



FYLKESMANNEN I FINNMARK  
Landbruksavdelingen

FINNMÁRKKU FYLKKAMÁNNI  
Eanandoalloossodat

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 2010/167	Doknr.: 104
Mottatt: 7 MAI 2010	ASR/ SEB
Saksbeh.: IAA	Ark.: 410
Kopi:	Avskr.:

Deres ref  
201000067-IAA

Deres dato  
17.02.2010

Vår ref  
Sak 2010/921  
Ark 522.1

Vår dato  
03.05.2010

Saksbehandler/direkte telefon: Hans Magnus Sætra - 78 95 05 90

## Høringsuttalelse - Forslag om endringer i FOR-1997-05-02-423 - Forskrift om nydyrking

Vi viser til deres høringsbrev med vedlegg (17.02.10) angående forslag til endringer i forskrift om nydyrking.

Fylkesmannen ønsker her å komme med synspunkter til de forslåtte endringene.

### Bakgrunn

I St.meld. nr. 34 (2006-2007) *Norsk Klimapolitikk* forutsettes det at alle sektorene skal bidra med utslippsreducerende tiltak, herunder landbruk. Stans i nydyrking av myr blir i St.meld. nr. 39 (2008-2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen* presentert som et aktuelt klimatiltak med positive virkninger for Norges totale utslippsregnskap. Regjeringen vil gjennomføre utslippsreduksjoner i jordbruket og tiltakene forutsettes gjennomført i samsvar med målene for landbrukspolitikken. En skissert politisk målsetting er å redusere nydyrking av myr til et minimum gjennom å endre gjeldende forskrift om nydyrking. Samtidig er det ønskelig å øke produksjonen av mat i Norge.

Etatsgruppen Klimakur 2020 har lagt frem sektorrappport jordbruk *Tiltak og virkemidler for reduserte utslipp av klimagasser fra jordbrukssektoren*. Her anbefales det, uten større drøfting, å innføre et generelt forbud mot nydyrking av myr, samt at restaurering av myrjord som tas ut av drift.

### Endringsforslagene i forskriften

- Klimahensyn skal vektlegges. Dette tas inn i formålsparagrafen som et av flere forhold av betydning for avgjørelsen.
- Innstramming i forhold til gjenoppdyrking av jordbruksareal. Søknadsplikt inntreer etter 20 unytta år eller tidligere ved van(n)hevda arealer kontra 30 år i gjeldende forskrift.
- Ekspisitt forbud mot nydyrking av myr, definert som minimum 30 cm tjukt torvlag.
- I forbindelse med saksbehandlingen av søknader om nydyrking skal kommunen opplyse så godt som mulig om risikoen for økt klimagassutslipp.

### Arealperspektiv i Finnmark

Arealet av fastlandsfinnmark med øyer utgjør totalt drøyt 48 millioner dekar (kilde: Statens kartverk). Av dette er 3,6 millioner dekar (7,5 %) klassifisert som myr. P.g.a. avstander, geografi og infrastruktur utgjør i all hovedsak dette myrområder som er uaktuelle til dyrkingsformål.

### Litt om utviklingen i jordbruksarealer i Finnmark

I løpet av de siste 40 års utvikling utgjør fulldyrka og overflatedyrka jord i drift og ute av drift totalt 123 000 dekar (kilde: markslagstatistikk fra Skog og landskap). Av fylkets landareal tilsvarer dette 0,27 %. Sommeren 2009 ble det søkt om produksjonstilskudd til 87 000 dekar fulldyrka og overflatedyrka jord i Finnmark. I tillegg er ca 11 000 dekar innmarksbeite i drift. En del av dette arealet er tidligere fulldyrka og overflatedyrka jord. Dvs. at ca 25 000 dekar er ute av drift i løpet av de siste 40 årene. Dette er både mineraljord og myrjord. Mye av dette arealet er ikke i drift, fordi husdyrholdet er lagt ned og grunnlaget for drifta av jordarealene er opphørt.

En annen sentral årsak til at areal går ut av drift er avstand og arrondering. Størrelse og beliggenhet gjør at arealene ikke er aktuelle å høste av gjenværende aktive gårdsbruk. Det blir stadig færre gårdsbruk i drift i Finnmark. I 2009 var det kun 350 jordbruksforetak som søkte om produksjonstilskudd. Det har vært en nedgang på 250 jordbruksforetak siden år 2000.

Kravene til rasjonell drift tilsier at jordteiger som ligger 80 km unna, langs kyst-Finnmark eller på ei øy ute i havet er lite aktuelle å drive i tilknytning til gårdsbruk i de mer sentrale jordbruksområdene. En del brakke jordarealer som ligger nærmere driftsenteret blir ikke driftet p.g.a. at teigene er for små til å kunne brukes rasjonelt med dagens maskinpark. Det er også en utfordring med behov for inngjerding, grøfting, profilering og omfattende jordarbeiding, også i forhold til leieavtaler for mange små teiger. Rundt tettstedene er en del jordbruksareal omregulert til andre samfunnsformål, eks. veier og boliger.

Jordbruket i Finnmark har de siste 15-20 årene utviklet seg mot en betydelig sentralisering; mindre bruk i utkantene legges ned, og større bruk i sentrale strøk bygges ut. Utbyggingsbrukene har i realiteten (med de avstandene vi har i Finnmark) ikke tilgang på jordbruksarealer som er lagt brakk i andre deler av fylket, og etterspørselen etter jord er til dels betydelig i de største landbrukskommunene. Vi har flere eksempler på at tilgangen på dyrka og dyrkbar jord er en begrensende faktor i forbindelse med nødvendig bruksutbygging. Fylkesmannen mener det er svært uheldig for utviklingen innen jordbruket i fylket, dersom konkrete planer om utvidelse av drifta ikke kan gjennomføres p.g.a. manglende jordgrunnlag. Grunnlaget for en langsiktig økonomisk lønnsom drift kan dermed falle bort.

### Jordbruksareal i drift i Finnmark - 6 700 færre dekar i drift på 10 år (utviklingen fra 1999 til 2009, kilde: søknader om produksjonstilskudd)

- Kommuner med økning i jordbruksareal i drift 1999 – 2009:
  - ✓ Nesseby
  - ✓ Sør-Varanger
- Kommuner med stabilt jordbruksareal i drift 1999 – 2009:
  - ✓ Vardø, Hammerfest, Hasvik, Porsanger, Lebesby, Berlevåg og Tana
- Kommuner med nedgang i jordbruksareal i drift 1999 – 2009:
  - ✓ Vadsø, Kautokeino, Alta, Kvalsund, Karasjok og Gamvik
- Kommuner med søkere på jordbruksareal i drift i 1999, men ingen søkere i 2009:
  - ✓ Loppa, Måsøy og Båtsfjord

I Nordkapp kommune var det ikke søkere på jordbruksareal i drift verken i 1999 eller 2009.

### **Nydyrking i Finnmark de siste 5 årene, framskriving av fremtidig behov for nydyrking av myr og noen betraktninger rundt klimaregnskapet knyttet til jorddyrking i fylket**

KOSTRA-rapporteringen viser tall over omfanget av nydyrking i Finnmark de siste årene. Antall søknader varierer fra 6 til 15 stk pr år. Godkjent nydyrkingsreal totalt for fylket varierer årlig mellom 150 og 600 dekar. Hvor stor del av dette arealet som er myr har vi ikke sikker informasjon om, men anslagsvis går vi ut fra at omtrent halvparten av det godkjente arealet er myr.

Arealtallene for nydyrking i fylket de senere årene må kunne sies å være langt lavere enn tilfellet var for en del år tilbake. Av dette må en kunne utlede at utslippstrenden av klimagasser p.g.a. myrdyrking innen jordbruket i fylket har vært avtagende. Samtidig er nydyrkingen som finner sted av helt avgjørende betydning med tanke på å sikre og utvikle driftsgrunnet for de gårdsbrukene det gjelder.

På bakgrunn av erfaringstallene om nydyrking fra KOSTRA og kjent utbyggingstakt i forhold til nedlegginger innen jordbruket i Finnmark, tilsier dette et moderat årlig behov for nydyrking. Anslagsvis vil det fremover i Finnmark årlig bli nydyrket 300 - 700 dekar. I dette bildet vil det kommunevis være stor variasjon. Av dette anslår vi at ca 200 - 400 dekar vil være myrjord med minimum 30 cm torvlag. Noe av dette tallet kan være gjenoppdyrking (grøfting) av tidligere dyrka myrjord, dersom arronderingen og avstanden til det aktive driftssenteret er forsvarlig. Omfanget av myrdyrking i Finnmark er i et arealperspektiv liten, men for de brukene som gjennomfører nydyrkingen er arealet av avgjørende betydning for fremtidig drift.

Samtidig som nye arealer dyrkes, vil drifta på andre jordbruksarealer opphøre ifbm. nedlegging av gårdsbruk. Spesielt i utkantstrøk er det en kjent situasjon at det ikke er gårdbrukere i området som overtar drifta av arealene. Opphør av drift på en del jordarealer vil dermed kunne føre til at totalregnskapet for klimagassene i forbindelse med jorddyrking gir et mindre dramatisk resultat.

### **Forholdet mellom forslagene i de nye § 1 og § 6:**

Fylkesmannen mener det er naturlig at klima blir en del av hensynene som skal vektlegges i forhold til søknader om nydyrking. På lik linje med at ulike hensyn skal vurderes (biologisk mangfold, kulturminner, landskapsbildet og driftsmessige gode løsninger), bør også klima være et moment. Eksisterende forskrift inneholder allerede gode bestemmelser med tanke på å sikre hensynene til natur- og kulturlandskapsverdiene ved søknadsbehandlingen. Etter vårt skjønne ivaretar ordlyden i den eksisterende forskriften det biologiske mangfoldet og kulturminner i tilstrekkelig grad. Samtidig mener vi det er rimelig at godkjenningmyndigheten (kommunen) beholder et visst reelt vurderingsrom i forhold til de ulike momentene som skal vurderes ved behandling av søknadene.

Etter formålsparagrafen skal kommunen gjøre en avveining av de ulike hensynene. Utvidelsen av formålsparagrafen sett i relasjon til den nye forslåtte § 6 vil direkte føre til forbud mot driftsmessig gode løsninger for jordbrukere bosatt i områder med myr. Tilgangen til aktuelle dyrkingsarealer i en del områder blir svært begrenset og eneste muligheten til driftsutvikling er da å kjøpe grovfôr, noe som bedriftsøkonomisk er en dårlig og svært lite forutsigbar butikk. I tillegg må en kunne tilføye at lang transport av grovfôr ikke akkurat er klimanøytral.

### **Til § 3: Gjenoppdyrking av tidligere dyrka jord**

Det foreslås en innstramning i forhold til dagens regler om gjenoppdyrking. I følge forslaget til § 3 må det søkes om nydyrking av areal som har ligget brakk i mer enn 20 år eller som p.g.a. manglende vedlikehold av drenering må karakteriseres som myr. Med de klimatiske

forholdene vi har i Finnmark skjer gjengroingen betydelig langsommere enn lenger sør i landet. Jordareal som har ligget brakk i 20 år er ikke nødvendigvis mer gjengrodd enn med noe sølvbunke/ildtuer og enkelte lave busker. Dette krever en innsats å sette i stand, men betydelig mindre enn ved mer omfattende gjengroing. Det vil i en del tilfeller være behov for å grøfte dyrka myrjord som har ligget brakk i noen tiår.

Innstrammingen i driveplikten i jordlova aktualiserer gjenbruk av brakke arealer. Det stilles bl.a. krav til varigheten av leieavtaler, noe som medfører en viss form for forutsigbarhet som gjør det aktuelt for leietaker å investere i nødvendig restaurering av grøfter.

Den foreslåtte innstrammede søknadsplikten på gjenoppdyrking av jordbruksareal rammer alt areal, også fastmark/mineraljord. Istedenfor å gjenoppta dyrkingen av brakklagt jord, må dermed en jordbruker som ønsker å styrke sitt driftsgrunnlag vurdere dyrking av nye områder. Etter vårt skjønn medfører forslaget en innstramming som totalt sett ikke nødvendigvis reduserer utslipp av klimagasser.

### **Økte interessemotsetninger innen landbrukssektoren – press på barskog som knapphet i Finnmark**

Et forbud mot myr dyrking vil legge et betydelig økt press på arealer med produktiv barskog, som er en knapphetsressurs i Finnmark. Spesielt gjelder dette kommunene Sør-Varanger, Karasjok og Alta. Områder med produktiv barskog i fylket er i stor grad sammenfallende med de mest sentrale jordbruksområdene. Dersom jordbrukere p.g.a. et myr dyrkingsforbud må vurdere barskogområder som dyrkingsalternativ, vil dette føre til økte konflikter med skogbruksinteresser og også verneinteresser knyttet til barskogen. Nydyrking av skogområder vil heller ikke bidra til konfliktsenking mellom jordbruket og reindriftsnæringen.

Skogarealene binder CO<sub>2</sub>. Dersom nydyrking fremover gjennomføres på disse arealene, reduseres denne bindingsgevinsten, noe vi antar ikke slår positivt ut i klimagassregnskapet.

### **Økonomiske konsekvenser**

I høringsbrevet har departementet kun overfladisk gått igjennom noen få momenter i forhold til de økonomiske konsekvensene av et forbud. Høringsfremstillingen kan gi inntrykk av at med den kostnaden gårdbrukerne har ved å nydyrke myr, bør de være takknemlige for å slippe. Leiejord lanseres som et lettvent alternativ. I dagens jordbruk er det allerede en svært høy andel leiejord. Skal en få ned denne andelen, samtidig med et forbud mot nydyrking av myr, må det skaffes til veie effektive virkemidler for omsetning av dyrka og dyrkbar jord. Vi mener det er vesentlige grunner til å få på plass en mer helhetlig analyse av alle de ulike samfunnsmessige konsekvenser, før en går til skrittet med forbud.

### **Ulike målsettinger og perspektiver**

Et forbud mot nydyrking av myr må, dersom det gjennomføres, bidra til å bedre tilgangen på andre dyrkbare arealer. I mange områder blir det svært vanskelig å erstatte og kompensere for bortfall av myr som dyrkingsjord. Andre typer arealer er allerede presset, blant annet ved etterspørsel etter arealer til utbygging til bolig, samferdsel og industri. Dersom enkelte myrarealer til en voksende norsk befolkning ikke kan benyttes til matproduksjon, går vi ut fra at det skisserte forslaget også innebærer båndlegging av myrarealer uansett samfunnsformål? Vil boligbygging, industri og samferdsel i større grad enn matproduksjon legitimere utnyttelse og utbygging av myrarealer?

Landbruket må ta sin del av ansvaret i forhold til å bidra til lavere klimagassutslipp. St. meld. nr. 39 (2008-2009) vurderer en rekke ulike klimagassreducerende tiltak innen landbrukssektoren. Fylkesmannen mener det foreslåtte forbudet mot myr dyrking er så langsiktig inngripende at en heller bør se på andre tiltak knyttet til landbrukssektoren for å redusere utslipp av klimagasser (bedre dyrkingsmetoder, mer optimal N-gjødsling, reduksjon

av ukulturen med kasting av mat i Norge, økt produksjon og bruk av bioenergi og økt skogplanting som gir økt CO<sub>2</sub>-opptak).

Ut fra dette mener vi at forslaget om myrdryringsforbud må settes inn i en noe større CO<sub>2</sub>-proporsjon, der klimaskadene ved myrdryrking i Finnmark blir relativt små sammenlignet med eksempelvis petroleumsindustrien.

Jordbrukets betydning i forhold til matvareberedskap, også i Finnmark, er et vesentlig moment som bør vektlegges, når en vurderer å redusere tilgangen på dyrkbar jord. Et forbud mot myrdryrking som foreslått er etter vår vurdering i konflikt med de målsettinger som er satt om landbruksproduksjon i hele landet, og et behov for økning av matvareproduksjonen i Norge med opptil 20 %. Vi kan ikke se at denne økte produksjonsmålsettingen, - som også innbefatter en økning i en arealkrevende økologisk driftsform, - lar seg realisere uten en ytterligere skjerpning av jordvernet, dvs. at dyrkbare ressurser på fastmark/mineraljord må prioriteres foran andre gode samfunnsformål.

### **Hvordan sikre tilgang til dyrkingsareal til de som vil være matprodusenter i Finnmark?**

Forholdene innen jordbruket er ikke statiske, noe areal går ut av drift og noe nytt tas i bruk. I forhold til et ønske om driftsmessig gode løsninger, vil et forbud mot nydryrking av myr bidra til en forringelse av fundamentale rammebetingelser for næringsutøverne med sitt yrke innen jordbruket. Det foreslåtte forbudet vil bety vesentlige utfordringer i arbeidet med å opprettholde et levende og mangfoldig landbruk og et bærekraftig skogbruk i Finnmark. En viss fleksibilitet i tilgang til dyrka jord er en forutsetning for å skape attraktive arbeidsplasser og sikre rekruttering til landbruket.

Landbruket har også en stor betydning for utvikling av næringer som reiseliv, kultur og næringsmiddelindustri. Et absolutt forbud mot nydryrking av myr vil ha en negativ virkning på landbrukets utviklingsmuligheter i fylket. Forbudet vil kunne bidra til å hindre verdiskaping og utvikling av attraktive arbeidsplasser i Finnmark og vil hemme bygdene i å utnytte grunnleggende ressurser.

Fylkesmannen vurderer det som et lite gjennomtenkt signal fra LMDs side å verne store arealressurser gjennom den foreslåtte innstramningen i nydryringsforskriften. Landets fylker har de seinere årene arbeidet hardt med å legitimere landbrukets arealbehov gjennom å styrke fokuset på jordvern overfor øvrige regionale myndigheter, kommunene og publikum, nettopp med siktemål å sikre dyrka og dyrkbare arealer som en grunnleggende ressurs for jordbruket i hele landet. Vi frykter at troverdigheten i jordvernet svekkes ved å avggi viktige dyrkbare arealer på et såpass, sett i den store sammenhengen, lite fundert og dokumentert grunnlag.

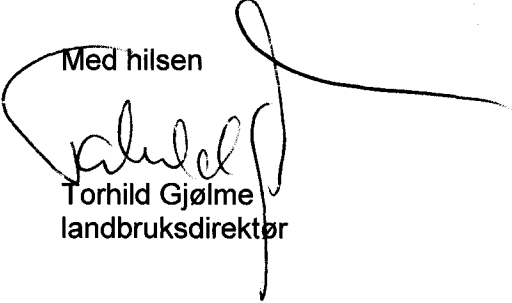
Et så absolutt forbud som foreslås gir godkjenningmyndigheten et innskrenkende vurderingsrom. I til dels nedlagte landbruksområder med aktive bruk i nærheten vil det i enkelte tilfeller være aktuelt for kommunene å henvise til gjenbruk av brakk jord kontra nydryrking. Men i andre sentrale landbruksområder med større arealpress er dette mindre aktuelt. Og her innebærer det foreslåtte forbudet en fare for negativ utvikling innen jordbruket.

### **Oppsummering**

Fylkesmannen mener det eksplisitte forbudet som foreslås vil gripe sterkt inn og begrense utviklingsmulighetene for jordbruket i store deler av fylket. Vi har en klar formening om at dette også er tilfelle i andre deler av Norge. Vi ber derfor departementet om å utrede konsekvensene i et større bilde og se dette i forhold til andre landbruks- og distriktspolitiske målsettinger. En relativt liten andel myrarealer er potensielt tilgjengelige for jordbruket, og dette kan være bakgrunnen for at høringsbrevet har en så minimal vurdering av de økonomiske konsekvensene av forslaget. Fylkesmannen mener det er naturlig at det

fremskaffes en mer helhetlig virkningsanalyse av samfunnskostnadene før en vurderer å innføre et slikt forbud.

Med hilsen



Torhild Gjølme  
landbruksdirektør

Karianne Holm-Varis  
Karianne Holm-Varis  
fylkesjordsjef