



Arkivnr: 2017/13886-3

Saksbehandlar: Tale Halsør , Gudrun Mathisen

## Saksframlegg

### Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel		07.09.2017
Fylkesutvalet		20.09.2017

### Forbod mot nydyrking av myr – fråsegn.

#### Samandrag

Landbruks- og matdepartementet har sendt på høyring forslag til endring i jordlova og nydyrkingsforskrifta. Endring i jordlova inneberer at heimelsgrunnlaget for å kunne gi forskrift om nydyrking vert utvida til å omfatte klimaomsyn. Endring i nydyrkingsforskrifta innfører forbod mot nydyrking av myr med utgangspunkt i klimaomsyn. Forslaget er ei oppfølging av mellom anna klimaforliket i Stortinget frå 2012. Eit forbod mot nydyrking av myr er eit klimapolitisk tiltak.

Utslepp frå jordbruk i Hordaland utgjer 4,9 % (2013). Reduserte klimagassutslepp frå nydyrking av myr vil medverke til klimaplanen sine mål om utsleppsreduksjon. Hordaland er likevel eitt av fylka som kan verte berørt av eit totalt forbod mot nydyrking av myr.

Høve til dispensasjon i særskilte tilfelle må inngå i endringane. Kriterier for å dispensere må vere at nydyrking av myrareal er ein føresetnad for fortsatt drift av bruket, og må særleg gjelde gardsbruk som tapar dyrkbart areal på grunn av planstyrt arealbruksendring til utbyggingsformål.

#### Forslag til innstilling

1. Hordaland fylkeskommune er positiv til eit forbod mot nydyrking av myr, som eit klimapolitisk tiltak. Forbodet vil medverke til å nå måla i klimaplan for Hordaland og dei globale klimamåla.
2. Hordaland er eitt av fylka som kan verte berørt av eit forbod mot nydyrking av myr. Eit absolutt forbod mot nydyrking av myr kan vere negativt for bruka i Hordaland som generelt er små i areal. Høve til å skaffe seg tilleggsjord ved nydyrking kan vere utslagsgivande for fortsatt drift, og høve til dispensasjon i særskilte tilfelle må difor inngå i endringane i lov og forskrift.
3. Eit aktuelt kriterium for å dispensere frå forbodet er at nydyrking av myrareal er ein føresetnad for fortsatt drift av bruket. Det må særleg gjelde gardsbruk som tapar dyrkbart areal på grunn av planstyrt arealbruksendring til utbyggingsformål.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Bård Sandal  
fylkesdirektør regional utvikling

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

## Fylkesrådmannen, 16.08.2017

### Saka gjeld

Landbruks- og matdepartementet foreslår ei endring i jordlova og i nydyrkingsforskrifta. Endringane er ei oppfølging av klimaforliket frå 2012, Stortingets budsjett-vedtak for 2017 og Stortingets behandling av Innst. 251 S (2016–2017) frå næringskomiteen.

Endringa i jordlova utvider heimelen for å kunne gi forskrift om nydyrking til også å omfatte omsynet til klima. Endringane i nydyrkingsforskrifta går i hovudsak ut på at det vert innført eit forbod mot nydyrking av myr med utgangspunkt i klimaomsyn. Ein foreslår høve til å kunne dispensere frå forbodet i særlege tilfelle. Høyringsfrist er 11. oktober 2017.

### Bakgrunn

All nydyrking frigjer klimagassar ved at djupareliggjande jordmassar vert eksponert for luft. Dyrking av myrareal inneberer relativt store utslepp samanlikna med andre areal med mineraljord. Redusert vasstand ved drenering av myrareal aukar tilgangen på oksygen slik at torva raskare vert brote ned og karbonet i torva slepp ut som CO<sub>2</sub> til atmosfæren.

Stortinget har lagt føringar for korleis reglane for nydyrking bør endrast for å bidra til reduksjon i utslepp av klimagassar, og har m.a. bedt om at regjeringa « - fremmer forslag om forbod mot nydyrking av myr i løpet av 2017. »

### Gjeldande rett, statistikk

Nydyrking er regulert gjennom nydyrkingsforskrifta. Formålet er å sikre at nydyrking skjer på ein måte som tar omsyn til natur- og kulturlandskap, og omfattar også nydyrking av myr. Definisjonen av myr går fram av AR5 – detaljert arealressurskart<sup>1</sup>. Med myr forstås ein areal med myrvegetasjon og minst 30 cm tjukt torvlag.

Med nydyrking forstås ein fulldyrking og overflatedyrking av jord. Attoppdyrking av jordbruksareal som har lege unytta i over 30 år vert også rekna som nydyrking.

Tilgang til eigna nydyrkingsareal er avgrensa. I Norge er det om lag 12 millionar dekar dyrkbar jord som kan brukast til nydyrking. Dette svarer til 3,7 % av Norges landareal. Det tar lang tid å omdanne dyrkbar jord til produktivt areal, og store delar av dei potensielle nydyrkingsareala har låg produksjonsevne. Om lag 35 % av det samla arealet består av myr, og 73 % er i klimasoner som ikkje er eigna for kornproduksjon. Årleg areal godkjent for nydyrking rapporterast i dag i KOSTRA.

NIBIO (Norsk Institutt for bioøkonomi) har berekna at det i perioden 2007–2015 i gjennomsnitt vart nydyrka om lag 16 000 dekar årleg, og at arealet med organisk jord (myr og annen torvmark) som faktisk er nydyrka årleg, er på om lag 2 600 dekar av samla nydyrkingsareal. Det vil seie at 16 % av totalt dyrkingsareal i perioden har skjedd på myrareal.

Godkjent areal for nydyrking er størst i fylka Hedmark, Oppland og Rogaland. I perioden 2011-2015 var nydyrking i Hordaland på under 2000 dekar.

### Behovet for nydyrking

Nydyrking bidreg til å oppretthalde omfanget av produksjonsareala og bidreg til å kompensere for at jordbruksareal vert omdisponert eller går ut av drift.

---

<sup>1</sup> AR5 står for arealressurskart i målestokk 1:5000. AR5 er eit detaljert, nasjonalt heildekkjande datasett og den beste kjelda til informasjon om landets arealressursar. Datasettet deler inn landarealet etter arealtype, skogbonitet, treslag og grunnforhold.

Norge er forplikta gjennom FNs klimakonvensjon (UNFCCC) til å rapportere nasjonale klimagassutslepp. Tap og opptak av CO<sub>2</sub> som vert estimert for myr og mineraljord inngår i utsleppsrekneskapen under sektoren for arealbruk, arealbruksendringar og skog (LULUCF<sup>2</sup>).

Norge har påtatt seg ei vilkårsbunden forpliktning om minst 40 % utsleppsreduksjonar i 2030 samanlikna med 1990. Norge samarbeider i dag med EU om utsleppa i kvotepliktig sektor og vil samarbeide om utsleppa i ikkje-kvotepliktig sektor, som omfattar transport, jordbruk, bygg og avfall. Norge ligg an til å få mål om å redusere utsleppa i ikkje-kvotepliktig sektor med 40 % fram mot 2030 samanlikna med 2005.

Utslepp frå jordbruket utgjer 1/6 av utsleppa i ikkje-kvotepliktig sektor. Regjeringa meiner jordbrukspolitikken gradvis må leggjast om i meir klimavenleg retning for å redusere klimagassutsleppa frå jordbrukssektoren og samla bidra til å oppnå norske utslepps-forpliktingar.

### **Klimagassutslepp ved nydyrking av myr**

Myrereal er eit naturleg karbonlager bygd opp av dødt plantemateriale. Dyrking av myr er difor ei kjelde til klimagassutslepp. I tillegg til utslepp av CO<sub>2</sub>, er dyrka myr også ei vesentleg kjelde til utslepp av lystgass (N<sub>2</sub>O), spesielt ved drenering av næringsrike myrer. Lystgass er ein sterk klimagass med eit oppvarmingspotensial som er 298 gonger større enn CO<sub>2</sub>. Samtidig bidreg drenering og oppdyrking til reduserte utslepp av metan frå myr. I naturleg tilstand er myr ei kjelde til utslepp av metan, men kor store desse utsleppa er på våre breddegrader, er det forska lite på.

Statistisk Sentralbyrå har berekna samla norske klimagassutslepp for 2015 til 53,9 millionar tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Av dette kan om lag 9 % relaterast til aktivitetar i jordbruket.

### **NIBIO si utgreiing om nydyrking**

NIBIO har på oppdrag frå departementet vurdert ulike konsekvensar ved å legge restriksjonar på nydyrking - både økonomiske konsekvensar og konsekvensar for klimagassutslepp. Gjennomsnittleg nydyrka areal i perioden 2010-2014 er om lag 16 000 dekar årleg. 37 % av dette er organisk jord (myrereal) og tilsvarar om lag 6 000 dekar. Dyrkbare myrereal er delt i to grupper: grunn myr (34 %) og djup myr (66 %). Dyrka myr brukast i hovudsak til grasproduksjon.

Restriksjonar for nydyrking av myr vil i liten grad avgrense mulegheitene for matproduksjon. Konsekvensane for jordbruket vil vere av lokal karakter, mellom anna avhengig av karakter/omfang på restriksjonen, nydyrkingsaktiviteten i området, samt tilgangen på dyrkbar myr og alternativ dyrkbar mineraljord i det aktuelle området.

Utgreiinga viser at det berre er eit lite tal kommunar som vil bli berørt av ev. restriksjonar.

Utgreiinga legg til grunn at dyrking av myr medfører nedbryting av torva og endra klimagassbalanse. Naturlig myr har ein negativ eller nøytral karbonbalanse, mens dyrka myr resulterer i betydelege utslepp – såkalla positiv klimagassbalanse.

Innføring av eit **generelt forbod** mot nydyrking av myr går ein ut frå vil gi ein utslepps-reduksjon på 205 000 – 615 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2050, avhengig av referansebana som vert lagt til grunn.

Innføring av eit **forbod mot nydyrking av myr djupare enn 1 meter**, går ein i utgreiinga ut frå vil gi ein utsleppsreduksjon på 150 000 – 450 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2050 avhengig av referansebana som vert lagt til grunn.

Utgreiinga legg til grunn at eit forbod mot nydyrking av myr er venta å gi ein samfunns-økonomisk vinst på om lag kr. 500 per dekar/år for dei areala som elles ville vorte dyrka. Det er likevel betydeleg uvisse knytt til talfestinga.

Utgreiinga konkluderer med at restriksjonar for nydyrking av myr i liten grad vil avgrense mulegheitene for matproduksjon i Norge. For enkelte bruk kan eit forbod ifølgje utgreiinga gi inntektstap dersom det ikkje vert gitt dispensasjonar.

<sup>2</sup> LULUCF – Land Use, Land Use Change and Forestry

I etterkant av rapporten frå 2016 har NIBIO publisert ein ny rapport og gjort ei kvalitets-sikring. Det går fram at omfanget av faktisk nydyrking av myr truleg er på eit vesentleg lågare nivå enn det som tidlegare rapportar har lagt til grunn. NIBIO meiner dei ulike rapportane viser at det er liten tvil om at eit forbod mot nydyrking av myr er samfunns-økonomisk lønsamt.

### **Departementet sine vurderingar og forslag**

Departementet foreslår at jordlova § 11 andre ledd vert endra slik at det ikkje er tvil om at eit forbod mot nydyrking ut i frå globale klimaomsyn kan innførast, og at ein kan gi nærare forskriftsbestemmingar ut frå omsynet til å avgrense klimagassutslepp.

På bakgrunn av signala frå Stortinget, NIBIO sitt underlagsmateriale og omsynet til effekten av tiltaket, foreslår departementet at eit forbod mot nydyrking av myr skal gjelde både grunn myr og djup myr, og at det er definisjonen av myr slik den kjem fram av AR5 som skal leggast til grunn. Departementet meiner at eit slikt generelt forbod vil vere enklare å handheve.

Departementet meiner forbodet bør innehalde eit høve til dispensasjon, og foreslår at det skal kunne tillatast å dyrke myr i *særskilte tilfelle*. Departementet ber om tilbakemelding frå høyringsinstansane når det gjeld kva kriterier som bør liggje til grunn i samband med ei slik vurdering.

### Administrative og økonomiske konsekvensar

I notatet frå 2017 peiker NIBIO på at eit forbod mot nydyrking av myr er eit klimapolitisk tiltak som vil verke saman med landbrukspolitiske tiltak. Tiltaket gir ein klar positiv klimaverknad, mens andre målsettingar som matforsyningstryggleik og landbruk i heile landet kan bli svekka. Hovudelementet i dei samfunnsøkonomiske konsekvensane av forbod mot nydyrking av myr ligg i klimaverknadene av at myr ikkje vil bli dyrka. Dette har motpostar i landbruket som vert talfesta i hovudsak ved hjelp av berekna bedrifts-økonomiske tap. Med utgangspunkt i perspektivmeldinga frå 2017, og karbonprisane som der er lagt til grunn, meiner NIBIO at det synest å vere liten tvil om den samfunns-økonomiske lønsemda av eit forbod mot dyrking av myr.

Departementet legg til grunn at forslaget ikkje vil føre til vesentlege økonomiske eller administrative konsekvensar. Enkelte bruk vil få redusert potensialet for jordbruksproduksjon ved innføring av eit forbod mot nydyrking av myr. Desse bruka er i hovudsak lokalisert på Vestlandet, i Trøndelag og i Nord-Norge.

### **Fylkesrådmannen sine merknader**

Samla klimagassutslepp frå Hordaland i 2013 var på 4,9 millionar tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Utslepp frå jordbruk (skogbruk ikkje medrekna), utgjorde 240 000 tonn eller 4,9 %.

Klimaplan for Hordaland har mål om 40 % reduksjon i utslepp i 2030 i høve til 1990.

Reduksjon i utslepp frå nydyrking av myr vil medverke til dei klimapolitiske måla.

Eit forbod mot nydyrking av myr er eit klimapolitisk tiltak.

Hordaland er eitt av fylka som kan verte berørt av eit totalt forbod mot nydyrking av myr. NIBIO-rapporten «Kunnskapsgrunnlag om nydyrking av myr» 2/43/2016 viser i tabell 5 kva kommunar som kan verte berørt av eit generelt forbod mot nydyrking:

|Tabell 5. Kommuner som anses som berørt av et generelt forbud mot nydyrking. Kilde: KOSTRA, DMK/AR5

Fylke	Kommune	Arealer, dekar				Andel nydyrket av jordbruksareal	Mineraljord/nydyrket	Snau myr/mineraljord
		Jordbr.-areal i drift	Dyrkbar mineraljord	Dyrkbar snau myr	Nydyrket 2010-2014			
<b>Aust-Agder</b>	Froland	6 075	1 866	2 891	341	5,6 %	5,5	1,5
	Vennesla	11 717	1 028	1 764	118	1,0 %	8,7	1,7
<b>Vest-Agder</b>	Åseral	9 148	734	1 282	271	3,0 %	2,7	1,7
	Hægebostad	12 440	760	2 577	641	5,2 %	1,2	3,4
	Kvinesdal	209 69	3 050	5 292	557	2,7 %	5,5	1,7
	Sirdal	11 756	1 102	2 427	499	4,2 %	2,2	2,2
<b>Rogaland</b>	Tysvær	53 038	1 606	2 460	505	1,0 %	3,2	1,5
<b>Hordaland</b>	Sveio	25 155	487	859	322	1,3 %	1,5	1,8
	Samnanger	2 457	122	123	23	0,9 %	5,3	1,0
	Fjell	3 781	121	347	61	1,6 %	2,0	2,9
<b>Møre og Romsdal</b>	Sandøy	3 934	814	2 202	82	2,1 %	9,9	2,7
	Smøla	14 381	804	17 470	996	6,9 %	0,8	21,7

Tre kommunar i Hordaland – Sveio, Samnanger og Fjell kan verte berørt. Sjølv om det i høve til andre fylke ikkje er snakk om så store areal, kan eit absolutt forbod mot nydyrking av myr vere negativt for dei bruka det gjeld. Bruka i Hordaland er generelt små i areal. Høve til å skaffe seg tilleggsjord ved nydyrking kan vere utslagsgivande for fortsatt drift. Høve til dispensasjon i særskilte tilfelle er viktig og må difor inngå i endringane i lov og forskrift.

Kriterier for å dispensere må vere at nydyrking av myrareal er ein føresetnad for fortsatt drift av bruket. Det må særleg gjelde gardsbruk som tapar dyrkbart areal på grunn av by- og tettstadsutbygging eller utbygging av samfunnsmessig infrastruktur (planstyrt arealbruksendring).

Fylkesrådmannen har elles ikkje nokon merknader til forslaget.