

## Naturavtalens tredje delmål

Sikring av etablerte verneområder og nye juridiske og økonomiske virkemidler for å øke verneandelen i Norge



6. november 2024

**Dokumentinformasjon**

**Oppdragsgiver:** WWF, Verdens naturfond og Sabima  
**Tittel:** Naturavtalens tredje delmål - nye juridiske og økonomiske virkemidler for å øke verneandelen i Norge  
**Utarbeidet av:** Holth & Winge AS v/Ingrid Wang Larsen og Nikolai K. Winge og Menon Economics AS v/Annegrete Bruvoll og Øyvind Nystad Handberg  
**Forsidebilde:** Shutterstock

## Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>0</b>
<b>1 INNLEDNING .....</b>	<b>3</b>
1.1 Tema og formål .....	3
1.2 Kort om Naturavtalens tredje delmål .....	4
1.3 Kort om Norges oppfølging av Naturavtalens tredje delmål gjennom Naturmeldingen .....	5
1.4 Barrierer for å øke verneandelen på Fastlands-Norge.....	6
<b>2 ENDRINGER I REGLENE FOR Å SIKRE VERNEOMRÅDER ETABLERT ETTER NATURVERNLOVGIVNINGEN.....</b>	<b>8</b>
2.1 Innledning .....	8
2.2 Endring og oppheving av verneforskrifter .....	8
2.2.1 Endring og oppheving av verneforskrifter vedtatt av Kongen i statsråd .....	8
2.2.2 Særlig om adgangen til å foreta mindre endringer i verneforskrifter.....	10
2.3 Naturmangfoldlovens regler om dispensasjon .....	12
2.4 Samordning mot plan- og konsesjonsprosesser etter annen lovgivning .....	15
2.5 Oppsummering.....	18
<b>3 OM FORSLAGET OM FORBUD MOT NEDBYGGING AV MYR SOM VIRKEMIDDEL FOR Å OPPFYLLE NATURAVTALENS TREDJE DELMÅL.....</b>	<b>19</b>
3.1 Oversikt.....	19
3.2 Lovfestet vern mot nedbygging av myr og kriteriene for vern i Naturavtalens tredje delmål .....	20
<b>4 INSENTIVER TIL VERN GJENNOM ØKONOMISKE VIRKEMIDLER .....</b>	<b>22</b>
4.1 Nye avgifter .....	22
4.1.1 Naturavgift .....	22
4.1.2 Fjerning av unntak - klimaavgifter .....	26
4.2 Tilskuddsordninger .....	26
4.2.1 Subsidier til restaurering av arealer .....	26
4.2.2 Utvide kompensasjonsordningen for frivillig vern.....	27

4.2.3	Forsterke tilskuddsordninger .....	28
4.3	Fjerne skadelige subsidier .....	29
4.3.1	Omfanget av skadelige subsidier.....	29
4.3.2	Gjennomføring.....	29
4.4	Økonomiske insentivordninger og erfaringer fra andre land .....	31
<b>5</b>	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>33</b>

## Sammendrag

Denne utredningen diskuterer mulige lovendringer, samt innføring av nye økonomiske virkemidler som kan bidra til at Norge oppfyller Naturavtalens tredje delmål om 30 prosent representativt vern av natur innen 2030. Den følger dermed opp utredningen; *Naturavtalens mål om 30 prosent vern av natur innen 2030*, utarbeidet av Holth & Winge og NINA, hvor dagens lovverk og kunnskap om vern ble analysert.<sup>1</sup>

Den foreliggende utredningen diskuterer for det første mulige lovendringer som kan sikre etablerte verneområder et sterkere og mer varig vern i møte med nye arealinngrep. Etter dagens regler kan forvaltningen tillatte arealinngrep i strid med verneforskrifter på to måter. For det første kan det gis dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48. For det andre kan det gjøres endringer i den enkelte verneforskrift, slik at det aktuelle tiltaket ikke lengre kommer i konflikt med vernet.

Utredningen diskuterer mulige endringer i regelverket for oppheving/ending av verneforskrifter med sikte på tilrettelegging for nye utbyggingstiltak. Verneområder opprettes i dag ved forskrift som vedtas av Kongen i statsråd (den samlede regjering). Myndigheten til å oppheve eller endre verneforskrifter ligger da også til Kongen i statsråd. Naturmangfoldloven oppstiller ingen plikt for myndighetene til å opprette verneområder. Selv om et område oppfyller lovens kriterier for vern, er det myndighetene som avgjør om området skal vernes. Naturmangfoldloven oppstiller heller ingen rettslige skanker for myndighetenes adgang til senere å endre eller oppheve verneområder. Når lovens utgangspunkt er at myndighetene selv avgjør om verneområder skal opprettes, ligger det også et premiss om at myndighetene senere kan beslutte å oppheve hele eller deler av vernet med utgangspunkt i andre politiske prioriteringer.

Etter at naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009, er det kun skjedd i et fåtalls tilfeller at en verneforskrift er endret for å gjøre plass til et utbyggingstiltak. Utredningen konkluderer også med at det er svært lite sannsynlig at et eventuelt forslag om å innføre regler som setter *rettslige skanker* for regjeringens adgang til å oppheve eller endre verneområder, ville ha fått politisk flertall. I lys av Naturavtalens mål om 30 prosent vern, peker likevel utredningen på at det kan være behov for å innføre nye saksbehandlingsregler som sikrer at beslutninger om å endre/oppheve vern alltid må vurderes i lys av nasjonale og internasjonale mål for områdevern, herunder Naturavtalens tredje delmål om 30 prosent vern innen 2030.

Naturmangfoldloven § 48 åpner i dag for at forvaltningsmyndigheten som har fått ansvar for å forvalte verneområder (statsforvalteren, en kommune eller et verneområdestyre) kan gi dispensasjon til tiltak som forringer verneverdiene. Lovens vilkår er da at enten sikkerhetshensyn eller «hensynet til vesentlige samfunnsinteresser» gjør det «nødvendig». Av Naturavtalens tredje delmål fremgår det at partene skal sikre at bærekraftig bruk innenfor verneområder, der det er aktuelt, fullt ut er i samsvar med bevaringsformål. Utredningen konkluderer med at adgangen til å gi dispensasjon til samfunnsnyttige tiltak som *forringer* verneverdiene, og dermed motvirker bevaringsformålet, bør oppheves. I likhet med det Biomangfoldlovutvalget i sin tid pekte på, konkluderer utredningen med at

---

<sup>1</sup> [Utredningen](#) ble utarbeidet på oppdrag fra WWF og Sabima, og ble publisert 13. september 2024.

det i eventuelle slike tilfeller vil være riktigere å foreta en endring av verneforskriften. Utredningen diskuterer også behovet for nye regler som sikrer at nye utbyggingsprosjekter ikke planlegges i verneområder. Utredningen peker på at det er behov for klarere regler som styrer rekkefølgen av vedtak etter henholdsvis naturmangfoldloven og lovgivningen som legger til rette for utbyggingstiltak (plan- og bygningsloven og statlige konsesjonslover). Utredningen peker også på et behov for strengere krav til utredning av alternativer og krav om tidlig involvering fra vernemyndighetene i planprosesser etter plan- og bygningsloven og i konsesjonsprosesser etter sektorlovgivningen.

For å oppfylle målet om 30 prosent vern signaliserer regjeringen i Naturmeldingen at det er behov for noe supplerende vern i lavlandet. Samtidig fremstår det som klart at regjeringen ikke ønsker at supplerende vern skal påtvinges «vertskommuner» eller grunneier. Dette vitner om at regjeringen legger stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret i den kommende vernepolitikken. Dette bringer oss over til utredningens andre hovedformål, som er å diskutere om økonomiske virkemidler kan støtte opp under Norges ambisjon om å oppfylle Naturavtalens tredje delmål om vern.

De økonomiske virkemidlene som kan anvendes for å øke vernede arealer ligger i hovedsak på nasjonalt nivå. Dette er også konsistent med at verneverdiene er nasjonale. I prinsippet opptrer hver enkelt kommune som individuelle aktører, der kommunene ivaretar innbyggernes behov og tar prinsipielt ikke hensyn til den øvrige befolkningens verneinteresser i sine beslutninger.

Utgangspunktet for vår vurdering av økonomiske virkemidler er at de forsterker private aktører og kommunenes insentiver til redusert nedbygging og økt vern. Utredningen peker på naturavgift, forsterkinger av tilskuddsordninger og fjerning av naturskadelige subsidier som effektive virkemidler.

En naturavgift innebærer at den som bygger ned eller forringer naturareal betaler en avgift. En naturavgift vil fungere både som et insentiv til *ikke* å gjøre inngrep i natur, og som et insentiv til å utvikle nye smarte løsninger på samfunnets behov. Den øker lønnsomheten i å gjenbruke eksisterende infrastruktur, bygge på grå arealer, og bygge mer arealeffektivt. Prosjekter med høye naturkostnader vil enten ikke bygges ut, reduseres i omfang eller flyttes til lokaliteter med lavere naturkostnader. Naturavgiften er i tråd med prinsippet om at forurenser betaler.

Det er avgjørende at provenyet fra naturavgiften i en kommune ikke direkte tilbakeføres til samme kommune, men at inntektene overføres til staten som andre avgiftsinntekter. Dersom avgiften fra kommunenes egne utbygginger tilbakebetales til kommunen, vil ikke virkemiddelet ha effekt for utbygging på kommunale eiendommer. Direkte tilbakebetaling til kommunene vil i stedet *forsterke* kommunenes insentiv til å tilrettelegge for nedbygging for private aktører, siden de kommunale inntektene vil øke ved økt nedbygging.

Provenyet kan forsterke verneinsentivene ved overføring til kommunesektoren gjennom et fond som finansierer naturrestaurering eller vern, eller gjennom økning i rammetilskuddet eller andre tilskuddsordninger som ikke er direkte knyttet til den enkelte kommunes avgiftsinnbetaling.

Avgiften bør prises etter skaden utbyggingen gir på samfunnet gjennom arealbruksendringen. En økende mengde verdsettingsstudier gir grunnlag for fastsetting av avgifter for ulike areal typer. Et sjablongbasert system med et mindre antall avgiftskategorier avhengig av inngrepstype og lokalisering kan være et utgangspunkt.

Det andre økonomiske alternativet er subsidier. Tilskudd til restaurering av arealer er et symmetrisk virkemiddel til naturavgiften på forringelse av arealer. Subsidiesatsen bør i utgangspunktet reflektere den samfunnsøkonomiske verdien på det restaurerte naturarealet, etter samme verdsettingsprinsipper som for naturavgiften. Samtidig bør ikke inntekten fra naturavgiften begrense samlet tilskudd til restaurering, eller benyttes på restaureringstiltak med begrenset effekt. Samlet subsidie bør være bestemt ut fra nytten av og mulighetene for restaurering.

Private skogeiere kan tilby verneverdige områder som vernes som reservat og få erstatning for tapt fremtidig inntekt fra skogbruk. I dag er omtrent 5,3 prosent av skogarealet i Norge vernet,<sup>2</sup> mens Stortingets vedtak fra 2016 setter et mål om 10 prosent. Ordningen kan trolig effektiviseres. De senere år har det vært flere års ventetid med hundrevis skogeiere i kø for å komme med i ordningen, noe som indikerer at den er svært gunstig for skogeierne. Tiltak kan være å benytte auksjonsmekanismer, eller å tilpasse støtten etter de biologiske verdiene i områdene. Videre kan en i større grad utnytte at mange skogeiere selv ville ønske å verne sine arealer uten nødvendigvis å få full kompensasjon.

I tillegg finnes en rekke spissede tilskuddsordninger som påvirker verneverdier, der flere kan utvides for å gi høyere måloppnåelse, og nye ordninger kan rettes direkte mot spesifikke verneverdier.

Mange økonomiske støtteordninger har negativ effekt på vern av natur. Å *redusere subsidier* til aktiviteter med negative effekter på naturmangfold og miljø har prinsipielt samme effekt som å *øke avgifter* på aktiviteter med negative miljøeffekter (jamfør naturavgiften). Tiltaket følger også opp delmål 18 i [Naturavtalen](#) om gradvis avskaffe eller endre subsidier som er skadelige for naturmangfold.

Norske subsidier som er skadelige for naturmangfold er generelt rettet mot å støtte næringsutvikling (eksempelvis støtteordninger til landbruk og industri), fornybar energiproduksjon (vannkraft, vindkraft) og bygging av transportinfrastruktur. Disse har særlige negative virkninger ved å øke presset på nedbygging av naturarealer. De identifiserte subsidiene er utgangspunkt for justeringer av tilskudd over statsbudsjettet og av (unntak fra) skatter og avgifter. Unntak fra utslippsavgifter bør også fjernes. Unntak fra klimagassavgifter er ekvivalent med subsidier til utslipp, og gir særlig uheldige insentiver i forbindelse med arealbruk innenfor landbruket.

Siden subsidiene er rettet mot andre formål, vil reduksjon eller utfasing av skadelige subsidier synliggjøre og utløse målkonflikter. Formålet med subsidiene og mulige kompenserende tiltak må vurderes. Kompenserende støtteordninger må være mest mulig direkte rettet mot de aktuelle gruppene, og ikke overføres indirekte, for eksempel via kostnadene ved energiforbruk, jamfør strømstøtteordningen.

---

<sup>2</sup> <https://frivilligvern.no/status-for-skogvernet/>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og formål

Denne utredningen er den andre av to utredninger om Naturavtalens tredje delmål utarbeidet på oppdrag av WWF og Sabima. Den første utredningen, som er utarbeidet av Holth & Winge AS og NINA,<sup>3</sup> kartlegger utvalgte virkemidler for vern og beskyttelse av natur i norsk rett og diskuterer disse i lys av Naturavtalens kriterier for verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. Den rettslige analysen konkluderer med at områdevern, og da særlig verneformene nasjonalpark og naturreservat, er det mest sentrale styringsmiddelet for å sikre vern av fastlandsareal i tråd med Naturavtalens tredje delmål. Den første utredningen analyserer også omfanget og representativiteten av dagens verneområder. Utredningen viser at dagens vern ikke er representativt for variasjonsbredden i norsk natur, slik Naturavtalen forutsetter, og at det er behov for supplerende vern særlig i lavlandet.

Et sentralt tema i den foreliggende utredningen er hvordan etablerte verneområder opprettet etter naturmangfoldloven (nml.) kan gis sterkere beskyttelse mot arealinngrep (utredningens punkt 2). Analysen omfatter både dispensasjonsordningen, myndighetenes adgang til å endre/oppheve verneskifter, samt samordningen mellom beslutninger etter henholdsvis naturmangfoldloven og lover som legger rammene for vedtak om arealinngrep.

Dersom Norge skal kunne oppfylle Naturavtalens intensjon om 30 prosent vern og effektiv beskyttelse av landareal innen 2030, må myndighetene intensivere verneforvaltningen i årene som kommer. Dette bringer oss over til utredningens andre hovedtema, som er å undersøke nye virkemidler som kan bidra til å øke verneandelen. Utredningen tar først for seg Miljødirektoratets forslag til nye regler i naturmangfoldloven om forbud mot nedbygging av myr, og peker på forutsetninger for at et slikt «legalvern» av myr eventuelt skal kunne meldes inn som verneområder eller andre effektive bevaringstiltak etter Naturavtalen (utredningens punkt 3).

Videre diskuteres nye økonomiske insentivordninger som kan bidra til å gjøre vern mer attraktivt både for kommuner og grunneiere (utredningens punkt 4). Utover ordningen med frivillig skogvern, er det i dag etablert få ordninger som gir grunneiere og kommuner insentiver til vern. Utredningen tar hovedsakelig for seg insentivordninger som kan bidra til å øke andelen av statlige verneområder opprettet i medhold av naturmangfoldloven, men vil også ta for seg kommunale beslutninger, som vedtak om arealplaner.

---

<sup>3</sup> Holth & Winge AS og NINA, *Naturavtalens mål om 30 prosent vern av natur innen 2030*, 13. september 2024.



## 1.2 Kort om Naturavtalens tredje delmål

Naturavtalen er et rammeverk fremforhandlet under Biomangfoldkonvensjonen.<sup>4</sup> Gjennom 23 delmål har Naturavtalen satt en rekke krav som blant annet skal sikre et representativt vern av areal og stanse tapet av arter. Naturavtalens tredje delmål slår fast at 30 prosent av verdens land- og havarealer skal vernes eller beskyttes innen 2030. Naturavtalens tredje delmål lyder som følger (oversatt til norsk):

### MÅL 3

Sikre og legge til rette for at innen 2030 er minst 30 prosent av arealene på land og i elver og innsjøer, og av arealene langs kysten og i havet, spesielt områder som er særlig viktige for naturmangfold og økosystemfunksjoner og -tjenester, effektivt bevart og forvaltet gjennom økologisk representative, godt sammenhengende og rettferdig forvaltede systemer av verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, med anerkjennelse av urfolksområder og tradisjonelle områder der det er aktuelt, og integrert i større landskaper og sjø- og havområder, samtidig som det sikres at all bærekraftig bruk, der dette er aktuelt i disse områdene, fullt ut er i samsvar med bevaringsformål, og at urfolks og lokalsamfunns rettigheter anerkjennes og respekteres, herunder rettighetene til deres tradisjonelle områder.

Naturavtalens tredje delmål kan oppfylles både gjennom etablering av «verneområder» og «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». Sistnevnte åpner for at partene i avtalen kan oppfylle Naturavtalens tredje delmål også gjennom andre virkemidler enn formelle verneområder. I den første utredningen om Naturavtalens tredje delmål, utarbeidet av Holth & Winge og NINA, er det gjennomført en undersøkelse av utvalgte andre virkemidler enn områdevern for bevaring av natur, som blant annet arealplaner vedtatt etter plan- og bygningsloven og Stortingets verneplaner for vassdrag.<sup>5</sup>

Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at Naturavtalens tredje delmål ikke opererer med ulike «kvalifikasjonskriterier» for henholdsvis verneområder og «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». For å innfri målet om 30 prosent vern er intensjonen i Naturavtalen at begge typer av virkemidler skal sikre at naturen blir «effektivt bevart og forvaltet gjennom økologisk representative, godt sammenhengende og rettferdig forvaltede systemer». Disse kriteriene i Naturavtalens tredje delmål, som er utypet gjennom veiledning og retningslinjer, gir klare indikasjoner på hva som kreves for at et område kan innrapporteres som «vernet» i Naturavtalens forstand. Oppsummert kreves det blant annet at:

- ✓ Områdenes størrelse og grenser skal være beskrevet og definert.
- ✓ Naturverdiene, og hvorfor disse er viktige, skal være kartlagt.

<sup>4</sup> For en nærmere omtale av Naturavtalen og Biomangfoldkonvensjonen, se Holth & Winge/NINA (2024) s. 5 flg.

<sup>5</sup> Holth & Winge/NINA (2024) s. 32 flg.

- ✓ Områdene skal være underlagt forvaltning av en/ flere identifiserte forvaltningsmyndigheter.
- ✓ Forvaltningen skal bidra til positive effekter for naturen i et langsiktig perspektiv og gi et grunnlag for å måle utviklingen gjennom overvåkningsmekanismer o.l.
- ✓ Samlet sett skal områder som vernes være godt sammenhengende og være representativ for variasjonsbredden i norske økosystemer.

Naturavtalens tredje delmål slår videre fast at partene skal sikre at all «bærekraftig bruk» der det er aktuelt i verneområder, «fullt ut er i samsvar med bevaringsformål». Denne formuleringen gir på den ene siden klar støtte for at det ikke er partenes intensjon at enhver form for aktivitet må være forbudt i verneområder. Samtidig forutsettes det at eventuelle bærekraftige aktiviteter innenfor verneområder, fullt ut skal være i samsvar med bevaringsformål. Som vi kommer tilbake til, gir denne formuleringen grunnlag for å se nærmere på naturmangfoldlovens regler om dispensasjon fra verneforskrifter.

### 1.3 Kort om Norges oppfølging av Naturavtalens tredje delmål gjennom Naturmeldingen

Gjennom Naturavtalen med tilleggsbeslutninger har hvert land forpliktet seg til å utvikle og oppdatere nasjonale handlingsplaner innen utgangen av 2024. Disse planene skal beskrive hvordan hvert enkelt land skal nå målene i Naturavtalen. Grunnlaget for Norges handlingsplan er den nylig fremlagte stortingsmeldingen, Naturmeldingen,<sup>6</sup> som erstatter handlingsplanen «Natur for livet» som ble lagt frem for nærmere 10 år siden.<sup>7</sup> Naturmeldingen staker ut kursen for regjeringens arbeid med å nå målene i Naturavtalen.

I Naturmeldingen legger regjeringen til grunn at Norge bør ha et bevaringsmål for landarealene på minst 30 prosent innen 2030.<sup>8</sup> At regjeringen fastsetter dette også som et *nasjonalt mål* som skal være oppfylt i løpet av bare 6 år, må nok ses i sammenheng med at regjeringen anser målet langt på vei som oppfylt allerede i dag. I Naturmeldingen oppgir regjeringen at om lag 25,7 prosent av Norges landareal er vernet allerede i dag.<sup>9</sup> Dette tallet inkluderer verneområdene på Svalbard og Jan Mayen hvor om lag 69 prosent av landarealene er vernet. At også verneområdene på Svalbard og Jan Mayen er inkludert av regjeringen, har fra enkelte hold blitt kritisert som en «lettvint» løsning.

---

<sup>6</sup> Meld. St. 35 (2023–2024) Bærekraftig bruk og bevaring av natur — Norsk handlingsplan for naturmangfold.

<sup>7</sup> Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold.

<sup>8</sup> Meld. St. 14 (2005–2016) s. 102.

<sup>9</sup> Meld. St. 35 (2023–2024) s. 98.

Sammenlignet med fastlandet, er ikke Svalbard og Jan Mayen områder med høyt utbyggingspress. Dessuten eier den norske stat all grunn på Jan Mayen og om lag 98 prosent av grunnen på Svalbard.

Som pekt på ovenfor fastsetter Naturavtalen ikke bare et kvantitativt mål for vern (30 prosent), men også et *kvalitativt* mål med hensyn til hvilken natur andelen på 30 prosent bør dekke. At verneområdene på Svalbard og Jan Mayen inkluderes, innebærer at Norges verneandel må anses som mer enn representativ nok for den særegne naturen på Svalbard og Jan Mayen, noe som også regjeringen legger til grunn i Naturmeldingen.

At verneområdene på disse øygruppene inkluderes for å oppfylle det kvantitative målet i Naturavtalen, erstatter likevel ikke behovet for å sikre at det samlede vernet i større grad dekker variasjonsbredden i norsk natur på fastlandet. Av Norges fastlands-areal er om lag 17,7 prosent i dag vernet etter naturmangfoldloven eller tidligere lovverk.<sup>10</sup> En stor andel av vernet består av større nasjonalparker som omfatter fjellnatur og arealer over skoggrensa. I lavlandet i Sør-Norge, hvor naturmangfoldet er relativt større og mer under press, er f.eks. bare rundt 3–4 prosent av arealet vernet<sup>11</sup>.

#### 1.4 Barrierer for å øke verneandelen på Fastlands-Norge

For å sikre et representativt vern, slik Naturavtalen forutsetter, må andelen vern av skog og verdifulle naturområder i lavlandet på fastlandet økes. Selv om vern av fjellnatur også legger begrensninger for annen arealdisponeringer, som f.eks. hytteutbygging og råstoffutvinning, er interessekonfliktene ofte større og mer sammensatte når det kommer til produktiv skog og andre arealer i lavlandet.

Opprettelse av statlige verneområder innebærer begrensninger med hensyn til hvilke arealer kommunene fritt kan disponere over når det vedtas kommunale arealplaner. Opprettelse av statlige verneområder kan dermed komme i konflikt med lokalpolitiske ønsker om å disponere arealene til utbyggingsformål som kan bidra til mer «målbare» nytte for kommunene på kort sikt som f.eks. bosetting, sysselsetting og skatteinntekter. I Naturmeldingen uttales det følgende om supplerende vern av områder med verdifull natur i lavlandet:

Det pågår også prosesser med å vurdere utvidelse av nasjonalparker og landskapsvernområder, og eventuelt opprette nye slike områder. Det foreligger ikke et presist anslag på hvor mye areal dette

---

<sup>10</sup> Meld. St. 35 (2023–2024) s. 98.

<sup>11</sup> Holth & Winge/NINA (2024) s. 70 flg.

eventuelt kan forventes å omfatte. Det er forutsatt at sistnevnte prosesser bare skal skje der hvor det er kommunal aksept for det.<sup>12</sup> [vår understrekning]

Regjeringen gir her et tydelig signal om at supplerende vern i lavlandet ikke vil påtvinges kommunene. Vern av arealer med produktiv skog eller arealer som i et langsiktig perspektiv kan være aktuelle for f.eks. omregulering til utbyggingsformål, vil naturlig nok også kunne møte motstand fra grunneiere. Vern som griper inn i *igangværende* virksomhet (som f.eks. skogbruk) gir riktignok grunneiere rett til erstatning etter naturmangfoldlovens regler.<sup>13</sup> I Naturmeldingen legges det til grunn at supplerende vern av skog som eies av private også skal bygge på frivillighet, gjennom ordningen med frivillig vern av skog. Regjeringen skriver: <sup>14</sup>

Ved vern av skog på privat grunn, ligger prinsippet om frivillig vern fast. Frivillig skogvern er en ordning der skogeier selv tilbyr skogareal til vern. Dersom området har natur- og miljøkvaliteter som tilsier vern og vernemyndighetene takker ja til tilbudet, kan området vernes som naturreservat etter naturmangfoldloven § 37. Det vil da forhandles frem en avtale mellom skogeier og staten som inneholder avgrensing av området, verneforskrift som regulerer bruken av området og erstatning.

I Naturmeldingen erkjenner Regjeringen at det er behov for supplerende vern i lavlandet, riktignok i mindre omfang, for å sikre at det samlede vernet er representativt for variasjonsbredden i norsk natur.<sup>15</sup> Samtidig fremstår det som tydelig at supplerende vern ikke vil påtvinges verken «vertskommuner» eller grunneier. Dette vitner om at regjeringen legger stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret i den kommende vernepolitikken. Samtidig reiser dette spørsmål om hvilke insentiver kommuner og grunneier har for å foreslå og akseptere nye verneområder. Et sentralt formål med denne utredningen er å peke på noen økonomiske virkemidler som kan gjøre vern mer attraktivt. Dette kommer vi tilbake til i utredningens punkt 4.

---

<sup>12</sup> Meld. St. 35. (2023–2024) s. 98.

<sup>13</sup> Se nml. § 50.

<sup>14</sup> Meld. St. 35. (2023–2024) s. 98.

<sup>15</sup> Meld. St. 35. (2023–2024) s. 100.

## 2 Endringer i reglene for å sikre verneområder etablert etter naturvernlovgivningen

### 2.1 Innledning

I dette punktet retter vi søkelyset mot etablerte verneområder, og diskuterer mulige lovendringer som i større grad kan sikre verneområder i møte med tiltak og aktiviteter som kan forringe verneverdiene. Etter dagens regler er det to måter forvaltningen kan gi tillatelser til arealinngrep i strid med verneforskrifter. For det første kan det gis dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48. For det andre kan det gjøres endringer i den enkelte verneforskrift, slik at det aktuelle tiltaket ikke lengre kommer i konflikt med vernet. I fortsettelsen behandler vi først endring og oppheving av verneforskrifter, før vi tar for oss reglene om dispensasjon.

### 2.2 Endring og oppheving av verneforskrifter

#### 2.2.1 Endring og oppheving av verneforskrifter vedtatt av Kongen i statsråd

Verneområder vedtas ved forskrift av statsforvaltningens øverste myndighet, Kongen i statsråd. Siden loven uttrykkelig legger myndigheten til Kongen i *statsråd*, kan den ikke delegeres uten særskilt hjemmel. Kongens kompetanse til å vedta forskrifter om områdevern ved kongelig resolusjon er betinget av juridiske vilkår. Det vil si at lovens kriterier for vern må være oppfylt for at forvaltningen har hjemmel til å vedta nye verneforskrifter. Når vilkårene først er oppfylt, er selve vernekompetansen styrt av et diskresjonært skjønn. I det ligger det at naturmangfoldloven i seg selv ikke oppstiller noen lovfestet plikt for forvaltningen til å verne områder som faktisk har de kvaliteter som loven oppstiller for de ulike vernekategoriene. Selve valget om å verne et område beror slik sett på et faglig og politisk skjønn.

Naturmangfoldloven i seg selv oppstiller heller ingen *materielle skranker* for adgangen til å oppheve et vernevedtak. Når lovgiver først har gitt Kongen i statsråd fullmakt til å avgjøre om et verneområde skal opprettes ut fra en faglig og politisk vurdering, ligger det også et premiss om at Kongen i statsråd kan beslutte å oppheve hele eller deler av vernet med utgangspunkt i andre politiske prioriteringer.

Når det kommer til endringer av vernevedtak, er det likevel viktig å merke seg naturmangfoldlovens minimumsvern for de ulike vernekategoriene. For f.eks. naturreservat må verneforskriftene etter § 37 tredje ledd som et minimum sikre at ingen foretar «noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet». Dette innebærer at Kongen i statsråd ikke har kompetanse til å vedta bestemmelser

i verneforskrifter til naturreservat som uten videre åpner for forringelse av verneverdiene slik disse er *angitt* i den enkelte verneforskrift.

Også folkeretten kan oppstille noen begrensninger for adgangen til å endre og oppheve enkelte verneområder. Naturmangfoldloven har i § 40 en egen bestemmelse om nasjonale verneområder med såkalt «internasjonal status». Bestemmelsen i § 40 omfatter kun et fåtalls miljøkonvensjoner som enten oppstiller en plikt til, eller gir adgang for, statene til å gi nasjonale verneområder en «internasjonal status», som f.eks. Ramsarområder (våtmarksområder) utpekt etter Ramsarkonvensjonen.<sup>16</sup> Naturavtalen er ikke en slik konvensjon som det vises til i nml. § 40. For nasjonale verneområder som er utpekt som f.eks. Ramsarområder innebærer nml. § 40 at Ramsarkonvensjonens bestemmelser som begrenser adgangen til å endre nasjonale Ramsarområder også gjelder som norsk rett.

Praksis har vist at det hører til unntakene at verneforskrifter har blitt endret eller opphevet av Kongen i statsråd for å tillatte arealinngrep. Slike saker har dessuten vært svært kontroversielle og skapt mye negativ oppmerksomhet. Etter at naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009, har endring av verneforskrifter for å gjøre plass til utbyggingstiltak bare blitt gjort i et fåtalls tilfeller. Endringer av verneforskrifter har for det første blitt vedtatt for å tillate utbygging av europavei. Dette var bakgrunnen for endringen av verneforskriften for Lågendeltaet naturreservat i 2023 og for endringen av verneforskriften for Åkersvika naturreservat i 2016.<sup>17</sup> For det andre har det blitt vedtatt endringer i en verneforskrift for å tillate utbygging av Statnetts sentralnett gjennom Sjørdalen naturreservat.<sup>18</sup>

Innføring av regler som setter klare rettslige begrensninger for Kongens adgang til å oppheve verneforskrifter er selvsagt mulig, men trolig lite realistisk. Vi anser det som svært lite sannsynlig at et slikt forslag ville ha fått politisk flertall. Innføring av slike regler ville dessuten kunne påvirke viljen til å opprette nye verneområder i fremtiden. I lys av Naturavtalens mål om 30 prosent vern, som også er fastsatt som et nasjonalt mål i Naturmeldingen, kan det likevel diskuteres om det i naturmangfoldloven bør vedtas noen nye sakshandlingsregler som uttrykkelige retter seg mot endring og oppheving av vernevedtak.

---

<sup>16</sup> Ramsarkonvensjonen av 2. februar 1971 (våtmarkskonvensjonen).

<sup>17</sup> Se kongelig resolusjon 20. juni 2023 (endring av verneforskrift for Lågendeltaet naturreservat) og kongelig resolusjon 22. januar 2016 (endring av verneforskrift for Åkersvika naturreservat).

<sup>18</sup> Kongelig resolusjon 6. februar 2015.

Naturmangfoldloven § 46 første ledd slår i dag fast at:

I vedtak etter § 34 skal begrunnelsen gjøre rede for hvilket naturmangfold og andre verdier som er vernet i og med vernevedtaket, og hvordan det bidrar til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. [vår understrekning]

Bestemmelsen retter seg etter ordlyden mot opprettelse av nye verneområder. Et alternativ kan være å endre eller tilføye en ny bestemmelse som gjør det klart at det også ved endring av verneforskrifter skal fremgå av begrunnelsen hvordan endringen påvirker oppfyllelse av nasjonale og internasjonale mål for vern, herunder Naturavtalens tredje delmål.

### *2.2.2 Særlig om adgangen til å foreta mindre endringer i verneforskrifter*

Som vi har sett ovenfor ligger kompetansen til å endre og oppheve verneforskrifter til Kongen i statsråd. Naturmangfoldloven åpner i § 34 sjette ledd likevel for at Kongen kan delegerer myndighet til å foreta «mindre endringer» i verneforskrifter. Delegeringsadgangen omfatter kompetanse til å «foreta grenseendringer» som omfatter «mindre arealer» og som ikke får «nevneverdig betydning for private interesser».<sup>19</sup> Sistnevnte reservasjon, er først og fremst en begrensning der en grensejustering innebærer at et verneområde blir større. Kompetansen til å vedta mindre endringer etter nml. § 34 sjette ledd er i dag delegert til Miljødirektoratet.<sup>20</sup>

Bestemmelsen i § 34 sjette ledd ble tilføyd ved en lovendring i 2013,<sup>21</sup> og må ses i sammenheng med at naturmangfoldloven, i motsetning til den tidligere naturvernloven, legger myndighetene til å vedta verneforskrifter til «Kongen i statsråd». Myndigheten til å opprette verneområder etter den tidligere naturvernloven lå til «Kongen» (med delegasjonsadgang).<sup>22</sup> Gjennom et delegeringsvedtak fra 1988 var daværende Direktoratet for naturforvaltning gitt myndighet til blant annet å foreta «grenseendringer som omfattet mindre arealer (utvidelser eller innskrenkninger)».<sup>23</sup> Tilføyelsen av reglene i nml. § 34 sjette ledd innebærer dermed en gjeninnføring av en delegeringsadgang som naturvernloven i sin tid åpnet for.

Adgangen til å delegerer myndighet til å endre verneforskrifter etter nml. § 34 sjette ledd omfatter både utvidelser og innskrenkninger. Lovens grense for delegeringsadgangen («mindre arealer»)

---

<sup>19</sup> Nml. § 34 sjette ledd nr. 3.

<sup>20</sup> Se forskrift 12. januar 2021 nr. 82.

<sup>21</sup> Lov 14. juni 2013 nr. 51.

<sup>22</sup> Se naturvernloven §§ 4, 6 og 10.

<sup>23</sup> Se nå opphevede forskrift 3. november 1988 nr. 4324.

åpner for skjønn og avklarer ikke om vurderingen av hva som utgjør et «mindre areal» skal ta utgangspunkt i omfanget av innskrenkningen isolert sett eller omfanget av innskrenkningen sett i forhold til verneområdets samlede areal før innskrenkningen. Ordlyden gir heller ingen signaler om hva et behov for grenseendring kan være begrunnet i. Sistnevnte er likevel omtalt i forarbeidene hvor det uttales:

Det er etter departementets oppfatning hensiktsmessig at loven åpner for at myndigheten til å foreta mindre endringer i verneforskrifter etter naturmangfoldloven skal kunne delegeres på tilsvarende måte som for verneforskrifter fastsatt etter de tidligere naturvernlovene. Det vil over tid kunne anses som lite praktisk at enhver mindre endring i verneforskrifter fastsatt etter naturmangfoldloven må foretas av Kongen i statsråd ... Eksempelvis kan grenseendring for mindre arealer være aktuelt i forbindelse med oppfølging av grensemerking av verneområdene. Jordskifteretten foretar på oppdrag fra vernemyndigheten, og i samråd med berørte grunneiere, grensemerking i terrenget. Det er da ikke uvanlig at det oppdages feil og unøyaktigheter i opprinnelig vernekart, som medfører at vernekart og jordskiftekart ikke stemmer overens. For å bringe den vedtatte vernegrense i tråd med jordskiftekart og fysisk merking, vedtas en mindre grenseendring med hjemmel i delegeringen.<sup>24</sup>

Som det kommer frem, er hjemmelen til å delegere myndighet til å vedta mindre endringer myntet på administrative endringer, f.eks. tilfeller hvor de kartfestede grensene ikke stemmer overens med grensemerkingen i terrenget. I løpet av 2022 t.o.m. 2024 er det i Norsk Lovtidende kunngjort over 60 endringer i verneforskrifter, først og fremst endringer av forskrifter om naturreservat. Mange av disse endringsforskriftene gjelder også endringer av verneområdenes geografiske utstrekning. Flere av endringsforskriftene fra 2024 innebærer at verneområder (naturreservater) tilføres ytterligere areal, og dermed er blitt større. Andre endringsforskrifter innebærer at arealet som omfattes av områdevernet er blitt mindre.

Et eksempel som illustrerer at en grensejustering kan innebære at et naturreservat blir betydelig mindre enn før grenseendringen, er forskrift om endring av verneforskriften for Enghaugberget naturreservat i Fredrikstad kommune fra juni 2024.<sup>25</sup> Gjennom endringsforskriften er naturreservatets samlede areal blitt redusert fra 21 daa til 15 daa.<sup>26</sup> En endring som innebærer at et naturreservats areal reduseres med 6 daa er kanskje isolert sett et «mindre areal». Vi skal likevel merke oss at

---

<sup>24</sup> Prop. 145 L (2012–2013) s. 8.

<sup>25</sup> FOR-2024-07-05-1762.

<sup>26</sup> Differansen baserer seg på en sammenligning av endringsforskriften som har trådt i kraft og opprinnelig kunngjort versjon av forskriften (FOR-1993-07-09-696).



endringen i dette tilfellet utgjør nærmere  $\frac{1}{4}$  av reservatets samlede areal. Saken illustrerer at det kan være et behov for å klargjøre lovens rammer for delegasjonsadgangen i nml. § 34 sjette ledd.

Forslag til forskrifter om endring av verneområder etter nml. § 34 sjette ledd må følge saksbehandlingsreglene for forskrifter i forvaltningsloven. I praksis legges slike forslag til endringsforskrifter ut på høring av statsforvalterne. Mens de få sakene hvor endringen av verneforskriften vedtas av Kongen i statsråd har fått stor oppmerksomhet nasjonalt, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om det samme gjelder alle «mindre endringer» av verneområder som innebærer at verneområders samlede areal reduseres.

### 2.3 Naturmangfoldlovens regler om dispensasjon

Hjemmel for å gi dispensasjon fra verneforskrifter finner vi nml. § 48 og i de enkelte verneforskriftene. Myndigheten til å gi dispensasjon ligger til «forvaltningsmyndigheten». Forvaltningsmyndigheten er den som i medhold av verneforskriften forvalter det aktuelle verneområdet. Det kan være statsforvalteren, en kommune eller et nasjonalpark- eller verneområdestyre. I motsetning til Kongens kompetanse til å oppheve eller endre verneforskrifter, er kompetansen til å gi dispensasjon begrenset gjennom rettslige vilkår som må være oppfylt.

Ut fra naturmangfoldlovens system skal dispensasjonsadgangen være begrenset. Det er viktig at de avveininger og prioriteringer som regjeringens vernevedtak bygger på, ikke uthules gjennom enkeltstående dispensasjoner som behandles av det organ som forvalter det enkelte verneområde, med en mindre åpen og grundig saksbehandling. Vi ser her en klar parallell til plan- og bygningslovens regler om dispensasjon fra arealplaner i pbl. § 19-2. Mens kommunens planer vedtas på bakgrunn av et planfaglig og politisk skjønn, er kommunens kompetanse til å gi dispensasjon fra egne planer begrenset gjennom rettslige vilkår.

Naturmangfoldloven § 48 første ledd oppstiller i dag to alternative grunnlag for at en dispensasjonsøknad kan innvilges. Disse vilkårene utgjør materielle skranke som domstolen har lagt til grunn er gjenstand for full domstolsprøvelse. For det første kan dispensasjon gis dersom tiltaket «ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig». Forarbeidene viser til at terskelen for å gi dispensasjon etter dette kriteriet skal være høy. Som eksempler på tiltak som kan få dispensasjon nevnes blant annet bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser som er av stor betydning for søker sammenholdt med verneinteressene.<sup>27</sup> En mulig «fare» ved dette grunnlaget for dispensasjon, er at dersom omfanget av dispensasjoner til isolert sett små inngrep over tid blir

---

<sup>27</sup> Ot.prp.nr.52 (2008–2009) s. 424.

for stort, kan samlet belastning og sumvirkninger tapes av syne. At mange enkeltstående dispensjoner til tiltak som i seg selv ikke medfører nevneverdig skade, i sum kan uthule overordnede mål for arealdisponering, er en kjent problemstilling fra plan- og bygningsrettens område. Etter norsk rett fanges samlet belastning opp gjennom naturmangfoldlovens sektorovergripende forvaltningsprinsipper i §§ 7 til 12. Disse prinsippene skal også legges til grunn som retningslinje ved behandling av dispensasjonssøknader etter naturmangfoldloven § 48.

Det andre alternativet for dispensasjon omfatter tiltak som vil kunne medføre at verneverdiene forringes mer enn «ikke nevneverdig». Dispensasjon kan da gis dersom enten «sikkerhetshensyn» eller «hensynet til vesentlige samfunnsinteresser» gjør det «nødvendig».

Alternativet, «hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig», ble tilføyd ved departementets behandling av Biomangfoldlovutvalgets lovforslag.<sup>28</sup> Også Biomangfoldlovutvalget vurderte om det burde inntas en mer generelt utformet dispensasjonsadgang for tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning. Utvalget kom imidlertid til at det i slike tilfeller ville være riktigere å foreta en endring av vernevedtaket enn å gi en dispensasjon.<sup>29</sup> Vi støtter utvalgets vurdering på dette punktet.

Det var med hjemmel i dette grunnlaget at det ble søkt om dispensasjon både i saken om fremføring av Statnetts kraftlinje gjennom Sjørdalen naturreservat og i saken om ny E6 gjennom Lågendeltaet naturreservat. I saken om Sjørdalen naturreservat ble dispensasjonsvedtaket kjent ugyldig i domstolen. I Lågendeltaet-saken ble dispensasjon først innvilget av statsforvalteren, men senere avslått av klagemyndigheten (Miljødirektoratet) som kom til at de rettslige vilkårene for å gi dispensasjon ikke var oppfylt.

Etter vårt syn kan dette grunnlaget for dispensasjon, utfordre intensjonen i Naturavtalens tredje delmål. Slik vi oppfatter Naturmeldingen vil samtlige verneområder som er opprettet i medhold av norsk naturvernlovgivning meldes inn som «verneområde» etter Naturavtalen. Som vi har sett ovenfor er Naturavtalens intensjon at bærekraftige aktiviteter innenfor verneområder fullt ut skal være *i samsvar med bevaringsformål*. Det er viktig å presisere at Naturavtalen i seg selv ikke er til hinder for å tillate inngrep som ikke er i samsvar med bevaringsformål i verneområder opprettet etter norsk lovgivning. Spørsmålet er om verneområder hvor det er tillatt inngrep som klart forringer verneverdiene og dermed motvirker bevaringsformålet, oppfyller kriteriene for verneområder også i Naturavtalens

---

<sup>28</sup> Se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 240.

<sup>29</sup> Se NOU 2004: 28 s. 382.

forstand. Sagt med andre ord: Kan verneområder hvor det ikke er samsvar mellom bevaringsformålet og hvilke arealinngrep som tillates, meldes inn som effektivt beskyttede «verneområder» som bidrar til å oppfylle Naturavtalens mål om 30 pst. vern?

Det er viktig å understreke at ingen har rettskrav på å få dispensasjon etter naturmangfoldloven. Kompetansen til å gi dispensasjon etter nml. § 48 er diskresjonær. Det innebærer at forvaltningsmyndigheten utfra et forvaltningsskjønn kan velge å avslå en søknad, selv om lovens minstekrav skulle være oppfylt. Dersom norske myndigheter har som intensjon å være lojal mot de krav som Naturavtalens tredje delmål stiller til verneområder, kan vi ikke se at forvaltningen vil ha annet valg enn alltid å avslå søknader om dispensasjon til tiltak som ikke er i samsvar med bevaringsformål. Det kan i så tilfelle stilles spørsmål ved om loven i det hele tatt bør åpne opp for det.

Vi mener at dette grunnlaget for dispensasjon også utfordrer tanken om at «forvaltningsmyndigheten» (det være seg en kommune eller et nasjonalpark- eller verneområdestyre) ikke bør kunne sette til side de avveininger og prioriteringer som verneforskrifter bygger på. Verneforskrifter vedtas av statsforvaltningens øverste myndighet etter omfattende og grundige prosesser, og gir uttrykk for regjeringens prioritering mellom henholdsvis beskyttelse av biologisk mangfold og utbygging innenfor et avgrenset område. Etter vårt syn kan det stilles spørsmål ved om forvaltningsmyndigheten bør ha hjemmel til å sette til side regjeringens prioritering gjennom behandling av dispensasjonssaker. For utbyggere gir dette alternativet for dispensasjon også et signal om at det kan være mulig å få tillatelse til tiltak som kommer i konflikt med verneverdiene, uten å måtte gå veien om en mer omfattende og politisk forankret prosess med å få regjeringens «samtykke» til å endre verneforskriften.

Det er på denne bakgrunn vår vurdering at nml. § 48 bør endres slik at bestemmelsen ikke åpner for dispensasjon for samfunnsnyttige tiltak som *forringer* verneverdiene fastsatt for verneområdene. Som Biomangfoldlovutvalget peker på, mener også vi at det i slike tilfeller vil være riktigere å foreta en endring av verneforskriften. Oppheves dette grunnlaget, er det nok sannsynlig at utbyggere av viktig infrastruktur for fremtiden i enda større grad vil unngå verneområder, fremfor å belage seg på en tung prosess med endring av verneforskrifter. Dette kommer vi tilbake til nedenfor hvor vi diskuterer behovet for klarere regulering av samordningen mellom naturmangfoldloven og lovgivning som legger til rette for arealinngrep (plan- og bygningsloven og statlige sektorlover).

## 2.4 Samordning mot plan- og konsesjonsprosesser etter annen lovgivning

Naturmangfoldloven § 48 tredje ledd har en egen bestemmelse som regulerer samordning, der et tiltak både er avhengig av dispensasjon etter nml. § 48 og tillatelse etter annet regelverk. Bestemmelsen lyder som følger:

Trenger et tiltak tillatelse både etter verneforskriften og etter annet lovverk, kan tiltakshaver velge å søke om tillatelse parallelt. Vedtak skal i slike tilfeller først fattes etter verneforskriften, dersom ikke annet følger av verneforskriften eller forvaltningsmyndighetens samtykke

Det er innledningsvis viktig å understreke at denne bestemmelsen etter ordlyden og forarbeidene kun styrer rekkefølgen for vedtak etter henholdsvis nml. § 48 og annet regelverk. Som det fremgår av ordlyden er lovens rekkefølgekrav for saksbehandlingen, heller ikke absolutt. Det kan fravikes enten i den enkelte verneforskrift eller ved «forvaltningsmyndighetens samtykke.» Verken ordlyden eller forarbeidene gir klare signaler om når slikt «samtykke» til å fravike vedtaksrekkefølgen kan være aktuelt.

I motsetning til samordningsbestemmelser som vi finner i enkelte andre lover, begrenser ikke nml. § 48 tredje ledd andre myndigheters kompetanse til å innvilge tillatelse etter eget regelverk til de tilfeller hvor dispensasjon etter § 48 faktisk er blitt innvilget. Bestemmelsen skiller seg her fra f.eks. samordningsbestemmelsen i akvakulturloven § 6 og § 15, som slår fast at akvakulturtillatelse bare kan gis dersom det først er gitt tillatelse etter en rekke andre lover, herunder utslippstillatelse etter forurensningsloven. Bestemmelsene innebærer at dersom en søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 først avslås, har heller ikke akvakulturmyndighetene adgang til å gi akvakulturtillatelse etter akvakulturloven. Et annet eksempel er den nye bestemmelsen i energiloven § 2-2 første ledd som slår fast at «konsesjon til vindkraftanlegg på land etter § 3-1 kan ikke gis før tiltaket er planavklart etter plan- og bygningsloven».<sup>30</sup>

Bestemmelsen i nml. § 48 tredje ledd reiser også flere andre tolkningsspørsmål som ikke er tilstrekkelig avklart i forarbeidene. Det er liten tvil om at konsesjoner etter f.eks. energiloven omfattes av begrepet «tillatelse» i nml. § 48 tredje ledd. Mer uklart er det hva som omfattes av begrepet «tillatelse» når det kommer til tiltak som behandles etter plan- og bygningslovens regler. Større bygge- og anleggstiltak utløser krav om reguleringsplan etter pbl. § 12-1 tredje ledd, og vil i tillegg som oftest være søknadspliktig etter plan- og bygningslovens byggesaksdel. Etter ordlydene i § 48 tredje ledd er

---

<sup>30</sup> Se endringslov 16. juni 2023 nr. 73.

det naturlig å legge til grunn at det med «tillatelse» siktes til byggetillatelsen. Innenfor plan- og bygningslovens system, er det imidlertid reguleringsplanen, ikke den senere byggetillatelsen, som legger de viktigste rammene for bruken av arealene.

For f.eks. offentlige veier gir dessuten byggesakforskriften (SAK10) § 4-3, på nærmere angitte vilkår, fritak fra plikten til å søke om byggetillatelse. Veglova fastlegger ingen egen tillatelsesordning for utbygging av offentlig vei, som gjelder i tillegg til kravet om utarbeidelse av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd. Utbygging av offentlig vei, som er fritatt fra søknadspikten etter SAK10 § 4-3, skjer kun på grunnlag av reguleringsplanen og generelle vegnormaler fastsatt med hjemmel i veglovgivningen. Dersom uttrykket «tillatelse» i nml. § 48 tredje ledd ikke omfatter «arealplaner», har denne samordningsbestemmelsen dermed liten betydning for utbygging av offentlig vei som ikke er underlagt krav om «tillatelse».

For det andre, hva ligger det i ordlyden; «vedtak skal i slike tilfeller først fattes etter verneforskriften»? Når et dispensasjonsvedtak påklages, er det gode grunner for å forstå «vedtak» som endelig klagevedtak. Dette samsvarer best med lovgivers intensjon med bestemmelsen som er unngå omfattende saksbehandling etter sektorlov i tilfeller hvor det ikke blir gitt dispensasjon fra verneforskriften. Lågendeltaet-saken er her illustrerende. Her ble vedtaket av statsforvalteren som innvilget dispensasjon fattet før reguleringsplanen for veien gjennom naturreservatet ble vedtatt, mens Miljødirektoratets klagevedtak som innebar et avslag ble fattet etter at planene ble vedtatt. I klagebehandlingen kom som nevnt Miljødirektoratet til at de rettslige vilkårene for å innvilge dispensasjon ikke var oppfylt, og at søknaden derfor måtte avslås.

Regjeringen hadde dermed to valg; enten igangsette en ny planprosess for etablering av veien utenfor verneområdet eller endre verneforskriften. Valget falt som kjent på det siste alternativet. I pressemeldingen hvor regjeringen kunngjør sin beslutning, skinner det gjennom at utsettelse av veiprojektet som ville ha vært konsekvensen av en ny planprosess, ikke ble ansett som ønskelig:

Regjeringa vurderer at det no ikkje er ei løysing å utsette vegprosjektet for å starte planlegginga på nytt. Det ville ha kravd omfattande nye planprosessar med alternativ som frå før har vist seg å ha uheldige løysingar og som gir uvisse for utviklinga i regionen. I tillegg vil det medføre naturinngrep andre stader.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> [Regjeringen.no](http://Regjeringen.no).

I kjølvannet av denne beslutningen signaliserte også daværende Klima- og miljøminister, Espen Barth Eide, at departementet som en del av prosessen, skulle gå gjennom hvorfor Nye Veier var kommet så langt i planleggingen uten å ha gjort en skikkelig utsjekk på om det var greit å planlegge for å bygge gjennom et verneområde.<sup>32</sup>

Et mulig grep er å erstatte samordningsbestemmelsen i nml. § 48 tredje ledd med en strengere bestemmelse. Etter vårt syn bør det vedtas en ny bestemmelse i naturmangfoldloven som slår fast at det ikke kan vedtas verken arealplaner eller gis konsesjoner som legger til rette for tiltak i verneområder, før det er eventuelt er avklart om det er hjemmel for å gi dispensasjon.

At adgangen til å gi dispensasjon fra verneforskrifter er begrenset av *rettslige vilkår* som må være oppfylt, gir etter vårt syn gode argumenter for en slik løsning. Forvaltningsmyndigheten står ikke fritt til å gi dispensasjon fra verneforskrifter utfra faglige og politiske prioriteringer. Er de rettslige vilkårene for å gi dispensasjon i nml. § 48 ikke oppfylt, skal dispensasjonssøknaden avslås og det helt uavhengig av om tiltaket er avklart i plan eller har andre nødvendige tillatelser.

I tillegg til en skjerping av naturmangfoldlovens samordningsbestemmelse, bør det vurderes å innføre regler som i større grad enn i dag sikrer at nye tiltak ikke planlegges i verneområder. Det kan f.eks. innebære strengere krav til utredning av alternativer og krav om tidlig involvering fra vernemyndighetene i planprosesser etter plan- og bygningsloven og i konsesjonsprosesser etter sektorlovgivningen. Arealplaner blir vedtatt etter omfattende prosesser, hvor valgene som foretas *tidlig i prosessen* med hensyn til alternative lokaliseringer mv., ofte er avgjørende for planen som til slutt vedtas. I Miljødirektoratets klagevedtak i Lågendeltaet-saken rettet direktoratet skarp kritikk mot planprosessen for vei prosjektet. Direktoratet skriver:

Ved større vei prosjekter som dette, hvor flere alternativer tas ut gjennom planprosessen, er derfor handlingsrommet og muligheten for å ivareta hensynet til verneområdet begrenset når dispensasjonssøknaden fremmes så sent i prosessen. Miljødirektoratet mener en slik praksis er svært uheldig, og fører til en ubalanse i hvordan ulike interesser faktisk kan ivaretas.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Se for eksempel ministerens uttalelser til [Altinget.no](http://Altinget.no)

<sup>33</sup> Miljødirektoratet, «Vedtak i klagesak om framføring av ny E6 på bru gjennom Lågendeltaet naturreservat», 19. desember 2022, s. 17.

Som Miljødirektoratet videre peker på kan en slik prosess innebære at forvaltningsmyndigheten for verneområdet, som i første omgang skal ta stilling til en dispensasjonssøknad, vil «være låst» til kun å vurdere de alternativene som gjenstår etter avveining mot andre interesser enn verneinteressene.

## 2.5 Oppsummering

Ovenfor har vi pekt på at det er mulig å innføre regler som setter rettslige skanker for Kongens adgang til å endre/oppheve etablert verneområder. Vi anser det likevel som svært lite sannsynlig at et forslag til slike regler ville ha fått politisk flertall. Regler som sikrer at det i slike prosesser alltid må vurderes hvordan endringen forholder seg til nasjonale og internasjonale mål for områdevern, som Naturavtalens tredje delmål om 30 pst. vern, bør det likevel være mulig å få politisk flertall for. I tillegg mener vi at hjemmelen til å delegerer myndighet til å gjøre mindre endringer i nml. § 34 sjette ledd bør klargjøres.

Vilkårene for å gi dispensasjon fra verneforskrifter i nml. § 48 mener vi bør tilpasses handlingsrommet til å tillate bærekraftig aktivitet i tråd med kriteriene for verneområder i Naturavtalens tredje delmål. Det bør også vedtas klarere regler om rekkefølgen av henholdsvis dispensasjonsvedtak etter naturmangfoldloven og planvedtak og konsesjonsvedtak etter plan- og bygningsloven/statlige sektorlovgivning. Sammen med strengere krav til utredning av alternative lokaliseringer tidlig i plan- og konsesjonsprosesser, er dette grep som kan bidra til at avveiningen med hensyn til hvilke interesser som skal prioriteres, blir mer «fri» og uten bindinger i form av tid- og ressurskrevende prosesser som alt er gjennomført etter annen lovgivning.

Som professor Sigrid Eskeland Schütz så treffende skrev i en kronikk om Lågendeltaet-saken i 2023 er det «... ikkje i slike prosessar, som i matematikk, at «faktorenes orden er likegyldig». Kva avgjerder som kjem først i prosessen fram mot større utbyggingsvedtak, får stor innverknad på kva handlingsalternativ forvaltinga har i etterfølgjande vedta».<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Sigrid Eskeland Schütz, Rett24, 10. februar 2023.

### 3 Om forslaget om forbud mot nedbygging av myr som virkemiddel for å oppfylle Naturavtalens tredje delmål

#### 3.1 Oversikt

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD), har Miljødirektoratet i 2023 utarbeidet et forslag til regler om forbud mot nedbygging av myr med regler om dispensasjon i naturmangfoldloven.<sup>35</sup> Oppdraget er et ledd i departementets oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak fra desember 2022.<sup>36</sup> Miljødirektoratet foreslår forbud mot nedbygging av myr i ny hjemmel i naturmangfoldloven, med en egen forskrift som gir nærmere bestemmelser om forbudet og dispensasjonsadgangen.

Det nærmeste vi kommer et lignende virkemiddel i norsk rett i dag, er nok reglene om kantvegetasjon i vannressursloven § 11. Vannressurslovens § 11 første ledd slår fast at det skal opprettholdes et naturlig vegetasjonsbelte langs vassdrag som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr, med adgang til å dispensere fra kravet i § 11 tredje ledd.

Miljødirektoratets forslag bygger på føringer gitt i Stortingets anmodningsvedtak fra 2022, og ligger fortsatt til behandling i KLD. Det er på nåværende tidspunkt ikke avklart om KLD vil gå videre med forslaget, eventuelt om departementet vil gjøre justeringer før det legges ut på høring. Vi kan merke oss at det i år også er lagt frem forslag til reviderte statlige planretningslinjer for klima og energi.<sup>37</sup> I forslaget er det inntatt nye retningslinjer for nedbygging av karbonrike arealer, herunder myr:

Omdisponering og nedbygging av karbonrike arealer, inkludert myr, tidevannssump og andre typer våtmark og skog, skal unngås så langt som mulig, slik at arealenes evne til lagring og opptak av karbon opprettholdes. Alternative arealer skal vurderes, og konsekvenser skal belyses. Areal- og naturregnskap som verktøy bør vurderes.

Et lovfestet forbud mot nedbygging av myr (med dispensasjonsmuligheter), i tråd med Miljødirektoratets forslag, vil være et langt mer kraftfullt virkemiddel enn statlige planretningslinjer fastsatt etter plan- og bygningsloven § 6-2. Dersom intensjonen er å vedta et forbud mot nedbygging av myr, vil ovennevnte forslag til nye statlige planretningslinjer (for myrområders del) langt på vei være overflødig.

---

<sup>35</sup> Miljødirektoratet, «Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr», 1. desember 2023.

<sup>36</sup> Vedtak 108, 15. desember 2022.

<sup>37</sup> Se KDDs høringsnotat av 13. mars 2024 med utkast til nye statlige planretningslinjer for klima og energi.



Med forbehold om at fremtiden til Miljødirektoratets forslag til nye regler ikke er avklart, vil vi diskutere om, og eventuelt under hvilke forutsetninger, et lovfestet vern av myr kan bidra til å oppfylle Naturavtalens tredje delmål.

Naturavtalen er som nevnt et rammeverk utviklet under Biomangfoldkonvensjonen og har dermed til formål å ivareta biologisk mangfold. Miljødirektoratets forslag til regler om nedbygging av myr er vel så mye begrunnet i nasjonale mål og forpliktelser på klimaområdet, som mål for bevaring av biologisk mangfold. I Direktoratets høringsnotat presenteres lovforslaget som et tiltak både for å oppfylle målsetninger under Naturavtalen og under Parisavtalen.<sup>38</sup> Miljødirektoratets forslag er likevel bare kort nevnt i Naturmeldingen som ble lagt frem i september i år. Forslaget er ikke løftet frem av regjeringen verken som et tiltak som kan bidra til å nå delmål 3 om vern eller andre delmål i Naturavtalen.

### **3.2 Lovfestet vern mot nedbygging av myr og kriteriene for vern i Naturavtalens tredje delmål**

Dersom det på sikt vedtas regler etter mønster fra det Miljødirektoratet har foreslått, vil det innebære at tilnærmet alle typer av myr gis et lovfestet vern mot nedbygging, uavhengig av hvor i landet myrområdene faktisk befinner seg. Myr dekker i dag om lag 9 prosent av landarealene i Norge.<sup>39</sup> Områdevern (naturreservater og nasjonalparker) opprettet etter naturvernlovgivningen, omfatter også en andel myr. På Miljødirektoratets nettsider er det opplyst at om lag 18 prosent av myrene er vernet gjennom områdevern.<sup>40</sup> I tillegg er slåttemyr utpekt som utvalgt naturtype etter nml. § 54.

Vi oppfatter Miljødirektoratets forslag med hensyn til hvilke tiltak som omfattes av forbudet, og forslaget til dispensasjonshjemmel, som tilnærmet like strengt som det som gjelder for de strengeste formene for områdevern.

Et lovfestet vern av all myr i Norge, oppfyller likevel ikke i seg selv Naturavtalens krav til «verneområder» eller «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». For det første antar vi at neppe all myr i Norge er verneverdig av hensyn til å bevare et representativt utvalg av biologisk mangfold. Som pekt på over er forslaget til forbud mot nedbygging av myr vel så mye begrunnet i å begrense klimagassutslipp og bevare myrområdenes evne til å binde opp karbon i fremtiden.

---

<sup>38</sup> Miljødirektoratet, «Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr», 1. desember 2023 s. 4.

<sup>39</sup> Miljødirektoratet, «Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr», 1. desember 2023 s. 7.

<sup>40</sup> [Derfor er myr og våtmark viktige - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/derfor-er-myr-og-vatmark-viktige)

Slik vi oppfatter Naturavtalen og veiledningen til denne, forutsettes det at verneverdiene identifiseres og at det fastsettes konkrete bevaringsmål for disse. For det andre skal både verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak være kartfestet og geografisk avgrenset. Etter ordlyden i Naturavtalen forutsettes det for det tredje at arealene ikke bare skal vernes, men også forvaltes og overvåkes slik at verneverdiene opprettholdes over tid. Miljødirektoratets forslag til generelle regler, oppfyller i seg selv ikke disse kriteriene i Naturavtalens tredje delmål.

En kunne tenke seg at det som et supplement til generelle regler om forbud mot nedbygging av all myr med dispensasjonshjemmel, etableres et system med kartlegging, avgrensning og bevaringsmål for utvalgte myrområder som er omfattet av lovens forbud mot nedbygging. De generelle reglene i naturmangfoldloven med forskrift kunne i så tilfelle gjelde for all myr, mens bare utvalgte, identifiserte og kartfestede myrområder, meldes inn som «vernet» etter Naturavtalen. Vi har likevel vanskelig for å se hvordan et slikt system skulle skille seg vesentlig fra områdevern opprettet etter naturmangfoldloven. Det ville i tilfelle blir et system som i stor grad minner om områdevern, men med den forskjell at arealbruksrestriksjonene også ville gjelde for myr som ikke er kartfestet og identifisert som særlig viktig for biologisk mangfold. Ettersom vi allerede i dag har et virkemiddel for nettopp å bevare geografisk avgrensede myrområder utfra naturmangfoldhensyn, fremstår det som klart enklere å bruke dette for å øke verneandelen for myr enn å etablere et parallelt «myrvernregime» for avgrensede myrområder med utgangspunkt i et evt. forbud mot nedbygging av myr. Vedtas forbudet mot nedbygging av all myr vil det trolig være langt enklere å få aksept for å opprette supplerende verneområder for myr.

## 4 Incentiver til vern gjennom økonomiske virkemidler

I dette punktet diskuterer vi et utvalg av økonomiske virkemidler som kan støtte opp under Norges ambisjon om å oppfylle Naturavtalens tredje delmål om vern. Virkemidlene berører også andre delmål i avtalen.

Økonomiske virkemidler kan være rettet mot innbyggere, næringsliv eller kommunene selv. Kommunene rår selv i liten grad over avgifter og skatter, som pålegges av staten. Kommunene har også begrenset økonomisk handlingsrom for å bruke subsidier og støtteordninger.

De økonomiske virkemidlene som kan anvendes for å øke vernede arealer ligger altså i hovedsak på nasjonalt nivå. Dette er også konsistent med at verneverdiene er nasjonale. I prinsippet opptre hver enkelt kommune som individuelle aktører, der kommunene avveier innbyggernes ønsker om vern opp mot innbyggernes utbyggingsinteresser. Innenfor de nasjonale og økonomiske rammene tar kommunene prinsipielt ikke hensyn til den øvrige befolkningens verneinteresser i sine beslutninger. Dette skaper særlige utfordringer for presset på verneverdige arealer, siden kommunene har hovedansvar for forvaltningen av arealene. Utgangspunktet for vår vurdering av økonomiske virkemidler er at de forsterker private aktører og til kommunenes incentiver til redusert nedbygging og økt vern.

Forslagene omfatter nye og endrede avgifter, nye og endrede tilskuddsordninger (subsidier), og fjerning av subsidier med negative virkninger på vern.

### 4.1 Nye avgifter

#### 4.1.1 Naturavgift

En naturavgift innebærer at den som bygger ned eller forringer naturareal betaler en avgift. Nedbygging av arealer gir skader på naturen i form av forringelse av goder og tjenester, inkludert naturmangfold, vi får fra naturen som aktørene ikke tar hensyn til (eksterne kostnader).

Eksterne kostnader prises mest effektivt gjennom avgifter. En optimalt utformet avgift er tilpasset samfunnets verdsetting på marginen av naturen som forringes. Det vil si at hvis avgiften er satt riktig, vil utbygger heller unngå å bygge ned et nytt areal enn å betale avgiften, når naturarealet som skånes er mer verdifullt for samfunnet som uberørt natur enn den privatøkonomiske gevinsten av alternativ bruk (f.eks. hytter).

Med en naturavgift vil aktørene hensynta de samfunnsøkonomiske kostnadene i vurderinger av bruk av arealene. En naturavgift er i tråd med prinsippet om at forurensere betaler. Det innebærer 1) at

avgiften reduserer insentivene til å bygge ned natur, og 2) at den som forringer et fellesgode kompenserer samfunnet for skaden.

En naturavgift vil fungere både som et insentiv til *ikke* å gjøre inngrep i natur, og et insentiv til å utvikle nye smarte løsninger på samfunnets behov. Den øker lønnsomheten i å gjenbruke eksisterende infrastruktur, bygge på grå arealer, og bygge mer arealeffektivt. Prosjekter med høye naturkostnader vil enten ikke bygges ut, reduseres i omfang eller flyttes til lokaliteter med lavere naturkostnader.

Riktig prising med avgift på forringelse av naturareal omfatter prinsipielt en symmetrisk *negativ* naturavgift (subsidie) ved restaurering av forringede naturareal. Dette forslaget omtaler vi særskilt i avsnitt 4.2.1.

Naturavgift ble ikke nevnt i [Naturmeldingen 2024](#). En naturavgift har imidlertid vært foreslått blant annet av [Grønn skattekommisjon](#) i 2015, [Skatteutvalget](#) i 2022, [Ekspertutvalget for klimavennlige investeringer](#) i 2022 og [Klimautvalget 2050](#) i 2024.

Naturavgift som mulig virkemiddel krever praktiske avklaringer blant annet knyttet til anvendelse av inntektene fra avgiften (proveny), avgiftssubjekt og avgiftssats.

### *Proveny*

Vanligvis overføres avgiftsinntekter til Finansdepartementet. Det er avgjørende at provenyet fra naturavgift i en kommune ikke direkte tilbakeføres til samme kommune. Dersom avgiften fra kommunenes egne utbygginger tilbakebetales til kommunen, vil ikke virkemiddelet ha effekt for utbygging på kommunale eiendommer. Videre vil direkte tilbakebetaling til kommunene kunne *forsterke* kommunenes insentiv til å tilrettelegge for nedbygging for private aktører, siden de kommunale inntektene vil øke ved økt nedbygging.

Det kan være vanskelig å få aksept og politisk tilslutning for økt statlig beskatning av kommunale og private eiendommer. Aksepten kan økes ved at provenyet tilbakebetales til kommunesektoren gjennom et fond som finansierer naturrestaurering eller vern, se 4.2.1, eller gjennom økning i rammetilskuddet eller andre tilskuddsordninger som ikke gir insentiver til økt nedbygging av arealer, se øvrige avsnitt i kapittel 4.2.

### *Avgiftssubjekt og innkrevingsansvar*

[Miljødirektoratet \(2021\)](#), i et faktagrunnlag for en eventuell avgift på klimagassutslipp fra arealbruksendringer, drøfter konsekvenser av å legge en arealavgiftsplikt på utbygger eller på relevant myndighet. Å plassere avgiftsplikten på *utbygger* sikrer at prissignalet i avgiften når frem til aktøren som er ansvarlig for å gjennomføre tiltaket, herunder kommuner. Miljødirektoratet påpeker ulempen ved at systemet for særavgifter er tilpasset at et relativt lite antall profesjonelle aktører skal registrere og betale avgiften, og det vil kreves endringer og veiledning dersom det skal være egnet for et stort antall nye aktører uten erfaring med særavgifter.

Miljødirektoratet påpeker at *relevant myndighet* (som forvalter eget lovverk) eventuelt kan være avgiftspliktig. Det gir et mer håndterbart antall avgiftspliktige, som kan bidra til å redusere byrden ved å administrere avgiften, også ved at relevant myndighet allerede kan ha tilgang en god del informasjon om arealendringene via eksisterende prosesser. Vanligvis vil dette være kommunen, som forvalter av plan- og bygningsloven, eller Norges vassdrags- og energidirektorat og andre myndigheter som gir konsesjon til arealendringer. Da vil disse myndighetsorganene være bindeledd mellom utbyggerne og staten. Miljødirektoratet påpeker at juridiske utfordringer ved at disse myndighetene krever inn en statlig avgift eventuelt må undersøkes nærmere. Ulemper er at nye plikter for kommunen eller annen relevant myndighet gir merarbeid både til etablering av nye rutiner og veiledere, og i det praktiske ved å kreve inn avgiften fra utbyggerne og betale den inn til staten.

Vår vurdering er at å legge avgiftsplikten på relevant myndighet innebærer et ekstra ledd som kan svekke effekten av avgiften. Dette forsterkes av at verneverdig natur typisk er lokalisert i distriktskommunene. Distriktskommuner har gjennomgående de største utfordringene med ofte små og sårbare fagmiljø. For mange er det vanskelig å rekruttere og beholde spesialisert kompetanse, og disse kommunene kommer også dårligere ut på andre kartlegginger av hvordan kommunene ivaretar sine oppgaver ([Generalistkommuneutvalget, NOU 2022:9](#)). Videre vil avgiftsplikt på relevant myndighet gi incentiver til relevante myndigheter å særbehandle egne utbygginger. Ved å legge avgiftsplikten på utbygger sikres et likt regelverk og praksis for alle utbyggere, inkludert kommunene.

### *Avgiftssats*

Avgiften bør i prinsippet prises etter skaden utbyggingen gir på samfunnet gjennom arealbruksendringen. Skadene av arealbruk varierer sterkt etter hvilke naturtyper som berøres, omfanget av arealbruksendringen og typen utbygging. Noen arealer har store naturverdier og er viktige for det biologiske mangfoldet. Naturen gir oss ulike økosystemtjenester, slik som rekreasjons- og opplevelsesverdier, landskapsestetiske verdier, ras- og flomdemping, matproduksjon og karbonlagring. En riktig satt

naturavgift vil derfor være helt forskjellig avhengig av om en bygger ned en plantet granskog eller en naturskog, myr eller landbruksjord.

En økende mengde verdsettingsstudier av ulike typer økosystemtjenester gir et grunnlag for fastsettning av avgifter for ulike arealtyper. [Grønn skattekomisjon](#) foreslår et sjablongbasert system med et mindre antall avgiftskategorier avhengig av inngrepstype og lokalisering. Det vil forandre en matrise med ulike satser for ulike natur- eller arealtyper og type utbygging. Norge skal eksempelvis rapportere til Eurostat på 12 økosystemtjenester, som kan være et utgangspunkt for en slik inndeling av natur-/arealtyper. Etter å ha definert radene og kolonnene i en slik matrise, finnes det en rekke verdsettingsstudier som kan brukes som grunnlag, se for eksempel [Iversen mfl. \(2024\)](#), Tekstboks 1.

### **Tekstboks 1. Verdsetting av natur**

[Iversen mfl. \(2024\)](#) (oppsummert i [Iversen mfl. 2023](#)) har undersøkt bedriftsøkonomiske kostnader og folks betalingsvilje for å redusere en mulig utbygging av 6500 nye fritidsboliger i Norefjell-Reinsjøfjell til 3500 (500) fritidsboliger. De anslår et regionalt tap av produksjonsoverskudd på om lag 1,6 (3,2) mrd. kroner i nåverdi ved å redusere utbyggingen.

Samtidig finner de totalt en betalingsvilje for å redusere utbyggingen fra 6500 til 3500 fritidsboliger på 152, 192 og 10 200 mill. kroner for henholdsvis lokale innbyggere, eksisterende fritidsboligeiere i Norefjell-Reinsjøfjell og innbyggere i Oslo og Viken for øvrig. Tilsvarende betalingsvilje er hhv. 192, 294 og 13 015 mill. kroner for å redusere utbyggingen til fra 6500 til 500 fritidsboliger.

I dette eksempelet er altså folks verdsettelse av unngått utbygging i naturområder om lag seks til ti ganger høyere enn tapt produsentoverskudd ved utbyggingen.

Avgiften kan tenkes å variere med type aktivitet/arealbruksendring, som [drøftet av Menon](#) for Klima- og miljødepartementet, se Tekstboks 2.

### **Tekstboks 2. Hvor høy må en naturavgift være for å endre utbyggingsbeslutninger?**

[Menon \(2017\)](#) beregnet arealbruk og bedriftsøkonomisk overskudd for 12 utbyggings-caser på tvers av utbyggingsformål og områder i landet. De finner stor variasjon i hvor stor avgift ville gjort prosjektet ulønnsomt. I et fritidsboligprosjekt på Østlandet ville en engangsavgift på 107 2017-kr per m<sup>2</sup> gjøre prosjektet ulønnsomt. På den andre enden av skalaen vil det kreve en engangsavgift på anslagsvis 22 339 2017-kr per m<sup>2</sup> for å gjøre et oppdrettsanlegg i Nord-Norge ulønnsomt. Analysene vurderer ikke i hvilken grad lavere satser vil endre utformingen av utbyggingen.

#### 4.1.2 Fjerning av unntak - klimaavgifter

Unntak fra prising av klimagasser gir indirekte insentiver til økt press på natur og miljø. Dette gjelder særlig unntak for prising av klimagasser innenfor landbruk, som gir uheldige insentiver til bruk av landarealer. Unntakene gjelder for metan og lystgass i landbruket (metan er avgiftsbelagt for andre sektorer, og lystgassutslipp fra produksjon av mineralgjødsel inngår i kvotemarkedet).

Unntak fra utslippsavgifter er ekvivalent med en subsidie til utslipp, ved at forurenser ikke betaler for utslippskostnaden. Unntak fra andre skatter og avgifter med negativ virkning for naturverdier er drøftet under skadelige subsidier i avsnitt 4.3.

## 4.2 Tilskuddsordninger

Her beskrives et utvalg mulige tilskuddsordninger direkte rettet mot vern og restaurering av områder. Forslagene er delvis nye, delvis utvidelser av eksisterende tilskuddsordninger.

### 4.2.1 Subsidier til restaurering av arealer

Subsidier til restaurering av arealer er et mulig symmetrisk virkemiddel til naturavgiften på forringelse av arealer. Restaurering av arealer er relevant for oppnåelsen av Mål 3 i den grad arealet kan defineres som et bevaringstiltak (jf. avsnitt 1.2). Subsidiesatsen bør i utgangspunktet reflektere den samfunnsøkonomiske verdien på det restaurerte naturarealet, etter samme verdsettingsprinsipper som for naturavgiften. Naturverdiene er generelt vanskelige å anslå. Subsidien kan eventuelt settes lik kostnadene tiltakshaver har ved restaureringen.

Det er naturlig (men ikke prinsipielt nødvendig) å knytte finansieringen av subsidieordningen opp mot provenyet fra naturavgiften. Dette kan øke forståelsen for de økonomiske insentivene, og potensielt øke aksepten for innføring av begge virkemidlene. Tidligere studier viser at øremerking av klimaavgifter til utslippsreducerende tiltak øker aksepten for virkemiddelet.<sup>41</sup>

Samtidig bør ikke størrelsen på provenyet fra naturavgiften være begrensende for samlet tilskudd til restaurering, eller bindende slik at restaureringstiltak med begrenset effekt finansieres fordi naturavgiften gir høyt proveny. Samlet subsidie bør være bestemt ut fra nytten av og mulighetene for restaurering.

Støtte til restaurering av arealer bidrar til å nå delmål 2 i Naturavtalen, som går på å sikre iverksettelse av effektiv restaurering av minst 30 prosent av arealene med forringede økosystemer innen 2030, mens Naturavgiften er rettet direkte mot Mål 3, at 30 prosent av land- og havarealer skal vernes eller beskyttes/ innen 2030.

---

<sup>41</sup> Se for eksempel [Menon-rapport 1/2021](#).

#### 4.2.2 Utvide kompensasjonsordningen for frivillig vern

I dag kan private skogeiere frivillig tilby verneverdige områder som vernes som reservat, der skogeier får erstatning for tapt fremtidig inntekt fra skogbruk. Ordningen ble innført i 2004, da 1,6 prosent av skogarealet var vernet. I dag er omtrent 5,3 prosent av skogarealet i Norge vernet,<sup>42</sup> mens Stortingets vedtak fra 2016 er at 10 prosent av skogen skal vernes.

Gitt gjennomsnittlig erstatningsnivå og representativt skogvern, anslår Finansdepartementet at det med uendret bevilgning fra 2023-nivå vil ta om lag 30 år å verne 10 prosent av skogen. Om 10 prosent av skogen skal vernes innen 2030, anslår departementet at det vil kreve en årlig bevilgning på om lag 2,3 mrd. kroner.<sup>43</sup> Bevilgningen til skogvern for 2023 var om lag 739 mill. kroner og 800 mill. kroner for 2024.<sup>34</sup> I budsjettet for 2025 foreslås det mer enn en halvering til 380 mill. kroner.

Ordningen kan trolig effektiviseres. Ulike grep har vært vurdert for å gjøre slike ordninger mer kostnadseffektive kan være relevante for denne ordningen. Tiltak kan være å benytte auksjonsmekanismer (Romstad mfl. 2012), eller å tilpasse støtten etter de biologiske verdiene i områdene (jamfør verdsetting av natur beskrevet i avsnitt 4.1.1). Dette forsterker dynamiske insentiver, siden skogeieren også vil ønske å bevare biologiske kvaliteter når de belønnes direkte (se for eksempel Innes og Frisvold 2009). Videre kan en i større grad utnytte at mange skogeiere selv ville ønske å verne sine arealer uten nødvendigvis å få full kompensasjon (Lindhjem og Mintany 2012, 2021). De senere år har det vært flere års ventetid med hundrevis skogeiere i kø for å komme med i ordningen, noe som indikerer at den er svært gunstig for skogeierne.<sup>44</sup> Finland har prøvd ut ulike ordninger i flere år, som det kan være verdt å lære av for Norge (se for eksempel Juutinen mfl. 2008).

Bevilgninger til frivillig skogvern er i konflikt med prinsippet om at «forurensere skal betale», og kan reise krav om kompensasjon til grunneiere av andre typer arealer. Som vi diskuterer i forbindelse med naturavgift (avsnitt 4.1.1) er det i stedet mer rimelig å benytte avgifter på mange typer naturinngrep. Grunnen til at det virker å være en aksept for at skogeiere bør kompenseres for vern, er at skogsdrift har vært drevet over svært lang tid i Norge, og at rettighetene til å fortsette med dette er godt innarbeidet. Det er for eksempel ikke gitt at grunneiere som fratas muligheter til å bygge hytter i fjellområder har den samme retten til å motta kompensasjon om slike arealer vernes eller slik utnyttelse innskrenkes.

---

<sup>42</sup> <https://frivilligvern.no/status-for-skogvernet/>

<sup>43</sup> <https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2024/svar-pa-budsjettsporsmal/id2994713/?expand=3000096&page=145>

<sup>44</sup> <https://skog.no/regjeringen-foreslar-brutalt-kutt-i-frivillig-skogvern/>



#### 4.2.3 Forsterke tilskuddsordninger

Det finnes en rekke spissede tilskuddsordninger som påvirker verneverdier, se Tekstboks 2. Disse er mer spesifikke enn forslagene ovenfor, og de kan utvides for å gi høyere måloppnåelse. Tilsvarende kan det rettes nye støtteordninger direkte mot spesifikke verneverdier, som bygger på naturfaglige vurderinger av hvilke naturverdier som er truet.

[NOU \(2013:10\)](#) diskuterte også ordninger som innenfor kommunenes inntektssystem som belønnet kommunenes miljøinnsats og -resultater, ved for eksempel at andelen bruksrestriksjoner i kommunenes areal kan gi høyere rammetilskudd. Det vil imidlertid gripe inn i prinsippet om kommunens egne prioriteringer og vurderinger, ved at det vil lønne seg for kommunen å prioritere en del av tjenestetilbudet fremfor andre, som kan være viktigere. Indirekte tilskudd av denne typen er også mindre treffsikre som virkemiddel for å verne arealer.

#### **Tekstboks 2. Dagens tilskuddsordninger som er relevante for verneverdier**

Det finnes ingen helhetlig oversikt over bevilgninger over statsbudsjettet som brukes til bevaring og bærekraftig bruk av natur (Klimameldingen, NOU 35 2023-2024). Klimameldingen nevner følgende relevante tilskuddsordninger:

- *Tilskuddsordning til natur og friluftsliv i områder berørt av landbaserte vindkraftverk* skal blant annet bidra til at natur blir reetablert eller får bedre betingelser.
- *Tilskudd til egen kommunedelplan for naturmangfold* (Naturesats). Kommuner identifiserer naturverdier av nasjonal, regional og lokal betydning som et kunnskapsgrunnlag for arealforvaltningen. Det kan også gis tilskudd til lokale tiltak for å ivareta naturmangfold.
- *Tilskuddsordning for naturrestaurering* til kommuner, organisasjoner og private tiltakshavere.
- Tilskudd til *spesielle miljøtiltak i jordbruket* (SMIL) er rettet mot restaureringstiltak, som etablering av kantsoner/miljøplanting eller gjenåpning av bekker. Bidrag fra tilskuddsordningene til *tiltak i utvalgte kulturlandskap i jordbruket og jordbrukets verdensarvsatsing* kan også gå til restaurerings- og skjøtselstiltak.
- *Nasjonalt miljøprogram i jordbruket* gir tilskudd til tilrettelegging eller skjøtsel av arealer som er forventet å ha positiv effekt for arter.
- Insentiver rettet mot beitebruk gjennom *beitetilskuddet*, spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) og *regionale miljøprogram* (RMP), og *tilskudd til tiltak i beiteområder og sæterområder*.
- Tiltaksprogrammer tilknyttet de *regionale vannforvaltningsplanene* inneholder om lag 1600 tiltak for fysisk restaurering. Restaureringstiltakene skal blant annet forbedre vandrings- og spredningsveier, fysiske forhold og vannkvaliteten.
- *Tilskudd til opprydding av marin forsøpling* i strandsonen.

### 4.3 Fjerne skadelige subsidier

Mange økonomiske støtteordninger har negativ effekt på vern av natur. Å *reducere subsidier* til aktiviteter med negative effekter på naturmangfold og miljø har prinsipielt samme effekt som å *øke avgifter* på aktiviteter med negative miljøeffekter (jf. naturavgift). Unntak fra avgifter er også i prinsippet subsidier til de aktivitetene som blir unntatt, og som kan øke presset på verneverdige naturverdier.

I henhold til [Mål 18 i Naturavtalen](#) har Norge sluttet seg til innen 2025 å identifisere, og innen 2030 eliminere, gradvis avskaffe eller endre insentiver, herunder subsidier, som er skadelige for naturmangfold.

#### 4.3.1 Omfanget av skadelige subsidier

I rapporten [Subsidier som er skadelige for naturmangfold](#) for WWF identifiserte Menon statlige<sup>45</sup> subsidieordninger som inneholder elementer som er særlig skadelige for naturmangfoldet, se Tabell 4.1 og rapporten for forklaringer. De identifiserte subsidiene er generelt rettet mot å støtte næringsutvikling (eksempelvis støtteordninger til landbruk og industri), fornybar energiproduksjon (vannkraft, vindkraft) og bygging av transportinfrastruktur. Disse har særlige negative virkninger ved å øke presset på nedbygging av naturarealer. De identifiserte skadelige subsidiene er et utgangspunkt for nærmere analyse og justeringer av tilskudd over statsbudsjettet og av (unntak fra) skatter og avgifter.

#### 4.3.2 Gjennomføring

Siden subsidiene er rettet mot andre formål, vil reduksjon eller utfasing av skadelige subsidier synliggjøre og utløse målkonflikter. Formålet med subsidiene og mulige kompensierende tiltak må vurderes. Dette krever identifikasjon av berørte grupper og vurderinger av alternative, og mest mulig direkte rettede virkemidler, for å nå de samme målene som subsidiene var ment.

Prinsipper for effektiv virkemiddelbruk tilsier at virkemidlene skal rettes direkte mot målet. Det betyr for eksempel at lik prising av alle klimagassutslipp og en tilstrekkelig høy pris er det mest effektive virkemiddelet for å nå utslippsmålene, og direkte støtte til lavinntektshusholdninger er det mest effektive virkemiddelet for å støtte husholdninger ved høye strømpriser. Dette er relevant for alle subsidiene under «Energi» i Tabell 4.1.

---

<sup>45</sup> Kommunale støtteordninger ble også vurdert, men ble ikke identifisert blant de svært skadelige.

**Tabell 4.1: Utgiftsposter og unntak fra skatter og avgifter vurdert som *svært skadelige* for naturmangfold**

Subsidiert sektor	Kapittel/post på statsbudsjettet og skatte/avgiftsfordel (S)
Skogbruk	Skogfondordningen (finansiering av investeringer i egen skog) (S)
	Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer (S)
	Tilskudd til skog-, klima- og energiltak (kap. 1149, post 73)
	Tilskudd til verdiskapingstiltak i skogbruket (kap. 1149, post 71)
Jordbruk	Direkte tilskudd (kap. 1150, post 74)
	Pristilskudd (kap. 1150, post 73)
	Tilskudd til Landbrukets utviklingsfond (kap. 1150, post 50)
	Markedstiltak (kap. 1150, post 70)
Landbruk	Skattefritak for investering i landbruket (IBU-midler) under LMD (S)
Energi*	Stønad til husholdninger for ekstraordinære strømavgifter (kap. 1820, post 75)
	CO2-kompensasjonsordning for industrien (kap. 1420, post 74)
	Overføring til Klima- og energifondet (kap. 1428, post 50)
	Fornybar energi (kap. 162, post 72)
	Avgift på elektrisk kraft: fritak for tiltakssonen i Troms og Finnmark (S)
	Stønad til jordbruks- og veksthusnæringen for ekstraordinære strømavgifter (kap. 1142, post 75)
Transport	Kjøp av infrastrukturtenester - investeringer (kap. 1352, post 73)
	Fordel i engangsavgift for elbil (S)
	Momsfritak: elbil (S)
	Riksveiinvesteringer (kap. 1320, post 30)
	Tilskudd til Nye Veier AS (kap. 1321, post 70)
	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter (kap. 1332, post 63)
	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene (kap. 1320, post 61)
	Fordel i engangsavgift for ladbare hybridbiler (S)
Bygg	Videreføring av ordinære byggeprosjekter (kap. 2445, post 33)
	Nybygg og nyanlegg (kap. 1710, post 47)
	Nyanlegg og større vedlikehold (kap. 916, post 30)
	Videreføring av brukerfinansierte byggeprosjekter (kap. 2445, post 34)
	Prosjektering og igangsetting av brukerfinansierte byggeprosjekter (kap. 2445, post 32)
	Igangsetting av byggeprosjekter (kap. 530, post 31)
	Igangsetting av ordinære byggeprosjekter (kap. 2445, post 31)
Industri	Særavgift: Fritak og redusert elavgift (S)
Petroleum	Petroleumsskatt investeringsfradrag i særskatt (S)
	Utbetalt skatteverdi av letestnader (S)
Husholdn.	Momsfritak: Elektrisk kraft og energi fra alternative energikilder i Nord-Norge (S)

Kilde: [Menon-rapport 113/2024](#)

\*: I tillegg kommer prisgarantier knyttet til utbygging av bunnfast havvind, på 23 mrd. kroner over 15 år. Framtidige prisgarantier fanges ikke i statsbudsjettets poster.

#### 4.4 Økonomiske insentivordninger og erfaringer fra andre land

Hittil har 196 land sluttet seg til Naturavtalen, og EU har en omfattende plan for å sikre biologisk mangfold og naturvern.<sup>46</sup> I en gjennomgang av internasjonal litteratur finner vi likevel få eksempler på relevante økonomiske insentivordninger implementert i andre land<sup>47</sup>.

Statistikk fra Eurostat (2024) viser at forurensing- og ressurskatter står for fire prosent av det totale miljøskatteavtrykket (energi-, transport- og forurensings-/ressurskatter) i EU. Vi finner enkelte ordninger som kan ha indirekte effekter på naturvern gjennom for eksempel å redusere økonomisk aktivitet, som i neste omgang kan påvirke bruken av natur.

Blant de direkte virkemidlene har samtlige nordiske land i noen grad innført betaling for ulike økosystemtjenester (Skjelvik, Bruvoll og Ibenholt 2011). Også flere land utenfor Norden har innført ordninger basert på en form for subsidie eller kompensasjon for bevaring av økosystemtjenester, slik som eksempelvis i [Luxembourg](#), [Ungarn](#), [Canada](#), [USA](#), [Argentina](#), [Colombia](#), [Costa Rica](#) og [Mexico](#). I likhet med dette har land som [Bosnia-Hercegovina](#), [New Zealand](#), [Chile](#) og [USA](#) tatt i bruk subsidier eller avgifter for å forhindre avskoging. I tillegg til subsidieordninger har også andre markedsbaserte insentivprogrammet blitt tatt i bruk for å bevare grøntarealer ved å insentivere til ombygging av allerede utbygde områder, for eksempel for tidligere industriområder. Eksempelvis har differensierte skattesatser<sup>48</sup> blitt brukt i både Danmark, Finland, Frankrike, Australia og USA. Omsettelige utbyggingsrettigheter<sup>49</sup> er et annet eksempel på slike insentivordninger fra USA, Frankrike, Italia, Tyrkia og New Zealand (Silva & Acheampong 2015).

I en litteraturgjennomgang av økonomiske virkemidler, finner Ackerschott mfl. (2023) økt forskning på økonomiske virkemidler i arealforvaltningen de siste årene. Forskningen skjer hovedsakelig i Nord-Amerika og Europa, og fokuserer særlig på forvaltning av areal og vern av skog. Subsidier har vært

---

<sup>46</sup> Se [FNs naturavtale](#) og [EUs strategi for biodiversitet mot 2030](#).

<sup>47</sup> Vi har undersøkt både forskningslitteratur og oversikter over politiske ordninger, men finner ingen former for gullstander det er åpenlyst anbefalt å ta utgangspunkt i for en norsk kontekst. I noen tilfeller finner vi imidlertid positive virkninger fra bruk av slike virkemidler. Deriblant har bruk av subsidier eller kompensasjon, som nevnes i neste avsnitt, bidratt til bevaring av økosystemtjenester i både Ungarn, Colombia, Costa Rica og Mexico. Bruk av et skattebasert insentivprogram for bevaring av skog hadde derimot ingen merkbar effekt i Tennessee.

<sup>48</sup> Bruk av differensierte skattesatser i denne konteksten innebærer vanligvis at skattesatsen på arealer som er ønsket vernet er høyere enn for eksempelvis underutnyttede arealer i sentrale strøk hvor utbygging er ønsket.

<sup>49</sup> Slike utbyggingsrettigheter innebærer at en grunneier i en bevaringssone kan selge sine utviklingsrettigheter til en utbygger som vil bruke rettighetene i en utviklingszone. I tillegg brukes gjerne tetthetsbonuser som gis av de lokale myndighetene for å insentivere utbyggerne til å kjøpe utviklingsrettighetene. Tetthetsbonusene gir utbygger rett til å bygge tettere i utviklingssonen i forhold til hva som er fastsatt ved lov.

mest omtalt. Subsidiene har blitt brukt vidt, blant annet overfor jordbruk og økosystemtjenester. Skatter er også undersøkt, og omsettbare rettigheter har fått økt oppmerksomhet de siste årene.

De fleste studiene rapporterer generelt positive effekter av økonomiske virkemidler til arealforvaltning når det gjelder effektivitet. Litteraturgjennomgangen finner at prisbaserte virkemidler (som skatter eller subsidier) har størst potensial, mens andelen studier med positive effekter av kvantumsbaserte virkemidler (som eksempelvis omsettelige rettigheter) er lavere. Imidlertid har studiene av begge typer virkemidler rapportert om lignende grad av effektivitet i arealforvaltningen. Effektiviteten vil variere med kontekst og de spesifikke økonomiske og regulatoriske forholdene de ulike virkemidlene brukes i. Acherschott mfl. (2023) påpeker at forskningen er fragmentert, og at det derfor er behov for ytterligere studier for å bedre forstå under hvilke forhold instrumentene er mest effektive.

Vi finner også enkelte økonomiske virkemidler for å redusere utbygging av arealer, men av relativt begrenset omfang, og vi finner ikke noen opplagte gode virkemidler for implementering i Norge. I EUs grønne giv er det fokus også på klimagassutslipp fra skog og arealbruksendringer, og det arbeides nå blant annet med avskogingsforordningen i Norge. Samtidig er bruken av økonomiske virkemidler og fokus på natur utover karbonopptak og -lagring mer begrenset. Tekstboks 3 omtaler Avslutningsvis omtaler de to mindre utredede alternativer kvotehandelssystem og turnering.

### **Tekstboks 3. Noen mindre utredede alternative virkemidler**

Et **kvotehandelssystem** for utbyggingstillatelser på nasjonalt nivå er et eksempel på et virkemiddel som i teorien er effektivt, men som kan være krevende å forvalte og dermed iverksette slik at det også er effektivt i praksis. En mulig innretning er at staten setter et tak for utbygging målt i et satt antall kvadratmeter, for ulike naturtyper/arealtyper, og over en tidsperiode, for eksempel i løpet av ti år. Taket kan være konsistent med politiske satte mål og/eller med internasjonale forpliktelser for bevaring av natur. Kommunene samlet får tildelt et visst antall kvoter (kvadratmeter etter naturtyper) og kan handle med disse, med hverandre eller med utbyggere. I prinsippet vil da de arealene som nedbygges også ha høyest bruksnytte for samfunnet. Tilsvarende kan en tenke seg et **auksjonssystem**, hvor utbyggingstillatelsene selges av staten eller kommunene. Restaurering av natur tilsvarende kunne tenkes selges inn i kvotesystemet, til samme eller ulik pris.

**Turnering** er et annet økonomisk virkemiddel. En kunne sett for seg at staten setter kriterier for ønskede beslutninger i kommunene for å nå satte naturmål, og setter av en sum midler hvert år for en «naturkonkurranse». Kriteriene vil kunne benyttes for å belønne de kommunene som bidrar til økt måloppnåelse og eventuelt straffe de kommunene som bidrar til redusert måloppnåelse.

## 5 Litteraturliste

Acherschott et al. (2023). [Steering of land use in the context of sustainable development: A systematic review of economic instruments.](#)

Eurostat (2024). [Environmental tax statistics.](#) Ressursskatter omfatter skatter på utvinning eller bruk av naturressurser, som vann, skog, vill flora og fauna, og lignende. Det omfatter ikke grunnrentebeskatning, eller skatter på landområder (med unntak av skatter som spesifikt brukes for bevaring av landskap, som for å forhindre avskoging).

Holth & Winge og NINA, «Naturavtalens mål om 30 prosent vern av natur innen 2030», 13. september 2024

Innes, R. and G. Frisvold (2009) The Economics of Endangered Species, *Annu. Rev. Resour. Econ.* 1:485–512J

Juutinen, A., Mäntymaa, E., Mönkkönen, M., & Svento, R. (2008). Voluntary agreements in protecting privately owned forests in Finland—To buy or to lease? *Forest Policy and Economics*, 10(4), 230-239.

Kommunal- og distriktsdepartementet, høringsnotat 13. mars 2024 med utkast til nye statlige planretningslinjer for klima og energi.

Lindhjem, H., & Mitani, Y. (2012). Forest owners' willingness to accept compensation for voluntary conservation: A contingent valuation approach. *Journal of Forest Economics*, 18(4), 290-302.

Miljødirektoratet, «Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr», 1. desember 2023.

Mitani, Y., & Lindhjem, H. (2021). Meta-analysis of landowner participation in voluntary incentive programs for provision of forest ecosystem services. *Conservation Biology*.

Mitani, Y., & Lindhjem, H. (2015). Forest owners' participation in voluntary biodiversity conservation: what does it take to forgo forestry for eternity? *Land Economics*, 91(2), 235-251.

Meld. St. 35 (2023–2024) Bærekraftig bruk og bevaring av natur — Norsk handlingsplan for naturmangfold.

Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold

Romstad, E., Boman, M., & Lindhjem, H. (2012). Low cost approaches for managing biological diversity in Nordic forests: The applicability of procurement auctions. Report to the expert group on environmental studies, Swedish Ministry of Finance

Schütz, S.E., Rett24, 10. februar 2023.

Silva & Acheampong (2015). [Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries.](#)

Skjelvik, J. M., A. Bruvoll & K. Ibenholt (2011). [Greening the economy: Nordic experiences and challenges.](#)