

Sabimas innspill til klimautvalget 2050

Vi takker for anledningen til å gi innspill til Klimautvalget 2050.

Det er en spesiell tid i Norge nå, høsten 2022. Ambisjoner for både klima og natur ser vi har kommet i skyggen av krig i Europa, strømkrise og matkrise. Frykt for inflasjon og knapphet på ulike ressurser gjør at budsjettene og prioriteringene har skiftet. Dersom en ser i et videre perspektiv enn det siste året, er bildet et helt annet. Anerkjennelsen og kunnskapen om klimaendringer og de nødvendige tiltakene som må til for å nå 1,5-gradersmålet har blitt sterkere. Koblingen mellom en robust og sterk natur og klima fikk, gjennom den siste hovedrapporten til klimapanelet, er en helt ny styrke. Viktige deler av næringslivet har en bratt stigende bevissthet om sin naturpåvirkning. Naturkrisen har seilt opp på agendaen i mye større grad enn vi har sett før. Det skjer mye både i Norge og internasjonalt. Det er inspirerende og viktig!

Sabima støtter hovedfunnene i utvalgets delrapport. Det er med stor tilfredshet vi leser at naturen har fått en så viktig plass i rapporten, og som et nødvendig grunnlag for å nå klimamålet i 2050: «Klimakrisen løses ikke hvis ikke også naturkrisen blir løst. Ytterligere nedbygging av natur og arealer må begrenses.»

Vi vil i det videre kommentere på spørsmålene knyttet til kapittel 4: Natur.

Mvh

Anne Breistein

Politisk rådgiver Sabima

Kapittel 4: NATUR

I vår tid, ofte kalt *Antropocen*, dør arter ut tusen ganger raskere enn normalt. I Norge har minst 114 arter dødd ut de siste 200 årene, og vi har trolig stor utdøingsgjeld. Hver femte art i norsk natur står i fare for å dø ut om vi ikke gjør noe. Rødlista er en oversikt over hvilke arter dette er.

I en metastudie publisert i *Nature*, skriver forskerne at tap av naturmangfold viser seg å ha en selvforsterkende effekt, som en snøball som ruller. Når en art forsvinner, påvirker det levekårene til artene rundt den, som igjen kan stå i større fare for å dø ut. Tapet av arter og natur akselererer over tid og vil fortsette å gjøre det om vi ikke klarer å snu den negative trenden.

Den viktigste årsaken til tap av natur er arealendringer. Vi bygger ut hyttefelt, veier, vindkraft og vannkraft, flatehogger skog og lar kulturlandskapet gro igjen. Da endres livsmiljøet til artene som lever i et område så mye at de ikke klarer seg lenger, eller må finne andre steder å slå seg ned – hvis slike finnes. Er summen av endringene stor nok, vil økosystemet miste de fleste funksjoner.

Når vi hogger en gammelskog, som er blitt til over mange hundre år, forsvinner også levestedet til tusenvis av arter. Andre trusler mot naturmangfoldet er forurensning, klimaendringer, innføring av fremmede arter og overhøsting, som overfiske eller jakt. Det er viktig å adressere alle truslene i utformingen av norsk politikk. Videre vil vi, slik som utvalget, gå gjennom hva som må til for å hindre arealendringer som truer naturen.

Viktige rapporter vi mener gir viktige bidrag og oppfordrer utvalget til å se nærmere på:

OECDs gjennomgang av Norges klima- og miljøpolitikk

Sabima støtter hovedkonklusjonene fra rapporten. Norsk forvaltning må bevege seg fra et uvettig overforbruk av natur til å bli arealnøytralt. Norge må ta gode natur- og klimavalg fra lokalt til nasjonalt nivå. I april 2022 overleverte OECD sin gjennomgang av Norges klima- og miljøpolitikk til regjeringen. Rapporten gir uavhengige, faktabaserte vurderinger av medlemslandenes miljøpolitikk og miljøutvikling. I rapporten peker OECD på at Norge er et foregangsland når det gjelder å bytte til elbil og å investere i regnskogbevaring. Men når det gjelder natur og forbruk av arealer her hjemme, sier de at vi har stort forbedringspotensial.

Konklusjonen er basert på den beste kunnskapen, fra Klimapanelet og Naturpanelet, og er helt i samsvar med det norske forskningsmiljøer og sivilsamfunnet har sagt i en årrekke

«Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre»

Utarbeidet av Norsk institutt for naturforskning NINA, Holth & Winge AS, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – Storbyuniversitetet.

Sabima støtter hovedkonklusjonene i rapporten, men har også flere innspill som går utover det forfatterne skriver, ettersom rammen for anbefalingene er for svak. Vi mener at bærekraftig arealbruk er avhengig av at man utfordrer det lokale selvstyret innenfor noen svakheter i arealpolitikken.

Vi vil framheve blant annet disse hovedkonklusjonene fra KS-rapporten:

- Vi må redusere forbruket av naturressurser og energi for å halvere utslipp av klimagasser og skape et bærekraftig lavutslippssamfunn.
- Vi må unngå nedbygging og omdisponering av arealer som er viktige for naturmangfoldet og naturgodter som klimagassopptak og karbonlagring.
- Vi må restaurere forringede økosystemer, noe som kan gi positive effekter for både klima og naturmangfold på noe lengre sikt, men sjeldent eller aldri kan erstatte intakt natur.

Kunnskapsbasert og tilpasningsdyktig forvaltning, samt omlegging av finansielle og økonomiske systemer, kan bidra til bedre løsninger for klima og naturmangfold. En bærekraftig arealforvaltning er en viktig del av arbeidet med å ta vare på natur lokalt og regionalt, både for å ta vare på naturmangfoldet og de naturgodene de gir oss, men også som et viktig klimatilpasningstiltak som reduserer risiko for artstap og skader som følge av klimaendringer.

Forfatterne foreslår 15 tiltak for en bærekraftig arealforvaltning:

Tiltak for bedre kunnskap

1. Økt klima- og naturkompetanse i kommunene
2. Samling, strukturering og kvalitetsheving av miljøinformasjon
3. Helhetlig naturkartlegging
4. Nye verktøy for å vurdere klima- og naturpåvirkning
5. Målbare kriterier for arealpolitikk

Økonomiske virkemidler

6. Naturavgift
7. Grønn kommunenøkkel – endring av inntektssystemet for kommunene
8. Gebyrfinansiering av naturbasert klimaberedskap – overvannsgebyrer
9. «Arealbanker» med potensial for naturrestaurering
10. Incentivordninger for grunneiere, tiltakshavere, utviklere og aktører i planprosessene

Juridiske virkemidler

11. Krav om oppdaterte plandata
12. Bryte bånd mellom utreder og utbygger
13. Økt satsing på regional planlegging
14. Klargjøre de rettslige rammene for dispensasjoner

Biodiversity net gain i England

England har vedtatt en egen «Biodiversity net gain», med krav om 10 prosent naturpositivitet i alle kommunale byggeprosjekter fra november 2023. Tilsvarende krav vil gjelde i større infrastruktur- og energiprojekter fra 2025.

https://naturalengland.blog.gov.uk/wp-content/uploads/sites/183/2022/04/BNG-Brochure_Final_Compressed-002.pdf

NINA-rapport 2097: «Nye virkemidler i arealforvaltningen – naturrestaurering, arealregnskap og naturavgift».

Sabima støtter hovedkonklusjonene i rapporten, som også viser et tydelig virkelighetsbilde av dagens arealforvaltning:

«Nedbygging av areal og arealbruksendringer er en hovedtrussel mot biologisk mangfold på jorda i dag. Også i Norge er det stort press på naturområder og arter. I Norge er det vedtatt at 15 % av forringede arealer skal restaureres, noe som også er i tråd med internasjonale forpliktelser. For at dette skal kunne realiseres, trengs kartfestet kunnskap om forekomst av naturtyper, deres tilstand og behov for restaurering. Utvikling av arealregnskap og naturregnskap kan bli viktige verktøy i framtidig kommunal arealplanlegging. Med kartfestet kunnskap om både økosystemenes utbredelse og økologiske tilstand vil det være mulig å identifisere behovet for naturrestaurering. Det er kommet innspill om å vedta en naturavgift for å begrense nedbygging av natur. Dette systemet må drøftes i lys av muligheter for restaurering og kompensering, samt risiko for grønnvasking.»

Spørsmål (skissert av utvalget)

4A) Hvordan brukes arealene i Norge i et lavutslippssamfunn?

I et lavutslippssamfunn brukes arealene slik:

- Det styres etter mål om arealnøytralitet og naturpositivitet: med sterke, juridisk bindende mekanismer som sikrer måloppnåelse. Tiltakshierarkiet er juridisk bindende:
 - Unngå å bygge ned viktig natur (viktigst)

- Gjenbruke og fortette
- Avbøte for ødeleggelse
- Restaurere ødelagt natur i tilknytning til det enkelte prosjekt
- Kompensere for de resterende utbygde arealene
- Arealbruken styres etter et sterkt virkemiddelapparat som sikrer god økologisk tilstand i økosystemer og naturtyper
 - Økosystemene leverer økosystemtjenester som blant annet karbonlagring, vannrensing, flomdemping, pollinering og folkehelse
 - Det er opprettet et «landdirektiv» og et «havdirektiv» som sikrer mål om god tilstand i økosystemene og tiltak for å nå dem, på samme måte som for ferskvann
- Viktig ødelagt natur er restaurert, eller skal restaureres etter en langtidsplan og som finansieres av et restaureringsfond som blant annet får inntekter fra naturavgift
- Det bygges ikke på myr, og ødelagt myr er restaurert.
- Det bygges ikke på andre karbonrike arealer, og karbonrike arealer er restaurert.
- Eksisterende bygg og infrastruktur vedlikeholdes, det bygges minimalt på nye arealer. Unødvendig infrastruktur er fjernet og restaurert tilbake til opprinnelig natur.
- Vi har stoppet fragmenteringen av natur.
- Alle kommuner har satt byggegrenser som gjør at ikke nytt naturareal tas i bruk.
- Det tas beslutninger ut fra en sterk vurdering av samlet belastning.
- Vi følger mekanismer som sikrer god tilstand i økosystemene, som også hindrer klimagassutslipp.
- Det må utføres en nasjonal kartlegging av «grå arealer». Det bør, i tråd med mål og prinsipper for arealnøytralitet, fastsettes en rekkefølgebestemmelse om at fornybart (som ny solkraft og små kraftanlegg) skal bygges på grå arealer.

4B) Hvordan kan vi sikre en bedre samlet oversikt over naturkvaliteter og biologisk mangfold på land og til havs?

I dag er bare 25 prosent av antatt verdifull natur kartlagt. Med verdifull natur mener vi natur som er spesielt viktige for å bevare biomangfold. Kjennetegn på at natur er verdifull er at den er trua eller sjelden, eller har hatt stabile økologiske forhold over tid eller rom. Det vil si at den enten lite preget av menneskelige inngrep over lang tid, i noen tilfeller i kontinuerlig hevd, eller er et større, sammenhengende naturområde lite preget av inngrep (som gir større muligheter for flere arter til å overleve på sikt). Et annet kjennetegn er spesielle biologiske/økologiske funksjoner, økosystemtjenester eller krav. Spesielle fysiske egenskaper kan gjøre at natur har en nøkkelfunksjon for en eller flere arter, som: bekk gjennom stort åkerlandskap, et smalt sund hvor arter kan krysse et vassdrag eller en isfri liten elvestrekning.

I dag er ca. 43.705 arter dokumentert i Norge, men det antas at det finnes rundt 16.000 uoppdagede arter i landet vårt. Blant artene vi kjenner til er over halvparten leddyr, og insekter er den mest artsrike gruppa blant dem. Med sine vel 18.000 arter utgjør insektene 42 prosent av alle kjente arter i Norge. Til sammenligning utgjør pattedyrene bare 0,2 prosent av artsmangfoldet. En annen stor gruppe er sopp. Hver femte art i Norge er en sopp.

Det er imidlertid utfordrende at:

- Kartdata er ikke systematisk tilgjengelig for forvaltningen
- Det finnes ikke heldekkende kart over økosystemer og naturtyper
- Det er ikke sterk nok kunnskap om samlet belastning

Naturregnskap og arealregnskap

Norge må få på plass et heldekkende økosystemkart som skal ligge til grunn for naturregnskapet. Dernest må denne infrastrukturen fylles med innhold, i første rekke for å påpeke tilstanden og naturgodene disse økosystemene inneholder. Utviklingen av det heldekkende økosystemkartet kan utvikles blant annet gjennom å ta i bruk potensialet i satellitteknologi, der NINA er ledende i Norge. En rekke av naturgodene karbonlagring, pollinering kan også fremstilles ved hjelp av samme teknologi. Å kunne måle tilstand innebærer videre en storstilt satsning på å få frem flere tidsserier på artsgrupper, altså mange forskere i felt – for også å kunne se økosystemer i sammenheng med nærliggende økosystemer - også kalt konnektivitet. <https://www.nina.no/english/Sustainable-society/GreenPlan>

Vi trenger:

- Krav om å rapportere inn kunnskap om natur – i KOSTRA for alt kommunen har ansvar for. Det er viktig at all kunnskap om kommunen kobles inn i samme system. Det må være krav og politisk vilje til å samkjøre.
- Det må stilles krav om naturregnskap. Det må være krav om å ha et naturbudsjett som går i balanse, eller i pluss. Det må være forbudt å ha et naturbudsjett i minus – det må ikke være lov til å sette seg i naturgjeld. En mekanisme for å sikre dette kan være, at dersom det ikke er mulig å erstatte eller kompensere for en type naturverdi, så må det kjøpes et annet sted. I systemet som nå rulles ut i England er dette gjort vesentlig dyrere enn å kompensere i prosjektets nærområder.
- Økt kartlegging og kunnskap om natur

4C) Er arealnøytralitet / naturnøytralitet et nyttig mål for styringen av arealpolitikken i overgangen til et lavutslippssamfunn? Hvordan bør det i så fall fungere i praksis, og på hvilket styringsnivå (kommune, fylke, nasjonalt) bør målet ligge?

Ja, arealnøytralitet og naturnøytralitet vil være svært nyttige mål og verktøy for styringen av arealpolitikken i overgangen til et lavutslippssamfunn. Det må sikres at det får reelle konsekvenser for hvordan arealer brukes, og at det ikke blir en teoretisk regneøvelse. Arealnøytralitet betyr å drive sin virksomhet, kommune, bedrift eller nasjon på en måte som bidrar til å sikre god tilstand i naturen. Enten ved at man unngår å ødelegge natur, og/eller at man gjør tiltak som begrenser og om nødvendig kompenserer for ødeleggelsen.

Arealnøytralitetsbegrepet har eksistert lenge, og vi er ikke redde for at det kan erstattes med, eller brukes sammen med naturnøytralitet, som handler om å sikre nøytralitet i naturverdier. Det sikrer også en større kvalitet i avveginger.

Som viktigste planmyndighet, mener vi at kommunene i størst mulig grad bør ansvarlig gjøres for egen arealbruk, og vi mener i utgangspunktet mål om arealnøytralitet må gjelde innad i den enkelte kommune. Vi mener målet også må settes nasjonalt og fylkesvis, samt ikke minst for den enkelte sektor. Visse store infrastrukturprosjekter bestemmes ikke av kommunene, og tiltakshaverne her må derfor selv sørge for at prosjektet ikke påvirker balansen i naturregnskapet.

Dersom mål om arealnøytralitet skal ha effekt på å ta vare på viktig natur, må kriterier for måloppnåelse sikre at viktig natur unngås å ødelegges. Det må også være streng oppfølging via et sterkt innsigelsesinstitutt, gode måleverktøy og gode kontrollmekanismer.

Vi mener likevel at det er viktig å sette et nasjonalt mål om arealnøytralitet, for å hindre at utbygger bare «flytter prosjektet» til en mindre krevende kommune.

Vi i Sabima har jobbet med dette i mange år og synes det er fantastisk at arealnøytralitet nå er på vei inn som en målsetning i Norge. Internasjonalt har dette vært mål i noen år, slik som i EU der det har vært mål om «net zero loss» siden 2010. Først i verneområder, men også med mål om å lage systemer som fungerer i alle utbyggingsprosjekter. I England har de nylig vedtatt en lov om at alle prosjekter, fra november 2023 skal ha «net positive gain».

I dag snakkes det mye om «mer natur» og «naturpositiv», som er en svært god ambisjon – og som det siktes mot i 2030 i EU og kanskje i den kommende naturavtalen.

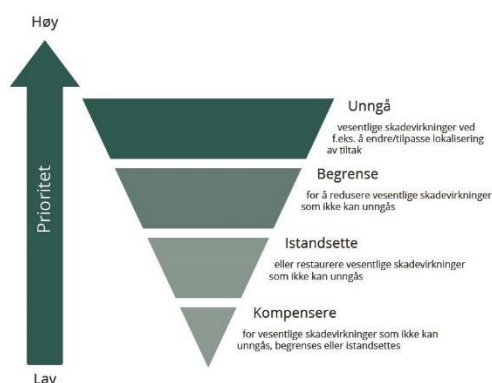
Det er sterk vekst i antall kommuner som jobber med arealnøytralitet; fra 3 i 2020, via 10 i 2021 til 34 i 2022. Med andre ord jobber nå 10 prosent av norske kommuner med arealnøytralitet - og det helt uten at det er pålagt eller støttet økonomisk fra sentralt hold.

Sabima mener at et mål om arealnøytralitet er et kompromiss om en sammenligner med et rent verneperspektiv. Arealnøytralitet åpner for at det kan bygges ut i noe grad, men med strengere kriterier for hvordan.

Et bærende prinsipp for arealnøytralitet er å unngå å ødelegge natur, og søke etter å fortette og bygge på allerede ødelagte områder. Strengt krav om kompensasjon vil gjøre bruk av transformasjonsarealer langt mer attraktivt enn det er i dag.

Disse er nedfelt i konsekvensutredningsforskriften i Plan- og bygningsloven. De er også uttalt som forventninger i handlingsplan for naturmangfold. Det er ikke alle utbygginger som følger KU-forskriften, så tiltakshierarkiet må forankres strengere i lovverket.

- Unngå å bygge ned natur (viktigst)
- Gjenbruke og fortette
- Avbøte for ødeleggelse
- Restaurere ødelagt natur i hvert enkelt prosjekt
- Økologisk kompensasjon for de resterende utbygde arealene (siste utvei)



Unngå: Innad i hvert prosjekt må det unngås vesentlig skadevirkning. I tillegg må prosjektet i sin helhet plasseres slik at det unngår viktig natur. Det bør etableres krav om hva som ikke kan bygges på, jf. innspill om å sikre god økologisk tilstand. Visse naturtyper er i større grad preget av forringelse og tap enn andre. Vi foreslår at det må unngås å bygge i karbonrike arealer, våtmark, IBAer og

Ramsarområder, viktig kulturlandskap, rødlistede naturtyper, og utvalgte naturtyper (ikke utfyllende liste).

Økologisk kompensasjon: Prinsipper for økologisk kompensasjon ble vedtatt av regjeringen i 2019 (ikke offentliggjort, men omtalt i NINA-rapport <https://brage.nina.no/nina-xmloi/bitstream/handle/11250/2981763/ninarapport2097.pdf?sequence=1&isAllowed=y>). Dette gjelder i dag kun for utbygging i verneområder. Prinsippene må gjøres gjeldende for alle tiltak. Økologisk kompensasjon er siste utvei. Økologisk kompensasjon betyr å sette av andre områder som erstatning for tapt og/eller forringet natur. I naturmangfoldloven §48, som omhandler dispensasjon fra vernevedtak, tydeliggjøres at «... tiltakshaveren kan pålegges å bære rimelige kostnader ved ivaretagelsen, opprettelsen eller utviklingen av et slikt tilsvarende område», og kapittel II i loven finnes også viktig grunnlag for å kunne sette vilkår om avbøtende tiltak (især §§ 11 og 12). I naturmangfoldloven §48 knyttes krav om økologisk kompensasjon direkte opp mot verneområder, utvalgte naturtyper og funksjonsområder for prioriterte arter.

For at dette skal fungere i praksis, må det i første rekke nasjonalt forankres/utredes hvilke arealer som det må stilles særlige krav til. Videre må byggeprosjekter vise hvordan de har fulgt tiltakshierarkiet og i siste instans hvordan de tenker å finansiere restaureringen all naturen som er planlagt ødelagt. Vi trenger en nasjonal standard for økologisk kompensasjon - altså en utregningsmodell for hvordan ulik natur med ulik kvalitet skal kompenseres.

For kommunene må det fastsettes krav om at tomtereservene unngår viktig natur, at de har tilsvarende kompensasjonsarealer og at dette kan dokumenteres i et naturbudsjett. Det må også klargjøres at reguleringsplaner og dispensasjoner kun kan skje innenfor gjeldende arealplan.

- Målet må ligge nasjonalt, men alle underliggende etater og kommuner må rapportere at arealregnskapet over endringer i økosystemer samlede verdi (areal, tilstand, naturgoder) går i null (eller pluss).

- Delegert myndighet og mekanismer som sikrer at det jobbes for å innfri mål på alle nivå

Arealnøytralitet måles gjennom naturregnskapet, som må gå i balanse eller i pluss. Norge har god oversikt og gode indikatorer for å måle vår finanskapital og humankapital, og strenge regler for hvordan slik kapital skal forvaltes. Dette mangler nesten fullstendig for naturkapital, som er minst like viktig for å sikre bærekraftig utvikling og ressursgrunnlaget for fremtidige generasjoner. For å få naturregnskapet i balanse, må det først lages et naturregnskap.

En bærekraftig utvikling har ikke rom for å forbruke naturarealer slik vi gjør i dag. Utbygde arealer er i praksis tapt som leveområde for mange av artene som levde der. Det kan ta svært lang tid, eller være umulig, å gjenskape ødelagt natur som naturskog og slåtteeeng.

Målet om arealnøytralitet er inspirert av målet om å bli klimanøytral. I klimapolitikken fins det både et referanseår – 1990 – og et internasjonalt mål, 1,5-gradersmålet. Vi har klimavoter, klimaregnskap og muligheter for å måle utvikling over tid. Det er vanskelig å overføre klimanøytralitet direkte for naturen. I motsetning til utslipp av klimagasser, som skjer internasjonalt, så skjer arealendringer og naturnedbygging lokalt og er langt vanskeligere å måle og standardisere. Natur er ikke bare natur, det er økosystemer, naturtyper, tilstand og naturverdier vi må forholde oss til. Noe natur er mer verdifull, sårbar og truet enn annen. Noe natur er lett å gjenskape, mens annen natur tar det hundrevis av år å få tilbake. Dermed er arealnøytralitet en mer kompleks målsetning enn klimanøytralitet. Likevel har mål om arealnøytralitet og klimanøytralitet mye til felles. Det handler om å sette et felles mål, sette kriterier for å vurdere måloppnåelse, føre naturregnskap og

naturbudsjett, innføre tiltak, innføre juridiske og økonomiske virkemidler, følge utvikling. Forsøke å søke etter å begrense utslipp/nedbygging.

I hver enkelt utbyggingssak ligger det en mulighet for å si nei til å ødelegge natur. Men det krever ganske mye ekstra av beslutningstaker. Det er sterkere insentiver for å bygge ut enn å la være. Naturens verdi gjenspeiles ofte svært dårlig i planer og utredninger, og vi har svake mekanismer som sikrer naturen. Gjennom bruk av skjønn – og politikk, er det store muligheter for å ta gode naturvalg, men at det skal være opp til hver enkelt beslutning er ikke nok. Gjennom å styrke, endre og fjerne en lang rekke virkemidler kan denne utviklingen snus.

Vi foreslår en sterk virkemiddelpakke for å sikre god tilstand i naturen. Virkemidlene må være sektorovergripende.

Styrke naturens rettsvern

- Lovfestet forbud mot nedbygging av viktig natur
- Lovfestet krav om gjenbruk av nedbygde områder
- Lovfestet krav om restaurering av forringet natur
- Lovfestet krav om kompensasjon av nedbygd natur det ikke er mulig å unngå
- Lovfestet krav om naturregnskap og naturbudsjett i alle planer, endringer som omfatter natur
- Lovfestet krav om å oppnå god økologisk tilstand
- Juridisk bindende regionale planer

Sterke økonomiske insentiver for å hindre nedbygging av natur

- Tilskudd til kommunedelplan for natur
- Tilskudd til tiltak for å oppnå god tilstand i naturen – Natursats
- Inntektssystemet for kommunen belønner kommuner som hindrer nedbygging

Økt bruk av eksisterende virkemidler

- 30 prosent vern innen 2030
- 100 utvalgte kulturlandskap
- Langt flere prioriterte arter
- Langt flere utvalgte naturtyper

Sterkere nasjonale forventninger

- Mål om arealnøytralitet beskrives i nasjonale forventninger til kommuner og fylkeskommuner
- Opplæring og kompetanseheving sikres
- Sterkere kontrollmekanismer
- Innsigelsesinstituttet styrkes
- Dispensasjonspraksis endres
- Endring av hvordan natur måles – økt krav om rapportering på nedbygging av natur

Økt kunnskap om naturmangfold

- Fullføre system for økologisk tilstand
- Fullføre nasjonale forvaltningsplaner for hovedøkosystemene
- Skille mellom utbygger og naturutreder, slik at utredningen bestilles av nøytral part

- Sterkere krav om naturkunnskap i utredninger – økt kunnskap om påvirkningsfaktorer på natur
- Økt kartlegging og overvåking av natur
- Krav om naturregnskap i alle planer, utredninger, lovendringer og budsjetter
- Nasjonal restaureringsplan
- Styrke kompetanse og kapasitet i kommunen
- Krav om oppdaterte plandata

4D) Trengs det en tydeligere formulert statlig arealpolitikk for å gi rammer for beslutningstagere på lokalt nivå, slik at beslutningene i arealpolitikken tar hensyn til de samlede konsekvensene for klima og natur på nasjonalt og globalt nivå?

Ja, vi mener kommunene må stilles ansvarlige innenfor klarere nasjonale mål og rammer. Samtidig er det også viktig at statsforvalteren gis styrket mandat til å følge opp nasjonale mål.

Kommunen har fått vide fullmakter til å forvalte naturen. Det lokale selvstyret er sterkt. Det kan slå ut begge veier: at naturen taper eller at naturen vinner. Utviklingen viser at det første har vært tilfelle i altfor stor grad. Naturen taper i interessekonflikt mellom utbygging, næringsutvikling og kommunens behov for arbeidsplasser. Dette på tross av nasjonale mål om å sikre god tilstand i naturen. Naturen bygges ned bit-for-bit, mekanismene for å hindre nedbygging er for svak, og det er mangel på en offensiv naturpolitikk. Nasjonale virkemidler og mekanismer må styrkes, likevel har kommunen mulighet til å velge arealnøytralitet gjennom dagens lover og regler. Det krever politiske valg – som kan sikres gjennom kommunens planer.

Systemet for å oppnå god økologisk tilstand må ferdigstilles med tilhørende sterke virkemidler. Det må være virkemidler som fastsettes nasjonalt og som får følger på det lokale nivået. Nå venter vi på at systemet skal bli forvaltningsrelevant, og at det settes klare mål for hvilken tilstand vi skal oppnå. Når det er klart, må det også prioriteres hvilken natur som skal restaureres og hvilken natur som ikke kan ødelegges.

Sabima har ved flere anledninger foreslått at arealer på land, og til havs vil forvaltes på en måte som minner om vanndirektivet. Vi har kalt det «landdirektivet» til inspirasjon (ref. høring av EUs nye jordlov som foreslå dette nå). Det vil være et omfattende system, som jo systemet for økologisk tilstand også er. Gjennom vanndirektivet lages det forvaltningsplaner på vannregionnivå, med mål og tiltak på lokalitetsnivå (vannforekomster). Tidligere regjeringer har gitt uttrykk for at det skal utarbeides nasjonale forvaltningsplaner for hovedøkosystemene som skal sette ramme og mål for hvilken tilstand som skal oppnås for de ulike økosystemer, og hvordan det skal gjøres. Det er nå uklart hvor dette står nå.

[I NINA-rapport](#) om «nye virkemidler i arealforvaltningen» framkommer:

«Det har pågått et større arbeid for å utvikle rammeverk og metoder for vurdering av økologisk tilstand i Norge (Nybø & Evju 2017). Vurderingen av økologisk tilstand inkluderer å vurdere både økologiske funksjoner, struktur og produktivitet, og sette dette sammen til et helhetlig bilde av hvordan tilstanden er, sammenliknet med referansetilstanden intakt natur (dvs. natur med minimale negative effekter av menneskelig aktivitet på naturmangfoldet).»

«Så langt i Norge er det publisert regionale vurderinger av økologisk tilstand for arktisk tundra (dvs. Svalbard og arktisk del av Finnmark; Pedersen et al. 2021), skog (Framstad et al. 2022a) og fjell (Framstad et al. 2022b). For skog og fjell er det vurdert at Indikatorene som inngår i den nasjonale

vurderingen av økologisk tilstand, kan inngå i rapportering av økologisk tilstand i FNs nye standard for naturregnskap (United Nations 2021). Det er imidlertid mulig å nedskalere indeksmetoden til økosystemer i lokale områder, men det er en utfordring å få samlet inn lokale data som kan benyttes til tilstandsvurdering av områder som for eksempel skal restaureres eller bygges ut.

Naturindeksen er det beste kvantitative målet vi har på utviklingen av det biologiske mangfoldet i Norge (Jakobsson & Pedersen 2020). I naturindeksen inngår kunnskap om utvikling til en rekke arter og artssamfunn over tid, og den gir en samlet oversikt over tilstanden til det biologiske mangfoldet i hovedøkosystemene. Naturindeksen rapporteres for fem regioner i Norge. Rammeverket legger til rette for at naturindeksen kan presenteres på kommunenivå, men per 2022 er datagrunnlaget for dårlig til å gjøre dette. Ny datainnsamling (kapittel 3.3), modelleringer og nye statistiske metoder kan på sikt gjøre dette mulig.»

«Fagsystemet for økologisk tilstand (Nybø & Evju 2017) beskriver og gir rammene for hvordan begrepet økologisk tilstand skal tolkes. Der står det blant annet at økologisk tilstand skal reflektere en helhetlig vurdering av økosystemenes tilstand i forhold til struktur og funksjon. Selv om flere av egenskapene ved økosystemer i god økologisk tilstand gjenspeiler økologiske prosesser som utspiller seg på landskapsnivå, så er det er allikevel ingen ting ved fagsystemet som tilser at det ikke kan gjennomføres i lokale utredninger, inkludert kommunale naturregnskap. Spesielt så har indeksmetoden for måling av økologisk tilstand (Töpper & Jakobsson 2021) et potensial for lokal tilpasning. Dette testes nå ut av NINA i et pilotprosjekt der det skal utarbeides et komplett naturregnskap for Nordre Follo kommune gjennom forskningsprosjektet ECOGAP som ledes av OsloMet, (Red: dette er Sabima også med på). Noen av utfordringene i dette arbeidet blir blant annet å lokalisere relevante datasett eller produsere protokoller for ny datainnsamling, samt å designe nye tilstandsindikatorer som gir høyoppløselig og forvaltningsrelevant informasjon. Prosjektet vil gi nyttig læring for utvikling av naturregnskap for andre kommuner og fylker.»

4E) Arealpolitikken til havs hviler på systemet for forvaltningsplaner i tillegg til relevant sektorlovgivning. Er dette systemet tilstrekkelig for å ivareta samordning og prioritering mellom ulike interesser og hensyn i omstillingen til et lavutslippssamfunn, og i et lavutslippssamfunn?

Havet hjelper oss med å redusere karbonutslipp og effekter av klimaendringene. Vi trenger intakte, robuste marine økosystemer for å få det til. Havet er i ferd med å slites ut av et overveldende press fra oss mennesker. Norske havområder gjennomgår store, omveltende kjemiske, fysiske og biologiske endringer på grunn av menneskeskapte klimaendringer, hvor Norge som oljenasjon har et stort ansvar. Flere norske marine kystøkosystemer har allerede mistet sine evner til å holde marine dyrebestander med leveområder og nok mat på grunn av menneskelig press som arealendringer, forurensning, overhøsting og inntog av fremmede arter.

Hele 90 prosent av noen sjøfuglbestander er borte, en tydelig indikator på at det er noe som er alvorlig galt lenger ned i matkjeden. Oppdrett av fisk skal femdobles, havbunnen skal finsiktes for metall, og store vindkraftanlegg skal plasseres til havs. Med vår forhistorie med bruk og ødeleggelse av norsk natur på land og svake juridiske verktøy for å beskytte marin natur, kan dette bety dårlige nyheter for livet i havet og vårt langsiktige livsgrunnlag. Det gjelder å være føre var og ikke gjøre det samme i havet som vi har gjort på norsk landjord. Naturmangfoldet i havet må få sterkere beskyttelse, livsviktige marine områder må vernes, sjøfuglene må reddes og kysten vår trenger en kraftig restaurering.

Mer og bedre marint vern. Enkelte marine norske områder er enten så utslitte, verdifulle eller sårbare at de må vernes mot bruk. Det lønner seg økonomisk å gi biologisk viktige områder en pause fra menneskelig aktivitet.

Norge har feilet på marint vern og henger langt etter mange andre havnasjoner. Én grunn til det er at vi har vernet for lite. I dag er kun 0,5 prosent av norske havområder vernet, selv om Norge er forpliktet via konvensjonen for biologisk mangfold til å opprette marine verneområder og verne 10 prosent av norske havområder innen 2020. En annen grunn er at selve vernet er for svakt. Ofte vernes områder kun delvis mot kun noen få menneskelige aktiviteter. Andre ganger deles norske marine verneområder inn i soner for å tilpasses eksisterende aktiviteter. I begge tilfeller gir ikke vernet en reell helsefremmende pause fra menneskelig press.

Lærdommen fra mange år med forskning på marine verneområder i andre havområder i verden, er at sterkt marint vern både bedrer leveforholdene til artene som bor der og gir økte fiskebestander i områdene rundt. Sterkt vern kan gi større økonomisk verdi og sikkerhet, samt mer friluftsliv og bedre folkehelse. Vern av marine områder er derfor både nødvendig og positivt for naturmangfoldet, for norsk havnæring og for den totale samfunnsøkonomien. I tillegg øker robuste økosystemer vår evne til å tilpasse oss klimaendringer og våre muligheter for medisinske oppdagelser og teknologisk innovasjon.

Sterkere juridisk beskyttelse i hele havet. Havet er også natur. Havet trenger sårt sterkere beskyttelse gjennom naturmangfoldloven. I dag gjelder naturmangfoldloven kun for marine arter og deres leveområder ut til 12 nautiske mil. Men Norge er internasjonalt forpliktet til å ha en økosystembasert forvaltning av havområder og et sektorovergripende lovverk som beskytter biologisk viktige områder. Naturmangfoldloven er den eneste loven vi har som oppfyller disse kravene.

Derfor må naturmangfoldloven gjelde hele havet, slik at marine verneområder utenfor 12 nautiske mil kan hjemles i naturmangfoldloven – på lik linje med marine verneområder langs norskekysten.

I de norske havforvaltningsplanene har forvaltning og forskere identifisert over 30 marine områder med en spesielt stor verdi for livet i Barentshavet, Norskehavet og Nordsjøen. Områdene kalles «Særlige verdifulle og sårbare områder», SVO-er, og finnes langs norskekysten og til havs. Her finner vi blant annet viktige gyteområder for fisk, korallrev, iskantsonen, taeskog og beiteområder for sjøfugl. I dag har ikke slike områder rettslig status, kun retningslinjer om at næringer som petroleum, fiskeri og skipsfart må vise aktsomhet. Dette er ikke nok til å hindre at kortsiktige næringsinteresser vinner over langsiktig investering i naturmangfold. Særlig verdifulle og sårbare områder, og marine viktige fugleområder (Important Bird and Biodiversity Areas), må få styrket juridisk kraft i havforvaltningsplanene.

Naturregnskap til havs. Vi kan ikke belaste systemet mer, og ny aktivitet i norske havområder må bidra til naturpositivitet. Marint vern er et viktig tiltak for å sikre intakte marine økosystemer, spesielt i verdifulle og sårbare områder som SVO og marine IBA. Men tillater vi ny aktivitet, som for eksempel havvind, vi må også kompensere via restaurering og andre tiltak som bidrar med å redusere den nåværende samla belastningen. Naturregnskapet til havs må også gå opp og bidra til positiv avkastning for sjøfugl og vårt felles livsgrunnlag i havet.

10. Beslutningssystemer - Beslutningssystemene i dag legger ikke til rette for den omstillingen vi skal gjennom

10A) Politiske prioriteringer i ulike sektorer kan stå i motstrid til hverandre, er det gode grep man kan ta for å i større grad sikre samsvar og koordinering, på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå?

Bryte båndene mellom utbygger og utreder ifm. konsekvensutredninger. Det vil gi mer nøytral kunnskap, hvor sektorinteresser i mindre grad kan påvirke beslutningsgrunnlaget gjennom valg av «vennligsinnede» utredere, og der utrederne slipper å kjenne på press fra sine «kunder».

Økte ressurser til regional planlegging og kompetanse både i kommunene og fylkeskommunene.

Bedre kalibrering av statsforvalterne. Det er ganske store forskjeller i bruk av innsigelse, forholdet mellom miljø og landbruk, og andre aktiviteter som statsforvalterne har.

10B) Hvilken rolle kan kommuner og fylkeskommuner spille i omstillingen gjennom de ansvarsområdene de har (for eksempel avfallshåndtering og kollektivtransport)?

10C) Hvordan kan man sikre at nasjonale mål i klimapolitikken nås samtidig som kommunal selvråderett ivaretas, for eksempel knyttet til en bærekraftig arealpolitikk?

Kommunene må gis myndighet innfor nasjonale rammer, der det stilles nasjonale minimumskrav, og med belønningssystemer for kommuner som ønsker å jobbe for mer ambisiøse mål.

Se innspill fra Sabima under kap 4.

For øvrig vil vi anbefale å bruke uttrykket «kommunalt selvstyre». Det er det uttrykket som brukes i kommuneloven, og «selvråderett» formidler et etter vår oppfatning uheldig syn og verdigrunnlag. Det har vært vekslende ordninger for arealforvaltning, også i relativt nær fortid, og kommunene har ikke uten videre en «rett» – i hvert fall ikke i juridisk forstand – til å forvalte arealene uten «innblanding» fra nasjonale myndigheter og hensyn til allmenne interesser.

10D) Hvordan kan det bli lettere for politikere å binde seg til masten i klimapolitikken? Kan en form for «handlingsregel» for klimapolitikken være nyttig, og hvordan kunne den i så fall utformes?

10E) Vi bør styrke befolkningens mulighet til å følge opp myndighetenes klimastrategier. Ville etableringen av et klimaråd fungere i norsk kontekst?