

28. juni 2024

Til Akershus fylkeskommune

Sabimas høringsinnspill til Regional planstrategi for Akershus 2024-2028

Sabima er en paraplyorganisasjon for de biologiske foreningene i Norge, som til sammen har over 20.000 medlemmer. Vi jobber for å stanse tapet av naturmangfold i Norge, ved å foreslå politiske løsninger og spre kunnskap om økologiske sammenhenger.

Sabima takker for muligheten til å komme med høringsinnspill til [Regional planstrategi for Akershus 2024-2028](#) (heretter *planstrategien*).

Vi vil berømme Akershus fylkeskommune for å sette natur, klima og bærekraftig arealbruk høyt på agendaen i høringsutkastet. Det er også bra at arealnøytralitet som prinsipp blir omtalt, og at areal- og naturregnskap foreslås som verktøy. Vi ønsker å bidra med innspill til fylkeskommunens arbeid med arealnøytralitet på regionalt nivå. Videre har vi innspill til de foreslåtte regionale planene og innhold i disse.

Vi vil for øvrig anmode fylkeskommunen om å legge anbefalingene i de to viktige NOUene om klima og naturrisiko til grunn i arbeidet med ferdigstillingen av planstrategien og i kommende regionale planer:

- [NOU 2024:2](#). I samspill med naturen. Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge
- [NOU 2023:25](#). Omstilling til lavutslipp — Veivalg for klimapolitikken mot 2050

Våre sammenfattede, konkrete innspill til ulike tema er understreket i teksten.

Arealnøytralitet som bærende prinsipp for fylkeskommunens arbeid med natur, klima og arealplanlegging

I høringsutkastet er arealnøytralitet omtalt i kapittelet Miljø, naturmangfold og bærekraftig arealbruk:

Areal- og naturregnskap vil bli viktige verktøy for disponering av areal, og arealnøytralitet bør vurderes som et prinsipp i alle kommuner. Vi må sammen finne gode verktøy for å jobbe mot arealnøytralitet på regionalt nivå.

Og under delmål for miljø, naturmangfold og bærekraftig arealbruk:

6A: For å oppnå arealnøytralitet og bevare karbonrike naturtyper blir ikke viktige naturområder, kulturlandskap eller friluftsområder omdisponert i Akershus.

Vi vil med dette gjerne bidra til å konkretisere prinsippet om arealnøytralitet og hvordan det kan operasjonaliseres i planstrategien og i kommende regionale planer.

Naturrisiko er ikke omtalt i planstrategien, og vi mener fylkeskommunen bør se til Naturrisikoutvalgets anbefalinger om å innarbeide naturrisiko i all planlegging. Tap av natur truer vår utvikling. Arealbruksendringer er den viktigste faktoren for tap av naturmangfold internasjonalt og nasjonalt, og en sentral årsak til fysisk naturrisiko.

Sabima mener det mest effektive grepet for å redusere årsakene til naturrisiko er å redusere arealbruksendringer som er den viktigste negative driver for tap av naturmangfold. I tillegg fører arealbruksendringer til store klimagassutslipp (ca. 2 mill. tonn CO2 per år, eller ca. 4 prosent av nasjonale utslipp). Ved å redusere årsakene til naturrisiko, vil vi redusere negative konsekvenser som naturrisiko har for samfunnet.

Sabima mener at å følge prinsippene om arealnøytralitet er en sentral, rasjonell, rettferdig og oversiktlig måte å redusere negativ påvirkning både på natur og klima og dermed natur- og klimarisiko. Se vedlegg 2 for nærmere beskrivelse av dette.

Arealnøytralitet har etter Sabimas definisjon samme meningsinnhold som beskrivelsen fra Klimautvalget 2050 av naturnøytralitet: *Å stanse tap av natur og restaurere like mye natur som bygges ned, inkludert at kvaliteten på naturen og økosystemene skal opprettholdes.*

Arealnøytralitet som verktøy for å redusere negativ påvirkning på og tap av natur

Arealnøytralitet, at all natur som bygges ned alltid skal kompenseres ved at forringet eller ødelagt natur av tilsvarende omfang og kvalitet restaureres, er en politisk og strategisk løsning for å stanse tapet av naturmangfold som også ble pekt på av Klimautvalget 2050:

Nedbygging av arealer med natur bør unngås. Som hovedregel bør all omdisponering av arealer for bruk til infrastruktur, bebyggelse, energi, næringsliv, og lignende skje gjennom transformasjon og fortetting av eksisterende bebygde areal. Dersom man ikke kan unngå nedbygging, må den begrenses så langt det er mulig, og legges til arealer med lite karbonlager. Siste utvei er å kompensere for nedbygging ved å restaurere et annet område» (Klimautvalget: 133).

Ved å arbeide med å bli arealnøytral kan Akershus fylkeskommune bidra til at Norge oppnår mål 1 i Naturavtalen om at alle arealer skal forvaltes på en måte som sikrer naturen, og at områder som har stor betydning for naturmangfold, ikke går tapt. Dette er et viktig prinsipp i Arealnøytralitet, som 80 kommuner i 2023, flere av dem i Akershus, oppgir at de styrer mot ([Naturkampen](#)).

- **Vi mener at arealnøytralitet må omtales på en grundigere måte i planstrategien, og at arealnøytralitet må være et overordnet mål for Regional plan for areal og mobilitet.**
- **Vi anbefaler at arealnøytralitet ikke bare skal vurderes som et prinsipp i kommunene i Akershus, slik det er foreslått i planstrategien, men også som et styringsmål for Akershus fylke som helhet.**

Sabima har i mange år jobbet med å definere arealnøytralitet og påvirke aktører til å bli arealnøytrale. Sabima har utviklet følgende prinsipper som må legges til grunn for å bli arealnøytral (se også figur 1).

Arealnøytralitet = mål om null netto tap av natur. For å nå dette målet, må disse tre prinsippene følges:

1. allerede nedbygd natur (grå areal) skal utnyttes før urørt natur bygges ned
2. den viktigste naturen skal unngås
3. naturen som bygges ned skal alltid kompenseres ved at tilsvarende naturverdi restaureres

Se vedlegg 1 for detaljer om prinsippene for arealnøytralitet.

- **Vi anbefaler at fylkeskommunen innarbeider prinsippene om arealnøytralitet i planstrategien, og andre planer og styringsdokumenter som omhandler natur, klima og arealplanlegging.**



Fig. 1. Oversikt over prinsippene for arealnøytralitet. (Kilde Sabima og PwC).

Naturregnskap som verktøy for å oppnå arealnøytralitet

Akershus fylkeskommune har gjort et forbilledlig arbeid med å utvikle arealregnskap og metoder for dette. Det er svært positivt at det i planstrategien signaliseres at både areal- og naturregnskap vil bli viktige verktøy for disponering av areal i Akershus. Sabima mener imidlertid at naturregnskap bør prioriteres, grunnet de viktige tilleggsdimensjonene i naturregnskap: økosystemtilstand, endringer i tilstand og naturgoder.

- **Sabima anbefaler at fylkeskommunen framover utvider det gode arbeidet med arealregnskap til også å bidra til å utvikle metoder og kunnskapsgrunnlag for naturregnskap på fylkes- og kommunenivå. Utvikling av areal- og naturregnskap på fylkes- og kommunenivå bør inngå som et eget delmål for miljø, naturmangfold og bærekraftig arealbruk i planstrategien.**

Grunnen til dette er at naturregnskapet er et nødvendig styringsverktøy for å nå målet om arealnøytralitet; null netto tap av natur og at den viktigste naturen i Norge aldri bygges ned. Det finnes ingen føringer i dag for å sette mål om null netto tap av natur, og det er ikke krav om å bruke naturregnskap/arealregnskap i utbyggingsprosjekter. Dette er en stor svakhet ved plan- og bygningsloven, der det i den lokale arealforvaltningen skal avveies mellom vekst og vern. Som vi har sett, har dette medført en galopperende nedbygging av natur.

For å oppnå arealnøytralitet, er det nødvendig for alle utbyggere å kunne benytte en omforent metodikk for naturregnskap helt fra starten av planleggingen av prosjektet for å holde oversikt og nå målet, og kunne planlegge eventuell økologisk kompensasjon.

I Grønn Bok som kom i forbindelse med statsbudsjettet for 2024 og Miljødirektoratets rapport om naturregnskap, kommer det fram at det kun legges opp til å utvikle et regionalt/nasjonalt naturregnskap innen 2026. Miljødirektoratet har først på lengre sikt en målsetning å utvikle detaljerte naturregnskap til bruk på kommunal og lokal skala.

Vi mener at Naturregnskap på prosjektnivå må fastsettes og integreres i KU-prosessen som krav fra myndighetene. Vi vil her vise til [NINA-rapport 2329 Naturregnskap på prosjektnivå](#). Der er det utviklet metodikk for naturregnskap på prosjektnivå, som tar utgangspunkt i NIN- standarden. De mener også at man med denne metodikken på sikt kan aggregere naturregnskap fra prosjektnivå opp til regionalt og nasjonalt nivå.

Vi er naturligvis klar over at det ligger utenfor fylkeskommunens mandat å endre de nasjonale rammene for arealpolitikken, men vi tror likevel at Akershus fylkeskommune, som en viktig og framoverlent aktør kan bidra til å skyve nasjonale myndigheters arbeid med areal- og naturregnskap i riktig retning. Vi håper at fylkeskommunen i sitt arbeid med å utvikle areal- og naturregnskap også vil fokusere på metodeutvikling av naturregnskap på kommune- og prosjektnivå, og gjerne se til arbeidet NINA har gjort på feltet, som vist til over. På den måten kan fylkeskommunen både bidra til å redusere naturtap i utbyggingsprosjekter i Akershus og akselerere nasjonale myndigheters arbeid med utvikling av naturregnskap.

Planvask som operasjonalisering av arealnøytralitet for å redusere naturtap

En viktig måte Akershus fylkeskommune kan jobbe med arealnøytralitet på, er gjennom å oppfordre kommunene til å gjennomføre planvask. Revisjon av planlagte utbyggingsområder til LNFR («planvask») spiller en nøkkelrolle for å snu naturtapet, da dette er områder som ennå ikke er bygget ned. [NINA-rapporten om planlagt utbyggingsareal](#) synliggjorde at det dreier det seg om betydelige områder. Vi mener at fylkeskommunen i det videre arbeidet med planstrategi og regionale planer bør vurdere hvordan dere kan være en pådriver for og veilede kommunene i gjennomføring av planvask.

Vi mener at all planlagt utbygging av alle arealformål i følgende naturområder skal tilbakeføres til LNFR: Naturmangfold som er beskrevet i [rundskriv T-2/16](#), all myr og våtmark, elvekanter, raviner, naturskog (skog som aldri har vært flatehogd),

inngrepsfrie naturområder (INON-områder), forvaltningsprioriterte naturtyper, villreinområder, fjæresoneområder, IBA- områder, ålegrasenger og tareskog.

Vedrørende regional planlegging og planbehov i perioden

Regional plan for areal og mobilitet for Oslo og Akershus vil bli en meget viktig plan som setter rammene for at Akershus, og fylkets kommuner, skal bidra til å oppfylle nasjonale mål om reduksjon i klimautslipp og tap av naturmangfold. Basert på argumentasjonen over, mener vi at arealnøytralitet må inngå som styringsmål i planen, og det må operasjonaliseres og stilles krav om hvilke verktøy som fylket selv og kommunene skal bruke til å nå målene, som bruk av natur/arealregnskap. Det er avgjørende at regional plan for areal og mobilitet har tydelig fokus på å bevare naturmangfoldet i Akershus, og at fylkeskommunen gjør nødvendige naturkartlegginger der kunnskapsgrunnlaget mangler eller er utdatert.

Slik det er vist i mange saker i media, særlig i NRK siste halvår, er det et stort problem at norske kommuner legger ut store [næringsareal i LNF-områder, som ikke nødvendigvis blir utnyttet](#), og [regional planlegging av næringsarealer som ikke tar hensyn til naturverdier og klima](#). Kommunene konkurrerer om å tiltrekke seg næringsvirksomhet, og et resultat er ofte en dårlig koordinert arealdisponering til næringsformål, som ikke tar hensyn til en regional vurdering av hvilken type næring som bør plasseres hvor. Det medfører unødvendig nedbygging av natur og klimautslipp. Vi mener fylkeskommunen bør ta en mer aktiv og strategisk rolle i regional planlegging av næringsarealer for å spare klima og natur.

Vi har følgende innspill til oversiktene over tema som skal behandles i forbindelse med utarbeidelsen av regionale planer:

- **Akershus fylkeskommune bør i Regional plan for areal og mobilitet for Oslo og Akershus og i tilhørende handlingsplaner sette mål om å bli arealnøytrale i forvaltning av egen eiendom og fylkeskommunale samferdselsanlegg.**
- **Sabima mener at arealnøytralitet, planvask og areal/naturregnskap bør inngå som tema som skal behandles i utarbeidelsen av Regional plan for areal og mobilitet for Oslo og Akershus.**
- **I Regional plan for kompetanse og verdiskapning bør det gjøres en vurdering av hvordan fylkeskommunen kan ta en mer aktiv rolling innen regional planlegging av næringsarealer for en bedre og mer overordnet koordinering av kommunenes planlegging av næringsutvikling og hvilke arealer som skal legges ut til næring i de ulike kommunene.**

Innspill til handlingsplaner som bør følge opp Akershus fylkeskommunes regionale planer

Høringsutkastet til planstrategien tar i kapitlet om planbehov i perioden ikke for seg hvilke handlingsplaner/temaplaner som skal utarbeides som oppfølging av de foreslåtte regionale planene. Vi vil likevel påpeke behovet for handlingsplaner for å nå målene i planstrategien.

Så vidt vi har forstått er det planlagt å utarbeide en Handlingsplan for klima og energi for Akershus. Det er bra! Vi mener det også må utarbeides en Handlingsplan for naturmangfold, da det er helt nødvendig at naturmangfold løftes på dagsorden på samme nivå som klima. Det er nødvendig for å få en systematisk og målrettet innsats for å ivareta Akershus sine unike naturverdier på en bedre måte, og kunne planlegge for en større satsing på naturrestaurering. Selv om temaene har en del overlapp, mener vi det er strategisk viktig med to ulike planer – siden det også er en del temaer som *ikke* er overlappende mellom natur og klima.

Fylkeskommunen har en sentral rolle som samfunnsutvikler mot kommunene. En egen handlingsplan for naturmangfold bør også adressere behovet for å få satt av mer ressurser til å kunne veilede kommunene, både administrasjon og politikere, i deres arbeid for å nå mål om å ivareta naturmangfold.

Vi mener at prinsippet om arealnøytralitet også bør være grunnleggende for disse handlingsplanene.

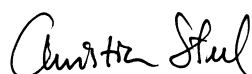
- **Det bør utarbeides handlingsplan for klima og energi og handlingsplan for naturmangfold for Akershus. Planene må konkretisere og vise praktisk oppfølging av fylkeskommunens arbeid med arealnøytralitet.**

Videre bør fylkeskommunen allerede nå sette av tid og ressurser til å gjøre kartlegginger som er nødvendige for at både fylkeskommunen og kommunene kan ta bedre beslutninger i sin arealplanlegging og naturforvaltning, og kunne jobbe med prinsippene om arealnøytralitet.

- **Vi foreslår at Akershus fylkeskommune som grunnlag for videre planarbeid og for å støtte kommunene i deres areal- og naturforvaltning utvider satsingen på kartlegging av følgende tema:**
 - Naturtyper
 - Restaurerbare areal
 - Grønn infrastruktur
 - Grå areal

Vi ønsker lykke til i arbeidet med planstrategien og regionale planer, og bidrar gjerne med faglige innspill og sparringer om temaene vi har løftet i dette høringsinnspillet.

Vennlig hilsen



Christian Steel
Generalsekretær

Vedlegg

Vedlegg 1: Hvordan jobbe med arealnøytralitet

Slik kan vi oppnå arealnøytralitet

Arealendringer er den største trusselen mot naturmangfold. Bærekraftig arealbruk som bærende prinsipp har ikke fungert til å stoppe tapet av naturmangfold, eller unngå nedbygging av natur som forsterker klimakrisen. Ved å bli arealnøytral bidrar bedriften til å nå mål 1 i Naturavtalen om at alle arealer skal forvaltes på en måte som sikrer naturen, og at områder som har stor betydning for naturmangfold, ikke går tapt.

1. Vi har mål om null netto tap av naturmangfold

Dette innebærer at vi totalt sett ikke skal miste naturmangfold når vi gjennomfører utbyggingsprosjekter. Dette gjelder utbygging og drift av våre anlegg i Norge. Vi skal bruke naturregnskap helt fra starten av planleggingen av prosjektet for å holde oversikt og nå målet. For å oppnå null netto tap av natur, skal vi gjennomføre de tre neste punktene.

2. Vi skal utnytte allerede nedbygd natur (grå arealer) før natur bygges ned

Når vi trenger arealer til vår virksomhet, skal vi først identifisere grå arealer vi kan bygge ut. For å finne grå arealer må vi undersøke kart, flyfoto og få hjelp fra kommunen og andre aktører. På den måten følger vi nasjonale forventninger om å fortette, gjenbruke og transformere arealer, sparer natur og dyrka mark og sparer samfunnets ressurser ved å bruke eksisterende infrastruktur.

Eksempler på grå arealer: industriområder, gamle skytefelt, forurensede områder, deponier, grustak og dagbrudd, parkeringsplasser, veier og andre samferdselsanlegg. Nedlagte steinbrudd eller søppeldeponier. Boliger/industribygg/offentlige bygg som står tomme/ikke lenger har aktivitet. Bygg med potensial for økt utnyttelse i høyden. Arealer med dårlig utnyttelsesgrad, f.eks. enetasjes bygg i sentrumsområder.

3. Vi skal unngå den viktigste naturen

Hvis det ikke er mulig å finne grå arealer til utbygging, skal vi unngå den viktigste naturen. Det betyr at vi ikke skal lage utbyggingsplaner i eller bygge ned områder som er særlig viktige for arter, naturtyper, karbonlagring og andre økosystemtjenester. Vi skal innhente faglig tilfredsstillende kartlegginger av naturmangfold der eksisterende kunnskapsgrunnlag er for dårlig.

Dette innebærer at vi som et minimum ikke skal bygge ned naturmangfold som er beskrevet i rundskriv T-2/16: Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis. Dette er definerte kategorier av verneområder, naturtyper, arter og funksjonsområder, sammenhengende naturområder med urørt preg og geologisk mangfold.

Videre vil vi/bedriften unngå:

All myr og våtmark, elvekanter, raviner, naturskog (skog som aldri har vært flatehogd), inngrepsfrie naturområder (INON-områder), naturtypelokaliteter med B- verdi, forvaltningsprioriterte naturtyper, villreinområder, strandsone innenfor 100-metersbeltet, ålegrasenger og tareskog.

4. Vi skal alltid kompensere natur som bygges ned ved at tilsvarende naturverdi restaureres

Hvis vi har unngått den viktigste naturen, men ikke kan unngå å bygge ned annen natur, skal vi gå i null i naturregnskapet ved å kompensere all natur som bygges ned. Gjennom økologisk kompensasjon skal vi bekoste restaurering av forringet eller ødelagt natur av tilsvarende omfang og kvalitet i nærheten av prosjektet. Omfang og type natur som skal restaureres skal avklares av fagfolk og beskrives i prosjektets naturregnskap, som skal vise balanse mellom naturtap og restaurering. Den økologiske kompensasjonen skal etableres samtidig med utbyggingen og samordnes med planprosessen.

Vedlegg 2: Arealnøytralitet som del av naturrisikotenkningen

I figur 1 under illustrerer vi hvordan arealendringer påvirker selskapers (og sektors) naturrisiko, slik det er beskrevet av Naturrisikoutvalget: Arealbruksendringer er en nøkkelfaktor bak fysisk naturrisiko som rammer norske næringer og sektorer. Utvalget viser også til at den økende oppmerksomheten om arealer og arealbruk i samfunnet kan gi strammere rammevilkår for tilgang på areal til næringsvirksomhet. Dette kan igjen gi overgangsrisiko for næringer og sektorer med stor avhengighet av å bruke eller høste i arealer, eller med stor påvirkning på arealer.

I figur 2 viser vi hvordan arbeid med å oppnå arealnøytralitet vil bidra til å redusere både fysisk naturrisiko og overgangsrisiko:

- Arealendringer fører til fysisk naturrisiko som følge av aktørenes egen påvirkning på natur og andre aktørers påvirkning.
- Arealnøytralitet gir mindre fysisk naturrisiko fordi det reduserer naturtapet.
- Arealnøytralitet gir også mindre overgangsrisiko fordi bedrifter og sektorer som er arealnøytrale vil ligge i forkant av de krav og føringer som vil komme fra myndighetene.

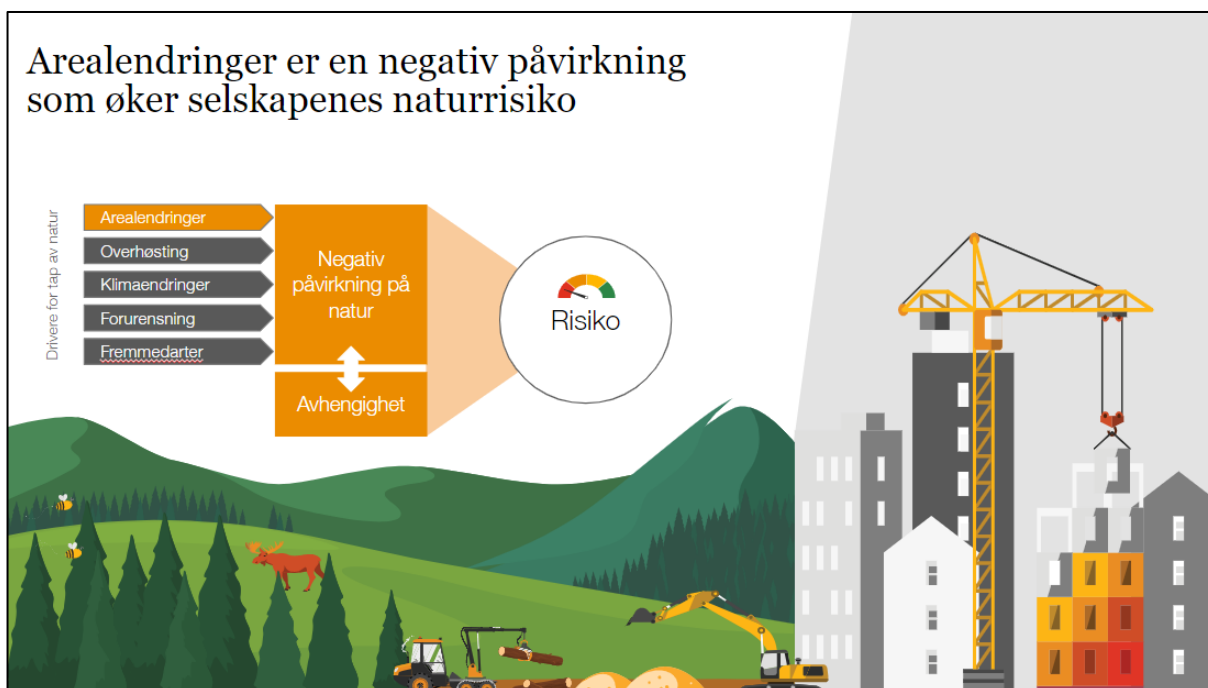


Fig. 1. Hvordan arealendringer er en av de viktigste driverne for naturrisiko. (Kilde PwC)

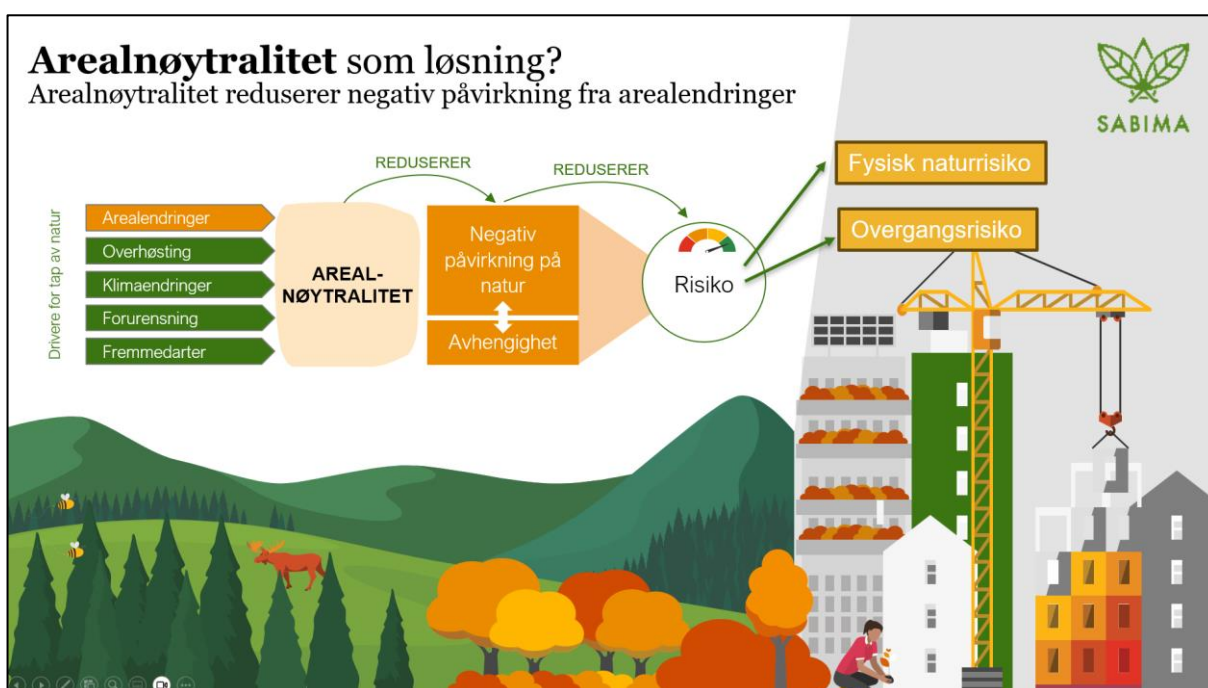


Fig. 2. Hvordan arealnøytralitet kan redusere negativ påvirkning på og avhengighet av natur og dermed fysisk naturrisiko og overgangsrisiko. (Kilde Sabima og PwC).