

Strukturforslag fra WWF til Klima- og miljødepartementet: Prissetting av naturinngrep og finansiering av restaurert natur

1) Hva er problemet?

Arealendringer er den største trusselen mot naturmangfoldet, både i Norge og på verdensbasis. Mennesket har nå gjort betydelige endringer på tre fjerdedeler av jordens landoverflate. Rundt 9 prosent av verdens estimerte 5,9 millioner landlevende arter har ikke tilstrekkelige leveområder for langsiktig overlevelse, og vil dø ut hvis ikke deres naturlige leveområder tilbakeføres.

Av artene som er truet i Norge er 75 prosent truet på grunn av arealendringer. Riksrevisjonen [slo i 2007 fast at arealutviklingen ikke er bærekraftig](#). I perioden 1985-2005 økte arealet nedbygd av bygninger med 26 prosent. Det bygges ned stadig mer i områder av stor verdi for biologisk mangfold og store sammenhengende naturområder reduseres. I klimalovrapporteringen i [statsbudsjettet for 2020](#) la regjeringen fram en framskriving av utbygging. Ifølge framskrivingen vil nye 0,7 millioner dekar bygges ut i perioden 2010 – 2030, en økning i utbygd areal på 11 prosent. For 2050 er tilsvarende tall 1,5 millioner dekar, eller 22 prosent økning i utbygd areal. Mesteparten av arealet vil komme fra avskoging.

Denne utviklingen må stanses. Arealpolitikken i Norge bør derfor baseres på et prinsipp om arealnøytralitet. Det innebærer blant annet at naturområder som bygges ned må erstattes gjennom opparbeiding av tilsvarende områder. Kostnadene for dette bør bæres av den som bygger ned natur, jf. prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver.¹ Slik vil også kostnadene ved å bygge ned natur internaliseres i utbyggingsprosjekter i større grad enn i dag.

2) Hva vil vi oppnå?

Forslaget skal ha som overordnet mål å bidra til et arealnøytralt Norge ved å unngå netto tap av biologisk mangfold. Ordningen skal sikre at naturområder minst like store som de som bygges ned erstattes gjennom gjenskaping/restaurering av nye områder. I tillegg til å være et økologisk sett nødvendig bidrag til å opprettholde og utvide artenes leveområder er dette lønnsomt i et langsiktig samfunnsperspektiv: Naturpanelet slår fast at gevinstene ved å restaurere natur er hele 10 ganger større enn kostnadene.

Forslaget vil også inngå i Norges oppfyllelse av flere Aichi-mål: Mål 5 sier at tapsraten for alle naturlige habitater skal minst halveres og om mulig bringes ned mot null innen 2020. Mål 14 sier at økosystemer som leverer livsviktige tjenester skal restaureres og ivaretas innen 2020, mens mål 15 sier at 15 prosent av forringede økosystemer skal restaureres innen samme år. Forslaget vil videre bidra til oppfyllelse av målsettinger knyttet til FNs beslutning om å gjøre tiåret 2021 – 2030 til et tiår for restaurering av økosystemer.

¹ Slått fast i naturmangfoldloven § 11

3) Dette er forslaget vårt

Forslaget går ut på å kompensere fysisk for tap av naturverdier i forbindelse med utbygginger, der slikt tap ikke kan unngås eller avbøtes. Ordningen bør som utgangspunkt omfatte alle typer utbygginger som faller inn under konsekvensutredningsforskriften (og dermed har vesentlig virkning for miljø og samfunn) og medfører nedbygging av natur.

Det følger allerede av reglene for konsekvensutredning og av naturmangfoldloven at kompenserende tiltak skal vurderes i tilknytning til enkelte typer utbygginger/inngrep. Forslaget innebærer at kompensasjon, under visse omstendigheter, også blir en forpliktelse og at det etableres regler og retningslinjer for hvordan kompensasjonstiltak gjennomføres.

Vi foreslår at ordningen innrettes som et såkalt «in-lieu»-avgiftsprogram. Det innebærer at utbyggere, når de har fått konsesjon, betaler en avgift til en offentlig etat som utfører kompensasjonstiltak på vegne av utbyggeren. Denne etaten kan for eksempel være fylkesmennene, som i dag er ansvarlig myndighet for gjennomføring av prosjekter knyttet til restaurering av våtmarker. Avgiften kalkuleres etter en på forhånd gitt standard, utviklet av for eksempel Miljødirektoratet. Avgiften bør dekke fremtidige utgifter til skjøtsel. Miljødirektoratet bør også ha ansvar for å velge ut arealer for kompensasjon etter et på forhånd bestemt regelverk, samt godkjenne plan for etablering/forvaltning av kompensasjonsområder mv.

I regelverket bør det stilles krav til utvelgelse av kompensasjonsområder som reflekterer og avveier ulike hensyn:

- Lokalisering: behovet for å kompensere områder så nær det utbygde arealet som mulig
- Egenskaper: behovet for å kompensere området med tilsvarende habitat eller økologisk funksjon som det nedbygde arealet
- Størrelse: utgangspunktet bør være et 1:1 forhold mellom kompensasjonsområdet og det nedbygde området. Kravet til størrelse kan imidlertid justeres basert på hvor viktige økologiske verdier som går tapt og hvor langt fra inngrepet kompensasjonsområdet ligger.

4) Hvem vil forslaget berøre

- Utbyggere av naturområder
- Grunneiere av aktuelle kompensasjonsområder
- Kommuner, der det er behov for omregulering av kompensasjonsområder
- Miljømyndigheter som får oppgaver knyttet til gjennomføring og kontroll

5) Prinsipielle spørsmål

Det er langt mer krevende å gjenskape økologiske verdier gjennom restaurering enn å ta vare på eksisterende verdier. Et sentralt spørsmål er derfor om arealpolitikken bør utvikles i retning av å stanse nedbygging av natur, heller enn å legge til rette for kompensasjon når natur bygges ned. Det kan være en fare for at et system for kompensasjon vil kunne senke terskelen for å akseptere naturinngrep i første omgang og legge til rette for at utbyggere kan «kjøpe seg fri», uten at naturverdiene reelt sett erstattes. For å unngå dette er det viktig at det føres en restriktiv arealpolitikk, at tiltakshierarkiet unngå-avbøt-restaurer-kompenser følges og at det stilles strenge krav til kvalitet og størrelse på kompensasjonsarealer.

6) Positive og negative virkninger

De positive virkningene er redusert tap av naturmangfold og at kostnadene ved tapt natur i større grad blir reflektert i utbyggingsprosjekter. De negative virkningene er at utbyggingsprosjekter blir dyrere, samt at de samme naturverdiene som går tapt ikke nødvendigvis vil bli erstattet.

7) Hva behøves for en vellykket gjennomføring?

På kort sikt vil det være nødvendig å utrede en modell for gjennomføring, som bygger på eksisterende erfaringer fra lignende ordninger og prosjekter nasjonalt og internasjonalt. Ved implementering vil det være nødvendig med lovhjælp for å pålegge utbyggere å betale kompensasjonsavgift. I tillegg må det etableres regler og retningslinjer for selve kompensasjonen. Videre må Miljødirektoratet og fylkesmennene gis tilstrekkelige økonomiske ressurser for å utføre sine oppgaver.

Når det gjelder selve kompensasjonen er det viktig med klare og realistiske mål, gode retningslinjer og veiledere, å etterstrebe ekvivalens (at man erstatter naturtapet med det samme som går tapt), gode planer for kompensasjon, store nok og sammenhengende kompensasjonsarealer, god overvåkning, evaluering, kontroll og eventuelt sanksjoner samt langsiktig sikring av kompensasjonsområdene.

Forslag til statsbudsjettet 2021:

Tiltak	Kap., post	Beløp
Utredning av hvordan en ordning for erstatning for naturinngrep kan implementeres.	Kap. 1400 Klima- og miljødepartementet, post 21 Spesielle driftsutgifter	5 mill.
Kartlegging av mulige erstatningsområder (også andre naturtyper enn myr og våtmark, som posten gjelder for i dag) samt styrking av fylkesmennenes pågående arbeid med restaurering.	Kap. 1420 Miljødirektoratet, post 38 Restaurering av myr og annen våtmark	40 mill.

Bevilgningene til kartlegging av mulige områder og styrke pågående arbeid med restaurering vil inngå i oppfyllelsen av anmodningsvedtak nr. 3, 19. mai 2016 ved behandlingen av Meld. St. 14 (2015-2016) jf. Innst. 294 S (2015-2016). Vedtaket anmoder regjeringen om å klargjøre hvilke arealer som er å regne som forringede økosystemer og å trappe opp arbeidet med å bedre tilstanden i økosystemene.