BkKvalitet, ID 18881.

¹⁹⁷ Planforum er en arena for å gi tverrfaglige avklaringer i rammebetingelser for et planlagt tiltak, og består av etatsdirektør, ledere fra Byplan, Juss og tilsyn, Byggesak, Byarkitekten og Samferdsel, samt relevante saksbehandlere. Plan- og bygningsetaten har en egen veileder for Planforum. Bergen kommune. PBE: Veileder – Planforum. ID 20032, BkKvalitet. Gyldig fra 07.08.2023.

¹⁹⁸ Byggesak har en egen **prosedyre** for godkjenning av vedtak. Her står det blant annet at det skal sjekkes at alt som er omsøkt er behandlet i vedtaket, at riktig lovhjemmel er brukt og vedtaket tilstrekkelig begrunnet. Natur er ikke spesifikt nevnt i prosedyren.

¹⁹⁹ Bergen kommune. PBE - Prosedyre behandling av førstegangsvedtak. I BkKvalitet, ID 17316.

²⁰⁰ Bergen kommune. PBE - Prosedyre behandling av førstegangsvedtak. I BkKvalitet, ID 17316.

²⁰¹ Veiledningen er en liste som tar for seg hvilke høringsinstanser som skal høres i dispensasjonssaker, og i hvilke tilfeller/hvilke typer saker, opplyses det om i intervju.

²⁰² Det er noen unntak, som listet opp i veilederen. Disse er dersom det er opplagt av flyfoto at kartet ikke er riktig, påbygg eller bruksendringer som ikke fører til flere boenheter eller økt belastning, mindre tiltak på opparbeidet areal, fasadeendring, skilt og reklame, eller reguleringsplaner hvor den aktuelle arten/naturtypen er vurdert i planprosessen.

naturmangfold skal saksbehandlere oversende saker som gir følgende treff i den digitale befaringen til Bymiljøetaten:

- Arter av nasjonal forvaltningsinteresse
- Arter på Fremmedsartlista
- Blågrønne forbindelser og økologiske korridorer
- Skog og myr
- Naturtyper
- Viltområder
- Inngrepsfri natur²⁰³

I intervju trekkes det frem at saksbehandler kan fremheve spesifikke forhold knyttet til natur når det bes om høringsuttalelse. Dette inngår ikke i en spesifikk rutine eller sjekkliste, men i praksis opplyses det for eksempel alltid om hensynssoner når saker sendes til Bymiljøetaten. Hvorvidt dette gjøres, vil allikevel variere fra saksbehandler til saksbehandler.

Høringsuttalelser er med på å danne beslutningsgrunnlaget for en dispensasjonsvurdering.²⁰⁴ I intervju fremkommer det at saksbehandlere legger stor vekt på uttalelser, særlig fra Bymiljøetaten, i vurderingen av naturforhold. Saksbehandlere forventer at Bymiljøetaten, som faginstans, vurderer kunnskapsgrunnlaget og konsekvensene dispensasjonen kan ha for natur og miljø. Det opplyses at Bymiljøetaten alltid gir en tydelig anbefaling om hvorvidt dispensasjon bør frarådes, og at saksbehandlere følger disse anbefalingene så langt det er mulig.

I intervjuer opplyses det at Plan- og bygningsetaten ikke alltid får svar fra høringsinstansene, særlig fra Statsforvalteren. Dersom relevante instanser ikke har svart på høringsuttalelsen, kan saksbehandlere ta direkte kontakt for å etterspørre svar. Saksbehandlere opplyser i intervju at manglende respons ofte tolkes som at høringsinstansene ikke har innvendinger til dispensasjonssøknaden, eller at saken ikke prioriteres på grunn av kapasitetsbegrensninger.

Vurdering og dokumentering av naturmangfold i innvilgelse/avslag

I Byggesaks prosedyre fremgår det at forholdet til utvalgte naturtyper og naturmangfoldloven er blant sentrale forhold som skal vurderes i en sak. Saksbehandlers vurdering av prinsippene i plan- og bygningsloven § 19-2, herunder vesentlighetsvilkåret samt fordeler og ulemper, skal dokumenteres i svarbrev ved både innvilgelse og avslag på dispensasjon.²⁰⁵

Byggesaks veileder for naturmangfold utdyper hvordan bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2 skal vurderes med hensyn til natur. Veilederen presiserer at dispensasjon alltid kan benyttes som avslagshjemmel dersom naturmangfoldet blir negativt påvirket. Dersom et tiltak vesentlig tilsidesetter naturmangfoldinteresser, vil dispensasjon også vesentlig tilsidesette lovens formålsbestemmelser, og det vil derfor

²⁰³ Bergen kommune. Naturmangfoldloven i saksbehandling. Intern veileder for byggesaksavdelingen. Uten dato.

²⁰⁴ Bergen kommune. Naturmangfoldloven i saksbehandling. Intern veileder for byggesaksavdelingen. Uten dato.

²⁰⁵ I Plan- og bygningsetatens prosedyre for førstegangsvedtak er det listet sentrale forhold som må vurderes. To av disse forholdene er «om det er tilstrekkelig sikkert mht. natur- og miljøforhold», og «forholdet til utvalgte naturtyper (TEK 17 § 9-4 /naturmangfoldloven)». PBE - Prosedyre behandling av førstegangsvedtak. I BkKvalitet, ID 17316.

ikke være lovlig å innvilge dispensasjon. Det understrekes videre at vurderingen må baseres på det konkrete tiltakets påvirkning, og at det ikke kan ses skjematisk hen til digital befaring og at det kan være verdier som ikke er i digital befaring som kan ha påvirkning til at det skal gis tillatelse. Det kan også forekomme verdier utenfor den digitale befarings omfang som kan påvirke avgjørelsen om tillatelse.

I Byggesaks veileder for naturmangfold oppfordres det til å benytte prinsippene i naturmangfoldloven ved fastsettelse av vilkår. Veilederen beskriver vilkår som et «virkemiddel for å begrense skade på naturmangfoldet» og understreker at vilkår bør baseres på uttalelser fra faginstanser og begrunnes med utgangspunkt i lovens prinsipper. I intervju fremheves det at slike vilkår for eksempel kan innebære at tiltak skal gjennomføres utenfor hekkesesongen.

Saksbehandler forklarer at vurdering av dispensasjon innebærer en skjønnsmessig avveining og vil derfor variere noe fra saksbehandler til saksbehandler. Generelt blir det påpekt at det mangler naturfaglig kompetanse i avdelingen, og at saksbehandlere støtter seg derfor i stor grad på Bymiljøetatens uttalelser.

I intervjuer går det frem at det ikke er rutine eller praksis for å svare ut prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 i svarbrevene på dispensasjonssøknadene.

Avdelingsleder i Byggesak opplyser at det ikke forventes at dispensasjonssaker skal vurderes etter og dokumentere prinsippene i naturmangfoldloven på samme måte som i plansaker, da dette blir for omfattende for dispensasjonssaker, men det trekkes frem at det har blitt stor bevissthet i etaten rundt bestemmelsene i naturmangfoldloven og krav til kunnskapsgrunnlag.

7.3.3 Oversikt over dispensasjoner

Dispensasjoner som blir innvilget registreres i kartsystemet VisGi, og i arealplaner.no. Plan- og bygningsetaten opplyser at etaten i hovedsak ikke registrerer dispensasjoner som får avslag.

Revisjonen har fått tilsendt oversikt over dispensasjoner gitt fra LNF, grønnstruktur og byggegrense langs sjø/bruk og vern av sjø. Fra mai 2022 til mai 2025, er det totalt registrert 708 dispensasjoner, hvorav omtrent 580 søknader er godkjente/delvis godkjente.²⁰⁶ Tabellen under viser fordelingen av utfallet i sakene.

Tabell 8: Oversikt over dispensasjoner i utvalgte områder og utfall i sakene.

	Godkjent	Delvis godkjent	Avslått	avvist	Opphevet	% godkjent	Totalt
LNF-område	84	8	30	2	0	68 %	124
Sjø, vassdrag, byggegrense	426	35	96	2	1	76 %	560
Grøntstruktur	31	1	5	0	0	84 %	37

²⁰⁶ Det fremgår av oversikten revisjonen har fått tilsendt at dispensasjoner ikke alltid er registrert på samme måte, noe som kan gi feilkilder i tallene. I flere tilfeller er det gitt flere dispensasjoner i samme byggesak. I enkelte tilfeller er dette registrert som flere dispensasjoner, mens i andre tilfeller er alle dispensasjonene registrert på samme sak.

Det fremgår av intervjuer at Plan- og bygningsetaten ikke foretar helhetlige vurderinger av samlet påvirkning på naturen fra dispensasjoner som gis. Vurderingene skjer enkeltvis i den enkelte saksbehandling.

Manglende registrering av avslag gjør at saksbehandlere ikke alltid har tilgang til tidligere vedtak uten å søke i eiendomsregistre eller systemer. I intervju fremheves vurderinger av presedens – det vil si hvorvidt en tillatelse kan påvirke fremtidige saker i samme område – som en viktig del av helhetsvurderingen av dispensasjoner, særlig i områder med flere eiendommer og utbyggingspress.²⁰⁷ Det pekes på at det ville vært nyttig for saksbehandlere å ha tilgang til både avslag og tillatelser for å kunne lære av tidligere vurderinger i samme område.

Avdelingsleder opplyser at ledergruppen har diskutert muligheten for å føre oversikt over avslag, men at det har vært usikkerhet knyttet til hvordan dette kan gjennomføres uten å påføre saksbehandlerne betydelig merarbeid.

Plansaksbehandlere i Byplan opplyser at de ikke har oversikt over omfanget av dispensasjonssøknader. Det uttrykkes et ønske om en mer systematisk involvering, slik at relevant kunnskap og vurderinger fra planarbeidet i større grad kan benyttes i dispensasjonsvurderinger. Det vises til at økt informasjon om behovet for dispensasjoner vil også kunne bidra til en mer målrettet planutforming.

7.3.4 Vurdering av naturmangfold i utvalgte dispensasjonssaker

Deloitte har gjennomgått dispensasjonssaker for å undersøke kommunens systemer og praksis knyttet til vurdering og dokumentasjon av konsekvenser for natur og miljø, samt prosesser for varslings av berørte myndigheter.²⁰⁸ Nedenfor følger en kort oppsummering av hovedpunktene i de utvalgte dispensasjonssakene.

Tabell 9. Oversikt over gjennomgåtte dispensasjonssaker

Navn	Status	Om saken
Sak 1: Ny vei til naust ²⁰⁹	Avslått	- Søkt dispensasjon for etablering av grusvei (ca. 100 m) i uberørt natur til naust i forkant av eventuell plan-/byggesøknad.²¹⁰ - Området er regulert som LNF og innen hensynssone landskap for funksjonell strandsone i KPA2018. - Tiltaket krever dispensasjon fra plankrav, byggegrense langs sjø²¹¹ og arealformål LNF.
Sak 2: Oppgrader	Midler- tidig	Etat for utbygging har søkt tillatelse for forstøtningsmurer og terrengfylling ved midlertidig ballbane i fuktig myrområde.

²⁰⁷ Dette gjelder for eksempel når naboer søker om tillatelse til lignende tiltak, noe som kan reise spørsmål om likebehandling.

²⁰⁸ Sakene er valgt ut fra oversikt over dispensasjoner gitt fra LNF, grunnstruktur og byggegrense langs sjø/bruk og vern av sjø. Deloitte gjorde en første utvelgelse. Plan- og bygningsetaten ble presentert en lengre liste, og ga innspill til hvilke saker som var mest representative for saksbehandlingen.

²⁰⁹ BYGG-2025/10570, 99/13/0/0 Snekkevikvegen.

²¹⁰ Det har tidligere blitt søkt om oppføring av enebolig, samt avholdt forhåndskonferanse for å avklare eventuell oppføring av fritidsbolig på samme område.

²¹¹ KPA18 §§ 3.1 Plankrav, 6.1 Bygegrense langs sjø, og 3.1.

ing av ballbane ²¹²	godkjent	- Tiltaket følger rekkefølgekrav i reguleringsplan og erstatning for tapt bane.²¹³ - Området er regulert som grønnstruktur i KPA18, og som Friområde og Naturområde i sjø og vassdrag i områdereguleringsplanen for Mindemyren. - Tiltaket krever og gis midlertidig dispensasjon fra KPA § 6.2.2. Byggegrense langs vassdrag, og formål Naturområde i sjø og vassdrag i områdereguleringsplan.
Sak 3: Bolig over 50m ²¹⁴	Godkjent	- Søkt ombygging og tilbygg av bolig, inkludert riving og endring av hageareal. - Eiendommen ligger i LNF og hensynssone funksjonell strandsone i KPA18. - Tiltaket krever og gis dispensasjon LNF-formål, plankrav og byggegrenser langs sjø og vassdrag.²¹⁵

7.3.5 Vurderinger i utvalgte dispensasjonssaker

Tabellen nedenfor gir en oversikt over vurderinger av kunnskapsgrunnlaget og påvirkningen på naturmangfold i de utvalgte dispensasjonssakene, samt hvilke høringsinstanser som har avgitt innspill.

Tabell 10: Oversikt over kunnskapsgrunnlag og vurderinger i gjennomgåtte dispensasjonssaker

	Sak 1: Ny vei til naust	Sak 2: Oppgradering av ballbane	Sak 3: Bolig over 50m ²
Innvilget dispensasjon	Nei	Ja, midlertidig	Ja
Gjennomført digital befaring	Ja	Ja	Ja
Innhentet eksternt kunnskapsgrunnlag	Nei	Nei	Nei
Vurdering av nml. §§ 8-12	Nei	Nei	Nei
Vurdering av pbl. § 19-2	Ja	Ja	Ja
Satt vilkår, hvis gitt dispensasjon	Nei, ikke relevant	Nei	Nei
Høringsuttalelser	Bymiljøetaten, Statsforvalteren, Fylkeskommunen i Vestland og Avdeling for landbruk.	Bymiljøetaten.	Bymiljøetaten, Byarkitekten og Byantikvaren.

²¹² BYGG-2022/25024, 15/7/0/0 Conrad Mohrs veg 17,

²¹³ Rekkefølgekrav fra reguleringsplan for Kristianborg barnehage, etter avtale mellom EFU og Minde IL som erstatning av banen idrettslaget mistet da barnehagen ble bygget.

²¹⁴ Endring av bygg - utvendig - Tilbygg med samlet areal større enn 50 m2. BYGG-2023/12234, 8/147/0/0 Hordnesvegen 278,

²¹⁵ KPA2018 §§ 31.2 LNF-formål, 3.1 plankrav, 6.1.1 og 6.2.2 byggegrense langs sjø og vassdrag.

Saksbehandlere viser i intervju til at det er gjennomført digital befarings i alle dispensasjonssakene som er gjennomgått. Det blir ikke spesifisert hvilke kart som ble undersøkt. Kommunen har ikke innhentet eksternt kunnskapsgrunnlag om natur i noen av sakene. I dispensasjonssak 3 har søker imidlertid levert tilleggsopplysninger og redegjort for oppføring av svalgang (se tekstboks under).

Vurdering av naturmangfoldlovens miljøparagrafer går ikke frem av svarbrevene eller dokumentasjon knyttet til dispensasjonssøknadene som ble gjennomgått.

Det er heller ikke satt vilkår for dispensasjonene som er blitt innvilget (sak 2 og 3).

I to av tre saker (sak 2 og 3) opplyses det i svarbrev at kommunen ikke har mottatt tilbakemelding fra Statsforvalter/Vestland fylkeskommune. Dette ble ikke fulgt opp videre av saksbehandlere, men søknadsvedtak ble sendt til Statsforvalter. Bymiljøetaten har gitt høringsuttalelse til alle dispensasjonssakene som ble gjennomgått i revisjonen.

Dispensasjonssak 3: Oppføring av svalgang i uberørt natur

Tiltaket innebærer blant annet oppføring av en svalgang. Bymiljøetaten var negativ til oppføringen av svalgangen i sitt høringssvar ettersom deler av svalgangen oppføres i ubebygget natur. Saksbehandler viste til søkers beskrivelse av svalgangen, hvor det blant annet fremgår hvordan svalgangen skal oppføres på en skånsom måte med forankring på påler. Saksbehandler vurderte også tiltaket til å ha gode arkitektoniske kvaliteter og konsept, som ble forsterket av integrering av svalgang.

Dokumentering av vurderinger

I svarbrevene til de gjennomgåtte sakene redegjøres det først for lovkravene knyttet til dispensasjoner, før hver enkelt dispensasjon vurderes. Gjennomgangen belyser om dispensasjonen og tiltaket er i strid med gjeldende regulering, formålet med reguleringen, søkerens begrunnelse, samt Plan- og bygningsetatens vurdering.

I sakene viser saksbehandler til høringsuttalelser gitt fra Bymiljøetaten og Statsforvalteren knyttet til naturregistreringer i området.²¹⁶

Tabellen på neste side gir oversikt over hvordan vedtakene i de ulike dispensasjonene er begrunnet i svarbrevene.

²¹⁶ I dispensasjonssak 2 viser Bymiljøetaten i høringsuttalelsen til registreringer gjort av vann i området i 2014, artskart og viltrapport for Bergen. I dispensasjonssak 3 viser Bymiljøetaten til kartet AR5 og kartlegging av området fra 2016.

Tabell 11: Vurderinger av dispensasjoner i gjennomgåtte dispensasjonssaker

Sak 1: Ny vei til naust Status: Avslag	
KPA18 § 3.1. Plankrav	Tiltaket er omfattende i et uregulert og ubebygget område, det vil derfor være behov for reguleringsplan.
KPA18 § 6.1. Byggegrense langs sjø	- Det skal utøves streng praksis for nye tiltak i strandsonen, og strandsonen i dette området er under sterkt press. - Viser til at Statsforvalter og Bymiljøetaten har uttalt seg negative til at det innvilges dispensasjon, og til Statlige planregningslinjer for differensiert forvaltning i strandsonen.
KPA18 § 3.1. Arealformål LNF	Området kan ikke brukes til jordbruk, det vises til uttalelse fra Avdeling for landbruk. Det må likevel gjøres vurderinger av natur og friluftsliv, og området er stort i uberørt natur.
Sak 2: Oppgradering av ballbane Status: Midlertidig godkjent	
Formål naturområde i sjø og vassdrag i område-reguleringsplan	- Forstøtningsmur, i stedet for å fylle ut ballbanen mot gangstien, muliggjør videre drift av ballbanen samtidig som friluftsområder rundt vannet opprettholdes. - Det er regulert en kanal i områdereguleringsplanen. Midlertidig dispensasjon gis til realisering av kanalen. Konflikt løses ved begrenning av varighet. Ballbanen oppføres som enkelt reversibelt.
KPA18 § 6.2.2. Byggegrense langs vassdrag	Området er allerede utbygget, og tiltaket har samme avstand til vassdrag som eksisterende situasjon.
Sak 3: Endring av bolig over 50m² Status: Godkjent	
KPA18 § 3.1. Plankrav	Viser til unntak i KPA, hvor området allerede er utbygget og tiltaket som krever dispensasjon ikke fører til nye, større tiltak.
KPA18 § 6.1. Byggegrense langs sjø	Området er allerede utbygget og privatisert. Nye tiltak vil ikke komme nærmere sjø enn dagens situasjon.
KPA18 § 6.2.2. Byggegrense langs vassdrag	Registrert vassdrag er en kultivert bekk i hagen. Tiltak vil ikke komme nærmere bekken enn dagens situasjon.
KPA18 § 3.1. Arealformål LNF	- Bygningsmassen samles i større grad, og frigir deler av tomten som i dag er utbygget. Nye tiltak vil ikke ha vesentlig negativ effekt i forhold til naturinngrep. - Viser til negativ høringsuttalelse fra Bymiljøetaten, og at svalgangen skal monteres skånsomt og er av høy arkitektonisk kvalitet (se tekstboks over).

I sak 2 og 3 er områdene allerede utbygget med lovlig oppførte tiltak, og det opplyses at dette gjør vurderingene relativt enkle. I sak 3 ligger tiltaket ikke nærmere sjø og vassdrag enn eksisterende bebyggelse. I sak 2 vurderes tiltaket som lite og midlertidig, noe som medfører at eventuelle konflikter med natur og friluftsliv også blir midlertidige.

Sak 3 trekkes frem som et eksempel på en typisk dispensasjonssak i avdelingen, hvor det søkes om riving, ombygging eller tilbygg til allerede etablerte tiltak. Saksbehandlere beskriver vurderingen av naturhensyn i slike utbygde områder som relativt enkel. Det vises til at KPA spesifiserer at mindre tiltak på bebygd eiendom ikke krever dispensasjon fra LNF-formål.

7.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har systemer, rutiner og praksis for å vurdere dispensasjonssaker i henhold til kravene i plan- og bygningsloven § 19-2, og at naturmangfold er en del av denne vurderingen. Videre har etaten system og rutiner for å varsle Statsforvalter, fylkeskommunen og Bymiljøetaten for saker med betydning for naturmangfold, i tråd med plan- og bygningsloven § 19-1.

Imidlertid viser undersøkelsen at vurderinger etter naturmangfoldloven i flere dispensasjonssaker som berører naturmangfold, ikke er tydelig dokumentert. Etter Deloitte vurdering er dette ikke i samsvar med naturmangfoldloven § 7, som pålegger forvaltningsorganer å anvende prinsippene i §§ 8-12 som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet, og å dokumentere hvordan disse prinsippene er vurdert og vektlagt. Selv om det ikke eksplisitt kreves henvisning til lovbestemmelsene, må det fremgå tydelig at lovens vurderingsmomenter er vurdert. Etter Deloitte vurdering burde begrunnelsen i slike tilfeller vært tydeligere for å sikre åpenhet og etterprøvbarehet.

Plan- og bygningsetaten har begrenset med naturfaglig kompetanse til å vurdere dispensasjonssaker. Deloitte vurderer det derfor som positivt at Byggesak har utviklet en egen veileder for vurderinger etter naturmangfoldloven, som blant annet tydeliggjør når funn av naturmangfoldregistreringer skal medføre at Bymiljøetaten involveres i saken. Samtidig registrerer Deloitte at saksbehandlere kan oppleve utfordringer blant annet med å tolke og vurdere naturkart og avgjøre hvilken tilleggsdokumentasjon knyttet til naturmangfold som kommunen kan kreve fra søkere. Etter Deloitte vurdering indikerer dette et behov for ytterligere opplæring og veiledning knyttet til naturfaglige vurderinger i dispensasjonssaker spesifikt.

Det er innvilget dispensasjon i 426 av 560 dispensasjonssøknader som gjelder byggegrense langs sjø og vassdrag, vern og bruk i disse områdene. Deloitte påpeker at kommunene skal avklare arealbruk i strandsonen gjennom planlegging, ikke gjennom enkeltvis dispensasjoner i henhold til statlige planretningslinjer. Deloitte viser også til at byggeforbudet skal praktiseres strengt i 100-metersbeltet. Deloitte viser til merknad fra Statsforvalteren om at det er viktig at KPA har et omfattende krav om utarbeiding av reguleringsplan (plankrav), og at den nødvendige arealvurderingen etter de nye statlige planretningslinjene og føringene må da legges til grunn i vurderingen av den enkelte reguleringsplan.

Del 2 – Arbeid med å styrke og bevare natur og biologisk mangfold

8 Bakgrunn – natur og biologisk mangfold

Denne delen omhandler Bergen kommunes arbeid med å styrke og bevare natur og biologisk mangfold.

8.1 Natur og biologisk mangfold

Regjeringen fastslår at naturen er livsgrunnlaget vårt, og en forutsetning for utvikling av økonomisk og sosialt bærekraftige samfunn. Skog, våtmark og hav tar opp og lagrer store mengder klimagasser. Robuste økosystemer i best mulig tilstand bidrar til å dempe effekter av klimaendringene, blant annet ved flomdemping, vannrensing og vern mot erosjon. Robuste økosystemer tåler også klimaendringene bedre enn sårbare økosystemer. Av disse grunnene er bevaring og restaurering av naturen en nasjonal interesse.²¹⁷ Gjennom naturmangfoldloven anerkjennes det også at naturen i seg selv har en egenverdi.²¹⁸

Regjeringen fremhever at landets kommuner har en nøkkelrolle i arbeidet med å bevare natur. Både gjennom å ha ansvar for en bærekraftig arealforvaltning og ved å ha ansvar for å følge naturmangfoldloven, gjennom å blant annet beskytte truede arter og fjerne fremmede arter. Arbeidet bør ta utgangspunkt i kunnskap om tilstanden i økosystemene, den samlede belastningen av menneskelig aktivitet på tvers av sektorer, og nytten ved denne aktiviteten.²¹⁹

8.2 Organisering

Bymiljøetaten er sentral i kommunens arbeid knyttet til naturmangfold.²²⁰ Nedenfor følger en oversikt over etatens sentrale oppgaver når det gjelder naturmangfold, samt hvilke seksjoner og avdelinger som har ansvar for disse:

- Utvikling av kommunens Naturstrategi (seksjon for Blågrønn utvikling)
- Følge opp Naturstrategien og Grønn strategi
- Utvikling av arealregnskap, inkludert regnskap over naturmangfold og friluftsliv (Blågrønn utvikling)²²¹
- Gjennomføre investeringsprosjekter knyttet til natur (Gjennomføringsavdelingen)
- Integrere hensyn til natur og naturbaserte løsninger i mobilitetsprosjekter (Forvaltningsavdelingen Gjennomføringsavdelingen)

²¹⁷ [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 - regjeringen.no](#)

²¹⁸ Klima og miljødepartementet. [NOU 2004: Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold \(Naturmangfoldloven\)](#). 7.12.2004

²¹⁹ Klima- og miljødepartementet. Melding til Stortinget. [Meld. St. 35 \(2023–2024\)](#). *Bærekraftig bruk og bevaring av natur. Norsk handlingsplan for naturmangfold*. (Naturmeldingen)

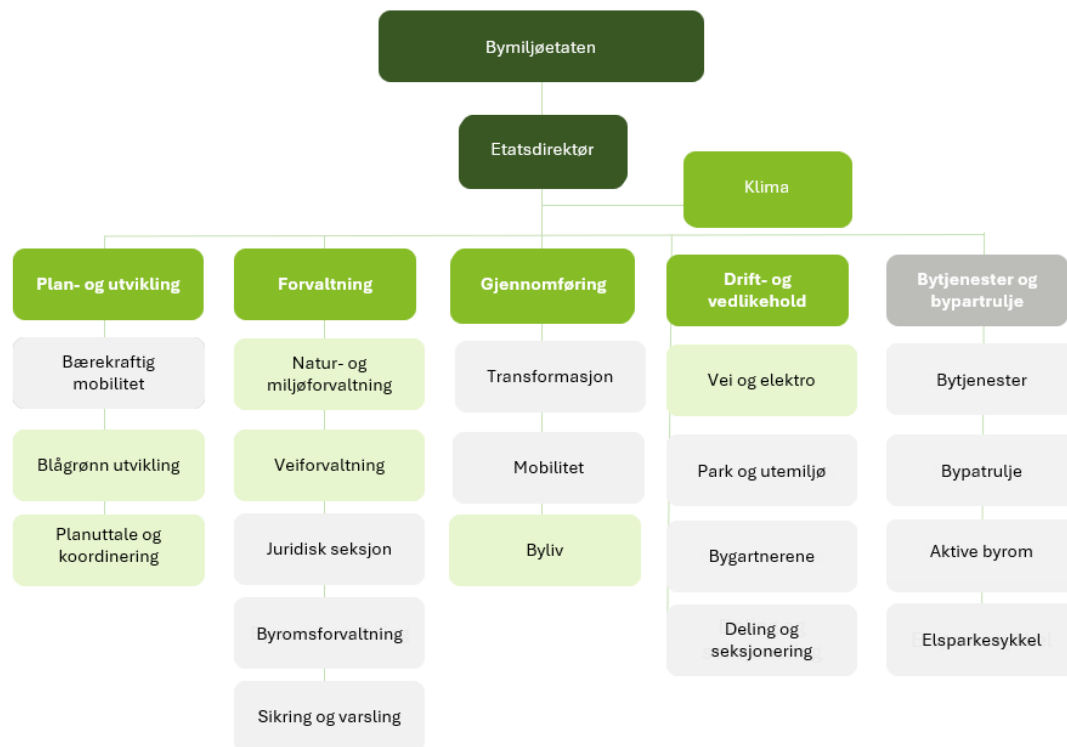
²²⁰ Bymiljøetaten er gitt føringer knyttet til naturmangfold blant annet gjennom årsoppdraget. I årsoppdraget for 2025 er det angitt at kommunen skal fremme naturen i Bergen og bruk av den gjennom arbeid med miljø, friluftsliv og naturmangfold. Etaten skal sikre fremdrift og tiltaksgjennomføring i henhold til vedtatte planer (for natur, friluftsliv og byliv).

²²¹ Seksjonen hadde ansvar for sektorregnskapene for naturmangfold, friluftsliv og rekreasjon i arealregnskapet.

- Integrere krav og føringer knyttet til natur i aktivitetene til de ulike avdelingene (Forvaltningsavdelingen)
- Gi naturfaglige innspill til plan- og byggesaker (Planuttale og koordineringsseksjonen og Natur- og miljøforvaltningsseksjonen)²²²
- Gjennomføre enklere tilretteleggingstiltak for natur som del av arealforvaltning og -drift. (Natur- og miljøforvaltningsseksjonen, Drifts- og vedlikeholdsavdelingen).

Under er organisasjonskart for Bymiljøetaten. Enheter som er intervjuet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen er markert i grønt.

Figur 6: Organisasjonskart for Bymiljøetaten



²²² Utgangspunktet er at Planuttale og koordinering gir innspill til alle plansaker, mens Natur- og miljøforvaltning gir innspill til dispensasjonssakene. Det er de samme saksbehandlerne fra Natur- og miljøforvaltningsseksjonen som bidrar med innspill i begge prosessene. Bymiljøetaten opplyser at dette bidrar til å sikre konsistens i innspillene som gis fra Bymiljøetaten.

9 Mål, planer og tiltak for natur og biologisk mangfold

9.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstillinger:

- *Har kommunen etablert tydelige mål, planer og tiltak for arbeid med å styrke og bevare natur og biologisk mangfold?*
- *I hvilken grad har kommunen system og rutiner for å kartlegge behov og prioritere tiltak knyttet til natur og biologisk mangfold?*

9.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i naturmangfoldloven, nasjonale forventninger, og statlige planretningslinjer, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapittelet:

Kommunen skal:

- Legge til rette for at økosystemene forberedes på og tilpasses til et klima i endring gjennom kommunens planlegging og enkeltvedtak²²³

Kommunen bør:

- Ha systematisk mål- og resultatstyring (jf. kommunens rammeverk for virksomhetsstyring.²²⁴)
- Utvikle en kommunedelplan for naturmangfold som sikrer systematisk arbeid med langsiktig ivaretagelse av verdifulle naturområder og avdekker behovet for ytterligere kunnskap.²²⁵
- Ta utgangspunkt i kunnskap om tilstanden i økosystemene, samlet belastning av menneskelig aktivitet og nytten ved denne aktiviteten, for å sikre en bærekraftig forvaltning av naturen.²²⁶

²²³ Statlige planretningslinjer for klima og energi, 3.e.

²²⁴ Bergen kommune. *Bk - Rammeverk for virksomhetsstyring - kapittel 4 - Mål- og resultatstyring.*

²²⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet: [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023 - 2027](#), Miljødirektoratet: [Veileder: Kommunedelplaner for naturmangfold](#), [Natursats](#); Statsforvaltaren i Vestland: [Kommunedelplan for naturmangfold](#)

²²⁶ Klima- og miljødepartementet. Melding til Stortinget. [Meld. St. 35 \(2023–2024\)](#). Bærekraftig bruk og bevaring av natur. Norsk handlingsplan for naturmangfold. (Naturmeldingen)

9.3 Datagrunnlag

9.3.1 Mål, strategier og planer for natur

Kommunen har satt mål for natur i sitt forvaltningsarbeid, blant annet mål om ren natur, bevaring av natur og balansert ferdsel. Kommunens mål for arbeid med å styrke, bevare og restaurere natur kommer frem i flere strategier og planer, hvor *Naturstrategi for Bergen* og *Grønn strategi* er sentrale (se tekstboks under).

Mål som kommunen har satt for natur fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 12: Oversikt over sentrale mål for natur og biologisk mangfold i vedtatte planer²²⁷

Mål for natur	Plan
Generelle mål for naturmangfold	
Bergen har gode levekår for dyr og planter som hører til her. ²²⁸	<i>Naturstrategi for Bergen</i> ²²⁹ , vedtatt av bystyret 29.03.2023.
Bergen verdsetter og styrker vi naturen slik at den kan lagre karbon og håndtere effektene av klimaendringene. I 2030 har vi løsninger som ganger både naturen og klimaet. ²³⁰	<i>Grønn strategi</i> ²³¹ , vedtatt av bystyret 25.01.2023.
Fremmede arter	
Hindre eller redusere negative konsekvenser av fremmede arter på naturmangfoldet i Bergen kommune. ²³²	Strategiplan mot fremmede skadelige arter, vedtatt av bystyret 19. november 2014. ²³³
Bytrær	
Bytrær skal ivaretas der hvor de har en verdi Trær skal gis tilstrekkelig areal og gode vekstvilkår	Strategiplan for bytrær i Bergen ²³⁴ , vedtatt av bystyret 20.06.2018.

²²⁷ Mål og satsninger for arealnøytralitet står beskrevet i rapportens første del

²²⁸ I Naturstrategien presiseres det at hovedmålet reflekterer at Bergens natur har egenverdi, samt kommunens ansvar for å forvalte og styrke naturen. Det står videre at å sikre dyr og planter gode levekår, må trusler som arealendring, forurensning, klimaendring og bruk tas hånd om.

²²⁹ Naturstrategi for Bergen legger føringer for hvordan kommunen skal bevare, utvikle, forvalte og sette verdi på naturarealene i kommunen.

²³⁰ Under dette blir det i Grønn strategi presisert at «Vi tar vare på og styrker naturen i møte med klimaendringene».

²³¹ Grønn strategi er Bergens klimastrategi og tar for seg hvordan kommunen kan forberede seg på klimaendringer og utslippskutt. Arealforvaltning er en stor del av dette.

²³² Delmål: Klargjøre utfordringene knyttet til fremmede arter i Bergen kommune; Utvikle strategier for arbeidet med fremmede arter i kommunen; Klargjøre ansvarsforholdene internt i kommunen omkring forvaltningsutfordringene knyttet til fremmede arter; Øke bevissthetsnivået og kunnskapsgrunnlaget omkring temaet fremmede arter.

²³³ Bergen kommune. [Strategiplan for fremmede skadelige arter i Bergen kommune](#). Vedtatt i 2014.

²³⁴ Strategiplanen for bytrær er første del av en todelt forvaltningsplan for bytrær i Bergen. Overordnet visjon er at bytrær skal ha en betydelig plass i bybildet.

Byfjell

UTBREDELSE: I 2050 er byfjellenes nåværende, faktiske utbredelse opprettholdt.

Forvaltningsplaner byfjell (2000 - 2016)^{235,236}

VERN: I 2050 har de deler av byfjellene som i dag er frie for vesentlige tekniske inngrep beholdt sin urørte karakter.

BRUK: I 2050 er de deler av byfjellene som i dag er noe påvirket av tekniske inngrep og stor friluftsg og idrettsaktivitet i noe større grad tilrettelagt for ikke-motoriserte friluftsg og idrettsaktiviteter

Vassdrag

Bergen kommune skal verne om og eventuelt tilbakeføre vassdrag og våtmark til naturlig tilstand der forholdene ligger til rette for det (Mål 1.5)

[Forvaltningsplaner for vassdrag](#), vedtatt i bystyret 26.03.07

Bergen kommune skal aktivt informere om verdier og interesser knyttet til vassdrag, og gjøre kunnskap om vassdragene tilgjengelig for politikere, administrasjon, skoleverk og allmennhet (Mål 2.1)

Bergen kommune skal organisere sin virksomhet slik at verdier og interesser knyttet til vassdragene ivartas og utvikles, bl. a i tråd med målsettingene i EUs vanndirektiv og andre internasjonale avtaler (Mål 3.1)

Naturstrategien

Naturstrategien (vedtatt av bystyret i 2023) er kommunens viktigste dokument for å gi Bergen felles grunnlag og retning i arbeidet med å styrke naturens plass i kommunen. Strategien inneholder målsetninger for naturmangfold og rekreasjon. Videre legger strategien føringer for hvordan kommunen skal forvalte, tilrettelegge, reetablere og drifte naturarealer i kommunen for å nå kommunens målsettinger. [Naturstrategi for Bergen kommune](#)

Grønn strategi

Grønn strategi (vedtatt av bystyret i 2023) er i hovedsak en plan for kommunens arbeid med klima, men inneholder også mål for natur. Strategien fremhever samspillet mellom natur og klima, og naturens betydning ved at naturen tar opp og lagrer karbon, og at naturen kan beskytte mennesker og bygninger mot klimaendringer og ekstremvær. Strategien har også et mål om at naturbaserte løsninger skal prioriteres. [Grønn strategi for Bergen kommune](#)

I mai 2025 vedtok bystyret en ny temaplan for natur og miljø og klima.²³⁷ Det blir opplyst i intervju at temaplanen innebærer en sammenslåing av flere nåværende planer, inkludert Naturstrategien og Grønn strategi. Planen har forventet ferdigstilling våren 2027.

²³⁵ Bergen kommune. [Slik forvaltes byfjellene](#). Sist oppdatert 21.09.2020.

²³⁶ Bergen kommune. [Sentrale byfjell \(2000\)](#), [Bruksplan for Fløyenområdet \(2003\)](#), [Byfjell vest \(2005\)](#), [Byfjell sør \(2011\)](#), [Byfjell nord \(2016\)](#)

²³⁷ Bergen bystyre behandlet saken i [møtet 27.05.2025 sak 161/25](#)

9.3.2 Operasjonalisering av Naturstrategien

Bystyret vedtok i 2019 at byrådet skulle utarbeide en kommunal strategi og handlingsplan for naturmangfold.²³⁸ *Naturstrategi for Bergen*²³⁹ ble vedtatt av bystyret 29.03.2023.

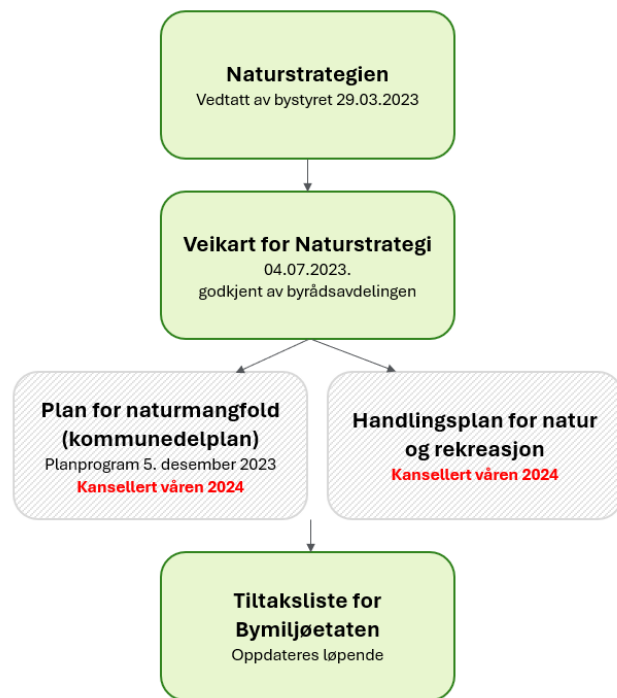
For å operasjonalisere og følge opp Naturstrategien ble det utviklet et *Veikart for Naturstrategi*. Det ble også igangsatt arbeid med en Plan for naturmangfold og en Handlingsplan for natur og rekreasjon, som begge ble kansellert våren 2024. Handlingsplanen er erstattet av en intern tiltaksliste for natur og rekreasjon.

Figuren ved siden av illustrerer dokumentene som skulle følge opp Naturstrategien, inkludert planene som ble kansellert. Disse er også nærmere beskrevet nedenfor.

Det var intensjonen at Plan for naturmangfold og Handlingsplan for natur og rekreasjon skulle behandles politisk. Verken *Veikart for Naturstrategi* eller tiltakslisten er behandlet politisk, men anses som interne arbeidsdokumenter for Bymiljøetaten.

Det fremgår av intervjuer at eierskapet til og oppfølging av Naturstrategien i dag er plassert hos Bymiljøetaten. Dette innebærer at Bymiljøetaten har ansvar for oppfølging av en rekke av tiltakene, samt å gi informasjon om strategien til relevante enheter.

Selv om Bymiljøetaten regnes som «eier» av Naturstrategien, vises det til at alle enheter i kommunen har ansvar for å følge opp strategien da den er vedtatt av bystyret og skal legges føringer for planer og tiltak i kommunen. For Plan- og bygningsetaten følges Naturstrategien primært opp ved at mål i strategien legges til grunn som én av flere hensyn ved behandling av arealplaner. Bymiljøetaten legger også Naturstrategien til grunn når etaten gir høringsinnspill i plan- og bygge/dispensasjonssaker, for eksempel ved anbefaling om bruk av blågrønn faktor.



Figur 7: Oversikt over prosess for oppfølging av Naturstrategien.

²³⁸ «Bystyret ber byrådet igangsette arbeidet med en kommunal strategi og handlingsplan for naturmangfold, i tråd med saksfremstillingen i interpellasjon nr. 28/2019. Strategien bør blant annet omhandle utviklingen og bruken av det kommunale arealregnskapet.» [Sak 28/19 \(19.06.2019\)](#).

²³⁹ Naturstrategi for Bergen legger føringer for hvordan kommunen skal bevare, utvikle, forvalte og sette verdi på naturarealene i kommunen.

Veikart for Naturstrategi

Veikart for Naturstrategi ble utviklet av Bymiljøetaten på oppdrag fra byrådsavdelingen i 2023 og er et overordnet handlingsprogram for oppfølging og operasjonalisering av Naturstrategien.²⁴⁰ Veikartet fremhever utredninger, planer og verktøy som er nødvendige for å nå målene i Naturstrategien. Dokumentet fungerer som et internt arbeidsdokument i Bymiljøetaten. Byrådsavdeling for byutvikling har godkjent veikartet og opplyser at dokumentet fremdeles er retningsgivende for arbeidet med Naturstrategien.

Kommunedelplan for naturmangfold og Handlingsplan for natur og rekreasjon (kansellert)

Bymiljøetaten fikk i 2023 i oppdrag fra Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling om å utarbeide to planer som var omtalt i veikartet og som skulle følge opp Naturstrategien:

- *Plan for naturmangfold* ble bestilt av byrådsavdelingen i juni 2023,²⁴¹ og skulle utformes som en tematisk kommunedelplan for naturmangfold etter plan- og bygningsloven. Planen skulle følge opp Naturstrategiens strategier og satsinger, og bidra til å øke kunnskapsgrunnlaget om naturmangfoldet.²⁴² Bymiljøetaten leverte fagnotat med forslag til planprogram for kommunedelplan for naturmangfold i desember 2023.²⁴³
- *Handlingsplan for natur og rekreasjon* ble bestilt av byrådsavdelingen i juli 2023, og skulle konkretisere og prioritere hvilke tiltak Bymiljøetaten måtte iverksette for å oppnå Naturstrategien. Handlingsplanen skulle hovedsakelig inneholde fysiske tiltak knyttet til natur og rekreasjon, og skulle ligge til grunn for innspill til handlings- og økonomiplanen (HØP). I forbindelse med planen skulle Bymiljøetaten også videreutvikle indikatorer for å måle fremgang på målene i Naturstrategien.²⁴⁴ Bymiljøetaten leverte 25. september 2023 et eget fagnotat til oppstart av planarbeidet.²⁴⁵

Arbeidet med både Kommunedelplan for naturmangfold og Handlingsplan for natur og rekreasjon ble stanset våren 2024 etter instruks fra byrådsavdelingen.²⁴⁶

²⁴⁰ Veikartet for Naturstrategi ble først bestilt gjennom årsoppdraget til Bymiljøetaten i 2023. se også Brev fra Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling til Bymiljøetaten: *Veikart for Naturstrategi*. 04.07.2023.

²⁴¹ Brev fra Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling til Bymiljøetaten 29. juni 2023. Bestillingen er en oppfølging av årsoppdraget til Bymiljøetaten for 2023, der det fremgår at planen skulle startes opp.

²⁴² Det ble som alternativ også vurdert om handlingsplanen skulle være en temaplan i henhold til Bergen kommunes system for samfunnsplanlegging. Byrådsavdelingen besluttet imidlertid at planen skulle være en tematisk kommunedelplan etter plan- og bygningsloven. Dette ble begrunnet med at Miljødirektoratet og Statsforvalter har gitt føringer om at kommuner bør utarbeide tematiske kommunedelplaner etter plan- og bygningsloven for tema naturmangfold. En kommunedelplan skal følge saksgangen til planer etter plan- og bygningsloven, og ha planprogram som skal på høring og fastsettes politisk.

²⁴³ *Fagnotat med forslag til planprogram og vedtak om oppstart av Kommunedelplan for Naturmangfold*. Brev fra Bymiljøetaten til byrådsavdeling for byutvikling 5. desember 2023.

²⁴⁴ Planen skulle både gjelde fysiske tiltak som er klare til prosjektering og gjennomføring, og utredning/planlegging/regulering av prosjekt i tidligere fase. Naturrestaureringsprosjekt skulle også være en del av planen. Bymiljøetaten forventet å levere høringsframlegg og fagnotat til byrådsavdelinga for førstegangsbehandling høsten 2024. *Bestilling - Handlingsplan for natur og rekreasjon*. Brev fra Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling til Bymiljøetaten 27. juli 2023. Bestillingen er en oppfølging av årsoppdraget til Bymiljøetaten for 2023, der det fremgår at handlingsplanen skulle startes opp.

²⁴⁵ Brev fra Bymiljøetaten til Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling *Handlingsplan for natur og rekreasjon - Fagnotat til oppstart av planarbeid*. 25. september 2023.

²⁴⁶ I møte 28.05.2024 ble det avholdt et møte mellom Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling og Bymiljøetaten. Det fremgår av møtereferat at det var besluttet å ikke starte planarbeid for *Handlingsplan for natur og rekreasjon* og *Kommunedelplan for Naturmangfold*. Det ble i møtet vurdert hvilke oppgaver man ser behov for, hvilke som løses gjennom andre arbeider og hvilke som kan vente.

Handlingsplan for natur og rekreasjon ble i stedet erstattet av en intern tiltaksliste i Bymiljøetaten (se neste kapittel).

I intervjuer med ledere i Byrådsavdeling for byutvikling og Bymiljøetaten går det frem at kanselleringen av planene for natur trolig skyldtes både et politisk ønske om å redusere mengden planer, og at nåværende byråd ikke har hatt et ønske om å forplikte seg til en detaljert oppfølging av Naturstrategien, basert på signalene som er gitt i Klosterhagen-erklæringen.

Det fremgår i intervju at Bymiljøetaten fikk godkjent fortsatt arbeid med kartlegging av økologiske funksjonsområder og kartlegging av viktige naturtyper av byrådsavdelingen, noe som opprinnelig skulle være del av arbeid med kommunedelplanen.

Tiltaksliste for naturmangfold og rekreasjon (Bymiljøetaten)

I stedet for en formell handlingsplan som vedtas politisk, har Bymiljøetaten utviklet en intern tiltaksliste for oppfølging av Naturstrategien. Tiltakslisten fungerer som et arbeidsverktøy for å prioritere prosjekter med utgangspunkt i Naturstrategien og fremme investeringsinnspill i kommunens budsjettprosess.

Tiltakslisten inneholder:

- Gjennomføringstiltak: Tiltak som er modne for skisseprosjekt, forprosjekt, prosjektering eller gjennomføring
- Utredningstiltak: Tiltak hvor det er behov for utredning før tiltakene konkretiseres, samt kartlegginger for å skaffe mer kunnskap om tilstand og utfordringer

På tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen forelå det et utkast til tiltaksliste. Det blir opplyst at tiltakslisten skal presenteres for byrådsavdelingen i løpet av høsten 2025.

Tabellen på neste side gir oversikt over større investeringsprosjekter knyttet til å styrke og bevare natur og biologisk mangfold. Listen viser til både ferdigstilte og pågående prosjekter.²⁴⁷

²⁴⁷ For nærmere om Renere Havn, se kapittel 6.

Tabell 13: Eksempler på større investeringsprosjekter knyttet til å styrke og bevare natur og biologisk mangfold

Prosjekt	Tiltak
Ferdigstilte prosjekter (år for ferdigstillelse)	
Renere havn Puddefjorden (2018)	Rydding av sjøbunnen for skrot og avfall, mudring og etablering av ny sjøbunn.
Renere havn Store Lungegårdsvann (2024)	Rydding av sjøbunnen for skrot og avfall, mudring og etablering av ny sjøbunn.
Lynghaugparken (2022)	Bekkeåpning og restaurering av ca. 150 meter bekk som lå i en underjordisk dreneringskanal. Naturbaserte utformingen med underlag og oppbygging av bekk, kantvegetasjon og tilpasning til fiskeøkologi.
Arna bydelspark (2022)	Restaurering av våtmark med åpne vannspeil som gir levested for ender og andre vadefugler.
Haukåsvassdraget – Overvannstiltak Bergen Travpark (2023)	Etablering av ny overvannsløsning som skiller rent vann fra det forurensa overvannet i travparken for å sikre en levedyktig bestand av elvemuslinger i Haukåsvassdraget.
Barnas byrom: Brønndalen	Området har fått en universelt utformet samlingsplass for lek og opphold. Prosjektet tok utgangspunkt i friområdets naturlige kvaliteter, og uten bruk av syntetisk fallunderlag. ²⁴⁸
Pågående prosjekter (status)	
Barnas byrom: Rollandsparken (prosjektutvikling)	Klimatilpasningstiltak og naturrestaureringsprosjekt som styrker parkanleggets bidrag til både karbonlagring, lokal overvannshåndtering, fordrøyning og biologisk mangfold i Åsane.
Møllendal elvepark (forberedelser til entreprisedanskaftelse)	Elven skal restaureres for å gi gode vilkår for biologisk mangfold. Det skal etableres en park, et torg og universelt utformede gangeveier langs elven.
Storavatnet park og friluftsområde (oppstart)	Det skal bygges et nytt park- og friluftsområdet nord i Storavatnet som følge av overskuddsmassene fra byggingen av Sotrasambandet, som fylles i vannet. Det nye landarealet skal brukes til offentlig samferdselsareal og offentlig grønnstruktur/friområder.
Renere havn Vågen (prosjektutvikling)	Rydding av sjøbunnen for skrot og avfall, mudring og etablering av ny sjøbunn.

²⁴⁸ Bergen kommune: [Nytt liv i Brønndalen med møteplass og klatreløype](#).

Utfordringer i oppfølging av Naturstrategien

Ledere i Byrådsavdeling for byutvikling og Bymiljøetaten trekker frem at det er utfordrende å sikre en systematisk oppfølging av Naturstrategien, når det ikke foreligger en politisk vedtatt handlingsplan. Det vises til at tiltakslisten for Bymiljøetaten er generelt mindre forpliktende sammenlignet med hva en politisk vedtatt plan ville vært.

Bymiljøetaten påpeker i forbindelse med forvaltningsrevisjonen at planer som blir vedtatt politisk skal rapporteres på, tiltakene skal gjennomføres, og det sikres en bedre forankring for finansiering av tiltakene. Tiltakslistene og veikart som ikke er politisk behandlet blir mer som et kunnskapsgrunnlag å regne og det rapporteres ikke videre opp i systemet på oppfølging av disse. Etaten er ikke forpliktet til å gjennomføre disse tiltakene, og det blir i utgangspunktet opp til etaten selv hvilke av tiltakene etaten ønsker å spille inn til handlings- og økonomiplanen. Disse tiltakene må vurderes opp mot andre tiltak som kan ha andre føringer enn Naturstrategien.

Bymiljøetaten erfarer at det i dag er enklere å få gjennomslag for prosjekter knyttet til rekreasjon, enn prosjekter som knytter seg til bevaring og styrking av natur. Det vises til at det ville vært mer synlig at det er flere prosjekter knyttet til rekreasjon enn natur dersom det hadde foreligget en handlingsplan med en politisk oppfølging.

9.3.3 Rapportering på Naturstrategien og mål for naturmangfold

I samme sak som bystyret vedtok *Naturstrategi for Bergen*, vedtok bystyret at byrådet skulle rapportere til bystyret på måloppnåelsen knyttet til indikatorene omtalt i Naturstrategien.²⁴⁹ På tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen var det ikke lagt opp til en systematisk rapportering på oppnåelse av mål for natur og naturmangfold i Naturstrategien.

Det opplyses i intervju at det heller ikke er utarbeidet målbare indikatorer for å vurdere i hvilken grad kommunen vil nå målene. Det er definert overordnede indikatorer i Naturstrategien, men det vises til at disse må konkretiseres. Dette skulle gjøres i forbindelse med handlingsplanen for natur og rekreasjon, men ble ikke fullført da planen ble stanset. Det er ikke planlagt noen egen rapportering på Naturstrategien, og det rapporteres heller ikke på mål for natur og naturmangfold i kommunens årsrapport.²⁵⁰ Ledere i byrådsavdelingen og Bymiljøetaten viser til at bakgrunnen er at Byrådet ikke har natur som satsing, og at det i dag ikke er et politisk ønske om rapportering på mål for natur i strategien.

En konsekvens av dette er at kommunen ikke har etablert mål- og resultatstyring for oppfølging av målene som er satt for natur og naturmangfold i Naturstrategien. Dette bekreftes av ledere i Byrådsavdeling for byutvikling og Bymiljøetaten. I stedet regnes Naturstrategien av byrådsavdelingen som et dokument som gir en overordnet retning for kommunens arbeid med natur og naturmangfold, og ikke som en strategi som er gjenstand for oppfølging.

²⁴⁹ Bergen bystyre behandlet saken i møtet 29.03.2023 [sak 82/23](#)

²⁵⁰ Bergen kommune. Revidert budsjett 2025. [10C-Naturforvaltning og parkdrift](#). Vedtatt 18. juni 2025.

Ledere viser i intervju til at fravær av rapportering gjør at det er vanskelig å vite om kommunen jobber i riktig retning eller beveger seg mot å nå strategiske mål, og om tiltakene som gjennomføres faktisk bidrar til å nå målene i strategien.

Det opplyses i intervju at Bymiljøetaten arbeider med å videreutvikle indikatorer og knytte dem opp mot tiltakene i etatens interne tiltaksliste.²⁵¹ Rapportering på Naturstrategien vil dermed skje på tiltakene, ikke på strategien som helhet.

9.3.4 Vurdering og prioritering av tiltak i Bymiljøetaten

Bymiljøetaten har utviklet rutiner for å prioritere mellom ulike tiltak knyttet til natur og naturmangfold. Tabellen nedenfor gir oversikt over de ulike rutinene og verktøyene som er utviklet for dette.

Tabell 14: Rutiner og verktøy for å prioritere mellom ulike tiltak knyttet til natur og rekreasjon (Bymiljøetaten)

Rutine og veiledere	Beskrivelse av innhold
Kunnskapsgrunnlag og behovsvurdering	Gir en oversikt over tilgjengelig kunnskap og identifiserer kunnskapshull knyttet til muligheten for å nå målene i Naturstrategien. Denne vurderingen danner grunnlaget for å avgjøre hvor og hvilke tiltak som er nødvendige.
Metodebeskrivelse for GIS-analyser	Beskriver bruk av geografiske informasjonssystemer (GIS) for å samle stedfestet informasjon, som for eksempel områder med høy naturverdi og områder som er spesielt utsatt for belastning i kommunen.
Veileder for vurdering av tiltak	Forklarer hvordan tiltakene på listen for natur og rekreasjon skal vurderes ut fra fastsatte kriterier, for å sikre en systematisk og ensartet vurdering.
Veileder for modenhetsvurdering	Beskriver hvordan man vurderer hvor «modne» tiltakene er, det vil si hvor klare de er for gjennomføring. Dette gir grunnlag for å vurdere når tiltak realistisk kan iverksettes, basert på tilgjengelig kapasitet og finansiering.
Vurdering og prioritering av tiltak	Dokumenterer de konkrete vurderingene som er gjort av de ulike tiltakene, inkludert prioritering basert på relevans, effekt og gjennomførbarhet.
Vurdering av indikatorer	Forklarer og begrunner hvilke indikatorer fra Naturstrategien som videreføres til tiltakslisten, for å kunne måle og følge opp måloppnåelse.

²⁵¹ Vedlegg *Vurdering av indikatorer i Naturstrategien* redegjør for hvordan samtlige indikatorer i Naturstrategien er vurdert i forhold til tiltakslisten, og anbefalinger for hvordan øvrige indikatorer kan følges opp. Indikatorer i Naturstrategien som kan måles med bakgrunn i tiltak listes opp nedenfor.

Bymiljøetaten har utviklet *Veileder for vurdering av tiltak* for å prioritere mellom tiltak, der tiltak vurderes og poengsettes i ulike steg. Tiltakene sorteres først etter relevante kriterier som type, geografi, omfang eller aktivitet, før de vurderes opp mot om de støtter minst én strategi i *Naturstrategi for Bergen*. Disse tiltakene vurderes videre opp mot andre til kommunale og strategiske føringer. Deretter vurderes behovet for tiltak innen enkeltområder, med særlig vekt på naturverdier under press, områdesatsing og klimatilpasning. Til slutt vurderes tiltakene ut fra tilgjengelig kunnskap om naturmangfold, med kriterier som naturverdi, naturrestaurering, blågrønne korridorer og klimatilpasning.

I intervju opplyses det at prioriteringen i tiltakslisten gjøres i samarbeid mellom de ulike avdelingene i Bymiljøetaten. Større prosjekter og budsjettposter konkretiseres i Handlings- og økonomiplanen, og vedtas politisk som del av budsjettprosessen.

Gjennomføringsavdelingen har ansvar for gjennomføring av etatens investeringsprosjekter, med noen mindre unntak. Leder i Gjennomføringsavdelingen opplyser i intervju at tiltakslisten og metodikken for vurdering av modenhet og prioritering av tiltak, har gitt bedre systematikk i planleggingen og styringen av aktiviteter enn tidligere. Tiltakslisten bidrar til økt forutsigbarhet ved at den brukes til å prioritere prosjekter som skal spilles inn i handlings- og økonomiplanprosessen, og styrer dermed også utviklingen av avdelingens kompetanse.

9.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har etablert overordnede mål, strategier og føringer for arbeidet med å styrke og bevare natur og biologisk mangfold. Bymiljøetaten har videre etablert system for å kartlegge behov og prioritere tiltak knyttet til natur og biologisk mangfold internt i etaten.

Undersøkelsen viser at kommunen ikke har etablert en systematisk oppfølging av målene i Naturstrategien. Det er ikke utarbeidet en helhetlig plan for hvordan Naturstrategien skal følges opp på tvers av kommunen. Dette til tross for at det er vedtatt i bystyret at kommunen skulle utarbeide en handlingsplan for naturmangfold.²⁵² Det er heller ikke utarbeidet tydelige indikatorer for å måle og rapportere på fremdrift mot målene i Naturstrategien. Manglende etablering av indikatorer og rapportering innebærer at kommunens ledelse ikke har nødvendig informasjon for å kunne følge opp, evaluere og justere kommunens innsats for å nå målene. Deloitte vil også bemerke at kommunen ikke har fulgt opp bystyrets vedtak om at byrådet skulle rapportere til bystyret på måloppnåelsen knyttet til indikatorene i Naturstrategien.²⁵³ Etter Deloitte vurdering er oppfølgingen av Naturstrategien ikke i tråd med kommunens rammeverk for virksomhetsstyring, der det er angitt at virksomhetsstyringen skal baseres på styringsprinsippet mål- og resultatstyring.

²⁵² I møte 19.06.2019, sak 28/19, fattet bystyret følgende vedtak: «Bystyret ber byrådet igangsette arbeidet med en kommunal strategi og handlingsplan for naturmangfold, i tråd med saksfremstillingen i interpellasjon nr. 28/2019. Strategien bør blant annet omhandle utviklingen og bruken av det kommunale arealregnskapet.»

²⁵³ I møte 29.03.2023, sak 82/23, vedtok Bystyret *Naturstrategi for Bergen*. I den forbindelse ble det fattet følgende vedtak: «Bystyret ber byrådet rapportere til bystyret på måloppnåelsen knyttet til indikatorene omtalt i Naturstrategien.»

Deloitte registrerer at oppfølging av Naturstrategien primært skjer internt i Bymiljøetaten. Deloitte vurderer det som positivt at Bymiljøetaten har utarbeidet en intern tiltaksliste for å følge opp Naturstrategien, og har etablert en strukturert prosess for prioritering og gjennomføring av naturtiltak som etaten har ansvar for. Deloitte vil likevel påpeke at den interne tiltakslisten i Bymiljøetaten ikke utgjør en helhetlig handlingsplan som sikrer koordinert innsats på tvers av kommunens enheter for å følge opp målene i Naturstrategien. Plan- og bygningsetaten, som spiller en nøkkelrolle for å ivareta natur gjennom arealplanlegging, har ikke spesifikke mål eller tiltak etaten skal følge opp og rapportere på i henhold til Naturstrategien. Uten en helhetlig plan for hvordan de ulike etatene i kommunen skal følge opp og rapportere på målene i Naturstrategien, mener Deloitte at det både er en forhøyet risiko for at de overordnede målene nås, og uklart i hvilken grad målene blir nådd.

10 Styrke, bevare og restaurere natur

10.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstillinger:

- *Er det etablert rutiner og praksis som sikrer at kommunen ivaretar sitt ansvar og sine oppgaver knyttet til å styrke og restaurere natur, i henhold til kommunens Naturstrategi og relevante handlingsplaner? Herunder rutiner og praksis for å:*
 - *gjenopprette og restaurere naturområder*
 - *bevare truede arter og fjerne fremmede arter som truer lokale økosystemer*²⁵⁴
 - *sikre balansert ferdsel og unngå slitasje på naturen*

10.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i naturmangfoldloven, nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapittelet:

Kommunen skal:

- Legge til grunn prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 som retningslinjer i forvaltningen. Kommunen skal blant annet sikre at beslutninger:
 - Bygger på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologisk tilstand, samt effekten av påvirkningen (§ 8, *kunnskapsgrunnlaget*).²⁵⁵
 - Unngår mulig vesentlig skade på naturmangfoldet (§ 9, *føre-var-prinsippet*)²⁵⁶
 - Baseres på en helhetlig vurdering av belastningen for økosystemer (§ 10, *økosystemtilnærming og samlet belastning*).
- Opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer (§ 4) og forvaltningsmål for arter (§ 5) etter naturmangfoldloven § 6.
- Tilrettelegge for at økosystemene forberedes og tilpasses til et klima i endring gjennom kommunens planlegging og enkeltvedtak, jf. statlige planretningslinjer for klima og energi, punkt 3.

²⁵⁴ I hht. bl.a. Strategiplan mot fremmede skadelige arter (2014) og Regional vassforvaltningsplan for Vestland vassregion 2022–2027.

²⁵⁵ Dette inkluderer å undersøke naturens tilstand og effekter beslutninger kan ha på naturmangfoldet (Veileder for naturmangfoldloven kapittel 2).

²⁵⁶ Føre-var-prinsippet (§ 9) tilsier at usikkerhet bør føre til at man tar vare på flere bestander knyttet til forskjellige leveområder, for å ha en tilstrekkelig sikkerhetsmargin, jf. Ot.prp. s. 376.

- Etterleve krav til forskrift om bærekraftig skogbruk i skog eid av kommunen, herunder se til at det blir tatt nødvendige hensyn til biologisk mangfold ved gjennomføring av skogbrukstiltak (§ 3).²⁵⁷
- Legge den regionale vassforvaltningsplanen²⁵⁸ til grunn for kommunens planlegging og virksomhet, jf. vannforskriften § 29 og plan- og bygningsloven § 8-2.

Kommunen bør:

- Legge bærekraftsmålene, nasjonale klima- og miljømål til grunn for den overordnede samfunns- og arealplanleggingen (jf. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, 2023-2027, pkt 1.). Herunder følgende nasjonale klima- og miljømål:
 - Miljømål 1.1: Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester.
 - Miljømål 1.2: Ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres.
- Vurdere bevaring og restaurering av naturområder, eller etablering av naturbaserte løsninger, for å tilpasse samfunnet klimaendringene (Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, pkt. 5).
- Ha en samordnet forvaltning av vannressurser som sikrer beskyttelse og gjenoppretting av vannforekomstene, som elver, innsjøer, grunnvann og kystvann.²⁵⁹

10.3 Datagrunnlag

I dette kapittelet beskrives kommunens tiltak knyttet til bevaring og restaurering av natur, truede arter, fremmede arter, og arbeidet med å sikre balansert ferdsel.²⁶⁰

Kommunen ved Bymiljøetaten har etablert og utredet flere ulike tiltak for å bevare og restaurere natur, inkludert kartlegging av truede arter. Kommunen har også gjennomført noen konkrete tiltak for fjerning av fremmede arter, og for å sikre balansert ferdsel. Kommunen mangler imidlertid både kunnskapsgrunnlag og tiltak for å bevare naturmangfold innen blant annet skog og marine områder.

10.3.1 Tiltak for å bevare og restaurere natur

Restaurering er tiltak som gjenoppretter og forbedrer tilstanden i forringet natur. Restaureringstiltak kan bidra til å stoppe tapet av naturmangfold, begrense klimagassutslipp fra forringet natur og bidra til å håndtere virkninger av klimaendringer.²⁶¹

²⁵⁷ Lovdata. [Forskrift om bærekraftig skogbruk](#). Ikrafttredelse 01.07.2006

²⁵⁸ Vestland vassregion. [Regional plan for vassforvaltning for Vestland vassregion 2022–2027](#). Godkjent 31.10.2022

²⁵⁹ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023 - 2027](#)

²⁶⁰ Flere av tiltakene vil bidra til flere formål. For eksempel er reduksjon av fremmede arter en del av kommunens arbeid med å restaurere natur, både fordi fremmede arter gjør at naturen er forringet, og at fjerning av fremmede arter gjør at naturen får en bedre tilstand.

²⁶¹ Klima- og miljødepartementet. Melding til Stortinget. [Meld. St. 35 \(2023–2024\)](#). Bærekraftig bruk og bevaring av natur. Norsk handlingsplan for naturmangfold. (Naturmeldingen)

Bergen kommune gjennomfører flere tiltak med formål om å gjenopprette og restaurere natur. Det er også foreslått flere restaureringsprosjekter i tiltaksplanen, blant annet restaurering av vassdrag som utgjør en stor del av naturmangfoldstiltakene. Eksempler på forslag til restaureringstiltak er:

- Rollandsparken – Opprusting og restaurering
- Tiltakspakke for Sælenvassdraget
- Møllendal elve- og strandpark
- Kartlegge naturområder som kan egnes for naturrestaurering

Bymiljøetaten foreslår også restaurering av Haukåsmyrane og av kystlynghei, som nevnes under truede arter.

Eksempel på tiltak: Restaurering av furuskog ved fjerning av hemlokk

Bergen kommune fikk i 2024 bevilget midler fra Miljødirektoratet til restaurering av furuskog ved fjerning av hemlokk. Prosjektets sluttrapport konkluderer med at tiltaket ble gjennomført som planlagt og at målet om å hindre videre spredning av hemlokk i tiltaksområdet og omkringliggende arealer i all hovedsak ble oppnådd

[Restaurering av furuskog ved fjerning av hemlokk - Miljødirektoratet](#)

I intervju trekkes det frem at kommunen særlig mangler ressurser med marin kompetanse som kan følge opp kartleggingsbehov og Naturstrategiens mål knyttet til det marine miljøet.²⁶² Intervjuede i Bymiljøetaten opplyser at dette begrenser kommunens evne til å jobbe systematisk og langsiktig med forvaltning av sjøområdene og utgjør en risiko for arbeidet med den helhetlige naturforvaltningen langs sjøfronten. Ledere i Bymiljøetaten peker på viktigheten av å sikre at arbeid knyttet til marin forvaltning drives fremover, både for å identifisere kunnskapsbehov og for å sikre at det marine miljøet blir ivaretatt på en god måte.

I Bymiljøetatens tiltaksliste for oppfølging av Naturstrategien (utkast), foreslår Bymiljøetaten å gjennomføre et prosjekt for å kartlegge naturområder som kan egnes for naturrestaurering, med formål om å styrke naturmangfoldet i kommunen. Det er blant annet identifisert behov for mer kunnskap/supplerende kunnskap om naturmangfold i sjø.

²⁶² Strategiens mål om naturmangfold følger blant annet opp FNs bærekraftsmål nummer 14, Livet på land, om å ha gode levekår for dyrene og plantene som hører til her.

Restaureringsprosjektet Renere Havn

Bergen kommune har gjennomført og gjennomfører flere store restaureringsprosjekter gjennom prosjekt Renere Havn Bergen.²⁶³ Prosjektet involverer en bred prosjektgruppe med representanter fra ulike etater.²⁶⁴ Målet er en ren, ny sjøbunn i indre byfjord. Sjøbunnen her er sterkt forurensset av miljøgifter og tungmetaller, og må ryddes for å begrense spredning til mennesker og miljø. Renere Havn Bergen består av tre delområder: Puddefjorden, Store Lungegårdsvannet og Vågen, hvor de to første ble ferdig i henholdsvis 2018 og 2024. I Vågen er sjøbunnen fortsatt forurensset, med blant annet kvikksølv og PCB som utgjør stor risiko for miljø og helse. Det blir opplyst at prosjektet har utfordringer med fremdrift grunnet lang saksbehandlingstid hos kulturmyndigheter.

Opprinnelig var det forventet at naturen i havnene skulle reetablere seg selv etter tildekking av sjøbunnen, noe som har vist seg å fungere godt i områder som Puddefjorden. Leder for prosjekt Renere Havn forteller i intervju at kommunen på tidspunktet for forvaltningsrevisjonen ikke har en helhetlig plan for å reetablere natur i havnene der det er gjennomført prosjekter, men at prosjektet nå har fått økte ambisjoner og arbeider for at reetablering innlemmes i driften av havnene. Prosjektet har blant annet søkt Plan- og bygningsetaten om å sette ut kunstig rev for fisk og hummer i samarbeid med private organisasjoner. Det er utenfor Renere Havns mandat å evaluere behovet for en slik helhetlig plan for marin natur i havnen, men prosjektleder forteller at en slik plan helt klart vil kunne ha en positiv effekt på det marine økosystemet i byfjordens havnebasseng.

Tiltak for å forbedre tilstanden i kommunens vassdrag

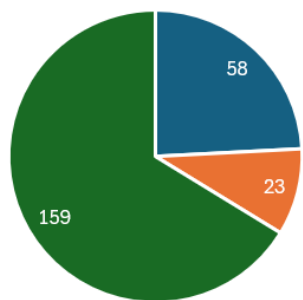
Bergen kommune har ansvar for å bidra inn i det regionale arbeidet med vannforvaltning. I Vestland fylkeskommunens plan *Regional plan for vassforvaltning for Vestland vassregion* er det satt et mål om å oppnå god økologisk og kjemisk status i vassdrag innen utgangen av 2027.

Om lag to tredjedeler av kommunens vannforekomster tilfredsstiller ikke kravene i vannforskriften. Se figurer på neste side.

²⁶³ Prosjektet har opphav i et krav fra Statens forurensningstilsyn (nå Miljødirektoratet) i 2001, hvor Bergen havn var en av 11 havner som fikk pålegg om å rydde opp i forurensningen i sjøbunnen. Prosjekt Renere Havn er organisert som et flerårig, tverrsektorielt samarbeid med Bergen kommune som tiltakshaver. Kommunen har siden 2008 hatt ansvar for å sikre fremdrift og koordinere arbeidet. Prosjektet utføres i regi av Bymiljøetaten, med støtte fra Miljødirektoratet.

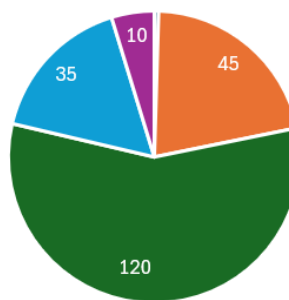
²⁶⁴ Prosjekt Renere Havn Bergen består av prosjektleder (BME), kommunikasjonsrådgiver (BBU), en representant fra Bergen Vann, to fra Bergen Havn AS, 1-2 saksbehandlere/rådgivere Miljødirektoratet, 1-2 saksbehandlere Statsforvalter i Vestland og miljøkonsulenter (COWI). Koordineringsgruppen har flere eksterne parter relevante for samhandling rundt dette tiltaksområdet (Bergens Sjøfartsmuseum, Kystverket, Kai forvalter fra Etat for bygg/eiendom).

Kjemisk tilstand, overflatevann



■ God ■ Dårlig ■ Ikke klassifisert

Økologisk tilstand, overflatevann



■ Svært god ■ God ■ Moderat ■ Dårlig ■ Svært dårlig ■ Ikke klassifisert

Figur 8: Kjemisk tilstand for vannforekomster i Bergen

Figur 9: Økologisk tilstand for elver og innsjøer

Som oppfølging av *Tiltaksprogram for Vestland vassregion 2022–2027* er det 161 tiltak som kommunen skal følge opp i denne perioden.²⁶⁵ 11 er gjennomført og 56 tiltak er pågående. Disse er i stor grad knyttet til avløp og problemkartlegging. 90 prosjekter er foreslått eller under behandling.

Det blir opplyst at det er flere ulike etater som er ansvarlig for de ulike tiltakene, og at de viktigste er Bergen Vann, Bymiljøetaten, Avdeling for landbruk og Plan og bygningsetaten. Bymiljøetaten har ansvar for oppfølging av bekkeåpning og restaureringsprosjekter på kommunal eiendom. I tillegg har Bergen Vann og landbruksavdelingen ansvar for å følge opp tiltak knyttet til forurensning fra henholdsvis avløpssystemet og landbruket.

Bergen kommune har ansvar for å følge opp tiltak som del av det regionale tiltaksprogrammet for Vestland vassregion. Bymiljøetaten opplyser om at det er opprettet et Excel-ark hvor kommunes tiltak er fordelt på ansvarlige etater, for eksempel fordelt på avløpstiltak (Bergen Vann) og landbrukstiltak (avdeling for landbruk). Oversikten er brukt i møter med de respektive etatene, men er ikke lagt inn i saksbehandlingssystem eller lignende. Det opplyses at tiltakene som Bymiljøetaten er ansvarlig for er i stor grad lagt inn i etatens interne tiltaksliste for oppfølging av Naturstrategien.

Kommunens vassdragsforvalter påpeker i intervju at mange prosjekter trolig ikke vil bli gjennomført innen fristen i 2027 og at noen tiltak har fått utsatt frist til 2033. For eksempel når ikke Haukås våtmarkspark fristen i 2027, mens gjenåpning av bekk på Nymark har fått utsatt frist til 2033. Forsinkelsene begrunnes med kommunens økonomiske begrensninger, samt utfordringer med å inngå avtaler med grunneiere. Vassdragsforvalter forteller at Bymiljøetaten jevnlig sender inn søknader til tilskuddsordningene til Miljødirektoratet og Statsforvalter, men ofte får avslag da potten i tilskuddsordningene er begrenset og kommunens restaureringstiltak ofte er kostbare.

²⁶⁵ Listen er tilgjengelig som uttrekk i Vann-nett.no

Det opplyses i intervju at det er flere tilfeller av nyere planer som er i konflikt med kommunens vassdrag, for eksempel store veiprosjekter som E39 Svegatjørn-Rådal og Storasambandet. Her er blir deler av nedbørfeltet fjernet fra vassdrag, små tjern fylt igjen med masser og store mengder stein fylt i innsjøer og sjø. Disse planene blir av og til utarbeidet av kommunen selv, men i de nyeste planprosessene (E39 Nordhordlandstunnelen og E16 Arna-Stanghelle) er det Statens vegvesen selv som har gjennomført planarbeidet.

Kommunen samarbeider også med fylkeskommunen for å kartlegge status på fiskebestander i elver, bekker og spesielt innsjøer. Vassdragsforvalter forklarer at kommunen imidlertid har begrenset detaljkunnskap om insekter og annet naturmangfold på artsnivå, da slik kartlegging er kostbar.

Forvaltning av skog

Naturen i Bergen består av mye skog. Nesten halvparten av arealet som ikke er bebygd er skog, og det meste av dette er produksjonsskog. Sett fra et nasjonalt perspektiv er det mest karakteristiske med naturen i Bergen at det finnes mange arter og naturmiljøer som er tilpasset et vått og mildt kystklima, blant annet den eneste kjente forekomsten i landet av den truede mosen gløsbekkmose og den utvalgte naturtypen kystlynghei.²⁶⁶

Kommunen eier store skogsarealer, totalt ca. 30-40 000 dekar, hvorav omtrent halvparten (15 000 dekar) er areal i sentrale byfjell som lavereliggende områder rundt Fløyen og Ulriken, mens om lag 10 000 dekar er nærnatur, friområder, og restareal, en god del i mer sentrale strøk. Videre er 15 000 dekar kommunale landbrukseiendommer med produksjonsskog. Skog i sentrale byfjell forvaltes av Bergens Skog- og Træplantningsselskap, som også ivaretar friluftsliv.

Forvaltningsavdelingen i Bymiljøetaten ivaretar biologisk mangfold i skog gjennom generell naturforvaltning og i plan- og byggesaker, men har ikke kapasitet eller mandat til å følge opp næringsmessig skogdrift i kommunens egne, produktive skogareal. Tidligere hadde etaten en skogforvalter, men denne stillingen ble kuttet i forbindelse med ansettelsesstopp i kommunen, noe som har påvirket kapasiteten til å administrere kommuneskogene. Det pågår nå en prosess hvor det utredes å overføre ansvaret for forvaltningen av de delene av de kommunale skogene som kan ha en verdi for næringsmessig skogdrift fra Bymiljøetaten til avdeling for landbruk.

Ledere i Forvaltningsavdelingen i Bymiljøetaten opplyser at mangelen på aktiv skogforvaltning gjør at kommunen ikke etterlever skogbrukslovgivningen for egne skogareal. De viser til at det er et potensial for å forbedre naturmangfoldet i kommuneskogene gjennom aktiv skogforvaltning, blant annet ved å plante skog som er bedre tilpasset dagens miljøhensyn og klima. At Bymiljøetaten per i dag ikke har aktiv skogforvaltning, betyr at det ikke gjennomføres hogst eller annen drift som kan være gunstig for biologisk mangfold, for eksempel ved å tilrettelegge for mer variert og flersjiktet skog. Forvaltningsavdelingen har tidligere bidratt til å tilrettelegge for skogdrift som hensyntar naturmangfold og klimatilpasning, og det opplyses om at Forvaltningsavdelingen kunne ha bidratt til økt naturmangfold i skoger dersom en slik

²⁶⁶ Bergen kommune. [Arealregnskap | Bergenskart](#).

rolle og ressurser ble lagt til avdelingen. Det er planlagt at Bymiljøetaten skal gi innspill til skogforvaltningen, dersom denne rollen ikke skal ligge hos etaten.

Kommunen har ingen forvaltningsplan for sine skogområder per nå, men høsten 2023 publiserte Avdeling for landbruk (daværende Etat for landbruk) som skogbruksmyndighet et høringsutkast til en Temaplan for skogbruk i Bergen kommune.²⁶⁷

10.3.2 Kommunens arbeid med truede arter

Kartlegging av truede arter

I 2022 foretok Bergen kommune en kartlegging av kommunens naturmangfold. Utredningen anslår at kommunen har rundt 300 rødlistede arter, og at 50 arter kan ha blitt utryddet i kommunen i løpet av de siste 50 årene.^{268,269} En fjerdedel av de rødlistede artene som ble kartlagt i utredningen hadde tidligere aldri vært påvist i kommunen og det gjenstår sannsynligvis et stort antall rødlistearter som hittil er uoppdaget.²⁷⁰ Blant annet er den kritisk truede fuglearten svarthalespove registrert i kommunen.

Det fremgår av kartleggingsrapporten at *«hvis over 15% av påviste rødlistearter i kommunen er utryddet i nyere tid, så er det all grunn til å rope et høyt varsko i hvordan naturmangfoldet i Bergen blir forvaltet»*.²⁷¹

Rapporten anbefaler at det bør prioriteres høyt å få avklart bedre hvordan status til disse artene er. Listen inkluderer blant annet karplanter, insekter og moser. De fleste er knyttet til kulturlandskapet, men det er også arter i skog, fjell, våtmark og strandsonen. Det blir vist til at mange registreringer er gamle og utdaterte.

Som oppfølging av rapporten, bestilte kommune i 2024 en kartlegging av leveområder for rødlistede arter.²⁷² Informasjonen ble tilgjengeliggjort i kommunens kartsystemer i 2025.²⁷³ I det nye kartet er over 500 leveområder registrert, og ifølge kartet har flere av byfjellene stor verdi for truede arter.²⁷⁴ I tilhørende kartfortelling opplyses det om at selv om kommunen har fått mye ny kunnskap om rødlistede arter i Bergen på kart, er det viktig å merke seg at det ikke har vært ressurser til å kartlegge leveområdene til alle rødlisteartene i kommunen. Blant annet er kunnskapen om leveområder til virvelløse dyr og pattedyr i kommunen mangelfull.²⁷⁵

I utkast til tiltaksliste for Naturstrategien er det ikke foreslått konkrete videre kartlegginger av rødlistede arter. I tiltakslisten er det angitt at Bymiljøetaten vil supplere og revidere

²⁶⁷ Høringsforslaget møtte kritikk av blant annet organisasjonen Forum for natur og friluftsliv, som mente forslaget som var på høring ville «utgjøre en stor trussel mot natur- og friluftsverdier knyttet til skog i Bergen kommune»

²⁶⁸ Miljøfaglig utredning, på oppdrag fra Bergen kommune. [Naturmangfold i Bergen kommune. Kartleggingsstatus for naturtyper og arter](#), 22.03.2022

²⁶⁹ Bergens Tidene. [50 arter har dødd ut i kommunen. 29.06.2025](#)

²⁷⁰ Rapporten gjør oppmerksom på at vurderingene kun er gjort for arter som er nasjonalt rødlistet. Det beskrives at det utvilsomt finnes mange arter som ikke står på den nasjonale rødlista, men som bør betraktes som lokalt truet i kommunen.

²⁷¹ Nyjordet, S. M. G., Abaz, A. H., Gaarder, G., Fjelstad, H. & Svingen, K. 2022. [Naturmangfold i Bergen kommune](#). Kartleggingsstatus for naturtyper og arter. Miljøfaglig Utredning rapport 2022.

²⁷² Prosjektet ble gjennomført av Miljøfaglig utredning og Biota Naturkompetanse og så på over 500 viktige leveområder for planter og dyr i kommunen. [Økologiske funksjonsområder i Bergen Kommune](#).

²⁷³ Bergen kommune, [Nytt kart viser hvor truede dyr og planter holder til](#). Publisert 14.04.2025.

²⁷⁴ [Bergen kommune - Nytt kart viser hvor truede dyr og planter holder til](#)

²⁷⁵ Bergen kommune, Bergenskart. [Viktige leveområder for planter og dyrt](#). Udatert.

«prioriteringsliste natur» med tiltak for å styrke naturmangfold, etter at kommunen har fått resultat fra en pågående kartlegging av natur.

Kommunen gjennomfører likevel noen tiltak knyttet til å bedre tilstanden for truet natur. Eksempler på slike tiltak er listet opp i tabellen nedenfor.

Tabell 15: Tiltak fra kommunens tiltaksliste som er/kan være spesielt knyttet til å bedre tilstanden for truet natur (Deloitte sammenstilling)

Tiltak	Beskrivelse
Restaurere kulturlandskap - Kystlynghei	Kystlynghei er en sterkt truet naturtype som er viktig for biologisk mangfold i kystnære strøk. Naturtypen er negativt påvirket av gjengroing, og mange av kystlyngheilokalitetene i Bergen har dårlig tilstand. For å få bedre kunnskap om hvilke lokaliteter som kan være egnet for restaurering, kan det være behov for en utredning. Som del av dette bør det også utarbeides skjøtselsplan.
Haukås våtmarkspark	Restaurering av Haukåsmyrane og etablering av våtmarkspark skal gjenskape tapte funksjoner knyttet til biologisk mangfold og våtmark. Haukåsmyrane er en del av Haukåsvassdraget har innehar det siste gjenlevende leveområder for elvemusling i Bergen.

Utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven

I dag er ni naturtyper vedtatt som utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven.

Bymiljøetaten opplyser at kommunen innehar fire av disse naturtypene:

- Ålegras
- Kystlynghei
- Slåttemark
- Hul eik

I Naturstrategiens kunnskapsgrunnlag for naturmangfold²⁷⁶ beskriver kommunen status på kartlegging og økologisk tilstand til de registrerte forekomstene. I utkast til tiltaksliste er det foreslått et tiltak for å få bedre kunnskap om egnede lokaliteter for restaurering av kystlynghei, samt utarbeiding av en skjøtselsplan.

Bymiljøetaten opplyser om at hule eiker ofte er tema i plan- og byggesaker, og i forvaltningen ved spørsmål om regelverket for hul eik i forbindelse med risikotrær, felling mv.

Det er per 2025 ingen foreslåtte tiltak for Ålegras og Slåttemark.

²⁷⁶ Nyjordet, S. M. G., Abaz, A. H., Gaarder, G., Fjelstad, H. & Svingen, K. 2022. [Naturmangfold i Bergen kommune](#). Kartleggingsstatus for naturtyper og arter. Miljøfaglig Utredning rapport 2022.

	Kartleggings- status	Totalt antall reg. forekomster	Forekomster med god/ moderat tilstand	Forekomster med mindre god tilstand	Forekomster med dårlig/ svært redusert tilstand
Ålegras	God	27	18	5	4
Kystlynghei	Dårlig	44	5	15	24
Slåttemark	Dårlig	5	-	-	-

Særskilte tiltak for elvemusling

Når det gjelder elvemusling spesifikt, er denne regnet som en sårbar og truet art som Norge har et spesielt ansvar å ta vare på. Norge er et av få land med en gjenlevende bestand og mer enn en fjerdedel av Europas elvemuslingen er å finne her til lands.^{277,278} Bergen kommune gjenoppdaget en liten bestand elvemuslingen i 2002, i Haukåsvassdraget. Før dette trodde man bestanden var utryddet i kommunen. Siden den gang har arealet elvemuslingen lever vært gjenstand for utbygging, etablering av virksomheter og nye kilder for forurensning. Vassdragsforvalter påpeker at elvemuslingene i Haukåsvassdraget i dag ikke har optimale forhold.

Det er utarbeidet en tiltaksplan på bestilling fra Statsforvalteren for å bedre livsmiljøet for elvemuslingen, hvor overvåking er et av tiltakene. Kommunens vassdragsforvalter forteller at det årlig gjennomføres overvåking av bestanden, med telling av levende og døde muslinger, som viser at bestandsutviklingen har gått i feil retning over flere år.

For å følge opp utviklingen har kommunen kartlagt utslippskilder nær vassdragene. Kommunen har blant annet finansiert og vært prosjektleder for et stort overvannsanlegg ved et travsportanlegg i nærheten av relevante vassdrag, for å redusere partikkelforurensning som skader elvemuslingen. Tiltaket har redusert forurensningen, men ikke eliminert den, og videre overvåking og tiltak vurderes. Prøver i etterkant viser at tiltaket forhindrer en del av forurensningen, men langt unna det som er tilstrekkelig for å bedre forholdene for elvemuslingen.

Kommunen arbeider med en egen områdereguleringsplan for Haukåsmyrane for vern av området. Dette er begrunnet nettopp i bevaring av elvemusling (se kapittel 5.3).

I tillegg til overvåking av bestanden, samarbeider kommunen med å følge opp et kultiveringsanlegg som produserer elvemuslinger for utsetting i flere vassdrag. Målet er å etablere levedyktige bestander, som et ledd i kommunens restaureringstiltak for å bedre forholdene for den sterkt truede arten.

²⁷⁷ Bergen kommune. [Satte 20.000 elvemuslinger i Fanaelven: Vil redde truet art](#). Publisert 02.07.2024

²⁷⁸ Den europeiske bestanden av elvemusling har avtatt dramatisk siden begynnelsen av 1900-tallet og mer enn 95 % av de gjenværende populasjonene i sørlige og sentrale deler av Europa er fragmentert og på vei til å forsvinne på grunn av sviktende rekruttering. Norge, og herunder Bergen, er et av få land med en gjenlevende bestand, hvilket gir Norge et betydelig ansvar, [Handlingsplan for elvemuslinger](#). Publisert november 2018.

10.3.3 Bekjempelse av fremmede arter

Bergen kommune har svært mange registreringer av fremmede arter, spesielt fremmede karplanter.²⁷⁹ Per 2022 var det, basert på Fremmedartlista 2018 registrert 120 fremmede arter i kommunen innenfor de to kategoriene svært høy og høy økologisk risiko. Det beskrives at de fleste av funnene gjelder fremmede arter med svært høy økologisk risiko på stedegen natur. Artene har et høyt invasjonspotensial og sterk økologiske effekt på annen natur.

Kartleggingen av økologiske funksjonsområder i Bergen fra 2025, beskriver at det basert på slike tall er «åpenbart at kommunen bør gjøre overordnede vurderinger av hvordan en skal gå til verks for å hindre videre økologiske problemer som følge av spredning av fremmede arter.»²⁸⁰

Bergen kommune har en strategiplan for fremmede skadelige arter, vedtatt i bystyret 19. november 2014.²⁸¹ Strategiplanen skisserer opp hvilke utfordringer kommunen står overfor og den legges til grunn for arbeidet med fremmede arter. Strategiplan for fremmede arter er blant annet basert på nasjonal svarteliste fra 2012, og anses som utdatert.²⁸² I strategien fra 2014 antas det å være 62 fremmede arter innenfor kategoriene svært høy og høy økologisk risiko, mens det i Fremmedartlista 2018 er registrert 120 i de samme kategoriene.²⁸³

Ledere i Forvaltningsavdelingen forteller at strategiplanen fra 2014 er gjeldende, men at den vurderes utdatert og at tiltakene vurderes som lite gjennomførbare med tanke på dagens kunnskap og ressursituasjon. Strategiplanen følges derfor i mindre grad opp. Bymiljøetaten er i stor grad avhengig av tips fra publikum, og det er kun i få tilfeller etaten prioriterer bekjempelse av fremmede arter. Prioriteringene avhenger blant annet av hvilken art det er snakk om, skadepotensial og mulighet for å lykkes med tiltak.

I strategien er det mål om å klargjøre ansvarsforholdene internt i kommunen omkring forvaltningsutfordringene knyttet til fremmede arter. Bymiljøetaten opplyser at målet ikke er fulgt opp. Som et resultat av at planen vurderes utdatert, har oppfølging av dette ikke blitt prioritert. I forbindelse med Veikartet for Naturstrategien, er det pekt på at problemstillingen må vurderes på nytt.

Kartleggingen fra 2022 påpeker at det ikke ser ut til å ha vært prosjekter for systematisk kartlegging av fremmede arter i kommunen og at dette kan gjøre at oversikten i Artskart inneholder vesentlige mangler. Det anbefales her å kartlegge fremmede arter

²⁷⁹ Tellnes, S., Gaarder, G., Eilertsen, L., Hellen, B. A. & Svingen, K. 2025. [Økologiske funksjonsområder i Bergen kommune. Kartlegging og kunnskapssammenstilling i 2024](#). Miljøfaglig Utredning, rapport 2025-7

²⁸⁰ Tellnes, S., Gaarder, G., Eilertsen, L., Hellen, B. A. & Svingen, K. 2025. [Økologiske funksjonsområder i Bergen kommune. Kartlegging og kunnskapssammenstilling i 2024](#). Miljøfaglig Utredning, rapport 2025-7

²⁸¹ Bergen kommune. [Strategiplan for fremmede skadelige arter i Bergen Kommune](#). Vedtatt i 2014.

²⁸² Nyjordet, S. M. G., Abaz, A. H., Gaarder, G., Fjelstad, H. & Svingen, K. 2022. [Naturmangfold i Bergen kommune](#). Kartleggingsstatus for naturtyper og arter. Miljøfaglig Utredning rapport 2022.

²⁸³ På land er det størst forekomst av bulkemispel, parkslirkene, platanlønn, mongolspringfrø, vestamerikansk hemlokk, rynkerose, amerikahumleblom, fagerfredløs, alaskamjølke og rødhyll. I marine miljøer er det størst forekomst av japansk sjølyng, japansk spøkelseskreps, japansk drivtank, pollpryd, stillehavsøsters og krokberer. Det er også gjort funn av regnbueørret og pukkellaks. For fuglelivet er mink, kanadagås og katt en av flere trusler.

systematisk for å avdekke kunnskapshull og prioritere mellom områder, samt oppdatere strategien fra 2014.²⁸⁴

Bekjempelse av fremmede arter, spesielt parkslirekne, er et prioritert tiltak for å ivareta trafiksikkerhet langs veiene, der planten kommer i konflikt med for eksempel siktlinjer. Park- og utemiljøseksjonen har hovedansvaret for bekjempelse, mens vei- og elektroseksjonen håndterer sikringstiltak for å unngå spredning under drift av veiene. Kontraktene inneholder krav til leverandører om at fremmede arter som parkslirekne ikke skal spres som følge av kantslått.²⁸⁵ Det opplyses i intervju at bekjempelse skjer manuelt og med kontrollerte metoder for å unngå spredning.

10.3.4 Sikre balansert ferdsel og unngå slitasje på naturen

Bergen kommune er en stor grunneier i byfjellene. Bymiljøetaten har en person ansatt som byfjellsforvalter med fagansvar for nær alt som har med byfjellet å gjøre.

Byfjellsforvaltningen innebærer blant annet følgende oppgaver som i hovedsak ligger til byfjellsforvalter:

- kartlegging av stier
- tilstandsvurderinger
- tiltak, som for eksempel klopplegging for å skåne myrområder
- organisering og tilrettelegging for friluftsliv
- bidrag til utarbeidelse av forvaltningsplaner for ulike byfjellområder
- drift og vedlikehold, inkludert tømning av avfallsbeholdere (delt mellom Drift- og vedlikeholdsavdelingen og byfjellsforvalter)
- vurdering av søknader etter lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (helikopter mv.)

Høsten 2000 vedtok bystyret forvaltningsplan for sentrale byfjell. Senere er det utarbeidet forvaltningsplaner for de ulike byfjellsområdene.²⁸⁶ Ett av de overordnede målene for planarbeidet, var å etablere en helhetlig forvaltningsstrategi for byfjellene.²⁸⁷

Byfjellsforvalter opplyser i intervju at det er et økende behov for besøksforvaltning i byfjellene, spesielt på populære tursteder som Fløyen og Ulriken, hvor økt turisme fører til større press på naturen. Byfjellsforvalter påpeker at de eksisterende forvaltningsplanene for byfjellene er gamle, og tar i mindre grad opp nye utfordringer knyttet til økt ferdsel, nye aktiviteter og besøksstrategier. I *Veikart for Naturstrategien* står det at det er behov for å utarbeide prinsipper for forvaltning av friluftsområder og byfjellene.

Kommunens byfjellsforvalter påpeker at en helhetlig plan for byfjellsforvaltningen vil være svært hensiktsmessig. Det er en utfordring at tiltak av og til etableres enkeltvis uten helhetlig vurdering av konsekvenser for infrastruktur, ferdsel og brukere i området.

²⁸⁴ Nyjordet, S. M. G., Abaz, A. H., Gaarder, G., Fjelstad, H. & Svingen, K. 2022. [Naturmangfold i Bergen kommune](#). Kartleggingsstatus for naturtyper og arter. Miljøfaglig Utredning rapport 2022.

²⁸⁵ Bymiljøetaten, Mengdebeskrivelse veidrift sone sentrum. 30.10.2024

²⁸⁶ Bergen kommune. [Slik forvaltes byfjellene](#). Oppdatert 21.09.2020.

²⁸⁷ Bergen kommune. [Visjoner og mål](#). Udatert.

Byfjellsforvalter arbeider med å legge klopper for å bidra til å redusere slitasje på natur. Kommunen kan i noen tilfeller også lede ferdsel vekk fra utvalgte områder. Det er ikke vanlig å legge om stier av hensyn til biologisk mangfold, men i enkelte tilfeller må stier legges utenom naturreservater eller andre sårbare områder.

Klopper for å redusere slitasje på natur

Kommunen har siden tidlig 2000-tall arbeidet med å legge klopper og trebroer på stier for å hindre slitasje på vegetasjon, spesielt i myrområder med stor ferdsel og mye nedbør. Prioritering av kloppelegging skjer på hovedruter som kommunen har ansvar for, basert på kartlegging av slitasje og bruk. I intervju blir det opplyst at tiltaket har vist seg å være effektivt, med dokumentasjon på at vegetasjonen rundt tar seg opp når klopper legges.

Kommunen har utviklet en byfjellstandard som beskriver hvordan og med hvilke materialer klossene skal bygges, blant annet med informasjon om bredden på klossene og bruk av saktevoksende furu. Kommunen fører oversikt over hvilke klopper som har slitasje og ikke, da dette registreres i digitale kart med bilder og målinger. Nye klopper legges av frivillige eller gjennomføres som en anskaffelse. Kloppelegging utført på skånsom og riktig måte har blitt vurdert som positivt, både for naturmangfold og friluftsliv. Det gjøres derfor ikke vurderinger etter naturmangfoldloven.

10.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har etablert flere enkeltstående tiltak for å bevare og restaurere natur, samt for å sikre balansert ferdsel. Samtidig avdekker undersøkelsen at det er enkelte områder hvor kommunen mangler tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, tiltak og en helhetlig forvaltningsplan. Dette gjelder særlig kommunal skog, marin natur og byfjellene. Kommunen har heller ikke en samlet oppfølging av truede arter eller systematisk arbeid med bekjempelse av fremmede arter.

Manglende helhetlig forvaltning av skog, marin natur og byfjellene kan gjøre kommunen mer sårbar for klimaendringer. Forvaltning, bevaring og restaurering av disse områdene vil være viktig for å oppfylle nasjonale miljømål om biologisk mangfold og kommunens egne mål i Naturstrategien.

Manglende kunnskap om naturverdier og arter i disse områdene svekker kommunens kunnskapsgrunnlag for å vurdere den samlede belastningen på økosystemene i forbindelse med planer og tiltak, jf. naturmangfoldloven §§ 7 og 10. Etter Deloittes vurdering er det derfor viktig at kommunen er bevisst disse kunnskapshullene når vedtak fattes, og at føre-var-prinsippet legges til grunn i beslutningsprosesser, jf. naturmangfoldloven § 9.

Selv om kommunen har sammenstilt og gjort informasjon om truede arter tilgjengelig gjennom kartlegging, er det fortsatt flere rødlistede arter som ikke har kartlagte leveområder. Undersøkelsen viser også at kommunen mangler både tiltak og tilstrekkelig kartlegging for utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven som ålegrasenger og slåttemark. Etter Deloittes vurdering innebærer dette en risiko for at kommunen ikke fullt ut etterlever kravet om særlig hensyn til utvalgte naturtyper ved utøvelse av offentlig myndighet, jf. naturmangfoldloven § 53.

Når det gjelder fremmede arter, fremgår det at gjeldende strategiplan for fremmede arter ikke følges opp. Deloitte understreker at strategiplanen er vedtatt av Bystyret. Strategiplanen inneholder konkrete tiltak knyttet til kartlegging og utvikling av rutiner, som vil kunne styrke muligheten for effektiv bekjempelse og begrensnings av fremmede arter, i tråd med nasjonal strategi for bekjempelse av fremmede arter.

Del 3 – Forurensning

11 Bakgrunn – forurensning

Denne delen omhandler Bergen kommunes rolle og ansvar som forurensningsmyndighet, og ansvar for forurensning fra egen virksomhet.

11.1 Forurensning og forsøpling

Arbeidet med å forebygge og redusere forurensning av jord og vann er essensielt for å sikre et trygt og bærekraftig miljø for både mennesker og natur. Forurensning i jord og vann kan føre til langvarige skader på økosystemer, redusert biologisk mangfold og forringelse av viktige naturressurser som drikkevann og matjord. Forurensning av vannkilder kan også ha direkte konsekvenser for folkehelsen, blant annet gjennom spredning av miljøgifter og mikroforurensninger som kan akkumuleres i næringskjeden.²⁸⁸

Kommunenes ansvar for å håndtere og forebygge forsøpling og forurensning er avgjørende for å opprettholde trygge leveområder og sikre bærekraftig bruk av naturressursene. Kommunen er forurensningsmyndighet på flere områder, herunder på avfallsområdet, avløpsområdet og opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider.²⁸⁹ Kommunens ansvar inkluderer å motvirke forurensning og avfallsproblemer gjennom råd, veiledning og opplysning, samt å sikre at regelverket følges. Kommunen har myndighet til å avdekke ulovlige avfallsplasser og kan pålegge ansvarlige parter å rydde opp, eller kommunen kan selv gjennomføre opprydding og benytte annen eiendom om nødvendig. Forsøpling som kan medføre forurensning prioriteres.²⁹⁰ Kommunen har også ansvar for beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller få skadevirkninger for kommunen, og som ikke er dekket av privat beredskap.²⁹¹

I tillegg bidrar et systematisk miljøarbeid til å oppfylle det nasjonale overordnede miljømålet om at forurensning ikke skal skade helse og miljø.²⁹² Effektiv håndtering av jord- og vannforurensning reduserer også samfunnets kostnader knyttet til opprydding og helse, og fremmer et godt bomiljø for innbyggerne.

²⁸⁸ Thaulow, Haakon; Halleraker, Jo Halvard; Andersen, Gisle. *Forurensning i Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 25. oktober 2025 fra <https://snl.no/forurensning>

²⁸⁹ Lovdata. Forskrift om kommunens myndighet etter forurensningsloven. Ikrafttredelse 01.01.2025.

²⁹⁰ Miljødirektoratet. *Hva er kommunens myndighet og ansvar for forsøpling?* Hentet 25. oktober 2025 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-myndigheter/folge-opp-forsopling/kommunens-myndighet-og-ansvar-for-forsopling/#:~:text=Hva%20er%20kommunens%20myndighet%20og%20ansvar%20for%20fors%C3%B8pling%3F,f%C3%B8lge%20opp%20ulovlig%20avfallsh%C3%A5ndtering%20gjennom%20andre%20relevante%20regelverk.>

²⁹¹ Miljødirektoratet. Akutt forurensning. Sist oppdatert 05.02.2025.

²⁹² Miljødirektoratet. *Tiltak i forurenset grunn*. Hentet 25. oktober 2025 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/forurensning/forurenset-grunn/for-naringsliv/forurenset-grunn-veileder/tiltak-i-forurenset-grunn/>

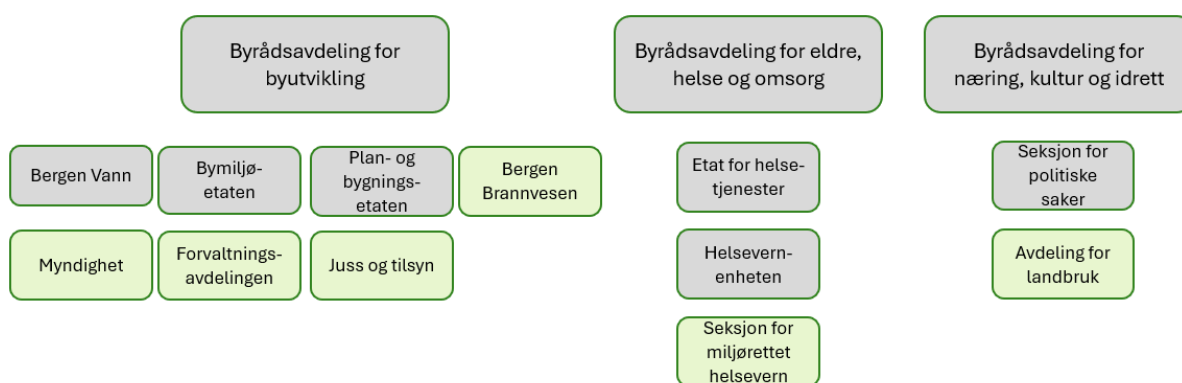
11.2 Organisering

11.2.1 Kommunens organisering og delegering av myndighet

Kommunens ivaretagelse av rollen som forurensningsmyndighet og oppfølging av forurensning og forsøpling er delegert til ulike enheter i kommunen, blant annet avhengig av hvor i kommunen forurensningen finner sted, og hva forurensningen stammer fra.

Figuren under viser enheter i kommunen med et større ansvar for forurensning. Som vist i figuren, er ansvaret spredt utover mange etater og enheter, innen ulike byrådsavdelinger, og på ulike myndighetsnivå.

Figur 10: Oversikt over etater og avdelinger som ivaretar kommunens ansvar som forurensningsmyndighet



Bymiljøetaten

Bymiljøetaten har ansvar for forsøplings- og forurensningssaker etter forurensningsloven på *kommunal grunn* som faller innenfor etatens arealansvar.²⁹³ Ansvaret er i hovedsak delt mellom Forvaltningsavdelingen, Bytjenester og Bypatrulje og Drift- og vedlikeholdsavdelingen.

Forvaltningsavdelingen har areal- og forvaltningsansvaret for alt innenfor Bymiljøetatens ansvarsområder, og har hovedansvaret for oppgaver knyttet til oppfølging av forurensning og forsøpling i kommunen.^{294,295} Avdelingen er ansvarlig for å følge opp forurensning og forsøpling på kommunal grunn, og har samtidig en tverrfaglig rolle når det gjelder å integrere krav og føringer knyttet til forurensning i aktivitetene til de ulike avdelingene.

Drift- og vedlikeholdsavdelingen har drift- og vedlikeholdsansvar for sentrale byrom og det kommunale veinettet. Dette omfatter alle oppgaver knyttet til kommunale veier, slik som vintervedlikehold, renhold og feiing. Avdelingen og seksjon vei- og elektro arbeider

²⁹³ Bergen kommune. «Rutine for forurensning», ID 6950 – BkKvalitet. Gyldig fra 16.05.2025.

²⁹⁴ Bergen kommune. [Forvaltningsavdelingen](#). 06.07.2020. Lest 06.08.2025.

²⁹⁵ Forvaltningen av kommunens arealer er delt mellom Bymiljøetaten og Etat for bygg og eiendom. Etat for bygg og eiendom forvalter kommunale bygg, slik som skoler og sykehjem, inkludert tilhørende uteområder. Mens Bymiljøetaten med tilhørende avdelingen har ansvar for oppfølging av akutt forurensning i kommunale byrom, grøntarealer, friluftsområder, lekeplasser, veier og allmenningskaier, har Etat for bygg og eiendom ansvar for oppfølging av akutt forurensning tilknyttet kommunale bygg, eiendommer og kommunale kaier. Bergen kommune. «BK – Tiltakskort for beredskapskoordinator: Tiltak for håndtering av akutt forurensning i Bergen kommune», ID 13977 – BkKvalitet. Gyldig fra 29.12.2023.

for å forhindre forurensning fra kommunale veier gjennom drifts- og vedlikeholdsoppgavene.

Bytjenester og Bypatrulje har byvektere som følger opp forsøpling i bybildet, særlig i sentrum og nærliggende områder, og kan ilegge gebyr for forsøpling. Byvektene registrerer alle gebyrsaker på egne saker.

Miljørettet helsevern

Miljørettet helsevern er delegert myndighet til å følge opp saker som gjelder forsøpling og en eventuell forurensning fra forsøplingen på privat, fylkeskommunal og statlig grunn.

Dette kan eksempelvis være gjenstander som bilvrak, båtvrak eller brukte gjenstander som ledninger eller batterier som er oppbevart, dumpet eller lagret på en slik måte at de er skjemmende eller til fare/skade for miljøet.²⁹⁶

Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten har en sentral rolle i å forebygge og begrense forurensning gjennom sin myndighetsutøvelse knyttet til arealplanlegging og byggesaksbehandling. Etaten sikrer at miljøhensyn, inkludert risiko for forurensning, blir vurdert og ivaretatt i kommunens planer og vedtak. Dette innebærer blant annet å stille krav til miljøundersøkelser og risikovurderinger ved utbyggingsprosjekter, samt å påse at tiltakshavere følger gjeldende lover og forskrifter for å unngå eller begrense forurensning. Plan- og bygningsetaten har også et ansvar for oppfølging av massedeponier som karakteriseres som «vesentlige terrenginngrep» og er søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven

Særlig to avdelinger under Plan- og bygningsetaten har en rolle i kommunens oppfølging av forurensning og forsøpling: Byggesak, og Juss- og tilsyn.

Avdeling Byggesak har et ansvar i utstedelse av tillatelser til, og oppfølging av bygge- og gravearbeider i forurenset grunn etter forurensningsforskriften kapittel 2.

Avdeling Juss- og tilsyn gjennomfører tilsyn med ulovligheter og byggesaker, og kan gjennom dette avdekke tilfeller av forurensning og forsøpling. Avdelingen har ikke myndighet til å følge opp sakene videre, men dette avklares i slike tilfeller med aktuell forurensningsmyndighet.

Bergen Vann

Bergen Vann er forurensningsmyndighet etter kapittel 15 og 15A i forurensningsforskriften, og er ansvarlig for utstedelse av tillatelser og oppfølging av utskillere i forbindelse med utslipp av olje- eller fettholdig avløpsvann

Bergen Vann har også et ansvar i akutt forurensning fra eller til vann- og avløpssystemer, eller ved fare for forurensning til drikkevannskilder.²⁹⁷

²⁹⁶ Bergen kommune. «Rutine for forurensning», ID 6950 – BkKvalitet. Gyldig fra 16.05.2025.

²⁹⁷ Bergen kommune. «BK – Tiltakskort for beredskapskoordinator: Tiltak for håndtering av akutt forurensning i Bergen kommune», ID 13977 – BkKvalitet. Gyldig fra 29.12.2023.

Avdeling for landbruk

Avdeling for landbruk er delegert myndighet til å følge opp kapittel 4 i forurensningsforskriften som omhandler anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt i jordbruksareal. Saker avdelingen følger opp etter kapittel 4 gjelder typisk justering og planering av jordbruksareal uten å påføre miljøskader.²⁹⁸

Bergen brannvesen

Bergen brannvesen er ansvarlig forurensningsmyndighet ved tilfeller av akutt forurensning og hvor kommunen er forurensningsmyndighet. Ved tilfeller av akutt forurensning er det brannvesenets ansvar å gjennomføre strakstiltak for å forhindre eller stanse forurensning.²⁹⁹

Bergensområde Interkommunale Renovasjonsselskap (BIR)

BIR er et renovasjonsselskap som er ansvarlig for avfallshåndtering i Bergen kommune, og håndterer kommunens lovpålagte renovasjonsoppgaver knyttet til innsamling, gjenvinning og behandling av husholdningsavfall.³⁰⁰ Denne forvaltningsrevisjonen er avgrenset bort fra renovasjon, og BIR er dermed ikke omfattet av denne undersøkelsen.

²⁹⁸ Bergen kommune. Mal vedtak bakkeplanering. Uten dato.

²⁹⁹ Bergen kommune. «BK – Tiltakskort for beredskapskoordinator: Tiltak for håndtering av akutt forurensning i Bergen kommune», ID 13977 – BkKvalitet. Gyldig fra 29.12.2023.

³⁰⁰ BIR.no. Dette er BIR. Uten dato.

12 Overvåking og oppfølging av forurensning og forsøpling

12.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstillinger:

- *I hvilken grad har kommunen system og rutiner for å overvåke forurensning og forsøpling?*
- *Har kommunen tilfredsstillende system for å følge opp meldinger om forurensning og forsøpling, og registrere avvik?*
- *Har kommunen etablert rutiner og praksis for å følge opp forurensningsfare eller forurensning som har inntrådt gjennom innhenting av opplysninger, tilsyn og eventuelle tiltak?*

Kapittelet vil også belyse kommunens kapasitet og kompetanse på området.³⁰¹

12.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i forurensningsloven har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapittelet:

Kommunen skal:

- Føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensning fra den enkelte kilde innenfor sine områder, jf. forurensningsloven § 48.
- Gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å motvirke forurensninger og avfallsproblemer og se til at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt, jf. forurensningsloven § 48.
- Ved avdekking av ulovlig forurensning eller fare for det, pålegge den ansvarlige å gjennomføre tiltak, jf. forurensningsloven § 7, fjerde ledd. Kommunen har myndighet til å fastsette og frafalle tvangsmulkt jf. forurensningsloven § 73, samt

³⁰¹ Problemstillingen «Har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å forhindre og følge opp forurensning og forsøpling?» vil behandles i kapittel 12-14.

hjemmel til å selv gjennomføre tiltakene og kreve at den ansvarlige dekker utgiftene, jf. forurensningsloven § 74 og § 76.

- Følge opp forsøpling og avfall som kan føre til forurensning og avdekke ulovlige avfalls plasser som medfører forurensning og forsøpling i strid med forurensningsloven, jf. forurensningsloven § 48.
- Sørge for nødvendig beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen, og som ikke dekkes av privat beredskap, jf. forurensningsloven § 43.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

12.3 Datagrunnlag

12.3.1 Overvåking og kartlegging av forurensning og forsøpling

kommunen overvåker og kartlegger forurensning og forsøpling først og fremst ved å behandle innkomne tips fra publikum, samt gjennom enkeltstående kartlegginger av villfyllinger. I tillegg følger kommunen en fast prøvetakingsplan for å overvåke forurensning i vassdrag. Forsøpling oppdages også gjennom egne fagfolk på befarings. Kommunens ulike aktiviteter for å overvåke forurensning og forsøpling er nærmere beskrevet under.

Meldinger fra publikum

Det opplyses i intervjuer at kommunen primært overvåker forurensning og forsøpling ved å behandle innkomne meldinger fra publikum. Publikum i Bergen kan melde fra om feil i kommunen gjennom funksjonen «Meld feil» på kommunens nettside.³⁰² Gjennom «Meld feil» kan innbyggere og enkeltpersoner melde inn feil på vann, avløp, kommunal vei, park eller miljø, blant annet tilfeller av forurensning eller forsøpling. Ved kritiske feil eller akutt forurensning oppfordres publikum til å ringe til kommunens døgnbemannede vaktssentral direkte.³⁰³ Denne informasjonen fremkommer også på Bymiljøetatens nettside om forsøpling av natur og byrom.³⁰⁴

Meldinger fra publikum om forurensning og forsøpling gjennom kommunens «Meld feil» registreres i kommunens sakssystem Gemini Melding. I Gemini Melding tildeles meldingen enten til Bymiljøetaten, Bergen Vann eller Miljørettet helsevern, avhengig av hva og/eller hvilket område meldingen omhandler. Hvis mottaker av saken ser at den skulle vært sendt til en annen enhet, videresendes meldingen til denne enheten.³⁰⁵ Vaktssentralen i kommunen har et ansvar for å se særlig på meldinger som blir meldt inn under «akutt forurensning», og vurderer om de skal kontakte Bergen brannvesen som er ansvarlig for oppfølgingen. Dette er skriftliggjort i en rutine.

³⁰² Kommunen kan også motta meldinger fra media eller entreprenører i kommunen som kan bidra til å kartlegge og holde oversikt over eventuell forurensning og forsøpling i kommunen.

³⁰³ Bergen kommune. Meld inn feil til Bergen kommune. Oppdatert 22.09.2025. Lest 09.10.2025.

³⁰⁴ Bergen kommune. Forsøpling av natur og byrom. Oppdatert 09.09.2025. Lest 07.10.2025.

³⁰⁵ Når publikum sender inn meldinger, må de velge en kategori. Sakene fordeles «automatisk» basert på kategori som innmelder har registrert ved innmelding. Da kommer meldingen automatisk til den som er ansvarlig for den enkelte kategori. Dersom publikum velger feil kategori, må den som mottar meldingen rette kategorien, slik at riktig ansvarlig får meldingen.

I intervjuer opplyses det om at innkomne meldinger og klager i hovedsak fordeles til riktig myndighet. Likevel opplyser enkelte i intervju at det kan være tilfeller hvor meldingen sendes til feil aktør og hvor det er uklart hvem i kommunen som er ansvarlig myndighet. Eksempelvis er det i noen tilfeller uklart hvem som er ansvarlig myndighet i saker som omhandler deponering av masser. Avdelingsleder for Miljørettet helsevern opplyser at avdelingen kun håndterer saker knyttet til søppel, og ikke har ansvar for saker som gjelder deponering av masser. Det hender at avdelingen får tilsendt slike saker, men disse blir da formidlet til Plan- og bygningsetaten som er ansvarlig myndighet. De intervjuede opplyser også at saker med uklar myndighet stort sett avklares relativt raskt.

Innmeldte meldinger om forurensning og forsøpling som registreres i Gemini melding registreres ikke som avvik i kommunens avvikssystem BkKvalitet, men håndteres som et avvik ved at det svares ut og rettes opp i. Dersom det derimot oppstår feil i saksbehandlingen, for eksempel at en sak blir glemt eller liggende for lenge, skal dette i hovedsak meldes inn som et avvik i BkKvalitet. Miljørettet Helsevern opplyser at det i deres saksbehandling ikke har forekommet slike avvik, og at alle henvendelser svares ut innenfor en måned, i henhold til forvaltningsloven. På bakgrunn av dette er det ikke registrert slike avvik i BkKvalitet. Bymiljøetaten opplyser også at etaten i hovedsak har tilstrekkelig med kapasitet til å følge opp forsøplingssaker.

Kartlegging av villfyllinger

I 2006 kartla kommunen villfyllinger i kommunen. Villfyllinger er ulovlige ansamlinger av masse og/eller avfall. Avhengig av innholdet i fyllingen, kan den føre til forurensning av nærliggende sårbare områder, redusere kvaliteten på jorden og forurense grunnvann og vassdrag. Oversikten ble oppdatert i 2014, og avdekket 73 villfyllinger. BIR gjennomførte nye befaringer i 2017 og oversikten ble oppdatert med fem nye villfyllinger. Alle saker fra 2017-rapporten er avsluttet og fulgt opp.^{306,307}

I etterkant av kartleggingen av villfyllinger i 2017, er det gjennomført enkeltstående kartlegginger og tiltak for å håndtere villfyllinger i den enkelte etat. Plan- og bygningsetaten i 2020 initierte et nytt villfyllingsprosjekt, og avsatte 50 prosent til en saksbehandler ved seksjon for tilsyn for en periode på 2 år.

Tidligere Etat for landbruk gjennomførte i 2018 om lag 1000 befaringer i tilknytning til oppfølging av hestegjødse og landbruksveibygging, og erfarte flere utfordringer med fyllinger knyttet til hestegjødse, landbruksveier og terrenginngrep.

Det er ikke ført en strukturert oversikt over forsøplingssaker innenfor Bymiljøetatens forvaltningsområde.³⁰⁸

³⁰⁶ Saker som omhandlet massedeponering ble oversendt til Plan- og bygningsetaten.

³⁰⁷ Bergen kommune. Notat - Arbeid med villfyllinger i Bergen kommune – vurdering av problemstillinger, ansvar og ressursbehov for oppfølging. 2022/2023.

³⁰⁸ Bergen kommune. Notat - Arbeid med villfyllinger i Bergen kommune – vurdering av problemstillinger, ansvar og ressursbehov for oppfølging. 2022/2023.

Ledere i Forvaltningsavdelingen opplyser i intervju at kommunens arealer er store, og at Bymiljøetaten ikke har tilstrekkelig ressurser til å holde oversikt over all potensiell forsøpling på sine områder. Avdelingen identifiserer noe forsøpling ved egne ansatte på befaring og fra entreprenører som gjør oppdrag, men er avhengig av meldinger fra eksterne og interne i kommunen for å sikre tilstrekkelig overvåking. Det opplyses at Bymiljøetaten gjennom dette får meldinger om viktige saker.

Prøvetaking og kartlegging av vassdrag

Kommunen overvåker forurensning i vassdrag gjennom vannprøver. Denne prøvetakingen regnes som «problemkartlegging»³⁰⁹ og er del av kommunens oppfølging av vannforskriften. Kommunen samarbeider med fylkeskommunen og Statsforvalteren om hvor det skal prioriteres å ta vannprøver, basert på en risikovurdering av hvor det antas å være risiko for forurensning. Kommunen prioriterer prøver særlig i bebygde soner. Ved hjelp av prøvetakingen kan kommunen få oversikt over hvilke områder som tilfredsstiller krav i vannforskriften, og hvor det må iverksettes tiltak for å sikre god vannkvalitet.

Dersom det avdekkes forurensning i forbindelse med prøvene og problemkartleggingen skal dette følges opp videre. For eksempel melder Seksjon for natur- og miljøforvaltning videre til Bergen Vann dersom det avdekkes elver eller innsjøer som har for høye verdier.³¹⁰ Dette blir videre fulgt opp som enkeltsaker av Bergen Vann, eller som innspill til rullering av Hovedplan for avløp og vannmiljø.³¹¹

Kommunen opplyser at kunnskapen som kommer som et resultat av overvåking og kartlegging i stor grad blir lagt til grunn for prioritering av tiltak. Som det fremgår av hovedplan for avløp- og vannmiljø 2024-2033 viser utviklingen for forurensning fra næringsstoffer siden 1990-tallet og frem til i dag at det har vært en positiv utvikling for mange vassdrag i Bergen kommune.³¹² Kommunen understreker at dette viser at mange år med ulike problemkartlegginger har blitt aktivt brukt i tiltaksgjennomføringen.³¹³

Bymiljøetatens vassdragsforvalter opplyser i intervju at hovedutfordringen er at det ofte ikke er nok midler og kapasitet til å gjennomføre alle ønskelige tiltak.

Kommunen har også kartlagt utslippskilder i nærheten av vassdrag i kommunen i forbindelse med oppfølging av og ivaretagelse av elvemuslinger.³¹⁴

³⁰⁹ Problemkartlegging er overvåking/undersøkelser for å avklare årsak og omfang av et miljøproblem.

³¹⁰ Vannprøvene her måler fosfor, nitrogen og bakterier.

³¹¹ Et konkret eksempel på et utført tiltak er forlengelse av kommunal avløpsledning i Smøråsvegen basert på problemkartlegging i Apeltunvassdraget.

³¹² Bergen kommune. Hovedplan for avløp og vannmiljø 2024–2033. Uten dato.

³¹³ Kommunen opplyser at det er en utfordring å gjennomføre alle ønskelige tiltak på grunn av manglende kapasitet og midler.

³¹⁴ Se kapittel 10.3.2 for omtale av kommunens arbeid med bevaring av elvemuslinger.

12.3.3 Oppfølging av forurensningsfare eller inntrådt forurensning

Dersom forsøpling og avfall på avveie kan føre til forurensning er kommunen myndighet for å følge opp saken.³¹⁵ Flere etater i kommunen har etablert rutiner og praksis for å følge opp forurensningsfare eller inntrådt forurensning.

Mens Bymiljøetaten håndterer forsøpling og eventuell forurensning på kommunens egne eiendommer som etaten har et arealansvar for, følger Miljørettet helsevern opp forsøplingssaker på grunn som ikke er kommunal. Begge anvender hjemler i forurensningsloven. Plan- og bygningsetaten fører tilsyn etter plan- og bygningsloven og videresender forurensningssaker til rette myndighet.

Oppfølging av forurensning og forsøpling på kommunal grunn

Bymiljøetaten håndterer både mindre forsøplingssaker og større forsøplingssaker med mulig forurensning på kommunal grunn.

Daglig forsøpling og opprydning håndteres som en del av etatens daglige drift. Kommunens byvektere følger opp forsøpling i bybildet, særlig i sentrum og nærliggende områder, og kan ilegge gebyr for forsøpling.³¹⁶

Bymiljøetaten opplyser at etaten i forbindelse med saksbehandling av forsøplingssaker på kommunal grunn benytter systemet BK360. Etter innmelding og registrering sender Forvaltningsavdelingen i Bymiljøetaten ansatte ut på befaring for å gjøre en vurdering av forsøplingen, og kartlegge eventuelle konsekvenser og håndtering av forsøplingen. Blant annet gjøres det en vurdering av type forsøpling, hvordan forsøplingen kan ryddes opp, hastegrad og andre eventuelle hensyn som må tas i forbindelse med håndteringen.

I intervju opplyses det at vurderinger av tiltak knyttet til opprydning i forsøplingssaker gjøres etter følgende kriterier:

- Om forsøplingen har et forurensningspotensial
- Om forsøplingen er skjemmende
- Sikkerhetsvurderinger, til fare eller ulempe for brukere (mennesker og biologisk mangfold) av områdene
- Dersom forsøplingen er skjemmende, men uten forurensningspotensial eller at den utgjør ulempe og ikke har sikkerhetsrisiko, gjøres det kost-nytte-vurderinger knyttet til håndtering. For eksempel om treverk fra tidligere konstruksjoner (klopper) kan flyttes slik at det eventuelt ligger unna turvei og kan råtne der det ligger, uten behov for å transportere det bort fra område.

Denne vurderingen er ikke nedfelt skriftlig i en rutine, men gjøres etter en skjønnsmessig vurdering.

³¹⁵ Miljødirektoratet. Veileder: Følge opp forsøpling. Sist oppdatert 11.04.2024. Lest 09.10.2025.

³¹⁶ Byvektene registrerer alle gebyrsaker som egne saker.

Forvaltningsavdelingen følger Miljødirektoratets veileder i forsøplingssaker, og har ikke utarbeidet en egen generell rutine for oppfølging av forurensning og forsøpling. Miljødirektoratets veileder gir oversikt over kommunens ansvar og myndighet, regelverk og råd til saksbehandler.

I forsøplingssaker har Bymiljøetaten ved Forvaltningsavdelingen myndighet til å pålegge den ansvarlige å rydde opp og fjerne avfall og brukte gjenstander og sende inn nødvendige opplysninger eller gjøre undersøkelser.

I større forsøplingsaker forsøker kommunen å finne ansvarlig forsøpler, da den ansvarlige for forsøplingen normalt skal betale for oppryddingen. Forvaltningsavdelingen erfarer at ansvarlig forsøpler i hovedsak identifiseres i nyere saker. Det kan være mer krevende å finne ansvarlig forsøpler i saker som handler om eldre forsøpling, og i disse tilfellene må kommunen selv ofte rydde. Bymiljøetaten opplyser om at kommunen sjeldent pålegger opprydding og tvangsmulkt i forbindelse med slike saker, og at dette gjøres primært i nyere saker der det er identifisert en ansvarlig forsøpler.

Bymiljøetaten har gjennomført en risikovurdering av etatens forsøplingsoppgaver. De fleste identifiserte risikoer er registrert med lav sannsynlighet. Derimot er det registrert høy risiko for manglende oversikt over forsøplingssituasjonen på arealer Bymiljøetaten forvalter, med konsekvens at forsøplingen blir liggende uoppdaget og kan føre til forurensning. Derimot er risikoen registrert med «lite alvorlig» konsekvens. Risiko for at etaten har manglende tid eller bemanning til å følge opp saker er vurdert med middels sannsynlighet og middels alvorlig konsekvens.³¹⁷

I intervju opplyser Forvaltningsavdelingen at avdelingen i hovedsak har tilstrekkelig med kapasitet til å følge opp forsøplingssaker. Det understrekes at antallet større forsøplingssaker som krever oppfølging er relativt lavt. Intervjuede anslår at avdelingen håndterer ca. 30-50 større forsøplingsaker hvert år.

Ledere i Bymiljøetaten påpeker at etaten i utgangspunktet har begrenset kapasitet til å følge opp villfyllinger i kommunale områder, som skog og friluftsområder, men at kapasiteten er tilstrekkelig for det omfanget av saker etaten har p.t.

Som påpekt i kapittel 12.3.1 har kommunen kartlagt utslippskilder nær vassdrag i forbindelse med oppfølging av og ivaretagelse av elvemuslinger i kommunens vassdrag. Som tiltak for å følge opp og forebygge/begrense forurensning i vassdragene, har kommunen blant annet finansiert og ledet et prosjekt for et stort overvannsanlegg ved et transportanlegg for å redusere partikkelforurensning som skader elvemuslingen. Prøver i etterkant av tiltaket forhindrer en del av forurensningen, men langt unna det som er tilstrekkelig for å bedre forholdene for elvemuslingene. Videre overvåking og tiltak vurderes derfor. Vassdragsforvalter anser at det er flere gjenstående forurensningskilder med ulik grad av påvirkning. Se tabell på neste side.

³¹⁷ Bergen kommune. Bymiljøetaten – Risikovurdering forsøplingsoppgavene. Uten dato.

Tabell 16: Gjenstående forurensningskilder til kommunens vassdrag

Gjenstående forurensningskilder	Grad av påvirkning
Avrenning av partikler og næringsstoffer fra travparken for de arealene som ikke ble fanget opp i tidligere prosjekt	Stor grad
Forurensning fra vei. Omfatter både veier som forvaltes av Statens vegvesen, fylkeskommunen og kommunen i tillegg til private parkeringsplasser. Avrenningen omfatter både partikler, miljøgifter og salt. Saltavrenning finnes det i dag få eller ingen tiltak mot	Middels grad
Avrenning av næringsstoffer fra landbruksarealer	Liten grad
Overløp fra kommunalt avløpsnett	Liten grad
Spredt av løp fra private boliger som ikke er knyttet til offentlig avløpsnett	Middels grad

Prosjektet Renere havn (omtalt i kapittel 10) pekes også på som et viktig prosjekt når det gjelder opprydning av forurensning.

Oppfølging av forurensning og forsøpling på privat grunn

Miljørettet helsevern oppretter også sak i BK360 når de mottar en melding om forsøpling på privat grunn. Etter registrering i BK360 blir saken fordelt til en saksbehandler som gjennomfører saksbehandling i henhold til Miljørettet helsevern sin rutine for forurensning.³¹⁸

Rutinen tar for seg hvordan Miljørettet helsevern skal håndtere forsøpling- og forurensningssaker, og gir detaljert informasjon om saksgangen i saker knyttet til forurensning og forsøpling. Informasjon om kontakt med melder/klager og eier, gjennomføring av tilsyn, vedtak, oppdatering av grunnforurensningsdatabasen og lukking av saker fremgår av rutinen. Rutinen gir også oversikt over hvilke aktører som har ansvar for ulike saker, og i hvilke tilfeller Miljørettet helsevern skal videresende saker til andre enheter eller avdelinger.³¹⁹

Miljørettet helsevern har også utarbeidet en sanksjonsrutine for forurensningssaker. Rutinen beskriver hva saksbehandler i Miljørettet helsevern skal foreta seg dersom pålegg i vedtak ikke oppfylles.

Av rutinen fremgår det at avdelingen har to virkemidler for å oppnå gjennomføring av pålegget:

- Tvangsopprydning: Den primære måten å få gjennomført påleggene
- Tvangsmulkt: Brukes primært mot virksomheter og der påklagd har god gjennomføringsevne.³²⁰

Avdelingen ser seg relativt ofte nødt til å benytte seg av sanksjonsmulighetene. I intervju opplyser leder for Miljørettet helsevern at valg av sanksjonsmetode vurderes fra sak til

³¹⁸ Bergen kommune. Rutine for forurensning. BkKvalitet, ID 6950. Gyldig fra 16.05.2025.

³¹⁹ Bergen kommune. Rutine for forurensning. BkKvalitet, ID 6950. Gyldig fra 16.05.2025.

³²⁰ Bergen kommune. Sanksjonsrutine forurensning. BkKvalitet, ID 6941. Gyldig fra 07.10.2024.

sak, blant annet med hensyn til situasjonen til den som er ansvarlig for forsøplingen.³²¹ Det opplyses i intervju at tvangsmulkt ble i større grad benyttet tidligere, men avdelingen benytter nå oftere tvangsopprydding fordi det har vært flere tilfeller hvor ansvarlig forsøpler betalte tvangsmulkten uten å rydde opp forsøplingen. Da virket det mot sin hensikt, da målet med sanksjonen er at forsøplingen skal fjernes.

Ved tvangsopprydding får ansvarlig for forsøplingen et brev med varsel og dato for ryddingen. Regning for ryddingen sendes direkte til den ansvarlige. Dersom ansvarlig er ukjent, kan grunneier pålegges opprydding, men dette gjelder kun dersom forsøplingen medfører forurensning. Dersom det bare er forsøpling av søppel som ikke gir forurensning, har ikke Miljørettet helsevern mulighet til å pålegge grunneier opprydding.

Miljørettet helsevern har også utarbeidet en rutine for problembåter. Rutinen beskriver hvordan saker med båtvrak skal håndteres.³²²

Avdekking av forurensning og forsøpling gjennom oppfølging av plan- og byggesaker

Avdeling Juss- og tilsyn i Plan- og bygningsetaten gjennomfører tilsyn i byggesaker og mulige ulovlige forhold etter plan- og bygningsloven. Leder opplyser at avdelingen ikke har myndighet etter forurensningsloven.

I avdelingens tilsynssaker kan det indirekte avdekkes forhold som medfører forurensning eller fare for forurensning. I slike tilfeller skal dette avklares med aktuell forurensningsmyndighet. Avdelingsleder opplyser at det ikke alltid er like tydelig for avdelingen og etaten hvem som er ansvarlig myndighet og har ansvar for å følge opp, og hvem saken skal meldes videre til. Blant annet kan det være utfordrende å avklare om det er statlig myndighet eller kommunen som har ansvar for å følge opp forurensningsdelen. Stort sett avklares dette mellom de ulike etatene ved behandling av de ulike sakene.

Seksjon for tilsyn i byggesaker gjennomfører tilsyn i konkrete byggesaker. Blant annet kan det i slike saker føres tilsyn med at ansvarlig tiltakshaver følger plan- og bygningsloven og teknisk forskrift (TEK17), slik som regelverk knyttet til avfallshåndtering, og avfallsplaner og sluttrapport.

Seksjon for tilsyn med ulovligheter gjennomfører tilsyn primært å bakgrunn av tips eller meldinger fra innbyggere, eller internt fra byggesaksavdelingen eller andre i kommunen. Seksjonen kan i forbindelse med tilsyn med ulovligheter kartlegge deponering av masser som i utgangspunktet er søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven (§ 20-1 bokstav k), men hvor søknad ikke foreligger. I disse sakene kan det forekomme forsøpling eller forurensning. I intervju fremkommer det at dersom forurensningsproblematikk er en del av tiltaket, vil det avklares hvem som er riktig myndighet, og som er ansvarlig for den videre oppfølgingen. Avdelingen har derimot ikke myndighet eller hjemmel til å pålegge eier å gjennomføre prøvetaking ved forurenset grunn. Dette gjør avdelingens muligheter for å selv å avdekke hvorvidt massene er forurenset eller ikke, begrenset.

³²¹ For eksempel vurderes det om personen er eldre og ikke i stand til å klare å rydde selv

³²² Bergen kommune. Problembåter. BkKvalitet, ID 14011. Gyldig fra: 07.10.2024.

Av Plan- og bygningsetatens årsoppdrag for 2025 fremgår det at etaten skal ha et særlig fokus på å gjennomføre tilsyn og ulovlighetsoppfølging innenfor området «vesentlige terrenginngrep» (villfyllinger mv.), og andre tiltak i uberørt natur i LNF-områder og strandsonen. I tillegg fremgår det at etaten skal utarbeide en prosedyre for håndtering av saker om ulovlig deponerte masser eller avfall (villfyllinger) i samarbeid med Bymiljøetaten. Seksjon for næring og landbruk og Etat for helsetjenester v/Miljørettet helsevern skal involveres.³²³ Prosedyren er ikke etablert på tidspunktet for revisjonen.

Plan- og bygningsetaten opplyser i intervju at avdelingen ikke har tilstrekkelig med kapasitet til å følge opp alle saker, inkludert tilsyn i byggesaker og tilsyn med ulovligheter fortløpende, men må prioritere mellom de viktigste sakene. Avdelingen har utarbeidet en strategi for tilsyn etter kravene i SAK 10 § 15-1, og sakene prioriteres ut fra haste- og alvorlighetsgrad. Det understrekes i intervju at alvorlige inngrep i sårbar natur, eller saker hvor det klart fremkommer at det foreligger alvorlig forurensning, prioriteres.

12.3.4 Koordinering og samhandling i overvåking og oppfølging av forurensning og forsøpling

Kommunen har gjennomført enkeltstående prosjekt for å koordinere arbeidet med villfyllinger spesifikt. Roller og ansvar for det kontinuerlige arbeidet med forurensning og forsøpling er ikke skriftliggjort.³²⁴ Flere aktører trekker frem at det ikke alltid er tydelige grensesnitt i fordeling av ansvar og oppgaver i den daglige oppfølgingen av forsøplings- og forurensningssaker.

Arbeid med villfyllinger

I 2022 ble det nedsatt en tverrfaglig arbeidsgruppe som skulle kartlegge ansvarsfordeling og utfordringer knyttet til arbeid med villfyllinger. Bakgrunnen for dette var blant annet uklar arbeidsdeling når det gjaldt ansvar for avdekking og oppfølging av villfyllingene. Prosjektet skulle blant annet resultere i forslag til bedre løsninger av utfordringer knyttet til villfyllinger i kommunen. Arbeidsgruppen bestod av representanter fra Plan- og bygningsetaten, tidligere Etat for landbruk, Miljørettet helsevern og Bymiljøetaten. I tillegg ble det gjennomført dialogmøter med andre eksterne med spesifikk kompetanse, ansvarsområder eller nyttig informasjon relatert til problemstillingene knyttet til villfyllinger.³²⁵

Arbeidet med villfyllinger i 2022/2023 skulle resultere i en «overordnet vurdering som trekker opp problemstillinger, foreslår plassering av ansvar hos ulike enheter for videre oppfølging og skisserer ressursbehovet som er nødvendig for å kunne jobbe videre med villfyllingsproblematikk». Prosjektet resulterte i et arbeidsnotat som tydeliggjorde ansvarsfordelingen innenfor oppfølging av villfyllinger, samt problemstillinger og forslag til tiltak for videre arbeid med villfyllinger i kommunen.³²⁶

³²³ Bergen kommune. Årsoppdrag 2025 – Plan- og bygningsetaten. 21. januar 2025.

³²⁴ Dette gjelder ikke roller og ansvar knyttet til akutt forurensning, der kommunen har skriftliggjort ansvarsfordeling, og etablert et fast forum. Se kapittel 12.3.5.

³²⁵ Dialogmøter ble gjennomført med blant annet Statsforvalter i Vestland og Vest politidistrikt.

³²⁶ Bergen kommune. Notat - Arbeid med villfyllinger i Bergen kommune – vurdering av problemstillinger, ansvar og ressursbehov for oppfølging. 2022/2023.

Flere av aktørene som var involvert i arbeidet med villfyllinger opplever at arbeidet og prosjektet bidro til økt samarbeid og forståelse for ansvarsfordelingen i arbeidet med villfyllinger. I forbindelse med arbeidet med villfyllinger ble det diskutert om dagens organisering er hensiktsmessig, eller hvorvidt det ville vært hensiktsmessig å samle alle forurensningsrelaterte oppgaver som per nå ligger i Bymiljøetaten og Miljørettet helsevern i en egen miljøavdeling for bedre koordinering.³²⁷

Arbeidet resulterte i en rekke anbefalte tiltak knyttet til massehåndtering og villfyllinger. Tiltak som foreslås i arbeidsnotatet er blant annet at det bør gjøres en helhetlig vurdering av de delegerte fullmaktene innen forurensning, og at et lett tilgjengelig dokument bør beskrive delegeringer av forurensningslov og forurensningsforskrift til de ulike avdelinger, med beskrivelse av ansvarsområde. Notatet understreker også at kommunen må forbedre oppsyn med egne arealer.

I sluttfasen av denne forvaltningsrevisjonen hadde kommunen satt i gang arbeid med etablering av forum for villfyllinger, og det er tatt initiativ overfor aktuelle kommunale etater for oppnevning av kontaktperson. Videre er det påbegynt et arbeid med å utarbeide søknad om midler fra Klimasats for 2026 for om mulig etablere midlertidig stilling som massekoordinator for villfyllinger.³²⁸

Gjennom intervjuer og gjennomgang av oversendt dokumentasjon fremkommer ikke at det er satt i gang arbeid for å gjennomføre andre tiltak som er presentert i notatet. Byrådsavdelingen opplyser at øvrige anbefalte tiltak ikke er fulgt opp grunnet utfordringer med kapasitet på grunn av andre oppgaver som det har vært nødvendig å følge opp.

Manglende skriftliggjøring av ansvarsfordeling og samhandling

Intervjuede i de ulike enhetene med ansvar for oppfølging av forurensning og forsøpling, trekker frem at ansvarsfordelingen ikke er nedfelt skriftlig. Flere påpeker at det ville vært hensiktsmessig med et sentralt dokument som beskriver myndighets- og ansvarsfordelingen, samt delegering mellom enheter i kommunen og grensesnitt mot eksterne myndigheter.

Flere ledere opplyser i intervju at de selv kjenner til ansvarsområder til ulike enheter i kommunen og eksternt, men at en skriftliggjøring av ansvarsfordelingen vil bidra til å sikre at ansvarsfordelingen er tydelig for alle relevante ansatte og enheter i kommunen.

Flere av avdelingene og enhetene som har sentralt ansvar knyttet til oppfølging av forurensning og forsøpling opplyser at ansvarsfordeling ved flere tilfeller ikke oppleves som tydelig. Dette bidrar til at koordinering av oppfølging av forurensning og forsøpling i kommunen for flere oppleves som delvis fragmentert.

³²⁷ Bergen kommune. Notat - Arbeid med villfyllinger i Bergen kommune – vurdering av problemstillinger, ansvar og ressursbehov for oppfølging. 2022/2023.

³²⁸ Det er også Plan- og bygningsetaten som har fått i oppdrag å etablere stilling for en overordnet massekoordinator. Dette ble anbefalt av byrådsavdeling for byutvikling i brev til Plan- og bygningsetaten i mars 2025 i oppfølging av arbeidet med villfyllinger.

12.3.5 Oppfølging av akutt forurensning

Ansvar for akutt forurensning ivaretas av Bergen Brannvesen.³²⁹ Ved kommunal håndtering av saken etter den akutte fasen, kopler Bergen Brannvesen på aktuelle enheter i kommunen i tråd med avklarte ansvar/grensesnitt som fremgår av tiltakskortet for oppfølging av akutt forurensning. Enhetene som kan bli koblet på er Bergen Vann, Bymiljøetaten, Etat for bygg og eiendom, Bergen Havn og Miljørettet helsevern. Kystverket er den nasjonale tilsynsmyndigheten for alle tilfeller av akutt forurensning.³³⁰ Statsforvalter har ikke operativt ansvar for aksjoner mot akutt forurensning, men har en rolle som miljøfaglig rådgiver ved akutte forurensningshendelser.³³¹

For å koordinere og sikre oppfølging av akutt forurensning, etablerte kommunen i 2021 et forum for akutt forurensning. Bergen Vann, Bymiljøetaten, Etat for bygg og eiendom, Bergen Havn og Miljørettet helsevern og Bergen Brannvesen deltar i forumet.³³² Forumet møtes omtrent en gang i halvåret for å sikre god dialog og koordinering av ansvarsfordelingen, spesielt ved overlevering av saker fra akutfase til oppfølging.

I forbindelse med forum for akutt forurensning har kommunen etablert prosedyre for akutt forurensning. Saker som gjelder akutt forurensning følger prosedyre i tiltakskortet «Tiltak for håndtering av akutt forurensning i Bergen kommune». Tiltakskortet skal benyttes når det oppdages fare for eller akutt forurensning i kommunens geografiske område, både på sjø og land, og Bergen kommune er forurensner eller forurensningsmyndighet. Aksjonskortet stadfester hvilke aktører som skal varsles og mobiliseres, og hvem som har ansvaret for at riktige aktører varsles. Ulike aksjoner for håndtering og risikoreduksjon er beskrevet, og ansvaret for ulike oppgaver er tydelig fordelt.³³³

Ansvarsfordelingen i tilfeller ved akutt forurensning oppleves av de intervjuede partene i hovedsak som klar, og det opplyses at det sjeldent er uklarhet om hvem som er ansvarlig for å følge opp akutte forurensningssaker. Forvaltningsavdelingen opplever at prosedyren tydelig tar for seg hva som skal skje ved tilfeller av akutt forurensning, hvem saken skal overleveres til og hvordan overleveringen skal skje. Som en følge av etablering av forumet og prosedyren opplever Forvaltningsavdeling en tydeligere ansvarsfordeling, og tettere dialog mellom de aktuelle aktørene.

Bergen Vann har også etablert en egen rutine for registrering og sporing av forurensning. Rutinen skal sikre at meldinger om forurensning fra eller til avløpsnett og renseanlegget følges opp. Rutinen gjelder registrering og sporing av akutt forurensning av olje og kjemikalier som enten er ført til avløpsanlegget eller kommer fra avløpsanlegget og renner ut i terrenget/resipient.³³⁴

³²⁹ Kommunal myndighet for akutt forurensning ligger til Bergen Brannvesen.

³³⁰ Kystverket.no. Kystverkets ansvar. Uten dato.

³³¹ Miljødirektoratet.no. Akutt forurensning. 05.02.2025.

³³² Kommunen opplyser at det i mange år før Forum for akutt forurensning fantes et «Miljøteam», der etatene tok opp saker innen miljø og forurensning. Organiseringen av Miljøteam var foreløpig mindre systematisk og omfattet andre typer saker enn akutt forurensning.

³³³ Bergen kommune. «BK – Tiltakskort for beredskapskoordinator: Tiltak for håndtering av akutt forurensning i Bergen kommune», ID 13977 – BkKvalitet. Gyldig fra 29.12.2023.

³³⁴ Bergen kommune. BV – Prosessbeskrivelse for registrering og sporing av forurensning. BkKvalitet, ID 25249. Gyldig fra: 08.04.2025.

12.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har etablert systemer og rutiner for å overvåke forurensning og forsøpling, basert på innkomne meldinger og kartlegginger. Tiltakene er imidlertid spredt på flere kommunale enheter. Ansvarsforholdene fremstår som fragmenterte og til dels uklare. Kommunen har ikke skriftliggjort eller operasjonalisert ansvarsfordelingen mellom de ulike enhetene når det gjelder å føre tilsyn med forurensning, jf. forurensningsloven § 48.

Undersøkelsen viser at Bymiljøetaten og Miljørettet helsevern har etablert praksis for registrering og oppfølging av forsøplingssaker innenfor kommunegrensene. Disse enhetene har rutiner for å benytte hjemler i forurensningsloven som skal sikre at forurensere bærer kostnadene, blant annet gjennom krav om opprydning og tvangsmulkt.

Deloitte vurderer at kommunen har etablert systemer og rutiner for oppfølging av akutt forurensning, og at kommunen har etablert klar ansvarsfordeling og formalisert samhandling mellom involverte enheter og aktører. Deloitte vurderer at dette bidrar til å sikre nødvendig beredskap for håndtering av mindre tilfeller av akutt forurensning, jf. forurensningsloven § 43.

Undersøkelsen viser at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp forurensning og forsøpling gitt det omfanget av saker som avdekkes per i dag.

13 Utstedelse og oppfølging av tillatelser

13.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

- *Har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for å utstede tillatelser og følge opp virksomheter som kan ha utslipp av forurensede stoffer?*

13.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i forurensningsloven, forurensningsforskriften og forskrift om påslipp av avløpsvann har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapittelet:

Kommunen skal:

- Godkjenne påslipp av *olje- eller fettholdig avløpsvann* og installering av olje- eller fettutskillere, jf. forskrift om påslipp av olje- og fettholdig avløpsvann, Bergen kommune, Hordaland § 5.
- Sikre at fettutskillere tømmes minst 3 ganger per år og at det foretas driftskontroll av utslippsanlegg jf. forskrift om påslipp av olje- og fettholdig avløpsvann, Bergen kommune, Hordaland §§ 22 og 23.
- Føre tilsyn med at bestemmelser og vedtak fattet i medhold av kapittel 15. Krav til utslipp av oljeholdig avløpsvann i forurensningsforskriften følges, jf. forurensningsforskriften § 15-2.
- Godkjenne tiltaksplan for *terrenginngrep i forurenset grunn*, jf. forurensningsforskriften § 2-8.
- Føre tilsyn med at bestemmelsene i forurensningsforskriften kapittel 2. Opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider følges, jf. forurensningsforskriften § 2-11.
- Godkjenne søknad om *anlegg av planeringsfelt*, jf. forurensningsforskriften § 4-4.
- Føre tilsyn med at bestemmelser eller vedtak truffet i medhold av kapittel 4. Anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt følges, jf. forurensningsforskriften § 4-8.

Kommunen bør:

- Ha tilstrekkelig med opplysninger om bygge- og gravearbeider i forurenset grunn tilgjengelig på sine nettsider, slik at tiltakshaver skal kjenne sitt ansvar i forbindelse med slike terrenginngrep, jf. Miljødirektoratets veileder for å behandle tiltaksplan etter kapittel 2 i forurensningsforskriften.³³⁵

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

13.3 Datagrunnlag

Kommunen har ansvar for å utstede og følge opp tillatelser knyttet til tiltak som kan gi forurensning. Dette kapittelet tar for seg kommunens arbeid med å utstede og følge opp følgende tillatelser:³³⁶

- Tillatelse til utslipp og/eller påslipp av olje-/fettholdig avløpsvann
- Tillatelse til bygging og graving i forurenset grunn
- Tillatelse til planering.

13.3.1 Påslipp av fett- og oljeholdig avløpsvann

Bergen Vann har ansvar og myndighet til å gi tillatelse til utslipp og/eller påslipp av olje-/fettholdig avløpsvann etter kapittel 15 og kapittel 15A i forurensningsforskriften.^{337,338} Det er krav til at virksomheter som søker om dette, må installere olje- eller fettutskiller, samt søke forhåndsuttalelse og utslipps-/påslippstillatelse. Dette vil typisk dreie seg om virksomheter som for eksempel bensinstasjoner, bussterminaler, restauranter eller bakerier.^{339,340}

Det må gis tillatelse til utslipp av olje- eller fettholdig avløpsvann fordi utslippet kan føre til forurensning. Mens olje i seg selv vil forurense og kan ha store konsekvenser for natur og omgivelsene rundt, er fett alene ikke å anse som en langvarig forurensningsfare for naturen. Derimot er hovedrisikoen knyttet til fett tilstopping i ledningsnett, som igjen kan føre til overløp og utslipp av avløpsvann til naturen.^{341,342}

Bergen kommune har utarbeidet en lokal forskrift for oppfølging av olje- og fettholdig avløpsvann kommune fra 2010, med tilhørende veileder.³⁴³ Forskriften var på tidspunktet for revisjonen under oppdatering. Dette for å sikre at forskriften er oppdatert i henhold til

³³⁵ Miljødirektoratet. Veileder: Behandle tiltaksplaner etter forurensningsforskriften. Sist oppdatert 29.04.2025.

³³⁶ I henhold til prosjektplanen, er denne forvaltningsrevisjonen avgrenset fra forurensning i form av luft, støy, lyd og lys/stråling, samt kommunenes ansvar for renovasjon og avløp fra private.

³³⁷ Påslipp av olje-/fettholdig avløpsvann får tillatelse som et enkeltvedtak.

³³⁸ Bergen kommune. BV – Prosessbeskrivelse Olje- og fettutskiller. BkKvalitet. ID 23456. Gyldig fra: 17.06.2024.

³³⁹ Lovdata. Forskrift om påslipp av olje- og fettholdig avløpsvann, Bergen kommune, Hordaland.

³⁴⁰ Bergen Vann kan gi dispensasjon for kravet om fett- og oljeutskiller. Ansvarlig forurensningsmyndighet informerer i intervju at det er få tilfeller hvor det gis dispensasjon fra kravet. Ved vurdering av en dispensasjon vurderes volumet av avløpsvann og annen aktivitet i virksomheten. Et eksempel på tilfeller hvor det kan gis dispensasjon er dersom en kafé får maten levert fra catering og ikke lager maten selv, samt har begrenset aktivitet, og for eksempel bare kjører oppvaskmaskin et par ganger om dagen.

³⁴¹ Overløpene i Bergen er plassert slik at de ikke slipper ut utslipp i sårbare resipienter, men tilstopping og overløp utgjør likevel en viss miljø- og driftsrisiko.

³⁴² Bergen Vann har gjennomført en risikovurdering som inkluderte mulige konsekvenser som overløp og tilbakestuvning dersom fett tett ledninger. Det ble identifisert flere mulige tiltak, og fagansvarlig opplyser at flere av tiltakene er igangsatt.

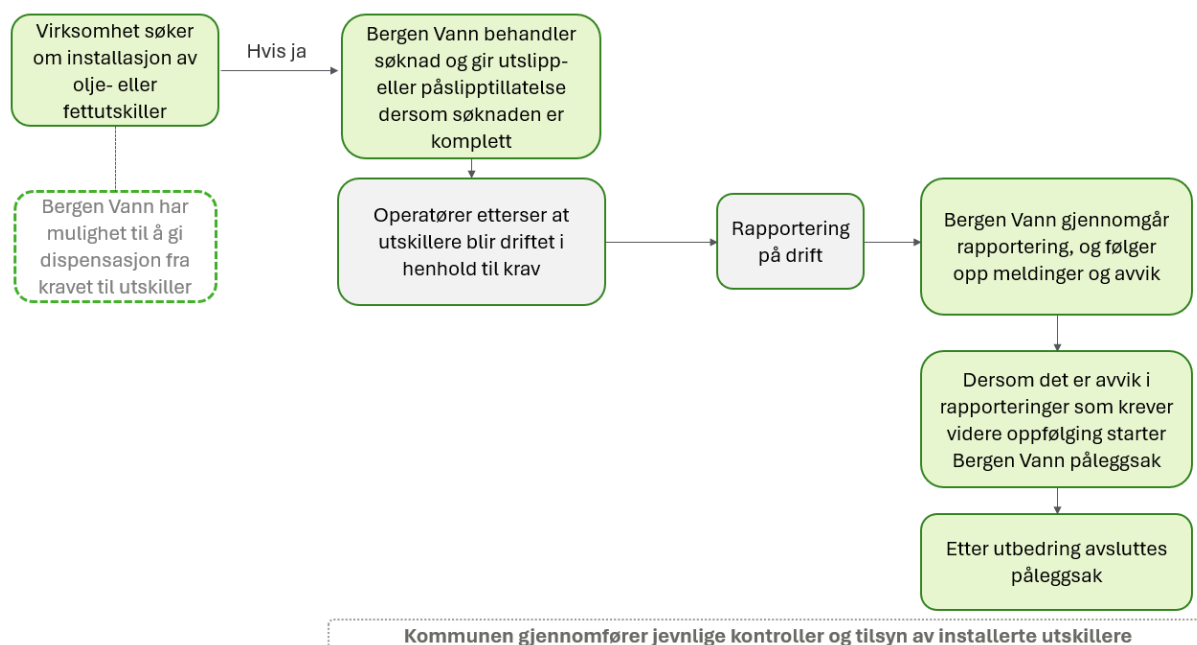
³⁴³ Bergen Vann opplyser i intervju at noen krav i den lokale forskriften er strengere enn krav i den nasjonale forskriften.

ny kunnskap om rensetiltak og utslippsgrenser³⁴⁴ og ny lovgivning om vann- og avløpsanlegg som trer i kraft i januar 2026.

Bergen Vann har etablert en prosessbeskrivelse for olje- og fettutskillere som tydeliggjør hvordan søknad og innvilgelse av tillatelse skal gjennomføres. Det er også utarbeidet maler for tillatelser til oljeutskillere og fettutskillere.³⁴⁵

Proessen for olje- og fettutskillere er skissert i figuren under.

Figur 11: Prosessbeskrivelse for olje- og fettutskillere (Deloittes sammenstilling)³⁴⁶



Bergen Vann benytter systemene Operatørportalen og Gemini Privat, hvor all drift av utskillerne registreres og rapporteres elektronisk. Det er eksterne operatører som gjennomfører oppfølging av virksomhetene og utskillerne. Tømming, kontroller, prøvetaking og annen oppfølging skal registreres i Operatørportalen.^{347, 348}

I lokal forskrift er det krav om minst tre tømminger per år for fettutskillere. For oljeutskillere er det krav om minst én tømming per år. Frekvensen kan justeres basert på operatørens innrapporteringer, søknad om endring i frekvens fra virksomheten, og funn ved tilsyn. Det er etablert praksis for vurdering av tømmeffrekvens basert på innrapportert

³⁴⁴ Bergen kommune. Hovedplan for avløp og vannmiljø 2024-2033. Uten dato.

³⁴⁵ Bergen kommune. BV – Prosessbeskrivelse Olje- og fettutskillere. BkKvalitet. ID 23456. Gyldig fra: 17.06.2024.

³⁴⁶ Prosessbeskrivelsen er med utgangspunkt i Bergen Vann sitt prosesskart for olje- og fettutskillere.

³⁴⁷ Operatørene skal ha vært gjennom opplæring i Operatørportalen hos saksbehandler.

³⁴⁸ Dersom det registreres en anmerking eller avvik i forbindelse med oppfølgingen skal operatør registrere en oppgave til saksbehandler i Gemini Privat. Bergen kommune. BV – Prosessbeskrivelse Olje- og fettutskillere. BkKvalitet. ID 23456. Gyldig fra: 17.06.2024.

fettmengde. Praksis for å vurdere om tømmefrekvens er tilstrekkelig er ikke nedfelt i en skriftlig rutine.³⁴⁹

Oppfølging av meldinger og avvik

Som det fremgår av prosessbeskrivelsen, skal de eksterne operatørene rapportere inn til Bergen Vann etter undersøkelsen på utskillere. Saksbehandlere i Bergen Vann følger opp innmeldte meldinger og avvik fortløpende i Gemini Privat. Det skal registreres avvik i Gemini Privat ved følgende tilfeller:³⁵⁰

- Avvik ved manglende installasjon³⁵¹
- Avvik ved installasjon.³⁵²

Det er ikke mulig i systemet Gemini Privat å sortere mellom mindre alvorlige og alvorlige avvik. Fagansvarlig i Bergen Vann informerer i intervju at flere av meldingene som er innmeldt ikke er reelle avvik som krever oppfølging. Mange av meldingene er oppfølging som operatørene selv, og ikke kommunen skal følge opp.³⁵³

Oppfølging av meldinger eller avvik som krever oppfølging skjer fortløpende. På grunn av manglende mulighet til å sortere avvik etter alvorlighetsgrad, opplever fagansvarlig i Bergen Vann at risikoen er til stede for at avvik som krever tiltak eller oppfølging blir liggende uten å følges opp. Bergen Vann har meldt inn sorteringsmulighet for avvik til programvareleverandør. Fagansvarlig opplever at kapasiteten til å følge opp meldinger og avvik ikke er helt tilstrekkelig, da bedre oppfølging i nytt system (Gemini) og stadig flere virksomheter genererer flere oppgaver, mens bemanningen er den samme.³⁵⁴ Ressurssituasjonen blir vurdert periodisk av etatens ledergruppe.

Kontroller og tilsyn

Bergen Vann gjennomfører jevnlig også egne kontroller og tilsyn av virksomheter som har fått tillatelse og installert utskiller. Dette gjøres for å sikre at utskillerne driftes og vedlikeholdes i henhold til krav.

Det skal gjennomføres tilsyn ved manglende installasjon, observerte eller rapporterte avvik, etter utbedring av utskillere, planlagt tilsyn og/eller varslet tilsyn og ved nye installasjoner.³⁵⁵

³⁴⁹ Fagansvarlig forurensningsmyndighet påpeker at det vil være vanskelig å skrive ned en slik vurdering kun for fettmengde, da man skal ta hensyn til flere faktorer. Dersom utskilleranlegget ikke følger leverandørens FDV (forvaltnings- drift- og vedlikeholdsanvisning), eller det er andre avvik på anlegget (som for eksempel høy temperatur, liten dimensjon på utskiller), vil Bergen vann gjøre en totalvurdering før det vurderes om tømmefrekvensen skal endres. En enkelt episode med mye fett er ikke nødvendigvis utslagsgivende.

³⁵⁰ Bergen kommune. BV – Prosessbeskrivelse Olje- og fettutskiller. BkKvalitet. ID 23456. Gyldig fra: 17.06.2024.

³⁵¹ Dersom en virksomhet etter kapittel 15 eller kapittel 15A har utslipp av olje- eller fettholdig avløpsvann uten utskiller installert, skal de pålegges installasjon.

³⁵² En utskiller som er installert og det avdekke avvik, skal pålegget utbedres.

³⁵³ Dette kan blant annet gjelde tilfeller hvor tømming ikke kunne gjennomføres ved første forsøk, men at operatør vil reise tilbake for tømming ved en ny anledning.

³⁵⁴ Det er per oktober 2025 totalt 166 åpne avvik. Bergen Vann understreker at alle avvik følges opp, og kommer inn i saksbehandlere sine oppgavelister, og ligger der frem til de er ferdig behandlet.

³⁵⁵ Bergen kommune. BV – Prosessbeskrivelse Olje- og fettutskiller. BkKvalitet. ID 23456. Gyldig fra: 17.06.2024.

I *Hovedplan for avløp og miljø* fremkommer det at kontrollprogram for olje- og fettutskillere følges tett opp, samt at det skal gjennomføres tilsyn av avløpsforholdene i virksomheter. Bergen Vann har etablert indikatorer for å måle dette i etatens interne måldokument.³⁵⁶

For alle utskillere skal det leveres rapport for tømning, kontroller og prøvetaking/temperaturlogging. Dersom det ikke foreligger en rapport, rapportene er mangelfulle eller har avvik, skal de også følges opp med sak eller tilsyn.³⁵⁷

Det fremgår av intervju og *Hovedplan for avløp og vannmiljø 2024–2033* at det både gjennomføres en årlig kontroll, samt en femårskontroll, for oljeutskillere. Femårskontrollen innebærer en grundigere kontroll der tettheten og konstruksjonen blir sjekket, og det fremgår at dette vil bidra til å avdekke feil og mangler før en forurensning oppstår.³⁵⁸

Bergen Vann har hjemmel til å pålegge tvangsmulkt ved manglende etterlevelse av vedtak.³⁵⁹ Fagansvarlig forurensningsmyndighet informerer om at hjemmelen ikke blir anvendt hyppig, men at dette forekommer.

13.3.2 Tillatelse til bygging og graving i forurenset grunn

Kommunen er forurensningsmyndighet i saker som gjelder opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider. Denne myndigheten er delegert til Plan- og bygningsetaten og Avdeling Byggesak. Dette skal bidra til at krav i forurensningsforskriften vurderes i sammenheng med plan- og bygningslovens bestemmelser.

Byggesak har ikke en egen rutine for behandling av tiltaksplaner i forurenset grunn,³⁶⁰ men følger i dag Miljødirektoratet sin veileder for behandling av tiltaksplaner etter forurensningsforskriften.³⁶¹ Avdelingsleder informerer i intervju at kommunen arbeider med å utvikle egne veiledere for henholdsvis søknad om tillatelse til bygge- og gravearbeider i forurenset grunn og for behandling av tiltaksplaner.

Figuren under viser prosessen for godkjenning og oppfølging av tillatelser for bygging eller graving i forurenset grunn.

³⁵⁶ Bergen Vann har fastsatt mål om at «oljeutskiller driftes som de skal (kontroll, tømning, prøvetaking)». Målet er at andel utskillere som følger oppsatt program skal være 85 prosent i 2025 og 90 prosent i 2028. Videre er det mål om at det skal være minst 20 årlige tilsyn i bedrifter for å avdekke miljøgifter/skadelige stoffer.

³⁵⁷ Bergen kommune. BV – Prosessbeskrivelse Olje- og fettutskillere. BkKvalitet. ID 23456. Gyldig fra: 17.06.2024.

³⁵⁸ Bergen kommune. *Hovedplan for avløp og vannmiljø 2024–2033*. vedtatt i Bystyret 29.01.2025.

³⁵⁹ Jf. lokale forskriften § 13

³⁶⁰ Byggesak har påbegynt et arbeid med en veileder for søknader om tillatelse til bygge- og gravearbeider i forurenset grunn. Veilederen er ferdigstilt, men er foreløpig ikke godkjent og gyldig.

³⁶¹ Miljødirektoratet. Veileder: Behandle tiltaksplaner etter forurensningsforskriften. Sist oppdatert 29.04.2025.

Figur 12: Prosessbeskrivelse av godkjenning og oppfølging av bygging eller graving i forurenset grunn (Deloitte sammenstilling)³⁶²



Vurdering av forurenset grunn

Byggesak skal vurdere innkomne søknader om bygging og graving i forurenset grunn. Det er tiltakshaver sitt ansvar å selv gjøre en vurdering av om det er forurenset grunn i området i forkant av innsending av byggesøknad.³⁶³ Når Byggesak mottar søknaden, skal saksbehandler vurdere søknaden etter avdelingens interne sjekkliste for byggesaker, hvor vurdering av forurenset grunn inngår.^{364,365} Byggesak benytter grunnforurensningskartet for å vurdere om undersøkelser eller tiltaksplaner er nødvendig.^{366,367} Dersom søker/tiltakshaver ikke har redegjort for forurenset grunn i søknaden, skal saksbehandler etterspørre dette som en mangel, eller sette det som vilkår i en rammetillatelse.³⁶⁸

Byggesak har tre saksbehandlere som gjennomgår og behandler dokumentasjon og søknader som kommer inn i forbindelse med bygging og graving i forurenset grunn. Avdelingsleder for Byggesak opplyser i intervju at avdelingen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å behandle søknader om bygging og graving i forurenset grunn. Andre saksbehandlere har mindre innsikt i denne prosessen, og vil ikke alltid kunne svare direkte ut spørsmål fra tiltakshavere knyttet til søknadsprosessen. Veilederne som er under utvikling, vil derfor også være et verktøy for å sette andre saksbehandlere lettere inn i prosessen.

³⁶² Basert på Miljødirektoratet sin veileder for godkjenning av tiltaksplaner.

³⁶³ Lovdata. Forurensningsforskriften.

³⁶⁴ Dette er nedfelt i Byggesak sin prosedyre for behandling av førstegangsvedtak.

³⁶⁵ Følgende punkter vurderes i sjekklisten: Er det mottatt en tiltaksplan for håndtering av forurenset grunn? Er eiendommen markert i grunnforurensningskart? Er tiltaket avhengig av tillatelse, samtykke eller uttalelse fra forurensningsmyndighet? Foreligger det godkjent tiltaksplan ved mulig forurensning i grunnen?

³⁶⁶ Dette er tilgjengelig for alle i Bergenskart ved å huke av for grunnforurensning.

³⁶⁷ Bergen kommune. Byggesak – Sjekkliste. Uten dato.

³⁶⁸ Bergen kommune. PBE Oversiktstabell. Svar på dokumentforespørsel fra Deloitte. Oversendt x dato.

Utstedelse av tillatelse og behandling av tiltaksplan

Bergen kommune stiller i de fleste saker som gjelder bygging og graving i forurenset grunn, krav til at tiltakshaver skal gjennomføre miljøtekniske undersøkelser³⁶⁹ og utarbeide en tiltaksplan. Avdelingsleder for Byggesak informerer i intervju at kommunen sin praksis for å kreve miljøtekniske undersøkelser og tiltaksplaner har vært relativt streng, og i enkelte tilfeller unødvendig streng.³⁷⁰ Avdelingslederen informerer om at veileder for søknad om tillatelse til bygge- og gravearbeider i forurenset grunn som er under utarbeidelse, skal gjøre det enklere for både saksbehandlere å behandle saker, og for tiltakshaver å få innsikt i hvilke vurderinger kommunen gjør. Avdelingsleder understreker at veilederen også vil bidra til å tydeliggjøre i hvilke tilfeller det er behov for miljøtekniske undersøkelser og tiltaksplaner, slik at kommunen ikke krever dette i flere saker enn nødvendig.

Kommunen opplyser at innsendte tiltaksplaner for forurenset grunn behandles av saksbehandler som et eget vedtak. Vedtaket er satt opp slik at det fungerer som en sjekkliste for hva saksbehandler skal sjekke i forbindelse med gjennomgang av dokumentasjon og søknad.³⁷¹

I dispensasjonssakene gjennomgått i forbindelse med revisjonen fremkommer det at det i tilfeller hvor det var mistanke om forurenset grunn, ble stilt krav om at det skulle utføres miljøtekniske grunnundersøkelser. Dersom undersøkelsene avdekket behov for tiltaksplan, skulle også tiltaksplanen godkjennes av kommunen.

Forurensningsforskriften kapittel 2 gjelder også for terrenginngrep som ikke har søknadsplikt etter plan- og bygningsloven. Det opplyses at Byggesak mottar ca. 3-4 slike søknader hvert år, som kan dreie seg om tiltak i bybanesporet, veganlegg, busstopp mv. Det påpekes at det også i disse sakene er tiltakshaver som er ansvarlig for å sende tiltaksplan til kommunen.

Rapportering på gjennomføring av tiltak

I vedtaket om tillatelse til bygging eller graving i forurenset grunn stiller kommunen krav om at det skal leveres en sluttrapport når tiltaket er ferdig, som skal kvalitetssikres av kommunen.³⁷² Kommunen opplyser at det i sluttrapporten stilles krav til dokumentasjon på hvordan de forurensede massene er behandlet, om det er forurensning igjen på tomten, og hvor de forurensede massene som er kjørt ut fra tomten er levert. Tiltakene skal også legges inn i Miljødirektoratets fagsystem for forurenset grunn.³⁷³

³⁶⁹ Saksbehandler vurderer om undersøkelsene er tilstrekkelige i henhold til Miljødirektoratet sin veileder for bygging og graving i forurenset grunn.

³⁷⁰ Avdelingsleder for Byggesak trekker frem et eksempel knyttet til at det ved fundamentering av søyler eller andre enkle tiltak, er det trolig tilstrekkelig at tiltakshaver transporterer massene til et godkjent mottak, uten å måtte gjennomføre undersøkelser, utarbeide tiltaksplan mv.

³⁷¹ Bergen kommune. PBE Oversiktstabell. Svar på dokumentforespørsel fra Deloitte. Oversendt x dato.

³⁷² Umiddelbart etter at tiltakene er gjennomført, skal tiltakshaver rapportere til kommunen om gjennomføring av tiltakene er i henhold til planen. Sluttrapporten skal beskrive hvordan tiltaksplanen er fulgt opp og hvordan de forurensede massene er håndtert.

³⁷³ Bergen kommune. PBE Oversiktstabell. Svar på dokumentforespørsel fra Deloitte. Oversendt x dato.

Etter at kommunen har kvalitetssikret sluttrapporten skal saksbehandler oppdatere og legge inn data om lokaliteten i databasen for Grunnforurensning.³⁷⁴ Avdelingsleder for Byggesak opplyser at avdelingen forsøker å oppdatere databasen kontinuerlig basert på tilbakemeldinger fra gjennomførte grunnundersøkelser, og at avdelingen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å kvalitetssikre at innholdet i rapporteringen av data til Grunnforurensningsdatabasen er korrekt.

Tilsyn

Kommunen kan føre tilsyn med at bestemmelsene i kapittel 2 i forurensningsforskriften følges. I intervju blir det opplyst at avdelingen i hovedsak fører dokumenttilsyn, og oppfølging av gjennomføring av tiltaksplaner skjer gjennom dokumentkontroll etter at tiltaket er ferdig. Byggesaksavdelingen gjennomfører sjeldent fysiske tilsyn. Avdelingen har ikke utarbeidet skriftlige rutiner for gjennomføring av tilsyn etter forurensningsforskriften.

13.3.3 Tillatelse til planering

Avdeling for landbruk har ansvar for oppfølging av kapittel 4 i forurensningsforskriften som omhandler anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt i jordbruksareal. Før planlegging av planering skal tiltakshaver sende en søknad til kommunen som skal inneholde kart som viser hvilke områder som vil bli berørt av planeringen. Planering er ikke tillatt uten plan³⁷⁵ godkjent av kommunen.³⁷⁶

Avdeling for landbruk har utarbeidet en mal for vedtak etter forurensningsforskriften kapittel 4. Av malen fremgår de ulike stegene i vurderingen, samt hvilke krav i lov og forskrift saksbehandlere skal benytte seg av under vurderingen. Malen tar også for seg avdelingens krav om tilsyn, pålegg og rapportering.³⁷⁷ Av malen fremgår det at avdelingen vil foreta tilsyn underveis i arbeidet, for å se om tiltaket er i tråd med tillatelsen og sjekke at det kun tilføres rene masser av matjord og stein/grus, og avdelingen kan ved tilsyn be om oversikt over tilkjørte masser.³⁷⁸ Denne prosessen er ikke skriftliggjort i en rutine.

Avdelingsleder opplyser i intervju at det per nå er få søknader og lite aktivitet knyttet til planering av jordbruksareal i dag, og at avdelingen har kapasitet til å svare ut det som kommer slik situasjonen er nå. Avdelingsleder understreker derimot at ved en stor økning i aktivitet, vil avdelingens kapasitet fort bli for liten. Avdelingen har ingen formening om hvor mange som ikke har søkt om tillatelse etter forurensningsforskriften kapittel 4, men som har gjort inngrep som er søknadspliktige og skulle søkt.

³⁷⁴ Miljødirektoratet. Veileder til forurensningsforskriften kapittel 2. Opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider. 2017.

³⁷⁵ Planen skal være i samsvar med kravene i «Tekniske retningslinjer for anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt» fastsatt av Landbruksdepartementet.

³⁷⁶ Lovdata. Forurensningsforskriften. Ikrafttredelse 01.07.2004.

³⁷⁷ Det fremgår av malen at avdelingen skal føre tilsyn med at bestemmelsen i dette vedtaket, eller vedtak truffet i medhold av dette kapitlet følges, og at anlegg utføres i samsvar med godkjent plan.

³⁷⁸ Bergen kommune. Mal vedtak bakkeplanering. Uten dato.

13.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen i hovedsak har system, rutiner og kapasitet til å utstede og følge opp tillatelser knyttet til tiltak som kan gi forurensning. Deloitte vurderinger knyttet til de ulike tillatelsene følger under.

Påslipp av fett- og oljeholdig avløpsvann: Undersøkelsen viser at Bergen Vann har etablert prosesskart og skriftlige rutiner for å gi tillatelse til utslipp og påslipp av olje- og fettholdig avløpsvann, og for å føre tilsyn av de virksomhetene som er gitt tillatelse, jf. forurensningsforskriften § 15-2 og lokal forskrift om påslipp av olje- og fettholdig avløpsvann. Deloitte vurderer at Bergen Vann har en systematisk oppfølging av disse tillatelsene. Samtidig registreres det at Bergen Vann vurderer at kapasiteten til å følge opp meldinger og avvik ikke er helt tilstrekkelig.

Tillatelser til bygging eller graving i forurenset grunn: Deloitte registrerer at Plan- og bygningsetaten har system og praksis for å behandle søknader om bygging og graving i forurenset grunn, etter forurensningsforskriften kapittel 2. På tidspunktet for revisjonen hadde Plan- og bygningsetaten ingen egne skriftlige rutiner for behandling av søknader og vurdering av tiltaksplaner, men benyttet nasjonale veiledere fra Miljødirektoratet. Deloitte vil vise til at de nasjonale veilederne på flere områder gir ulike retningsvalg og at det å kun følge veilederen kan gi risiko for at det utvikles ulik praksis. Deloitte vurderer det derfor som positivt at etaten arbeider med å utvikle veiledere for bygging og graving i forurenset grunn til internt og eksternt bruk.

Tillatelse til planering: Undersøkelsen viser at Avdeling for landbruk har system og rutiner for å utstede tillatelser og godkjenne søknad om anlegg av planeringsfelt, jf. forurensningsforskriften § 4-4. Samtidig viser undersøkelsen at det ikke er etablert skriftlige rutiner for å gjennomføre tilsyn/kontroll for å vurdere om et tiltak er i tråd med tillatelsen. Etter Deloitte vurdering medfører det en risiko for at avdelingen ikke i tilstrekkelig grad fører tilsyn med at bestemmelser eller vedtak truffet i medhold av forurensningsforskriften kapittel 4 følges, jf. forurensningsforskriften § 4-8.

14 Oppfølging av forurensning fra kommunens egen virksomhet

14.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

- *I hvilken grad jobber kommunen forebyggende for å forhindre, begrense og følge opp forurensning fra egen virksomhet, herunder kommunale veier?*

14.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i forurensningsloven har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapittelet:

Kommunen skal:

- Sørge for tiltak for å hindre at forurensning inntreffer eller stanse, fjerne eller begrense virkningen av allerede inntrådt forurensning innenfor de områder kommunen er forurensningsmyndighet, jf. forurensningsloven § 7.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

14.3 Datagrunnlag

Dette kapittelet belyser kommunens arbeid med å forhindre, begrense og følge opp forurensning fra kommunale veier. Som eier av kommunale veier, har kommunen et selvstendig ansvar for å forhindre forurensning fra veiene. Dette innebærer å stanse, fjerne og begrense konsekvensene av forurensning når denne først inntreffer.

14.3.1 Drift og vedlikehold av kommunale veier

De fleste kommunale veier i Bergen kommune har veisluk med sandfang som bidrar til å forhindre forurensning fra kommunale veier.³⁷⁹ Et sandfang er en kum med mulighet for å samle sand/grus slik at overvann kan renne videre med redusert partikkelinnhold. Sandfangene må tømmes regelmessig for å unngå oversvømmelser og utslipp av urensset vann.³⁸⁰

I *Hovedplan for avløp og vannmiljø for 2024-2033* er det satt mål om at sandfang/sluk med avløp fra kommunale veier skal være registrert og følges opp for å sikre regelmessig tømming. For kommunale sandfang i vei skal det registreres fyllingsgrad, og dataen vil på sikt benyttes til å bedre/effektivisere tømmerutinene.³⁸¹

³⁷⁹ Kommunen har ca. 12 000 veisluk.

³⁸⁰ Perpetuum.no. Tømming av sandfang. Uten dato.

³⁸¹ Bergen kommune. *Hovedplan for avløp og vannmiljø 2024-2033*. Uten dato.

Det er Bymiljøetaten, ved Avdeling for drift og vedlikehold, som har drift- og vedlikeholdsansvaret for det kommunale veinettet, inkludert vintervedlikehold, renhold og feiing. All drift og vedlikehold av de kommunale veiene er satt ut til eksterne entreprenører gjennom konkurranseutsatte kontrakter.³⁸² I intervju opplyses det at kommunens sandfang som hovedregel tømmes annet hvert år, men oftere ved behov.³⁸³ Behov for tømning vurderes blant annet ut fra meldinger fra publikum³⁸⁴ og ansattes observasjoner og er slik en behovsbasert vurdering.³⁸⁵ Det er ikke etablert en skriftlig rutine for når kommunen skal bestille ekstra tømning av sandfang, men det gjøres en skjønnsmessig vurdering av dette.

Alle veislukene er registrert i systemet Gemini portal, hvor sluktømmingen ligger som en bestilling.³⁸⁶ Entreprenør skal registrere tømning av sandfang i systemet. Seksjon for vei- og elektro følger opp entreprenørene og sikrer at sandfang tømmes hvert annet år via systemet. Seksjonen følger også med på historikken for tømning i systemet. Alle sluk i det kommunale veinettet prioriteres i hovedsak likt, uavhengig av hvor mange årlige døgntrafikk det er på veiene. Det er likevel utarbeidet en skriftlig liste over prioriterte sluk, bekkeinntak, stikkrenne og andre overvannspunkt som krever ekstra oppfølging. Det fremgår ikke av listene hvilken ekstra oppfølging som følger av at sluket eller stikkrennen er prioritert.

Det blir opplyst i intervju at det pågår et pilotprosjekt med bruk av Gemini portal hvor entreprenørene registrerer mengden masser som tømmes fra slukene. Målet er å utvikle behovsprøvd tømning basert på data.

Kommunen arbeider for å sikre tilstrekkelig feiing for å unngå at forurenset materiale havner i sluk og avløpsnett, og alle kommunale veier skal kostes minimum én gang årlig. Denne hyppigheten er definert i mengdebeskrivelse som entreprenøren er forpliktet av.

³⁸⁷

Oppfølging av driftskontraktene skjer i hovedsak av soneledere i Seksjon vei- og elektro. Sonelederne som følger opp sine kontrakter gjennomfører blant annet stikkprøver for å sikre at kontraktene etterlevs i sine soner, blant annet på frekvens og kvalitet av tømning og feiing. Det føres også kontroll med entreprenørene gjennom en GPS-basert sporing av feiebler.

Av intervju fremkommer det at det per i dag er en viss risiko for at tette sluk kan føre til forurenset avrenning til jord og vann. For å håndtere risikoen for avrenning til jord og vann påpeker Drift og vedlikehold i intervju at det er viktig å holde sluk og inntak åpne for å

³⁸² Det er ulike driftskontrakter, og disse blir lyst ut sonevis. For veidrift- og forvaltningen er det to ulike driftskontrakter i hver sone. Bergen kommune er delt inn i sone nord, sone sørvest og sone sentrum.

³⁸³ Av mengdebeskrivelsen oversendt for Sone sentrum fremgår det at tømmeffrekvensen for sandfang er etter bestilling.

³⁸⁴ Meldinger og andre avvik fra publikum sendes inn via kommunens nettside, og registreres i systemet Gemini melding, likt som andre meldinger knyttet til forurensning og forsøpling omtalt i kapittel 3.

³⁸⁵ Ved tilfeller med store mengder nedbør kan kommunen også bestille ekstra tømning eller rensing av sandfang.

³⁸⁶ Hver bestilling består av 200 sluk.

³⁸⁷ Det utarbeides en mengdebeskrivelse for de ulike sonene. Mengdebeskrivelsen spesifiserer blant annet hvilke oppgaver som skal utføres og hyppighet på oppgavene.

unngå oversvømmelser. Forebyggende tiltak som feiing og tømming bidrar til at risikoen for forurensning fra kommunale veier av Bymiljøetaten blir vurdert som akseptabel i dag.

I hovedsak ivaretas forebygging av forurensning fra kommunale veier gjennom kontraktskravene som stilles til feiing og tømming av sluk/sandfang. I intervju blir det påpekt at det ville vært en fordel om ansatte i større grad kunne vært ute i felt og fulgt opp at slukene tømmes og vedlikeholdes slik de skal. Ledere i avdelingen opplyser at avdelingen ikke har tilstrekkelig kapasitet til å være ute i felt og gjennomføre slike kontroller. Mer kapasitet til arbeid ute ville gitt bedre oppfølging av driften og kunne bidratt til økt forebygging av forurensning.

14.3.2 Oppfølging av prosjekter knyttet til mikroplast og snødeponi

Mikroplast i bymiljøet

Kommunen har også deltatt i et forskningsprosjekt om mikroplast i bymiljøet. Prosjektet har undersøkt mikroplast i sandfang, byfjell og natur.³⁸⁸ I intervju opplyser kommunen at resultatene fra forskningen skal brukes inn i driften, og bidra til at det gjøres nødvendige justeringer i rutiner for feiing av gater og håndtering av sandfang.

Bymiljøetaten opplyser at det var i etterkant av dette prosjektet at etaten startet med å registrere tømminger av sandfang med fyllingsgrad i Gemini Portal. Formålet med dette er at etaten skal kunne opparbeide kunnskap for en mer behovsprøvd tømning i fremtiden.

Snødeponi

I januar 2025 etablerte Bymiljøetaten et deponi for brøytesnø i Bergen på Sukkerhusbryggen. Bakgrunnen var at brøytesnø fra trafikkerte områder ofte er forurenset og inneholder mye søppel. Statsforvalteren i Vestland informerte også om at det ville være strenge restriksjoner med å tillate dumping av snø i vassdrag og sjø, og Bymiljøetaten planla derfor for å opprette et midlertidig snødeponi med kontrollert avrenning via rensemasser.³⁸⁹

For å dokumentere grad av forurensning i snøen og for å skaffe informasjon til fremtidige vintre, ble det gjennomført prøvetaking av snø, smeltevann og sediment. Undersøkelsene viste at snøen blant annet inneholdt søppel, tungmetaller og mikroplast.³⁹⁰

Kommunen informerer i intervju at de arbeider med å integrere resultater fra forskningsprosjekter inn i kommunens egne prosjekter. Blant annet prosjekt knyttet til snødeponi, skal gi kommunen resultater og informasjon som kan bidra til å innrette forvaltning og drift på hensiktsmessige måter. Kommunen vurderer om det skal etableres flere snødeponi i bydelene.

³⁸⁸ Norce. Kartlegging av mikroplast i bymiljø – mengder, kilder og spredning – Urban Mikroplast. 2022.

³⁸⁹ Bergen kommune. Bilag 1 – Oppdragsgivers spesifikasjon. BME FOR 2023-29. Vurdering av støy og forurensning fra snømottak

³⁹⁰ WSP. Vurdering av forurensning fra snømottak – Bergen kommune. 30.06.2025.

14.4 Vurdering

Undersøkelsen viser etter Deloitte vurdering at kommunen har system og rutiner for å forebygge, forhindre, begrense og følge opp forurensning fra kommunale veier, jf. forurensningsloven § 7. Dette gjøres primært gjennom kontraktskrav til tømning av sandfang og sluk som er etablert til å fange opp forurenset avrenning fra kommunale veier. Kommunen gjennomfører også prosjekter for å redusere inntrådt forurensning, blant annet gjennom etablering av snødeponi.

Samtidig som kommunen har system for tømning av veisluk og sandfang, viser undersøkelsen at det er en risiko for at disse tilstoppes før de skal tømmes i henhold til driftskontrakten. Deloitte registrerer at kommunen har en liste over prioritering av sluk, men det fremgår ikke tydelig hvilke tiltak som skal gjøres ved sandfang som er prioriterte. Undersøkelsen viser også at Bymiljøetaten har begrenset kapasitet til å gjennomføre kontroller av entreprenørenes drift og vedlikehold av sandfang. Deloitte vil understreke at kommunen har ansvar for å hindre at forurensning inntreffer, jf. forurensningsloven § 7. Deloitte vurderer det som positivt at kommunen har startet opp et pilotprosjekt for behovsprøvd tømning, som vil kunne adressere denne risikoen.

Konklusjon og anbefalinger

Undersøkelsen viser at Bergen kommune har etablert mål og en rekke tiltak knyttet til natur og biologisk mangfold. Bergen kommune har også etablert system for å vurdere naturmangfold i forbindelse med arealplaner, og i vurdering av dispensasjonssøknader. Videre har kommunen etablert systemer for overvåking og oppfølging av forurensning.

Samtidig viser undersøkelsen at det på enkelte områder kan være risiko for at kommunen ikke etterlever nasjonale krav og føringer, eller at kommunens praksis ikke er i tråd med nasjonal veiledning eller egne styringsprinsipper.

Nedenfor følger Deloitte's konklusjoner knyttet til de ulike temaene som er undersøkt:

Kommunens oppfølging av mål for natur vedtatt i bystyret

Mål for arbeidet med natur er i hovedsak forankret i *Naturstrategi for Bergen*, som er vedtatt i bystyret. Undersøkelsen viser at kommunen ikke har etablert en systematisk oppfølging av Naturstrategien. Det er ikke utarbeidet en helhetlig plan for hvordan Naturstrategien skal følges opp på tvers av kommunen. Dette til tross for at det er vedtatt i bystyret at kommunen skulle utarbeide en handlingsplan for naturmangfold.³⁹¹ Det er heller ikke utarbeidet tydelige indikatorer for å måle og rapportere på fremdrift mot målene i Naturstrategien. Dette er ikke i tråd med vedtak fattet av bystyret.³⁹² Manglende etablering av indikatorer og rapportering innebærer at kommunens ledelse ikke har nødvendig informasjon for å kunne følge opp, evaluere og justere kommunens innsats for å nå målene. Etter Deloitte's vurdering er oppfølgingen av Naturstrategien ikke i tråd med kommunens rammeverk for virksomhetsstyring, der det er angitt at virksomhetsstyringen skal baseres på styringsprinsippet mål- og resultatstyring.

Hensyn til naturmangfold i arealplanleggingen

Bergen kommune har satt mål om å være arealnøytral innen 2030. Det er verken utarbeidet konkrete indikatorer for å måle arealnøytralitet eller etablert et system for å følge opp og rapportere på målet på tvers av kommunen. Deloitte registrerer at det sittende byrådet har signalisert at prinsippet om arealnøytralitet ikke ønskes videreført (jf. Byrådserklæringen), uten at det er fattet nytt vedtak i bystyret om dette. Deloitte vil understreke at bystyrets vedtak er bindende frem til det eventuelt fattes nye vedtak som endrer det opprinnelige vedtaket.

Undersøkelsen viser at Bergen kommune arbeider med å kartlegge naturmangfold, og tilgjengeliggjør kunnskap om naturmangfold gjennom kommunens arealregnskap, samt gjennom interne og eksterne kartløsninger. Samtidig mener Deloitte at det er en svakhet at målgrupper, formål og anvendelse av arealregnskapet ikke har vært definert ved utforming av arealregnskapet. Videre mangler en tydelig fordeling av ansvar for de ulike

³⁹¹ I møte 19.06.2019, sak 28/19, fattet Bystyret følgende vedtak: «Bystyret ber byrådet igangsette arbeidet med en kommunal strategi og handlingsplan for naturmangfold, i tråd med saksfremstillingen i interpellasjon nr. 28/2019. Strategien bør blant annet omhandle utviklingen og bruken av det kommunale arealregnskapet.»

³⁹² I møte 29.03.2023, sak 82/23, vedtok Bystyret *Naturstrategi for Bergen*. I den forbindelse ble det fattet følgende vedtak: «Bystyret ber byrådet rapportere til bystyret på måloppnåelsen knyttet til indikatorene omtalt i Naturstrategien.»

kartlagene i kommunens kartsystem, noe som kan gi risiko for at kartlag knyttet til natur ikke oppdateres fortløpende. Kommunen har heller ikke et system for å samle, samordne og vurdere nye funn som gjøres i eksterne kartlegginger av naturmangfold.

Undersøkelsen viser at kommunen har etablert praksis for å innhente og vurdere kunnskap om naturmangfold ved utarbeidelse av områdereguleringsplaner. Imidlertid varierer det hvilke paragrafer som er vurdert og hvor vurderingene er dokumentert i de gjennomgåtte plansakene. Dette er etter Deloitte vurdering ikke i tråd med kravene til dokumentasjon i naturmangfoldloven § 7 og forvaltningsloven §§ 24-25.

Undersøkelsen viser at kommunen i områdereguleringsplaner vurderer alternativer og avbøtende tiltak av hensyn til natur, men at det ikke alltid er de mest skånsomme alternativene for natur som velges. Det går ikke alltid tydelig frem av plandokumentene. Det fremkommer at kommunen ikke alltid kartlegger eller vurderer alternative områder før et LNF-område eller grøntområde bygges ut, som ikke er i tråd med nye statlige planretningslinjer for areal og mobilitet fra 2024.

Undersøkelsen viser at kommunen har etablert systemer og praksis for å gjennomføre konsekvensutredninger i områdereguleringsplaner, hvor natur og miljø ofte inngår som sentrale temaer.

Per i dag er det arealer som er avsatt til utbygging i kommuneplanens arealdel (KPA), der det i senere tid er identifisert viktige naturverdier. På tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen var bestemmelsene til KPA under rulling, men ikke plankartet. At plankartet i KPA ikke skal rulleres, stiller større krav til at den enkelte plansak bygger på et oppdatert kunnskapsgrunnlag og at den samlede belastningen på økosystemet vurderes, i henhold til prinsippene for offentlig beslutningstaking i naturmangfoldloven.

Undersøkelsen viser at kommunen har systemer, rutiner og praksis for å vurdere naturmangfold i dispensasjonssaker, og for å varsle berørte myndigheter jf. plan- og bygningsloven §§ 19-1 og 19-2. Imidlertid viser undersøkelsen at vurderinger etter naturmangfoldloven i flere dispensasjonssaker som berører naturmangfold, ikke er tydelig dokumentert. Etter Deloitte vurdering er dette ikke i samsvar med naturmangfoldloven § 7, som pålegger forvaltningsorganer å anvende prinsippene i §§ 8-12 som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet, og å dokumentere hvordan disse prinsippene er vurdert og vektlagt.

Bergen kommune har innvilget dispensasjon i 426 av 560 dispensasjonssøknader som gjelder byggegrense langs sjø og vassdrag, vern og bruk i disse områdene. Deloitte påpeker at kommunene skal avklare arealbruk i strandsonen gjennom planlegging, ikke gjennom enkeltvis dispensasjoner, samt krav om at kommunene skal praktisere byggeforbudet i 100-metersbeltet strengt, jf. statlige planretningslinjer.

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten har begrenset naturfaglig kompetanse internt, og at etaten er avhengig av Bymiljøetatens vurderinger av naturmangfold i plan- og byggesaker. Deloitte vurderer det som positivt at Bymiljøetaten involveres både uformelt og formelt gjennom høringsprosesser. Samtidig registrerer Deloitte at tidspunktet og graden av involvering varierer, og at Bymiljøetaten opplever at de noen

ganger blir inkludert for sent i prosessen i områdereguleringsplaner. Dette kan føre til at naturfaglig kompetanse ikke blir tilstrekkelig integrert i planprosessen, og vil kunne påvirke vurderinger og hensynet til naturmangfold i planene.

Manglende naturfaglig kompetanse gjør også at Plan- og bygningsetaten ikke alltid har forutsetninger for å kvalitetssikre eksterne utredninger om naturmangfold. Det er indikasjoner på at kvaliteten på slike eksterne rapporter ikke alltid holder tilstrekkelig kvalitet. Manglende kvalitetssikring av eksterne naturfaglige utredninger kan gi risiko for at vedtak ikke bygger på vitenskapelig kunnskap om naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 8.

Kommunens arbeid med å styrke og bevare natur

Undersøkelsen viser at Bymiljøetaten har etablert flere enkeltstående tiltak for å bevare og restaurere natur, samt for å sikre balansert ferdsel. Bymiljøetaten har videre etablert system for å kartlegge behov, samt prioritere og følge opp tiltak knyttet til natur og biologisk mangfold internt i etaten.

Samtidig avdekker undersøkelsen at det er enkelte områder hvor kommunen mangler tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, tiltak og en helhetlig forvaltningsplan. Dette gjelder særlig kommunal skog, marin natur og byfjellene. Kommunen har heller ikke en samlet oppfølging av truede arter eller systematisk arbeid med bekjempelse av fremmede arter. Forvaltning, bevaring og restaurering av disse områdene vil være viktig for å oppfylle nasjonale miljømål om biologisk mangfold og kommunens egne mål i Naturstrategien. Manglende helhetlig forvaltning av disse områdene kan også gjøre kommunen mer sårbar for klimaendringer. Begrenset kunnskap innen disse områdene gjør det viktig at føre-var-prinsippet legges til grunn for beslutninger om tiltak, jf. naturmangfoldloven § 9.

Selv om kommunen har sammenstilt og gjort informasjon om truede arter tilgjengelig gjennom kartlegging, er det fortsatt flere rødlistede arter som ikke har kartlagte leveområder. Undersøkelsen viser også at kommunen mangler både tiltak og tilstrekkelig kartlegging for utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven som ålegrasenger og slåttemark. Etter Deloitte vurdering innebærer dette en risiko for at kommunen ikke fullt ut etterlever kravet om særlig hensyn til utvalgte naturtyper ved utøvelse av offentlig myndighet, jf. naturmangfoldloven § 53.

Forurensning

Undersøkelsen viser at kommunen har etablert systemer og rutiner for å overvåke forurensning og forsøpling, samt å følge opp og registrere meldinger om forurensning. Aktiviteter for å avdekke og følge opp forurensning er spredt på flere kommunale enheter. Ansvarsforholdene fremstår som fragmenterte og til dels uklare. Kommunen har for eksempel ikke skriftliggjort eller operasjonalisert ansvarsfordelingen mellom de ulike enhetene når det gjelder å føre tilsyn med forurensning, jf. forurensningsloven § 48.

Deloitte vurderer at kommunen har etablert systemer og rutiner for oppfølging av *akutt forurensning*, og at kommunen har etablert klar ansvarsfordeling og formalisert samhandling mellom involverte enheter og aktører. Deloitte vurderer at dette bidrar til å

sikre nødvendig beredskap for håndtering av mindre tilfeller av akutt forurensning, jf. forurensningsloven § 43.

Undersøkelsen viser at kommunen i hovedsak har system, rutiner og kapasitet til å utstede og følge opp tillatelser knyttet til tiltak som kan gi forurensning. Når det gjelder tillatelser til planering spesifikt, er det ikke etablert skriftlige rutiner for å gjennomføre tilsyn/kontroll for å vurdere om et tiltak er i tråd med tillatelsen. Etter Deloitte's vurdering medfører det en risiko for at avdelingen ikke i tilstrekkelig grad fører tilsyn med at bestemmelser eller vedtak truffet i medhold av forurensningsforskriften kapittel 4 følges.

Undersøkelsen viser etter Deloitte's vurdering at kommunen har system og rutiner for å forebygge, forhindre, begrense og følge opp forurensning fra kommunale veier, jf. forurensningsloven § 7. Dette gjøres primært gjennom kontraktskrav knyttet til tømning av sandfang og sluk som skal fange opp forurenset avrenning fra veiene. Undersøkelsen viser samtidig at det er en risiko for at disse tilstoppes før de skal tømmes i henhold til driftskontrakten. Deloitte vurderer det som positivt at kommunen har startet opp et pilotprosjekt for behovsprøvd tømning, som vil kunne adressere denne risikoen.

Undersøkelsen viser at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å forhindre og følge opp forurensning og forsøpling gitt det omfanget av saker som avdekkes per i dag.

Anbefalinger

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen vil Deloitte anbefale at Bergen kommune iverksetter følgende tiltak:

1. Etablere mål- og resultatstyring for oppfølging av sentrale mål og tiltak for naturforvaltning som er vedtatt av bystyret, i tråd med styringsprinsipper for Bergen kommune.
2. Definere hvordan arealregnskapet skal anvendes i etatenes arbeid, herunder hvordan arealregnskapet kan benyttes for å sikre etterlevelse av nasjonale krav og oppnåelse av lokale mål knyttet til natur og naturmangfold.
3. Tydeliggjøre rolle- og ansvarsfordeling for kartlag som anvendes til å vurdere naturmangfold i plan- og byggesaker, inkludert hvilke enheter som har ansvar for å oppdatere kartene og som kan kontaktes ved spørsmål.
4. Vurdere behov for system og rutiner som bidrar til at ny data og kartlegginger knyttet til naturmangfold samles og tilgjengeliggjøres på tvers av kommunen.
5. Etablere system og rutiner som sikrer at vurderinger etter naturmangfoldloven §§ 8-12 blir systematisk dokumentert i alle offentlige reguleringsplaner.
6. Etablere system og rutiner for å sikre etterlevelse av nye krav i Statlige planretningslinjer for areal og mobilitet om å kartlegge og vurdere alternative områder før et LNF-område eller grøntområde settes av til utbyggingsformål.

7. Sikre at arealbruk i strandsonen avklares gjennom planlegging og ikke enkeltvis dispensasjoner gjennom rullering av bestemmelser i KPA, i tråd med innspill gitt av Statsforvalter til forslag til planprogram for KPA.
8. Etablere rutiner og sikre tilstrekkelig kompetanse for å kvalitetssikre eksterne naturfaglige utredninger i forbindelse med plan- og byggesaker, enten internt i Plan- og bygningsetaten eller i samarbeid med Bymiljøetaten.
9. Vurdere hvordan kommunen kan sikre en helhetlig forvaltning skog, marin natur, byfjellene og truede arter, og håndtering av fremmede arter.
10. Tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom ulike enheter i kommunen i det kontinuerlige arbeidet med å overvåke og følge opp forurensning og forurensning. Herunder bør kommunen påse at aktivitetene som gjennomføres i de ulike enhetene samlet sett bidrar til å oppfylle krav om tilsyn i forurensningsloven § 48.
11. Etablere rutiner for å føre tilsyn med at omsøkte tiltak knyttet til anlegg av planeringsfelt gjennomføres i henhold til tillatelse, jf. forurensningsforskriften § 4-8.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Byrådens høringsuttalelse følger på de neste sidene.



DELOITTE AS
Postboks 221 Sentrum
0103 OSLO

Vår referanse: 2025/168334-3
Saksbehandler: Tale Severina Sæggrov Halsør
Dato: 2. desember 2025
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

Rapport for forvaltningsrevisjon av naturforvaltning - høringssvar Bergen kommune

Byråden viser til epost 18. november 2025 med rapport etter forvaltningsrevisjon av naturforvaltning i Bergen kommune. Fristen med å komme med høringsuttale var satt til 01.12.2025 kl. 15.00, og ble etter forespørsel utsatt til 02.12.2025 kl 13.00.

Revisjonen dekker et omfattende fagområde i Bergen kommune, og revisor har gjort noen utvalg i hvilke problemstillinger og tema som belyses. Utvalget fremstår relevant, men det er likevel viktig å poengtere at revisjonen ikke dekker temaet i sin helhet. Bergen kommunes innsats innenfor naturforvaltning er større enn det som kommer frem her, og byrådets prioriteringer av satsingsområder vil ikke nødvendigvis sammenfalle med rapportens fokusområder.

De politiske ambisjonene og løsningene endrer seg ofte fra en bystyreperiode til neste. Naturstrategi for Bergen ble vedtatt 29.03.2023, mot slutten av forrige bystyreperiode, og inneholdt elementer som ikke er i overenstemmelse med ønskene fra dagens bystyre. Det ble varslet allerede i byrådsplattformen «Klosterhagenerklæringen» at byrådet ville gjøre endringer. Oppstart av arbeidet med en ny temaplan som skal erstatte Naturstrategien, inkludert dens mål, ble vedtatt 30.10.2025.

«Planstrategi for Bergen kommune 2023-2027» ble vedtatt i Bergen bystyre 30.10.2024. Saken ble fulgt opp av en sak om «Samfunnsplanlegging i bystyreperioden», vedtatt 27.05.2025. De to sakene avklarer bystyrets grep for samfunnsplanlegging og hvilke planer som skulle prioriteres i perioden. Grepene er blant annet å redusere antallet planer, og å tydeliggjøre hvordan planer følges opp gjennom et gjennomført målhierarki og måling av måloppnåelse. Det var en forutsetning for oppstart av ny temaplan for natur, miljø og klima at disse to sakene var avklart og vedtatt.

Like før sommeren publiserte Bergen kommune sin første versjon av et arealregnskap. Verktøyet skal hjelpe kommunen med å overvåke status for og utviklingen av arealbruk. Arealregnskap er et relativt nytt begrep i Norge, og har ikke en gitt definisjon. Ulike aktører vektlegger ulike data i sine regnskap. Det er derfor ikke overraskende at revisor finner at en del er uklart knyttet til bruk av regnskapet. Bergen kommune har valgt å gå foran med å utarbeide og publisere et slikt verktøy, vel vitende om at det vil trenge videreutvikling. Dette er noe vi vil evaluere og utbedre, men først ønsker vi å hente inn erfaringer med løsningen vi har publisert.

Kunnskapsgrunnlaget for naturmangfold er generelt ikke så godt, og det gjelder også for naturen i Bergen kommune. Det er viktig å øke kunnskapen om både arters leveområder, naturtyper og fremmede, skadelige arter. Vi kjenner oss likevel ikke igjen i at manglene er

betydelig mer omfattende når det kommer til kommunal skog, byfjellene og marin natur, og ser ikke tydelig hvordan akkurat dette gjør kommunen mer sårbar for klimaendringer.

Byråden vil nedenfor kommentere rapportens anbefalinger til tiltak enkeltvis:

1. Etablere mål- og resultatstyring for oppfølging av sentrale mål og tiltak for naturforvaltning som er vedtatt av Bystyret, i tråd med styringsprinsipper for Bergen kommune.

Kommentar:

Byråden deler revisors vurdering om behovet for en slik styring også innenfor naturforvaltning. Å etablere oppdaterte mål og indikatorer vil være en del av kommende temaplan for natur, miljø og klima.

2. Definere hvordan arealregnskapet skal anvendes i etatenes arbeid, herunder hvordan arealregnskapet kan benyttes for å sikre etterlevelse av nasjonale krav og oppnåelse av lokale mål knyttet til natur og naturmangfold.

Kommentar:

Det har vært et langvarig ønske å få etablert et arealregnskap i Bergen og en første versjon ble publisert før sommeren i år. Begrepet er ikke entydig definert, og at det fremdeles er noe usikkerhet knyttet til verktøyet er naturlig. Byråden ønsker å skaffe noe erfaring med dagens versjon før det settes i gang en evaluering og videreutvikling av arealregnskapet.

3. Tydeliggjøre rolle- og ansvarsfordeling for kartlag som anvendes til å vurdere naturmangfold i plan- og byggesaker, inkludert hvilke enheter som har ansvar for å oppdatere kartene og som kan kontaktes ved spørsmål.

Kommentar:

Byråden vil vurdere behov for å tydeliggjøre eller utvikle nye rutiner og veiledning til de ulike kartlagene som anvendes til å vurdere naturmangfold i plan- og byggesaker, eller rutiner for å bedre dokumentering av vurderingene som er gjort.

4. Vurdere behov for system og rutiner som bidrar til at ny data og kartlegginger knyttet til naturmangfold samles og tilgjengeliggjøres på tvers av kommunen.

Kommentar:

Bergen kommune har etablert geodataråd som skal ta på sikte å koordinere kommunens geodata, herunder tilgjengelig data og kartlegginger knyttes opp til geolokasjoner. Rådets mandat ble vedtatt 13.11.2025 og ledes av Seksjonssjef Planseksjonen ved Byrådsavdeling for byutvikling.

Geodatarådet skal arbeide for å styrke stedfestet informasjon (geodata) som en strategisk ressurs for kommunen. Geodatarådet skal ivareta det langsiktige arbeidet med den geografiske infrastrukturen som ligger til grunn for dagens og framtidens tjenester, ved å bidra til å produsere, samordne og forvalte stedfestet informasjon effektivt mellom ulike aktører i samfunnet.

Etablering av rådet gir kommunen bedre muligheter til å vurdere behov og finne løsninger for samling og tilgjengeliggjøre ny data og kartlegginger på tvers av kommunen.

5. Etablere system og rutiner som sikrer at vurderinger etter naturmangfoldloven §§ 8-12 blir systematisk dokumentert i alle offentlige reguleringsplaner.

Kommentar:

Slike system og rutiner er allerede del av dagens prosedyrer. Byråden vil vurdere om det er behov for utbedringer av prosedyrene dersom etterlevelsen ikke er tilfredsstillende eller dokumentering av vurderingene som er gjort ikke kommer tilstrekkelig frem.

6. Etablere system og rutiner for å sikre etterlevelse av nye krav i Statlige planretningslinjer for areal og mobilitet om å kartlegge og vurdere alternative områder før et LNF-område eller grøntområde settes av til utbyggingsformål.

Kommentar:

Slike system og rutiner er allerede del av dagens prosedyrer. Byråden vil vurdere om det er behov for utbedringer av prosedyrene dersom etterlevelsen ikke er tilfredsstillende eller dokumentering av vurderingene som er gjort ikke kommer tilstrekkelig frem.

7. Sikre at arealbruk i strandsonen avklares gjennom planlegging og ikke enkeltvis dispensasjoner gjennom rullering av bestemmelser i KPA, i tråd med innspill gitt av Statsforvalter til forslag til planprogram for KPA.

Kommentar:

Målet med rullering av KPA er blant annet å forenkle bestemmelsene, og i det arbeidet er det også naturlig å se på hvordan strandsoneforvaltningen og bestemmelsene kan utformes for styre bruken av strandsonen. Det er for tidlig å konkludere hvordan dette blir, men det er naturlig å se til Statsforvalter sine innspill til planprogrammet i det videre arbeidet.

8. Etablere rutiner og sikre tilstrekkelig kompetanse for å kvalitetssikre eksterne naturfaglige utredninger i forbindelse med plan- og byggesaker, enten internt i Plan- og bygningsetaten eller i samarbeid med Bymiljøetaten.

Kommentar:

Byråden merker seg at det kan være et behov for å ta i bruk mer naturfaglig kompetanse i forbindelse med kvalitetssikring og vurdering av naturfaglige utredninger i plan- og byggesaker. Byråden vil undersøke denne problemsstillingen nærmere og vurdere behov for tiltak for å sikre at plan- og bygningsetaten har tilstrekkelig naturfaglig kompetanse til rådighet ved vurdering av naturfaglige rapporter.

9. Vurdere hvordan kommunen kan sikre en helhetlig forvaltning skog, marin natur, byfjellene og truede arter, og håndtering av fremmede arter.

Kommentar:

Vurdering av kunnskapsgrunnlag og tiltak for forvaltning av naturen i Bergen vil være en sentral del av arbeidet med kommende temaplan for natur, miljø og klima. Skog, marin natur, byfjell, truede arter og fremmede arter vil være en del av dette.

10. Tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom ulike enheter i kommunen i det kontinuerlige arbeidet med å overvåke og følge opp forurensning og forsøpling. Herunder bør kommunen påse at aktivitetene som gjennomføres i de ulike enhetene samlet sett bidrar til å oppfylle krav om tilsyn i forurensningsloven § 48.

Kommentar:

Byråden mener dagens delegasjonsvedtak er tilstrekkelig til å dekke dette. Byråden vil vurdere om det er behov for å tydeliggjøre noe av dette i egne dokumenter.

11. Etablere rutiner for å føre tilsyn med at omsøkte tiltak knyttet til anlegg av planeringsfelt gjennomføres i henhold til tillatelse, jf. forurensningsforskriften § 4-8.

Kommentar:

Byråden har ikke kommentarer til denne og vil i dialog med byråd for kultur, næring og idrett vurdere om det er behov for nye eller utbedrede rutiner.

Byråden takker revisor for arbeidet som er gjort og ser fram til å benytte kunnskapen ved forbedring av naturforvaltning i Bergen kommune.

Med hilsen

Eivind Nævdal-Bolstad – byråd for byutvikling

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Del 1: Arealplanlegging

Overordnede føringer

Grunnlovens miljøparagraf (§ 112) slår fast at enhver har rett til miljø som sikrer helsen, til natur der produksjonsevne og mangfold bevares, og der naturens ressurser skal «disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten». Paragrafen legger videre til grunn at borgere har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand, samt om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep. Paragrafen legger grunnlaget for hvordan natur forvaltes.

Det følger av **plan- og bygningsloven** at det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og at planleggingen skal beskrive konsekvensene for miljø og samfunn.³⁹³ Planer etter plan- og bygningsloven skal blant annet sette mål for den miljømessige utviklingen i kommuner (§ 3-1 a), og sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer (§ 3-1 b).

I sin planlegging skal kommunen ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen (plan- og bygningsloven § 11-1, 2. ledd). Dette omfatter blant annet Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og statlige retningslinjer. Kommunen skal gjennom arealplanleggingen blant annet bidra til å følge opp Norges klima- og miljømål³⁹⁴

I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027³⁹⁵ er det en forventning om at FNs bærekraftsmål³⁹⁶ og de nasjonale klima- og miljømålene legges til grunn for den overordnede samfunns- og arealplanleggingen i kommunen (forventning 1). Særlig viktig er det for Norge sin evne til å oppfylle natur- og klimamål at kommunene bruker planverktøy til å hindre nedbygging av karbonrike arealer. Videre forventer regjeringen at viktig naturmangfold, jordbruksareal, vannmiljø, friluftsområder, overordnet grønnstruktur, kulturmiljø og landskap kartlegges og sikres i planlegging, og at samlede virkninger av eksisterende og planlagt arealbruk vektlegges (forventning 53).

³⁹³ Plan- og bygningsloven § 1-1, 4. ledd.

³⁹⁴ Miljødirektoratet. Veileder. Miljøhensyn i arealplanlegging. Sist oppdatert 05.11.2024. Se [Norges klima- og miljømål](#)

³⁹⁵ Her formidler regjeringen de viktigste nasjonale prioriteringene for planlegging etter plan- og bygningsloven. Kommunal- og distriktsdepartementet. [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027](#), s 29.

³⁹⁶ For denne problemstillingen gjelder særlig FNs bærekraftsmål 15, som handler om å bevare, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer og naturmangfold.

Kartlegging av natur

Kartlegging av arter og naturtyper er viktig for å vite hvilken natur vi har, hvor vi finner den, hvor mye som finnes av den, og hvilken kvalitet naturen har.³⁹⁷

Ifølge **plan- og bygningsloven** skal kommunene sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven. Videre skal statlige, regionale og kommunale organer legge stedfestet informasjon til rette slik at informasjonen er lett tilgjengelig for bruk i plan- og byggesaksbehandlingen (§ 2-1). I forarbeidene til loven legges det til at kartene skal gi oversikt over fysiske og administrative forhold, og bør i tillegg stedfeste informasjon om relevante miljøforhold.³⁹⁸

I **Miljødirektoratets veileder for miljøhensyn i arealplanlegging** presiseres det at kommunene bør sikre kunnskap om naturområdene og hvordan de fungerer. Kommunen bør undersøke og finne informasjon om lokalitetene og naturtypene de inneholder. Videre kan det være behov for å kartlegge naturtyper, enten fordi det er lite kunnskap om naturtyper i området eller fordi eksisterende kunnskap er relativt gammel eller mangelfull, og/eller biologer vurderer at det er grunnlag for å anta at det er et særlig interessant naturmangfold i området.³⁹⁹

Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet (av 20. desember 2024) har formål om å sikre en mer samordnet og bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging og bidra til mer effektive planprosesser. Retningslinjene gjelder ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. I retningslinjene fremgår det at det bør utarbeides arealregnskap⁴⁰⁰ som del av kunnskapsgrunnlaget i kommuneplanarbeidet. Det gir kommunene redskap for å sette seg mål for å redusere nedbyggingen av landbruks- og naturområder (punkt 6.3).

Hensyn til natur i den enkelte plan

Naturmangfoldloven gjelder i alle saker som berører økosystemer, naturtyper og arter. Loven stiller særskilte krav til saksforberedelse, dokumentasjon, vurderinger og vektlegginger i alle planer og tiltak som berører naturmangfold, jf. naturmangfoldloven kapittel 2 (Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk).

Den generelle aktsomhetsplikten følger av naturmangfoldloven § 6. Denne innebærer at enhver, herunder det offentlige, skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer (jf. § 4) og forvaltningsmål for arter (§ 5).

³⁹⁷ I regjeringens naturmelding ([Meld. St. 35 \(2023–2024\)](#)) påpekes det at kartlegging gjør det mulig å avdekke verdifull natur i forkant av beslutninger som kan berøre naturmangfold, både arealbruk og annen bruk, og gir oss en god nasjonal oversikt over naturen

³⁹⁸ Klima- og miljødepartementet (tidl. Miljøverndepartementet). [Ot. Prp. nr. 32 \(2007–2008\) Om lov og planlegging og byggesaksbehandling \(plan- og bygningsloven\) \(plandelen\)](#).

³⁹⁹ Miljødirektoratet. [Veileder. Naturtyper i arealplanlegging](#). Sist oppdatert 17.03.2023. Lest 04.03.2025.

⁴⁰⁰ I regjeringens veileder for arealregnskap fremgår det at arealregnskap ofte har to hovedformål: å være et kunnskapsgrunnlag som oppsummerer faktisk og planlagt arealbruk, å være et planleggingsverktøy for valg knyttet til fremtidig bruk. Kommunal- og distriktsdepartementet. [Veileder. Arealregnskap i kommuneplan](#). Desember 2023.

Naturmangfoldloven § 7 oppstiller prinsipper som skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder i saker etter plan- og bygningsloven.⁴⁰¹ Vurderingen skal fremgå av beslutningen:

- *Kunnskapsgrunnlaget* (§ 8). Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger.
- *Føre-var-prinsippet* (§ 9). Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.
- *Økosystemtilnærming og samlet belastning* (§ 10). En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for.⁴⁰²
- *Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver* (§ 11). Tiltakshaver skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.
- *Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder* (§ 12). For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i driftsmetoder, teknikk og lokalisering som ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

Forvaltningen skal i vedtak redegjøre for, og synliggjøre kunnskapen om og virkningen et tiltak vil få for naturmangfold, og hvordan en har kommet frem til resultatet i den konkrete saken.⁴⁰³

I Veileder for Naturmangfoldloven kapittel 2 (2016) understrekes viktigheten av at prinsippene trekkes inn tidlig i saksgangen og integreres i vurderingene etter sektorregelverket, som her vil være plan- og bygningsloven. Det står videre at:

Vurderingene av de miljørettslige prinsippene bør ikke tilføyes på slutten av drøftelsen, etter at man har konkludert om et tiltak kan og bør tillates etter regelverk. Tidlig vurdering av naturmangfold kan avverge eller redusere konflikter mellom natur og andre samfunnsinteresser.

For å følge opp krav til kunnskapsgrunnlaget, jf. naturmangfoldloven § 8, presiseres det at kommunen skal undersøke *hvilket naturmangfold* som kan påvirkes av beslutningen, *hvilken tilstand* naturmangfoldet har, og *hvilke effekter* beslutningen vil ha på naturmangfoldet.⁴⁰⁴

Det skal videre tas særskilt hensyn til forekomster av en *utvalgt naturtype* ved utøving av offentlig myndighet, jf. naturmangfoldloven § 53. Dette slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand unngås. Før det treffes en beslutning om å

⁴⁰¹ Dette innebærer en plikt for alle sektormyndigheter til å ta hensyn til prinsippene ved skjønnsutøvelsen etter sine respektive lover. For eksempel vil plan- og bygningsloven sammen med naturmangfoldloven legge rammer for aktiviteter og tiltak som påvirker naturmangfoldet i forbindelse med arealregulering. Norsk lovkommentar ved Cathrine Aulie. Noter er sist hovedrevidert 03.05.2023.

⁴⁰² Ved vurderingen av om en plan eller et tiltak skal gjennomføres, skal det sentrale temaet ikke bare være fordeler og ulemper ved den enkelte plan eller det enkelte tiltak, men også hva konsekvensene blir for økosystemet når dette vurderes sammen med allerede eksisterende og andre planlagte tiltak som påvirker eller kan påvirke økosystemet. Norsk lovkommentar ved Cathrine Aulie. Noter er sist hovedrevidert 03.05.2023.

⁴⁰³ Prinsippene fungerer som retningslinjer, noe som betyr at de alltid må vurderes og tillegges stor vekt ved lovanvendelse og skjønnsutøvelse. Prinsippene vil imidlertid ikke nødvendigvis avgjøre utfallet i alle saker. Ifølge Ot.prp. s. 378 må "den samlede forvaltningen av naturmangfoldet være i samsvar med retningslinjene". Norsk lovkommentar ved Cathrine Aulie. Noter er sist hovedrevidert 03.05.2023.

⁴⁰⁴ Klima- og miljødepartementet. 2016. Veileder. [Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk](#). Lest 04.03.2025.

gjøre inngrep i en forekomst av en utvalgt naturtype, må konsekvensene for den utvalgte naturtypen klarlegges.

Ifølge **statlige planretningslinjer for areal og mobilitet** skal det i planlegging etter plan- og bygningsloven tas hensyn til viktige arealer for friluftsliv og naturmangfold, samt karbonrike arealer, slik at disse arealenes kvalitet og evne til økosystemtjenester, karbonlagring og klimatilpasning opprettholdes. Muligheten for å bygge innenfor eller i tilknytning til eksisterende byggeområde skal kartlegges og utnyttes før det vurderes å ta i bruk områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR-områder) og grøntområder til utbyggingsformål. Planlegging skal bidra til å nå målet om å redusere nedbygging av særlig viktige naturarealer (punkt 3.10).

I **statlige planretningslinjer for klima og energi** går det frem at kommunen, så langt som mulig, skal unngå omdisponering og nedbygging av karbonrike arealer, inkludert myr, tidevannssump og andre typer våtmark og skog (Punkt 4.3. bokstav e)

Konsekvensutredning

Etter **plan- og bygningsloven** § 14-1 kan tiltak eller annen lovgivning som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, omfattes av krav til konsekvensutredning.

Det går frem av **forskrift om konsekvensutredninger** § 6, at kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og områdereguleringer som oppfyller kriterier for dette, er blant planer som alltid skal konsekvensutredes og ha planprogram eller melding med forslag til utredningsprogram. Kommunen har en rolle som planmyndighet for planer som omfattes av forskriften, og skal påse at bestemmelsen i forskriften følges.

I henhold til forskrift om konsekvensutredning forutsettes det at spørsmål om reguleringsplanen er konsekvensutredningspliktig avklares før varsel om planoppstart.

Forskrift om konsekvensutredninger § 10 angir kriterier for vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. I denne vurderingen ses det hen til egenskaper ved planen eller tiltaket, herunder om planen eller tiltaket kan medføre eller komme i konflikt med blant annet verneområder (a), eller truede arter eller naturtyper, verdifulle landskap, områder som er særlig viktige for friluftsliv mv. (b). Hvis ansvarlig myndighet finner at planen kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal planen konsekvensutredes. Ansvarlig myndighets beslutning av om planen kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal begrunnes (§ 11).

Forskrift for konsekvensutredning vedlegg I omfatter større tiltak, mens vedlegg II omfatter mange mindre tiltak. Reguleringsplaner for tiltak nevnt i vedlegg I skal alltid ha planprogram og konsekvensutredning, jf. KU-forskriften § 6 b. Områdereguleringer som fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II skal også alltid ha planprogram og konsekvensutredning etter KU-forskriftens § 6 andre ledd bokstav a. Reguleringsplaner som omfatter tiltak nevnt i vedlegg II skal vurderes nærmere og konsekvensutredes dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, jf. KU-forskriften § 8. Det er ikke krav om planprogram for slike planer.

For reguleringsplaner som skal konsekvensutredes og ha planprogram, vil planoppstart innebære utarbeiding og høring av et forslag til planprogram. Dette skal legges ved varsel om oppstart, og planprogrammet skal redegjøre for formålet med planarbeidet, planprosessen, alternativer som blir vurdert og behovet for utredninger.

Planprogram skal, etter forskrift om konsekvensutredninger § 14 inneholde:

- a) en beskrivelse av planen, det berørte området og problemstillingene som i saken anses som viktigst for miljø
- b) Forholdene som skal utredes, og hvilke metoder som er tenkt benyttet for å få nødvendig kunnskap

Planprogrammet skal også inneholde kart over det berørte området.

Forskrift om konsekvensutredninger kapittel 5 oppstiller nærmere krav til innhold i konsekvensutredningen. Konsekvensutredningen skal:

- Tilpasses med innhold og omfang etter den aktuelle planen, og det må gjøres en vurdering av hvilke temaer som er relevante og hvilke forhold som er viktig å belyse for hver enkelt sak (§ 17).
- Ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon, og innhente ny kunnskap dersom det mangler informasjon om viktige forhold (§ 17).
- Inneholde en beskrivelse av den nåværende miljøtilstanden og en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres (null-alternativet) (§ 20).
- Identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket, og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn, herunder for naturmangfold, økosystemtjenester, friluftsliv, landskap, vannmiljø, mv. (§ 21).
- Inneholde en beskrivelse av metodene som er brukt for å kartlegge virkningene for miljø og samfunn, inkludert utfordringer, tekniske mangler og kunnskapsmangler (§ 22).
- Gjøre en vurdering om hvorvidt planen har vesentlig virkning for miljø og samfunn, og utløser krav om konsekvensutredning (plan- og bygningsloven § 14- 2).

Planmyndighetens begrunnelse av vurderingen skal fremgå i varsel og kunngjøring om oppstart (forskrift om konsekvensutredninger § 11)

Ansvarlig myndighet må sikre at oppdatert kunnskap legges til grunn for sluttbehandling av saken dersom det går lang tid fra gjennomført høring av konsekvensutredning til tidspunkt for endelig vedtak (§ 28).

Dispensasjoner

Kommunen er dispensasjonsmyndighet og kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i kommuneplanens arealdel eller andre vedtak etter plan- og bygningsloven § 19-2.

Dispensasjon krever grunngitt søknad, og direkte berørte regionale og statlige myndigheter skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon. Før vedtak treffes, skal naboer varsles (§

19-1). Det følger av forarbeidene til plan- og bygningsloven at kommunene bør avstå fra å gi dispensasjon der hvor det er gitt negativ uttalelse fra statlig eller regional myndighet.⁴⁰⁵

Etter **plan- og bygningsloven** § 19-2 andre ledd, er det to vilkår som må oppfylles for at kommunen kan gi dispensasjon, dersom:

- 1) Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt (*vesentlighetskravet*), og
- 2) Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene.

Det skal særlig legges vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet, etter plan- og bygningsloven § 19-2 tredje ledd.

Disse to vilkårene er kumulative, som vil si at begge vilkårene må være oppfylt for at kommunen skal kunne gi dispensasjon.⁴⁰⁶

Sivilombudsmannen uttalte i sak 2011/2812 at «det må være et grunnleggende krav til begrunnelse for et dispensasjonsvedtak etter pbl. § 19-2 at det fremgår at hvert av lovens kumulative vilkår er vurdert og hvilke konklusjoner vurderingene munnet ut i.»⁴⁰⁷

Det kan settes vilkår for dispensasjonen, etter plan- og bygningsloven § 19-2, første ledd.

Dispensasjonsbestemmelsen, som fremgår av plan- og bygningsloven kapittel 19, er en unntaksbestemmelse.⁴⁰⁸ Lovens forarbeider legger vekt på at dispensasjonssaker skal være unntaket, og at arealdisponering i hovedsak skal skje i tråd med det som er bestemt i planer. I forarbeidene står det at:

De ulike planer er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.⁴⁰⁹

Dersom kommunen likevel velger å innvilge dispensasjon, krever dette særskilt begrunnelse, jf. kravene til begrunnelse av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 24 og § 25, samt Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2011/2812 der kravene til dispensasjonsvedtak presiseres.⁴¹⁰

Når det treffes et dispensasjonsvedtak som berører naturmangfoldet, har kommunen etter **naturmangfoldloven** § 7 begrunnelsesplikt.

⁴⁰⁵ [Ot.prp. nr. 32 \(2007-2008\)](#)

⁴⁰⁶ Leikaas, Charlotte (2025). [Dispensasjonspraksis i kommunene – hvordan blir naturmangfoldet ivarettatt?](#) Kart og Plan, årgang 118, nr. 1, s. og Sivilombudet (2021). Krav til begrunnelse for vedtak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2. Hentet fra <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/krav-til-begrunnelse-for-vedtak-om-dispensasjon/>.

⁴⁰⁷ Fylkesmannen i Vestfold og Telemark (2020). Dispensasjonsveileder: Veileder for kommunens behandling av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven kap. 19. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/vestfold-og-telemark/dokument-eksempel.pdf>.

⁴⁰⁸ Leikaas, Charlotte (2025). [Dispensasjonspraksis i kommunene – hvordan blir naturmangfoldet ivarettatt?](#) Kart og Plan, årgang 118, nr. 1, s. og Sivilombudet (2021).

⁴⁰⁹ [Ot.prp. nr. 32 \(2007-2008\)](#)

⁴¹⁰ Fylkesmannen i Vestfold og Telemark (2020). Dispensasjonsveileder: Veileder for kommunens behandling av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven kap. 19. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/vestfold-og-telemark/dokument-eksempel.pdf>.

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, skal legges til grunn i arealplanleggingen (punkt 5). Dette inkluderer at kommunen skal ta særlig hensyn til natur og friluftsliv i strandsonen og avklare arealbruk gjennom planlegging, og ikke dispensasjoner (punkt 6). Som hovedregel skal byggeforbudet praktiseres strengt i planleggingen. Dispensasjoner skal unngås i sentrale områder der presset på arealene er stort (9.1).

I henhold til plan- og bygningsloven § 1-8, er det i 100-metersbeltet langs sjøen ikke er tillatt å iverksette oppføring, riving, endring, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, terrenginngrep eller opprettelse og endring av eiendom.⁴¹¹ Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder også for eldre planer uten fastsatt byggegrense. Dersom kommunen har åpnet for utbygging og fastsatt byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, gjelder ikke lovens byggeforbud.

Det er utarbeidet retningslinjer for ulike soner, der Bergen inngår i «andre områder der presset på arealene er stort» (sone 2). Ifølge retningslinjene skal byggeforbudet som hovedregel praktiseres strengt i planleggingen. Dispensasjoner skal unngås i sentrale områder der presset på arealene er stort.⁴¹²

Utredning og dokumentasjon

I henhold til **kommuneloven** § 13-1 skal saker som legges frem for folkevalgte organer være forsvarlig utredet.

Forvaltningsloven § 24 slår fast at enkeltvedtak skal grunngis (første ledd). Etter forvaltningsloven § 25 skal begrunnelsen vise til de regler vedtaket bygger på, dersom det er nødvendig for partene for å forstå vedtaket (første ledd), nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på (andre ledd) og nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn (tredje ledd).

Etter **naturmangfoldloven** § 7 skal det gjøres en vurdering av miljørettslige prinsipp i naturmangfoldloven §§ 8 - 12 i alle saker hvor beslutningen berører naturmangfold. Vurderingen skal begrunnes og synliggjøres i saksdokumenter og vedtak.

Kompetanse

Det går frem av kommuneloven § 13-1 at saker som legges frem til politisk behandling skal være forsvarlig utredet og være et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Krav i kommuneloven og plan- og bygningsloven innebærer i praksis at kommunene må ha oversikt over oppgaver og målsetninger, samt tilstrekkelige rutiner og prosedyrer som sikrer at oppgavene blir utført på en måte som setter kommunen i stand til å nå mål, og ivaretar etterlevelse av krav i lovverket.

I plan- og bygningsloven § 3-3 (fjerde ledd) vises det til at kommunen skal ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse i behandlingen av reguleringsplansaker.

⁴¹¹ Byggeforbudet i pbl. § 1-8 gjelder de tiltak som fremgår av pbl. § 1-6, med unntak av fasadeendringer.

⁴¹² Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, pkt. 9.1.

Del 2: Styrke og bevare natur

Naturmangfoldloven har som formål at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur (§ 1)

Det følger også av naturmangfoldloven §§ 4-6 at kommunen skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer (§ 4). Videre skal kommunen sikre at arter og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt, at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder, samt ivaretagelse av artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av (§ 5).

Regjeringen har gjennom **Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging**⁴¹³ uttalt at kommunen bør legge nasjonale klima- og miljømål til grunn for den overordnede samfunns- og arealplanleggingen. For denne forvaltningsrevisjonen gjelder det spesielt mål om at økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester (miljømål 1.1) og mål om at ingen arter og naturtyper skal utryddes, og at utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres. (miljømål 1.2). Videre er det en forventning at kommunene skal vurdere bevaring og restaurering av naturområder, eller etablering av naturbaserte løsninger, for å tilpasse samfunnet klimaendringene (pkt. 67).

Skogbrukerloven har formål om å fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene, inkludert sikring av biologisk mangfold i skogen. I lovens **forskrift om bærekraftig skogbruk** beskrives det at skogeier, herunder kommunen som skogeier, må etterleve forskriften og sikre at det tas nødvendige hensyn til biologisk mangfold ved gjennomføring av skogbrukstiltak (§ 3).

Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) beskriver at godkjente vannforvaltningsplaner skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen, jf. plan- og bygningslovens § 8-2. For Bergen kommune gjelder dette den regionale vannforvaltningsplanen til Vestland vassregion.⁴¹⁴

Mål og resultatstyring

I henhold til Bergen kommunes *Rammeverk for virksomhetsstyring*, skal virksomhetsstyringen baseres på styringsprinsippet mål- og resultatstyring. Det er beskrevet at mål- og resultatstyring er å:

- Planlegge og sette mål- og resultatkrav for hva virksomheten skal oppnå
- Følge opp om målene nås gjennom resultatoppfølging og -vurdering
- Bruke informasjonen til læring, styring og kontroll for å forbedre og utvikle virksomheten.⁴¹⁵

⁴¹³ [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 - regjeringen.no](#)

⁴¹⁴ Vestland vassregion. [Regional plan for vassforvaltning for Vestland vassregion 2022–2027](#). Godkjent 31.10.2022

⁴¹⁵ Bergen kommune. *Bk - Rammeverk for virksomhetsstyring - kapittel 4 - Mål- og resultatstyring*.

Del 3: Forurensning

Lov om vern av forurensninger og om avfall (forurensningsloven) skal bidra til å verne det ytre miljøet⁴¹⁶ mot forurensning, redusere eksisterende forurensning, redusere mengden av avfall og fremme bedre behandling av avfall. Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensning og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivsel eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.⁴¹⁷

Kommunen har tre ulike roller i henhold til forurensningsloven:

- Kommunen har en rolle som forurensningsmyndighet
- Kommunen har ansvar overfor sine innbyggere, slik som å tilrettelegge for innsamling av forbruksavfall og sikre tilstrekkelig beredskap mot forurensning.
- Kommunen kan selv være en forurensner etter forurensningsloven.

Plikten til å *unngå* forurensning følger av forurensningsloven § 7:

Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig [...].

Når det er fare for forurensning i strid med loven, eller vedtak i medhold av loven skal den ansvarlige for forurensning sørge for tiltak for å hindre at den inntreffer. Har forurensningen inntrefft skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den. Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den. Plikten etter dette ledd gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås.

Det er forurensner som er ansvarlig for forurensningen, og som skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer. Kommunen har ansvar for å håndtere forurensning som oppstår fra deres aktiviteter og eiendommer. Dette medfører at kommunen etter forurensningsloven § 7 har plikt til å sørge for tiltak for å hindre at forurensning inntreffer eller å stanse, fjerne eller begrense virkningen av allerede inntrefft forurensning.

Bestemmelsen innebærer at det er forbudt å forurense med mindre det foreligger særlig hjemmel for det. Forurensning kan være tillatt i henhold til forskrift gitt i medhold av forurensningsloven § 9 om forskrifter om forurensning. Forurensning kan også være tillatt etter en utslippstillatelse gitt i medhold av § 11 om særskilt tillatelse til forurensende tiltak, for eksempel en utslippstillatelse for et renseanlegg.

Kommunen som forurensningsmyndighet

Kommunen er forurensningsmyndighet på flere områder, herunder på avfallsområdet, avløpsområdet, opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider, og spesifikke områder som nedgravde oljetanker, åpen brenning og brenning av avfall i småovner, utendørs lagring av brukte gjenstander som kan medføre fare for forurensning.⁴¹⁸

⁴¹⁶ Med «ytre miljø» siktes det til både naturmiljøet og bymiljøet (Norsk lovkommentar Ved Hans Chr. Bugge. Sist hovedrevidert 05.11.2021.)

⁴¹⁷ Dette fremgår av forurensningslovens formålsparagraf (§1)

⁴¹⁸ [Forskrift om kommunens myndighet etter forurensningsloven](#)

Kommunen skal blant annet godkjenne:

- påslipp av olje- eller fettholdig avløpsvann og installering av olje- eller fettutskillere (forurensningsforskriften kapittel 15 og 15A og forskrift om påslipp av olje- og fettholdig avløpsvann, Bergen kommune),
- terrenginngrep i forurenset grunn (forurensningsforskriften kapittel 2)
- anlegg av planeringsfelt (forurensningsforskriften kapittel 4).

Kommunen skal også føre tilsyn med at bestemmelser eller vedtak som er truffet følges.

Kommunen skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra den enkelte kilde innenfor sine områder. Forurensningsmyndigheten skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å motvirke forurensninger og avfallsproblemer og se til at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt (forurensningsloven § 48).

Kommunen som forurensningsmyndighet gir tillatelse etter forurensningsloven for blant annet visse typer avløpsanlegg og utslipp av kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser (forurensningsforskriften kapittel 12 og 13). Ved bygging eller graving i forurenset grunn er kommunen myndighet, og tiltakshaver må utarbeide en tiltaksplan som kommunen skal godkjenne (forurensningsforskriften kapittel 2).

Kommunen har følgende virkemidler for å sørge for at regelverket overholdes når de har hjemmel etter forurensningsregelverket:

- *Kreve opplysninger:* Kommunen kan, i henhold til forurensningsloven § 49, pålegge noen å gi opplysninger hvis de har, gjør eller planlegger noe som kan forurense eller føre til avfallsproblemer. På områder der kommunen har myndighet, kan de etter § 51 pålegge undersøkelser for å avklare forurensningsfare eller virkninger av forurensning, hvis det er grunn til å tro at virksomheten kan føre til forurensning.
- *Gjennomføre tilsyn og granskning:* Kommunen kan, i henhold til forurensningsloven § 48, føre tilsyn med generell forurensning og spesifikke kilder. Forurensningsloven § 50 gir kommunen rett til å gjennomføre granskninger når den er forurensningsmyndighet.
- *Pålegge tiltak:* Hvis det foreligger ulovlig forurensning eller fare for det, kan kommunen, i henhold til forurensningsloven § 7 fjerde ledd, pålegge den ansvarlige å gjennomføre tiltak. Pålegget kan omfatte å a) hindre at forurensning oppstår eller fortsetter, b) stanse, fjerne eller begrense virkninger av forurensning, eller c) avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen.
- *Illegge tvangsmulkt:* Kommunen har myndighet til å fastsette og frafalle tvangsmulkt i henhold til forurensningsloven § 73. Tvangsmulkt er et økonomisk virkemiddel for å stanse eller unngå ulovlig forurensning
- *Iverksette umiddelbar gjennomføring av tiltak og kreve utgiftene dekket:* Hvis tiltakene ikke blir gjennomført innen fristen satt av kommunen, kan kommunen selv gjennomføre

tiltakene og kreve at den ansvarlige dekker utgiftene. Dette følger av forurensningsloven §§ 74 og 76.⁴¹⁹

Kommunen kan føre tilsyn med at tiltaksplaner for bygging og graving i forurenset grunn jf. § 2-11 i forurensningsforskriften.

I henhold til Miljødirektoratets veileder for å behandle tiltaksplan etter kapittel 2 i forurensningsforskriften skal kommunen ha tilstrekkelig med opplysninger om bygge- og gravearbeider i forurenset grunn tilgjengelig på sine nettsider, slik at tiltakshaver skal kjenne sitt ansvar i forbindelse med slike terrenginngrep.

Oppfølging av forsøpling

Kommunen har myndighet og ansvar for å følge opp forsøpling etter forurensningsloven. Dersom forsøpling og avfall på avveie kan føre til forurensning er i utgangspunktet kommunen myndighet til å følge opp saken. Det ligger innenfor kommunens myndighetsområde å avdekke ulovlige avfallsplasser som medfører forurensning og forsøpling i strid med forurensningsloven. Dette følger av forurensningsloven § 48. I en situasjon der kommunen får tips eller oppdager forsøpling, skal kommunen følge dette opp. Dersom forsøplingssaken kan medføre fare for skade på dyr og mennesker, bør de sakene prioriteres av kommunen.⁴²⁰

Kommunen kan gi pålegg etter forurensningsloven § 37 om opprydding av avfall. Kommunen kan gi pålegg om at den som har etterlatt, tømt eller oppbevart avfall, skal fjerne det, rydde opp innen en viss frist, eller at han skal dekke rimelige utgifter som noen har hatt til fjerning eller opprydding. Dersom noen ber kommunen om å gi pålegg om opprydding av avfall, skal kommunen ta stilling til henvendelsen.

Beredskap ved akutt forurensning

Akutt forurensning er forurensning av betydning, som inntreffer plutselig, og som ikke er tillatt, forurensningsloven § 38. Den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning skal sørge for en nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningen av forurensningen. Kommunen kan som forurensningsmyndighet fastsette ytterligere krav til beredskap i forskrift eller enkeltvedtak, jf. § 40. Kommuner skal etter § 43 sørge for nødvendig beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen, og som ikke dekkes av privat beredskap.

⁴¹⁹ Miljødirektoratet: [Forurensningsloven: Kommunens bruk av virkemidler](#)

⁴²⁰ Miljødirektoratet. Veileder: Hva er kommunens myndighet og ansvar for forsøpling? Hentet fra: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-myndigheter/folge-opp-forsopling/kommunens-myndighet-og-ansvar-for-forsopling/>

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Justis- og beredskapsdepartementet. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.
- Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. Forskrift om konsekvensutredninger. FOR-2017-06-21-854.
- Klima- og miljødepartementet. Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften). FOR-2004-06-01-931.
- Klima- og miljødepartementet. Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften). FOR-2004-06-01-931
- Klima- og miljødepartementet. Forskrift om kommunens myndighet etter forurensningsloven. FOR-2024-12-20-3400
- Klima- og miljødepartementet. Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven). LOV-2009-06-19-100.
- Klima- og miljødepartementet. Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). LOV-1981-03-13-6
- Kommunal- og distriktsdepartementet. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). LOV-2008-06-27-71.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet. FOR-2025-01-24-69.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. Statlige planretningslinjer for klima og energi. FOR-2024-12-20-3359.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. FOR-2021-05-21-1563.

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Klima- og miljødepartementet. Klima- og miljødepartementets kunnskapsstrategi 2025-2030. 11.04.2025.
- Klima- og miljødepartementet. Veileder. Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk. Mars 2016.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027. Vedtatt 20.06.2023.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. Veileder. Arealregnskap i kommuneplan. Desember 2023.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder. Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven. Juni 2021.
- Miljødirektoratet. Veileder M-1941: Konsekvensutredning av klima og miljø. Sist oppdatert 11.04.2025.

- Miljødirektoratet. Veileder til forurensningsforskriften kapittel 2. 2017.
- Miljødirektoratet. Veileder. Klima- og miljøhensyn i arealplanlegging. Sist oppdatert 15.05.2025.
- Miljødirektoratet. Veileder. Miljøhensyn i arealplanlegging. Sist oppdatert 05.11.2024.
- Miljødirektoratet. Veileder: Behandle tiltaksplaner etter forurensningsforskriften. Sist oppdatert 29.04.2025.
- Miljødirektoratet. Veileder: Følge opp forsøpling. Sist oppdatert 11.04.2024.
- Miljødirektoratet: Akutt forurensning. Sist oppdatert 05.02.2025.
- Miljødirektoratet: Hva er kommunens myndighet og ansvar for forsøpling? Sist oppdatert 2025.

Dokumenter fra kommunen

- Bergen kommune. Arealregnskap. Sist oppdatert 20.06.2025
- Bergen kommune. BME – Planlegge (helhetlig koordinering). BkKvalitet. ID 29968. Gyldig fra 23.01.2025
- Bergen kommune. BV – Prosessbeskrivelse Olje- og fettutskiller. BkKvalitet. ID 23456.
- Bergen kommune. Byggesak – Sjekkliste. Uten dato
- Bergen kommune. Forslag til planprogram for Kommuneplanens arealdel 2027. Sist revidert 21.08.2025
- Bergen kommune. Forsøpling av natur og byrom. Oppdatert 09.09.2025
- Bergen kommune. Grønn strategi. Vedtatt i bystyret 25.01.2023
- Bergen kommune. Grønn virksomhet. Vedtatt i bystyret 27.09.2023
- Bergen kommune. Handlingsplan for Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen. Vedtatt 2023
- Bergen kommune. Hovedplan for avløp og vannmiljø 2024–2033. Uten dato
- Bergen kommune. KPA2018. Kommuneplanens arealdel. Planbeskrivelse. Oppdatert etter bystyrets vedtak 19.06.2019, sak 190/19.
- Bergen kommune. Meld inn feil til Bergen kommune. Oppdatert 22.09.2025
- Bergen kommune. Merknadshefte - planoppstart og offentlig ettersyn av forslag til planprogram. Sist revidert 20.06.2025
- Bergen kommune. Naturstrategi for Bergen kommune. Vedtatt i bystyret 29.03.2023
- Bergen kommune. Notat - Arbeid med villfyllinger i Bergen kommune – vurdering av problemstillinger, ansvar og ressursbehov for oppfølging. 2022/2023
- Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Reguleringsplan med konsekvensutredning. BkKvalitet. ID 20015. Gyldig fra 08.11.2024
- Bergen kommune. Planprogram for Kommuneplanens arealdel 2027. Høringsutkast 03.02.2025.
- Bergen kommune. Prosedyre for vurdering om mangel er vesentlig. BkKvalitet. ID 23085.
- Bergen kommune. Rutine for forurensning. BkKvalitet, ID 6950. Gyldig fra 16.05.2025
- Bergen kommune. Sanksjonsrutine forurensning. BkKvalitet. ID 6941
- Bergen kommune. Strategiplan for fremmede skadelige arter i Bergen kommune. Vedtatt 19.11.2014
- Bergen kommune. Tiltakskort for beredskapskoordinator: Tiltak for håndtering av akutt forurensning i Bergen kommune. BkKvalitet. ID 13977
- Bergen kommune. Årsoppdrag 2024 – Plan- og bygningsetaten. 21.01.2024

- Bergen kommune. Årsoppdrag 2025 – Plan- og bygningsetaten. 21.01.2025
- Bergen kommune: PBE – Private planer: Veileder konsekvensutredning. BkKvalitet. ID 20030. Gyldig fra 06.12.2023

Andre kilder

- Klima- og miljødepartementet. NOU 2024: 2. I samspill med naturen: Naturreisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge. Lest 04.03.2025
- Klima- og Miljødepartementet. Melding til Stortinget. Meld. St. 25 (2024-2025): Klimamelding 2035 – på vei mot lavutslippssamfunnet. Lest 20.10.2025
- Klima- og miljødepartementet. Melding til Stortinget. Meld. St. 35 (2023–2024): Bærekraftig bruk og bevaring av natur. Norsk handlingsplan for naturmangfold. Lest 04.03.2025
- Kommunal- og distriktsdepartementet. Kommunale planoppgaver. Sist oppdatert 18.11.2024
- NIBIO. Arealressurskart. Lest 20.10.2025
- Norce. Kartlegging av mikroplast i bymiljø – mengder, kilder og spredning – Urban Mikroplast. 2022
- Statsforvalteren i Vestland. Kommunedelplan for naturmangfold. Udatert
- Statsforvalteren i Vestland. Regional plan for vassforvaltning for Vestland vassregion 2022–2027. Godkjent 31.10.2022.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.