



Det Kongelige Landbruks- og matdepartement
Postboks 8007 Dep
0030Oslo

Landsarkiv- og matdepartement	
2010/67	89
ASR/	SEB
IAA	410

Fylkesmannen i Nordlands svar på høring - Forslag om endring i nydyrkingsforskriften

Fylkesmannen viser til brev av 17.2.2010 angående høring av forslag om endring i FOR-1997-05-02-423 Forskrift om nydyrking.

Fylkesmannen i Nordland anbefaler at *Forslag om endring i FOR-1997-05.02-432 – Forskrift om nydyrking*, slik beskrevet i Landbruks- og matdepartementets brev av 17.02.2010, endres med hensyn til innføring av et totalforbud mot dyrking av myr.

Fylkesmannen i Nordland anbefaler det utvikles mer kunnskap om klimaeffekten ved myr dyrking og at kostnadene ved slike tiltak synliggjøres bedre, herunder at det tas i bruk økonomisk teori som svarer bedre til virkeligheten i norsk landbruk og regional utvikling.

Fylkesmannen i Nordland anbefaler at det knyttes en dispensasjonsadgang til et eventuelt forbud mot nydyrking av myr. Fylkesmennene bør inneha dispensasjonsmyndigheten, mens den aktuelle kommune bør stå for saksutredningen.

For å kunne dispensere fra forbudet må tiltaket utredes, og det må tas hensyn til:

- Beregnet produksjon av klimagass som følge av tiltaket (både CO₂, lystgass og metangass).
- Gårdbrukers mulighet til å ta i bruk alternativt areal og de konsekvenser det vil medføre.
- Tiltakets betydning for landbruk og annen næring lokalt og regionalt.

Fylkesmannen i Nordlands begrunnelse for sin anbefaling

Fylkesmannen tilslutter seg den intensjon å gjennomføre kutt i dagens klimautslipp. En rekke realistiske tiltak er gjort rede for i *St.meld. 39 (2008-2009) Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*. Fylkesmannen tilslutter seg også det hovedgrep at de mest kostnadseffektive utslippskuttene bør gjennomføres først, slik rapporten TA 2590/2010 *Klimakur 2020 – tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020* legger opp til.

Stans av nydyrking av myr er ett av de foreslåtte tiltakene for å kutte utslipp av klimagasser i henhold til ovennevnte stortingsmelding og rapport samt høringsbrevet av 17.02.2010. Fylkesmannen mener at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet, verken samfunnsmessig eller

økonomisk for det enkelte bruk med tanke på de negative konsekvensene et eventuelt forbud vil få for landbruket i Nordland.

Den klimafaglige utredningen av tiltaket

Fylkesmannen er enig i at oppdyrking av myr gir store utslipp av CO₂. Kunnskap om myrsvinn angir betydelige utslipp av CO₂ fra oppdyrket myr. Etter Fylkesmannens oppfatning finnes det imidlertid mer begrenset kunnskap om lystgass- og metangassutveksling og totaleffektene for klimagassutslipp. Beregningen av totalt *500 tonn CO₂ og flere hundre kilo lystgass fra ett dekar myr med 2 meter tykt torvlag* kan derfor ikke alene benyttes som grunnlag for kunnskapsbasert arealforvaltning. På dette feltet imøteser vi ny kunnskap som blant annet tar hensyn til de ulike myrtyper, herunder myrtypenes nitrogeninnhold, for beregningen av lystgassutslipp.

Forholdet mellom myr og disponering av fastmark ser ikke ut til å være behandlet i forbindelse med forslaget til ny forskrift. Myrer forsynes med vann også fra fastmarka omkring. En klimafaglig vurdering av myrrealene må derfor omfatte en jordfaglig vurdering også av fastmarka omkring myrarealet og vannforekomster i nedbørsfeltet.

Den økonomiske utredningen av tiltaket

I ovennevnte stortingsmelding, rapport og høringsbrev fremgår det at de økonomiske konsekvensene av et forbud mot nydyrking av myr vil være betydelige for den enkelte grunneier, men at samfunnskostnaden av tiltaket antas å være lav. Dette svarer ikke til Fylkesmannens forståelse av landbruk i Nordland. Et forbud mot nydyrking kan gi regionale kostnader i form av bruksnedlegging.

Det enkelte landbruksforetak er ikke frie enheter i et marked der de oppstår, endres, legges ned og reoppstår alt etter de økonomiske forhold i et marked. Landbruksforetak er stedbundne og knytta direkte til konkrete arealer drevet av gårdbrukere med praktisk kunnskap om lokale forhold. Gårdbrukere utgjør lokale og regionale kunnskaps- og næringskulturer, ofte med tette bånd til lokalsamfunnet for øvrig. Hvert gårdsanlegg er gjerne viktige identitets- og kulturbærere lokalt. Sammen utgjør de hovedstammen i økonomisk, sosial og kulturell aktivitet i hele regioner av Nordland fylke.

Fylkesmannen kan ikke se at de regionale kostnadene er forsøkt beregnet eller på annen måte tatt høyde for verken i ovennevnte stortingsmelding, rapport eller høringsbrev. Til rapporten TA 25/2010 Klimakur 2020 – tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020 er de økonomiske konsekvensene beregnet ved å kombinere sektorvise analyser med høy detaljeringsgrad som makromodellen MSG TECH som beregner tiltakets virkninger på den norske økonomien. I rapporten står det at disse tilnærmingene utfyller hverandre, noe Fylkesmannen i Nordland mener det kan stilles spørsmål ved.

Tiltakets konsekvenser for landbruket og samfunnet i Nordland

Nordland fylke består for en stor del av fjell, fjorder og øyer. Landbruksareal i Nordland er fragmentert. Alternativt tilleggsareal for den enkelte driftsenhet er gjerne forbundet med betydelige transportkostnader. Nydyrkbare arealer består gjerne av myr. I deler av fylket fins få eller ingen alternative nydyrkingsareal utover myr. Et absolutt forbud mot nydyrking av myr vil kunne føre til at enkelte gårdbrukere tar i bruk tilleggsareal som medfører en vesentlig økning av transportarbeid og irrasjonell tidsbruk. Et absolutt forbud mot nydyrking vil begrense fleksibiliteten og utviklingsmulighetene med negative konsekvenser for klynger, grupperinger og regioner.

Myrrealer i Nordland

Mengden landbruksareal i Nordland er relativt stabil. Årlig avgang av areal tilsvarer omtrent dyrkingen av nytt areal. Andelen nydyrking som har foregått på myr har økt fra omtrent en tidel til omtrent det halve de siste hundre år. I dag består omkring halvparten av all dyrkamark av oppdyrka myr. Etter Fylkesmannens erfaring ble omkring 2 000 dekar myr dyrket opp de siste 5 år (400 dekar årlig). Kommunene har meldt inn et anslagsvis behov for å dyrke opp myr i minst like stort omfang de neste 20 årene. Fylkesmannen ser at utvikling av landbruket gjennom så vidt omfattende nydyrking kan oppfattes som lite bærekraftig i et klimaperspektiv. Derfor er det viktig å planlegge utviklingen av landbruket på en måte som minimaliserer oppdyrking av myr. Fylkesmannen mener at det i enkelte tilfeller kan være nødvendig og riktig å tillate myr dyrking, men at behovet for nydyrking må vurderes i lys av oppfatningen om at en storstilt nydyrking av myr ikke er bærekraftig. Behovet for å nydyrke myr de neste 20 år er ikke jevnt fordelt. Behovet er størst på deler av Helgeland og i Vesterålen, samt enkelte mindre områder (bl.a. Bodø, Vestvågøy og Lødingen kommuner). Landbruksnæring er å anse som et særlig viktig element i næringsstrukturen i Vesterålen og i deler av Helgeland der myr utgjør en stor del av landbruksarealressursen.

Definisjonen av myr

Av høringsbrevet av 17.02.2010 fremgår det at myrrealer som skal omfattes av forbud mot nydyrking er *areal med myrvegetasjon og med minst 30 cm tjukt torvlag* i tråd med definisjonen av myr *definert av Norsk institutt for skog og landskap i AR5 Klassifikasjonssystem*. Fylkesmannen i Nordland kan ikke se at valget av definisjon er klimafaglig begrunnet.

Samla CO₂-utslipp fra en drenert myr varierer med tykkelsen på myra, som det også står i høringsbrevet, men omdanning varierer også med andre forhold. Der myr med 30-40 cm torvlag tas i bruk til nydyrking, vil mineralmateriale blandes inn i dyrkingssjiktet. Slike arealer omdannes til fastmark med et høyt innhold av organisk materiale uten at hele torvlaget dannes om til CO₂.

På den annen side er svært dype myrer dårlig egnet for landbruksformål. Ved torvlag på over 1,5 – 2 meter er det teknisk vanskelig eller umulig å drenere ut vann slik at arealene blir dyrkbare over flere år. Ca 80 % av myraealene i Nordland har et torvlag på over 1 meter. Hvor mye myr som har et torvlag på over 1,5 – 2 meter er ukjent, slik det også er ukjent hvor store myrrealer som teknisk sett er dyrkbare.

Av høringsbrevet av 17.02.2010 fremgår det også at *gjenoppdyrking av jordbruksareal som på grunn av manglende vedlikehold av drenering har gått over til å bli myr, skal regnes som nydyrking*. Denne avgrensningen er svært upresis, den sier verken noe om hvem som skal utøve denne skjønnsutøvelsen eller ut fra hvilke kriterier skjønnet skal utøves. Den faktiske bruken av arealet ser ikke ut til å være vektlagt. Forvaltning i tråd med forslaget vil bli lemfeldig og uforutsigbar.

Avgrensningen av arealer som bør omfattes av et eventuelt forbud bør defineres etter en landbruks- og jordfaglige vurdering av myr- og jordkvalitet og dyrkingsteknikk foruten torvlagets tykkelse.

Oppdyrka myr som ikke lengre dyrkes

Oppdyrka myr kan avgi CO₂ og lystgass i lang tid etter at dyrkingen har opphørt. I høringsbrevet av 17.02.2010 står det at *Den sikreste måten for å begrense utslippene er derfor å unngå nydyrking av myr*. Fylkesmannen i Nordland mener at dette er en lite hensiktsmessig innfallsvinkel til problemet. Etter vår erfaring er det ikke de nylig oppdyrkede arealene som går ut av drift, men gjerne de arealene som ble nydyrket på 1950-tallet eller tidligere. Det vil heller ikke være slik at enkeltforetak foretar store investeringer i nydyrking av myr med det siktemål at disse arealene om kort tid skal gå ut av produksjon. Et alternativ vil være å stimulere til restaurering av myrarealer, som vil være et treffsikkert og effektivt tiltak for å hindre avgang av CO₂ og lystgass fra tidligere oppdyrket myr som av ulike grunner går ut av produksjon.

Biologisk mangfold og kulturminner

I høringsbrevet av 17.02.2010 forutsettes det at *Forslaget om forbud mot nydyrking av myr vil ... kunne gi en positiv effekt for biologisk mangfold og kulturminner*. Det kan ikke faglig begrunnes at myrområder representerer større biologiverdier enn det andre typer grunn gjør, slik som fjellgrunn, ulike typer mineraljord o.s.v. Landskapsøkologisk er det tvert imot slik at visse myrtyper representerer store verdier fordi de er åsted for rikt biologisk mangfold. Slike arealer er beskyttet mot nydyrking ved gjeldende forskrift for nydyrking og naturmangfoldloven og annet lov- og regelverk.

Kulturminner er i dag undergitt en særlig forvaltning ved kulturminneloven. Vi stiller spørsmål ved hvorvidt det faglig kan begrunnes at det befinner seg flere verneverdige kulturminner i dyrkbare myrer enn det fins i andre jordarter, og som ikke er fanget opp av kulturminneloven.

Arealdisponering

Et totalforbud mot nydyrking av myr vil gi en mer statisk tilgang på arealressurser som vil kunne hemme videre utvikling av landbruket i noen områder av fylket. Enkeltbruk uten utviklingsmuligheter vil legges ned, med den følge at landbruksfaglige miljøer og regioner svekkes. Når areal går ut av drift vil det kunne gi negative konsekvenser for kulturlandskap og naturmangfold. Dersom målsettingen om å øke produksjonen av mat med 20 % skal oppnås, vil det bli nødvendig å legge om til enda mer intensiv drift av de resterende arealene. Dette vil ha ytterligere negative følger for kulturlandskap og naturmangfold. En mindre dynamisk tilgang på arealressurser vil ikke bare skade lønnsomheten i landbruket, men også bidra til å forrykke styrkeforholdet mellom interessene for andre typer av klimaeffektiv arealutnytting

Annen disponering av myr

Drenering av myr fører til utslipp av klimagasser uavhengig av hvilket formål arealene videre blir brukt til. Det kan ikke begrunnes klimafaglig at en bestemt sektor bør forbys adgangen til en ressurs mens andre sektorer ikke skal underlegges de samme restriksjonene. Utbygging på myrarealer utføres ikke kun ved drenering. I mange tilfeller utføres det også ved uttrauing og borttransport av torvmasser, og det organiske materialet omdannes til klimagasser. I andre tilfeller legges det geoduk på torvlaget før man bygger en fylling av stein og pukk, en teknikk som fører til utslipp av metan gjennom dreneringssytemene og fyllingen.

Sammenfatning

Fylkesmannen i Nordland er enig i at begrensning av adgangen til å dyrke opp myrer kan være et godt tiltak for å gjennomføre kutt i utslipp av klimagasser. Det absolutte i et forbud står imidlertid dårlig i forhold til den faglige usikkerheten og de ikke-synliggjorte negative konsekvensene forbudet vil få. Fylkesmannen i Nordland mener derfor at det bør knyttes en dispensasjonsadgang til forbudet.

Det foreslåtte forbudet mot nydyrking av myr bygger på kunnskap om at myr etter oppdyrking brytes ned med utslipp av CO₂ som resultat. Men kunnskap om øvrige utslipp av klimagasser etter dyrking av myr synes å være begrenset. Det er også, slik vi kjenner det, utviklet lite kunnskap om relasjonene mellom myr, myrenes omgivelser og landbruk ved ulike teknikker. Konsekvensene for landbruksnæringas utviklingsmuligheter i spenningsfeltet mellom fleksibilitet og stedegenhet er ikke forsøkt beregnet. Regionale økonomiske konsekvenser er heller ikke forsøkt beregnet. For enkelte regioner av Nordland fylke antas et forbud mot nydyrking å kunne gi store negative konsekvenser for næring og bosetting foruten matproduksjonen som sådan.

Til forslaget om forbud mot nydyrking er de aktuelle myrarealene definert og avgrenset på en uheldig og utilstrekkelig måte med svak faglig forankring. Sammenhengen mellom problemer og valg av løsning er ikke konsistent. Det samme gjelder for forbudets begrunnelser knyttet til biologisk mangfold, kulturminner og fortsatt omdanning til klimagasser på oppdyrkede myrarealer.

Adgangen til å gi dispensasjon bør åpne for nydyrking av myr der dette er av særlig viktighet for landbruket sett i lys av mest mulig faktiske beregninger av de utslipp det aktuelle tiltaket vil medføre. Tatt i betraktning de mengdene CO₂ og lystgass nydyrking på myr kan tenkes å medføre, og det behov for kunnskapsoppbygging en trygg håndtering av saksfeltet vil kreve, vil vi anbefale at adgangen til å gi dispensasjon legges til regionalt nivå. På regionalt nivå i dag er det Fylkesmennene som har kompetanse på tilliggende fagfelt innen landbruks-, klima- og miljøfag. Som regional instans vil Fylkesmannen også være i posisjon til å kunne se spørsmålet i et regionaløkonomisk perspektiv.

Med hilsen

Hanne Østerdal (e.f.)
landbruksdirektør

Roar Høgsæt
fylkesmiljøvernsjef

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Saksbehandlere: Øystein Lylum, rådgiver, landbruksavdelinga
Åsmund Andersen, rådgiver, miljøvernnavdelinga