



Foto: istockphoto/Anastasiia Shavstyna

Naturvern:

Beslutningssystemet og samordning av interesser

Av Susanne Haaland, jurist i Civita

Innledning

Den seneste tiden har det vært økt oppmerksomhet om vern av natur i Norge eller, rettere sagt, det manglende vernet av natur. Nedbyggingen av natur har store samfunnskonsekvenser og det haster med å håndtere problemstillingen. Det er uttrykt en klar politisk vilje til å verne natur og Støre-regjeringen har varslet en rekke tiltak. Vi kan derfor forvente en kraftig oppstramming i politikken i tiden fremover.

Naturproblematikken krever sterk virkemiddelbruk, men det er samtidig viktig å erkjenne at dette er en kompleks problemstilling. Veien mot et naturvern i tråd med det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold fra 2022, ofte omtalt som naturavtalen, er brolagt med vanskelige dilemmaer. Arealer er en knapp ressurs og det er svært krevende å forene flere bruksmåter og interesser. Hvordan kan vi verne natur samtidig som vi legger til rette for fornybar energi og industriområder, eller bygger ut veier og hytter? Det å finne balansen mellom utnyttelse og bevaring av natur krever et solid beslutningssystem og trolig endring fra dagens praksis.

I dette notatet settes søkelyset på hvordan dagens system avveier lokalt selvstyre mot statlig ansvar i miljøpolitikken. Spørsmålet er hvorvidt dagens ansvarsfordeling er hensiktsmessig. Det vil også se på behovet for økonomiske virkemidler på området og hvordan dette kan bidra til å samordne ulike aktørers interesser.

Naturkrisen

Verden står overfor en rask nedgang i biologisk mangfold og naturgoder. Selv et land som Norge, med lav befolkningstetthet og et omfangsrikt naturmangfold opplever et omfattende naturtap. Artsbankens resultater viser at litt over hver femte art og halvparten av naturtypene i Norge er rødlistet, noe som betyr at de er vurdert til å ha en risiko for å dø ut.¹ Det er arealendringer, bruksendringer og oppstyking av naturen som er den største trusselen mot naturmangfoldet her til lands.² Fra 1990 til 2019 har det blitt bygget ned over 1500 kvadratkilometer med natur, beiteområder og dyrket mark, noe som vil si om lag 50 kvadratkilometer i gjennomsnittlig nedbygging per år.³ Den bekymringsverdige utviklingen ser ut til å fortsette, da gjeldende planverk tilsier at planlagt utbygging for bolig, fritidsbolig og næringsformål alene vil være på 2166 kvadratkilometer.⁴ Arealplanlegging er en del av problemet, men det vil også være en del av løsningen.

Nedbygging av natur utgjør et stort samfunnsproblem, da menneskelig velferd og økonomisk utvikling er avhengig av en sunn og bærekraftig natur. Naturen bidrar med en rekke økosystemtjenester, deriblant matproduksjon, frisk luft, rent vann og fruktbar jord. World Economic Forums Global Risk Report fra 2020 viser at ødeleggelse av naturlige økosystemer, vannmangel og luftforurensning utgjør større trusler enn risikoen knyttet til terrorangrep, aksjebobler og korrupsjon. FNs naturpanel forsterker dette inntrykket når de anslår at skader fra naturtap på verdensbasis koster om lag 10 prosent av verdens årlige samlede økonomi.⁵ Som en åpen økonomi, avhengig av import og industriproduksjon i andre land, kan norsk økonomi ta skade av naturtap, både innenfor og utenfor egne landegrensler, da naturtap kan lede til knapphet på nødvendige ressurser. Til tross for at nedbygging av natur på kort sikt kan være økonomisk gunstig, vil manglende bevaring av natur ha omfattende negative eksterne virkninger. I dag bygges det ned mer natur enn det som er fordelaktig for samfunnet som helhet. I sum vil nedbyggingen, på lang sikt, være skadelig for økonomien. Selv om vern av natur vil være kostbart, vil det billigste være å unngå ødeleggelse i utgangspunktet.⁶

Videre vil tap av natur forverre klimaproblemene, og vi vil ikke være i stand til å løse klimakrisen uten å også beskytte naturen. FNs klimapanel har uttalt at inntil 30 prosent av løsningen på klimakrisen ligger i menneskers bruk av naturen. Det å håndtere utslippene fra landområder og ta vare på verdens naturlige karbonlagre er sentralt for å nå målene i Paris-avtalen. Til tross for at Norge bare har 0,07 prosent av globalt landareal, står vi for 0,18 prosent av verdens naturlige karbonlagre, og har et høyt opptak av karbon i forhold til landarealet. Viktige karbonlagre i norsk natur finnes i skogen, myr og våtmark, permafrost og innsjøer. I en tid hvor innføringen av nærmest ethvert klimatiltak skaper heftig debatt, er det uheldig å ødelegge et av de mest effektive og allerede eksisterende klimatiltakene, nemlig naturen.

I denne sammenheng er det nødvendig også å fastslå at naturvern ikke er enkelt. Tvert om, naturvern fører med seg en rekke vanskelige dilemmaer. Eksempelvis vil vern av natur ofte bety stans i utviklingsprosjekter og vanskeliggjøre utbygging av fornybar energi. Arealer er en knapp ressurs og det vil være krevende, om ikke umulig, å forene flere bruksmåter og interesser. Følgelig er konflikter om arealbruk til en viss grad uunngåelig. Det at problemet strekker seg fra lokalt til globalt plan, vanskeliggjør situasjonen ytterligere. Problemstillingens kompleksitet nødvendiggjør en helhetlig arealpolitikk med gode beslutningssystemer. Vern av natur kan ikke isoleres som én problemstilling i samfunnet, men må balanseres og håndteres i samspill med andre hensyn.

Det er ingen tvil om at spørsmålet om naturvern strekker seg langt utover etikk, opplevelsesverdi og naturens egenverdi. Omfattende nybygging av natur har store, reelle samfunnskONSEKVENSER som vi allerede ser virkningen av, slik som redusert tilgang på ressurser og økte klimagassutslipp. Problemet er av en såpass alvorlig art at man med rette kan karakterisere det som en naturkrise. Det haster å iverksette hensiktsmessige politiske tiltak som i tilstrekkelig grad ivaretar naturen.

Politiske initiativer

Støre-regjeringen og Stortinget har gitt uttrykk for politisk vilje til å verne naturmangfoldet i større grad. Dette kommer blant annet tydelig frem i Hurdalsplattformen og har resultert i en rekke stortingsmeldinger, samt at det har blitt nedsatt flere utvalg for å se på klima- og miljøpolitikken. Mest fremtredende er nok likevel de internasjonale initiativene, med Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold fra 2022 som det store gjennombruddet. Avtalen ble vedtatt av 196 land og har som mål å stanse og reversere tap og forringelse av naturmangfoldet. Blant de viktigste målsetningene fastsatt i avtalen, er at 30 prosent av all natur på land og 30 prosent av verdens hav, innsjøer og elver skal vernes innen 2030. Avtalen er med andre ord svært ambisiøs.

I likhet med en rekke internasjonale instrumenter er naturavtalen ikke rettslig bindende. Dette innebærer at avtalen ikke oppstiller forpliktelser med juridisk tvangskraft, og det er i stor grad opp til medlemslandene selv å gjøre de nødvendige politiske endringene for å realisere målsetningene. Som et ledd i sin oppfyllelse av avtalen vil den norske regjeringen høsten 2024 legge frem en stortingsmelding med en oppdatert handlingsplan for naturmangfold i Norge og beskrive hvordan vi skal bidra med å gjennomføre de globale målene. Regjeringen har varslet at den vil innføre en rekke tiltak, deriblant å utarbeide et naturregnskap innen 2026. Norge var blant pådriverne for en ambisiøs naturavtale, og man bør derfor kunne forvente at regjeringen fremmer forslag som lever opp til ambisjonene og intensjonene i naturavtalen.

De politiske initiativene innebærer et sterkt uttrykk for politisk vilje og gir grunn til optimisme. Naturvern har imidlertid vært på agendaen lenge, uten at dette har resultert i tilfredsstillende politikk. Riksrevisjonen la frem en undersøkelse om arealbruk i 2006-2007 og konkluderte med at det foregikk en utvikling i strid med mål og prinsipper vedtatt av Stortinget for å sikre bærekraftig utvikling. Allerede på dette tidspunktet var det rettet oppmerksomhet mot den manglende håndteringen av problematikken. 2022 er heller ikke første gang en internasjonal naturavtale er blitt inngått. I 2010 inngikk det internasjonale samfunnet en langt mindre ambisiøs naturavtale,

men målsetningene ble aldri nådd, heller ikke i Norge. Miljøproblemene har med andre ord vært på dagsordenen i lang tid og forsøksvis blitt tatt hånd om. Likevel kan man, i etterpåklokskapens lys, se at tiltakene langt fra har vært tilstrekkelige. Den uttalte viljen og det høye ambisjonsnivået gjenspeiles ikke i den faktiske arealutviklingen. Arealpolitikken i Norge er per dags dato ikke tilpasset til å nå målene i naturavtalen, og vernet av naturen har fremstått som en akilleshæl i norsk miljøarbeid.

Beslutningsmyndigheten i arealpolitikken

Manglende suksess tidligere krever en erkjennelse av at ting må endres, og at det må utvikles ny og ambisiøs politikk på området. Situasjonen vitner om at det er noe fundamentalt galt med systemet som skal håndtere naturkrisen. Et helt sentralt spørsmål i den forbindelse er hvordan systemet for naturvern er bygget opp og praktiseres. Fordi hele 83 prosent av Norges landareal forvaltes gjennom plan- og bygningsloven, utgjør den trolig den viktigste strukturelle reguleringen for naturvern i dag.

Plan- og bygningsloven legger i hovedsak beslutningsmyndigheten for arealbruk til kommunene selv. Videre stiller loven først og fremst krav til saksbehandlingen, og den detaljerte styringen av arealbruken vil fortrinnsvis være politisk bestemt i den enkelte kommune. Kommunene har, med andre ord, vide fullmakter og stort handlingsrom til å bestemme hvordan Norges arealer skal disponeres, og dermed hvilke hensyn og interesser som skal prioriteres. Når natur stadig bygges ned er det derfor lett å rette pekefingeren mot kommunene, noe som også var bakgrunnen for at Venstres Stortingsrepresentant, Alfred Bjørlo, omtalte situasjonen som en «hjemme-alene-fest» fra Stortingets talerstol.

Det medfører imidlertid ikke riktighet at kommunene står helt fritt. Plan- og bygningsloven gir regionale og statlige myndigheter både rett og plikt til å delta i beslutningsprosessene. Samtidig som at kommunene har fått vide fullmakter til å bestemme arealbruken, forventes det at de treffer beslutninger i tråd med regionale og nasjonale føringer og interesser. Selvstyret er dermed betinget av at det skjer innenfor visse rammer, og kan karakteriseres som et system basert på frihet under ansvar. Loven bygger dermed på en grunnleggende dualitet ved å skulle ivareta både prinsippet om nasjonal styring og prinsippet om lokalt selvstyre. Balansen mellom lokalt selvstyre og sentralisering av beslutninger innebærer at kommunene har stor selvbestemmelsesrett, men at også staten har et vidt handlingsrom.

Et tillitsbasert system, slik plan- og bygningsloven legger opp til, er sårbart. Nettopp derfor finnes det utstrakte muligheter for å drive kontroll av kommunens planlegging gjennom en rekke kontrollmekanismer. Særlig viktig er innsigelsesordningen som ble innført i 1985, som en motvekt til at kommunene på samme tidspunkt ble gitt større frihet. Ordningen innebærer at berørt statlig eller regionalt organ kan bestride kommunens foreslåtte plan, dersom deres interesser krever det. Kommunal- og distriktsdepartementet avgjør endelig i slike saker. I lovens forarbeider er det lagt til grunn at det er «vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av nasjonal eller vesentlig regional betydning.»⁷ Lovgiverintensjonen på området – den demokratiske

viljen – var at kommunene skulle få viktige innspill i planleggingen ved at fagmyndighetene skulle sikre fagkunnskap og kontrollere planene. Det er ikke politikk eller lokalt selvstyre, men snarere faglige vurderinger, som skal ligge til grunn for bruken av innsigelser. Dette er lagt til grunn av domstoler, Sivilombudet og i teorien.⁸

I dag behandler departementet om lag 1-2 prosent av det totale antallet arealplaner i Norge årlig i slike innsigelsessaker.⁹ Av de 22 myndigheter som kan fremme innsigelse, står fylkesmennene, fylkeskommunene, Statens Vegvesen og NVE for en stor andel av innsigelsene. De seneste årene har det vært en kraftig nedgang i antallet innsigelser som fremmes, og det er også færre innsigelser som blir tatt til følge av Kommunal- og distriktsdepartementet.¹⁰ Det er noe bemerkelsesverdig ved at det stadig bygges ned natur i kommunene - en utvikling i strid med mål og prinsipper vedtatt av Stortinget - uten at innsigelsesinstituttet brukes mer aktivt.

Den beskjedne bruken av innsigelser fra statlig hold bunner trolig i en manglende forståelse for hva innsigelsesinstituttet er ment å være og ordningen fremstår som svekket i praksis. I Hurdalsplattformen fastslår Støre-regjeringen at «statlige og regionale myndigheter skal vektlegge lokaldemokratiet når det vurderes om det skal fremmes innsigelse eller innvending». En slik praktisering av lovens innsigelsesinstitutt innebærer en sammenblanding av juss og politikk ved at det er innført et innslag av politikk i kontrollen av kommunene. Dette styringssignalet fra regjeringen er et inngrep i systemet som Stortinget har etablert i lovgivningen. Senest i 2019 advarte Riksrevisjonen om at det å legge begrensninger på en fagmyndighets mulighet til å protestere var i strid med Stortingets intensjoner.¹¹

Praktiseringen av systemet i strid med lovgiverintensjonen er ikke bare problematisk ut ifra demokratibetraktninger; staten mister også et svært effektivt virkemiddel for å ivareta naturhensyn i arealplanleggingen. Innsigelsesordningen kan, dersom den praktiseres som tiltenkt, være en god måte for staten til å sikre at miljøhensyn blir ivaretatt. Praksisen vi ser i dag, hvor subjektet som skal kontrolleres selv avgjør om kontrollmekanismene skal anvendes, blir som å sette bukken til å passe havresekken. Dette er en uheldig utvikling, og Riksrevisjonen vurderte det slik at en for sterk begrensning i innsigelsesordningen kan medføre at de nasjonale målene som ordningen er ment å verne, ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt. Med et svekket innsigelsesinstitutt er det blitt mer krevende å sikre at kommuners planer bidrar til å nå nasjonale mål for natur.

Når sentrale myndigheter velger å ikke benytte seg av de tilgjengelige kontrollmekanismene, er det feil å hevde at kommunene alene er ansvarlige for nedbyggingen som foregår. I stedet for å rette pekefingeren mot kommunene alene, blir det derfor langt mer naturlig å konkludere med at det foreligger en systemsvikt, hvor sentrale styresmakter tilsynelatende har abdisert fra sitt ansvar. Politikere på alle nivåer er ansvarlige. Slik plan- og bygningsloven er bygget opp, har den, til tross for enkelte mangler, forutsetninger til å fungere som en utmerket miljølov, uten at det kreves store strukturelle endringer i lovverket. I stor grad handler det om vilje til å benytte loven som et virkemiddel. Relevante myndigheter bør aktivt benytte innsigelsesinstituttet til å ivareta vesentlige regionale og nasjonale interesser.

Valg av beslutningsnivå: Sentralisering eller lokaldemokrati på arealpolitikens område?

Som sett ovenfor legger plan- og bygningsloven hovedansvaret for arealplanlegging til kommunene, samtidig som den viktigste kontrollmekanismen for regionale og statlige myndigheter er sterkt svekket i praksis. Denne kombinasjonen medfører at systemet i dag praktiseres på en måte hvor det lokale selvstyret har fått mer makt over arealpolitikk enn det som opprinnelig var Stortingets intensjon. Balansen mellom sentrale myndigheter og det lokale selvstyre er blitt annerledes enn tiltenkt. Det er liten grad av statlig involvering og lokaldemokratiet står veldig sterkt i arealpolitikken. Resultatet er at kommunene har fått et betydelig ansvar for å håndtere de miljøproblemene vi står overfor.

Prinsippet om lokaldemokrati ble knesatt allerede i 1837 gjennom formannskapslovene, og det er grunnlovsfestet. Det er ingen tvil om at prinsippet har en sentral plass i den norske styringsformen og at det har en rekke positive sider. Lokaldemokrati gir lokal forankring som bygger på lokal-kunnskap og erfaring, noe som kan øke legitimiteten til beslutninger. Det er imidlertid ingen klar lovfestet grense eller noe absolutt prinsipp for kommunalt selvstyre, verken generelt eller på området for arealplanlegging. Kommuner har ikke, og kan heller ikke ha, fullstendig rettslig suverenitet. Mulighetsrommet og rammene for det lokale selvstyret er i stor grad et politisk spørsmål og noe som kan justeres etter behov. Hensynet til kommunalt selvstyre må, slik det skisseres i kommuneloven §2-2, nødvendigvis avveies mot hensynet til nasjonal politikk.

Det at dagens system for arealpolitikk rent objektivt praktiseres på en måte som gir betydelig ansvar til kommunene, leder til en diskusjon om hvorvidt dette er en hensiktsmessig ansvarsfordeling. Til tross for uttalt politisk vilje om å innføre sterke virkemidler i møte med naturkrisen, er det ikke gitt signaler om å endre beslutningssystemet. Tvert om, det er gitt klare retningslinjer om at statlig styring på dette området skal være svak, og enn så lenge har politikerne lagt seg på en linje hvor de nærmest freder lokaldemokratiet.

I hvilken grad bør myndighetene balansere nasjonal styring og prinsippet om lokalt selvstyre på naturområdet, og hvor bør beslutningskompetansen i arealpolitikken legges? Rent prinsipielt er det ikke problematisk at det lokale selvstyret står sterkt på området for arealplanlegging og naturvern. I en konkret avveining mellom lokalt selvstyre og sentralisering av beslutninger, er man imidlertid nødt til å se forbi rent prinsipielle og teoretiske diskusjoner omkring lokaldemokrati. Spørsmålet er om kommuner alene er i stand til å håndtere et så komplekst problem som naturkrisen. Beslutningskompetansen bør legges der det er mest hensiktsmessig for å nå nasjonale målsetninger.

Mye tyder på at et for sterkt innslag av lokalt selvstyre på arealplanleggingens område ikke er gunstig. Dette illustreres først og fremst ved at dagens praksis, med et omfattende kommunalt ansvar, har ledet til en kraftig nedbygging av natur. Det er flere grunner til at kommunene ikke har klart å beskytte naturen på en tilfredsstillende måte, men mye forklares trolig av manglende kompetanse og kapasitet. Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner, med unntak av Oslo, er pålagt å utføre de samme oppgavene, uavhengig av demografi, bosetningsstruktur, økonomi eller geografiske ulikheter. Mange kommuner vil streve med å møte alle kommunens

utfordringer, og dette vil særlig gjelde for en krevende problemstilling som naturvern. Det ligger høy grad av kompleksitet i en slik samfunnsoppgave, noe som stiller strenge krav til spesialisering. Det vil naturlig nok være en utfordring for mange, særlig små kommuner, å skape robuste og attraktive fagmiljøer som er i stand til å håndtere et slikt problem. Manglende kapasitet og kompetanse er et problem ved arealplanlegging og en rapport fra Menon Economics peker på at nettopp dette bidrar til nedbygging av natur.¹²

Videre har ikke kommunene nok kunnskap på tvers av kommunegrensene og mangler den nødvendige oversikten for å håndtere problemet. Det er ikke nedbyggingen i én kommune alene som har stor innvirkning på naturverdiene, men snarere summen av enkeltbeslutninger i de kommunale planene som skaper problemer. Mellom kommuner oppstår det en ukoordinert konkurranse om å tilby næringsareal, noe som leder til en velbegrunnet frykt for at deres avslag til prosjekter simpelthen medfører at utviklingsmuligheter flyttes til andre kommuner. Dette leder til at arealpolitikken fort blir et kappløp mot bunnen for naturens del.

Problemsstillingens kompleksitet gjør det nødvendig med en helhetlig og overordnet tilnærming. Ikke bare må en rekke hensyn og interesser veies mot hverandre; det er også en klar sammenheng mellom lokal nedbygging av natur og den globale problemstillingen. Det vil forståelig nok oppstå utfordringer når lokale myndigheter har hovedansvaret for arealpolitikken og således forventes å ta hensyn både til lokale, nasjonale og globale interesser. All den tid kommunene mangler et helhetlig og overordnet perspektiv, noe som er essensielt for god håndtering av et slikt problem, er det lite hensiktsmessig å overlate ansvaret til dem.

Forutsetningen for at kommunene skal være i stand til å ivareta natur, er at de innehar kompetansen og oversikten som samsvarer med ansvaret de besitter. Kommunene har fått stadig større ansvar for miljø- og arealforvaltningen, uten å få tilsvarende kompetanse og kapasitet til å ivareta ansvaret på en god måte. Det store ansvaret som dagens system tillegger kommunene, fremstår simpelthen som for overveldende til at de skal lykkes i miljøarbeidet. Resultatet er en lokal utvikling med omfattende tap av natur, som i sum gjør at vi ikke når nasjonale mål. Behovet for mer kapasitet og kompetanse, samt den manglende oversikten på tvers av kommune- og landegrensene, tyder på at det er nødvendig med sterkere statlig involvering på deler av arealplanleggingen. Ved økt statlig involvering kan systemet bli mindre følsomt for lokale variasjoner, det blir enklere å etablere større kompetansebaserte fagmiljøer, og det blir lettere å ha helhetlig planlegging og politikk hvor et overordnet perspektiv legges til grunn.

Det ligger imidlertid ingen automatikk i at beslutninger fattet sentralt i større grad ivaretar naturvern. Sentrale myndigheter kan også fatte svake beslutninger, noe utbygging av vindmøller i urørt natur illustrerer. Det er med andre ord ikke et mål i seg selv at beslutningskompetansen legges til sentrale styresmakter. Poenget er snarere at det per dags dato er mangler i kommunene, og at disse svakhetene bør avhjelpest fra statlig hold. Dette kan skje gjennom støtte og samarbeid, ved at staten gir klarere retningslinjer, og ved at det blir en mer faglig fundert bruk av kontrollmekanismer. Med innføringen av naturregnskap i 2026 vil staten også lettere kunne følge arealbruksendringer i kommunene over tid.

Lokaldemokrati er viktig i arealplanlegging, og politikken kan fortsatt utformes lokalt. Det er på ingen måte ønskelig med et system hvor staten overkjører kommunene, og de bør ikke gripe inn i større grad enn det som er nødvendig. Det synes imidlertid å være nokså klart at regjeringen og Stortinget bør se nærmere på beslutningsnivåene i arealpolitikken og revurdere balanseforholdet mellom statlig styring og lokalt selvstyre på områder med særlige nasjonale interesser.

Økonomiske virkemidler

Uavhengig av hvordan systemet er bygget opp og balanserer lokalt selvstyre mot sentralisering, er det et fundamentalt problem at kommuner og staten ofte har motstridende interesser i spørsmålet om naturvern. Sentrale styresmakter har signert den internasjonale naturavtalen og ønsker å innføre sterke virkemidler for å beskytte natur. Kommunene vil på sin side ofte ha økonomisk interesse av å bygge ned ubebygde arealer og anse dette som attraktiv utvikling. I en tid hvor flere kommuner står overfor et sammensatt utfordringsbilde, med langvarig befolkningsnedgang, reduserte sysselsettingsmuligheter og begrenset økonomisk grunnlag, vil naturhensyn stadig tape for utviklingshensyn i lokale planer. Økt kompetanse og kapasitet i kommunene vil ikke være nok, all den tid de har insentiver til å bygge ut.

Den grunnleggende motsetningen mellom statlige og lokale interesser vanskeliggjør vern av natur, uavhengig av hvor beslutningsmyndigheten for arealplanlegging ligger. For å sikre tilstrekkelig naturvern, samt legitimitet og oppslutning for en ambisiøs miljøpolitikk, er det avgjørende med et forhold mellom stat og kommune preget av samhandling. Det vil derfor styrke systemet betraktelig, og minske sannsynligheten for konflikt om arealer, om man i større grad klarer å forene interessene til stat og kommune. Innføring av økonomiske virkemidler i systemet kan skape insentiver som får kommuner og stat til å trekke i samme retning. Per dags dato er det få økonomiske virkemidler rettet mot å begrense tap av natur.

Naturavgift er det finansielle virkemidlet som trolig har fått mest oppmerksomhet her til lands, uten at det har ledet til en realisering av forslaget. Ideen har blitt vurdert en rekke ganger, og flere er svært positive til en slik avgift.¹³ I dag knyttes det ingen kostnad til nedbyggingen av natur i seg selv, til tross for at nedbygging har omfattende negative eksterne virkninger. Dette medfører at det bygges ned mer natur enn det som er fordelaktig for samfunnet som helhet. Ved å innføre naturavgift vil utbyggere måtte internalisere miljøkostnadene i større grad. Ikke bare innebærer dette en realisering av «forurenseren betaler»-prinsippet ved at kostnaden plasseres hos den som får gevinsten; man vil også begrense nedbyggingen, dersom avgiften settes på riktig nivå.

Innføring av en naturavgift vil imidlertid være komplisert og kreve en grundig utredning. Dette er blant annet fordi det er svært vanskelig å fastsette riktig verdi av naturen, med behov for krevende vurderinger og avveininger. For at avgiften skal fungere, må den være høy nok til at den påvirker relevante avgjørelser, og avgiften blir mer treffsikker, jo høyere detaljnivå det er på den. Det gjenstår en del praktisk arbeid for at virkemiddelet skal fungere etter sin hensikt, og en pris vil uansett måtte fastsettes på usikkert grunnlag, uten at man kan anta at prisen reflekterer den reelle kostnaden for samfunnet. Samtidig er det, teknisk sett, fullt mulig å innføre en naturavgift,

og flere land har allerede tatt i bruk lignende virkemidler. Regjeringen bør arbeide for å innføre en naturavgift, da det potensielt er et svært effektivt virkemiddel for å bevare natur.

Regjeringen bør i denne sammenheng vurdere om det er behov for økonomisk støtte til kommunene, da naturvern kan medføre både inntektsbortfall og utgiftsøkning. For kommuner som allerede sliter med dårlig økonomi og manglende næringsaktivitet, noe som nettopp ofte er årsaken til at de ønsker utbygging, kan en naturavgift utgjøre en utgiftspost som alene kompliserer situasjonen deres ytterligere. All den tid regjeringen gir lokale myndigheter ansvaret for å oppnå nasjonale mål for miljø, og det kan oppstå uforholdsmessige miljøkostnader ved å utføre pålagte oppgaver, fremstår det rimelig at kommunene får hjelp til å bære den økonomiske byrden dette medfører. Derfor kan det være en ide å kombinere naturavgiften – pilsken – med en gulrot.

I dag finnes det enkelte tilskuddsordninger for kommuner som ønsker støtte til oppdatering og revisjon av eldre arealplaner, og til tiltak for å bedre naturtilstanden. Støre-regjeringen økte nylig denne støtteordningen fra 3 til 53 millioner kroner. Ordningen fremstår imidlertid noe fragmentert og sporadisk i møte med et komplekst problem som naturvern. En mer helhetlig og langsiktig ordning som bidrar til å integrere naturhensyn i bredere planlegging og beslutningstaking, vil trolig være mer fordelaktig. Nettopp derfor har enkelte foreslått å endre kommunenes inntektssystem.¹⁴ Overføringene fra stat til kommune, det kommunale inntektssystemet, er av stor betydning for lokalpolitiske prioriteringer og veivalg, og utgjør med dette et omfattende insentivsystem i Norge. Ved å endre dette systemet noe kan man i større grad reflektere behovet for naturvern og belønne kommuner som tar aktive grep for å bevare natur og ivareta økosystemtjenester.

Et grønt inntektssystem kan utformes på flere måter. Eksempelvis kan systemet etterligne de allerede eksisterende mekanismene for utgifts- og inntektsutjevning, eller de kan fungere etter modellen for veksttilskudd som gis til kommuner med særlig høy befolkningsvekst. Poenget vil være at kommuner som får uforholdsmessig stort ansvar for å nå nasjonale mål for naturforvaltning, får tilskudd gjennom inntektssystemet. En slik tilnærming er særlig viktig dersom regjeringen ønsker å beholde et sterkt innslag av lokalt selvstyre på arealplanleggingens område. Selv om systemet allerede har lignende mekanismer, vil en slik endring kreve grundig utredning. I motsetning til forslaget om naturavgift, har en mulig endring i inntektssystemet fått mindre oppmerksomhet, og er kommet kortere i sin utvikling. Mye gjenstår før en kan snakke om realisering av et slikt forslag.

Avslutning

Kommunene har over en lenger periode fått stadig større ansvar for miljøpolitikken, uten tilhørende kompetanse og kapasitet til å forvalte dette ansvaret. Dersom myndighetene skal evne å leve opp til ambisjonene i naturavtalen, uten at det går på bekostning av andre nasjonale interesser, er det nødvendig med endringer i beslutningssystemet for arealplanlegging. Regjeringen bør revurdere balanseforholdet mellom statlig styring og lokalt selvstyre i arealpolitikken, og innføre en større grad av statlig involvering. En innføring av økonomiske virkemidler vil også være hensiktsmessig, både for å skape insentiv til miljøtiltak og for å samordne statlige og kommunale interesser.

Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på susanne@civita.no eller civita@civita.no

Kilder:

Artsdatabanken (2018). Norsk rødliste for naturtyper 2018. Artsdatabanken, Trondheim. <https://www.artsdatabanken.no/rodlisefornaturtyper>.

Artsdatabanken (2021). Norsk rødliste for arter 2021. Artsdatabanken, Trondheim. <http://www.artsdatabanken.no/lister/rodliseforarter/2021/>.

Jakobsson, S. og Pedersen, B. (red.) (2020). Naturindeks for Norge 2020. Tilstand og utvikling for biologisk mangfold. NINA Rapport 1886. Norsk institutt for naturforskning.

NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050

NOU 2015:15 Sett pris på miljøet – Rapport fra grønn skattekommisjon

NOU 2020:20 Et helhetlig skattesystem

NOU 2024: 2 I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge

Simensen, T., A'Campo, med flere. (2023) Planlagt utbyggingsareal i Norge: identifisering av mulig framtidig utbyggingsareal i kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven. <https://brage.nina.no/nina-xmlui/bitstream/handle/11250/3085779/ninarapport2310.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

IPBES (2018): The IPBES assessment report on land degradation and restoration. Montanarella, L., Scholes, R., med flere (eds.) Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, Germany.

Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) 2008

World Economic Forum (2020) The Global Risk Report 2020. WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf (weforum.org)

LB-2014-40734

Holth og Winge AS. (2023) Juridisk utredning for Klimautvalget 2050: Juridiske styringsmidler for å oppnå målet om et lavutslippssamfunn. <https://www.regjeringen.no/contentassets/20944f0c5bf14bd5b5112ae8aa08e853/no/sved/16.pdf>

SOM 2018/1219

- Riksrevisjonen (2019). Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker. https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/innsigelser_plansaker.pdf
- Pedersen, Simen, Sebastian Winther-Larsen, med flere (2023). Størrelse teller. En kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge. Menon-publikasjon nr. 34/2023. Menon Economics
- Miljødirektoratet (2021). Rapport om et faktagrunnlag for vurdering av avgift på klimagassutslipp fra nedbygging av arealer.
- Kommunesektorens interesseorganisasjon. Simensen, T., Winge, N., med flere (2022) Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre. <https://www.ks.no/contentassets/d6808fa016bf45d185e397b865f86d3c/Berekraftig-arealbruk.pdf>

Noter

- 1 Artsbanken (2018); Artsbanken (2021)
- 2 Artsdatabanken (2021); Jakobsson & Pedersen (2020)
- 3 NOU 2023:25 s. 123
- 4 NINA (2023) s. 3
- 5 IPBES (2018) s. 10
- 6 IPBES (2018) s. 25
- 7 Ot. Prp. Nr. 32 (2007 – 2008) s.191
- 8 LB-2014-40734; SOM 2018/1219; Holth og Winge juridisk utredning for klimautvalget 2050
- 9 Naturisikoutvalget
- 10 Riksrevisjonen (2019)
- 11 Riksrevisjonen (2019)
- 12 Menon Economics (2023)
- 13 Se bla. NOU 2015:15; Miljødirektoratet, 2021; NOU 2022:20
- 14 Se blant annet KS (2022)