



STORTINGET

Representantforslag 76 S

(2023–2024)

fra stortingsrepresentantene Rasmus Hansson, Lan Marie Nguyen Berg og Une Bastholm

Dokument 8:76 S (2023–2024)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Rasmus Hansson, Lan Marie Nguyen Berg og Une Bastholm om en ny arealpolitikk for å stanse nedbygging av norsk natur

Til Stortinget

Bakgrunn

På kort tid har flere rapporter og mediasaker vist hvordan verdifull norsk natur forsvinner i høyt tempo. I januar 2024 publiserte NRK en sak der de gjennom 40 000 satellittbilder har dokumentert hvor mye natur som har blitt bygd ned i Norge mellom 2017 og 2022. I saken skriver NRK om hvordan det åpnes nye byggefelt i rødlistede naturtyper, inngrepsfri natur, myr, strandsoner, vassdrag og villreinområder i stort omfang. Et areal tilsvarende tre ganger Mjøsas overflate har blitt bygd ut mellom 2017 og 2022. Dette har store konsekvenser for naturmangfoldet.

Noen måneder tidligere, i august 2023, publiserte Norsk institutt for naturforskning (NINA) rapporten Planlagt utbyggingsareal i Norge, som viser at den raske nedbyggingen av natur kommer til å fortsette hvis ikke areal- og naturpolitikken endres. NINA estimerer at planlagt utbygd areal i Norge for bolig, fritidsbolig og næringsformål er på over 2 100 km². Analysen viser at 987 km² landareal er satt av til byggeområder for fritidsbolig, 453 km² til bolig og 726 km² til næringsareal.

En av ti arter i norsk natur er truet av utryddelse jf. rødlista fra 2021. 86 prosent av artene på rødlista er i tilbakegang. Arealendringer er den klart største negative

påvirkningsfaktoren på artene og påvirker ni av ti truede arter. Utbygging, særlig hyttebygging, påvirker aller flest, med skogbruket på andreplass.

I Norge finnes det rundt 450 000 hytter. Det har aldri blitt godkjent flere igangsettinger enn i 2021. 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.

Dette er altså status ett år etter at Norge i desember 2022 tilsluttet seg Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold (naturavtalen) og den norske regjeringen varslet at man nå skal snu naturtapet og skape en klode der en ikke lenger ødelegger livsgrunnlaget.

Det er fortsatt mye naturareal i Norge, men arts- og mangfoldet og dyrelivet er en skygge av det som en gang fantes. Tilstanden i økosystemene er samlet sett betydelig dårligere enn referansetilstanden, altså 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).

Bare 11 prosent av landet er nå inngrepsfri natur. Bare noen få prosent av skogene er ekte gammelskog. Mange av de viktigste våtmarkene i landet er bygget ned. Oslofjorden, Skagerrak, Hardangerfjorden og Trondheimsfjorden er sterkt påvirket av forurensing, overfiske og andre trusler mot det marine livet. Innsiget av villaks til norske lakseelver er halvert siden 1980-tallet.

En rekke flere tall illustrerer hvordan man med dagens arealforvaltning over flere år har bygget ned norsk

natur bit for bit og uten en koordinert, statlig innsats for å hindre det:

- Inngrepsfri natur ble redusert med 630 km² fra 2013 til 2018, ifølge Miljøstatus.
- Tilgjengelig strandsone ble redusert med 66 km² (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 prosent av områdene som bygges ned, er skog, og det meste av utbyggingen skyldes boliger og fritidsboliger (43 prosent) og veibygging (26 prosent).
- Utbyggingen fra 1990–2019 hadde også stor negativ klimaeffekt og førte til et gjennomsnittlig utslipp på 2,1 mill. tonn årlig (Miljødirektoratet 2021).

Arealpolitikken må reformeres

Forslagsstillerne tar med dette forslaget initiativ til en omfattende reform av norsk natur- og arealpolitikk. 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 bli en like selvfølgelig forutsetning for økonomi og samfunnsutvikling som utslippskutt er blitt de senere årene. Verktøyene for å stanse naturtapet er de samme som er selvsagte innen økonomi og velferd: mål, lovverk, fast rapportering og budsjettering som sikrer en ansvarlig og forutsigbar politikk.

Arealpolitikken må styres og utformes lokalt, men staten må ta større ansvar for å beskytte naturen som helhet ved å sette klare rammer for kommunene, ved å sikre nok ressurser til en demokratisk og faglig forankret lokal forvaltning og ved at statsforvalteren setter ned foten når lover og nasjonale føringer ikke følges. De siste årene har staten imidlertid trukket seg tilbake og bedt statsforvalteren ta mindre ansvar for å beskytte naturen gjennom innsigelser. Det bekymrer forslagsstillerne.

I sin undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker fra 2019 skriver Riksrevisjonen følgende:

«Bruken av innsigelser for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser i plansaker er strammet inn, og det legges mer vekt på lokal handlefrihet i kommunal arealplanlegging. Dette kan føre til at de nasjonale målene som innsigelsesordningen skal ivareta, ikke blir fulgt opp godt nok.»

I tillegg til at regjeringen har signalisert at statsforvalteren skal ha høy terskel for å levere innsigelse, har Kommunal- og distriktsdepartementet støttet statsforvalteren i stadig færre innsigelsessaker. Fra 2010 til 2013 ble 43 prosent av sakene tatt til følge. Fra 2014 til 2017 sank det til 22 prosent og videre til 17 prosent fra 2018 til 2021, ifølge tall fra Klassekampen (13. januar 2024).

Samtidig publiserte Sivilombudsmannen i 2021 en undersøkelse av hvordan tre utvalgte kommuner håndterer søknader om dispensasjon til bygging i strandsonen. Sivilombudsmannen uttalte da følgende:

«Av alle vedtakene som ble undersøkt av Sivilombudsmannen, var 85 % innvilgede søknader. Det vil si at det ble gitt til sammen om lag 750 dispensasjoner til utbygging i de tre kommunene. Flertallet av vedtakene var mangelfulle, begrunnet med ulovlige hensyn, eller begrunnet med hensyn som har liten vekt.»

Forslagsstillerne mener det er grunn til å tro at praksisen i de tre kommunene er rimelig representativ for praksisen i norske kommuner generelt. I mange norske kommuner eksisterer eldgamle reguleringer i arealplanen, og det blir gitt dispensasjon fra planer og reguleringer som en hovedregel snarere enn som unntak, i strid med loven. Resultatet er en arealforvaltning som blir lite helhetlig og planmessig og svakere demokratisk forankret, med forventninger fra innbyggere og utbyggere som er i strid med loven.

Det er ikke mulig å se at regjeringen har fulgt opp rapporten med tiltak som sørger for at praksisen kommer i bedre samsvar med lovverket og nasjonale mål.

Tydeligere nasjonale rammer

Kampen for naturvern og matjord har stått høyt på agendaen i mange kommunestyre gjennom mange år, men resultatet er likevel at naturen forsvinner litt mer for hvert år. For flere areal typer, som strandsone og matjord, har Norge hatt forbud mot nedbygging i mange tiår uten at det har virket etter hensikten. Terskelen for dispensasjoner er svært lav, og ulovlige inngrep blir for ofte ikke fulgt opp.

Mange kommuner opplever sterkt press og advokatbrev fra utbyggere om å tillate nedbygging av viktig natur for innbyggerne, og mange er utrygge på de juridiske rammene. Hvis kommunen sier nei, frykter en at prosjektet, utviklingsmulighetene og arbeidsplassene blir flyttet til en annen kommune. Mange steder fører dette til et «kappløp mot bunnen» i naturpolitikken. Derfor trengs bedre felles spilleregler. Arealpolitikken bør fortsatt styres lokalt, men det nasjonale rammeverket må sørge for at summen av kommunenes beslutninger gir rikere norsk natur – ikke fattigere.

Arealnøytralitet må lovfestes

Et sentralt tiltak i en reform av norsk naturpolitikk er å innføre arealnøytralitet. Forslagsstillerne mener ambisjonen må være et arealnøytralt Norge innen 2027. I tillegg bør det lovfestes at norsk natur skal bli rikere og mer robust fram mot 2030 og 2050. For å oppnå dette må arealnøytralitet bli en juridisk 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 må 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.
- Rekkefølgebestemmelse 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.

En rekke kommuner i Norge har allerede gått foran i arbeidet med arealnøytralitet, herunder Nordre Follo. I desember 2019 vedtok de en kommuneplan som inkluderte et mål om arealnøytralitet i hele kommunen. I planen ble også ca. 1 400 dekar omdisponert fra utbygging til landbruk, natur og friluftsliv.

Naturavtalen må følges opp i Norge

Den globale naturavtalen ble vedtatt på FN-toppmøtet COP15 i Canada i desember 2022 og skal bidra til å stoppe den menneskelige ødeleggelsen av naturen og begynne å gjenopprette det som allerede har gått tapt. Avtalen inneholder fire mål og 23 delmål, som alle land på COP15 forpliktet seg til å nå innen 2030. To av de mest sentrale målsettingene er 30 prosent representativt vern av all natur innen 2030 samt å restaurere 30 prosent av all natur som er delvis ødelagt, innen 2030. Den inneholder også et vesentlig mål om at all natur skal forvaltes bærekraftig.

Forslagsstillerne konstaterer at det nødvendige politiske og juridiske rammeverket for å jobbe målrettet for disse målene i Norge ikke er til stede i dag. Det er også uklart hvor mye vern og restaurering regjeringen ønsker å gjennomføre i Norge. Forslagsstillerne mener at Norges rike natur samt landets velstand og gjennomføringsevne i forvaltningen tilsier at Norge har ansvar for å bidra fullt ut til naturavtalens mål også på norsk territorium, minimum på samme nivå som de globale målene.

Det er viktig at Stortinget avklarer hvordan målene i naturavtalen skal nås i Norge.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

for s l a g:

1. Stortinget ber regjeringen i den varslede handlingsplanen for Norges oppfølging av den globale naturavtalen legge til grunn at Norge skal verne minst 30 prosent av norsk natur innen 2030 og restaurere minst 30 prosent av forringet norsk natur innen 2030, og at målene skal innfris gjennom et representativt utvalg av norsk natur.
2. Stortinget ber regjeringen sette mål om å gjøre Norge arealnøytralt innen utgangen av 2027.
3. Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag som lovfester et mål for arealnøytralitet både til lands og til havs og gjør dette bindende for arealpolitikken, herunder for planer og enkeltsaksbehandling på alle forvaltningsnivåer.
4. Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om en nasjonal naturavgift for å øke den kommersielle interessen for å utnytte allerede nedbygde arealer. Naturavgiften skal innrettes på en måte som ikke gjør nedbygging av natur eller matjord til en inntektskilde for den enkelte kommune.
5. Stortinget ber regjeringen bidra til faglig oppdaterte og demokratisk forankrede arealplaner i norske kommuner ved å sette en tidsfrist for gjennomføring av «planvask» og sørge for økt kompetanse og ressurser i kommunene til dette.
6. Stortinget ber regjeringen sikre at statsforvalteren har en lav terskel for å gripe inn mot utbygginger som er i strid med plan- og bygningsloven eller fører til alvorlige inngrep i naturen.
7. Stortinget ber regjeringen gjennom statsforvalteren bidra til at dispensasjoner fra planer og bestemmelser i byggesaker gis i tråd med plan- og bygningsloven, og kun som unntak og i klare tilfeller.
8. Stortinget ber regjeringen ta vesentlig mer hensyn til natur, matjord og friluftsliv når innsigelser fra statsforvalteren vurderes av Kommunal- og distriktsdepartementet.
9. Stortinget ber regjeringen sørge for at det settes klare rammer for kommunene, slik at hyttebygging kun kan skje i tilknytning til eksisterende byggeområder og infrastruktur.
10. Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om unntak fra netteiers tilknytningsplikt ved etablering av nye hyttefelt og utvidelse av eksisterende hyttefelt, slik at disse ikke lenger er garantert tilkobling til strømmettet.
11. Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til konkrete tiltak som skal stimulere til økt privat hyttedeling og til flere offentlige og frivillige dele- og utlansordninger for hytter.

12. Stortinget ber regjeringen raskest mulig, og senest i den varslede stortingsmeldingen om villrein, utarbeide og legge fram forslag om forbud mot bygging i de nasjonale villreinområdene.
13. Stortinget ber regjeringen raskest mulig utarbeide og legge fram forslag om et forbud mot nedbygging av villmarkspregede områder, myr og våtmarksområder, gammelskog og andre spesielt verdifulle naturtyper.
14. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å sørge for at forbudet mot nedbygging av strandsone og matjord håndheves bedre, og at hensynet til verdifull natur vektlegges tyngre i arealforvaltningen. Stortinget skal orienteres om dette arbeidet senest i forslag til statsbudsjett for 2025.
15. Stortinget ber regjeringen sikre at terskelen for å få dispensasjon til nedbygging av strandsone, matjord og annen verdifull natur heves vesentlig.
16. Stortinget ber regjeringen gi kommunene bedre verktøy og mer ressurser til å kartlegge og følge opp ulovligheter i strandsonen. Stortinget skal orienteres om dette arbeidet senest i forslag til statsbudsjett for 2025.
17. Stortinget ber regjeringen legge fram tiltak som sikrer bedre samordning av kommunenes åpning av næringsareal i natur eller på annen måte sikrer at det ikke åpnes unødig mye næringsareal og ødelegges unødig mye natur fordi kommuner konkurrerer ukoordinert om å tilby nytt næringsareal.
18. Stortinget ber regjeringen i alle eksisterende og nye nasjonale veiplaner legge fram samlede og lett tilgjengelige oversikter over direkte og indirekte påvirket naturareal, type natur og status for vedkommende naturtype.
19. Stortinget ber regjeringen gjennomføre tiltak for å sikre at naturbaserte næringer som havbruk, skogbruk og jordbruk drives i tråd med naturavtalens mål om at all natur skal forvaltes bærekraftig, og orientere Stortinget om arbeidet senest i den varslede stortingsmeldingen om oppfølging av naturavtalen.

18. januar 2024

Rasmus Hansson

Lan Marie Nguyen Berg

Une Bastholm