



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Prop. 39 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i jordlova mv.
(klimahensyn ved nydyrking)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	4.4.2	Et forbud mot nydyrking av myr	15
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	4.4.3	Dispensasjonsadgang eller et absolutt forbud	16
2.1	Vedtak i Stortinget	6	4.4.4	Dispensasjonskriterier	16
2.2	Norges internasjonale klimaforpliktelser	6	5	Gjeldende rett	18
2.3	Klimagassutslipp ved nydyrking av myr	6	6	Departementets vurderinger	19
2.4	Behovet for nydyrking	7	6.1	Endring av jordloven § 11 andre ledd	19
2.5	Omfanget av nydyrking	8	6.2	Orientering om departementets vurderinger av høringsuttalelsene om forslaget til forskrifts- endringer	19
3	Utredning om nydyrking av myr	10	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	21
3.1	Utredningsoppdraget til NIBIO	10	8	Merknader til de enkelte bestemmelsene	22
3.2	NIBIOs utredning	10	8.1	Til lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova)	22
3.2.1	Oppsummering	10	8.2	Til forslagene til redaksjonelle opprettinger.....	22
3.2.2	Konsekvenser ved ulike reguleringsalternativer	11		Forslag til lov om endringer i jordlova mv. (klimahensyn ved nydyrking)	24
4	Høringen	13			
4.1	Høringsnotatet	13			
4.2	Uttalelser fra høringsinstansene ...	13			
4.3	Uttalelser til forslaget om endring av jordloven § 11	15			
4.4	Orientering om uttalelser til endringsforslagene i nydyrkings- forskriften	15			
4.4.1	Innledning	15			



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Prop. 39 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i jordlova mv. (klimahensyn ved nydyrking)

*Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet 14. desember 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Landbruks- og matdepartementet foreslår i denne proposisjonen en endring i lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) § 11 andre ledd om nydyrking. Forslaget er en utvidelse av hjemmelsgrunnlaget, slik at det kan fastsettes regler om nydyrking i forskrift som er begrunnet ut fra behovet for redusert utslipp av klimagasser.

Lovforslaget er en oppfølging av Stortingets vedtak, se punkt 2.1, hvor det bes om at regjeringen fremmer forslag om et forbud mot nydyrking av myr. Lovforslaget gjør det mulig å innarbeide et forbud i gjeldende forskrift om nydyrking (FOR-1997-05-02-423). Forskriften omtales i det videre som nydyrkingsforskriften.

Denne proposisjonen omhandler forslaget til lovendring. I tillegg inneholder proposisjonen en orientering om hovedtrekkene i høringsuttalelsene om forslaget til forskriftsendringer og departementets vurderinger av disse. Endringene er nærmere omtalt i punkt 2 til 7.

Proposisjonen inneholder også forslag til opprettinger i lovverk under Landbruks- og matdepartementet sitt ansvarsområde. Forslagene reparerer feil i lovverket som har oppstått som en følge av organisasjonsendringer og endringer i annet regelverk. Forslagene har ikke vært på høring, fordi de er av redaksjonell karakter. Disse forslagene blir kun omtalt i merknadene til de enkelte bestemmelsene, jf. punkt 8.2.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Vedtak i Stortinget

Det følger av klimaforliket i Stortinget fra 2012 (se Stortingets votering over Innst. 390 S (2011–2012) fra energi- og miljøkomiteen) at nydyrkingsforskriften skal revideres slik at også hensynet til klima blir gjenspeilet i regelverket. Stortinget har videre gjennom budsjettforhandlingene for 2017 bedt regjeringen fremme et forslag om forbud mot nydyrking av myr. Dette følger av Stortingets vedtak nr. 108 pkt. 17 av 5. desember 2016. I innstillingen til budsjettet, Innst. 9 S (2016–2017) s. 86, foreslo et flertall i næringskomiteen at regjeringen fremmer forslag om forbud mot nydyrking av myr i løpet av 2017. Departementet legger til grunn at vedtakene i Stortinget må ses i sammenheng, og at budsjettvedtaket må ses på som en nærmere presisering av hvordan hensynet til klima skal gjenspeiles i regelverket.

2.2 Norges internasjonale klimaforpliktelser

FNs klimakonvensjon (UNFCCC) utgjør rammeverket for internasjonalt klimasamarbeid. Norge som partsland skal etter dette overholde utslippsmål, og rapportere om nasjonale klimagassutslipp. Utslipp av lystgass etter kultivering av myr er omfattet av utslippsmål etter blant annet Kyoto-protokollen. Utslipp og opptak av CO₂ som beregnes for myr og mineraljord inngår i utslippsregnskapet under sektoren for arealbruk, arealbruksendringer og skog (LULUCF– Land Use, Land Use Change and Forestry).

Stortinget sluttet seg i mars 2015 til regjeringens forslag om at Norge skal påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 % utslippsreduksjoner i 2030 sammenlignet med 1990, jf. Meld. St. 13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Norge samarbeider allerede i dag med EU om utslippene i kvotepliktig sektor. Med felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen vil Norge også samarbeide om utslippene i ikke-kvotepliktig sektor, og Norge vil få et mål for slike utslipp. De viktigste ikke-kvotepliktige sektorene

er transport, jordbruk, bygg og avfall. Utslipp fra jordbruket utgjør 1/6 av utslippene i ikke-kvotepliktig sektor. Lystgass (N₂O) etter kultivering av myr inngår blant disse utslippene.

I tillegg vil Norge bli omfattet av regler for LULUCF. Reglene handler om hvordan opptak og utslipp fra arealene vi bruker skal bokføres, og gir landene en forpliktelse om å holde også disse utslippene nede. Utslipp av CO₂ etter dyrking av myr inngår blant disse utslippene.

I Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* kapittel 12.2.9 går det fram at jordbrukspolitikken gradvis må legges om i en mer klimavennlig retning for å redusere klimagassutslippene fra jordbrukssektoren og samlet bidra til å oppnå norske utslippsforpliktelser.

2.3 Klimagassutslipp ved nydyrking av myr

Karbon og organisk materiale i jorda er grunnlag for matjord og fungerende økosystemer i jord. Når myr (organisk jord) dyrkes, brytes karbon- og nitrogenholdig materiale gradvis ned og gir utslipp av hhv. CO₂ og N₂O. Etter hvert som torva blir nedbrutt kan det innstille seg en ny likevekt der karbontapene reduseres og etterhvert kan stagnere. Dagens utslippstall er i stor grad resultat av betydelig oppdyrking i tidligere tiår.

Utslipp av CO₂ ved nydyrking av myr rapporteres sammen med øvrige endringer i skog og arealbruk, LULUCF-sektoren, i klimagassregnskapet. Utslipp av N₂O ved nydyrking av myr til jordbruksformål, bokføres i jordbrukssektoren.

I følge arealdata benyttet i utslippsregnskapet utgjør jordbruksarealer med organisk jord om lag 600 000 dekar. Det er jord som stammer fra oppdyrking av myr, og utgjør ca. 6–7 % av samlede jordbruksarealer i drift. Utslipp av CO₂ fra dyrking av myr og organisk jord var i følge SSB på 1,9 mill. tonn CO₂ i 2015.

I tillegg til utslipp av CO₂, er dyrket myr også en vesentlig kilde til utslipp av lystgass (N₂O), spesielt ved drenering av næringsrike myrer,

grunnet mineralisering av næringsrikt materiale. Lystgass er en sterk klimagass med et oppvarmingspotensial som er 298 ganger større enn CO₂. N₂O-utslippene beregnes ut fra de samme arealtallene som benyttes for CO₂, og ble i 2015 beregnet til 1 344 tonn. Dette tilsvarer i overkant av 400 000 tonn CO₂-ekvivalenter. I følge SSB står dyrket myr for om lag 21 % av de samlede utslippene av N₂O fra jordbruket. Utslippstallene for N₂O er imidlertid svært usikre.

Samtidig som drenering og oppdyrking av myr medfører utslipp av CO₂ og N₂O, bidrar det også til reduserte utslipp av metan fra myr. Myr i naturlig tilstand er en kilde til utslipp av ikke ubetydelige mengder metan. Etter drenering blir det fortsatt dannet metan i undergrunnen, men det blir i større grad nedbrutt i øvre jordlag før det slippes ut i atmosfæren, på samme måte som i naturlig drenert jord. Størrelsen på metanutslippene før og etter drenering av myr på våre breddegrader, er det lite kunnskap om. Utslipp av metan fra myr i naturlig tilstand er ikke menneskeskapt og regnes derfor ikke inn i klimaregnskapet til FNs klimakonvensjon. Norsk institutt for bioøkonomi (NIBO) legger til grunn at dyrking av myr medfører nedbryting av torva og endret klimagassbalanse. Naturlig myr har en negativ (det vil si opptak av CO₂) eller nøytral karbonbalanse, mens dyrket myr resulterer i betydelige utslipp.

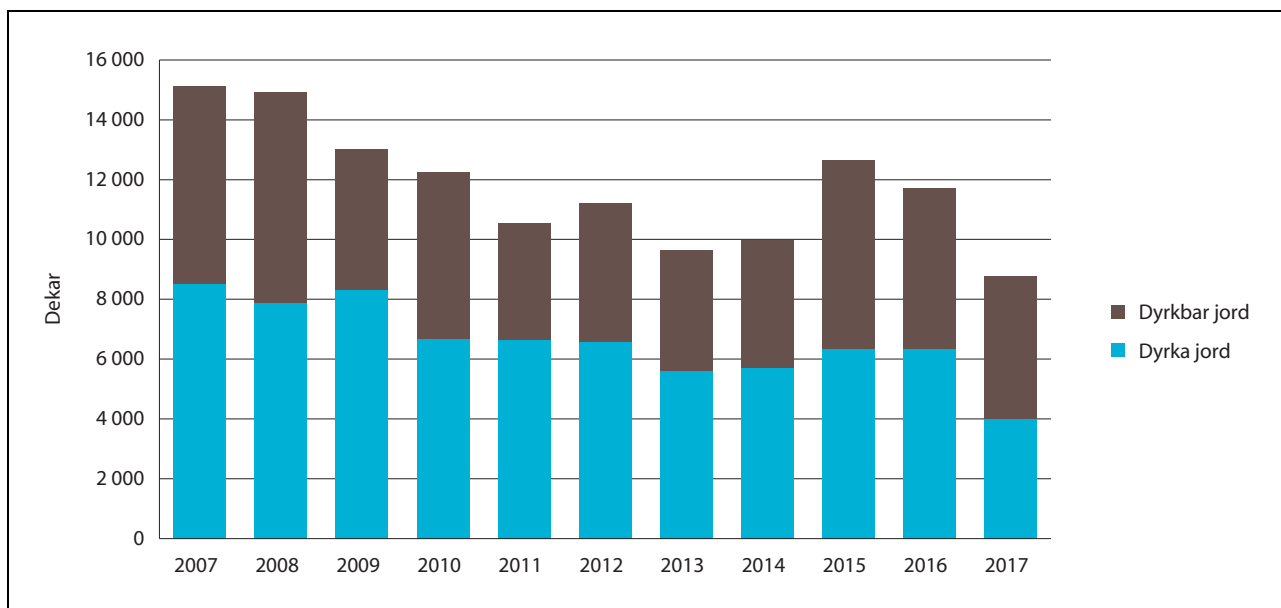
SSB har beregnet de samlede norske klimagassutslippene for 2016 til 53,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Av dette blir om lag 8,4 % (4,5 mill.

tonn CO₂-ekvivalenter) bokført som utslipp fra jordbrukssektoren i klimagassregnskapet. Utslipp av CO₂ fra dyrking av myr og organisk jord på 1,9 mill. tonn CO₂ (som nevnt ovenfor) kommer i tillegg, da dette bokføres under LULUCF-sektoren (skog og andre arealendringer). Det er knyttet usikkerhet til tallfestingen av klimagassutslipp fra jordbruket. Det henger sammen med at klimagassutslippene er dominert av lystgass og metan fra biologiske prosesser der variasjonen i utslippene kan være svært stor. Det jobbes kontinuerlig med å begrense usikkerheten og bedre kunnskapen og beregningsmetodene for klimagassutslipp fra jordbruket, for eksempel gjennom teknisk beregningsutvalg for jordbruket (TBU).

2.4 Behovet for nydyrking

Tilgang til egnet nydyrkingsareal er begrenset. I Norge er det om lag 12 millioner dekar dyrkbar jord. Dette tilsvarer ca. 3,7 % av landarealet. Det tar lang tid å omdanne dyrkbar jord til produktivt areal, og store deler av de potensielle nydyrkingsarealene vil ha lav produksjonsevne ved oppdyrking. Om lag 35 % av det samlede dyrkbare arealet består av myr, og rundt 73 % er i klimasoner som ikke er egnet for kornproduksjon.

Siden starten av 2000-tallet har det vært en nedgang i jordbruksareal i drift. Tall fra SSB viser at det samlede jordbruksarealet i drift i 2001 var på om lag 10,47 millioner dekar, mens det i 2016



Figur 2.1 Omdisponert areal fordelt på dyrka og dyrkbar jord. Tallene rapporteres inn til SSB av kommunene (KOSTRA-rapportering).

Kilde: SSB/Landbruksdirektoratet

var på om lag 9,84 millioner dekar. Omtrent halvparten av endringen kan imidlertid tilskrives mer nøyaktig og ajourført kartlegging etter innføring av nytt digitalt kartverk i perioden.

Hvert år skjer det om-disponering av jordbruksarealer til andre formål, jf. figur 2.1. Om-disponering skjer ved at kommunen vedtar planer om at arealer skal brukes til annet enn landbruk. For mindre arealer kan om-disponering også skje ved at enkeltpersoner søker om å bruke arealer til noe annet enn landbruksproduksjon.

I tillegg til arealer som om-disponeres, er det jordbruksarealer som av ulike årsaker går ut av drift eller som gror igjen. Nydyrking bidrar til å kompensere for at jordbruksarealer om-disponeres eller går ut av drift.

2.5 Omfanget av nydyrking

Det er nydyrket betydelige arealer med myr i Norge. Fram til 1992 ble det gitt tilskudd til oppdyrking av mellom 1,7 og 1,9 millioner dekar myr. Dette tallet kan imidlertid omfatte fornyet grøfning av areal som har vært dyrket tidligere. Arealet inkluderer også dyrket mark som ikke lenger er i drift eller som etter hvert har blitt omdannet til mineraljord. Av dyrka mark i bruk i dag er drøyt 600 000 dekar registrert som organisk jord. Enkelte kommuner har fortsatt egne tilskuddsordninger til nydyrking.

Årlig areal godkjent for nydyrking rapporteres i dag i KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering). Rapporteringen gir oversikt over hvilke arealer som er godkjent for nydyrking, men rapporteringen gir ikke oversikt over hvilke arealer som faktisk blir nydyrket. I KOSTRA-rapporteringen skilles det heller ikke mellom myr og annen jord.

Både antall søknader og areal godkjent for nydyrking varierer fra år til år. I følge tall fra SSB var det i 2011 registrert 632 søknader på landsbasis, mens det i 2017 hadde økt til 958 søknader. I 2002 ble det godkjent i overkant av 7 200 dekar, mens det i 2017 ble godkjent nærmere 23 000 dekar.

Tabell 2.1 og figur 2.2 viser antall dekar godkjent til nydyrking på landsbasis årlig for perioden

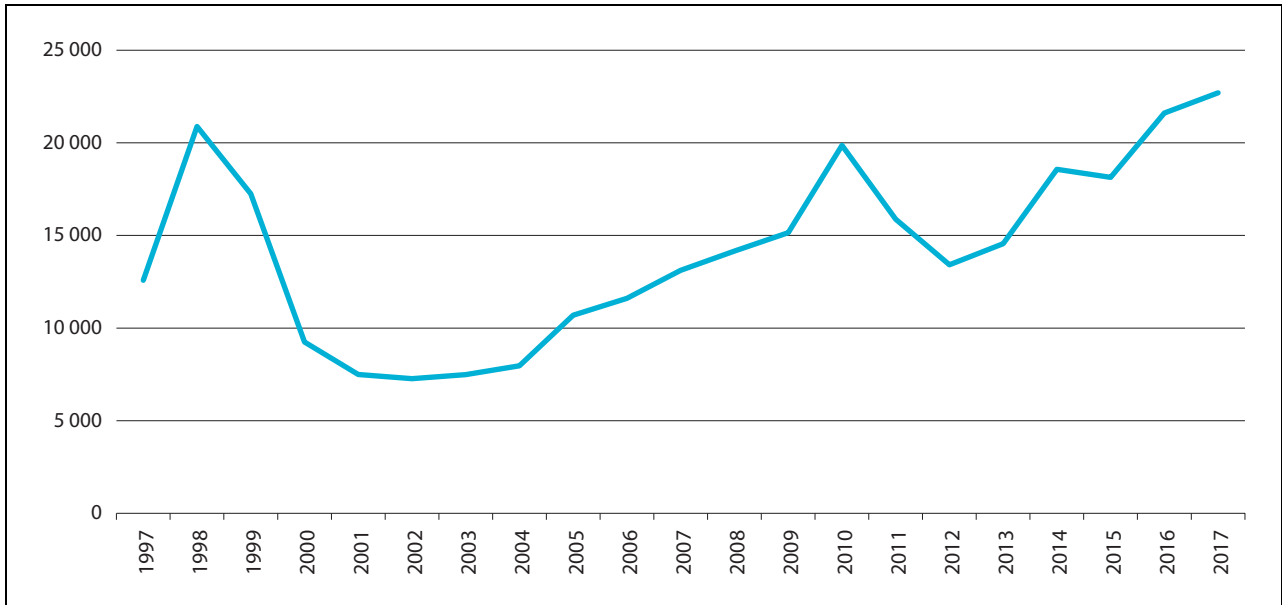
Tabell 2.1 Antall dekar godkjent for nydyrking per år. Hele landet.

År	Antall dekar godkjent for nydyrking
1997	12 582
1998	20 882
1999	17 247
2000	9 252
2001	7 492
2002	7 269
2003	7 485
2004	7 961
2005	10 693
2006	11 606
2007	13 119
2008	14 157
2009	15 153
2010	19 860
2011	15 875
2012	13 417
2013	14 557
2014	18 572
2015	18 139
2016	21 575
2017	22 702

1997–2017. Det er stor variasjon fra år til år, men det har vært en viss økning de senere årene i omsøkt nydyrkingsareal som er godkjent.

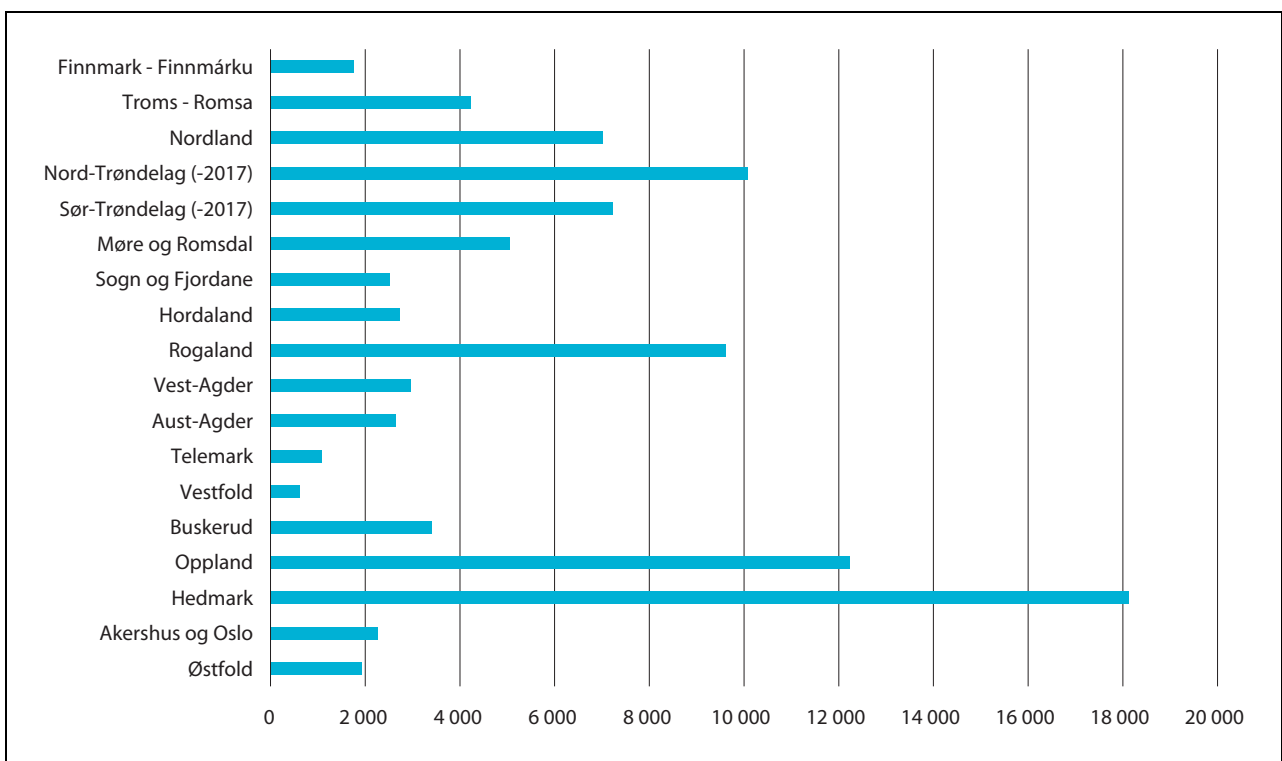
Figur 2.3 viser den fylkesvise fordelingen av samlet godkjent areal for nydyrking for perioden 2013–2017. Tabellen viser at godkjent areal for nydyrking er størst i fylkene Hedmark, Oppland, Nord-Trøndelag og Rogaland.

Endringer i jordlova mv. (klimahensyn ved nydyrking)



Figur 2.2 Samlet nydyringsareal i godkjente søknader om nydyrking per år for perioden 1997–2017. I dekar.

Kilde: SSB Landbrukseiendommer.



Figur 2.3 Fylkesvis fordeling av samlet godkjent areal for nydyrking for perioden 2013–2017. I dekar.

Kilde: SSB.

3 Utredning om nydyrking av myr

3.1 Utredningsoppdraget til NIBIO

NIBIO har etter oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet foretatt en sammenstilling av det eksisterende kunnskapsgrunnlaget knyttet til nydyrking av myr, og belyst ulike konsekvenser ved å legge restriksjoner på nydyrking – både de økonomiske konsekvensene og konsekvensene for klimagassutslipp. Konsekvensene er vurdert ut fra tre reguleringsalternativ som alle vil innebære endringer i nydyrkingsforskriften:

- konsekvenser ved å innføre et generelt forbud mot nydyrking av myr.
- konsekvenser ved å innføre forbud mot nydyrking av myr dersom myra/myrområdet har en gjennomsnittsdybde på mer enn 1 meter.
- konsekvenser ved kun å tillate nydyrking av myr ved bruk av bestemte nydyrkingsmetoder som bidrar til reduserte klimagassutslipp sammenliknet med tradisjonelle nydyrkingsmetoder.

Rapporten «*Kunnskapsgrunnlag om nydyrking av myr*» ble overlevert departementene 1. mars 2016. NIBIO har i etterkant nedjustert enkelte av utslippsberegningene som går fram av rapporten. I notat av 29. mai 2017 skriver NIBIO at det er grunn til å anta at omfanget av faktisk nydyrking av myr ligger på et lavere nivå enn det som ble lagt til grunn i tidligere rapporter, og at det vil virke inn på valg av referansebane (hvor store myrarealer som ville blitt dyrket per år uten restriksjoner). Videre er anslagene for fordelingen mellom dyrking av grunn og dyp myr endret. Rapporten og notatet fulgte med som vedlegg til departementets høringsnotat.

NIBIO har også tatt del i et forskningsprosjekt (DRAINIMP – Dreneringsprosjekt på Vestlandet (2013–2017)) som viser at det er grunnlag for å nedjustere de tidligere utslippstallene for lystgass (N₂O). Forskergruppen som har deltatt i prosjektet mener at det alt vesentlige av emisjon av lystgass på myrjord har sammenheng med gjødsel-nitrogen og ikke har sammenheng med mineralisering av nitrogen fra organisk materiale. I tillegg

mener forskergruppen at det må skilles mellom næringsfattig myr og næringsrik myr når det gjelder nivået for utslipp av lystgass ved oppdyrking. Mye av det som er dyrket myr i Norge er av kategorien «næringsfattig myr». En sluttrapport for forskningsprosjektet kan ventes mot slutten av 2018.

3.2 NIBIOs utredning

3.2.1 Oppsummering

NIBIO definerer myr som areal med myrvegetasjon og et minst 30 cm tykt torvlag som inneholder minst 40 % organisk materiale. I rapporten viser NIBIO til at gjennomsnittlig areal godkjent for nydyrking i perioden 2010–2014 var på om lag 16 000 dekar. NIBIO estimerte i rapporten at 37 % av dette arealet er karakterisert som organisk jord (myrarealer), noe som tilsvarer at om lag 6 000 dekar myr er godkjent for nydyrking årlig i denne perioden. Estimater er basert på forutsetningen om at organisk jord utgjorde samme andel av dyrket jord som av det totale arealet dyrkbar jord innen hver kommune.

I notat av 29. mai 2017 har NIBIO beregnet tall for hvor store myrarealer som faktisk har blitt dyrket årlig i perioden 2007–2015, og kommet til at det tilsvarer ca. 2 600 dekar. Estimater bygger på en fordeling av de dyrkbare myrarealene der grunn myr og dyp myr utgjør 50 % hver. Videre har NIBIO i notatet foretatt nærmere beregninger som viser at den fremtidig referansebanen for nydyrking av myr tilsvarer om lag 2 000 dekar pr. år. Det vil si hvor mye myr en antar vil bli dyrket opp i tiden framover dersom det ikke innføres restriksjoner. Denne referansebanen tilsvarer den laveste av de tre alternative referansebanene som ble presentert i rapporten fra 2016.

Det er stor variasjon og usikkerhet i tallgrunnlaget for omfanget av nydyrking av myr. Det må derfor tas høyde for at effekten av et forbud vil kunne bli justert basert på ny kunnskap.

I følge NIBIO brukes dyrket myr hovedsakelig til grasproduksjon, da arealene ikke er egnet til å dyrke korn. Mindre arealer brukes til potet og rot-

vekster. Behovet for dyrking av myr er betinget av behovet for gras til høsting, som igjen er betinget av flere faktorer, blant annet forbruk av melk og kjøtt fra drøvtyggere og ytelse i melkeproduksjon. NIBIO legger til grunn at det ventes redusert forbruk av melk, økt ytelse og kraftfôrforbruk i melkeproduksjon, og at det er mindre behov for grasareal til melkeproduksjon i årene framover.

Videre mener NIBIO at restriksjoner for nydyrking av myr i liten grad vil begrense mulighetene for matproduksjon. Konsekvensene for jordbruket vil være av en lokal karakter, blant annet betinget av restriksjonens karakter eller omfang, nydyrkingsaktiviteten i området, samt tilgangen på dyrkbar myr og alternativ dyrkbar mineraljord i det berørte området.

NIBIOs rapport viser at næringsdrivende i et fåtall kommuner vil bli berørt av eventuelle restriksjoner. Denne vurderingen tar utgangspunkt i følgende tre kumulative vilkår: omfanget av nydyrking i området, areal med dyrkbar mineraljord og arealet med dyrkbar snau myr (snau myr har preg av myr på overflaten, men oppfyller ikke kravet til skog). Næringsdrivende i 12 kommuner antas å kunne bli berørt av et generelt forbud mot nydyrking av myr, mens næringsdrivende i 9 kommuner antas å kunne bli berørt dersom det innføres forbud mot nydyrking av myr dypere enn 1 meter (dyp myr).

3.2.2 Konsekvenser ved ulike reguleringsalternativer

De ulike reguleringsalternativene som belyses av NIBIO, vil alle bidra til reduksjon av klimagassutslipp. Hvor stor reduksjonen kan bli, vil imidlertid avhenge av reguleringskarakter og hvor store myrarealer som en antar ville blitt dyrket uten reguleringen. Utslippene etter dyrking av myr foregår gradvis over mange år og nedbrytningen stopper først når det innstiller seg en ny vannstand eller når myra er omdannet til mineraljord. Basert på The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) sin utslippsfaktor på 0,79 tonn CO₂-C per dekar dyrket myr per år, beregner NIBIO at dyrket myr sviner med 16 mm årlig. Dyrket myr med opprinnelig tykkelse på 1 meter vil derfor bruke 43 år før den har krympet til 30 cm, som er nivået hvor jordsmonnet går over til å regnes som mineraljord. Det er verdt å merke seg at dersom nedbrytningen går saktere enn anslått, vil summen av de faktiske utslippene likevel være den samme. Imidlertid kan det oppstå en dobbelt regnefeil ved at vi bokfører for høye tall over utslipp per år, samtidig som større areal vil forbli

bokført som dyrket myr lenger inn i framtiden. Gitt NIBIOs beregning må all dyp myr (>1 meter) som dyrkes i årene framover uansett påregnes å forbli myr til 2050. I følge NIBIO er det høyst usikkert om nydyrking i framtida vil fortsette i samme omfang som nydyrkingen de siste årene. NIBIO har lagt til grunn en referansebane på om lag 2 000 dekar for å beregne estimater for fremtidige klimagassreduksjoner. I de offisielle beregningene lagt frem i forbindelse med klimalovrappo- teringen i Prop. 1 S for 2019 er det i fremskrivningen av areal dyrket myr brukt antakelsen at det er 4 000 dekar nydyrking per år og 1,2 % nedgang i tidligere dyrket areal på grunn av overgang til mineraljord og myr tatt ut av drift. Samme antakelse for nydyrking og myr tatt ut av drift blir brukt i gjeldende fremskrivning i Nasjonalbudsjettet 2019 som i forrige fremskrivning (Perspektivmeldingen 2017). Med disse to utgangspunktene viser beregningene følgende:

Ved et generelt forbud mot dyrking av myr vil utslippsreduksjonen basert på 2 000 dekar for enkeltåret 2050 være snaut 200 000 tonn CO₂-ekvivalenter og for 4 000 dekar være snaut 400 000 tonn CO₂-ekvivalenter. For perioden 2021–2030 vil akkumulert utslippsreduksjon basert på 2 000 dekar være ca. 450 000 tonn CO₂-ekvivalenter og for 4 000 dekar være ca. 900 000 CO₂-ekvivalenter.

Ved et forbud som kun gjelder dyrking av dyp myr beregnes utslippsreduksjonen til ca. 43 000 tonn CO₂-ekvivalenter for enkeltåret 2050. I dette tallet er det antatt at den dype myra erstattes med dyrking av grunn myr, noe som til sammen tilsvarer utslippet fra dyrking av 2 000 dekar grunn myr.

Ved et forbud mot dyrking av dyp myr, med forutsetningen om at forbudet ikke vil øke andelen dyrking av grunn myr, har NIBIO beregnet en utslippsreduksjon på ca. 116 000 tonn CO₂-ekvivalenter for enkeltåret 2050. Tallet tilsvarer differansen mellom utslippsreduksjonen ved et generelt forbud minus utslippet fra dyrking av 1 000 dekar grunn myr.

NIBIO understreker at det fortsatt er usikkerhet knyttet til tallfesting av både klimagassbesparelser, samt de bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske konsekvensene ved innføring av et forbud. NIBIO konkluderer med at et forbud i liten grad vil begrense mulighetene for matproduksjon, men kan føre til reduserte muligheter for nydyrking i områder med små arealer med alternativ dyrkbar jord. Videre vil næringsdrivende i relativt få kommuner bli berørt. NIBIO peker på at et forbud mot nydyrking av myr er et klimapoli-

tisk tiltak som vil virke sammen med landbrukspolitiske tiltak, og at et forbud vil gi en klar positiv klimavirkning, mens andre målsettinger som matforsyningssikkerhet og landbruk i hele landet kan bli svekket.

Hovedelementet i de samfunnsøkonomiske konsekvensene av et forbud mot nydyrking av myr, ligger i klimavirkningen av at myr ikke vil bli dyrket. Dette har motposter i landbruket som tall-

festes i hovedsak ved hjelp av beregnede bedriftsøkonomiske tap. For enkelte bruk kan et forbud, i følge NIBIO, føre til inntektstap dersom det ikke gis dispensasjoner. Med utgangspunkt i perspektivmeldingen fra 2017, og karbonprisene som der legges til grunn, mener NIBIO at det synes å være liten tvil om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et forbud mot dyrking av myr.

4 Høringen

4.1 Høringsnotatet

Departementets forslag til endringer i reglene om nydyrking ble sendt på høring 11. juli 2017. Høringsnotatet omfattet forslag til endring av jordloven § 11 andre ledd. Forslaget innebar at hjemmelsgrunnlaget for å kunne gi forskrift om nydyrking ble utvidet fra å «unngå skade på natur- og kulturlandskap» til også å omfatte hensynet til klima. Forslaget om endring i nydyrkingsforskriften gikk i hovedsak ut på å innføre et forbud mot nydyrking av myr, men med mulighet for dispensasjon i særlige tilfeller. Departementet ba høringsinstansene om innspill når det gjaldt hvilke kriterier som bør ligge til grunn for dispensasjon.

Følgende underlagsdokumenter fulgte som vedlegg til høringsnotatet:

NIBIO-rapport vol.: 2, nr.: 43, 2016 – *Kunnskapsgrunnlag om nydyrking av myr*
 NIBIO-notat av 29. mai 2017 – *Tilleggsutredning knyttet til kostnadseffektivitet og klimaeffekter av forbud mot nydyrking av myr*

Høringsforslaget ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Fylkesmennene
 Landbruksdirektoratet
 Miljødirektoratet
 Regelrådet
 Sametinget

Fylkeskommunene
 Kommunene
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)

Den Norske Advokatforening
 Den Norske Turistforening
 Friluftsrådenes Landsforbund
 Norges Bondelag
 Norges Naturvernforbund
 Norges Skogeierforbund
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag

NORSKOG
 SABIMA

Høringsforslaget ble også publisert elektronisk på regjeringen.no.

4.2 Uttalelser fra høringsinstansene

Høringsfristen utløp 11. oktober 2017. Departementet har imidlertid tatt hensyn til uttalelser mottatt fram til 20. oktober 2017. Kun et fåtall av høringsinstansene har uttalt seg om lovforslaget. Merknadene fra høringsinstansene er i all hovedsak knyttet til forslaget til endringer i nydyrkingsforskriften.

Totalt har departementet mottatt 163 høringsuttalelser. Om lag 50 høringsinstanser støtter departementets forslag, mens om lag 90 høringsuttalelser går imot. Resten av høringsuttalelsene er av mer nøytral karakter eller uten merknader.

Følgende instanser har avgitt uttalelse:

Landbruksdirektoratet
 Miljødirektoratet
 Regelrådet

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder
 Fylkesmannen i Finnmark
 Fylkesmannen i Hedmark
 Fylkesmannen i Hordaland
 Fylkesmannen i Møre og Romsdal
 Fylkesmannen i Nordland
 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
 Fylkesmannen i Oppland
 Fylkesmannen i Oslo og Akershus
 Fylkesmannen i Rogaland
 Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
 Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
 Fylkesmannen i Telemark
 Fylkesmannen i Vestfold

Finnmark fylkeskommune
 Hordaland fylkeskommune
 Nordland fylkeskommune
 Trøndelag fylkeskommune

Østfold fylkeskommune	Nord-Fron kommune
Alstahaug kommune	Kommunene i Nordhordland (Austrheim kommune, Fedje kommune, Lindås kommune, Meland kommune og Radøy kommune)
Andøy kommune	Nore og Uvdal kommune
Askvoll kommune	Nærøy kommune
Ballangen kommune	Osen kommune
Birkenes kommune	Oslo kommune
Bjerkreim kommune	Radøy kommune
Bærum kommune	Rana kommune
Bø kommune (Nordland)	Ringebu kommune
Eid kommune	Rissa kommune
Eidsvoll kommune	Rælingen kommune
Engerdal kommune	Sande kommune
Farsund kommune	Ski kommune
Finnøy kommune	Smøla kommune
Fjaler kommune	Snillfjord kommune
Flekkefjord kommune	Sortland kommune
Fredrikstad kommune	Steinkjer kommune
Førde kommune	Sveio kommune
Gaular kommune	Sømna kommune
Gløppen kommune	Søre Sunnmøre landbrukskontor (Herøy kommune, Ulstein kommune og Hareid kommune)
Gol kommune	Sør-Fron kommune
Hadsel kommune	Time kommune
Halsa kommune	Trondheim kommune
Hattfjelldal kommune	Tønsberg kommune
Hemnes kommune	Vefsn kommune
Hemsedal kommune	Vestnes kommune
Hjelmeland kommune	Vestvågøy kommune
Hol kommune	Vevelstad kommune
Hornindal kommune	Vinje kommune
Horten kommune	Volda kommune
Hå kommune	Vågan kommune
Innherred samkommune (Levanger kommune og Verdal kommune)	Våler kommune
Jølster kommune	Øksnes kommune
Kvinesdal kommune	Ørsta kommune
Landbruksforvaltningen ALMA (Audnedal kommune, Lindesnes kommune, Mandal kommune, Marnardal kommune)	Ål kommune
Landbrukskontoret for Sel kommune og Vågå kommune	Åmli kommune
Landbrukskontoret Ørland kommune og Bjugn kommune	Åsnes kommune
Leirfjord kommune	Advokatforeningen
Lierne kommune	Besteforeldrenes klimaaksjon
Lund kommune	Bjerkreim Bondelag
Lurøy kommune	Bjugn Bondelag
Lørenskog kommune	Fosen naturvernforening
Malvik kommune	Framtiden i våre hender
Midtre Namdal samkommune (Namsos kommune, Overhalla kommune, Namdalseid kommune og Fosnes kommune)	Glommen Skog
Midsund kommune	Hustad Bondelag
Nes kommune (Akershus)	Indre Helgeland regionråd
Nittedal kommune	KS
	Lurøy Bondelag
	Møre og Romsdal Bondelag
	Natur og Ungdom
	Naturvernforbundet

NIBIO
 Nordisk kulturlandskapforum
 Norges Bondelag
 Norges Bygdeungdomslag
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 Norsk Gartnerforbund
 Norsk Landbruksrådgivning
 NORSKOG
 Norsk Ornitologisk Forening
 NTNU Vitenskapsmuseet
 Rissa Bondelag
 SABIMA
 Spire
 WWF
 Ørland Bondelag

Departementet har i tillegg mottatt uttalelser og innspill fra flere privatpersoner.

Følgende høringsinstanser hadde ingen merknader til forslaget:

Arbeids- og sosialdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

4.3 Uttalelser til forslaget om endring av jordloven § 11

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om departementets forslag til endring av jordloven § 11 andre ledd. Endringen innebærer at regler om nydyrking, begrunnet ut fra behovet for redusert utslipp av klimagasser, kan fastsettes i forskrift. Når det gjelder forslaget om å utvide hjemmelsgrunnlaget i jordloven, støtter *Sande kommune* og *Fredrikstad kommune* forslaget. *Hjelmeland kommune*, *Nordland fylkeskommune* og *Norsk Landbruksrådgivning* mener det ikke er behov for endring i jordloven. Det er for øvrig ingen høringsinstanser som går imot at klimahensynet tas inn i bestemmelsen.

4.4 Orientering om uttalelser til endringsforslagene i nydyrkingsforskriften

4.4.1 Innledning

Lovforslaget gjelder endring av jordloven § 11, samt forslag om redaksjonelle endringer som

omtalt i punkt 8.2. Forslaget til endring av jordloven må imidlertid ses i sammenheng med forslaget til endringer i nydyrkingsforskriften. Det var også bakgrunnen for at forslaget til regeleendringer ble sendt i samme høringsbrev. Departementet vil derfor kort redegjøre for høringsinstansenes merknader til endringsforslagene i nydyrkingsforskriften.

4.4.2 Et forbud mot nydyrking av myr

En gjennomgående merknad fra de høringsinstansene som er imot forslaget er at det er for dårlig utredet, herunder at det er for stor usikkerhet knyttet til forslaget. Det gjelder både beregningene rundt klimagassutslipp fra nydyrking av myr, og klimagassreduksjonene som et forbud anslås å kunne gi.

Flere høringsinstanser peker på at det fortsatt er behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget, blant annet knyttet til omgraving, og at et forbud ikke bør iverksettes før en vet med sikkerhet om denne metoden kan gi redusert utslipp. Blant annet mener *Møre og Romsdal Bondelag* at et eventuelt forbud bør utsettes, fordi kunnskapsgrunnlaget er usikkert. *Åsnes kommune* er blant dem som mener det er behov for mer forskning rundt omgraving. *Trøndelag fylkeskommune* peker på at det i høringen også burde vært belyst hvilken effekt et forbud vil ha med tanke på klimagass-effekten ved oppdyrking av alternative arealer. *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* viser til at forbud mot nydyrking av myr vil føre til økt press på andre dyrkbare alternativer, spesielt dyrkbar skogsmark. Fylkesmannen mener det er en mangel at rapporten ikke tar opp klimapåvirkningen av at annet areal vil bli dyrket opp dersom et forbud innføres. *Landbruksdirektoratet* mener også at effekten av eventuelt økt nydyrking av andre arealer burde vært vurdert.

Regelrådet har i sin uttalelse konkludert med at forslaget er tilstrekkelig utredet sett i lys av utredningsinstruksen.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus viser til at myr er viktig som karbonlager, og at forslaget om et forbud derfor er et fornuftig klimapolitisk tiltak. *Hordaland fylkeskommune* er også positiv til et forbud mot nydyrking av dyp myr som et klimapolitisk tiltak, men mener at når det gjelder grunn myr skal tillatelse vurderes i hvert enkelt tilfelle. Mange av høringsinstansene peker på det biologiske mangfoldet som finnes i myrområder, og at det er viktig å ta vare på disse områdene. Både *Ski kommune* og *NVE* peker på myras egenskaper i forbindelse med flomvern. Enkelte, herunder

NTNU Vitenskapsmuseet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Telemark og Miljødirektoratet, viser til at forslaget er et enkelt og kostnadseffektivt klimatiltak.

Flere høringsinstanser peker på at et forbud er et altfor inngripende tiltak. *Norges Bygdeungdomslag* og *Norges Bondelag* er blant høringsinstansene som mener et forbud vil vanskeliggjøre matproduksjonen, og således er i strid med regjeringens mål om økt matproduksjon. *Kvinesdal kommune* mener et forbud mot dyrking av myr vil slå uforholdsmessig hardt ut mot kommunens landbruksressurser og framtidig selvforsyningsevne. *Alstahaug kommune* mener produksjon av mat har en egenverdi som vanskelig kan holdes opp mot fossile utslipp. *Hattfjelldal kommune* understreker at gårdsbruk med myr som dyrkingsreserver vil få redusert utviklingspotensial. *Sømna kommune* og *Midtre Namdal samkommune* peker på at forbudet kan ramme enkelte bruk hardt, med mindre det åpnes for dispensasjonsmuligheter som er praktisk innrettet.

Steinkjer kommune, *Rissa Bondelag* og *Fylkesmannen i Rogaland* peker på at et forbud mot nydyrking av myr må ses i sammenheng med nedbygging av myr til andre formål, for eksempel samferdsel- eller boligutbygging. *Rissa Bondelag* mener det er urimelig at regjeringens klimatiltak i hovedsak skal gå utover produksjonsarealer og muligheten til å produsere mat, og ikke annen form for nedbygging. *Hemsedal kommune* peker på at klimaeffekten ved et forbud vil bli redusert dersom det ikke innføres tilsvarende forbud mot annen nedbygging av myr.

Dersom det skal innføres et forbud, mener mange av de som er imot forslaget subsidiært at et forbud bare skal gjelde såkalt dyp myr.

Mange av fylkesmennene er positive til forslaget, men mener at myndigheten knyttet til dispensasjoner bør ligge hos fylkesmannen for å sikre likebehandling av slike saker. *Besteforeldrenes klimaaksjon* mener dispensasjonsmyndigheten bør ligge hos Landbruksdirektoratet.

4.4.3 Dispensasjonsadgang eller et absolutt forbud

Blant de høringsinstansene som er positive til et forbud, er det imidlertid varierende synspunkter rundt både adgangen til å dispensere fra et forbud og rammene for en dispensasjonsadgang. Miljøorganisasjonene, representert ved *Fremtiden i våre hender*, *SABIMA*, *WWF*, *Fosen naturvernforening*, *Natur og ungdom* og *Naturvernforbundet*, er positive til forslaget, men vil i utgangspunktet

ikke ha dispensasjonsadgang fra forbudet. Enkelte av disse, inkludert *NTNU Vitenskapsmuseet*, ønsker også at forbudet bør gjelde all myr – også den som er grunnere enn 30 cm. Både *Norsk Ornitologisk Forening* og *Miljødirektoratet* støtter et forbud uten dispensasjonsadgang. *Ski kommune* støtter også forslaget, men mener dispensasjon fra forbudet mot nydyrking av myr kan svekke jordvernet. *Ski kommune* viser til at den beste matjorda i Norge er under stort utbyggingspress, og at en mulighet for nydyrking av myr som kompensasjon for nedbygging av matjord vil øke dette presset ytterligere.

De fleste av de andre som støtter forslaget poengterer imidlertid at det er viktig med en dispensasjonsadgang. *Fylkesmannen i Telemark* mener blant annet at adgangen til å søke og få innvilget dispensasjon fra forbudet i særlige tilfeller, vil gjøre at forskriften kan forvaltes på en hensiktsmessig måte. En rekke uttalelser tar til orde for en romslig og fleksibel dispensasjonsadgang. *Hordaland fylkeskommune*, *Bærum kommune* og *Fylkesmannen i Møre og Romsdal* er blant disse. Andre uttalelser, representert ved *Horten kommune*, *Time kommune* og *Advokatforeningen* går i motsatt retning. Disse mener at dispensasjonsadgangen bør være begrenset.

4.4.4 Dispensasjonskriterier

I høringsnotatet foreslo departementet en adgang i forskriften til å kunne dispensere fra forbudet i «særskilte tilfeller». Mange høringsinstanser har kommet med forslag til kriterier for en slik vurdering. Kriteriene retter seg både mot myras egenskaper, dyrkingsmetoder, driftshensyn og økonomiske hensyn m.m. Både *Landbruksdirektoratet* og *Østfold fylkeskommune* har trukket frem behovet for enkle og tydelige kriterier.

Nordland fylkeskommune, *Bjerkreim kommune* og *Hå kommune* foreslår en dispensasjonsløsning hvor kommunen kan gi tillatelse basert på ulike selvstendige grunnlag, mens *Tønsberg kommune* har fremmet forslag om kumulative kriterier, det vil si at alle kriteriene må være oppfylt for at en dispensasjon til å dyrke myr kan gis. Høringsinstanser som *Miljødirektoratet*, *Fylkesmannen i Hedmark*, *Nordland fylkeskommune*, *Nord-Fron kommune* og *Finnøy kommune* mener kommunen må foreta en helhetlig vurdering basert på flere momenter.

En rekke høringsinstanser mener det bør være en forutsetning for å gi dispensasjon at omsøkt areal består av grunn myr, og at det derfor vil innebære en klar avgrensning i dispensasjons-

adgangen. *Miljødirektoratet* og *Tønsberg kommune*, viser til at myras betydning for naturmangfoldet bør være et moment i en dispensasjonsvurdering. *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder*, *Fylkesmannen i Møre og Romsdal*, *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* og *Finnøy kommune* har vist til at myrtype også vil kunne være et moment, herunder at omdanningsgraden av myra og myras næringsinnhold bør være en del av vurderingen i forbindelse med en dispensasjonsøknad.

Fylkesmannen i Vestfold, *Nordland fylkeskommune*, *Førde kommune*, *Nærøy kommune*, *Eidsvoll kommune*, *Hadsel kommune*, *Malvik kommune*, samt *Norsk Landbruksrådgivning* har pekt på fordeler ved omgraving som dyrkingsmetode, og mener at muligheten for bruk av denne metoden bør være et moment i en dispensasjonsvurdering. *Fylkesmannen i Hedmark* mener omgraving bør kunne stilles som vilkår i en tillatelse.

Hå kommune, *Bjerkreim kommune*, *Fylkesmannen i Sogn- og Fjordane*, *Trøndelag fylkeskommune*, *Nord-Fron kommune*, *Hemnes kommune* og *Jølster kommune* har vist til at arronderingsmessige hensyn bør være et moment i en dispensasjonsvurdering. Det kan for eksempel være der myrarealene ligger innimellom dyrkbar eller dyrka jord, eller i randsonen til eksisterende dyrka mark. Både *Fylkesmannen i Hedmark* og *Fylkesmannen i Vestfold* mener det bør kunne gis dispensasjon til dyrking av små myrpartier innenfor et større nydyrkingsareal av arronderingsmessige hensyn. *Øksnes kommune* mener også det bør være adgang til å dyrke myr for å utvide eksisterende dyrka mark når tiltaket medfører en mer rasjonell utforming.

Flere høringsinstanser har trukket frem tilgangen til alternative arealer og avstanden til slike arealer. *Fylkesmannen i Hedmark* mener at det bør være et dispensasjonskriterium om nydyrkingen vil bidra til vesentlig kortere transportavstander internt på driftsenheten. *Midtre Namdal samkommune* mener mulighet for jordleie og transportavstand bør være kriterier for dispensasjon, basert på avstand til leieareal og egen dyrkbar fastmark.

Flere av høringsinstansene viser til eiddommens driftsgrunnlag, og at dispensasjon bør

kunne gis når nydyrking av myr er eneste mulighet for å opprettholde landbruksproduksjonen. *Tønsberg kommune* mener at ett av flere kriterier bør være om nydyrking av myr er eneste mulighet for å opprettholde landbruksproduksjonen i kommunen. *Oslo kommune* mener dispensasjon til nydyrking av myr kan være aktuelt der det blir bygget ned matjord, og det ikke finnes andre alternativer enn nydyrking av myr for å opprettholde produksjonsgrunnlaget. *Søre Sunnmøre landbrukskontor* understreker behovet for å opprettholde produksjonsarealene, og at muligheten til å dyrke myr er viktig for å kompensere for nedbygging av jordbruksareal. Organisasjonen *Spire* uttaler at dispensasjon for eksempel må kunne gis i tilfeller hvor nydyrking av myr er den eneste muligheten for å opprettholde jordbruksproduksjonen i området, eller det ikke finnes alternativer til nydyrking av myr innen en angitt avstand fra gårdstunet.

En vurdering av bedriftsøkonomiske hensyn som grunnlag for dispensasjon er trukket frem av *Fylkesmannen i Møre og Romsdal*, *Sortland kommune* og *Øksnes kommune*. *Øksnes kommune* mener at dersom en bruksutbygging er basert på nydyrking, eller at tilleggsjord er kjøpt med tanke på nydyrking, og innføring av forbud mot myr dyrking vil få store drifts- eller økonomiske konsekvenser for foretaket, bør det være dispensasjonsadgang. Kommunen mener også at dersom foretak i forbindelse med bruksutbygging kan dokumentere en betydelig bedriftsøkonomisk fordel ved å nydyrke areal nært driftssenteret, bør det være adgang til å gi dispensasjon til dyrking av myr med myrdybde på mindre enn en meter.

Landbrukskontoret Ørland og Bjugn, *Nordland fylkeskommune*, *Osen kommune* og *Midtre Namdal samkommune* mener en dispensasjonsbestemmelse bør være geografisk differensiert. Det vil si at det bør være lettere å få dispensasjon i områder der det av ulike grunner er et dokumentert behov for nydyrking av myr. *Smøla kommune* og *Fylkesmannen i Møre og Romsdal* har tatt til orde for et generelt unntak for Smøla.

5 Gjeldende rett

Jordloven § 11 gir hjemmel for departementet til å kunne gi forskrifter på ulike områder. Første ledd gir departementet adgang til å gi bestemmelser i forskrift som skal sikre miljøforsvarlig drift av jordbruksareal. Andre ledd åpner for at departementet kan gi nærmere regler om nydyrking gjennom forskrift, mens departementet etter tredje ledd kan gi nærmere regler om planlegging, godkjenning og bygging av landbruksveier.

Jordloven § 11 andre ledd som omhandler nydyrking lyder: «For å unngå skade på natur- og kulturlandskap, kan departementet gi føresegner for nydyrking. I føresegnene kan det fastsetjast forbod mot nydyrking og at nydyrking berre kan skje i samsvar med plan godkjend av departementet.»

Lovhjemmelen åpner for at forskrifter kan gis for å unngå skade på natur- og kulturlandskap. I

forarbeidene til jordloven (Ot.prp. nr. 72 (1993–94) kap. 5.2.4) er det gitt eksempler på hva som ligger i «natur- og kulturlandskap». Eksemplene gir nærmere rammer for innholdet i forskriftshjemmelen: «Døme på dette er landskapsbiletet, lokalklima, gamle kulturmarkstyper (slåttemark, hagemark m.m.) og biotopar.»

Nydyrking er regulert gjennom nydyrkingsforskriften fra 1997 (FOR-1997-05-02-423). Forskriften er gitt med hjemmel i jordloven §§ 3 og 11. Formålet med forskriften er å sikre at nydyrking skjer på en måte som tar hensyn til natur- og kulturlandskap, jf. forskriften § 1. Det skal legges vekt på hensynet til miljøverdier som biologisk mangfold, kulturminner og landskapsbildet. Det skal for øvrig legges vekt på å sikre driftsmessig gode løsninger.

6 Departementets vurderinger

6.1 Endring av jordloven § 11 andre ledd

Stortinget ber i sitt vedtak om at det fremmes et forslag om forbud mot nydyrking av myr. Departementet peker på at innføring av et forbud vil innskrenke den private eiendomsretten. Legalitetsprinsippet forutsetter derfor at det må foreligge en tydelig lovhjemmel.

Det går fram av punkt 5 at verken jordloven eller nydyrkingsforskriften har bestemmelser med klare henvisninger til klima. I forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 72 (1993–94) side 48–49) er hensynet til å unngå skade på «lokalklima» trukket fram som ett av flere hensyn som kan gi grunnlag for å fastsette forskrift om nydyrking. Departementet mener at det kan være tvil om begrepet lokalklima åpner for å kunne innfortolke hensynet til klima generelt i jordloven, og om loven slik den er i dag gir tilstrekkelig hjemmel til å innføre et forbud mot nydyrking med utgangspunkt i globale klimahensyn. Departementet foreslår derfor at jordloven § 11 andre ledd endres, slik at det ikke er tvil om at et slikt forbud kan innføres. Forslaget åpner også for at andre forskriftsbestemmelser kan gis ut fra hensynet til å redusere utslipp av klimagasser ved nydyrking. Jordloven § 11 er en rendyrket hjemmelsbestemmelse uten materielt innhold. Departementet mener derfor at lovens systematikk tilsier at § 11 andre ledd videreføres som en hjemmelsbestemmelse, og at forbudet mot nydyrking av myr som Stortinget etterlyser, tas inn i nydyrkingsforskriften sammen med de øvrige materielle bestemmelsene.

Det har ikke kommet innvendinger i høringsrunden mot departementets forslag til endring av jordloven § 11 andre ledd. Departementets forslag til lovendring går fram av forslaget til lovvedtak.

6.2 Orientering om departementets vurderinger av høringsuttalelsene om forslaget til forskriftsendringer

Stortinget skal i denne proposisjonen behandle forslaget til endring av jordloven § 11 andre ledd,

samt forslaget om redaksjonelle endringer som omtalt i punkt 8.2. Forslaget om endring av jordloven § 11 må imidlertid ses i sammenheng med forslaget til endringer i nydyrkingsforskriften. Det var også bakgrunnen for at forslaget til regelendringer ble sendt i samme høringsbrev. Departementet vil derfor kort redegjøre for noen hovedtrekk i departementets syn på høringsuttalelsene om forslaget til forskriftsendringer.

Beslutningsgrunnlaget

En overveiende andel av høringsinstansene som går imot forslaget til forskriftsendringer, har pekt på at forslaget er for dårlig utredet, og at det blant annet er knyttet stor usikkerhet til beregningene av klimagassutslippet ved dyrking av myr. Disse høringsinstansene mener derfor at beslutningsgrunnlaget ikke er godt nok for å innføre et forbud mot nydyrking av myr. Departementet viser til at NIBIOs utredninger sammenstiller eksisterende kunnskap rundt nydyrking av myr, noe som ikke har blitt gjort tidligere. Disse utredningene viser imidlertid at det er stor variasjon og usikkerhet i tallgrunnlaget for omfanget av nydyrking av myr. Det må derfor tas høyde for at effekten av et forbud vil kunne bli justert basert på ny kunnskap.

Utslippetsberegninger og beregning av økonomiske konsekvenser på landbruksområdet vil i stor grad være basert på kvalifiserte anslag. Det at det er knyttet usikkerhet til tallfesting av klimagassutslipp fra jordbruket er også pekt på av SSB i rapport 2017/41 *Jordbruk og Miljø 2017 – Tilstand og utvikling*. SSB viser til at usikkerheten henger sammen med at klimagassutslippene er dominert av lystgass og metan fra biologiske prosesser der variasjonen i utslippene kan være stor. Departementet viser for øvrig til uttalelsen fra Regelrådet som mener forslaget er tilstrekkelig utredet. Departementet legger til grunn at anslagene både knyttet til klimagassberegningene og til de økonomiske konsekvensene ved forslaget må anses tilstrekkelig utredet for å danne et beslutningsgrunnlag.

Forbudet mot nydyrking av myr

Departementet viser til at forslaget til restriksjoner i adgangen til å dyrke myr er begrunnet ut i fra klimahensyn. Endringene i nydyrkingsforskriften bør gjenspeile dette.

Departementet mener hovedregelen bør være at nydyrking av myr ikke skal være tillatt av hensyn til klima. Dette bør gå fram av nydyrkingsforskriften som en egen bestemmelse.

Bestemmelsen vil imidlertid, i tråd med høringsforslaget, inneholde en dispensasjonsadgang som åpner for at kommunen kan gi tilatelse til nydyrking av myrarealer i særlige tilfeller. Departementet legger til grunn at kommunen også skal være ansvarlig myndighet for behandling av søknader om dispensasjon fra forbudet. Dispensasjonsbestemmelsen vil inneholde strenge vilkår.

Høringsinstansene har fremmet en rekke forslag til dispensasjonskriterier. På bakgrunn av blant annet innspill fra høringsinstansene, legger departementet til grunn følgende rammer for dispensasjonsbestemmelsen i nydyrkingsforskriften:

- Dispensasjon til å dyrke myr vil bare kunne gis dersom myrarealet har en gjennomsnittsdybde på under 1 meter.

- Dispensasjon vil videre bare kunne gis i «særlige tilfeller», og dispensasjonsvurderingen som skal foretas av kommunen vil knyttes opp mot søkers behov for å opprettholde driftsgrunnlaget. Det kan for eksempel være aktuelt å gi dispensasjon hvor eieren mister andre produksjonsarealer på grunn av utbygging, samferdselstiltak eller lignende. Det kan også være aktuelt å gi dispensasjon i de tilfellene hvor grunneierens tilgang til leiejord bortfaller, slik at grunneieren må dyrke myr for å kunne opprettholde driften.
- Behovet for å opprettholde driftsgrunnlaget må i tillegg tilsi at både hensynet til natur- og kulturlandskapsverdiene og hensynet til klima må vike.
- Dispensasjonsadgangen må også bygge på vurderinger knyttet til myrarealets størrelse, og om det er mulig å ta i bruk dokumenterte klimagassreducerende dyrkingsmetoder.
- Departementet mener videre at det er søkeren som må dokumentere at det omsøkte tiltaket er av vesentlig betydning for å opprettholde drifta. I tillegg må søkeren dokumentere at det omsøkte myrarealet har en gjennomsnittsdybde på under 1 meter.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endringen i jordloven § 11 andre ledd utvider hjemmelsgrunnlaget for departementet til å kunne gi nærmere regler om nydyrking gjennom forskrift. Lovforslaget vil således ikke medføre verken økonomiske eller administrative konsekvenser.

Når det gjelder forslaget om endringer i nydyrkingsforskriften, er konsekvenser for næringsdrivende omtalt i punkt 3.2.2. Kommunene vil for øvrig kunne få noe merarbeid i forbindelse med behandling av dispensasjonssøknader når det gjelder dyrking av myr.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

8.1 Til lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova)

Til § 11 andre ledd

Forslaget om endring i jordloven § 11 andre ledd første punktum innebærer at hjemmelsgrunnlaget for å kunne gi regler om nydyrking gjennom forskrift utvides fra å «unngå skade på natur- og kulturlandskap» til også å omfatte hensynet til klima. Endringen åpner for at departementet kan gi nærmere regler om nydyrking begrunnet ut i fra behovet for redusert utslipp av klimagasser. Det følger av bestemmelsen at departementet blant annet kan fastsette forbud mot nydyrking. I andre punktum er det foreslått en mindre språklig endring ved at «plan» endres til «ein plan».

8.2 Til forslagene til redaksjonelle opprettinger

Til lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror

I § 2 er det vist til at omsetningsrådets 11 medlemmer skal pekes ut bl.a. fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og at Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) sammen med Coop skal ha en felles representant. Lovteksten er misvisende, fordi Fornyings- og administrasjonsdepartementet ikke lenger eksisterer, og fordi HSH har skiftet navn. Rett departement er i dag Nærings- og fiskeridepartementet. HSHs nye navn er Hovedorganisasjonen Virke. I tillegg har både Coop NKL BA, Tine BA, Nortura BA og Norske Felleskjøp endret selskapsbetegnelse til henholdsvis Coop Norge SA, Tine SA, Nortura SA og Norske Felleskjøp SA. Departementet foreslår at lovteksten oppdateres i tråd med disse endringene. I tillegg foreslår departementet å omstrukturere listen over medlemmer og at listen settes opp med bokstavsnummerering.

Til lov 25. juni 1965 nr. 1 om forpakting (forpaktingslova)

I § 9 er det vist til lov 16. juni 1939 nr. 6 om husleieavtaler. Husleieloven fra 1939 er imidlertid opphevet, og det ble fastsatt ny lov om husleieforhold i 1999, lov 26. mars 1999 nr. 17. Riktig henvisning i bestemmelsen i forpaktingsloven er den nye husleieloven kapittel 7, jf. § 1-2. Departementet foreslår at lovteksten endres slik at den viser til riktig lov.

Til lov 9. juni 1972 nr. 31 om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige (grensereinbeite-loven)

I følge § 24 kreves det samtykke fra reindriftsagronomen for å slakte rein som ikke har hjemmel til å være i Norge. Avgjørelsesmyndigheten ligger i dag til fylkesmannen. Departementet foreslår å rette opp bestemmelsen slik at den synliggjør riktig avgjørelsesinstans. Etter §§ 39 og 47 i loven er Statens reindriftsforvaltning tillagt oppgaver. Statens reindriftsforvaltning er imidlertid nedlagt, og oppgavene er lagt til Landbruksdirektoratet. Departementet foreslår å endre bestemmelsene i tråd med dette.

Til lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger (bygdeallmenningsloven)

I § 5-8 er det en skrivefeil i overskriften. Departementet foreslår å rette ordet «gjennoppføring» til «gjenoppføring». Paragrafene 7-2 tredje punktum og 7-5 fjerde ledd legger oppgaver til viltneimnda. Myndigheten etter viltloven er imidlertid lagt til kommunen. Departementet foreslår derfor å rette opp bestemmelsen slik at den viser til riktig instans som er kommunen.

Til lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven)

Reindriftsloven legger en rekke oppgaver til Statens reindriftsforvaltning, se §§ 38 første ledd første punktum, 71 andre punktum, 75 tredje punktum og 79 andre ledd. Statens reindriftsforvaltning er imidlertid nedlagt, og oppgavene ligger i dag til Landbruksdirektoratet. Departementet foreslår å rette opp henvisningene i lovteksten slik at den synliggjør riktig instans.

Det er også andre bestemmelser i reindriftsloven som bør rettes opp på annet grunnlag. § 33 viser til lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern. Dyrevernloven av 1974 er opphevet og erstattet med lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd. § 38 viser til lov 3. mars 1961 om varemerker. Varemerkeloven av 1961 er opphevet og erstattet av lov 26. mars 2010 nr. 8 om beskyttelse av varemerker (varemerkeloven). § 58 tillegger reindriftsagronomen oppgaver som i dag ligger til fylkesmannen. § 70 a. inneholder en skrivefeil ved at «Skadeforvoldelsen» er stavet «skadeorvoldelsen». Departementet foreslår å rette opp alle de nevnte feilene i bestemmelsene.

Til lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigheds- og rettshøve på fast eiendom m.m. (jordskiftelova)

Etter § 5-3 bokstav a) har jordskifteretten kompetanse til å holde skjønn etter lov 14. juni 1912 nr. 1

om anlegg av taugbaner og løipestrenger mv. § 8 når det er nødvendig av hensyn til jordskiftet. Taubaneloven ble imidlertid opphevet med virkning fra 1. juli 2017. Dette innebærer bl.a. at jordskifterettens oppgave er falt bort. Departementet foreslår på denne bakgrunn at henvisningsbestemmelsen i jordskifteloven oppheves.

Til lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven)

I §§ 11, 12, 13, 14, 17, 18, 20 og 24 er Statens landbruksforvaltning tillagt oppgaver. Statens landbruksforvaltning har skiftet navn til Landbruksdirektoratet. Departementet foreslår at bestemmelsene endres slik at de viser til Landbruksdirektoratet som har oppgavene i dag.

Landbruks- og matdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i jordlova mv. (klimahensyn ved nydyrking).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i jordlova mv. (klimahensyn ved nydyrking) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i jordlova mv. (klimahensyn ved nydyrking)

I

I lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord gjøres følgende endringer:

§ 11 andre ledd skal lyde:

For å unngå skade på natur- og kulturlandskap eller for å redusere utslepp av klimagasser, kan departementet gi føresegner for nydyrking. I føresegnene kan det fastsettes forbod mot nydyrking og at nydyrking berre kan skje i samsvar med *ein* plan godkjend av departementet.

II

Feilrettinger o.l.

1. I lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror skal § 2 andre ledd lyde:

Departementet oppnemner medlemmer med personlege varamedlemmer for

- a) Landbruks- og matdepartementet
- b) *Nærings- og fiskeridepartementet*
- c) Norges Bondelag
- d) Norsk Bonde og Småbrukarlag
- e) Norsk Landbrukssamvirke
- f) Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
- g) Norske Felleskjøp SA
- h) Nortura SA
- i) Tine SA
- j) *Hovedorganisasjonen Virke og Coop Norge SA (fellesrepresentant)*
- k) *Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund, Norges Frukt- og Grønnsaksgrossisters Forbund, NHO Mat og Drikke og Norkorn (fellesrepresentant)*

2. I lov 25. juni 1965 nr. 1 om forpaktning skal § 9 andre ledd lyde:

For framleige av husvære eller rom på den forpakta egedomen gjeld føresegnene i husleigelova *kapittel 7, jf. § 1-2, tilsvarande*.

3. I lov 9. juni 1972 nr. 31 om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige gjøres følgende endringer:

§ 24 andre ledd skal lyde:

Rein som uten hjemmel i loven befinner seg i Norge, må ikke slaktes uten samtykke av *fylkesmannen i fylket* der reinen er.

§ 39 fjerde ledd skal lyde:

Pålegg om beiteavgift kan av den som pålegget berører, eller av lantbruksnämnden, ankes til *Landbruksdirektoratet* innen fem uker etter at tilitsmannen har mottatt pålegget.

§ 47 tredje ledd skal lyde:

Med lantbruksnämndens samtykke kan *Landbruksdirektoratet* gjøre midlertidige unntak fra § 4 om bruken av beiteområdene.

4. I lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger gjøres følgende endringer:

§ 5-8 overskriften skal lyde:

(gjenoppføring og utbedring av bygninger etter brann eller annen skade – forholdet til forsikring)

I §§ 7-2 tredje punktum og 7-5 fjerde ledd erstattes ordet «viltneimnda» med ordet «kommunen».

5. I lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift gjøres følgende endringer:

§ 33 tredje ledd skal lyde:

Merking skal skje i henhold til bestemmelsene i *dyrevelferdloven*.

I § 38 første ledd andre punktum, § 71 første ledd andre punktum, § 75 tredje punktum og § 79 andre ledd erstattes «Statens reindriftsforvaltning» med «Landbruksdirektoratet».

§ 38 andre ledd skal lyde:

Reinmerke kan ikke registreres som varemerke etter *varemerkeloven*.

§ 58 fjerde ledd skal lyde:

Hvis fylkesmannen ikke godkjenner de foreslåtte bruksreglene, skal *fylkesmannen* bistå distriktet ved utarbeidelse av et nytt forslag som skal behandles etter reglene foran. Fylkesmannen skal, hvis dette ikke fører frem, utarbeide bruksregler for distriktet.

§ 70 a første ledd andre punktum skal lyde:

I kravet om skjønn skal det gis så vidt mulig nøyaktige opplysninger om tid og sted for *skadeforvoldelsen*, skadens art og omfang og erstatningskravets størrelse.

6. I lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigheds- og rettshøve på fast eiendom m.m. oppheves § 5-3 bokstav a).

7. I lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader gjøres følgende endringer:

I §§ 11, 12, 13, 14, 17, 18, 20 og 24 erstattes «Statens landbruksforvaltning» med «Landbruksdirektoratet».

III

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

