
NATUR OG AREAL

Polycynotat september 2024



Om notatet

Dette policynotatet er førende for NHO Byggenæringens standpunkt i natur- og arealpolitikken, og tjener som grunnlag for politisk arbeid i politiske prosesser knyttet til feltet. Notatet er utarbeidet i fellesskap med bransjeforeningene tilsluttet NHO Byggenæringen.

Oppfølgingen av Naturavtalen endrer rammevilkårene for mange av våre medlemsbedrifter. Derfor er det viktig for oss å være en progressiv og samarbeidsorientert part for beslutningstakerne.

Policynotatet er et første steg: dette er et politikkfelt som vil kreve betydelig mer arbeid fremover.

Innhold

Bakgrunn	s. 3
NHO Byggenæringen mener	s. 4
Helhetlig og forutsigbar omstilling	s. 5
Økt utnyttelse av areal og ressurser som allerede er tatt i bruk	s. 6
Byggenæringen skal gripe mulighetene	s. 8
Sluttkommentar.....	s. 9
Ordlister	s. 10

Bakgrunn

Verdens økonomi og velferd er helt avhengig av naturen, men samtidig er ikke samfunnets bruk av natur bærekraftig. Naturen er under press, og ødeleggelse av natur og tap av insekter, dyre- og plantearter skjer raskere enn noen gang. Menneskeheten har tatt i bruk og forandret 75 prosent av jordas overflate og utnyttet naturen over evne. Samtidig fører også klimaendringene til tap av økosystemer og mer ekstremvær. Ifølge WEF topper naturrelatert risiko nå listen over hva verdensøkonomien bekymrer seg for det kommende tiåret.

Naturen leverer viktige økosystemtjenester, blant annet i form av karbonbinding og biodiversitet. Intakte økosystemer er viktig både for naturgoder, for artenes leveområder og robusthet mot klimaendringer; i møte med de negative konsekvensene av klimaendringene, vil intakte økosystem dempe konsekvensene av flom eller ekstreme temperaturer. Naturtap og klimaendringer er dypt sammenkoblet og gjensidig forsterkende.

FNs internasjonale naturavtale (*Global Biodiversity Framework*) skal bidra til å stoppe den menneskelige ødeleggelsen av naturen, og begynne å gjenopprette det som allerede har gått tapt. Avtalen sidestilles med Parisavtalen, og alle land (foruten USA) har forpliktet seg til å arbeide for å nå målene.

Sentrale hovedpunkter i avtalen er:

- 30 prosent av all natur på land skal vernes innen 2030. Naturvernet skal være representativt.
- 30 prosent av all natur som er delvis ødelagt skal være restaurert innen 2030.
- Naturskadelige subsidier skal kartlegges og reduseres betydelig.
- Medlemslandene skal rapportere på prosentandelen av areal som er effektivt bevart.

Målene i naturavtalen er også til dels sammenfallende med EUs taksonomi og målet om beskyttelse og gjenoppretting av biologisk mangfold og økosystemer. EUs bærekraftsrapporteringsdirektiv (CSRD) setter konkrete krav om rapportering på naturmangfold og økosystemer, ressursbruk og sirkulær økonomi for bedrifter som omfattes av kravene om å rapportere på bærekraft.

Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser, og regjeringen legger fram en handlingsplan for natur i form av en stortingsmelding høsten 2024. Byggenæringen er klare for å ta sitt ansvar, forutsatt at myndighetene også legger til rette for en fortsatt bærekraftig næring.

NHO Byggenæringen mener

NHO Byggenæringen slutter opp om FNs naturavtale og stiller seg bak målene om å stanse den menneskelige ødeleggelsen av natur, og begynne å gjenopprette det som allerede har gått tapt. Slik byggenæringen har funnet løsninger for å redusere klimautslipp og ressursbruk, skal vi også bidra til at gode løsninger for bevaring og restaurering av natur blir utviklet og tatt i bruk.

Byggenæringen skaper store verdier for samfunnet i form av bygg, byggevarer, infrastruktur og kompetanse. Over hele landet skaper vi arbeidsplasser både i egen sektor og tilrettelegger for verdiskaping for andre næringer. På oppdrag fra offentlige og private bestillere forvalter og bygger byggenæringen bl.a. boliger, nærings- og formålsbygg, vei, jernbane, forsvars- og energiinfrastruktur som samfunnet trenger.

Når målene i naturavtalen skal nås, må det skje endringer innenfor alle disse områdene, og byggenæringen vil være en viktig medspiller. Byggenæringen kan bidra til å redusere behovet for arealkrevende utbygging, sikre bærekraftig ressursbruk, konsentrere arealbruken, forbedre metoder som tar vare på natur og restaurere forringede arealer i tråd med målene i naturavtalen.

Klima- og naturpolitikken må sees i sammenheng med andre samfunnshensyn. Det betyr at vi skal ta bedre vare på det vi har, utnytte grå arealer bedre og vurdere samfunnsnyttene av naturinngrep strengere – og samtidig ivareta behovet for verdiskaping, boligbygging, nødvendig infrastruktur og samfunnsutvikling. Norsk konkurransekraft må ivaretas, og det må unngås at restriksjoner i Norge gir tap av natur andre steder i verden. Oppfølgingen av Naturavtalen må følgelig basere seg på kunnskap, helhetlig forvaltning og forutsigbarhet. Fragmentering og kortsiktige løsninger må unngås.

Verdikjedene som utgjør byggenæringen, er til sammen viktige premissgivere ved utbygging og gjennomføring av prosjekter. For å nå målene i Naturavtalen trengs det at samfunnet og bedriftene i byggenæringen jobber godt sammen når nye rammebetingelser skal sette premissene for aktivitet.

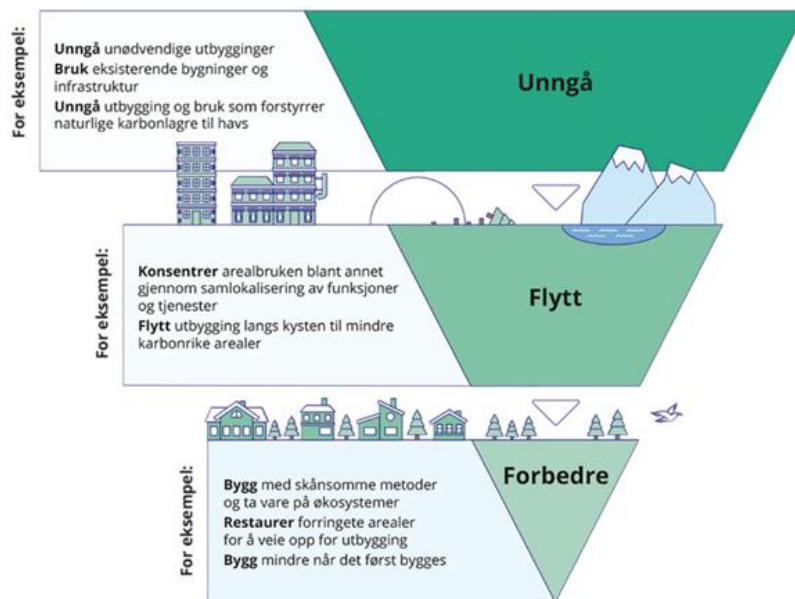
Jevn omstilling fram mot målene i natur- og klimapolitikken fremfor bratt omstilling på slutten av avtaleperioden reduserer risiko for bedriftene. Derfor må norske myndigheter holde tritt med klima- og naturpolitikken i resten av EU. Byggenæringen må fremover vurdere både fysisk naturrisiko (konsekvensene av tap og forringelse av natur) og naturrelatert overgangsrisiko (endrede rammevilkår for å redusere fremtidig fysisk naturrisiko) på samme måte som øvrig risiko. Naturavtalen bidrar til forutsigbarhet i bedriftenes vurdering og håndtering av naturrisiko, og det er viktig at norske myndigheter treffer beslutninger som ikke truer norske bedrifters konkurransekraft.

Natur og klima er politikkfelt som er lite egnet for vekslende politiske føringer. NHO Byggenæringen mener det er avgjørende at Stortinget samler seg om et bredt forlik i naturpolitikken, på samme måte som i klimapolitikken.

Helhetlig og forutsigbar omstilling

Næringslivets behov for forutsigbarhet er viktig for omstillingen når samfunnet skal utvikles videre innenfor rammene av Naturavtalen.

For å stanse naturtapet og restaurere natur, slutter NHO byggenæringen opp om "unngå, flytte, forbedre"-rammeverket (kort: UFF, orig. *avoid, shift, improve* eller ASI). Rammeverket synliggjør hvordan man kan bidra til utslippskutt, klimatilpasning og redusert arealbehov:



Figur: Rammeverk for tiltak: unngå - flytte - forbedre (UFF) i arealbruk.
hentet fra NOU2023: 25 Omstilling til lavutslipp, s. 98.

En vellykket omstilling fordrer at det utvikles omforente nasjonale mål og metoder for hvordan ulike naturtyper skal klassifiseres. Utarbeidelsen av et komplett naturregnskap på nasjonalt nivå, hvor en første versjon er ventet lagt fram i 2026, må ha som mål å kartlegge ulike naturtyper og i den endelige versjonen tallfeste verdien av disse slik at det blir et godt styringsverktøy og ikke virker konkurransevridende. Naturregnskapet bør også suppleres med en "arealbank", hvor grå arealer som egner seg for restaurering og utbygging identifiseres i kommunene.

Arealendringer er den største trusselen mot biologisk mangfold. En naturlig videreutvikling av naturregnskapet, bør være å anse alle arealer som en knapp ressurs, og derav utvikle et naturbudsjett på samme måte som klimabudsjett, som anvendes som styringsverktøy i den nasjonale klimapolitikken.

NHO Byggenæringen oppfordrer til tydeligere nasjonale rammer for lokale beslutninger. Nye statlige føringer i plan- og arealforvaltningen må ikke forsinke nye prosjekter unødige, og innsigelser må søkes avklart tidligst mulig i et prosjekt. Derfor må kommunene få best mulig forutsetninger for å ivareta en effektiv og forutsigbar plan- og byggesaksbehandling, for eksempel gjennom klarere føringer for hvordan ulike hensyn skal vurderes opp mot hverandre. I infrastrukturprosjekter bør det legges et nasjonalt arealnøytralitetsprinsipp til grunn. For å lette arbeidet for både det offentlige og privat

næringsliv, bør det utvikles omforente og standardiserte verktøy og metoder. En ensretting av verktøy og metoder vil legge bedre til rette for at etter nye og bedre løsninger vil kunne utvikles og implementeres.

Kommuneplanens samfunnsdel med arealkart og kommuneplanens arealdel (KPA) er sentrale verktøy for kommunene i arbeidet med å sikre en god samordning av arealbruk. Når kommunene eller statlige etater skal gjennomgå avsatte områder til fremtidig bebyggelse (plan- og prosjektvask), anbefaler NHO Byggenæringen at kommunene i første omgang pålegges å gjennomføre planvask av KPA. Eventuelle endringer eller oppheving av reguleringsplaner bør gjøres i sammenheng med gjennomgang av KPA. Det er viktig for samfunnsutviklingen at både næringsliv, kommune og utbygger kan planlegge langsiktig, uten frykt for plutselige omveltninger. Reguleringsplaner der byggetillatelse er gitt, eller er i prosess for å innvilges, må ikke endres. Det bør innen gjennomgangen fastsettes utvalgsriterier for utvelgelse og vurdering, slik at man bidrar til både forutsigbarhet og like konkurransevilkår. NHO Byggenæringen mener kriteriene for utvalg særlig bør hensynta områder med kjente naturmangfoldkvaliteter, potensiale for å dekke utbyggingsbehov og fremtidig bolig- og næringsarealbehov.

Det er viktig med bedre tilgang på råstoff for produksjon av klimaløsninger, for eksempel til produksjon av klimavennlige byggevarer. Når naturressurser tas i bruk, må det skje med metoder som ivaretar naturmangfold og naturlige karbonlagre. Naturinngrep i de mest sårbare naturtypene, f.eks. myr, kan medføre svært store restaureringsbehov andre steder for å være i tråd med naturavtalen, og vil være ineffektivt og samfunnsøkonomisk ulønnsomt for å nå naturmålene.

NHO Byggenæringen støtter et prinsipp om at det ikke skal være gratis å bygge ned natur, men ber om at det foretas en konsekvensanalyse før en eventuell avgift eller tilsvarende innføres. Samtidig bør det etableres incentiver for naturrestaureringstiltak og bygging på grå arealer og forurenset grunn.

Det er viktig å øke kompetansen om natur for aktørene i byggenæringen. Derfor bør naturfaglige emner bli en større del av både fag- og høyskoleutdanningene. Det bør også utvikles sertifiseringsprogrammer som for eksempel fokuserer på areal- og naturforvaltning og bærekraftige byggemetoder. Det er også viktig at andelen av FoU-midler som tilfaller byggenæringen økes slik at nye teknologier og metoder kan utvikles.

Økt utnyttelse av areal og ressurser som allerede er tatt i bruk

For å utvikle samfunnet innenfor rammene av naturavtalen må det bli enklere å videreutvikle og gjenbruke det vi allerede har tatt i bruk. Ifølge Global Footprint Network har Norge i dag enkelt forklart mye natur, men vi er også blant de landene med høyest fotavtrykk per person i verden. Forholdet mellom naturarealer og fotavtrykk omtales som biologisk kapasitetsreserve, og viser at Norge i dag har en knapp positiv reserve.

Bærekraftig bruk av natur, omtalt i Naturavtalen, innebærer at vi både skal leve med og av naturen. Verdiskaping på naturens premisser fordrer en velfungerende sirkulærøkonomi.

For å redusere ressursbruk og utslipp fra livsløpet til bygg og byggematerialer (*innebygd karbon*), er det viktig å bygge smart, lett, mer kompakt og å velge byggematerialer med lave livsløpsutslipp, som har lang levetid og som kan gjenbrukes ved endt levetid. Regelverk som hindrer ombruk og gjenvinning av materialer og ressurser må kartlegges og reduseres. Barrierene er kjente for næringen, som har ambisjoner om å redusere sitt fotavtrykk. For å få fortgang i resirkulert innhold og ombruk av materialer, bør alle offentlige prosjekter etterspørre sirkulære løsninger.

Norge vil mangle flere tusen boliger for å dekke boligbehovet. Utfordringsbildet er ulikt mellom distrikt, tettsted og by for å utvikle lokalsamfunnet i henhold til naturavtalen. Boligbygging har i dag en tydelig målkonflikt til bevaring av natur, hvor de ulike hensynene må sees i sammenheng med hverandre. Tilstrekkelig boligbygging må likevel fortsatt være et overordnet hensyn i samfunnsplanleggingen, og kommunene må pålegges å tallfeste eget boligbehov. Tilstrekkelige utbyggingsmuligheter må i størst mulig grad sikres å være i overensstemmelse med naturavtalen, for eksempel gjennom en kombinasjon av økt arealutnyttelse, konsentrert utbygging, videreutvikling av dagens bygg og bruk av grå arealer. I pressområder er det viktig at fortetting, særlig rundt kollektivknutepunkt, prioriteres. NHO Byggenæringen mener det må bygges mer i høyden for å imøtekomme fremtidens boligbehov, og mener at utvikling av en egen høyhusstrategi, slik Oslo kommune har gjort, er et godt verktøy også for andre byer og pressområder.

Barrierene for å bygge ut grå arealer må reduseres betydelig: lange reguleringsprosesser, vernehensyn og massehåndtering er eksempler på forhold som fører til dyrere bygg og infrastruktur. Det må legges bedre til rette for transformasjon av grå arealer, herunder riving av bygg som ikke lenger dekker et samfunnsbehov, påbygg og tilbygg. Utnyttelsesgraden må økes og incitamentene må utvikles for bygging på grå arealer og forurenset grunn.

De fleste bygninger i verden er allerede bygget. For å imøtekomme klima- og naturutfordringene må man tenke nytt – ikke nødvendigvis bygge nytt. Det er viktig at rammevilkårene oppmuntret til å se muligheter i å videreutvikle det som allerede er bygget. Kunnskap og ferdigheter om opprinnelig materialbruk og utførelse er viktig for at rehabilitering, transformasjon og påbygg kan skje på en god måte.

Vei, bane og kommunikasjon legger stort beslag på areal. NHO Byggenæringen deler ambisjonene i Nasjonal Transportplan om å ta bedre vare på det vi har, samtidig som ny infrastruktur må bygges mer skånsomt med mindre arealinngrep. Gjennom prioriteringer av arealbruk ut fra verdien på arealtype, større grad av ombruk av eksisterende veier, minimering av midlertidig arealbruk og andre skreddersydde tiltak, er det mulig å redusere konsekvensene av arealbruken betydelig. Det fordrer et godt samspill mellom ulike aktører, og gode erfaringer bør brukes til å utvikle nye standarder.

NHO Byggenæringen mener en naturlig videreutvikling av dagens klimapartnerskap mellom regjeringen og partene i byggenæringen vil være å inkludere natur og areal i fremtidige nye versjoner av avtalen når partene ser det hensiktsmessig.

Byggenæringen skal gripe mulighetene

Likt med at byggenæringen har utviklet og tatt i bruk nye materialer og teknikker i møte med økte klimakrav, skal vi også omstille oss til å nå målene for naturavtalen. Det innebærer også å gripe de nye mulighetene som vil oppstå.

Både næringslivet og offentlig sektor bør stimuleres til å kompensere for sitt naturfotavtrykk. Kompensasjon kan gjennomføres ved å restaurere, etablere eller beskytte natur av samme type på et annet sted enn det som direkte berøres av en utbygging eller utvinning. NHO Byggenæringen etterlyser mer kunnskap om hvordan dette kan ivaretas.

Byggenæringen vil spille en avgjørende rolle i restaurering av natur. I vid forstand er restaurering alle tiltak som bidrar til at natur blir mindre ødelagt enn den ville vært uten slike tiltak. For at dette skal bli et forretningsområde som er lønnsomt og effektivt, er det viktig å etablere gode rammevilkår som vrir innsats i denne retningen.

En nasjonal strategisk restaureringsplan bør legges fram og inneholde felles mål, krav og standarder som legger grunnlag for et velfungerende marked. Videre bør det etableres finansieringsordninger, for eksempel tilskudd, som gir tilstrekkelige insentiver for å få gjennomført tiltak som bl.a. kan bli finansiert av eventuelle avgifter man tar inn. Rammer for prosjektbasert naturregnskap, som teller både naturtap og naturgevinst i ett enkelt prosjekt, forventes ferdig tidligst i 2028.

NHO Byggenæringen støtter at kompensasjon og restaurering skal skje etter et lik for lik-prinsipp, hvor det legges til rette for å tilføre nye naturverdier eller øke bestander av samme type natur som går tapt. Størrelsen på kompensasjonen bør avhenge av naturen som påvirkes. Det er også viktig at det er nærhet mellom prosjekt og tiltak, så langt det lar seg gjøre.

Det skal fortsatt bygges mye fremover for å dekke samfunnets behov. For å løse klimakrisen må vi bruke areal til å bygge klimaløsninger. Derfor må vi også utnytte ressursene best mulig. Behovet for mer fornybar kraft er stort, og elektrifiseringen av samfunnet vil kreve mye av oss. Etablering av ny kraftproduksjon er utfordrende med hensyn på målene i naturavtalen, og krever at det tenkes nytt rundt arealbruk.

Det er også viktig å utnytte kraften vi har tilgjengelig i dag best mulig. Energikommisjonen anslår et potensial for energieffektivisering og lokal energiproduksjon i bygg på 25-41 TWh i 2030. Dette kan frigjøres til andre formål og redusere behovet for etablering av ny produksjon og overføringsnett. For å utløse potensialet for energieffektivisering må Enovas mandat endres, f.eks. gjennom å tildele støtte for hver kWh en sparer, fremfor å definere hvilke tekniske løsninger det skal gis støtte til. Det bør også vurderes hvilket potensial lokal energiproduksjon langs veistrekninger og tilhørende grå arealer kan utgjøre.

Statlige byggherrer, og Statsbygg spesielt, har en formell forbildefunksjon som skal bidra til å utvikle samfunnet innenfor områder som klima, miljø, bærekraft, kostnadseffektivisering og digitalisering. Det er viktig at disse går foran og viser vei for hvordan vi som samfunn skal omstille oss til å operere innenfor Naturavtalens rammer.

Sluttkommentar

Å nå målene i Naturavtalen kommer til å koste. Disse kostnadene kan ikke i sin helhet lempes over på bedriftene eller forbrukerne.

I skrivende stund opplever byggenæringen en alvorlig markedssituasjon, særlig i nyboligmarkedet. Det reduserer både næringens og samfunnets evne til å finne nye løsninger. En velfungerende og bærekraftig byggenæring er en forutsetning for at vi lykkes.

For byggenæringen er det viktig at Stortinget i arbeidet med oppfølging av naturavtalen, både på kort og lang sikt, anerkjenner kostnadselementet og at det er behov for lempinger i regelverket som kan redusere kostnader på andre områder.

En bærekraftig byggenæring er klar for å ta ansvar.

Ordliste

Arealnøytralitet: prinsipp om å bygge opp arealer av natur for å kompensere for natur tapt ved utbygging andre steder. I sum blir da det samlede arealet til natur som før.

Arealbank: en database eller oversikt over områder som er egnet for utbygging eller restaurering, spesielt tidligere utnyttede (grå) arealer.

Biodiversitet (biologisk mangfold): Variasjonen i arter og økosystemer i naturen, som er viktig for økosystemenes funksjon og stabilitet.

CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive): EUs bærekraftsrapporteringsdirektiv – pålegger bedrifter å rapportere om bærekraft, inkludert naturmangfold og ressursbruk.

Livsløpsutslipp: Utslipp knyttet til hele livssyklusen til et produkt eller bygg, fra produksjon til avhending.

Naturavtalen (Global Biodiversity Framework): En internasjonal avtale fra FN med mål om å beskytte og gjenopprette natur.

Naturregnskap: Et system for å verdsette og regnskapsføre naturressurser og -typer på et forvaltningsnivå (nasjonalt, regionalt eller lokalt).

Naturrisiko: Risiko for bedrifter knyttet til tap eller forringelse av natur, både som direkte konsekvens (fysisk risiko) og som følge av nye reguleringer (overgangsrisiko).

Naturskadelige subsidier: økonomisk støtte som oppmuntrer til aktiviteter som skaper naturen, for eksempel utbygging i sårbare områder.

Plan- og prosjektvask: oppdatere og revidere eldre planer ved å endre hva et område skal brukes til, eller hvordan det kan bygges i dette området. Hensikten er å unngå arealbruk som er i strid med den ønskede utviklinga i samfunnet, og særlig handler det om å hindre at ubebygde natur blir nedbygd.

Restaurering: Tiltak for å gjenopprette ødelagt eller degradert natur.

Taksonomi: EUs klassifiseringsystem for å identifisere bærekraftige økonomiske aktiviteter, spesielt knyttet til klima og natur.

UFF/ASI-Rammeverket: unngå, flytte, forbedre / avoid, shift, improve. Her: En tilnærming til areal- og ressursbruk som handler om å unngå skader på naturen, flytte aktiviteter til mindre sårbare områder, og forbedre metodene som benyttes.

Økosystemtjenester: De fordeler naturen gir mennesker, som for eksempel karbonbinding, vannfiltrering og pollinering.