

Til energi- og miljøkomiteen

Oslo, januar 2023

Representantforslag om et arealnøytralt Norge der man stanser naturtapet og starter gjenoppbyggingen av en rik, robust og mangfoldig natur, 64 S (2022–2023)

Sabima ønsker med dette å gi innspill til representantforslag 64 S (2022-2023) om et arealnøytralt Norge.

Sabima støtter alle de fem forslagene til vedtak:

1. Stortinget ber regjeringen sette et mål om å gjøre Norge arealnøytralt innen utgangen av 2025 og et nytt mål om en vesentlig bedring av tilstanden i norske økosystemer innen 2035 og 20 pst. bedring i tilstanden i 2050.
2. Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag til lovendringer som sikrer at målet om arealnøytralitet både til lands og til havs tas inn i norsk lovverk og blir juridisk bindende for arealpolitikken, herunder planer og enkeltsaksbehandling på alle forvaltningsnivåer og i alle sektorer.
3. Stortinget ber regjeringen fra og med statsbudsjettet for 2024 utvikle og legge fram et arealregnskap og et arealbudsjet for Stortinget hvert år som viser utviklingen i norsk arealbruk fra år til år og framskrivninger for hvordan Norge skal nå naturmålene.
4. Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til en reform av arealpolitikken i kommunene, som gir den enkelte kommune nødvendige kunnskapsgrunnlag og nødvendige styringsverktøy og lovhjemler for å gjøre kommunen arealnøytral.
5. Stortinget ber regjeringen stille krav om at alle kommuner skal legge fram årlige natur og arealregnskap og natur og arealbudsjetter som gir full oversikt over gjennomført, vedtatt og planlagt omdisponering og endring av arealene i kommunen.

Vi foreslår i tillegg følgende merknad: *Naturregnskapet skal utvikles slik at det blir forvaltningsrelevant på kommunenivå, og at det ferdigstilles så raskt som mulig, senest innen utgangen av 2024.*

Viktig tidspunkt

Representantforslaget om arealnøytralitet kommer på et viktig tidspunkt. Verden har nylig blitt enige om en sterk naturavtale, der akkurat arealnøytralitet og naturpositivitet er det overordnede målet: *"to take urgent action to halt and reverse biodiversity loss to put nature on a path to recovery (...)"*. Dette er en annen måte å

uttrykke mål om arealnøytralitet og naturpositivitet; vi skal stoppe tapet av natur og reparere det som er ødelagt.

Viktig forslag for naturen

Sabima støtter forslagene som legges frem og mener det haster å iverksette en forvaltning som styrer etter arealnøytralitet. OECDs nylige gjennomgang av Norges miljøpolitikk konkluderer med at det er behov for vesentlige endringer i forvaltningen av naturen, og at Norge bør innføre mål om arealnøytralitet.

For 9 av 10 av de trua artene på rødlista er det arealendringer som er hovedtrusselen. En tredel av de trua artene sliter på grunn av opphør av slått og beite som fører til gjengroing av kulturlandskapet. Kommersielt skogbruk gjør livet vanskelig for 41 prosent av de trua artene. Andre naturinngrep som truer naturmangfoldet er hyttebygging, veibygging, vindkraftverk og småkraftverk som bygges inn i elver og fosser. Vi trenger økosystemer som fungerer, med alle artene som lever i dem. Intakte, fungerende økosystemer gir oss [økosystemtjenester](#) som er livsnødvendige, som å rense luft som skogen gjør, lagre karbon som myra gjør og pollinere mange av matplantene våre, som biene gjør.

Natur og klima

Arealnøytralitet vil også være et svært nyttig for styringen av arealpolitikken i overgangen til et lavutslippssamfunn. Det er både nasjonalt og internasjonalt erkjent at natur og klima må sees i sammenheng. Regjeringen har stadfestet at natur og klima skal være rammen rundt all politikk.

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 slåtteeing.

Å styre arealbruk bort fra viktig natur

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» på 10 prosent.

Arealnøytralitet betyr mål om null netto tap av natur, ved å drive sin virksomhet, kommune, bedrift eller nasjon på en måte som bidrar til å sikre god tilstand i naturen. Både ved at man unngår å ødelegge natur, og/eller at man restaurerer og om nødvendig kompenserer for ødeleggelsen. Innfrielse av mål vises gjennom et naturregnskap i balanse eller pluss.

Forutsetninger for arealnøytralitet

Vi skisserer opp noen forutsetninger som vil ha sterk betydning for å oppnå målet om arealnøytralitet.

1. Et naturregnskap og et naturbudsjett i balanse.

Forslagsstiller foreslår at regjeringen utvikler og legger fram et arealregnskap og et arealbudsjet for Stortinget hvert år som viser utviklingen i norsk arealbruk fra år til år og framskrivninger for hvordan Norge skal nå naturmålene. Dette er et svært viktig premis for å vedta målet om arealnøytralitet. Det må rapporteres årlig og lages styringssystemer som viser at tiltak og virkemidler fungerer etter målet. Sabima mener uttrykket *naturregnskap* er mer dekkende for dette.

Regjeringen er nå i gang med et stort og viktig arbeid med å utforme naturregnskap for Norge. Dette skal bidra til å sikre god tilstand i økosystemene. Ved å ha bedre måleinstrumenter, mer kunnskap om naturen og den samlede belastningen, kartfestet informasjon om både arealutbredelse av økosystemer/naturtyper, økologisk tilstand i økosystemene og kartfestet informasjon om økosystemtjenester vil det gi forvaltningsmyndighetene helt nye og gode verktøy for å kunne styre arealpolitikken mot mindre ødeleggelse av viktig natur. Sabima er svært opptatt av at systemet utvikles slik at det blir forvaltningsrelevant på kommunenivå, og at det ferdigstilles så raskt som mulig, senest innen utgangen av 2024.

2. Viktig natur skal unngås

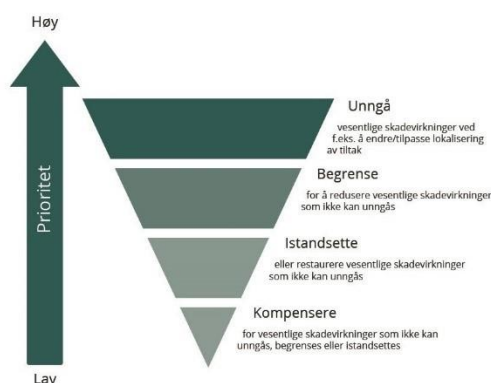
Dersom mål om arealnøytralitet skal ha effekt på å ta vare på viktig natur, må kriterier for måloppnåelse sikre at viktig natur unngås å ødelegges. Det må også være streng oppfølging via et sterkt innsigelsesinstitutt, gode måleverktøy og gode kontrollmekanismer. Mål om arealnøytralitet må det sikre at det får reelle konsekvenser for hvordan arealer brukes, og at det ikke blir en teoretisk regneøvelse. Det er viktig å sette et nasjonalt mål om arealnøytralitet, for å hindre at utbygger bare «flytter prosjektet» til en mindre krevende kommune. Sabima mener at et mål om arealnøytralitet er et konstruktivt 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 og krav om balanse eller pluss i regnskapet.

3. Lovfestet tiltakshierarki – også en internasjonal trend

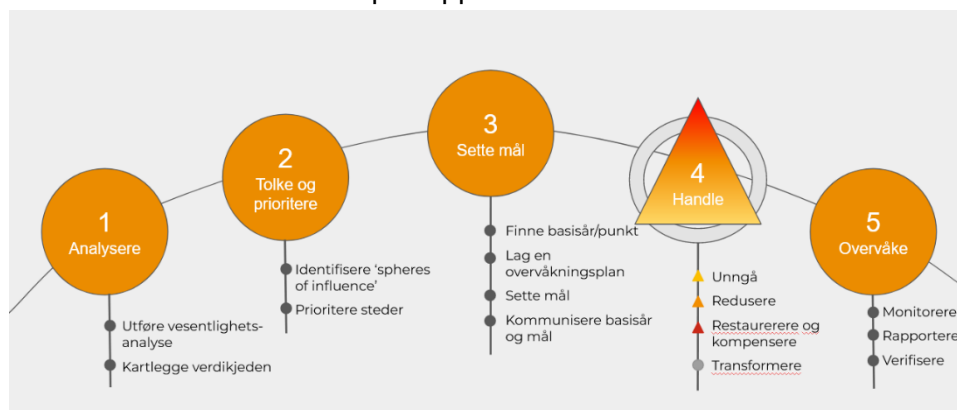
Et bærende prinsipp for arealnøytralitet er å i hovedsak unngå å bygge i viktig natur og det må bli lønnsomt å fortette og bygge på allerede ødelagte områder. Strengt krav om restaurering og kompensasjon vil gjøre bruk av transformasjonsarealer langt mer attraktivt enn det er i dag.

Dette er i dag forankret i det såkalte “tiltakshierarkiet”

- 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)



I den internasjonale organisasjonen “[Science based targets for nature](#)” er tiltakshierarkiet det førende prinsippet for å sette mål for naturen for næringslivet.



Naturregnskap som premiss

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.

- Målet om arealnøytralitet må være nasjonalt, men alle forvaltningsnivå må ha krav om og rapportere at naturregnskapet går i balanse eller i pluss.
- Det må etableres delegert myndighet og mekanismer som sikrer at det jobbes for å innfri målet på alle nivå

Konseptet og mulighetene

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 klimakvoter, klimaregnskap og muligheter for å måle utvikling over tid. Det er vanskelig å overføre klimanøytralitet direkte til naturen. I motsetning til utslipp av klimagasser, som skjer internasjonalt, så skjer arealendringer og naturnedbygging lokalt og er i tillegg langt vanskeligere å måle og standardisere.

Natur er ikke bare natur, det er økosystemer, naturtyper, tilstand og naturverdier som vi må forholde oss til. Noe natur er mer verdifull, sårbar og truet enn annen. Naturen er ikke jevnt fordelt. 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, og søke etter å begrense forbruk av planetens felles og begrensede ressurser. I tillegg er begge målene *helt nødvendig å nå* for å sikre økonomi og velferd for alle.

I hver enkelt utbyggings sak 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.

Kommunens rolle og viktige virkemidler

Det er sterk vekst i antall kommuner som jobber med arealnøytralitet; fra 3 i 2020, via 10 i 2021 til 36 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.

Vi foreslår en kraftfull virkemiddelpakke for å sikre god tilstand i naturen. Virkemidlene må være sektorovergripende. 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 til nå. 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, men likevel har kommunen allerede i dag mulighet til å velge arealnøytralitet og implementere dette målet gjennom dagens lover og regler. Det krever politiske valg – som kan sikres gjennom kommunens planer og virkemidler i plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven m.v.

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 må forvaltes på en måte som minner om vanddirektivet. Vi har kalt det «**landdirektivet**» til inspirasjon (ref. høring av EUs nye jordlov som foreslår dette nå). Det vil være et omfattende system, som jo både vannforskriften og systemet for økologisk tilstand også er. Gjennom vanddirektivet/vannforskriften 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.

Båndene mellom utbygger og utreder i forbindelse med konsekvensutredninger må brytes. Det må være det ansvarlige forvaltningsorgan som har ansvar for å bestille konsekvensutredninger. Det vil gi mer nøytral kunnskap, hvor sektorinteresser i mindre grad kan påvirke beslutningsgrunnlaget gjennom valg av «vennligsinne» utredere, og der utrederne slipper å kjenne på press fra sine «kunder».

Evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAPLAN) viste at mange kommuner manglet relevant kompetanse for å ivareta naturhensyn i planleggingen. Det må **avsettes økte ressurser** for arbeid med naturmangfold både i kommunene og fylkeskommunene.

Vi har også ytterligere forslag til en helhetlig tiltakspakke som oppsummeres i kortform under.

Innspill i kortform

Styrke naturens rettsvern

- Lovfestet mål om arealnøytralitet
- 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
- Opprette fond for revisjon av planer i kommunen: Krav om oppdaterte plandata – alle kommuneplaner og reguleringsplaner skal være revidert etter gjeldende lovverk innen 2026, “planvask”

Økt bruk av eksisterende virkemidler

- 30 prosent vern innen 2030
- 30 prosent restaurering av ødelagt natur innen 2030
- 100 utvalgte kulturlandskap
- Langt flere prioriterte arter
- Langt flere utvalgte naturtyper

Sterkere nasjonale forventninger

- 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, med en sterk virkemiddelpakke – et “landdirektiv” på lik linje med vanndirektivet
- 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

Vennlig hilsen

Anne Breistein
Politisk rådgiver