



Innst. 220 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:37 S (2009–2010)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Gundersen, Anders B. Werp, Frank Bakke Jensen, Svein Harberg, Lars Myraune og Torbjørn Røe Isaksen om inngrepsfrie naturområder

Til Stortinget

Sammendrag

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

«Stortinget ber regjeringen fremme en sak for Stortinget, som både drøfter og fremmer forslag til konklusjoner, knyttet til blant annet hvordan inngrepsfrie naturområder – INON – bør defineres i Norge basert på norsk natur og kulturhistorie, hvilke tekniske tiltak som skal definere INON, hvilke kategorier INON bør ha, hvilken vekt INON med eventuelle kategorier skal ha i forhold til andre samfunns-hensyn og på hvilken måte forvaltningen skal tillegge INON relevans og vekt ved avgjørelse av enkeltsaker.»

Komiteens merknader

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Per Rune Henriksen, Marianne Marthinsen, Torstein Rudihaugen, Tor-Arne Strøm og Eirin Kristin Sund, frå Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, frå Senterpartiet, leiaren Erling Sande, og frå Kristeleg Folkeparti, Line Henriette Hjemdal, viser til at INON (inngrepsfrie naturområde i

Noreg) gir ein statusoversikt og ein oversikt over utviklinga av inngrepsfrie naturområde.

Komiteen meiner at det er viktig å ta omsyn til dei ulike miljøverdiane som t.d. område for naturmangfald, friluftsområde m.m., når utbyggingsplanar blir vurdert. Dette er eit omsyn som må balanserast i høve til andre omsyn – som t.d. skogsvegar som er naudsynt for eit aktivt skogbruk eller omsyn til anna næringsverksemd.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristeleg Folkeparti, meiner det er bra at det no er eit samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet for å utgreie og vurdere korleis ein best kan balansere desse ulike omsyna.

Fleirtalet viser til at det i brev frå miljøvernministeren datert 15. mars 2010, som er lagt ved, mellom anna står:

«Jeg vil på egnet måte komme tilbake til Stortinget med en sak om inngrepsfrie naturområder.»

Eit anna fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ser derfor fram til at ein snart får ei sak om inngrepsfrie naturområde, og foreslår at Dokument 8:37 S blir lagt ved protokollen.

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet, Oskar Jarle Grimstad, Henning Skumsvoll og Ketil Solvik-Olsen, medlemene frå Høgre, Nikolai Astrup, Bjørn Lødemel og Siri A. Meling, og medlemen frå Kristeleg Folkeparti, meiner at spørsmål om privat eigedomsrett

og lokalt sjølvstyre er svært viktige prinsipp i norsk politikk, og som har stor viktighet for dei som blir råka. Spørsmålet rundt begrepet «inngrepsfrie naturområde» (INON) reiser viktige problemstillingar i denne debatten. Det bør difor få ei brei handsaming i Stortinget.

Desse medlemene har merka seg at mange kommunar opplever innvendingar mot arealplanar utelukkande med henvising til at området er INON. Desse medlemene reiser spørsmål ved om dette er rettsleg haldbart.

Desse medlemene viser til brev frå statsråd Erik Solheim, datert 15. mars 2020. Statsråden viser her til ei rekkje politiske dokument frå ulike regjeringsar, som viser til begrepet inngrepsfrie naturområde og omtalar verdien av desse. Felles for mykje av omtalen av «inngrepsfrie naturområde» er ikkje som eit mål i seg sjølv, men som ein indikator. INON har etter desse medlemene si mening ikkje vore politisk handsama som eit politisk mål i seg sjølv. Brevet frå statsråden visar at «inngrepsfrie naturområde» likevel har spela ei stor rolle i mange lokale arealsaker.

Desse medlemene meiner at det er viktig å ta vare på verdiar knytt til dei inngrepsfrie områda. Desse medlemene peikar imidlertid på at begrepet «inngrepsfrie naturområde» inneheld upresise definisjonar og er ufullstendig. Desse medlemene peikar mellom anna på at med den definisjonen «inngrepsfrie naturområde» har, så vil ein liten skogsbilveg redusere inngrepsfrie naturområde, medan eit hyttefelt ikkje gjer det.

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet og Høgre peikar på at i sum utgjer alle inngrepsfrie område om lag 45 prosent av landarealet i Noreg, eller det dobbelte av produktivt skogareal.

For å bevare alle inngrepsfrie område som inngrepsfrie, må ein også sørgje for å unngå inngrep i eit belte med ein kilometers bredde rundt dei inngrepsfrie områda. Det er konsekvensen av definisjonen av inngrepsfrie områder. Til saman berører dei inngrepsfrie områda derfor 70 prosent av Noreg sitt landareal. Det å ta vare på inngrepsfrie naturområder handlar derfor om mykje meir enn å ta vare på siste rest av urørt natur.

Desse medlemene viser til ein sak i Nationen 21. november 2009, der ein veg vest for Femunden blir vurdert til å ha bygd ned natur på austsida. Etter det som blir opplyst, ser ein nesten ikkje vegen frå fjellet eller frå sjøen, og den gav det veglause folket på Femundshytta bilveg i 1999. Den 10 kilometer lange vegen er rundt 5 meter brei frå grøft til grøft, og byggjer dermed ned 0,05 kvadratmeter natur, men den er registrert å ha medført at 72 kvadratkilometer,

eller 1 440 gongar så mykje natur, er «bortfald». Vegen skal etter dette vere det femte største naturinngrepet i nyare tid. I 1822 var området rundt Femundshytta snaut og nedrøymt. På 100 år hadde smeltehytta og dei 200 menneska som dreiv den, brent opp all skogen i området for å utvinne kopar. Men på inngrepsfrie naturområde sitt kart (INON) er området rundt Femundshytta «villmarksprega» i år 1900. Desse medlemene meiner at denne saken er ein god illustrasjon på behovet for at «inngrepsfrie naturområde» blir gjenstand for debatt i folkevalgte organ.

Desse medlemene meiner at den upresise definisjonen av «inngrepsfrie naturområde» ikkje er eit så stort problem dersom «inngrepsfrie naturområde» berre skal brukast som en indikator. Dersom «inngrepsfrie naturområde» skal brukast som eit kriterium som skal tilleggast avgjerande vekt ved forvaltningsavgjerder, blir dette annleis. For mange bygder har «inngrepsfrie naturområde» på mange måtar utvikla seg til ein effektiv flaksehals i høve til arealplanlegginga og den lokale utviklinga.

Desse medlemene har merka seg at leiaren for Senterpartiet, Liv Signe Navarsete, 1. desember 2009 inviterte til debatt om Oslo-dominansen i Noreg. Ho lanserte ein MOTMAKT-kampanje, og meinte at nettopp MOTMAKT-begrepet er eit eigna perspektiv for ein debatt om desse spørsmåla i Stortinget. Desse medlemene har vidare merka seg at Arbeidarpartiets Torstein Rudihagen, som er saksordførar for denne innstillinga, i Nationen 23. mars meinte at vi burde få ei brei saksutreiing av heile komplekset rundt «inngrepsfrie naturområder». Desse medlemene er einige med Rudihagen i dette, og ser fram til ei slik saksutreiing.

Desse medlemene meiner på denne bakgrunn at det er behov for ein heilskapleg gjennomgang av begrepet «inngrepsfrie naturområde».

Desse medlemene meiner at ein slik gjennomgang må resultere i at begrepet «inngrepsfrie naturområde» vert avvikla som kriterium i arealforvaltninga, herunder grunnlag for innsigingar mot kommunale arealplanar, og eventuelt berre vert nytta som ein statistisk indikator ved gjennomgang av miljøtilstanden.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til Kristelig Folkepartis politiske program for perioden 2009–2013, hvor det står at Kristelig Folkeparti vil klargjøre begrepsbruken omkring inngrepsfrie naturområder, INON. Dette medlem mener det er behov for en gjennomgang av definisjon og status for begrepet inngrepsfrie naturområder, og støtter Høyres forslag. Dette medlem vil samtidig understreke at Kristelig Folkeparti ikke ønsker noen generell utvanning av INON-begrepet.

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet, Høgre og Kristeleg Folkeparti tek opp forslaget i Dokument 8:37 S (2009–2010).

Forslag fra mindretall

Forslag frå Framstegspartiet, Høgre og Kristeleg Folkeparti:

Stortinget ber regjeringen fremme en sak for Stortinget, som både drøfter og fremmer forslag til konklusjoner, knyttet til blant annet hvordan inngrepsfrie naturområder – INON – bør defineres i Norge basert på norsk natur og kulturhistorie, hvilke tekniske tiltak som skal definere INON, hvilke kategorier INON bør ha, hvilken vekt INON med eventuelle kategorier skal ha i forhold til andre samfunns-

hensyn og på hvilken måte forvaltningen skal tillegge INON relevans og vekt ved avgjørelse av enkeltsaker.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:37 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Gundersen, Anders B. Werp, Frank Bakke Jensen, Svein Harberg, Lars Myraune og Torbjørn Røe Isaksen om inngrepsfrie naturområder – vedlegges protokollen.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 29. april 2010

Erling Sande

leder

Torsten Rudihagen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Miljøverndepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 15. mars 2020

Vedrørende Representantforslag 37 S (2009-2010)

Jeg viser til oversendelse fra Energi- og miljøkomiteen av 18. desember 2009 vedrørende Representantforslag 37 S (2009-2010) om inngrepsfrie naturområder.

Inngrepsfrie naturområder representerer verdier som må tas med i betraktningen når det planlegges utbygging og andre inngrep i nye områder. Det er vanskelig å reversere tyngre tekniske inngrep, og tap av inngrepsfri natur er permanent i de fleste tilfellene. Jeg viser nedenfor til en rekke politiske dokumenter som understøtter verdien av inngrepsfrie naturområder, og som er lagt fram av ulike regjeringer.

Aktuelle lovverk som benyttes i behandlingen av ulike typer utbyggingssaker hjemler på ulik måte at det tas hensyn til ulike typer miljøverdier, eksempelvis viktige områder for naturmangfold, viktige friluftslivsområder og inngrepsfrie naturområder. De mest aktuelle er bl.a. plan- og bygningsloven, skogbruksloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Det er således bl.a. disse ulike lovene med tilhørende forskrifter som gir det juridiske grunnlaget for hvordan ulike miljøverdier og andre hensyn håndteres og balanseres i den konkrete saksbehandlingen i enkeltsaker. Det innebærer at ivaretagelse av inngrepsfri natur er et hensyn som kan være en selvstendig grunn for å nekte inngrep.

De konkrete miljøkvalitetene skal generelt dokumenteres og vurderes som ledd i saksbehandlingen, slik at man har et godt beslutningsgrunnlag i den enkelte utbyggingssak. Det vises også til reglene i naturmangfoldloven Kap. II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, som kommer til anvendelse for alle tiltak som berører natur.

Jeg mener følgelig det er et juridisk grunnlag i lovverket for muligheten til å ta vare på inngrepsfrie naturområder.

Behovet for å bevare gjenværende inngrepsfrie naturområder er uttrykt i en rekke stortingsmeldinger. Jeg vil her gjerne vise til konkrete eksempler på dette.

- I St. meld nr 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* legges det stor vekt på at den enkelte sektor og kommune så langt som mulig må unngå ytterligere inngrep store sammenhengende naturområder som er tilnærmet uberørt av tekniske inngrep. Tilsvarende framgår av St.

meld nr 58 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* at man vil arbeide for å sikre større sammenhengende urørte naturområder.

- St.meld. nr. 17 (1998-99) *Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren* tar opp konflikter mellom skogsveibygging og miljøinteresser, blant annet forholdet til inngrepsfrie områder og villmarkspregede områder. Man peker på at store sammenhengende skogområder uten særlig grad av tekniske inngrep i første rekke er en ressurs som uforstyrret natur i seg selv. Her vektlegges blant annet at de villmarksopplevelsene man kan få ved å besøke slike områder er det vanskelig å finne ellers i Europa, og Norge har derfor et særlig ansvar for å ta vare på de resterende områdene av slik karakter.
- I St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv* er temaet inngrepsfrie naturområder viet bred omtale. Den største utfordringen er å opprettholde et størst mulig omfang av inngrepsfrie areal. Det pekes på at Plan- og bygningsloven og særlovene er de viktigste virkemidlene for å regulere bruken av areal slik at det så langt som mulig blir tatt hensyn til slik natur. Meldingen foreslo flere konkrete tiltak for å styrke grunnlaget for å ta vare på gjenværende inngrepsfrie naturområder, blant annet å utarbeide rikspolitiske retningslinjer for store sammenhengende naturområder og å se nærmere på plan- og bygningsloven for å styrke hensynet til friluftslivsinnteressene. Videre ble det blant annet foreslått å si nei til nye store vannkraftprosjekt som griper inn i urørt natur, og å sikre at vindkraftutbygging og master for mobil telekommunikasjon så langt som mulig ikke medfører reduksjon av inngrepsfrie områder.
- Også St.meld. nr. 8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* og St.meld. nr. 24 (2000-2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* omtaler utfordringen med tap av inngrepsfrie naturområder. I sistnevnte melding understrekes at for å bevare mest mulig av gjenværende inngrepsfrie områder må den enkelte sektor og kommune så langt som mulig unngå ytterligere inngrep i slike områder.
- St.meld. nr. 42 (2000-2001) *Biologisk mangfold* omtaler at gjenværende skogområder uten tekniske inngrep har stor opplevelsesverdi og verdi i friluftslivssammenheng, men kan også være vik-

tige for biologisk mangfold. Både økonomisk og annen virkemiddelbruk bør sikre at miljøkvalitetene på slike arealer opprettholdes.

- I St.meld. nr. 25 (2002-2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* vises det blant annet til at i forbindelse med jordbruksoppjøret for 2001 ble det avklart at det ikke skal gis statstilskudd til skogsveier som fører til reduksjon av gjenværende villmarkspregede områder.
- St.meld. nr. 21 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* fastslår at "INON skal fortsatt være et viktig verktøy for å sikre inngrepsfrie områder som er av betydning for blant annet friluftsliv og biologisk mangfold."
- I St.meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* foreslås å endre regelverket for bygging av skogsveger slik at hensynet til inngrepsfrie naturområder blir ivare tatt i tråd med Soria Moria-erklæringen. Det henvises til at Soria Moria erklæringen fokuserer på at stadig færre områder er uberørt av tekniske inngrep, og at vi må gi sterkere beskyttelse til slike områder.
- Forøvrig vises til at i budsjettproposisjonen for Miljøverndepartementet har det i flere år vært et eget arbeidsmål å sikre at gjenværende naturområder med urørt preg blir tatt vare på.

Eksemplene er ikke en uttømmende opplisting, men viser at det er en bred politisk forankring bak målsettingen om å sikre gjenværende inngrepsfrie naturområder i størst mulig grad.

Inngrepsfrie naturområder (INON) ble etablert som en indikator på utviklingen over tid for arealbruken og status for natur uten tyngre tekniske inngrep i Norge. Direktoratet for naturforvaltning startet arbeidet med å kartlegge inngrepsfrie naturområder i 1994, og kartleggingen gir en oversikt over status og utvikling av inngrepsfrie områder fra 1988 og frem til 2008. Som indikator er det utviklingen over tid som er viktig. Inngrepsfrie naturområder (INON) er definert som områder som ligger en kilometer eller mer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep. Inngrepsfrie naturområder er inndelt i soner basert på avstand til nærmeste inngrep:

- Inngrepsfri sone 2: Områder 1-3 kilometer fra tyngre tekniske inngrep.
- Inngrepsfri sone 1: Områder 3-5 kilometer fra tyngre tekniske inngrep.
- Villmarkspregede områder: Områder mer enn 5 kilometer fra tyngre tekniske inngrep.

Tiltak og anlegg som defineres som tyngre tekniske inngrep omfatter blant annet offentlige veier og jernbanelinjer, traktor-, landbruks-, anleggs- og

seterveier, kraftlinjer, massive tårn og vindturbiner, større steintipper, steinbrudd og massetak, større skitrekke, hoppbakker og alpinbakker, reguleringsmagasiner og regulerte elver og bekker, samt kanaler, forbygninger, flomverk og rørgater i dagen.

Hensyn til inngrepsfri natur inngår blant annet i saksbehandlingen for små vannkraftverk, vindkraftverk og andre typer utbygginger. Det legges særlig vekt på å bevare:

- Villmarkspregede områder.
- Sammenhengende inngrepsfrie områder fra fjord/lavland til fjell.
- Inngrepsfrie områder i kommuner og regioner (uavhengig av sone) med lite resterende inngrepsfri natur.
- Inngrepsfrie områder i kombinasjon med andre viktige miljøkvaliteter, for eksempel knyttet til biologisk mangfold og friluftsliv.

Det er flere eksempler på hvordan hensynet til inngrepsfrie naturområder er brukt i forvaltningen. I "Retningslinjer for små vannkraftverk" (Olje- og energidepartementet 2007) og "Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg" (Miljøvern-departementet/Olje- og energidepartementet 2007) er forholdet til inngrepsfrie naturområder (INON) i saksbehandlingen for henholdsvis små vannkraftverk og vindkraftanlegg beskrevet.

Det er ikke nødvendigvis slik at et planlagt tiltak som vil redusere inngrepsfrie naturområder innebærer at tiltaket nektes. I "Retningslinjer for små vannkraftverk" (Olje- og energidepartementet 2007) framgår eksempelvis at reduksjon av INON vil være en indikasjon på konflikt, men at det vil være viktig å vurdere graden av konflikt for hvert enkelt tilfelle.

Også i forbindelse med planlegging av større vannkraftutbygginger og kraftlinjer som kan medføre tap av areal med inngrepsfri natur inngår dette forholdet i vurderingene av miljøkonsekvenser.

I henhold til gjeldende lovverk skal behovet for skogsveier eller andre løsninger for å drive skogbruk veies opp mot hensynet til inngrepsfrie naturområder, jf ovenfor. I "Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket" framgår at det ikke skal gis tilskudd til bygging av permanente veier som fører til reduksjon av "villmarkspregede områder", dvs. områder som ligger 5 km eller mer i horisontal avstand fra eksisterende tekniske inngrep. I Levende Skog standardens kravpunkt om skogsveger framgår blant annet følgende: "I større sammenhengende skogarealer som har spesielle verdier for miljøvern og friluftsliv i kraft av lite omfang av tekniske inngrep, skal nye veganlegg søkes unngått".

Når det gjelder skogsveibygging pågår et samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Landbruks-

og matdepartementet om forholdet mellom skogsveibygging og ivaretagelse av inngrepsfrie naturområder. De to departementene har bedt Direktoratet for naturforvaltning og Statens landbruksforvaltning innen 1.4.2010 vurdere hvordan skogbrukets behov for veibygging og behovet for ivaretagelse av inngrepsfrie naturområder skal kunne balanseres slik at begge hensyn ivaretas best mulig, deriblant vurdere endringer i regelverket for skogsveibygging samt hvordan databasen over inngrepsfrie naturområder bør brukes i saksbehandling knyttet til skogsveier. Direktoratene er også bedt om i samarbeid å forbedre datakvaliteten for skogsveier i denne databasen.

I oppdragsbrevet til Direktoratet for naturforvaltning og Statens landbruksforvaltning er det også vist

til at næringsorganisasjoner i skogbruket og miljøorganisasjoner har et engasjement på området, og direktoratene er derfor bedt om å sørge for at disse får gitt innspill til arbeidet.

Dette samarbeidet mellom de to departementene er omtalt i St.meld. nr. 39 (2008-2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*. Meldingen ble behandlet av Stortinget i desember 2009.

Stortinget har, som jeg har vist til her, med jevne mellomrom fått presentert status for inngrepsfrie naturområder i Norge, både gjennom stortingsmeldinger og i de årlige budsjettforslag. Jeg vil på en egnet måte komme tilbake til Stortinget med en sak om inngrepsfrie naturområder.

