



STORTINGET

Representantforslag 64 S

(2022–2023)

fra stortingsrepresentantene Kristoffer Robin Haug, Lan Marie Nguyen Berg og Rasmus Hansson

Dokument 8:64 S (2022–2023)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kristoffer Robin Haug, Lan Marie Nguyen Berg og Rasmus Hansson om et arealnøytralt Norge der man stanser naturtapet og starter gjenoppbyggingen av en rik, robust og mangfoldig natur

Til Stortinget

Bakgrunn

Oppsummering av forslaget

Forslagsstillerne mener tap av natur må erkjennes som en like stor utfordring for velferd og fred som global oppvarming. Bevaring og restaurering av natur må derfor bli en like viktig forutsetning for økonomi og politikk om utslippskutt er blitt. Også i Norge blir naturen stadig fattigere. Hovedårsaken er endring og nedbygging av areal, og det svekker økosystemene og livsbetingelsene for dyrelivet både til lands og til havs.

Norge har i dag verken mål, kunnskapsgrunnlag eller verktøy for en samlet nasjonal arealstyring som sikrer at tapet av norsk natur blir stoppet. Politiske vedtak nasjonalt og lokalt fører til stadig mer naturtap. Tiltakene for å verne og beskytte natur er ikke i nærheten av å veie opp for tiltakene som ødelegger. Ukoordinerte nasjonale og lokale planer legger opp til at store naturverdier vil forsvinne i årene som kommer.

Verktøyet for å stanse naturtapet er det samme som er selvsagt innen økonomi, og er blitt etablert i klimapolitikken: mål, lovverk, fast rapportering og budsjettering som sikrer en ansvarlig og forutsigbar politikk. Det må settes mål som stopper videre arealtap i Norge, altså et

mål om arealnøytralitet innen 2025 og mål på lengre sikt om gjenoppbygging av areal i nødvendige naturtyper (arealpositivitet). I tillegg må det etableres et nasjonalt arealregnskap som sikrer faktabasert beslutningsgrunnlag for arealdisponering.

Før 2030 må tapet av natur stanses, og gjenoppbyggingen av rikere og mer robuste og mangfoldige økosystemer være godt i gang. Derfor foreslår forslagsstillerne en reform av lovverket for å sørge for at naturen får juridisk bindende beskyttelse. Det viktigste prinsippet som må inn i lovverket, er at Norge skal bli arealnøytralt og deretter naturpositivt.

Naturen og dyrelivet er i en kritisk situasjon

Forslagsstillerne understreker at krisen for natur og arter også er en kritisk trussel mot menneskenes sikkerhet, velferd og livskvalitet. En rekke statsledere, herunder daværende statsminister Erna Solberg, erklærte i 2020 at «vi befinner oss i en global nødsituasjon» der tap av artsmangfold, forvitring av økosystemer og klimændringer krever umiddelbar handling. Statslederne pekte i erklæringen på at «tap av natur og andre miljøproblemer» gjør irreversibel skade på livsviktige økosystemer og forverrer fattigdom, ulikhet, sult og feilernæring. De slo videre fast at utviklingen er i ferd med å gjøre stor skade på den globale økonomiske, sosiale og politiske stabiliteten.

Siden 1970 har bestandene av virveldyrarter globalt, altså pattedyr, fugler, amfibier, reptiler og fisk, blitt redusert med i gjennomsnitt 69 pst. ifølge WWF. Hovedårsaken er at menneskene har endret $\frac{3}{4}$ av arealet på land. Mange arter har ikke nok leveområder igjen for langsiktig overlevelse. 2020-tallets naturpolitikk må

derfor både beskytte det som er igjen og restaurere natur som har gått tapt.

En ny global naturavtale

Den nye globale naturavtalen diskuteres på FN-toppmøtet i Canada i desember 2022. Avtalen vil bygge videre på Aichimålene som gjaldt fra 2011–2020 og inneholder milepæler og handlingsrettede mål for verdens natur. Det overordnede målet er å stabilisere økosystemene innen 2030 og sikre full gjenoppretting av tilstanden innen 2050. Førsteutkastet til nytt rammeverk inneholder et langsiktig mål om at areal, konektivitet og integriteten til naturlige økosystemer skal øke med minst 15 pst. innen 2050, og 5 pst. innen 2030. Et annet sentralt tema i arbeidet med den globale naturavtalen er å sikre 30 pst. vern av et representativt utvalg av klodens natur både på land og til havs. Forslagsstillerne mener at det nødvendige politiske og juridiske rammeverket for å iverksette denne politikken i Norge ikke eksisterer i dag.

Naturfaglig begrunnelse for hvorfor sterkere miljølovgivning er nødvendig

Det er mye natur i Norge, men også her er artsmangfoldet og økosystemene i mange tilfeller bare en skygge av det som en gang fantes. Bare 11 pst. av landet er inngrepsfri natur. Og kun noen få prosent av norsk skoger er ekte gammelskog. Områder med store verdier, som store sammenhengende naturverdier, snauffjellet med for eksempel villreinområder og skoggrensa, strandsonen og vassdragsbeltet bygges fortsatt ned. Oslofjorden og Skagerrak er sterkt påvirket av forurensing, overfiske og andre trusler mot livet i havet, mens innsiget av villaks til norske lakseelver er halvert siden 80-tallet. Her er noen tall som illustrerer hvordan dagens politikk bygger ned norsk natur:

- Inngrepsfri natur har blitt redusert med 630 kvadratkilometer fra 2013 til 2018.
- Tilgjengelig strandsonen har blitt redusert med 66 kvadratkilometer (66 000 dekar) fra 2005 til 2021 ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB).
- I perioden 1990–2019 ble det bygget ned 1 500 km² landområder, tilsvarende 50 km² (7 000 fotballbaner) i året i gjennomsnitt. 75 pst. av områdene som bygges ned, er skog, og det meste av utbyggingen skyldes boliger og fritidsboliger (43 pst.) og veibygging (26 pst.).
- Utbyggingen fra 1990–2019 hadde også stor negativ klimaeffekt, og førte til et gjennomsnittlig utslipp på 2,1 mill. tonn årlig (Miljødirektoratet 2021).
- I Norge finnes det rundt 450 000 hytter, og aldri har det blitt godkjent flere igangsettinger enn i 2021. Norsk institutt for naturforskning (NINA) viste i

2022 at et areal tilsvarende 200 000 fotballbaner er satt av til hyttebygging. Blir planene realisert, vil det innebære en tredobling av arealet som brukes til tettbygde fritidsboligområder.

- En SSB-rapport anslår at det foreligger planer om å bygge ned ytterligere 2 777 kvadratkilometer i årene som kommer, herunder 1 600 km² skog og mer enn 200 km² myr.

Utbyggingen har store konsekvenser for naturmangfoldet. Arealendringer er den klart største negative påvirkningsfaktoren på norske dyrearter og påvirker ni av ti truede arter. Utbygging påvirker aller flest, med skogbruket på andre plass. Dette bidrar sterkt til at 1 av 10 arter i norsk natur er truet av utryddelse jf. Rødlista fra 2021. 86 pst. av artene på Rødlista er i tilbakegang. Andelen truede arter i Norge øker også svakt. Arealbruk er også den faktoren som påvirker tilstanden i norske økosystemer på land mest negativt. Tilstanden i økosystemene er samlet sett betydelig lavere enn referansetilstanden, dvs. det som defineres som intakt natur. Trenden her er negativ for hav, kyst og fjell. Den er svakt positiv for skog, men for skog er den økologiske tilstanden svært mye lavere enn grenseverdien som er fastsatt for såkalt god tilstand (Miljødirektoratet 2020).

Skal man unngå at flere arter blir utryddet og sikre god tilstand i økosystemene, må man slutte å legge beslag på nye naturarealer, samtidig som man restaurerer store arealer.

Alvorlige mangler ved eksisterende lovverk

Norge har allerede flere lover som bidrar til å beskytte natur. Forslagsstillerne mener likevel det er nødvendig å styrke naturens posisjon i lovverket.

Plan- og bygningsloven skal fremme en bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Forvaltningen av arealene ligger som hovedregel til kommunene. Jf. nasjonale forventninger til kommunal og fylkeskommunal planlegging skal det tas hensyn til viktig naturmangfold og nedbyggingen av natur skal reduseres.

Statsforvalterne kan fremme innsigelse mot planer som strider mot nasjonale interesser knyttet til naturmangfold, men dette er i stor grad rettet inn mot særlig sårbar, truet og verdifull natur. Det mangler virkemidler som sikrer at naturen som helhet ikke bygges ned. Statsforvalterens myndighet har også blitt svekket de senere årene.

Naturmangfoldloven slår fast at mangfoldet av naturtyper skal ivaretas, og at artene skal forekomme i levedyktige bestander innenfor naturlige leveområder. Loven krever at hensynet til naturmangfoldet skal være vurdert. Blant annet skal den samlede belastningen på

økosystemer vurderes, for å unngå bit-for-bit nedbygging. Men loven setter ingen absolutte grenser for naturinngrep, og er ikke tilstrekkelig egnet til å begrense den samlede belastningen på naturen. Selv om loven setter krav til at flere naturhensyn skal vurderes, er den ikke til hinder for at økonomiske interesser prioriteres allikevel. Loven er heller ikke dekkende for havområder utenfor 12 nautiske mil.

Et gjennomgående trekk ved lovverket som skal beskytte naturmangfoldet, er altså at kvantitative virkemidler ikke brukes. Det brukes derimot i forvaltningen av matjordressursene. Stortinget satte i 2004 et mål for årlig omdisponering av dyrket jord. Målet har senere vært strammet inn og er nå 3 000 dekar. Målet er ikke rettslig bindende og gjelder på nasjonalt nivå. Enkelte fylker har utarbeidet regionale jordvernmål. Hvorvidt målet er nådd, har variert, og den faktiske nedbyggingen har vært forholdsvis stabil.

Et annet eksempel på at kvantitative mål for naturforvaltningen tas i bruk, er at enkelte fylker og kommuner har gjort vedtak om arealnøytralitet. I 2019 vedtok Flakstad i Nordland at kommunen skulle være arealnøytral. Siden har Nordre Follo gjort samme vedtak. Saken utredes i Ås og Nesodden. I desember 2021 fattet Vestfold og Telemark vedtak om at hele fylkeskommunen skal bli arealnøytral innen 2030. I 2022 jobber hele 35 kommuner med arealnøytralitet, altså ca. 10 pst. av landets kommuner. England har allerede vedtatt lovverk som skal sikre 10 pst. naturpositivitet i de enkelte utbyggingsprosjekter. Lovverket trer i kraft i slutten av 2023, men er allerede i bruk i mange engelske kommuner. Arbeidet med å implementere arealnøytralitet er fortsatt i en relativt tidlig fase. Et eksempel på hva det kan innebære i praksis er imidlertid endringene som har skjedd i arealpolitikken i Nordre Follo kommune etter vedtaket om arealnøytralitet.

I kommunens nye arealbestemmelser er både arealnøytralitet og prinsipper for økologisk kompensasjon ved nedbygging definert. En lang rekke framtidige utbyggingsområder fra den forrige arealplanen er tatt ut med arealnøytralitet som begrunnelse, og alle nye arealinnspill i naturområder er avvist.

I forarbeidet til arealplanen er det vurdert hvor mye bolig som likevel kan bygges, stort sett gjennom transformasjon av allerede bebygde arealer. Kommunen legger til rette for stor befolkningsvekst, og med målet om 440 boliger per år kan de holde på i om lag 28 år framover. Få kommuner har planlagt større vekst enn Oslo-nære Nordre Follo, og mulighetene for transformasjon i stedet for fortsatt nedbygging av natur er sannsynligvis minst like stor de fleste steder i landet.

Forslagsstillerne mener erfaringene fra Nordre Follo tyder på at arealnøytralitet er et effektivt verktøy for å beskytte natur og nærmiljøer.

Arealnøytralitet må lovfestes

Selv om mange kommuner har satt i gang et arbeid med arealnøytralitet, er det nødvendig at prinsippet vedtas på nasjonalt nivå og gjøres juridisk forpliktende. Kampen for naturvern og matjord har stått høyt på agendaen i mange kommunestyrer gjennom mange år, men resultatet er likevel at naturen forsvinner litt mer for hvert år. Mange kommuner opplever sterkt press fra utbyggere om å tillate nedbygging av viktig natur. Hvis kommunen sier nei, kan prosjektet, utviklingsmulighetene og arbeidsplassene bli flyttet til en annen kommune. Mange steder fører dette til et «kappløp mot bunnen» i naturpolitikken. Derfor trengs felles spilleregler. Arealpolitikken bør fortsatt styres lokalt, men prinsippet om arealnøytralitet må sikre at summen av kommunenes beslutninger gir rikere natur og ikke fattigere.

Stortinget har vedtatt en klimalov som setter et tak for norske utslipp. Loven skal bidra til å oppfylle Parisavtalens målsettinger. En naturlig oppfølging av en internasjonal naturavtale vil være lovendringer som setter tak for tap av natur. Forslagsstillerne mener ambisjonen må være et arealnøytralt Norge innen 2025. I tillegg bør det lovfestes at norsk natur skal bli rikere og mer robust fram mot 2030 og 2050. I praksis vil dette bety at arealnøytralitet blir en bindende ramme for arealpolitikken i alle kommuner.

Dersom nye naturområder skal bygges ned, vil et areal med tilsvarende naturverdier måtte restaureres et annet sted. For å restaurere like store naturverdier som de som tapes ved nedbygging, vil det vanligvis være nødvendig å restaurere betydelig større arealer enn de som er bygget ned. Å verne et område vil ikke være tilstrekkelig for å kompensere for et nytt inngrep, etter som vern ofte bare betyr status quo.

Miljøorganisasjonen Sabima, som var først ute med å etablere begrepet arealnøytralitet, slår fast at arealnøytralitet i praksis vil innebære:

- Økt gjenbruk og fortetting av arealer som allerede er utsatt for menneskelige inngrep
- Arealregnskap i alle kommuner.
- Krav om kompensasjon, eventuelt arealavgift, for å få arealregnskapet i balanse
- Rekkfølgebestemmelse i planlegging som følger hierarkiet unngå, avbøte, restaurere, kompensere

Forslagsstillerne mener regjeringen må utrede og legge fram forslag til nødvendige lovendringer for Stortinget raskest mulig. Forslaget skal sikre arealnøytralitet og deretter naturpositivitet både på land og til havs.

I arbeidet med lovendringer må en rekke problemstillingen utredes og diskuteres, herunder hvilke lover som må endres, ulike forutsetninger for arealnøytralitet i ulike kommuner, hva slags krav som må stilles til kunnskapsgrunnlaget om arealene, og hvilke verktøy og

sanksjoner som trengs for å lykkes når natur og arealpolitikken skal reformeres.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

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 arealpolitik-

ken, 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 lov-hjemler 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.

8. desember 2022

Kristoffer Robin Haug

Lan Marie Nguyen Berg

Rasmus Hansson