



**DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT**

Statsråden

Energi og miljøkomiteen Stortinget
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

23/1027-

29. mars 2023

Representantforslag 159 S om tiltak for å ta vare på mer natur i kommunene

Jeg viser til brev fra energi- og miljøkomiteen datert 14. mars 2023 om stortingsrepresentantene Ola Elvestuen, Alfred Jens Bjørlo og Guri Melby sitt representantforslag 159 S (2022-2023) om å ta vare på mer natur i kommunene.

Jeg deler forslagstillernes bekymring for naturen, og jeg er enig i at kommunene har en sentral rolle i å nå de nasjonale miljømålene gjennom sin arealforvaltning. Tiltak som kan bidra til en bedre og mer bærekraftig arealforvaltning er viktig. God arealbruk er svært viktig for at vi skal nå Norges klima- og miljømål. Regjeringen jobber med flere tiltak som skal bidra til bedre bruk av areal og bedre situasjon for naturen. Her vil jeg trekke frem 1. arbeidet med å utvikle et naturregnskap, som vil gi oss bedre kunnskap om hvilken og hvor mye natur vi har, hvilken tilstand den er i, og verdien av økosystemtjenestene for økonomi og samfunn. Det vil gi oss mulighet til å følge utviklingen langt mer systematisk enn vi gjør i dag, 2. naturrisikoutvalget som regjeringen har nedsatt og som skal belyse den gjensidige sammenhengen mellom naturgrunnlag og økonomien, og 3. arbeidet med en meny av tiltak for å opprettholde eller bedre tilstanden i naturen. Jeg nevner også Kommunal- og distriktsdepartementets veiledning om bruk av arealregnskap i planprosesser (se nærmere om dette nedenfor). Videre arbeider Miljødirektoratet med å utvikle bedre veiledning og metodikk for konsekvensutredninger, og det jobbes med videre utvikling av det økologiske grunnkartet. Vi fremskaffer årlig ny kartfestet kunnskap om natur gjennom nasjonal naturtypekartlegging i pressområder, slik at dette kan tas hensyn til i arealplanlegging i kommunene.

Jeg er glad det ble enighet om en ny naturavtale på toppmøtet i Montreal før jul. Regjeringen er nå i gang med å lage en stortingsmelding med handlingsplan for oppfølging av

naturavtalen. Her vil vi blant annet gjøre en helhetlig vurdering av hvordan man kan styrke arbeidet mot en mer bærekraftig arealbruk.

Om innføring av en arealavgift for naturinngrep.

En naturavgift har vært drøftet i en rekke sammenhenger, blant annet av økosystemtjenesteutvalget i 2013, grønn skattekommisjon i 2015 og skatteutvalget i 2022, men da på et overordnet nivå. Skatteutvalget anbefalte i NOU 2022:20 at det i første omgang arbeides videre med utredning av en klimaavgift på utslipp fra omdisponering av areal med sikte på innføring. Erfaringer fra innføring av en slik avgift vil så danne grunnlag for å utvide avgiften til også å inkludere andre negative eksterne effekter ved omdisponering av areal, som for eksempel tap av biologisk mangfold.

Økonomisk aktivitet som innebærer forringelse av naturens evne til å produsere økosystemtjenester, bør i utgangspunktet stå overfor en pris som reflekterer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved naturinngrepet. Det er vanskelig å verdsette kostnadene ved ulike naturinngrep. I tillegg er det en rekke praktiske problemer som må løses, før det kan innføres en avgift på naturinngrep. Jeg mener derfor at vi ikke bør innføre en slik avgift nå.

For å kunne innføre en avgift på naturinngrep må det blant annet etableres et tydelig avgrenset avgiftsgrunnlag, dvs. at det må fastsettes hva som omfattes av avgiftsplikten. En avgift der avgiftsplikten knyttes til f.eks. arealets størrelse vil gi en lite treffsikker prising av de negative eksterne effektene som utbyggingen medfører. En mer treffsikker arealavgift på naturinngrep vil også reflektere at negative eksterne effekter avhenger av hvilken type natur som bygges ned, og hvordan deler av naturen ev. ivaretas i selve utbyggingen. En slik innretning av avgiften vil kreve et omfattende datagrunnlag, og vil være administrativt kostbart å håndtere.

Videre må det også fastsettes når avgiftsplikten skal inntre. For eksempel kan byggeprosesser ta flere år, og omfanget av det planlagte naturinngrepet i prosjektfasen kan avvike betydelig fra sluttresultatet. Det er derfor krevende å avklare hva som er det riktige tidspunktet for å vurdere omfanget av inngrepet og dermed avgiftsplikten. Dersom avgiften kreves inn ved ferdigstilling, vil den ikke fange opp prosjekter som av ulike grunner avsluttes før dette, selv om naturinngrepet er gjennomført.

Det er også krevende å fastsette hvem som skal være avgiftssubjektet. Flere aktører er involvert i utbyggingsprosjekter og andre naturinngrep. For at avgiften skal være håndterlig for myndighetene og næringslivet, bør ikke antall avgiftssubjekter være for stort.

Om innføring av en statlig natur- og miljøklagenemnd

Kontrollen med forvaltningens beslutning skjer på ulike måter. Enkeltpersoner og organisasjoner kan påklage forvaltningsvedtak som har betydning for natur og miljø på vanlig måte til nærmeste overordnede forvaltningsorgan, i tråd med de alminnelige reglene om klage på forvaltningsvedtak. I tillegg kan forvaltningsorganet og det overordnede

forvaltningsorganet på visse vilkår omgjøre et vedtak uten at det er påklaget. Forvaltningsvedtak kan også prøves for domstolene. I tillegg til det alminnelige systemet for forvaltningsklager og domstolsprøving kan kontroll med forvaltningen i saker om natur og miljø skje gjennom Sivilombudet eller Riksrevisjonen.

Norsk natur og miljø er beskyttet av en rekke lover som regulerer aktivitet som kan påvirke miljøet. Grunnloven § 112 oppstiller krav om at miljøhensyn integreres i beslutningsprosesser og verner naturen for både nåværende og kommende generasjoner. Bestemmelsen gir borgerne rett til kunnskap og informasjon om miljøet og virkningene av inngrep i naturen. Naturmangfoldloven slår fast at prinsippene om bærekraftig bruk i §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Det betyr at beslutningstaker skal ha kunnskap om og vurdere virkninger for naturen i alle beslutninger som har konsekvens for naturen. Forurensningsloven verner det ytre miljø mot forurensning og skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, og reglene om konsekvensutredning bidrar til at virkningene for miljøet utredes for visse planer og tiltak. Norge har gjennomført Århuskonvensjonens bestemmelser om klage og domstolsprøving gjennom det alminnelige systemet for forvaltningsklager og domstolsprøving. Dette fremgår av Norges rapportering om implementering av Århuskonvensjonen senest i rapport fra februar 2021. Videre har allmennheten etter miljøinformasjonsloven rett til tilgang på miljøinformasjon og deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet. Formålet er å gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet og påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål.

På flere områder er det i særlovgivningen opprettet egne klagenemnder. Det kan ligge flere grunner bak dette, for eksempel et ønske om å styrke fagkompetansen som et overordnet forvaltningsorgan ikke vil ha eller sikre større uavhengighet for klageinstansen. Normalordningen i statsforvaltningen er imidlertid en to-instansbehandling der nærmeste overordnede forvaltningsorgan er klageinstans. Forvaltningslovutvalget viser i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen av offentlig forvaltning* til at dette fortsatt bør være normalordningen.

Det er viktig med kontroll for å sikre at forvaltningen utfører sine oppgaver. Som jeg har vist ovenfor, har Norge et velutviklet system for å sikre kontroll av forvaltningen. Jeg mener de eksisterende kontrollmekanismene for forvaltningsvedtak som har betydning for natur og miljø ivaretas gjennom forvaltningens klagesaksbehandling, kontrollorganene Sivilombudet og Riksrevisjonen og mulighet for domstolsprøving. Jeg viser også til at Stortinget i mai 2022 behandlet et lignende representantforslag om å utrede en egen miljøklagenemnd, med sikte på å opprette et domstolslignende organ som skal prøve forvaltningsvedtak for har konsekvenser for natur, miljø og klima. Forslaget ble ikke vedtatt.

Om statlig belønningsordning

Jeg er opptatt av at kommunene bruker sin kommunale selvråderett til å ta gode valg for sine arealer, og å ivareta nasjonale miljømål. Mange norske kommuner jobber bra med både arealnøytralitet og arealregnskap. Det er positivt. Økt bevissthet omkring arealbruk er helt nødvendig for å nå både natur- og klimamålene våre. Som jeg har pekt på over blir det

jobbet med kartlegging av natur og utvikling av areal- og naturregnskap og andre verktøy som vil være til hjelp for kommuner som jobber med en naturnøytral utvikling. Jeg ser det ikke som nødvendig eller aktuelt å innføre en belønningsordning for arealnøytral utvikling nå.

Om lokalt vern av naturområder

Jeg er litt usikker på hva representantene mener med «mer lokalt vern av naturområder ved å støtte etablering av markagrenser med forskrifter der kommuner går inn for dette». Jeg legger til grunn at forslaget særlig gjelder naturområder ved byer og tettsteder, siden det her snakkes om «markagrenser». Siden kommunene i dag står fritt til å vedta egne grenser for naturområder de ønsker å bevare ved å avsette områder i både kommuneplaner og reguleringsplaner til natur- og friområder, med egne bestemmelser som sikrer bruken av området, antar jeg at poenget må være å legge til rette for å sette av områder på en slik måte at kommunene ikke selv kan reversere dem gjennom kommunale planvedtak. Jeg legger derfor til grunn at forslaget skal forstås som en anmodning om å vedta en ny lov eller lovhjemmel som åpner for nasjonalt fastsatte grenser for slike områder, for eksempel slik markaloven gjør dette for Oslomarka, eller slik verneforskrifter gjør det for verneområder etter naturmangfoldloven.

Jeg mener det er helt nødvendig å sørge for at nærområdene rundt byer og tettsteder ikke bygges ned og forsvinner. Dette gjelder både de større utmarksområdene og de små, grønne lungene. Som representantene påpeker, ligger svært mange av virkemidlene for å ta vare på mer natur hos kommunene. Kommunene forvalter plan- og bygningsloven lokalt og er førstelinja når det gjelder å sørge for god planlegging av bruk av arealer. Gjennom arealverktøyene og arealpolitikken har kommunene hovedansvaret for å ivareta naturområdene. Slik må det også være, dersom vi skal ha et fungerende lokaldemokrati.

Det aller viktigste vi kan gjøre for å få en enda bedre og mer bærekraftig arealplanlegging som i større grad ivaretar hensyn til naturmangfold, er derfor å sørge for at kommunene både har kunnskap, evne og vilje til å ta dette ansvaret. Vi må gjøre kommunene i stand til å ta informerte og gode valg i sin kommunale planlegging. Det mener jeg vi er godt i gang med; blant annet gjennom tiltakene som er nevnt i dette brevet.

Om krav om arealregnskap ved alle nye bygge- og infrastrukturprosjekter.

Kommunal- og distriktsdepartementet har satt i gang et arbeid med å utvikle veiledning for bruk av arealregnskap i planprosesser. Bruk av arealregnskap i planprosesser vil bidra til mer kunnskapsbaserte beslutninger gjennom å synliggjøre arealbehov og kvalitetene til arealene som foreslås omdisponert. Planer skal være realistiske og gjennomførbare og arealregnskap er et verktøy som er nyttig for å kunne gjøre vurderinger rundt disponering av areal i kommuneplan. Formålet er at det ikke avsettes mer areal til utbyggingsformål enn nødvendig og at viktige arealressurser ivaretas.

I tillegg til arbeidet med arealregnskap, arbeider Miljødirektoratet med å lage naturregnskapet, sammen med blant andre Statistisk sentralbyrå. Et naturregnskap vil gi oss bedre kunnskap om mengde, tilstand og naturens utvikling og verdi.

Sammen med data om natur fra naturregnskap kan arealregnskap blant annet bidra til å synliggjøre konsekvenser av arealendringer, herunder tap av natur, og gi bedre kunnskap om alternativvurderinger for å unngå nedbygging av natur. For å sikre en bærekraftig forvaltning av arealene, er det viktig at planleggingen bygger på oppdatert kunnskap, og at virkninger for miljø og samfunn er en del av beslutningsgrunnlaget. Departementene arbeider derfor kontinuerlig med å styrke og forbedre veiledningen om arealplanlegging. Det pågår også et arbeid i Miljødirektoratet med å utvikle bedre veiledning og metodikk for konsekvensutredninger. Veilederen om kommuneplanens arealdel anbefaler at kommunene utarbeider et arealregnskap som en del av kommuneplanarbeidet. Det arbeides kontinuerlig med å styrke kunnskapsgrunnlaget og deling av data som grunnlag for arealplanlegging og vedtak etter sektorlover.

For å sikre at det blir utarbeidet arealregnskap i arealplaner, vil Kommunal- og distriktsdepartementet se på muligheter for å hjemle et krav til at kommunene utarbeider arealregnskap som en del av kommuneplanens arealdel. Kommunal- og distriktsdepartementet mener det er mer hensiktsmessig at dette gjøres på overordnet plannivå hvor man har en samlet oversikt over kommunens eksisterende arealbruk og forslag til ny arealbruk.

Om begrensning av naturinngrep ved utbygging av nye veianlegg og krav om erstatningsarealer ved tap av natur.

Stortinget har gitt flere føringer om veinormaler for å sikre hensynet til effektiv gjennomføring, natur og miljø. Jeg vil vise til at Samferdselsdepartementet har satt i gang et større arbeid med gjennomgang av veinormalene. Statens vegvesen har foreslått en rekke endringer som blant annet kan innebære økt terskel for bygging av firefeltsmotorvei, mer fleksibilitet i veinormalene og mer gjenbruk av eksisterende vei i nye veiprojekter. Dette er tiltak som hver for seg på ulik måte vil kunne bidra til redusert naturinngrep ved utbygging av veinormaler. De foreslåtte endringene har vært sendt på høring og høringsfristen gikk ut i januar. Statens vegvesen vil sende saken tilbake til Samferdselsdepartementet etter at de har gjennomgått høringsuttalelsene. Dernest vil Samferdselsdepartementet ta endelig stilling til foreslåtte endringer. Regjeringen vil komme tilbake nærmere tilbake til Stortinget om saken etter at foreslåtte endringer er ferdig behandlet.

I planleggingen av ny infrastruktur følges tiltakshierarkiet. Ved all utredning og planlegging skal man følge prinsippet om i størst mulig grad å unngå negative virkninger for miljø og samfunn. Det er viktig med et godt kunnskapsgrunnlag der både nåværende miljøtilstand og forventet utvikling beskrives før man vurderer miljøkonsekvensene av tiltak. Tiltakshierarkiet består av fire nivå; unngå, begrense, istandsette og kompensere. Første trinn innebærer å søke å unngå at tiltaket fører til skade. Deretter skal man begrense skaden, så istandsette eller restaurere. Å kompensere skade er siste utvei, og har lavest prioritet. Eventuelle krav om kompensasjon vurderes i planprosessen. Økologisk kompensasjon har vært brukt i flere prosjekter og inngår i planleggingen av noen nye.

Om å forby all nedbygging av myr.

Stortinget traff følgende anmodningsvedtak i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2023 (vedtak 108):

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om forbud mot nedbygging av myr til utbyggingsformål i løpet av 2023. Det skal utredes mulige dispensasjoner fra forbudet for å ta vare på andre arealer med høy verdi og utbygging av samfunnskritisk infrastruktur. Målet er at forbudet reelt sett skal redusere nedbyggingen av myr.»

Klima- og miljødepartementet har gitt oppdrag til Miljødirektoratet om å utrede og utforme et forslag til forbud.

Med hilsen



Espen Barth Eide