

Høringsnotat

Dato: 15. desember 2023

Forslag til lov om oppheving av lov om endring av jordlova (oppheve forbudet mot nydyrking av myr), LOV-2021-06-11-82

1. Kva høringsnotatet gjeld

Stortinget vedtok 28. mai 2021 å endre jordlova § 11 andre ledd, sjå lov av 11. juni 2021 nr. 82. Endringslova innebar at nydyrking og annan nedbygging av myr berre kan skje om omsynet til klima, natur- og kulturlandskap blir varetaken gjennom ein heilskapleg plan godkjent av kommunen.

Eit fleirtal i Stortinget har 16. juni 2023 i samband med behandling av revidert nasjonalbudsjett i oppmodingsvedtak nr. 928 bede regjeringa om å leggja fram eit forslag om å oppheva endringslova. Departementet foreslår i dette høringsnotatet at lova blir oppheva.

2. Bakgrunnen for forslaget

Lov av 11. juni 2021 nr. 82 om endring av jordlova (oppheve forbudet mot nydyrking av myr) må sjåast i lys av at jordlova § 11 andre ledd vart endra ved lov om endringer i jordlova mv. 24. mai 2019 nr. 18 (klimahensyn ved nydyrking), og at forskrifta om nydyrking vart endra, sjå endringsforskrift 2. juni 2020 nr. 1115. Ved lov- og forskriftendringane i 2019 og 2020 vart det mellom anna innført eit forbod mot nydyrking av myr. Forbodet vart utforma slik at kommunen i særlege høve kan gi dispensasjon frå forbodet.

I samband med Næringskomiteen si handsaming av [Dokument 8:288 L \(2020–2021\)](#), vart det også fremja eit anna forslag til lovendring. Jordlova § 11 andre ledd skulle lyde slik (endring i kursiv):

«For å unngå skade på natur- og kulturlandskap eller for å redusere utslepp av klimagassar kan departementet gi føresegner for nydyrking. *Søknad om nydyrking eller nedbygging av myr kan berre skje der omsynet til klima, natur- og kulturlandskap vert varetatt gjennom ein heilskapleg plan godkjend av den enkelte kommune.*»

Endringslova vart sanksjonert 11. juni 2021, jf. kongeleg resolusjon av same dato, sjå lov av 11. juni 2021 nr. 82 om endring av jordlova (oppheve forbudet mot nydyrking av myr). Den kongelege resolusjonen fastsette likevel ikkje noko tidspunkt for iverksetjing. I den kongelege resolusjonen om sanksjon punkt 2 er det vist til at det er nødvendig å få oversikt over konsekvensane av lovvedtaket, mellom anna korleis den nye regelen kan samordnast med anna relevant regelverk. Tidspunktet for iverksetjing måtte fastsetjast når dette arbeidet var gjort. Lova er framleis ikkje sett i verk.

Eit fleirtal i Stortinget bad i samband med behandlinga av statsbudsjettet 29. november 2022 regjeringa om å leggja fram forslag om forbod mot nedbygging av myr til utbyggingsføremål. Oppmodingsvedtaket lyder slik:

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om forbud mot nedbygging av myr til utbyggingsformål i løpet av 2023. Det skal utredes mulige dispensasjoner fra forbudet for å ta vare på andre arealer med høy verdi og utbygging av samfunnskritisk infrastruktur. Målet er at forbudet reelt sett skal redusere nedbyggingen av myr.»

Eit fleirtal i Stortinget har ved behandling av revidert nasjonalbudsjett 16. juni 2023 i oppmodingsvedtak nr. 928 for 2023, bede regjeringa om å leggje fram eit forslag om å oppheve lovvedtaket. Oppmodingsvedtaket lyder:

«XVIII
Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om å oppheve lov om endring av jordlova (oppheve forbudet mot nydyrking av myr).»

3. Gjeldande reglar

Nydyrking

Jordlova § 11 andre ledd inneber at det ved forskrift mellom anna kan fastsetjast eit forbod mot nydyrking.

I forskrift 2. mai 1997 nr. 423 om nydyrking § 5a er det fastsett eit slikt forbod. Forbudet gjeld nydyrking av myr. Forskrifta § 5a lyder:

§ 5a. (nydyrking av myr)

Nydyrking av myr er ikke tillatt.

Kommunen kan i særlige tilfeller gi dispensasjon til nydyrking av myr;

1. når grunneier mister andre produksjonsarealer på grunn av tap av leiejord eller ved utbygging i offenglig regi som samferdselstiltak eller lignende,
2. der grunneiers eneste dyrkingsressurs er myr, eller
3. for å ivareta særskilte produksjoner i myr på fjellgrunn.

Dersom det omsøkte myrarealet har en gjennomsnittsdypde på mer enn 1 meter (dyp myr), er dispensasjon i tillegg betinget av at dyp myr er det eneste tilgjengelige dyrkingsarealet på eiendommen. Dette gjelder imidlertid ikke for tilfeller omfattet av punkt 3 over.

Dispensasjon etter andre ledd kan bare gis når behovet for tiltaket tilsier at hensynet til natur- og kulturlandskapsverdiene og hensynet til klima må vike. I denne vurderingen skal det legges vekt på størrelsen på myrarealet som skal dyrkes opp, hensynet til en rasjonell arrondering, grunneiers tilgang på andre dyrkingsarealer og om det er mulig å ta i bruk dokumenterte klimagassreduserende dyrkingsmetoder.

Søkeren må dokumentere at det omsøkte tiltaket er av vesentlig betydning for å opprettholde drifta.

Når nydyrkingstiltaket er gjennomført skal grunneier gi melding til kommunen. Kommunen skal gjennomføre ferdiggodkjenning av nydyrkingstiltaket og registrere dette i KOSTRA.

Ved avveginga av om det skal givast dispensasjon, er det fastsett i forskrifta at behovet for nydyrking må tilseie at natur- og kulturlandskapsverdiene og omsynet til klima skal vike. Ved vurderinga skal det leggjast vekt på størrelsen av myrarealet som skal dyrkast opp, omsynet

til ei rasjonell arrondering, grunneigaren sin tilgang på andre dyrkingsareal og om det er mogleg å take i bruk dokumenterte klimagassreducerande dyrkingsmetodar.

Nedbygging

Plan- og bygningsloven, lov 27. juni 2008 nr. 71, gir heimel for at kommunane kan regulere arealbruken gjennom kommuneplanar, reguleringsplanar og byggesakshandsaming. Lova gjeld etter dette mellom anna nedbygging. Naturmangfoldloven, lov 19. juni 2009 nr. 100 inneheld ikkje særlege reglar om nedbygging av myr.

4. Grunnlag for forslaget

4.1. Departementet sitt utgangspunkt

Myr lagrar karbon og har dessutan andre eigenskapar som legg til rette for stort biologisk mangfald, og myra har flaumdempende funksjon. I eit klimaperspektiv, ut frå omsynet til biologisk mangfald, økosystem og flaumførebuing, er det difor behov for å regulere både nydyrking og nedbygging av myr. Behovet for regulering må avvegast mot andre samfunnsomsyn som gjer seg gjeldande. Omsynet til drift av eksisterande landbrukseigedomar er eit døme på det. Omsynet til tenleg arealutnytting med framføring av infrastruktur, energiproduksjon og lokalisering av bustader, skular og næring er andre døme på samfunnsomsyn som gjer seg gjeldande.

Det er ulike lovverk som legg til rette for ei avveging mellom klima, biologisk mangfald og dei aktuelle samfunnsomsyna og interessene. Nokre sentrale lover i denne samanhengen er omtala i kapittel 3. Endringslova til jordlova som ikkje er iverksett er teken inn i avsnitt 2 over.

Departementet meiner det er grunn til å vurdere om lova tek betre vare på klima, biologisk mangfald mv. og dei aktuelle samfunnsomsyna enn det gjeldande reglar gjer. Lova gjeld både nydyrking og nedbygging av myr. Vurderinga under er difor delt i to delar, ei for nydyrking, og ei for nedbygging.

4.2. Nydyrking av myr

Endringslova inneber at nydyrking av myr berre kan skje der omsynet til klima, natur- og kulturlandskap vert varetatt gjennom ein heilskapleg plan godkjend av kommunen.

Departementet legg til grunn at endringslova kan tolkast på fleire måtar, og vil som illustrasjon gjere greie for to alternativ:

- a) Ein kan leggje til grunn at regelen kjem som eit tillegg til reglane om nydyrking av myr i gjeldande forskrift § 5 a. Denne tilnærminga inneber at regelen truleg fører til strengare reglar for nydyrking av myr enn dei vi har i dag.
- b) Ein kan leggje til grunn at regelen er eit alternativ til gjeldande forskrift. Det vil seie at nydyrking generelt vert regulert gjennom nydyrkingsforskrifta, medan nydyrking av myrareal vert regulert gjennom endringslova. Tolkninga inneber at regelen i nydyrkingsforskrifta § 5a må opphevast slik at nydyrking av myr berre er regulert direkte i lova. Regelen opnar for at det er nokså fritt opp til kommunane å fastsetje kvar og korleis nydyrking av myr kan skje.

Formålet med [Dokument 8:288 L \(2020–2021\)](#) var å fastsetje mildare reglar enn dei som gjeld i dag. Endringslova som vart vedteken var eit alternativt forslag som både dei stortingsrepresentantane som ønskte ei strengare lov og dei som ønskte mildare reglar slutta seg til. Forslaga i Dokument 8:288 L (2020-2021) og det alternative forslaget inneheld ingen vurderingar av korleis tilhøvet mellom gjeldande regel og endringslova er å forstå. Førearbeida til endringslova kan ikkje trekkjast inn som særleg støtte for nokon av tolkingsalternativa.

Etter departementet sitt syn er det uklårt om endringslova fører til at reglane om nydyrking av myr vert strengare eller mildare enn gjeldande regel i forskrifta § 5 a. Det er også uklårt korleis tilhøve mellom gjeldande regel og endringslova er å forstå. Løysinga i endringslova gir etter dette ikkje utan vidare betre vern mot nydyrking for klima og biologisk mangfald enn det som gjeldande reglar gir. Løysinga gir samstundes kommunane og partane i saker som gjeld nydyrking av myr store utfordringar med korleis regelen kan praktiserast. Dette er utfordringar som departementa ikkje kan rette opp i gjennom rundskriv eller uttaler.

Dei uklåre reglane i endringslova inneber at departementet, i tråd med oppmodingsvedtak nr. 928 for 2023 frå Stortinget, foreslår at regelen i endringslova om nydyrking av myr vert oppheva.

4.3. Nedbygging av myr

Endringslova inneber at nedbygging av myr berre kan skje der omsynet til klima, natur- og kulturlandskap vert varetatt gjennom ein heilskapleg plan godkjend av kommunen.

Det går ikkje fram av endringslova kva slag nedbygging lova gjeld. Det går heller ikkje fram av førearbeida frå Stortinget kva type nedbygging lova skal gjelde for. Det er etter dette uklårt om nedbygginga som skal regulerast er samferdsletiltak, energitiltak, bustadbygging, fritid, næring osv. eller om nedbygginga berre gjeld landbruket si eiga nedbygging ved oppføring av driftsbygningar eller bustadbygningar eller bygging av landbruksvegar mv.

Endringslova byggjer på at det skal utarbeidast ein heilskapleg plan som skal leggjast til grunn for kommunen si vurdering. Det går ikkje fram av lova eller forarbeida om planen berre gjeld for ressursane på eigedomen, eller om han gjeld for større område. Det går heller ikkje fram om eller korleis endringslova skal samordnast med plan- og bygningslova som til vanleg gjeld nedbygging av areal. Departementet legg til grunn at endringslova kan tolkast på fleire måtar, og vil som ein illustrasjon gjere greie for to alternativ:

- a) Ein heilskapleg plan vert utarbeidd både for den myra som det er aktuelt å byggje ned, og for sjølve byggjetiltaket. Nedbygging utanom landbruksdrift vil dermed krevje både avgjerd med heimel i jordlova og avgjerd med heimel i plan- og bygningsloven. For det tilfellet at nedbygginga skjer som ein del av landbruksdrifta, krevst det berre løyve etter regelen i jordlova.
- b) Lovvilkåret om ein heilskapleg plan må sjåast som eit krav om utgreiing av alle områder/myrer som kan byggjast ned, og truleg også ei prioritering mellom dei. Utgreiinga kan vere ein del av kommuneplanen, og kan leggjast til grunn for avveginga av kvar det er aktuelt å byggje ned.

Framstillinga over viser at det ikkje er klårt korleis lova er å forstå. Det er dermed ikkje grunnlag for å meine noko om endringslova er eigna til å gi myrareal eit betre vern mot nedbygging enn dei reglane som gjeld i dag. Sidan det ikkje er klårt kva for nedbyggingstiltak som er omfatta av endringslova, er det nødvendig å samordne henne med plan- og bygningsloven og ei rekkje sektorlover før ho eventuelt kan setjast i verk. Departementet legg til grunn at avklaring av kva for tiltak som er omfatta, og samordning til anna regelverk truleg krev lovendingar.

Departementet er merksam på oppmodingsvedtaket av 29. november 2022 i samband med Stortinget si handsaming av statsbudsjettet som er omtalt i punkt 2. Regjeringa har sett i gong dette arbeidet med sikte på å leggje fram eit forslag til forbod mot nedbygging av myr til utbyggingsformål. Det er venteleg at arbeidet vil fange opp ulike nedbyggingstiltak, og at det vil føre til at reglane vert samordna med aktuelle reglar om arealplanlegging bl.a. i plan- og bygningsloven. Etter departementet sitt syn er dette ei tilnærming som er meir eigna til å gi reglar for vern av myr enn dei som følgjer av endringslova til jordlova.

Etter departementet sitt syn er endringslova uklår på sentrale punkt. Lovarbeidet som tek sikte på eit meir generelt vern mot nedbygging av myr gjer at det ikkje vil vere behov for endringslova. Landbruks- og matdepartementet foreslår såleis i tråd med oppmodingsvedtak nr. 928 for 2023 frå Stortinget, at regelen om nedbygging av myr vert oppheva.

5. Konsekvensar av forslaget

Forslaget om å oppheve endringslova er ikkje ei endring i gjeldande reglar. Forslaget fører etter dette ikkje til økonomiske eller administrative konsekvensar.

6. Merknader til forslaget

Forslaget er å oppheve lov 11. juni 2021 nr. 82. Lova er ikkje sett i verk. Forslaget fører dermed ikkje til endringar i gjeldande reglar eller til endringar i praktiseringa av dei.

Vedlegg

Lov om oppheving av lov 11. juni 2021 nr. 82 (oppheve forbudet mot nydyrking av myr)

I

Lov av 11. juni 2021 nr. 82 om endring av jordlova (oppheve forbudet mot nydyrking av myr) blir oppheva.

II

Lova vert sett i verk når Kongen fastset det.