STORTINGET

Innst. 26 S

(2026–2027)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:9 (2025–2026)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å kartlegge naturverdier og klimaeffekter som grunnlag for beslutninger i arealforvaltningen

Til Stortinget

Innledning

Bakgrunn

Tap av natur og utslipp av klimagasser henger tett sammen. Hvordan naturen brukes, påvirker klimaet, og klimaendringene påvirker naturen. Å ta vare på naturmangfoldet og klimaet er derfor to sentrale mål i norsk miljøpolitikk. Dette står blant annet i Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, naturmangfoldloven, klimaloven og Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold (naturmangfoldmeldingen), jf. med Innst. 294 S (2015–2016). Ifølge denne innstillingen skal det føres en politikk som overlater naturen i minst like god stand til neste generasjon. Politikken om å ta vare på naturen og sammenhengen mellom natur og klima er videreført i Meld. St. 35 (2023–2024) Bærekraftig bruk og bevaring av natur – Norsk handlingsplan for naturmangfold (naturmeldingen), jf. Innst. 115 S (2024–2025).

Gjennom Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å oppnå balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i andre halvdel av dette århundret. Dette krever raske og omfattende utslippsreduksjoner og tiltak for å øke opptak av karbon i økosystemene, jf. Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021–2030 og Innst. 325 S (2020–2021). En natur i god tilstand kan i tillegg bidra til å håndtere klimaendringer.

Arealbruk og omdisponering av areal til andre formål er den største direkte negative påvirkningsfaktoren for naturmangfoldet. Arealbruk påvirker også klima, både gjennom opptak og utslipp. Norge har bestemt at addisjonelle opptak og utslipp i skog- og arealbrukssektoren skal regnes med i Norges mål under Parisavtalen. Innenfor skog- og arealbrukssektoren er det særlig nedbygging og andre arealbruksendringer som leder til utslipp. Klimautvalget viser til at Norge ikke kan nå Parisavtalens mål uten å håndtere utslipp fra arealer og ta vare på de karbonlagrene som finnes i naturen. Klimautvalget anbefaler at forvaltningen i større grad må gjøre vurderinger med utgangspunkt i at arealer er en begrenset ressurs. Det blir pekt på at naturkartlegging er ett av flere virkemidler som er nødvendige for å etterleve nasjonalt regelverk og for å nå målene i Parisavtalen.

Regjeringen har i sin klimastatus og -plan informert Stortinget om at Norge i perioden 2021–2025 ligger an til et betydelig underskudd til forpliktelsene i skog- og arealbrukssektoren i klimasamarbeidet med EU og vil måtte benytte fleksible mekanismer for å oppfylle netto-null-forpliktelsen. EU har senere gått bort fra netto-null-målet. For den andre femårsperioden (2026–2030) gjelder et nytt skog- og arealbruksregelverk. Hvis Norge velger å delta i det oppdaterte regelverket, viser usikre beregninger at Norge kan bli liggende etter med forpliktelsene i 2026–2030. Ifølge klimastatus og -plan er det behov for forsterket politikk og virkemidler for å øke opptaket i skog og redusere utslipp fra nedbygging og andre arealbruksendringer. Blant aktuelle virkemidler

nevnes arealplanlegging, direkte reguleringer og tiltak innen statlige bygg- og infrastrukturprosjekter.

Arealendringer og nedbygging i Norge skjer særlig gjennom ny bebyggelse som boliger, fritidsboliger, næringsbygg, samferdselsprosjekter og kraftutbygging, men også gjennom skogbruk, for eksempel ved at det bygges skogsbilveger. Utslipp fra avskoging og ødeleggelse av myr var i 2020 høyere enn utslippene fra personbiler.

Formelle arealendringer skjer primært gjennom kommunenes arealplanprosesser. Arealplanleggingen legger rammene for bruk og vern av arealer og er et viktig verktøy for å tilpasse natur og samfunn til et klima i endring. Også tiltak og konsesjonsbehandling i statlig regi har stor betydning for arealbruken. Når det planlegges omdisponering av arealer, er det derfor avgjørende med god kunnskap om klimapåvirkning og hvilke naturverdier som berøres.

Mål og problemstillinger

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å kartlegge omfanget av nedbygging av natur i lys av Stortingets mål om å ivareta naturmangfoldet og redusere klimagassutslipp, og å undersøke om Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet legger til rette for at naturverdier og klimaeffekter blir tilstrekkelig kartlagt ved arealbruksendringer.

Følgende problemstillinger inngår i undersøkelsen:

1. I hvilket omfang bygges natur ned i Norge?
2. I hvilken grad er den statlige og kommunale kartleggingen av naturverdier og klimaeffekter i Norge av et omfang og en kvalitet som gir kommunale og statlige myndigheter et godt kunnskapsgrunnlag til å ta beslutninger om bærekraftig arealbruk?

Revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen, er utledet fra blant annet

- FN-konvensjonen om biologisk mangfold av 1992, jf. Innst. S. nr. 168 (1992–93)
- Parisavtalen, jf. Innst. 407 S (2015–2016)
- Innstilling til Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold, jf. Innst. 294 S (2015–2016)
- Plan- og bygningsloven
- Naturmangfoldloven

Revisjonskriterier er nærmere omtalt i del 3 (kapittel 14) i Riksrevisjonens dokument.

Problemstilling 1 er besvart ved hjelp av et omfattende datagrunnlag bestående av flere millioner objekter. For å beregne naturtapet er det først utarbeidet et datasett som viser all nedbygging i Norge i perioden 2015–2025. Analysen er basert på data fra Kartverkets felles kartdatabase (FKB) for 2015 og 2025. En sammenligning av objektsdataene fra 2015 og 2025 gir et uttrykk for hvor mye – og hvor i landet – arealer er bygget ned eller berørt i perioden. For å kvalitetssikre at de identifiserte nedbyggingene i perioden 2015–2025 representerer reelle endringer, og ikke etterslep i registreringer eller andre datatekniske svakheter, har et utvalg på flere tusen objekter blitt kontrollert.

Med utgangspunkt i datasettet for totalt nedbygd areal er det koblet på flere datakilder som beskriver hvilken natur som fantes i de berørte områdene. Dataene viser hvilke overordnede naturtyper som forekom, og – der det forelå naturkartlegginger – om naturen var særlig verdifull, for eksempel ved rødlisting.

Problemstilling 2 ble besvart gjennom dokumentanalyser og intervjuer med flere aktører, samt en kartleggingsundersøkelse til et tilfeldig utvalg kommuner. I tillegg ble det sendt en spørreundersøkelse til naturkartleggere fra ulike organisasjoner og firmaer som kartlegger for Miljødirektoratet, statlige etater og kommuner ved konsekvensutredninger, og for skogeiere.

Rapporten ble forelagt Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Energidepartementet og Samferdselsdepartementet per brev av 10. desember 2025.

Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Energidepartementet og Samferdselsdepartementet har per brev til Riksrevisjonen av henholdsvis 21. januar, 19. januar, 20. januar, 21. januar og 21. januar 2026 gitt kommentar til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens rapport.

Konklusjoner

- Norge bygger ned verdifull natur, men det er svakheter i kunnskapsgrunnlaget.
- Omfanget og kvaliteten på kartleggingen av naturverdier og klimaeffekter er for lav til å gi ansvarlige myndigheter et godt grunnlag for naturforvaltningen.
- Kommunene har ofte ikke tilstrekkelig oversikt over naturverdier til å fatte informerte beslutninger ved arealbruksendringer.
- Statlige virksomheter synes å ha bedre oversikt over naturverdier ved arealbruksendringer.

Konklusjoner er nærmere utdypet i del 1, kapittel 5, i Riksrevisjonens dokument.

Overordnet vurdering

Riksrevisjonen mener det ikke er tilfredsstillende at Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet ikke har sikret et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for forvaltning av natur, til tross for

at nedbygging av areal er en betydelig påvirkningsfaktor på både naturmangfold og utslipp av klimagasser. Selv om et kunnskapsbasert forvaltningssystem har vært et mål i 25 år, har departementene ikke sikret tilstrekkelig kunnskap om hvilken natur som går tapt, og de har heller ikke lagt godt nok til rette for informerte beslutninger i kommunene ved arealbruksendringer.

Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Klima- og miljødepartementet

- i arbeidet med å utvikle et naturregnskap legger til rette for systematisk og sammenlignbar kunnskap om tap og forringelse av verdifull natur.
- videreutvikler systemet for naturkartlegging slik at det legger til rette for god kvalitet i naturtypekartlegginger.
- i det videre arbeidet med oppfølgingen av økologisk grunnkart sikrer at løsningen gir objektive og kvalitetssikrede naturdata som kan brukes på tvers av sektorer.

Riksrevisjonen anbefaler at Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

- styrker arbeidet med å veilede kommunene slik at de får nødvendig kompetanse på å ivareta natur og klima i arealforvaltningen.
- legger til rett for at det gir større sikkerhet for at naturkartlegginger samlet sett gir tilstrekkelig informasjon om naturverdier.

Riksrevisjonen anbefaler at Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet

- samordner sitt arbeid med kartlegging av natur ut fra målet om å sikre et felles kunnskapsgrunnlag for naturen.

Sakens dokumenter er tilgjengelige på sakssiden på stortinget.no.

Statsrådenes svar

Dokument 3:9 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å kartlegge naturverdier og klimaeffekter som grunnlag for beslutninger i arealforvaltningen ble sendt til henholdsvis klima- og miljøministeren, kommunal- og distriktsministeren og landbruks- og matministeren. Riksrevisjonens brev til statsrådene og statsrådenes fellessvar følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har merket seg at de tre statsrådene «i stor grad [er] enige i Riksrevisjonens vurderinger». Samtidig merker Riksrevisjonen seg statsrådenes påpekning av at «mye er skjedd på dette feltet de siste årene og etter tidsperioden som revisjonen har rettet seg mot». Riksrevisjonen er enig i statsrådenes påpekning av beslutningstakers ansvar for å sikre at deres beslutninger har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Isak Veierud Busch, Erik Hager, Sverre Myrli og Kari Baadstrand Sandnes, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen, Pål Morten Borgli, Lars Rem og Aina Stenersen, fra Høyre, Ove Trellevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Senterpartiet, Geir Pollestad, fra Rødt, Hege Bae Nyholt, fra Miljøpartiet De Grønne, Lars Lønberg Henriksen, og fra Kristelig Folkeparti, Jonas Andersen Sayed, viser til Dokument 3:9 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å kartlegge naturverdier og klimaeffekter som grunnlag for beslutninger i arealforvaltningen.

Om Riksrevisjonens konklusjoner

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner om at

- Norge bygger ned verdifull natur, men det er svakheter i kunnskapsgrunnlaget.
- omfanget og kvaliteten på kartleggingen av naturverdier og klimaeffekter er for lav til å gi ansvarlige myndigheter et godt grunnlag for naturforvaltningen.
- kommunene har ofte ikke tilstrekkelig oversikt over naturverdier til å fatte informerte beslutninger ved arealbruksendringer.
- statlige virksomheter synes å ha bedre oversikt over naturverdier ved arealbruksendringer.

Komiteen viser til at det fortsatt ikke finnes noen samlet offentlig oversikt som viser om nedbyggingen rammer truet eller verdifull natur. Komiteen merker seg at Naturregnskapet, slik det nå utvikles og som forventes lagt frem i 2026, ikke vil si noe om tap av forvaltningsprioriterte naturtyper – det vil si natur Norge særlig ønsker å ta hensyn til ved arealbruksendringer, som rødlistede naturtyper. Komiteen viser til at Riksrevisjonen anbefaler at naturregnskapet skal gi systematisk og sammenlignbar kunnskap om tap og forringelse av verdifull natur.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen, med det den selv omtaler som en konservativ beregning, finner at minst 317 km^2 natur er bygget ned eller påvirket i perioden 2015–2025, og at minst 52 pst. av nedbyggingen i hovedsak må anses som irreversibel. Over 24 km^2 for-

valtningsprioritert natur er bygget ned eller påvirket, og nedbyggingen berører 105 av de 111 forvaltningsprioriterte naturtypene. Komiteen merker seg videre at 76 pst. av det berørte arealet ikke var naturkartlagt etter Miljødirektoratets instruks.

Komiteen viser til at nedbygging av natur også har betydning for klimagassutslippene. Ifølge Riksrevisjonens beregninger har nedbyggingen i perioden gitt økte utslipp på om lag 14 millioner tonn CO_2-ekvivalenter, om lag 1,4 millioner tonn årlig. Komiteen merker seg at over 60 pst. av kommunene ikke har oversikt over karbonrike arealer, og at få kommuner bruker de verktøyene som finnes for å beregne utslipp ved arealbruksendringer.

Komiteen merker seg at statsrådene i sitt svar til Riksrevisjonen skriver at

«[a]realendring er den største negative trusselen mot naturen på land i Norge.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti, deler denne vurderingen, og mener at beslutninger om å bygge ned natur derfor må tas på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Om Riksrevisjonens overordnede vurdering

Komiteen viser til Riksrevisjonens overordnede vurdering om at det ikke er tilfredsstillende at Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet ikke har sikret et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for forvaltning av natur, til tross for at nedbygging av areal er en betydelig påvirkningsfaktor på både naturmangfold og utslipp av klimagasser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti, slutter seg til Riksrevisjonens vurdering.

Komiteen vil peke på at et kunnskapsbasert forvaltningssystem for naturmangfold har vært et mål for Stortinget i om lag 25 år, jf. St.meld. nr. 42 (2000–2001) og Innst. S. nr. 206 (2001–2002), der systemet skulle være ferdig etablert innen 2007. Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener dette systemet aldri fullt ut ble etablert, at bare om lag 7–8 pst. av Norge er naturtypekartlagt, og at det ikke er satt noe mål for hvor mye som skal kartlegges.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen finner at flere forutsetninger Stortinget har lagt til grunn, ikke er fullt ut oppfylt, herunder

- at all offentlig naturkartlegging skal bygge på objektive, verdinøytrale og etterprøvbare metoder med Natur i Norge (NiN) som kjerne, jf. Innst. 144 S (2014–2015)
- at det skal etableres et økologisk grunnkart som felles kunnskapsgrunnlag på tvers av sektorer, jf. Innst. 294 S (2015–2016)
- at kommunene skal sikres tilstrekkelig naturfaglig kompetanse, og at det skal legges bedre til rette for tidlige avklaringer av arealspørsmål i kommuneplanarbeidet, jf. Innst. 294 S (2015–2016)
- at landbruks- og miljømyndighetene skal samordne kartleggingsarbeidet, jf. Innst. S. nr. 206 (2001–2002).

Komiteen merker seg særlig Riksrevisjonens vurdering av at den høye risikoen for at viktig natur går tapt uten tilstrekkelig kunnskap er «ikke i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om en kunnskapsbasert forvaltning, og kan gi betydelige negative virkninger for naturmangfoldet». Komiteen merker seg også Riksrevisjonens vurdering av at det fremstår som lite effektiv bruk av offentlige ressurser at skogsektoren og miljøforvaltningen fortsatt kartlegger de samme områdene med ulike metoder.

Komiteen ser alvorlig på at kritikken gjelder forhold der konsekvensene i stor grad er irreversible. Natur som er bygget ned, kan sjelden gjenopprettes, og manglende kunnskap på beslutningstidspunktet kan dermed ikke rettes opp i ettertid.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti, viser til at omfanget og kvaliteten på kartleggingen av naturverdier og klimaeffekter er for lav til å gi ansvarlige myndigheter et godt grunnlag for naturforvaltningen. Flertallet merker seg at kvaliteten på naturkartleggingene varierer betydelig. 38 pst. av naturkartleggerne vurderer kvaliteten på kartleggingene som er utført på oppdrag fra Miljødirektoratet, som dårlig eller svært dårlig, og åtte av ti statsforvaltere opplever kvaliteten som varierende eller svært varierende. To av tre forskningsstudier av naturkartlegging i Norge som Riksrevisjonen viser til, konkluderer med at kvaliteten er for lav til å kunne brukes i praktisk arealforvaltning. Flertallet merker seg videre at kvalitetssikringen i hovedsak skjer fra kontoret, og at resultatene ikke kontrolleres i felt. Når det gjelder kartlegging gjennomført etter miljøregistreringer i skog (MiS), foretas det per i dag ingen kvalitetssikring, og følgelig er kunnskap om kvaliteten mangelfull. Flertal-

let mener at kartlegginger som skal ligge til grunn for beslutninger om å bygge ned natur, må være pålitelige.

Komiteen merker seg at bare 10 pst. av kommunene mener de har tilstrekkelig kunnskap om natur når den skal bygges ned, og at om lag 30 pst. av kommunene sjelden eller aldri krever naturkartlegging når det gjennomføres konsekvensutredning. Komiteen merker seg videre at over tre fjerdedeler av naturkartleggerne oppgir at natur av og til eller ofte er forringet eller ødelagt rett før feltarbeidet, og at 70 pst. noen ganger eller oftere opplever forsøk på påvirkning av faglige vurderinger fra tiltakshavere.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti, mener dette er bekymringsfullt for tilliten til kunnskapsgrunnlaget i arealsaker.

Komiteen merker seg at både kommuner og statlige etater har utfordringer med å vurdere samlet belastning etter naturmangfoldloven § 10, og at det etterlyses et felles metodeverk. Komiteen mener dette er avgjørende for å fange opp virkningene av mange enkeltinngrep.

Komiteen merker seg at statsrådene i stor grad er enige i Riksrevisjonens vurderinger, men viser til at beslutningstakerne, herunder kommunene, har et selvstendig ansvar for å sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Komiteen er enig i at dette ansvaret følger av regelverket. Komiteen vil samtidig understreke at Stortinget gjentatte ganger har forutsatt at staten skal legge til rette for at kommunene kan ivareta dette ansvaret, gjennom kartlegging, tilgjengelige data, veiledning og kompetanse. Det er på disse områdene Riksrevisjonen finner svakheter.

Om Riksrevisjonens anbefalinger

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger til Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriksdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

Komiteen merker seg at statsrådene vil følge opp anbefalingene, og viser blant annet til at et nasjonalt naturregnskap skal foreligge i 2026, at Miljødirektoratet, Artsdatabanken og Naturhistorisk museum samarbeider om en ny kartleggingsinstruks basert på NiN3 og Norsk rødliste for naturtyper 2025, og at Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet har fått et felles oppdrag om samordning av kartleggingen.

Komiteen ser positivt på dette arbeidet, men understreker at tilsvarende ambisjoner er uttrykt tidligere uten at målene er nådd. Komiteen forventer at departementene følger opp anbefalingene på en måte som gjør framdriften etterprøvbar.

Komiteen viser også til anmodningsvedtak nr. 519 (2022–2023) om gjennomgang av metoden for miljøregistrering i skog, og forventer at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med resultatet av gjennomgangen.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne viser til at det er godt dokumentert at norsk natur og artsmangfold er under sterkt press. Av de 876 naturtypene som er vurdert i Norsk rødliste for naturtyper 2025, regnes 201 som truet. I Norsk rødliste for arter 2021 er over en femtedel av de vurderte artene rødlistet, og om lag 2 750 arter, 12 pst., regnes som truet. Arealendringer er den klart viktigste negative påvirkningen på truede arter. Årsakene er nedbygging og tap av villmark, oppstykking og forringelse gjennom blant annet skogbruk, gjengroing av kulturlandskap, utbygging i strandsonen, vind- og vannkraft og drenering av myr og våtmark. Forurensning, klimaendringer, overhøsting og fremmede arter kommer i tillegg.

Disse medlemmer peker på at naturkrisen i Norge ikke først og fremst skyldes enkeltstående store inngrep, men summen av mange små. Enkeltvise veistrekninger, næringsareal, hytte- og boligfelt kan se ubetydelige ut alene, men samlet stykker de opp leveområder for dyre- og plantearter og fører til netto tap av viktig natur.

Disse medlemmer viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen også tidligere har påpekt at naturmangfold er under press. I Innst. 84 S (2013–2014) viste flertallet til at arter forsvinner i et tempo som er mellom hundre og tusen ganger høyere enn det naturlige, og understreket at det er tidskritisk å gjennomføre tiltak for å redusere tapet av biologisk mangfold, og at «kunnskapshull på ingen måte kan brukes som argument for å avvente tiltak eller redusere bruk av midler og virkemidler på dette området». Disse medlemmer mener Riksrevisjonens rapport viser at denne advarselen ikke er fulgt opp.

Disse medlemmer vil understreke at dersom det skal være mulig å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og innfri vedtatte mål og ambisjoner i naturpolitikken, må statsforvalterne sikres et tydelig mandat og nok ressurser til å gripe inn mot lokale beslutninger som svekker Norges evne til å levere på målene. Det må være en høyere terskel for at departementet kan overprøve statsforvalterens vurderinger når de er begrunnet i hensynet til natur. Disse medlemmer viser til at mange kommuner står i en krevende økonomisk situasjon og at kommunenes handlingsrom i stor grad er bundet

opp. Disse medlemmer viser også til at mange kommuner konkurrerer om å tiltrekke seg arbeidsplasser og næringsutvikling, og at denne konkurransen gir et sterkt insentiv til å stille lavere miljøkrav. Derfor er det avgjørende at staten tar større ansvar for å beskytte verdifull natur.

Disse medlemmer mener at staten må sikre at kommunene har nok ressurser til å føre en arealpolitikk som er kunnskapsbasert, og til å iverksette tiltak for bevaring og restaurering av natur. Det tilsier at øremerkede bevilgninger til naturtiltak bør styrkes, herunder natursats-ordningen, og at det bør vurderes å etablere nye ordninger med øremerkede tiltak til for eksempel klima- og miljørådgivere i kommunene. Disse medlemmer viser videre til Kommunekommisjonens rapport, NOU 2026:1: En bærekraftig kommunesektor, som understreker at øremerkede tilskudd på natur- og klimaområdet ikke bør omdisponeres til frie midler. Kommisjonen understreker at

> «når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap, så vel som hensynet til miljøet og en bærekraftig utvikling, inkludert klima, kan også statlig styring av kommunene være nødvendig for å realisere nasjonale mål.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at kommuner og utbyggere må ha tilgang til et godt, pålitelig og oppdatert kunnskapsgrunnlag når beslutninger om arealbruk skal tas. Riksrevisjonens undersøkelse viser at kartleggingen av naturverdier og klimaeffekter flere steder ikke er god nok, og at kommunene ofte mangler tilstrekkelig oversikt til å fatte fullt informerte beslutninger. Dette må tas på alvor. Bedre kartlegging og kvalitetssikrede data er nødvendig for at både naturverdier og konsekvensene av ulike tiltak skal kunne vurderes på en forsvarlig måte.

Samtidig må kunnskapen brukes som grunnlag for gode og helhetlige lokale avveininger – ikke som begrunnelse for stadig mer statlig detaljstyring, generelle forbud eller nye begrensninger i det kommunale selvstyret. Kommunene kjenner lokale forhold, behov og utviklingsmuligheter best, og bør ha et reelt handlingsrom til å veie naturhensyn opp mot blant annet behovet for boliger, arbeidsplasser, næringsutvikling, infrastruktur og energiproduksjon.

SSB oppgir at bebygde områder utgjør om lag 1,8 pst. av Norges landareal, utenom Svalbard. Dette tallet gir ikke alene et fullstendig bilde av menneskelig påvirkning på naturen eller av naturverdiene som berøres ved utbygging. Det understreker likevel betydningen av en nyansert og kunnskapsbasert arealpolitikk, der konsekvensene vurderes konkret og lokalt.

Disse medlemmer er kritiske til nasjonale mål om arealnøytralitet og statlige reguleringer som kan begrense kommunenes mulighet til å gjøre slike avveininger. Naturhensyn skal være en sentral del av beslutningsgrunnlaget, men må vurderes sammen med andre legitime samfunnsinteresser. Målet må være en balansert arealpolitikk som tar vare på viktige naturverdier, samtidig som den gir rom for lokal utvikling, verdiskaping og bærekraftig bruk av arealene.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne er enige i at kommuner og utbyggere trenger et godt, pålitelig og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Riksrevisjonens rapport viser imidlertid at kunnskap alene ikke er nok. En fjerdedel av kommunene svarer at de har mye kunnskap om naturen, men at den ikke blir tatt hensyn til når beslutningene fattes. I 44 pst. av kommunene har funn av negative virkninger for naturen i konsekvensutredninger ikke ført til at noe prosjekt er stanset. Disse medlemmer mener derfor at bedre kartlegging må følges av regler og rammer som sikrer at kunnskapen faktisk får betydning når beslutningene tas.

Disse medlemmer mener det er misvisende å bruke andelen bebygd areal som mål på hvor mye natur som påvirkes. Riksrevisjonen påpeker at den direkte nedbyggingen ikke gir et fullstendig bilde av hvordan oppstykking påvirker sammenhengende leveområder og naturmangfold. Bare 43 pst. av fastlandsarealet er inngrepsfri natur, og i perioden 2018–2022 ble den inngrepsfrie naturen redusert med om lag 830 km^2. Sør for Nordland er bare fem prosent av arealet fortsatt villmarkspreget. Disse medlemmer mener at dette er problematisk, blant annet for villreinen som unnviker områder opptil én til to kilometer fra inngrep i åpent fjellterreng, og enda lenger fra trafikkerte veger.

Disse medlemmer viser videre til en gjennomgang av kommunenes arealplaner og reguleringsplaner, som Norkart har utført for Sabima og WWF. Den viser at om lag 2 560 km^2 er planlagt nedbygget, og at 90 pst. av dette arealet er natur, blant annet myr, strandsone, naturskog og villreinområder. Naturens tilstand avgjøres derfor ikke av hvor stor andel av landet som er bebygd i dag, men av hvor mye som allerede er planlagt nedbygget, hvor inngrepene skjer, og hvordan de til sammen stykker opp naturen.

Disse medlemmer deler synet på at kommunene kjenner lokale forhold best. Summen av mange lokale avveininger gir likevel ikke nødvendigvis en bærekraftig helhet.

Disse medlemmer viser til at undersøkelsen viser at både kommuner og statlige etater har utfordringer med å praktisere kravet i naturmangfoldloven § 10 om å vurdere den samlede belastningen for naturmangfoldet når det planlegges med å bygge ned natur. Vurderingene gjøres ofte sak for sak og små tiltak ses sjelden i sammenheng, og man har ikke oversikt over hvilken natur som samlet sett går tapt. Riksrevisjonens funn viser

at bare fem prosent av kommunene mener de har tilstrekkelige naturfaglige ressurser til å løse alle oppgavene sine, og kommunene må i hovedsak selv finansiere kartlegging av natur i arbeidet med overordnede planer. Disse medlemmer mener at det viser lite samsvar mellom vedtak og målsettinger om å ta vare på natur og de ressursene kommunene har til rådighet for å følge dem opp. Videre er det heller ikke samsvar mellom vedtak og målsettinger i naturpolitikken og det ansvaret staten tar for å følge opp de nasjonale ambisjonene.

Disse medlemmer mener at kommunene heller ikke kan ta hele ansvaret for å håndtere de samlede konsekvensene av naturinngrep på tvers av kommunegrensene. Selv om kommunene skal følge lov, planretningslinjer og regionale planer, er det statens jobb å sikre at summen av alle kommunenes arealpolitikk innfrir de nasjonale målene.

Disse medlemmer vil understreke at arealnøytralitet ikke er et forbud mot utbygging. Prinsippet innebærer at allerede bebygde arealer tas i bruk først, og at natur som bygges ned, erstattes ved at tilsvarende natur restaureres. Stadig flere kommuner har selv valgt denne veien. I Sabimas kommuneundersøkelse for 2025 oppga 87 kommuner at de arbeider med arealnøytralitet, mot tre i 2020. Disse kommunene etterlyser selv statlige verktøy, arealregnskap og tydeligere føringer. Et nasjonalt mål vil gi alle kommuner like og forutsigbare rammer, i stedet for at de konkurrerer om å stille lavest krav. Disse medlemmer viser også til at Grunnloven § 112 pålegger statens myndigheter å sikre at naturens mangfold bevares for kommende generasjoner.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:9 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å kartlegge naturverdier og klimaeffekter som grunnlag for beslutninger i arealforvaltningen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 3. november 2026

Per-Willy Amundsen
leder

Lars Lønberg Henriksen
ordfører

Svanemerketrykksak, 2041 0654 Trykk og layout: Stortingets administrasjon