

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007, Dep  
0030 OSLO

Trondheim, 06.06.2014

Deres ref.:  
07/1191

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2014/4177

Saksbehandler:  
Toril Grønningstø

## Uttalelse til ny forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier, samt endring i forskrift for tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket

Miljødirektoratet har fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) mottatt *Utkast til forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier, samt endring i forskrift for tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* til høring.

### Miljømessige konsekvenser av forslaget

Innledningsvis vil vi peke på at i tillegg til administrative og økonomiske konsekvenser av forslaget, plikter Landbruks- og matdepartementet iht. utredningsinstruksen punkt 2.3.2, å utrede andre vesentlige konsekvenser, herunder vesentlige miljømessige konsekvenser. Vi kan ikke se at dette har blitt gjort i denne saken. Vi kan heller ikke se at det har blitt foretatt noen vurdering av naturmangfoldlovens prinsipper, herunder §§ 8 og 10 om kunnskapsgrunnlaget og samlet belastning, jf. naturmangfoldloven § 7.

På generelt grunnlag skriver Landbruks- og matdepartementet at landbruksveier og den bruken som følger med veiene, kan medføre negative konsekvenser for miljøverdiene noen steder, og at det dermed kan oppstå interessekonflikter. Dette var bakgrunnen for at landbruksveiforskriften ble vedtatt på 1990-tallet. Departementet foreslår bl.a. å utvide det saklige virkeområdet for landbruksveiforskriften, ved å erstatte begrepet «landbruksformål» med det videre begrepet «landbruksvirksomhet», samt å fjerne begrensningen i *forskrift for tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket* om at tilskudd ikke skal kunne gis til bygging av permanente veier som førere til reduksjon av villmarkspregete områder. Dette legger til rette for at det vil bli gitt støtte til bygging av landbruksveier i flere områder enn før, også i områder som i dag er uten tyngre tekniske inngrep, og til flere formål enn før. Dette er endringer som etter Miljødirektoratets syn vil kunne få vesentlige miljømessige konsekvenser, fordi dette kan medføre inngrep i bl.a. leveområder for truede arter og naturtyper. Vi viser i denne sammenheng til at skog er den naturtypen som er leveområde for flest truede og nær truede arter, og at påvirkninger på arters leveområde forårsaket av menneskelig aktivitet er den klart viktigste faktor når det gjelder arters risiko for å dø ut. 1406 arter er antatt å være negativt påvirket av arealendringer knyttet til skogbruksaktivitet (Norsk rødliste for arter 2010).

## Miljødirektoratets merknader til Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier

### § 1-2 Definisjoner

I forskriftens § 1-2 b) er landbruksvirksomhet gitt en videre definisjon enn landbruksformål som benyttes i gjeldende forskrift. Landbruksvirksomhet er i § 1-2 b) definert som jordbruk, skogbruk, hagebruk og annen næringsvirksomhet med grunnlag i landbruksressursene på eiendommen. I høringsnotatet står det at veilederen *T-1443 Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss* vil være en rettesnor for avgrensning av hva som defineres som landbruksvirksomhet. Videre står det at departementet anser at næringsmessig nytte knyttet til f.eks. seterdrift, enkle husvær, sankning/tilsyn av husdyr på utmarksbeite og utleie i forbindelse med jakt, fiske og friluftsliv normalt ligger innenfor begrepet.

Miljødirektoratet legger derfor til grunn at det i all hovedsak er tiltak og aktiviteter i andre kolonne i tabell 2.1 i veilederen som defineres som landbruksvirksomhet. Dette omfatter et vidt spekter av aktiviteter/formål, og for en stor del av disse vil det være kurant at det etableres vei kun etter behandling etter landbruksveiforskriften. For enkelte av de formål som er definert til å falle inn under LNF-formålet, jf. tabell 2.1, mener vi at det kan være problematisk å tillate etablert veier etter landbruksveiforskriften. Slik Miljødirektoratet tolker høringsbrevet og forskriftsteksten åpnes det for at det kan etableres landbruksveier fram til bl.a. enkle husvære og som et ledd i forbindelse med utleie til jakt, fiske og friluftsliv, dersom dette bidrar til eiendommens næringsinntekt. Dette er bygg og aktiviteter som oftest er knyttet til utmark, og som kan berøre områder som er sårbare for inngrep og ha stor verdi for friluftslivet. Å åpne for å bygge landbruksveier for sankning/tilsyn av husdyr på utmarksbeite vil også berøre områder som er sårbare for inngrep og har stor verdi for friluftslivet.

Det kan medføre utfordringer dersom et stort antall veier vil bli bygd som følge av utvidelsen av landbruksvirksomhetsbegrepet. Landbruksveiforskriften stiller ikke samme krav til medvirkning og offentlig høring slik veiplanlegging etter plan- og bygningsloven gjør, og det er dermed viktig at kommunen på en etterprøvable måte synliggjør hvilke konsekvenser tiltaket vil få for berørte miljøverdier, jf. §§ 1-1, 3-1 og 3-2.

Miljødirektoratet mener den utvidede definisjonen av hva som inngår i landbruksvirksomhet forsterker behovet for å gjeninnføre Fylkesmannen som en fast høringspart. Se våre merknader under § 3-1 Uttalelser.

### § 1-3 Virkeområde

I § 1-3 er andre ledd noe forenklet, og forskriften sier at den ikke gjelder for tiltak som bare medfører ubetydelige terrenginngrep. I høringsnotatet står det at departementet legger til grunn visse størrelseskriterier, men at disse er av veiledende karakter. For å skape forutsigbarhet både for søkerne og forvaltningen, samt unngå en for stor variasjon i bruken av skjønn, anbefaler Miljødirektoratet at de veiledende størrelseskriteriene angitt i høringsbrevet tas inn i forskriften.

### § 2-1 Søknadsplikt

I høringsnotatet fra LMD står det at ved planlegging av skogsdrift i bratt terreng hvor det planlegges bruk av gravedrifter, må omfang og behov for gravedrifter avklares. Dette for å gi tilstrekkelig

grunnlag til å vurdere om tiltaket omfattes av søknadsplikt, jf. § 2-1. Miljødirektoratet mener gravedrifter i bratt terreng i de fleste tilfeller vil medføre betydelige terrenginngrep som pga. sin lokalisering ofte blir godt synlig. Skog og landskap skriver i rapporten [Forprosjekt - evaluering av gravedrifter](#) (Rapport 05/2013) at *graving av driftsveier i bratt terreng foregår imidlertid ofte i utsatte og godt synlig bestand, og etterlater varige sår i landskapet. Derfor er det viktig at det tas tilstrekkelig hensyn slik at inngrepene begrenses til det som er miljø- og samfunnsmessig akseptabelt.* Gravedrifter medfører også en fare for erosjon og ras. Miljødirektoratet mener derfor at gravedrifter alltid bør omfattes av søknadsplikten i § 2-1.

#### § 2-2 Krav om konsekvensutredning og forhåndsgodkjenning

Krav om konsekvensutredning er tatt inn som en egen paragraf 2-2. Første ledd sier at *nybygging av landbruksveier med en lengde over 5 kilometer skal konsekvensutredes før vedtak fattes, jf. forskrift av 26. juni 2009 om konsekvensutredning § 3 bokstav e, vedlegg II nr. 38.* I gjeldende landbruksveiforskrift, sist endret 27. november 2009, står det at veilengde over 15 kilometer utløser konsekvensutredning. Dette er ikke i samsvar med forskrift om konsekvensutredninger hvor det siden 2009 har vært angitt 5 kilometer, og det er viktig at dette nå rettes opp. Samtidig viser dette utfordringen med å henvise til konkrete paragrafer og tekster i annet regelverk dersom det pga. av endringer eller feil ikke lenger er samsvar. Miljødirektoratet anbefaler derfor at § 2-2 første ledd endres til:

*Nybygging av landbruksveier skal skje i samsvar med regelverket for konsekvensutredning.*

Denne formuleringen vil være dekkende selv med kommende endringer i regelverket for konsekvensutredninger.

Etter forskrift om konsekvensutredning er det i dag ikke et automatisk krav om at landbruksveier over 5 kilometer skal konsekvensutredes, da dette er et vedlegg II-tiltak. § 3 i forskrift om konsekvensutredninger sier at planer og tiltak omtalt i § 3 bokstav a) til e) skal konsekvensutredes dersom de faller under ett eller flere av kriteriene i § 4 *Kriterier for vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn.* Dette krever en konkret vurdering av ansvarlig myndighet som for landbruksveier kommunen, jf. § 5 *Vurderinger etter kriteriene i § 4 for planer og tiltak som omfattes av § 3.* Kommunen skal i nødvendig grad ta kontakt med berørte myndigheter for å avklare om kriteriene i § 4 kommer til anvendelse.

#### § 3-1 Uttalelser

Departementet skriver at § 3-1 er viktig for å bidra til tilfredsstillende åpenhet og medvirkning i saksbehandlingen. Av denne grunn mener Miljødirektoratet at Fylkesmannen igjen må bli en høringspart etter landbruksveiforskriften. I 2010 ble plikten for kommunene til å innhente uttalelse fra Fylkesmannen ved søknad om nybygging av bilveier tatt ut av forskriften, uten forutgående høring.

Selv om kommunene fortsatt skal innhente nødvendige uttalelser og sørge for at saken er best mulig opplyst, har endringen medført usikkerhet med hensyn til om åpenhet og medvirkning i saksbehandlingen knyttet til landbruksveier blir godt ivaretatt. Fylkesmannen kan bidra til at søknaden blir belyst både fra et miljø- og landbruksfaglig ståsted. Miljødirektoratet mener en slik løsning vil sikre at planlegging og bygging av landbruksveier skjer på en måte som gir gode

landbruksfaglige helhetsløsninger samtidig som det legges vekt på hensynet til miljøverdier i samsvar med forskriftens formålsparagraf.

Miljødirektoratet mener den foreslåtte utvidede definisjon av landbruksformål forsterker behovet for å involvere Fylkesmannen.

Fylkesmannen har i dag via Rovbase tilgang til artsopplysninger som er unntatt offentlighet og som kommunene ikke har tilgang til. Dette gjelder spesielt rovfugler, som vil være sårbare for hogst og annen forstyrrelse som utløses av bygging av landbruksveier. Det er av den grunn viktig at Fylkesmannen har mulighet til å sjekke ut nye veitraseer mot informasjon i Rovbase.

### § 3.2 Vedtakets innhold mv.

Bestemmelsen inneholder kun en plikt for kommunene til å *legge vekt på* de miljømessige konsekvenser bygging og bruk av en landbruksvei vil ha for naturmiljøet, men setter ingen skranke for kommunens adgang til å innvilge søknader. Dette er betenkelig i lys av de miljøverdiene som kan gå tapt/bli ødelagt som ledd i vegbyggingen. Hvis søknadsbehandlingen avdekker at de miljømessige konsekvensene blir av et visst omfang/art, bør det settes begrensninger på adgangen til å gi tillatelse. Dette vil også være i tråd med skogbruksloven § 7, som sier om veibygging i skog at *Planlegging, bygging og ombygging skal skje på ein måte som tek omsyn til viktige miljøverdier og som sikrar landbruksfaglege heilskapsløysingar.*

Vi viser i den sammenheng også til standard for et bærekraftig skogbruk (Norsk PEFC skogstandard) hvor det står:

«...Ved planlegging av nye veganlegg skal skogeier dokumentere at veibygging over områder med registrerte spesielle miljøverdier unngås. I større sammenhengende skogarealer som har spesielle verdier for miljøvern og friluftsliv i kraft av lite omfang av tekniske inngrep, skal nye veganlegg søkes unngått. Det samme gjelder vegbygging i klasse 3-områder i arealdelen av kommuneplanen for varig vernede vassdrag».

Konsekvensen av dette bør være at hvis en vei kommer i konflikt med vesentlige regionale eller nasjonale miljøverdier, bør det gis avslag på søknaden. Det bør gis nærmere retningslinjer for hva som ligger i dette.

Det er positivt at det er tatt inn et tillegg om naturmangfoldloven i § 3.2 *Vedtaketets innhold mv.* Miljødirektoratet mener imidlertid at ordlyden bør endres fra *Det må framgå av vedtaket at det er gjort vurderinger etter naturmangfoldloven kapittel II* til *Vurderinger etter naturmangfoldloven kapittel II må framgå av vedtaket.* Det vil bidra til å sikre at vurderingene blir synliggjort og tilgjengelig for alle som har interesse i saken.

### § 3-4 Melding om avsluttet arbeid og sluttgodkjenning mv

Det har vært arbeidet med nytt landbruksveiregister som en del av landbruksforvaltningens fagsystem ØKS, i regi av Statens landbruksforvaltning (SLF). Det som er tenkt her er at alle landbruksveier automatisk sendes fra ØKS til Kartverket som en Rettikartet-melding (<http://rettikartet.no/>) i det den gis status ferdig/bygget i ØKS. Dette burde sikre at nye landbruksveier blir registrert i kartet. Miljødirektoratet foreslår derfor at § 3-4 endres til:

*Når et godkjent veianlegg er ferdig bygget eller ombygget skal det gis melding om dette til kommunen. Kommunen skal gjennomføre sluttgodkjenning av veianlegget, samt sørge for at*

*registrering av byggesøknad og kartfesting av vei og dekningsområde gjøres i landbruksforvaltningens fagsystem ØKS. Når innmeldingen er gjort i ØKS, har kommunen oppfylt sin rapporterings- og opplysningsplikt mot Felles kartdatabase (FKB). Kommunens vedtak og kartfestede opplysninger om veien skal oversendes fylkesmannen til orientering.*

#### Rundskriv

Miljødirektoratet er positive til at det tas sikte på å utarbeide et rundskriv til forskriften, Rundskrivet blir viktig bl.a. for å beskrive de miljøhensyn som må ligges til grunn i vurdering av om søknad skal innvilges.

### **Miljødirektoratets merknader til endringen i forskrift for tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket**

Som en følge av at Regjeringen vil avvikle ”inngrepsfrie naturområder” (INON) som verktøy i arealpolitikken, foreslår LMD en endring i *forskrift for tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket*. Departementet foreslår å fjerne begrensningen i forskriften § 5, andre ledd, om at tilskudd ikke skal gis til bygging av permanente veier som vil føre til en reduksjon av ”villmarkspregede naturområder”. Det legges til grunn at avveining av nærings- og miljøhensyn skal foretas i forbindelse med godkjenningsvedtak av alle veianlegg.

§ 5 andre ledd er i gjeldende forskrift kun relatert til «villmarkspregede områder» definert som områder som ligger mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep, jf. Inngrepsfrie naturområder i Norge (INON). Landbruks- og matdepartementet foreslår å oppheve tilskuddsbegrensningen i forskriftens § 5, andre ledd, som en følge av varslet ny politikk angående inngrepsfri natur. Miljødirektoratet mener imidlertid at det fortsatt er avgjørende at hensynet til verdifulle naturområder må vektlegges både når nye landbruksveier skal godkjennes og tilskudd bevilges.

Store sammenhengende naturområder uten tyngre tekniske inngrep har ofte kvaliteter eller egenskaper man sjelden eller aldri finner andre steder. Fraværet av inngrep, og kvaliteter for biologisk mangfold, opplevelseskvaliteter, friluftsliv, landskap og økosystemtjenester samt referanseverdi og egenverdi, gjør at disse områdene har verdier som bør søkes ivaretatt. Det er av den grunn viktig at hensynet til store sammenhengende naturområder tillegges stor vekt både ved vurdering av om søknad om bygging av landbruksvei skal innvilges, jf. formålsparagrafen, og ved vurdering av om tilskudd til veibygging skal innvilges. Miljødirektoratet mener imidlertid at øvrige naturmangfold- og friluftslivsverdier bør vektlegges i tillegg til store sammenhengende naturområder ved vurdering av søknad etter begge forskriftene. Vi viser også i denne sammenheng til standard for et bærekraftig skogbruk (Norsk PEFC skogstandard) omtalt over.

Som part i FNs konvensjon for biologisk mangfold (CBD) underskrev Norge i 2011 en plan med 20 mål for å redusere tap av biomangfold innen 2020. Et av tiltakene (mål 3) er å fase ut miljøskadelige subsidier:

3. Senest innen 2020 er virkemidler, inkludert subsidier, som er skadelige for biologisk mangfold, fjernet, faset ut eller endret for å minimere eller unngå negative konsekvenser, og positive virkemidler for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold er utviklet og tatt i bruk på en måte som er konsistent og i harmoni med

konvensjonen og andre relevante internasjonale forpliktelser, der det tas hensyn til nasjonale samfunnsøkonomiske forhold.

Miljødirektoratet mener at tilskudd til veibygging som vil kunne medføre konflikt med naturmangfold, inkludert landskap, av vesentlig regional eller nasjonal verdi, ikke er forenelig med målet om å fase ut subsidier som er skadelig for biologisk mangfold. Kravene i landbruksveiforskriften til å vektlegge hensynet til miljøverdier er ikke sterkere enn at det kan komme saker hvor det gis tillatelse til bygging av landbruksveier som vil være i konflikt med viktige miljøverdier. Av den grunn er det viktig at hensynet til miljøverdier også er et kriterium i vurderingen av om det skal gis tilskudd til bygging av landbruksveier. § 5 andre ledd bør av den grunn ikke tas ut i sin helhet, men endres slik at en sikrer at det ikke gis tilskudd til veibygging som kommer i konflikt med viktige miljøverdier.

Miljødirektoratet mener at § 5 andre ledd bør erstattes med følgende:

*Det skal ikke gis tilskudd til bygging av veier som kan medføre konflikt med vesentlige regionale eller nasjonale miljøverdier.*

Ved å henvise til vesentlige regionale eller nasjonale miljøverdier, vil innslagspunktet for å avslå søknad om tilskudd ligge på samme nivå som veiledende innslagspunkt for bruk av innsigelser etter plan- og bygningsloven. Nærmere omtale av hvilke verdier dette er, bør inngå i veiledning/rundskriv til denne forskriften. Som en del av denne veiledningen bør informasjon om konsekvensene av veibygging for store sammenhengende naturområder inngå. Vi viser i den sammenheng til rapporten *Skogsveibygging og hensynet til inngrepsfrie naturområder i Norge (INON) - vurderinger og anbefalinger til Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet* utarbeidet av Statens landbruksforvaltning og Direktoratet for naturforvaltning (2010).

Hilsen  
Miljødirektoratet

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*

Bjørn Bjørnstad  
avdelingsdirektør

Trond Simensen  
seksjonsleder

Kopi til:  
Klima- og  
miljødepartementet

Postboks 8013 Dep 0030 OSLO