

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Vår dato: 16.10.2017
Vår referanse: 17/31542 - 5
Deres dato: 11.07.2017
Deres referanse: 17/857

Høringsvar - endringer i reglene om nydyrking - forbud mot nydyrking av myr

Vi viser til brev av 11.7.2017 der dere sender forslag til endringer i reglene om nydyrking på høring.

Forutsetninger og kunnskapsgrunnlag

I forbindelse med forslag om endringer i reglene om nydyrking, har Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) gjennomført flere utredninger på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD). Disse er presentert i rapportene «Kunnskapsgrunnlag om nydyrking av myr» fra 2016, «Klimatiltak i norsk jordbruk og matsektor» fra 2017, samt i notat fra mai 2017.

Utredningene er gode, men Landbruksdirektoratet mener likevel at enkelte momenter kunne vært bedre belyst. I tillegg mener vi at noen av konklusjonene er trukket på bakgrunn av for enkle forutsetninger. Videre mener vi at det er noe uklarhet knyttet til enkelte definisjoner i kunnskapsgrunnlaget. Dette vil kunne ha betydning for beregningen av den samfunnsøkonomiske nytten, samt for rekkevidden av et forbud.

I rapporten «kunnskapsgrunnlag» vises det til at organisk jord kan deles inn i tre klasser:

- Snau myr.
- Tresatt myr.
- Torvmark.

I forslag til forskriftsbestemmelse, § 3, heter det: «*Med myr menes arealer med myrvegetasjon og minst 30 cm tykt torvlag*». Vi oppfatter derfor at forbudet ikke er ment å skulle ramme klassene tresatt myr og torvmark. I den nevnte rapporten brukes det imidlertid tall for «organisk jord» når det historiske omfanget av nydyrket myr skisseres (kapittel 6.2), samt når det beregnes fremtidig nydyrking i fravær av et forbud (kapittel 6.3). Organisk jord omfatter også tresatt myr og torvmark.

Høringsmaterialet vurderer at nydyrking av myr er av begrenset omfang, og kan forbys uten store negative følger. NIBIO har gjort en grovmasket analyse som viser at dyrking av myr i hovedsak går til grasproduksjon. De mener også at behovet for grasareal vil stagnere som følge av nedgang i konsum av meieriprodukter og storfekjøtt, samt overgang til mer kraftfôr i rasjonen. Videre har de gjort en analyse av utslag og tilpasninger som kan skje på foretaksnivå som følge av et forbud. Hovedinntrykket fra høringsmaterialet er at ekspansjonsmulighetene blir begrenset, men ikke dramatisk. Foretaket kan:

1. Fortsette som før, uten å utvide.
2. Utvide gjennom innkjøpt fôr.
3. Utvide gjennom nydyrking av øvrig areal.
4. Utvide gjennom leiejord.

Vi mener at punkt 1 står i motstrid med det jordbrukspolitiske målet om økt matproduksjon på norske ressurser, samt med jordvernstrategiens mål om økt nydyrking.

Utgangspunktet for punkt 2 mener vi må speilvendes. Det er i dag knapphet på tilgjengelig og bedriftsøkonomisk lønnsomt areal for foretakene. Dette er noe av drivkraften bak økt forbruk av kraftfôr. Det vil derfor ofte være bedriftsøkonomisk lønnsomt på foretaksnivå å øke grovfôrarealene.

Dersom grovfôrarealene skal økes samtidig som man forbyr nydyrking av myr, vil nydyrkingen fortsette i samme omfang som før, bare forskjøvet til annet areal (jf. punkt 3). Vi savner en nærmere gjennomgang av et slikt alternativ. Det vil si i hvor stor grad slik forskyvning vil skje, og i så fall hvilke arealer og hvilke følger det vil ha for måloppnåelsen på klima.

Effekten av eventuelt økt nydyrking av andre arealer bør altså gjennomgås. Vi viser til NIBIOs vurderinger rundt et mulig skille mellom grunn og djup myr. NIBIO vurderte i «kunnskapsgrunnlag» og «tilleggsrapport» at et slikt skille kunne føre til at nydyrkingen ville bli forskjøvet til grunn myr og fortsette i samme omfang, noe som ikke vil gi særlig *nettobesparelse* for klima. Konklusjonen ble derfor at forbudet bør innbefatte all myr. I den videre fremstillingen går man imidlertid over til rene *bruttotall* for hvilken besparelser som oppnås. Vi mener at samme vurdering må gjøres på nytt, med *nettoresultat* dersom nydyrkingen forskyves til arealer og jordtyper som ikke er omfattet av forbudet, altså skog, mineraljord eller organiske jordtyper (utenom snau myr). Dette vil gi et bedre grunnlag for å si noe om effekten tiltaket vil ha for å nå klimamålet.

Slik direktoratet forstår NIBIOs «kunnskapsgrunnlag», så opererer den norske LULUCF-bokføringen med en og samme utslippsfaktor for oppdyrking av organisk jord. Dette uavhengig av om det er snau myr, tresatt myr eller torvmark. Et mulig utfall av høringsforslaget er at nydyrkingen forflyttes fra snau myr til torvmark eller annen organisk jord, hvilket ikke gir noen nettobesparelse i bokføringen. Her er bokføringen neppe i samsvar med virkeligheten, men eksempelet viser at tallformatet i bokføringen kan se nokså annerledes ut enn tallformatet som er benyttet i høringsmaterialet.

Høringsmaterialet og våre momenter over innebærer at klimahensyn ses opp mot behovet for jordbruksareal. Vi savner en bredere vurdering av hvilke ringvirkninger et slikt forbud får for andre hensyn. Direktoratet har forståelse for at det er utfordrende å ta inn alle hensyn når effekten av et forbud mot nydyrking av myr skal vurderes. Vi mener likevel at noen av forutsetningene som er gjort er for enkle, og at konklusjonen om samfunnsøkonomisk gevinst må ses i lys av dette.

Nærmere om forslaget til bestemmelser

Et forbud mot nydyrking av myr må ha en tydelig lovhjemmel. Landbruksdirektoratet mener derfor at det er fornuftig at forskriftshjemmelen i jordloven § 11 utvides til også å gjelde klima.

Videre mener vi at det er riktig å ikke ta klima inn i forskriftens formålsbestemmelse. Det ville vært uheldig om kommunene skulle ta klimahensyn ved behandling av alle nydyrkingssaker. Dagens regler er av lokal karakter, med avveining av hensynet til natur- og kulturlandskap på den ene siden, og hensynet til driftsmessige gode løsninger på den andre. Klimahensynet ivaretas etter vår oppfatning i tilstrekkelig grad ved et eventuelt forbud mot nydyrking av myr.

I vår tilbakemelding om bakgrunns materialet over, har vi tatt opp spørsmålet om entydige definisjoner. Landbruksdirektoratet mener likevel at definisjon av myr som legges til grunn i forskriften er passende. Denne følger definisjonen i AR5, og det blir derfor enkelt for kommunene å forholde seg til om et areal er myr eller ikke. Dette for eksempel gjennom bruk av kartverktøy som Kilden eller Gårdskart.

Direktoratet mener videre at det er riktig å justere begrepsbruken på miljøverdier og natur- og kulturlandskapsverdier i forskriften. Dette skaper en bedre helhet og sammenheng mellom forskriften og bestemmelsene i naturmangfoldloven.

Et generelt forbud vil, etter Landbruksdirektoratets vurdering, være enklere å håndheve for kommunene enn et skille mellom grunn og djup dyp myr. Dette under forutsetning av tydelige dispensasjonsbestemmelser som gjør den kommunale saksbehandlingen mest mulig effektiv.

Ytterligere utredninger i forbindelse med forslaget, kan imidlertid vise at det likevel vil være fornuftig med et skille mellom grunn og djup myr. I så tilfelle må det legges klare føringer for kommunens saksbehandling, og NIBIOs datasett på myrdybde bør tilgjengeliggjøres gjennom kartinnsynsløsningen Kilden. Dette for å gjøre saksbehandlingen enklest mulig for kommunene. De administrative konsekvensene av forslaget må også belyses ytterligere.

Dispensasjon

I høringsnotatet skriver departementet at det i «særskilte tilfeller» bør kunne åpnes for dispensasjon fra forbudet mot nydyrking av myr. Landbruksdirektoratet mener at det i enkelte tilfeller vil være fornuftig med en slik dispensasjonsadgang, men vil likevel understreke viktigheten av at bestemmelsene er tydelige på når dispensasjon skal kunne gis.

Det er viktig at kommunene har klare føringer å støtte seg til ved søknader om dispensasjon. Dette for å gjøre forvaltningen etter regelverket så enkel som mulig, men også for å sørge for at forbudet får en størst mulig positiv klimaeffekt. En generell dispensasjonsadgang vil kunne uthule formålet med forbudet, samtidig som det vil gi administrative konsekvenser ved at saksbehandlingen av nydyrkingssøknader kompliseres. Som eksempel bør det vurderes om det i tilfeller der driften på gården blir

betydelig enklere ved oppdyrking av små inneklemt myrarealer, kan gis dispensasjon på grunnlag av arronderingsmessige hensyn.

Henvisning til forskrift om konsekvensutredninger

Gjeldende nydyrkingsforskrift henviser til forskrift om konsekvensutredninger fra 2009. Dette regelverket har vært endret flere ganger, og det er derfor positivt at henvisningen nå endres til gjeldende regler.

Direktoratet vil i denne sammenheng påpeke at det er en del uklarhet ved dagens saksbehandling etter bestemmelsen om konsekvensutredning. Uklarheten knytter seg til grensen på 50 dekar for når et nydyrkingstiltak skal konsekvensutredes. I gjeldende nydyrkingsforskrift står det: «*For nydyrking av areal over 50 dekar kan godkjenning ikke gis med mindre tiltaket er konsekvensutredet, jf. forskrift 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger (..)*» I 2012 ba direktoratet departementet om en klargjøring rundt denne bestemmelsen. Hovedbudskapet i svaret fra LMD var da: «*Forskrift om nydyrking § 6 andre ledd må forstås slik at krav om konsekvensutredning bare gjelder dersom dette også følger av forskrift om konsekvensutredning.*»

Endringsforslaget i høringen er klarere enn gjeldende forskrift fordi det fremkommer at tiltak over 50 dekar kun skal *vurderes* konsekvensutredet jf. konsekvensutredningsforskriften. Altså skal ikke kravet til konsekvensutredning tolkes strengere i nydyrkingsforskriften enn i konsekvensutredningsforskriften. I brevet fra departementet i 2012 ble det imidlertid gjort klart at også mindre tiltak skal konsekvensutredes dersom dette følger av vurderingene etter konsekvensutredningsforskriften. Dette følges også opp i høringsbrevet til disse endringsforslagene.

Direktoratet har blitt gjort oppmerksom på at flere kommuner opplever at tiltakshavere søker om godkjenning av nydyrkingstiltak i flere omganger for å unngå kravet om konsekvensutredning. Vi mener derfor at det ikke bør refereres til noen arealgrense i bestemmelsen. Dette vil gjøre det klarere for kommunene at søknader om nydyrking må vurderes etter forskrift om konsekvensutredning uansett størrelse på det omsøkte arealet.

Behov for oppdatering av rundskriv

Gjeldende rundskriv på nydyrkingsforskriften er fra 1997. Landbruksdirektoratet mener at det uavhengig av eventuelle endringer i forskriften, bør gjøres oppdateringer av rundskrivet. Blant annet bør forholdet til forurensingsforskriftens kapittel 4, naturmangfoldlovens §§ 8 – 12 og vannforskriftens § 12 klargjøres.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Berit Lundamo
fung. seksjonssjef

Jostein Tostrup
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:

Landbruks- og matdepartementet Postboks 8007 Dep

0030 OSLO