

Notat

Fra: Miljødirektoratet
Til: Klima- og miljødepartementet
Dato: 01.12.2023

Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr



Fuggsjømyrene. Foto: Kjell Tore Hansen, Miljødirektoratet

Innhold

| | |
|---|----|
| Innhold | 2 |
| Sammendrag | 4 |
| 1 Innledning | 6 |
| 2 Myras betydning og dagens situasjon | 7 |
| 2.1 Hva er myr | 8 |
| 2.2 Myras betydning for klimaregulering og klimatilpasning | 10 |
| 2.3 Myras betydning for naturmangfold | 12 |
| 2.4 Dagens bruk | 12 |
| 2.5 Dagens regelverk og virkemidler for å redusere nedbygging av arealer | 14 |
| 2.6 Behov for ytterligere regulering for å hindre nedbygging av myr | 15 |
| 3 Forslag om forbud mot nedbygging av myr | 16 |
| 3.1 Forbudsbestemmelse i naturmangfoldloven § 56 a | 16 |
| 3.1.1 Nærmere om myr | 17 |
| 3.1.2 Hva omfattes av forbudet | 18 |
| 3.2 Dispensasjonsbestemmelse i naturmangfoldloven § 56b | 19 |
| 3.2.1 Vesentlige samfunnsinteresser - § 56b første ledd, første punktum | 19 |
| 3.2.2 Regional eller lokal infrastruktur - § 56b første ledd, andre punktum | 21 |
| 3.2.3 Nedbygging av myr må være nødvendig - § 56b andre ledd | 21 |
| 3.3 Forskriftshjemmel i naturmangfoldloven § 56c | 23 |
| 3.4 Forskrift om forbud mot nedbygging av myr | 24 |
| 3.4.1 Unntak for vedlikehold (forskriften § 2) | 24 |
| 3.4.2 Dispensasjon (forskriften § 3) | 25 |
| 3.4.3 Krav til søknaden (forskriften § 4) | 26 |
| 3.5 Ikrafttredelse (forskriften § 5) | 27 |
| 3.6 Myndighet etter forskriften | 28 |
| 3.7 Håndheving | 29 |
| 4 Konsekvenser | 29 |
| 4.1 Utvikling uten forbud eller andre nye virkemidler - nullalternativet | 29 |
| 4.2 Klima- og miljømessige konsekvenser | 29 |
| 4.2.1 Konsekvenser for klima av et forbud | 30 |
| 4.2.2 Konsekvenser for naturmangfold av et forbud | 30 |
| 4.2.3 Begrenset effekt av et forbud? | 31 |
| 4.3 Økonomiske konsekvenser | 32 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.3.1 | Konsekvenser for private utbyggere | 32 |
| 4.3.2 | Konsekvenser for statlige utbyggere..... | 32 |
| 4.3.3 | Konsekvenser for jord- og skogbruk | 33 |
| 4.3.4 | Konsekvenser for grunneiere..... | 33 |
| 4.3.5 | Konsekvenser for kommuner | 34 |
| 4.4 | Administrative konsekvenser | 34 |
| 4.4.1 | Konsekvenser for utbyggere/tiltakshavere | 34 |
| 4.4.2 | Konsekvenser for statsforvalterne og Miljødirektoratet | 34 |
| 4.5 | Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser..... | 34 |
| 5 | Forutsetning for vellykket gjennomføring | 36 |
| 6 | Referanseliste..... | 37 |

Sammendrag

Myr tar opp og lagrer store mengder karbon. Det er anslått at det er lagret rundt 950 mill. tonn karbon i norske myrer, noe som tilsvarer omtrent 3,5 mrd. tonn CO₂-ekvivalenter. Myr er også viktig for naturmangfold. Det er over 600 arter på den norske rødlista for arter (Artsdatabanken 2021) som har våtmark som hovedhabitat. Av disse er 332 arter regnet som truede, og det er tap av areal som er oppgitt som hovedårsaken til at de er oppført på denne lista.

Nedbygging av myr fører til klimagassutslipp, tap av naturmangfold og tap av en rekke andre økosystemtjenester. I perioden 1990–2019 er det bygget ned 20 km² myr. En ny rapport fra Norsk institutt for naturforskning viser at det i gjeldende arealplaner er avsatt 164 km² til ulike utbyggingsformål i myrområder. Et forbud mot nedbygging av myr vil i tillegg til å bevare myras viktige funksjoner, også bidra til å oppfylle målsettingene under Naturavtalen og Parisavtalen.

Forslaget til forbud mot nedbygging av myr er utarbeidet i tråd med anmodningsvedtak i Stortinget og påfølgende oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD), der Miljødirektoratet er bedt om å utarbeide et lovforslag som plasserer forbudet i naturmangfoldloven.

Miljødirektoratet foreslår et forbud mot nedbygging av myr i ny hjemmel i naturmangfoldloven, med en egen forskrift som gir nærmere bestemmelser om forbudet og dispensasjonsadgangen. Myr foreslås definert som areal med myrvegetasjon og torvdannelse, og forbudet vil omfatte alle slike myrarealer. Det foreslås et generelt forbud mot nedbygging til utbyggingsformål i myr, men som ikke omfatter nødvendig vedlikehold av eksisterende tiltak i myr og heller ikke nødvendig vedlikehold av tilliggende areal til slike tiltak. I forslaget åpnes for å kunne gi dispensasjon til tiltak som er nødvendig av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser og i andre særlige tilfeller når regional eller viktig lokal infrastruktur gjør det nødvendig. Et tiltak vil være nødvendig bl.a. der ovennevnte tiltak ellers vil medføre at andre arealer med høy verdi reduseres.

Et forbud mot nedbygging av myr vil ha stor betydning for bevaring av myr. Det er imidlertid vanskelig å si noe om de samlede virkningene på natur og klima, da et slikt forbud ikke medfører at det samlede utbyggingspresset på natur nødvendigvis reduseres. Noen tiltak hvor nedbygging avhenger av en særlig lokalisering, som f.eks. bygging av fritidsbebyggelse, vil trolig ikke bli gjennomført, og noen tiltak vil kunne bli flyttet til arealer som allerede er helt eller delvis utbygd. Vi må imidlertid forvente at noe nedbygging flyttes til andre arealer enn myr, som også vil føre til utslipp av klimagasser, tap av natur og forringelse av andre økosystemtjenester. Det er viktig at dispensasjoner som gis sørger for at alternative arealer som bygges ned fører til netto mindre belastning på klima og naturmangfold. Dette forbudet erstatter heller ikke kommunenes eksisterende forpliktelser til å vurdere konsekvenser, når de regulerer arealer etter plan- og bygningsloven.

Et forbud vil ha økonomiske konsekvenser for utbyggere og grunneiere ved at det blir forbudt å bygge ned myrarealer. Forbudet vil indirekte gi konsekvenser for kommunene, hvis forbudet fører til redusert aktivitetsnivå. Samtidig forventer vi at et forbud i mange tilfeller vil føre til at utbygginger legges til alternative arealer, og dermed i større grad fører til en forflytning av

aktivitet til andre typer natur enn en reell reduksjon i nedbygd areal. En slik forflytning av aktivitet vil redusere konsekvensene for både utbyggere og grunneiere, men vil likevel trolig redusere inntekter fordi utbygging som følge av forbudet vil skje på andre arealer enn de som primært har vært tenkt tatt i bruk.

Myndigheten etter forskriften foreslås lagt til statsforvalterne. Arbeid med å behandle søknader om dispensasjon og drive tilsyn med et nytt regelverk vil kreve administrative ressurser for statsforvalterne.

1 Innledning

Våtmark, og særlig myr, er viktig for karbonlagring, klimatilpasning og naturmangfold. Nedbygging av myr fører til utslipp av klimagasser, tap av naturmangfold og tap av en rekke andre økosystemtjenester. Våtmarkenes betydning og verdier er omtalt både i "Natur for livet - Norsk handlingsplan for naturmangfold" (Meld. St. 14 (2015-2016)) og i "Klimaplan for 2021-2030 (Meld. St. 13 (2020-2021; klimameldingen)).

I EUs klimarammeverk mot 2030 inngår skog- og arealbrukssektoren som en egen pilar, med et mål for perioden 2021-2030. I første periode (2021-2025) er det mål om netto-null utslipp. Etter at EU og Norge inngikk avtale om felles oppnåelse av mål for 2030, har EU forsterket sitt nasjonale mål til 55 prosent kutt innen 2030 sammenlignet med 1990. De har samtidig forsterket målet for skog- og arealbrukssektoren for perioden 2026-2030 fra 225 mill. tonn, som er nettoopptaket som EU oppnår dersom alle land når netto null, til 310 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Arealbrukskategorien vann og myr blir en del av denne forpliktelsen i 2026, og det forventes dermed økt internasjonalt fokus på å redusere klimagassutslippene fra myr i årene fremover. For å nå denne forpliktelsen vil det være nødvendig å redusere CO₂-utslipp fra myr og andre arealer som inneholder karbon. Redusert nedbygging av de mest karbonrike arealene, vil gi størst reduksjon i utslipp fra arealbruksendringer. Både IPCC (2022) og IPBES (2019, 2021) påpeker at ivaretagelse av myr vil gi en vinn-vinn-situasjon for klima og naturmangfold.

I 2021 la regjeringen fram en egen naturstrategi for våtmark med mål om å 1) bremse dagens nedbyggingstakt for våtmark, og 2) bedre den økologiske tilstanden i våtmark (Klima- og miljødepartementet 2021). Denne skal bidra til en mer bærekraftig bruk av våtmarker, og ligger til grunn for den overordnede forvaltningen av våtmark i Norge.

Med utgangspunkt i de to ovennevnte stortingsmeldingene, er det utarbeidet en rekke utredninger om myr.

I 2021 fikk Miljødirektoratet i oppdrag å utarbeide et faglig grunnlag for en strategi for å hindre nedbygging av myr (Miljødirektoratet 2022). Denne strategien var en oppfølging av tiltak beskrevet i klimameldingen og regjeringens ønske om å øke opptaket og redusere utslippene av klimagasser fra skog- og arealbrukssektoren. Svar på oppdraget ble levert i juni 2022. Det ble i dette arbeidet vurdert flere mulige virkemidler for å hindre nedbygging av myr. Anbefalingene som ble gitt var å gå videre med virkemidler listet opp her, enten alene eller i kombinasjon

- 1) Utrede et forbud mot nedbygging av myr og torvmark
- 2) Vurdere en avgift på nedbygging av myr og torvmark
- 3) Vurdere ulike virkemidler som rettes seg mer mot arealplanlegging og tydeligere forventninger om strengere krav for å få tillatelser

Under behandlingen av statsbudsjettet for 2023 vedtok Stortinget:

"Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om forbud mot nedbygging av myr til utbyggingsformål i løpet av 2023. Det skal utredes mulige dispensasjoner fra forbudet for å ta vare på andre arealer med høy verdi og utbygging av samfunnskritisk infrastruktur. Målet er at forbudet reelt sett skal redusere nedbyggingen av myr"

Miljødirektoratet fikk i oppdrag av Klima- og miljødepartementet 15. mars 2023 å utforme et konkret forslag til lov- og eventuelt forskriftsendringer. Hovedformålet med et forbud er å hindre klimagassutslipp og tap av natur og naturmangfold, ved å bevare myrenes eksisterende karbonlagre og evne til karbonlagring og andre økosystemtjenester.

Det ble i oppdraget også gitt føringer om at lovforslaget skulle hjemles i naturmangfoldloven.

2 Myras betydning og dagens situasjon

Myr leverer mange og viktige økosystemtjenester, blant annet i form av opptak og lagring av karbon, ivaretagelse av naturmangfold og klimatilpasning. I tillegg er myr viktig for rekreasjon, estetiske effekter og bevaring av kulturarv. Historisk sett har disse områdene også vært verdifulle for beitebruk og høsting av fôr (Magnussen et al, 2018).

Myr er den økosystemtypen med størst karbonlager per arealenhet, ca. 3 ganger så mye som skog og jordbruksareal (Grønlund et al. 2010). I tillegg er myr viktig for naturmangfold med en rekke rødlistede naturtyper og arter.

Det finnes ikke fullstendige oversikter over hvor mye myr som har blitt brukt til ulike utbyggingsformål i Norge. En betydelig andel av myra i Norge er allerede ødelagt eller modifisert, og myr har blitt brukt i stort omfang historisk sett. Joosten et al. (2015) anslår at arealet av myr- og sumpskog for 150 til 200 år siden utgjorde omtrent 14,7 prosent av landarealet (det vil si 44 700 km²). Torv har vært benyttet til brensel, konstruksjonsmateriale og isolasjon. Grøfting av myr og våtmark til jordbruksformål startet på 1700-tallet, og kom for alvor i gang på slutten av 1800-tallet. I perioden 1919–1946 ble omtrent 2000 km² myr grøftet for dyrking, særlig i lavere strøk, og 4000 km² for skogplanting (Johansen 1997). I tillegg kommer myr som er brukt til ulike utbyggingsformål. Man antar at minst 1/3 av det opprinnelige myrarealet under skoggrensen er omdisponert til andre formål. Et eksempel er Norges rikmyrareal, der trolig minst halvparten, særlig i lavlandet, er grøftet eller sterkt påvirket av andre inngrep (Øien et al. 2015). Det samme gjelder for høgmyrer, der over halvparten sannsynligvis er grøftet eller sterkt påvirket (Moen et al. 2011). Det er i dag forbud mot drenering av myr til skogbruksformål, og det er også et forbud mot nydyrking av myr.

I Norge finnes det ca. 28 000 km² myr (se Rekdal et al. 2016 og Bryn et al. 2018). Dette utgjør ca. 9 % av landarealet i Norge. Dette arealanslaget inkluderer også myr som er grunnere enn 30 cm.

Bruk av fjernmåling og nye metoder som kunstig intelligens, vil på sikt kunne gi oss bedre kunnskap om utbredelsen av ulike myrtyper. Det er per nå ikke laget noe heldekkende kart, men

her foregår det utvikling. Nyere studier tyder på at det finnes mer myr i Norge enn tidligere antatt (Bakkestuen et al. 2023).

Miljødirektoratet har siden 2016 restaurert myr og annen våtmark i Norge. Oppdraget ble i sin tid gitt av Klima- og miljødepartementet og har bestått i å restaurere myr som er blitt grøftet for skogbruksformål, der grøftingen har vært mislykket i den forstand at myra ikke har blitt egnet for å produsere skog. Arbeidet med dette har vært forankret i Plan for restaurering av våtmark i Norge (Miljødirektoratet 2016, Miljødirektoratet 2021). Formålet med dette arbeidet har vært reduserte klimagassutslipp, tilpasning til klimaendringene og bedret økologisk tilstand. Innen utgangen av 2023 vil omtrent 150 myrer være ferdig restaurert.

2.1 Hva er myr

Målet med forslag til forbud er at forbudet reelt sett skal redusere nedbyggingen av myr sammenlignet med dagens situasjon, slik at vi oppnår reduksjon av klimagassutslipp og tap av naturmangfold. Det er derfor viktig at avgrensningen av myrbegrepet i størst mulig grad omfatter de arealer forbudet skal beskytte.

Det finnes en rekke mulige måter å avgrense myr på, og flere kunnskapsinstitusjoner har definert myr på ulike måter. Et utvalg er gjengitt i tabell 1,

Tabell 1. Oversikt over et utvalg av ulike definisjoner av myr.

| Instans | Definisjon av myr |
|---|--|
| NTNU-Vitenskapsmuseet | Et landområde med vegetasjon som krever fukt, og som danner torv (se b.la. Lyngstad et al. 2023) |
| Universitetet i Oslo | Område med torv og høy grunnvannstand med liten vanngjennomstrømning og hydrofil vegetasjon som selv kan lage torv (Universitetet i Oslo (2011)) |
| Artsdatabanken | Myr omfatter landområder med torv av varierende tykkelse og en vegetasjon av fuktighetskrevene og/eller fuktighetstolerende planter som gjennom ufullstendig nedbrytning på stedet danner torv (Artsdatabanken (2016)) |
| Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) – nyttbar myr (AR5) | Med myr menes arealer med myrvegetasjon og minst 30 cm tykt torvlag (NIBIO 2021) |
| Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) – myr i Norge | Med myr menes areal dominert av myrplanter i overflata, og har torv i underliggende substrat (Rekdal et al. 2016). |

Myr er beskrevet i forskrift om nydyrking (FOR-1997-05-02-423), der definisjonen til NIBIO med krav om 30 cm tykt torvlag er benyttet i nydyrkingsforskriftens § 3 fjerde ledd. Denne avgrensingen av myr er utformet med tanke på nyttebarhet for landbruksformål. Det er denne definisjonen som ligger til grunn for avgrensingen av myr i kartlaget AR5 (NIBIO). Dette kartet baserer seg på kartlegginger av torvdybder som er blitt gjennomført i lavereliggende deler av landet, dvs. under skoggrensa. Formålet med kartleggingen har vært mulig utnyttelse av myr med tanke på jord- og skogbruksformål. Slik sett passer definisjonen godt til bruk i bestemmelsene om nydyrking.

Definisjonen i nydyrkingsforskriften er bare én av NIBIOs definisjoner av myr. NIBIO bruker ulike definisjoner av myr i ulike sammenhenger, og gjør bl.a. unntak fra kravet om 30 cm torvlag i en del tilfeller, også i AR5. I Rekdal et al. (2016) er myr f.eks. avgrenset til områder med myrvegetasjon og torv i underliggende substrat.

Med en definisjon som krever et 30 cm tykt torvlag, vil ikke et forbud mot nedbygging av myr omfatte grunne myrer, for eksempel rikmyrer, grunne myrer i fjellet, eller grunnere myrer i hellende terreng langs kysten. Legger man til grunn kravet om at det må være minst 30 cm torv, vil omtrent 30 % av myrarealet vi finner i Norge ikke omfattes av et nedbyggingsforbud.

NTNU Vitenskapsmuseet har en noe videre definisjon av myr. Der avgrenses myr til landområder med vegetasjon som krever fukt og danner torv. Denne definisjonen vil dermed bl.a. inkludere mer skog på organisk jord enn de andre definisjonene, også skog som kan regnes som produktiv. En slik avgrensing vil dermed ramme også andre typer natur enn det forbudsforslaget er ment å omfatte, og treffer derfor ikke presist nok.

Formålet med et nedbyggingsforbud er ikke avgrenset kun til myr som er nyttbar for jord- og skogbruksformål (dvs. mer enn 30 cm dypt torvlag), men bør omfatte alle områder med myrvegetasjon og som har torv i substratet uavhengig av dybden. Selv om grunne myrer ikke inneholder et like stort lager av karbon per arealenhet, vil ei grunn myr ha tilsvarende funksjon som ei dypere myr: den vil ta opp og lagre karbon, den vil være nyttig for klimatilpasning og den vil ha viktig økologisk funksjon. NIBIOs definisjon med 30 cm torvdybde vil dermed ikke omfatte myrareal forbudet er ment å beskytte og er ikke dekkende for de formål forskriften skal ivareta.

For å innrette avgrensningen av myr slik at regelverket treffer presist og inkluderer all myr som har de kvalitetene og funksjoner forbudet skal beskytte (jf. ordlyden i oppdraget), vurderer vi at en kombinasjon av NIBIOs definisjon av myr og de andre definisjonene som setter krav til at de kan produsere torv, best ivaretar dette. Vi har med bakgrunn i dette valgt å definere myr slik i forskriften § 3 tredje ledd:

Som myr regnes areal med myrvegetasjon og torvdannelse

Denne definisjonen vurderes forenelig også med det folk flest oppfatter som myr, uavhengig av torvdybde eller i hvilket terreng, høydslag eller geografisk område myra befinner seg i. Det er

viktig for en mest mulig effektiv virkning av forbudet at definisjonen av myr er gjenkjennelig.

Med myrvegetasjon mener man arter som har myr som hovedutbredelsesområde. Disse artene vil variere ut ifra hva slags type myr man har. Typiske karakterarter er fuktkrevende arter som bl.a. ulike typer moser, særlig torvmoser. I tillegg er det en rekke plantearter av lyng-, myrullstarr, men også sivarter, bjønnskjegg, soldogg, tranebær og molte. I rikmyr finner man gjerne sjeldne orkideer.

Torv er stedegent akkumulert materiale, hvis tørrvekt utgjøres av mer enn 30 % dødt organisk materiale (Lyngstad et al. 2023).

Myrdefinisjonen stiller ingen krav til arealenes kvalitet. Også myrområder som er forringet som følge av tiltak i myra, vil være omfattet av forbudet så lenge området fortsatt består av myrvegetasjon og har torv i substratet. Dette kan for eksempel være myr som er grøftet for å produsere skog, men hvor dette har vært mislykket eller grøftet for nydyrking, men som likevel ikke har blitt dyrka opp. Også forringet myr vil ha kvaliteter som er viktige å beskytte. Det er ofte store restverdier i myra ved at den fortsatt inneholder store lagre av karbon, og den kan også ha viktige økologiske funksjoner. Videre taler hensynet til et forståelig og enkelt praktiserbart regelverk for at forbudsbestemmelsen ikke knyttes til vanskelig tilgjengelige parametre, som myras konkrete kvaliteter. Hensynet til kvaliteter og dermed den konkrete verdien av myrarealer bør komme inn i vurderingen når dispensasjon eventuelt skal gis og vurderes opp mot andre arealer.

For å få et regelverk som det er enkelt å praktisere er det viktig både for myndigheter, tiltakshavere og andre at det finnes karttjenester som kan vise forekomster av myr i tråd med definisjonen i forbudet. Med foreslåtte myrdefinisjon vil AR5-kartet som legger til grunn definisjonen i nydyrkingsforskriften ikke være et fullgodt hjelpemiddel. NINA har imidlertid i forbindelse med arbeidet med økologisk tilstand utarbeidet et våtmarkskart som omfatter all myr i Norge. Dette kartet er avgrenset til våtmark, og inkluderer andre våtmarkstyper enn myr, men myr ser ut til å utgjøre 80-90 % av arealet. Dette kartet har høy presisjon i avgrensning og oppdagelse (Bakkestuen pers. medd.). Basert på bakkesannheter er treffprosent under 50 % i AR5, mens foreløpige tall på NINAs kartlag tyder på opp mot 90 % treffsikkerhet. Kartlaget vil bli publisert høsten 2023, og gjøres tilgjengelig for kommuner, fylker osv. på GeoNorge, som er Kartverkets katalog over offentlige kart i Norge.

2.2 Myras betydning for klimaregulering og klimatilpasning

Det er anslått at det er lagret rundt 950 mill. tonn karbon i norske myrer¹. Hvis dette karbonet slippes ut til atmosfæren, tilsvarer det omtrent 3,5 mrd. tonn CO₂-ekvivalenter. Generelt kan vi si at jo dypere myr, jo mer karbon er lagret i den. En intakt myr regnes som i klimagasslikevekt over tid ved at opptaket av karbon gjennom vekst utligner utslippet av metan fra anaerobe nedbrytningsprosesser.

¹ I udyrket myr, det vil si myrer som ikke er benyttet til jord- eller skogbruksformål

Bevaring og restaurering av myr er også en anerkjent naturbasert løsning for klimatilpasning. Ivaretagelse av myr vil derfor være viktig for å redusere negative effekter av klimaendringer. For eksempel har myrer stor evne til å holde på vann og kan ha flomdempende effekt (Magnussen et al 2018) og vil kunne utgjøre en barriere for spredning av skogbrann (Miljødirektoratet 2020).

I Norge startet myrdannelsen og oppbyggingen av det karbonholdige torvlaget etter siste istid. Mange myrer, særlig de med tykt torvlag, har dermed bygd seg opp og akkumulert karbon gjennom tusener av år. På grunn av det lange tidsperspektivet blir torv ofte omtalt som en fossil ressurs.

Nedbygging av myr innebærer i de fleste tilfeller enten grøfting og drenering av arealet, og/eller at vegetasjon og hele eller deler av torvlaget fjernes og erstattes med grus eller pukk. Dreneringa gir tilgang på oksygen, og setter i gang nedbrytning av det organiske materialet i torva, og dermed umiddelbare utslipp av CO₂. Omfanget og hastigheten på klimagassutslippet fra dette vil avhenge av grad av drenering, hvor mye torv som tas ut, og hvor store arealer som påvirkes. Selv inngrep som begrenser seg til en liten del av en myr kan i noen tilfeller påvirke hele myrkomplekset dersom det endrer hydrologien.

I perioden 1990–2021 har nedbygging av myr og skog på organisk jord ført til et rapportert utslipp på over 15 mill. tonn CO₂-ekvivalenter (se Tabell 2). Dette er inkludert utslipp av lystgass og metan fra drenerte arealer og kategorien "nedbygd areal på organisk jord", som også stammer fra drenerte myrområder, men hvor det er mer enn 20 år siden nedbyggingen fant sted. Dette gir et årlig gjennomsnittlig utslipp på omtrent 480 000 tonn CO₂-ekvivalenter, eller om lag 1 % av de årlige, norske klimagassutslippene. Utslippene har vært betydelig høyere den siste tiårsperioden enn i perioden 1990-2010. I tillegg til utslippene ved nedbygging, fjernes eller reduseres muligheten for fremtidig karbonbinding på arealet. Utslippsestimatene er hentet fra det nyeste nasjonale klimagassregnskapet, som inkluderer menneskeskapte utslipp og opptak fra alle arealer i Norge i perioden 1990–2021 (Miljødirektoratet m.fl. 2023). Disse rapporterte utslippene er basert på FNs klimapanelts retningslinjer for klimagassregnskap, hvor myr er definert snevrere enn i dette forslaget til forskrift. De faktiske utslippene fra myr slik myr defineres i forslag til forskrift, inneholder også deler av de utslippene som er inkludert under skog på organisk jord.

Tabell 2. Rapporterte utslipp fra nedbygging av myr og skog på organisk jord. 1990–2021, summert. I tonn CO₂-ekvivalenter.

| Tiltak | Tonn CO ₂ -ekvivalenter |
|---|------------------------------------|
| Nedbygging av myr | 1 234 169 |
| Nedbygging av skog på organisk jord* | 9 951 276 |
| Gjenværende utbygd areal på organisk jord | 2 846 741 |
| Metanutslipp fra drenering | 708 723 |
| Lystgassutslipp fra drenering | 634 399 |
| Total | 15 375 308 |

* Denne kategorien inkluderer både arealer som i mange sammenhenger klassifiseres som myr, og arealer med produktiv skog på organisk jord. Vi har ikke informasjon om hvor stor andel som vil omfattes av et eventuelt forbud mot nedbygging av myr. Kategorien omtales også som "torvmark".

2.3 Myras betydning for naturmangfold

Det er store variasjoner i myrtilstanden i Norge. I naturindeksen for Norge omtales tilstanden for naturmangfold i myr som lite tilfredsstillende i store deler av Rogaland, Agder, Telemark, Buskerud, Vestfold og Østfold (Bjerke et al. 2010).

Norge har en stor variasjon i myrtyper, og vi finner myr i en mosaikk med annen type natur i alle vegetasjonssonene og i alle høydelag i hele Norge. Det finnes knapt et land i Europa som har så stor variasjonsbredde i myrenes utforming som i Norge. Myr er derfor et viktig landskapselement og har stor betydning for landskapsøkologiske sammenhenger og naturmangfold. Eksempelvis så har vi i norske myrer omtrent 55 arter av torvmoser. Ingen andre land i Europa har så mange torvmosearter som Norge har.

I rødlista for naturtyper finner vi at i alt 14 naturtyper av våtmark er truet (1 er kritisk truet/CR, 8 er sterkt truet/EN, 5 er sårbar/VU; Artsdatabanken 2018). Videre er det 4 våtmarkstyper som er nær truet (NT). Dette betyr at i alt 60 % av alle våtmarknaturtypene er rødlistet. De aller fleste av disse er rene myrtyper (14 av 19 naturtyper). For de aller fleste myrtypene som er rødlistet, ser man at påvirkningsfaktorer er grøfting i forbindelse med jordbruks- og skogbrukstiltak, torvtekt, nedbygging, oppdyrking, vann- og vindkraftregulering og klimaendringer.

Det er over 600 arter på den norske rødlista for arter (Artsdatabanken 2021) som har våtmark som hovedhabitat. Av disse er 332 arter regnet som truede, og det er tap av areal som er oppgitt som hovedårsaken til at det er oppført på denne lista.

2.4 Dagens bruk

Oppdyrking var tidligere en betydelig påvirkningsfaktor på myr. Dette har endret seg etter at forbudet mot nydyrking tredde i kraft. NIBIO har estimert at før forbudet om nydyrking av myr

ble vedtatt, er omtrent 6000 daa per år i perioden 2010–2014 blitt oppdyrket (Bárcena et al. 2016). Rapporter hentet ut fra KOSTRA viser at etter at forbudet ble innført, er det i 2021 gitt tillatelse og gjennomført oppdyrking på 344 daa myr, mens det i 2022 er gitt tillatelse og gjennomført oppdyrking på 224 daa myr (Landbruksdirektoratet 2022 og 2023).

Den største faktoren som i dag påvirker myr er nedbygging i form av bebyggelse (herunder fritidsbebyggelse, industri, næringsbygg osv.), som står for omtrent 60 % av nedbyggingen mens resten er nedbygging til vei (Miljødirektoratet 2021). Ifølge Rørholt & Steinnes (2020) utgjorde bygging av fritidsboliger omtrent en fjerdedel av det beslaglagte arealet totalt sett uavhengig av arealkategori. Dette er også gjenspeilet i Rødlisten for naturtyper, som viser at de viktigste påvirkningsfaktorene på myr er drenering og nedbygging (Artsdatabanken 2018; Lyngstad et al 2018).

I perioden 1990–2019 er det bygget ned 20 km² myr (Søgaard et al. 2021). Dette tilsvarer omtrent 2 % av utbyggingen i Norge i denne perioden. De siste årene har det vært en økning i utbygging av fritidsboliger. Ifølge Statistisk sentralbyrå (2022) ble det gitt igangsettingstillatelse til 8762 fritidsbygg i 2021, medregnet tilbygg og påbygg. Det er en økning på nesten 40 % fra 2020. Effekter som følge av koronapandemien kan ha bidratt til denne store økning av igangsettingstillatelser. Det er i dag ca. 445.500 fritidsbygg i Norge, og antallet øker jevnt.

En ny rapport fra Norsk institutt for naturforskning (NINA; Simensen et al. 2023) viser at det er satt av 2 162 km² av norsk natur til fremtidig nedbyggingsformål. Resultatene baserer seg på områder som er satt av i gjeldende arealplaner. Rapporten viser at hele 164 km² (7,5 %) av den samlede planlagte utbyggingen er lagt til myrområder (basert på avgrensning av myr i AR5 og AR50 kartlagene til Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)). Det er altså åpnet for utbygging av 8 ganger så stort myrareal som det som har blitt bygget ned de siste tjue årene. Utbygging av 164 km² myr vil samlet sett gi et estimert klimagassutslipp på mellom 19 og 55 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, avhengig av myrddybde².

Den største arealreserven er satt av til fritidsbebyggelse (31%) og deretter bolig- eller sentrumsformål (14 %). Legger man til grunn en tilsvarende fordeling av arealreserven for arealkategorien myr tilsvarer det henholdsvis 50 km² og 23 km². Det er imidlertid store usikkerheter, blant annet i datagrunnlaget for arealer som er satt av til andre formål, herunder bl.a. arealer tenkt brukt innenfor energisektoren. Det er også en del usikkerhet i datamaterialet på grunn av manglende arealplaner i offentlige databaser, ulik kvalitet på plandata. En del planer er gamle, og det er etterslep i oppdateringer av data knyttet til disse planene.

² 19 mill. tonn CO₂-ekvivalenter gjelder dersom vi antar at all myr i planene er grunn (40 cm > 1 m). Antar vi at all myr er dyp (> 1 m dyp) vil utslippet være på 55 mill. tonn. Det faktiske utslippet vil sannsynligvis ligge et sted imellom.

2.5 Dagens regelverk og virkemidler for å redusere nedbygging av arealer

Vi har i dag flere juridiske virkemidler som kan hindre nedbygging av myr. Etter naturmangfoldloven kapittel V kan myrarealer vernes, og det kan i en verneforskrift gis et direkte forbud mot nedbygging. Gjennom blant annet verneplan for myr, har det blitt vernet en del myrarealer i Norge med formål å ivareta naturmangfoldet knyttet til disse områdene. Data fra 2010 viser at 1409 km² av myr er vernet (Framstad et al. 2010). Arealet av vernet myr etter 2010 utgjør kun en liten økning. Vern vurderes i liten grad egnet som virkemiddel for å redusere nedbygging av myr samlet sett, og passer best for beskyttelse av konkrete forekomster.

Myrtyper kan ved forskrift angis som utvalgte naturtyper (UN) etter naturmangfoldloven kap. VI, som er sektorovergripende regler som innebærer at det skal tas særskilt hensyn til forekomstene. Hensynet til utvalgte naturtyper skal tillegges større vekt enn annen type natur i avveininger mot andre samfunnshensyn, men vil ikke være et direkte forbud mot nedbygging. Slåttemyr er den eneste myrtypen som er gitt status som "utvalgt naturtype" (UN) og denne har også en egen handlingsplan.

Offentlige myndigheter skal legge prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 til grunn som retningslinjer ved alle beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet. Det gjelder bl.a. når en kommune forbereder arealplaner og reguleringsplaner, og når den vurderer om det skal gis tillatelse til nedbygging av myr. Prinsippene i naturmangfoldloven er imidlertid ikke til hinder for å tillate tiltak som kan skade naturmangfoldet, men krever at hensynet til naturmangfoldet veies opp mot de andre samfunnsinteressene av tiltaket.

Plan- og bygningsloven gir flere muligheter til å redusere nedbygging av myr og det viktigste virkemiddelet vurderes å være planprosessen og eventuell bruk av innsigelsesinstituttet. Etter plan- og bygningsloven står en kommune fritt til ikke å avsette utbyggingsformål i myrarealer. Kommunene kan også regulere myrarealer slik at bebyggelse og etablering av anlegg i myr vanskeligjøres, f.eks. ved at areal avsettes til LNF(R)-områder i kommuneplanens arealdel. Myrarealer kan også i noen tilfeller avsettes som hensynssoner i plan. Dersom planer skal redusere reell nedbygging forutsettes imidlertid at planen fastsettes i tråd med ovennevnte og at den ikke endres eller det gis dispensasjon fra et evt. byggeforbud. Videre forutsettes at hensynet til myr vektlegges tilstrekkelig tungt i den samlede vurderingen av samfunnshensyn. Beskyttelse av myr gjennom arealplaner vil overlate til den enkelte kommune å avgjøre i hvilken grad myr skal bevares i kommunen og vi gi liten sikkerhet for at myr bevares som sådan i tråd med intensjonen.

Statlige planretningslinjer og øvrige føringer bl.a. i Regjeringens nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027 (Kommunal- og distriktsdepartementet 2023), setter også krav til arealbruken. I sistnevnte sies bl.a. på s. 27 at: *Det er viktig å unngå ny, omfattende fritidsbebyggelse i viktige landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder og utbygging på myr.* Svakheten ved retningslinjer og føringer er at disse ikke er juridisk bindende og forutsetter

fulgt for å ha virkning. Selv med tydeligere styringssignaler vil ikke disse innebære noe absolutt forbud.

2.6 Behov for ytterligere regulering for å hindre nedbygging av myr

Naturavtalen under konvensjonen om biologisk mangfold (CBD; Kunming-Montreal rammeverket), som ble vedtatt i 2022, gir nye føringer som vil kreve styrket innsats for å verne, restaurere og bruke naturen på en bærekraftig måte. Mål 8 og 11 viser særlig viktigheten av å ta vare på natur for å møte klimaendringene, inkludert bruk av naturbaserte løsninger.

Under Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene av klimagasser med minst 55 prosent i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Norge samarbeider med EU om å kutte klimagassutslipp. I EUs klimarammeverk mot 2030 er skog- og arealbrukssektoren en egen pilar med en egen forpliktelse. Arealkategorien vann og myr inkluderes i forpliktelsen fra 2026.

Rapporten fra NINA (Simensen et al. 2023) viser at det er planlagt utbygging på 164 km² med myr. En slik planlagt utbygging vil vanskeliggjøre mål om reduksjon i klimagassutslippene og bevaring av natur. Dette viser at det er behov for et regelverk som gir sterkere og mer direkte beskyttelse av myr enn hva som kan oppnås ved dagens regelverk.

Miljødirektoratet lagde i 2022 et faglig grunnlag for en strategi for å hindre nedbygging av myr (Miljødirektoratet 2022). Direktoratet anbefalte der å gå videre med flere virkemidler, og anbefalte å utrede et forbud mot nedbygging av myr og torvmark, vurdere en avgift på nedbygging av myr og torvmark og vurdere ulike virkemidler som retter seg mer mot arealplanlegging og tydeligere forventninger om strengere krav for å få tillatelser. Virkemidlene som rettet seg mot arealplanlegging gikk ut på å:

- tydeliggjøre statens forventninger og retningslinjer for arealplanlegging
- gi sterkere føring for å ivareta myr og torvmark i innsigelsesrundskrivet
- innføre krav til utredning av klimagassutslipp i kommuneplanens arealdel
- innføre terskelverdier og krav til innhold i konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.

Direktoratet påpekte at dersom det innføres et forbud mot noen typer nedbygging på noen typer arealer, vil en avgift på utslipp av CO₂ og tap av natur kunne omfatte de arealene og typene nedbygging som ikke omfattes av et forbud, og kunne også ilegges ved eventuell dispensasjon fra forbudet. Ved et høyt ambisjonsnivå for å hindre nedbygging og unngå økt press på andre viktige arealer ville dette, sammen med virkemidlene rettet mot arealplanlegging, kunne være en god virkemiddelpakke for å unngå nedbygging av myr og andre arealer og ta hensyn til både klimagassutslipp og andre naturverdier.

3 Forslag om forbud mot nedbygging av myr

Dagens regelverk har ingen lovhjemmel for å etablere et forbud mot nedbygging av myr direkte, dermed må en slik hjemmel etableres. Formålet med forbudet er å beskytte myr på grunn av betydningen myr har for naturmiljø og klima. Forbudet skal ha nasjonal utstrekning, og forbudet hjemles i naturmangfoldloven. Miljødirektoratet foreslår at dette tas inn i kap. VI, ny § 56a. Kapitlet har i dag overskriften *Utvalgte naturtyper*, som foreslås endret til *Forvaltning av naturtyper*. Miljødirektoratet har vurdert hvorvidt hele reguleringen bør hjemles i loven, men finner det mest hensiktsmessig, og i tråd med lovens system på øvrige områder, å hjemle forbudet og adgangen til å dispensere fra forbudet i loven, men at nærmere detaljerte bestemmelser om innholdet i forbudet fastsettes i en egen forskrift om forbud mot nedbygging av myr. Forbudet og dispensasjonsadgangen vil dermed være rammet inn gjennom lovbestemmelsen, med en forskriftshjemmel for å utforme nærmere bestemmelser om innholdet i forbudet.

3.1 Forbudsbestemmelse i naturmangfoldloven § 56 a

Det er viktig at de tiltak som gjøres forbudt er tilstrekkelige til å gi myr beskyttelse mot aktivitet som skader eller ødelegger myras egenskaper og dermed fører til tap av karbonlagre, og redusert verdi for klimatilpasning og naturmangfold. Hensyntatt dette og i tråd med Stortingets anmodningsvedtak om at det skal foreslås et forbud mot nedbygging av myr til utbyggingsformål, foreslås forbudsbestemmelsen tatt inn i loven slik:

§ 56a. (forbud mot nedbygging av myr)

Nedbygging av myr til utbyggingsformål er forbudt. Formålet med forbudet er å hindre nedbygging av myr på grunn av myras betydning som karbonlager, for klimatilpasning og for naturmangfold.

Myr er arealer med myrvegetasjon og torvdannelse.

Som nedbygging regnes alle tiltak som reduserer eller forringer myra. Dette omfatter grøfting og andre tiltak som endrer vannbalansen i jorda, utfylling, lagring av masser og andre tiltak som reduserer myras økologiske funksjon eller funksjon som karbonlager.

Som utbyggingsformål regnes etablering av bygninger, veier, anlegg og andre innretninger.

Myr gis etter dette en lovfestet beskyttelse mot nedbygging til utbyggingsformål. Omdisponering og bruk av myrareal til andre formål og tiltak, faller utenfor. Dette vil eksempelvis gjelde nydyrking, som reguleres av nydyrkingsforskriften, og uttak av torv.

Formålet med forbudet er å hindre klimagassutslipp og tap av natur og naturmangfold ved å bevare myrarealer og dermed myras eksisterende karbonlagre, evne til å lagre mer karbon og andre økosystemfunksjoner. Formålet er videre å bevare myr på grunn av betydningen for klimatilpasning, herunder myras flomdempende effekt som allerede har vist seg svært viktig og

vurderes å bli enda viktigere fremover, gitt klimaendringene. Forbudet er omfattende idet det omfatter all myr og all nedbygging til utbyggingsformål. Vi mener derfor det er viktig også i loven å synliggjøre begrunnelsen for forbudet og foreslår at dette tas inn i forbudsbestemmelsen. I tillegg til å gi en begrunnelse for forbudet, vil formålet være viktig i skjønnsvurderingen av hvorvidt dispensasjon etter naturmangfoldloven § 56b bør gis eller ikke.

For å gjøre regelverket tydelig og forutsigbart, er det viktig med en mest mulig presis angivelse av begrepsbruken i forbudsbestemmelsen. Hva som etter bestemmelsen er myr, hvilke tiltak som faller inn under nedbygging og hvilke formål som faller inn under utbyggingsformål, må derfor beskrives slik at forbudsbestemmelsen rammes inn og gjør den forståelig og enkel å praktisere. Dette vil også sikre konsistens på tvers av tiltak.

Forbudet gjelder nedbygging av myr til utbyggingsformål, slik begrepene er definert i § 56a. Vi redegjør nærmere for begrepene under pkt. 3.1.2. Et tiltak må både være *nedbygging* av myr samt ha *utbyggingsformål* for å være forbudt. Nedbygging av myr som ikke har utbyggingsformål vil ikke være forbudt etter § 56a. Et eksempel her er torvuttak, som både reduserer og forringer myra, men som ikke faller inn under utbyggingsformål. Tiltak som har utbyggingsformål, men som har så små virkninger at de ikke faller inn under definisjonen av nedbygging, vil heller ikke være omfattet. Et eksempel her kan være en enkel klopplegging av sti der innretningen (kloppene) blir liggende på myra og ikke reduserer eller forringer denne, og dermed faller utenfor nedbygging. Forbudet vil videre omfatte alle tiltak som er nedbygging til utbyggingsformål uavhengig av om disse er varige eller midlertidige.

3.1.1 Nærmere om myr

Vi viser til redegjørelsen i kap. 2.1 om bakgrunnen for og innholdet i begrepet myr som foreslått i § 56a:

Myr er arealer med myrvegetasjon og torvdannelse

Forbudet gjelder nedbygging av myr, og omfatter direkte nedbygging av myrarealer. Forbudet omfatter ikke tiltak som gjøres i tilgrensende arealer som ikke er myr, selv om disse kan påvirke myra negativt. Dersom også tilgrensende tiltak og tiltaks virkning på myr skal omfattes, vil dette i mange tilfeller skape vanskelige grensetilfeller og gjøre forbudet uklart. Vi foreslår derfor at forbudet kun omfatter tiltak som direkte bygger ned myr.

Forbudet omfatter ethvert myrareal slik myr defineres i forslaget, uavhengig av størrelse. Dette vurderes nødvendig for å oppnå formålet med forbudet. Forslaget vil på denne måten hindre at en bit-for-bit-nedbygging av myr samlet gjør at store myrarealer over tid går tapt, jf. prinsippet i naturmangfoldloven § 10. I tillegg kan nedbygging av et mindre myrareal føre til at hydrologien og karbondynamikken i hele myra endres. Et forbud som ikke knytter seg til størrelsen på myra vurderes også å gi et enklere regelverk.

Myrdefinisjonen stiller ingen krav til arealenes kvalitet. Også myrområder som er forringet som følge av tiltak i myra, vil være omfattet av forbudet så lenge området fortsatt består av myrvegetasjon og har torv i substratet. Dette kan for eksempel være myr som er grøftet for å produsere skog, men hvor dette har vært mislykket, eller grøftet for nydyrking, men som likevel ikke har blitt dyrka opp. Også forringet myr vil ha kvaliteter som er viktige å beskytte. Det er ofte store restverdier i myra ved at den fortsatt inneholder store lagre av karbon, og den kan også ha viktige økologiske funksjoner.

Hensynet til et forståelig og enkelt praktiserbart regelverk taler for at forbudsbestemmelsen ikke knyttes til vanskelig tilgjengelige parameter som myras konkrete kvaliteter. Hensynet til kvaliteter og dermed den konkrete verdien av myrarealer bør imidlertid komme inn i vurderinger av om dispensasjon skal gis når myr vurderes opp mot andre arealer av høy verdi.

3.1.2 Hva omfattes av forbudet

Forbudet rammer *nedbygging av myr til utbyggingsformål*. Den rent språklige forståelsen av nedbygging er "å redusere, gjøre mindre omfattende". Det er flere tiltak som kan redusere kvaliteten og karbonlageret i myr. Vi foreslår derfor at det i § 56a tredje ledd tas inn følgende definisjon av nedbygging:

Som nedbygging regnes alle tiltak som reduserer eller forringer myra. Dette omfatter grøfting og andre tiltak som endrer vannbalansen i jorda, utfylling, lagring av masser og andre tiltak som reduserer myras økologiske funksjon eller funksjon som karbonlager.

Nedbygging omfatter alle tiltak som reduserer eller forringer myra slik det er beskrevet i § 56a tredje ledd, uavhengig av om tiltakene er midlertidige eller permanente. Definisjonen vil innebære at drenering og grøfting av myrer med nedbyggingshensikt vil være omfattet av forbudet. Drenering og grøfting av myrer fører til at vannbalansen endres, og at vannstanden i myra reduseres. Dette medfører tørrlegging av arealer som fører til at torvlaget brytes ned og slipper ut store mengder karbon som har vært lagret i myra. Drenering og grøfting vil også føre til endret økologisk tilstand, da man går fra å ha et system med fuktighetskrevede arter til arter som er tørketolerante.

For de aller fleste, praktiske tilfeller vurderer vi at definisjonen vil klargjøre hvilke tiltak som er forbudt og ikke. Nedbygging vil omfatte bl.a. byggetiltak som bygging av veier, hytter og andre bygninger, graving, utfylling og lagring av masse mv. Tiltak i myr som ikke endrer vannbalansen i jorda, som ikke reduserer myras økologiske funksjon eller karbonlagringsfunksjon, vil ikke være nedbygging og dermed ikke omfattet av forbudet. Dette vil i all hovedsak være tiltak av lite omfang, f.eks. der en liten del av myra berøres, eller der tiltaket er av svært kortvarig art og ikke påfører noen skade. Eksempler på slike tiltak kan være en enkeltstående kraftstolpe eller et mastefeste til overføringsnett, svært kortvarig lagring av masse på duk, midlertidige vinterveier for uttak av tømmer, og enkel klopplegging av stier for å hindre økt slitasje.

Etter forbudet er det kun nedbygging til utbyggingsformål som er forbudt. Vi foreslår at den

språklige forståelsen av utbygging legges til grunn og at utbyggingsformål defineres slik i § 56a tredje ledd:

Som utbyggingsformål regnes etablering av bygninger, veier, anlegg og andre innretninger.

Definisjonen setter ikke krav til tiltakets omfang eller størrelse, og vil også omfatte mindre innretninger som f.eks. klopper, solcellepanel eller en mindre vindmølle. Andre tiltak som reduserer eller forringer myra, men som ikke har utbyggingsformål, vil falle utenfor. Eksempler på dette er uttak av torv og nydyrking.

3.2 Dispensasjonsbestemmelse i naturmangfoldloven § 56b

Nedbyggingsomfang til nå og vedtatte arealplaner som beskrevet i NINAs rapport (Simensen et al. 2023) viser at kommunene har planlagt for svært mye utbygginger i fremtiden, også i myr. Stortinget har i sitt anmodningsvedtak bedt om at det utredes mulige dispensasjoner fra forbudet "...for å ta vare på andre arealer med høy verdi og utbygging av samfunnskritisk infrastruktur".

Dersom forbudet reelt sett skal redusere nedbyggingen av myr, må dispensasjonsadgangen være snever. Nedbygging av myr bør derfor kun tillates der formålet med nedbyggingen er særlig viktig. Vi foreslår i tråd med dette en snever dispensasjonsadgang i § 56b slik:

Myndigheten etter loven kan gi dispensasjon fra forbudet mot nedbygging av myr når vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig. I andre særlige tilfeller kan myndigheten gi dispensasjon når regional eller viktig lokal infrastruktur gjør det nødvendig.

Med nødvendig menes at formålet med tiltaket ikke kan oppnås på annen måte og det ikke foreligger alternativ lokalisering, eller at alternativ lokalisering medfører at andre arealer med høy verdi reduseres. Som arealer med høy verdi regnes arealer som har stor eller svært stor verdi for naturmangfold, som karbonlager eller for karbonopptak, eller for fulldyrka jord.

Dispensasjonsadgangen etter første ledd vil omfatte både etablering og utvidelse av nevnte tiltak.

3.2.1 Vesentlige samfunnsinteresser - § 56b første ledd, første punktum

Naturmangfoldloven har for verneområder en dispensasjonshjemmel i § 48 hvor det bl.a. kan gjøres unntak for vesentlige samfunnsinteresser. Med vesentlige samfunnsinteresser etter denne bestemmelsen forstås tungtveiende hensyn av nasjonal betydning, for eksempel viktige kommunikasjonsanlegg som flyplasser, jernbaner eller større samferdselsprosjekter. Etter § 48 vil tiltak som har stor lokal interesse eller regional betydning ikke være tilstrekkelig som grunnlag for dispensasjon.

Vesentlige samfunnsinteresser omfatter samfunnskritisk infrastruktur og er et kjent begrep etter loven, både for myndigheter og tiltakshavere. Det foreligger omfattende praksis for hvordan begrepet skal forstås. Vi foreslår derfor å videreføre vesentlige samfunnsinteresser som dispensasjonsgrunn etter forskriften. Dispensasjonshjemmelen vil for de fleste praktiske tilfeller ha betydning for samfunnskritisk infrastruktur, men vil samtidig åpne for andre nasjonale tiltak, også tiltak som vil kunne oppstå i fremtiden og som vi ikke har kunnskap om i dag.

Samfunnskritisk infrastruktur er definert og beskrevet i flere utredninger og rapporter, bl.a. NOU 2006:6 Når sikkerhet er viktigst, og i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin rapport *Samfunnets kritiske funksjoner* (2016).

Samfunnskritisk infrastruktur er definert slik i NOU 2006:06: *de anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har i sin rapport fra 2016 kategorisert den samfunnskritiske infrastrukturen innenfor tre hovedkategorier, med flere underpunkter:

- Styringsevne og suverenitet
 - Kriseledelse
 - Forsvar
- Befolkningens sikkerhet
 - Lov og orden
 - Helse og omsorg
 - Redningstjenester
 - IKT-sikkerhet
 - Natur og miljø
- Samfunnets funksjonalitet
 - Forsyningsikkerhet
 - Vann og avløp
 - Finansielle tjenester
 - Kraftforsyning
 - Elektronisk kommunikasjonstjenester
 - Transport
 - Satellittbaserte tjenester

Vi legger til grunn samme definisjon og forståelse av samfunnskritisk infrastruktur som i NOU 2006:06 og beskrevet i DSB sin rapport. Eksempler på samfunnskritisk infrastruktur er etter dette transporttjenester som veg, jernbane, flyplass, havner, nett for overføring og produksjon av energi, nett for elektronisk kommunikasjon, vann- og avløpsnett og avfallshåndtering. Det må imidlertid foretas en konkret vurdering av tiltaket i hvert enkelt tilfelle. Det fremgår av kravet til *samfunnskritisk* infrastruktur at f.eks. ikke enhver veg eller ethvert vannforsyningsanlegg vil være omfattet, men kun de som er nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner. I praksis vil dette kunne omfatte større veier som er avgjørende f.eks. for å binde regioner sammen. Veier som f.eks. skogs- eller landbruksveier eller hytteveier vil falle utenfor. Når det

gjelder drikkevann eller kraftforsyning kreves at disse omfatter en større region eller et stort antall mennesker, eller forsyner virksomheter/organer med kritiske samfunnsfunksjoner. Utbygging av næringsarealer, boliger og fritidsboliger vurderes ikke som samfunnskritisk infrastruktur.

3.2.2 Regional eller lokal infrastruktur - § 56b første ledd, andre punktum

Adgangen til å kunne gi tillatelse etter første ledd, første punktum til vesentlige samfunnsinteresser, er snever. Nytt regelverk skal redusere nedbyggingen av myr, og dispensasjonsadgangen må derfor forbeholdes de viktigste formålene. Det vurderes likevel å være behov for en hjemmel til å kunne gjøre unntak i særlige tilfeller som ikke dekker nasjonale behov, herunder når opp til kravet om å være samfunnskritisk infrastruktur, men som likevel gjelder viktig infrastruktur lokalt, for eksempel i en region eller i en kommune for å dekke viktige behov. Vi foreslår derfor at det tas inn en hjemmel for å kunne gi dispensasjon slik i § 56b første ledd, andre punktum:

I andre særlige tilfeller kan myndigheten gi dispensasjon når regional eller viktig lokal infrastruktur gjør det nødvendig

Fungerende infrastruktur kan lokalt dekke de samme viktige behov som samfunnsmessig infrastruktur på nasjonalt nivå. Dette kan f.eks. være for nødvendige utbedringer av veg eller etablering av gang- og sykkelvei av sikkerhetsmessige hensyn, behov for bygninger, innretninger eller konstruksjoner knyttet til avfallshåndtering, elektrisk energi eller vannforsyning og lignende, hvor det ikke finnes annet bebyggelig areal lokalt.

Hjemmelen omfatter kun særlige tilfeller og skal være en sikkerhetsventil for helt spesielle, viktige tiltak som ikke forekommer ofte. Bestemmelsen skal ikke benyttes til generell etablering eller utvidelse av infrastruktur. Det kreves at det foreligger et særlig tilfelle som gjør nedbygging av myr nødvendig. Bestemmelsen omfatter kun infrastruktur og kan ikke benyttes til andre formål som oppføring av f.eks. boliger eller næringsbygg. Det vises til det som er sagt om samfunnskritisk infrastruktur over.

3.2.3 Nedbygging av myr må være nødvendig - § 56b andre ledd

Dispensasjonsadgangen etter § 56b første ledd er for begge alternativer knyttet til et nødvendighetskrav. Nødvendig er definert slik i andre ledd:

"Med nødvendig menes at formålet med tiltaket ikke kan oppnås på annen måte og det ikke foreligger alternativ lokalisering, eller at alternativ lokalisering medfører at andre arealer med høy verdi reduseres. Som arealer med høy verdi regnes arealer som har stor eller svært stor verdi for naturmangfold, som karbonlager eller for karbonopptak, eller for fulldyrka jord."

Dispensasjonsadgangen etter naturmangfoldloven § 48 krever også at vesentlige samfunnsinteresser gjør dispensasjon nødvendig. I Kommentartutgave til naturmangfoldloven (Backer 2010) sies følgende om når vesentlige samfunnsinteresser anses nødvendig på side 410: "... lar det seg gjøre å ivareta dem på annen måte, er ikke nødvendighetskriteriet oppfylt". Vi bygger på forståelsen av begrepet etter naturmangfoldloven § 48, men presiserer hensynet til andre arealer med høy verdi.

Nødvendighetskravet innebærer at formålet med tiltaket ikke kan oppfylles på annen rimelig måte enn ved nedbygging av myr, og at det ikke foreligger alternativ lokalisering. Dersom det lar seg gjøre å ivareta samfunnsinteressen på en annen måte som ikke krever nedbygging av myr, vil nødvendighetskriteriet ikke være oppfylt. Alternative løsninger vil derfor være en sentral del av vurderingen av om nødvendighetskriteriet er oppfylt. Der et tiltak f.eks. kan legges over bakken, i lufta, istedenfor å ned bygge myr, vil kriteriet ikke være oppfylt. Nødvendighetskriteriet krever også at det ikke finnes alternativ lokalisering innenfor det som er teknologisk mulig, klima- og miljømessig akseptabelt og innenfor økonomisk gjennomførbare rammer. Der de tekniske vanskene er så store på den alternative lokasjonen at det ikke vil være mulig med alternativ plassering, f.eks. der sluttproduktet vil bli svært ustabil (f.eks. hvor det er snakk om nettkabel), eller der alternativ plassering vil være så kostnadskrevenende at det ikke vil være gjennomførbart, er det imidlertid ikke naturlig å betrakte disse som reelle alternativer til myrareal.

Alternativ lokalisering medfører at andre arealer med høy verdi reduseres

Kriteriet om at nedbygging må være nødvendig kan også være oppfylt der alternativ lokalisering til myr medfører at andre arealer med høy verdi må tas i bruk og dermed reduseres. All regulering som direkte bestemmer hvordan areal skal brukes, vil ha arealkonsekvenser. Forslaget om forbud mot nedbygging av myr innebærer som utgangspunkt at utbygging ikke kan skje i myrarealer, men vil samtidig kunne medføre at andre verdifulle arealer må bygges ned dersom tiltak skal gjennomføres. Nedbygging av verdifulle arealer bør på generelt grunnlag alltid bare kunne gjennomføres for tiltak som er så viktige at verdifulle arealer må vike til fordel for tiltaket. Dette fremgår som et hensyn gjennom plan- og bygningslovens formålsbestemmelse i § 1-1, og av de hensyn som skal tas i planleggingen jf. plan- og bygningsloven § 3-1 om å *sikre jordressursene, kvalitetene i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer* (bokstav b) og *ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer* (bokstav g). Mer konkret fremgår dette også av Regjeringens nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027 hvor det på s. 27 sies at: Det er viktig å unngå *ny, omfattende fritidsbebyggelse i viktige landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder og utbygging på myr*. For tiltak som ut fra et overordnet samfunnsperspektiv er nødvendig å gjennomføre (f.eks. samfunnskritisk infrastruktur), bør beslutningen bygge på en vurdering av hvor utbyggingen gjør minst skade - gitt at det er nødvendig å bygge i arealer med høy verdi.

En regulering av et forbud mot nedbygging av myr kan ikke regulere all annen arealbruk. Det er imidlertid viktig at forbudet ikke medfører at andre arealer med høy verdi og som etter en konkret vurdering er viktigere enn myr, må benyttes og dermed reduseres. Der et tiltak er så viktig at det kan gis dispensasjon etter § 56b, bør det derfor åpnes for å kunne hensynta andre viktige arealer.

Av Stortingets anmodningsvedtak fremgår at det skal utredes en dispensasjonsadgang for å ta vare på andre arealer med høy verdi, men det fremgår ikke hvilke utbyggingstiltak det kan dispenseres for av hensyn til arealer med høy verdi. Sett i lys av målet om å oppnå en reell reduksjon av nedbygging av myr, kan ikke adgangen til å hensynta arealer med høy verdi være videre enn adgangen til å kunne gi dispensasjon til å bygge ned myr. Dette ville i realiteten kunne medført en bedre beskyttelse av slike arealer, enn av myr. Vi finner derfor at adgangen til å kunne hensynta arealer med høy verdi må knyttes til tiltak som kan gis dispensasjon etter § 56b første ledd. Vi foreslår at kravet til nødvendig kan være oppfylt der det foreligger alternativer til nedbygging av myr, men hvor dette medfører tap av andre arealer med høy verdi.

Det er nødvendig å definere nærmere hvilke arealer som etter bestemmelsen anses å ha høy verdi, og vi foreslår dette definert slik etter § 56b andre ledd andre punktum:

Som arealer med høy verdi regnes arealer som har stor eller svært stor verdi for naturmangfold, som karbonlager eller for karbonopptak, eller for fulldyrka jord.

Arealendringer er i seg selv den største trusselen mot naturmangfoldet, og påvirker ni av ti truede arter. Arealendringer er også en viktig årsak til klimagassutslipp og et endret klima, gjennom nedbygging av andre karbonrike arealer i tillegg til myr. Samtidig er det viktig å sikre arealer for tilstrekkelig matproduksjon. Verdifulle areal for naturmangfold er arealer med naturmangfoldverdier som er klassifisert som av stor og svært stor verdi etter systematikken i håndbok for konsekvensutredning av klima og miljø, verditabell for naturmangfold i kap.1.4 (Miljødirektoratet 2023)

Myr og skog er de arealkategoriene som gir størst utslipp av klimagasser per arealenhet ved nedbygging. For skog er jordtype og bonitet spesielt viktige faktorer, der nedbygging av skog på organisk jord og høy bonitet gir størst utslipp av klimagasser. Skog med høy bonitet, som er de viktigste arealene for skogproduksjon, gir også størst tap av mulig fremtidig opptak av karbon. Ved avveing av ulike arealer, skal tabellen for beregning av klimagassutslipp fra arealbeslag i kap. 6.1 i håndboka for konsekvensutredninger (Miljødirektoratet 2023) benyttes).

Arealer for matproduksjon er en begrenset ressurs i Norge. Ivaretagelse av dyrka matjord er viktig for matberedskap, og i ny jordvernstrategi er det tatt inn et skjerpet mål for omdisponering av matjord (Landbruks- og matdepartementet (2023). Arealer med høy verdi vil derfor også kunne være verdifull fulldyrka jord med stor og svært stor verdi, jf. håndbok for konsekvensutredninger (Statens vegvesen 2021).

3.3 Forskriftshjemmel i naturmangfoldloven § 56c

Vi foreslår at det etableres en hjemmel for å fastsette nærmere bestemmelser om innholdet i forbudet, unntak fra forbudet, krav til søknader om dispensasjon og bestemmelser om behandling av søknader. Vi foreslår at forskriftshjemmelen formuleres slik i naturmangfoldloven § 56c:

Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innholdet i forbudet, unntak fra forbudet, krav til søknader om dispensasjon og behandling av søknader.

3.4 Forskrift om forbud mot nedbygging av myr

Vi foreslår at det fastsettes en forskrift med hjemmel i naturmangfoldloven § 56c med en bestemmelse om unntak fra forbudet for vedlikehold (§ 2), fastsettelse av myndighet og bestemmelser for dispensasjonsvedtaket (§ 3) og krav til søknaden (§ 4). Vi foreslår at forbudsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 56a gjentas i forskriften og tas inn i forskriften i sin helhet i § 1. Dette er ikke nødvendig, men gjøres for sammenhengens skyld. Vi viser til behandlingen av § 56a under pkt. 3.1 og gjentar ikke denne her.

3.4.1 Unntak for vedlikehold (forskriften § 2)

Det er i dag mange og til dels store tiltak som allerede er etablert i myr som veier, bygninger og andre innretninger. Det er viktig at forbudsbestemmelsen ikke begrenser nødvendig vedlikehold av disse tiltakene, slik at tiltakene ikke forringes eller ødelegges med risiko for behov for nye utbygginger. Vi foreslår derfor at det tas inn følgende bestemmelse om unntak fra forbudet for vedlikehold i forskriften § 2:

Forbudet omfatter ikke nødvendig vedlikehold av eksisterende bygninger, veier, anlegg og andre innretninger, og tilliggende areal til disse.

Unntaket medfører at vedlikehold i tråd med bestemmelsen vil være direkte tillatt. Bestemmelsen setter krav til at vedlikeholdet må være nødvendig, det vil si at tiltaket må gjennomføres for å ta vare på f.eks. en bygning. Idet forbudsbestemmelsens rammer nedbygging av myr, vil vedlikehold av innretninger i seg selv i all hovedsak trolig ikke omfattes av forbudet. Dette vil f.eks. gjelde direkte reparasjon/vedlikehold av selve veien, bygningen eller kraftledningen som skjer på tiltaket og dermed ikke vil berøre myra. Videre vil noe vedlikehold falle utenfor idet det faller utenfor definisjonen av nedbygging, som f.eks. kantklipp ved veg som skjer kun i overflaten. Unntaket omfatter det fåtall av tilfeller hvor vedlikehold vil medføre brudd på forbudet.

Mer praktisk er trolig tilfeller der vedlikeholdet innebærer nødvendig nedbygging av tilliggende myrarealer, slik at forbudet ikke blir til hinder for slikt nødvendig vedlikehold. Unntaket vil gjelde mindre myrarealer i umiddelbar tilknytning til det aktuelle inngrepet som skal vedlikeholdes. Dette vil være nødvendige tiltak av begrenset omfang i nye myrarealer, og vil kun gjelde for vedlikehold – ikke utvidelse eller ombygging. Et eksempel på slike tiltak vil kunne være nødvendig graving av en bredere grøft langs bilvei for å hindre flom. Vedlikehold foreslås definert slik i § 2 andre ledd:

Som vedlikehold regnes nødvendige tiltak for å opprettholde nåværende eller tidligere standard. Vedlikehold omfatter ikke utbygging eller utvidelse.

Som vedlikehold anses rutinemessig arbeid for å holde tiltaket ved like innenfor eksisterende standard. Vedlikehold omfatter f.eks. ikke oppgradering av standard på veier eller utvidelse av veier, bygninger og anlegg. Når det gjelder vedlikehold av vei omfatter unntaket tiltak eller arbeid for å holde veien ved like, og må skje på en slik måte at veien ikke endrer karakter. Nødvendig vedlikehold av tilhørende areal vil være arbeider på areal i umiddelbar nærhet av tiltaket, og hvor vedlikeholdet må gjennomføres av hensyn til å holde selve bygningen, veien, anlegget eller konstruksjonen ved like slik at den opprettholder sin funksjon slik den skal.

I tillegg til at vedlikeholdet må være nødvendig, settes krav til utførelsen av vedlikeholdet slik i § 2 tredje ledd:

Vedlikeholdet skal utføres slik at det gir minst mulig skade på eller forringelse av myra.

Bestemmelsen anses å være i tråd med bestemmelser om aktsom opptreden ellers i naturmangfoldloven, bl.a. i § 6, og vil sette krav til en mest mulig skånsom utførelse av vedlikeholdet. Dette kan medføre krav både til utførelse og til hvilke redskaper som benyttes.

3.4.2 Dispensasjon (forskriften § 3)

Det foreslås tatt inn en dispensasjonsbestemmelse i forskriften § 3 som viser til dispensasjonshjemmelen i naturmangfoldloven §56b, men i tillegg fastsetter at myndigheten legges til statsforvalteren og regulerer hvilke vurderingsmomenter som særlig skal vektlegges når statsforvalter vurderer en søknad om dispensasjon. Vi foreslår slik ordlyd i forskriften § 3:

Statsforvalteren kan gi dispensasjon fra forbudet etter naturmangfoldloven § 56b.

I vurderingen av om dispensasjon skal gis skal det særlig legges vekt på størrelsen på myrarealet som går tapt, og tiltakets virkning for karbonlagring, klimatilpasning og naturmangfold.

Når alternativ lokalisering medfører at andre arealer med høy verdi reduseres, skal det legges vekt på hvilken lokalisering som samlet sett gir det beste resultatet for klima og naturmangfold.

Vedtaket skal vise hvordan disse hensynene er vurdert og vektlagt. Det kan settes vilkår i en dispensasjon, herunder at tiltakshaver skal restaurere annet myrareal.

Bestemmelsen viser til hvilke hensyn som særlig skal vektlegges i vurderingen, men begrenser ikke hvilke hensyn statsforvalteren samlet sett kan vektlegge.

Tiltakets virkning for karbonlagring, klimatilpasning og naturmangfold vil henge sammen med størrelsen på myrarealet, men også andre forhold som myrtype, torvtykkelse, forekomst av rødlistede arter etc.

I vurderingen av søknad etter naturmangfoldloven § 56b hvor alternativ lokalisering medfører at andre arealer med høy verdi reduseres, krever en avveining av myras kvaliteter sammenlignet med de verdier som foreligger for det alternative arealet. I avgjørelsen skal det legges vekt på hvilken lokalisering som samlet sett gir det beste resultatet for klima og naturmangfold.

Vedtaket skal synliggjøre hvordan hensynene som nevnt i andre og tredje ledd er vurdert og vektlagt. Dersom dispensasjon gis, vurderes det i de fleste tilfeller nødvendig å sette vilkår til dispensasjonen, da denne innenfor rammene av naturmangfoldloven § 56b vil omhandle større tiltak. Restaurering av et konkret myrareal kan settes som ett av disse vilkårene.

Dispensasjonsvedtakets forhold til annet regelverk

I mange tilfeller er gjennomføring av et tiltak avhengig av tillatelse også etter annen lovgivning, f.eks. byggetillatelse etter plan- og bygningsloven, konsesjon etter energiloven eller tillatelse etter forurensningsloven. En tillatelse etter forskriften fritar kommer i tillegg til nødvendige tillatelser som måtte være påkrevd også etter annet regelverk.

Der dispensasjonsadgangen er knyttet til tiltak som gjelder vesentlige samfunnsinteresser vurderes disse tiltakene å ville utløse krav om konsekvensutredning etter forskrift om konsekvensutredninger § 6 første ledd bokstav c). I mange tilfeller er også planprosesser påkrevd. Både konsekvensutrednings- og planprosesser er omfattende prosesser og tidspunktet for avklaring av om dispensasjon kan gis etter forskriften blir derfor viktig.

Forskriften vil i mange tilfeller være det strengeste regelverket, og spørsmålet om tillatelse kan gis bør derfor avgjøres enten før øvrige prosesser igangsettes, eller foregå parallelt. Etter forskriften er det begrenset adgang til å kunne gi dispensasjon og et strengt krav til at det ikke må foreligge alternative arealer for plassering av tiltaket. Mange av vurderingstemaene i en plan- og/eller KU-prosess vurderes å belyse også de krav som stilles til søknaden etter § 4. Det vurderes derfor hensiktsmessig at en avklaring av om dispensasjon skal gis foreligger før en eventuell høring av en reguleringsplan.

3.4.3 Krav til søknaden (forskriften § 4)

Forskriftens § 4 fastsetter krav til hva en søknad om dispensasjon etter § 3 må inneholde. Formålet er å gi statsforvalteren tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre søknaden. Bestemmelsen foreslås utformet slik:

Søknad om dispensasjon etter § 3 skal inneholde

- a) en kartfestet og detaljert beskrivelse av tiltak og utførelse*
- b) en redegjørelse for behovet for nedbygging og alternativer til valgt lokalisering*
- c) dokumentasjon og vurdering av myras verdi for karbonlagring, klimatilpasning og naturmangfold*

Statsforvalteren kan be om en nærmere utredning og andre opplysninger når det er nødvendige for å behandle søknaden.

For at statsforvalteren skal kunne vurdere om dispensasjon skal gis, er det nødvendig at søknaden redegjør for hvor og hvordan tiltaket skal utføres, mest mulig detaljert og konkret. Plassering må kartfestes og denne må vise hvor stort myrareal som søkes nedbygd. Det må videre redegjøres for myras verdi for karbonlagring, klimatilpasning og naturmangfold. For å kunne gi tillatelse kreves kunnskap også om mulig alternativ plassering, og det må derfor redegjøres for hvilke alternativer som er vurdert, og gis en begrunnelse for hvorfor nedbygging av myr er eneste alternativ. Dette er opplysninger og vurderinger som i henhold til KU-forskriften og plan- og bygningsloven skal være beskrevet i en konsekvensutredning eller en planbeskrivelse.

Statsforvalteren skal etter forvaltningsloven § 17 påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dersom søknaden vurderes ikke å opplyse saken tilstrekkelig, kan Statsforvalteren kreve mer informasjon. Slik informasjon kan omhandle punktene som nevnt i bokstav a) – c), eller øvrige opplysninger statsforvalteren vurderer nødvendig.

3.5 Ikrafttredelse (forskriften § 5)

Både lovbestemmelsen og forskriften vil ha virkning fra ikrafttredelsestidspunktet, og det foreslås en egen bestemmelse om dette i forskriften § 5.

Forbudet vil ikke ha virkning for gitte byggetillatelser på myrarealer før dette tidspunkt. Slike tillatelser vurderes å ha rettslig vern etter Grunnloven (Grl.) § 97. Dette forutsetter at tillatelsen er gyldig og at f.eks. ikke tre års-fristen etter plan- og bygningsloven for igangsettelse er løpt ut. Det forutsetter videre at tillatelsen omfatter alle nødvendige regelverk. En tillatelse til å bygge i et verneområde forutsetter til sammenligning som regel tillatelse både etter plan- og bygningsloven og verneforskriften.

Som det fremgår over er det vedtatt et betydelig antall regulerings- og kommuneplaner som åpner for at det kan bygges på myrarealer. Regulering i plan sier noe om hvilken aktivitet som kan foregå hvor, men er ingen tillatelse. Reguleringsplaner som åpner for inngrep i myr, medfører ikke en rett til å starte nedbygging. Planen i seg selv er ikke tilstrekkelig for å gå i gang med et byggetiltak – det kreves en søknad og en formell tillatelse etter plan- og bygningsloven som kan begrense innholdet i hva som kan gjøres, sette vilkår for utførelse mv. Selv om hovedregelen etter plan- og bygningsloven § 21-4 er at kommunen skal gi byggetillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser i loven eller reguleringsplan, gir ikke en arealplan en rettslig vernet rettsposisjon, slik rettspraksis etter Grl. § 97 utleder et vilkår om. En byggemulighet iht. plan kan i motsetning til en tillatelse bortfalle, dersom politikken endrer seg, f.eks. ved at kommunen ønsker en endring og vedtar en planendring, eventuelt etter at kommunen har lagt ned et midlertidig forbud mot tiltak. Statlige planbestemmelser kan også sette allerede vedtatte reguleringsplaner til side ved at de ved motstrid gjelder foran eldre plan. I tillegg kommer forholdet til påkrevde tillatelser etter annet regelverk, som vil gjelde side om side med plan- og bygningsloven.

Det samme må gjelde for offentlige veg- og energianlegg som er unntatt fra reglene om byggesaksbehandling etter byggesaksforskriften § 4-3, "*så langt tiltaket er detaljert avklart i gjeldende reguleringsplan*". Vedtatte reguleringsplaner for slike anlegg medfører at arealet er klargjort for slik bruk og kan igangsettes forutsatt at tiltaket er detaljert avklart i planen. Men heller ikke slike planer kan likestilles med en tillatelse. Endringer utover det som er avklart i planen krever tillatelse etter plan- og bygningsloven, og planen har heller ikke noe særskilt vern mot at den kan endres. Slike planer som ikke er effektivt gjennom igangsettelse, kan dermed ikke likestilles med en tillatelse som har rettslig vern etter Grunnloven § 97. Disse sakene kan imidlertid bli vanskeligere å fange opp ettersom de ikke må innom en søknadsbehandling i kommunen. Det blir derfor viktig at nye planer innretter seg etter forbudet mot nedbygging.

3.6 Myndighet etter forskriften

Myndigheten foreslås etter forskriften § 3 lagt til Statsforvalteren. Det følger av naturmangfoldloven § 62 første ledd at *Kongen er øverste myndighet etter denne loven*. Myndigheten etter de fleste bestemmelser i naturmangfoldloven er i dag delegert til statlige miljømyndigheter: Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og Statsforvalteren. Myndigheten kan delegeres til kommunene etter naturmangfoldloven § 62 andre ledd, og dette er bl.a. gjort for enkelte verneområder hvor en kommune er forvaltningsmyndighet.

Forbudet er et nasjonalt forbud og vi vurderer at å legge myndigheten til Statsforvalteren vil gjøre en helhetlig og lik forvaltning enklere. Statsforvalteren har flere oppgaver som sektormyndighet bl.a. innen miljøvern, forurensning og landbruk, og er også regional samordningsmyndighet for staten. Statsforvalteren har også bred kompetanse på vurdering av ulike nasjonale mål, er godt kjent med saksbehandling etter naturmangfoldloven, herunder bl.a. som forvaltningsmyndighet for mange verneområder. Selv om myndigheten kan delegeres til kommunene etter naturmangfoldloven § 62 andre ledd, vurderes hensynet til enhetlig praksis, bred sektoriell kompetanse og avstand til lokale målkonflikter slik statsforvalteren har, viktig. Det kan innvendes at kommunene best kan fange opp saker omfattet av forbudet raskere som planmyndighet, men dette kan etter vår vurdering ikke gå foran de hensyn som taler for å legge myndigheten til statsforvalteren. God informasjon om forbudet vil i stor grad kunne avhjelpe dette.

Som myndighet etter forskriften vil Statsforvalteren også ha myndighet etter naturmangfoldlovens kap. IX om håndheving og sanksjoner. Statsforvalteren vil dermed kunne gi pålegg om stans og retting etter § 69, f.eks. der det oppdages ulovlige byggetiltak i myr, benytte § 71 om direkte gjennomføring og § 73 om tvangsmulkt.

Statens naturoppsyn (SNO) er tilsynsmyndighet etter naturmangfoldloven, jf. §§ 63-65, og skal føre kontroll med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, jf. lov om statlig naturoppsyn § 2.³

Miljødirektoratet vil være klagemyndighet etter forvaltningsloven § 28 første ledd, for klager på Statsforvalterens vedtak.

³ [Lov om statlig naturoppsyn \(naturoppsynsloven\) - Lovdata](#)

3.7 Håndheving

Brudd på bestemmelser i eller i medhold av naturmangfoldloven kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter § 74 eller straff etter § 75. Bestemmelsene angir begge konkret hvilke overtredelser som kan sanksjoneres ved oppramsing av den enkelte bestemmelse. Lovens § 74 og § 75 må derfor endres slik at ny § 56a tas inn i bestemmelsene.

4 Konsekvenser

4.1 Utvikling uten forbud eller andre nye virkemidler - nullalternativet

I kap. 2.4 oppsummerer vi utvikling i nedbygging av myr, hvor det i perioden 1990–2019 ble bygget ned 20 km² myr (Søgaard et al. 2021), som tilsvarer om lag 2 % av all utbyggingen i Norge i denne perioden.

Simensen et al. (2023) viser at det i gjeldende arealplaner rundt om i kommunene er satt av store arealer av natur til fremtidige utbyggingsformål. Rapporten viser at hele 164 km² av den samlede, planlagte utbyggingen er lagt til myrområder. Det tilsvarer om lag åtte ganger så mye som det myrarealet som ble bygd ned i perioden 1990-2019. Den største arealreserven er satt av til fritidsbebyggelse (31%) og deretter bolig eller sentrumsformål (14 %). NINA viser videre til at 125,6 km², eller om lag tre fjerdedeler, er avsatt i oversiktsplan (kommuneplaner og kommunedelplaner), mens 38,5 km² er satt av i detaljplaner (regulering- og bebyggelsesplaner). Vi har ikke oversikt over i hvilken grad det er gitt byggetillatelse for arealer omfattet av disse reguleringsplanene.

Vi har ikke en fullstendig oversikt over omfanget av regulert areal som vil være i strid med foreslåtte forbud. Vi legger til grunn at en god del reguleringsplaner for bl.a. næringsarealer, boligbebyggelse og fritidsbebyggelse ikke lenger vil være mulig å realisere. Forbudet vil likevel ikke ha virkning for gyldige tillatelser eller gitte konsesjoner på myrarealer som er gitt før loven trer i kraft, jf. omtale om ikrafttredelse av forbudet i kap. 3.5. Samtidig er det satt av en så stor arealreserve i kommunene, at det er uklart om det bare betyr at utbygging skjer på andre arealer og hvor stor effekten derfor vil bli. Det er også store usikkerheter i datagrunnlaget, særlig for arealer som er satt av til f.eks. energianlegg.

4.2 Klima- og miljømessige konsekvenser

Myr er et av de mest verdifulle økosystemene vi har. Nedbygging av myr fører til klimagassutslipp, tap av naturmangfold og reduksjon i andre økosystemtjenester. Bevaring eller

redusert nedbygging av myr virker isolert sett derfor positivt inn på mange ulike nasjonale klima- og miljømål, hvor vi også har internasjonale forpliktelser.

4.2.1 Konsekvenser for klima av et forbud

Nedbygging av myr innebærer umiddelbare utslipp av klimagasser. Nedbygging av ett dekar myr med en myrdybde på to meter medfører i gjennomsnitt utslipp av 337 tonn CO₂-ekvivalenter. Nedbygging av 1 km² myr med samme forutsetninger, gir da et utslipp på 337.000 tonn CO₂-ekvivalenter. Utslipet skjer raskt om torva graves ut og fjernes, og da blir utslippet rapportert samme år i klimagassregnskapet. Hvis myra grøftes og blir gradvis brutt ned på stedet, fordeles utslippet over mange år. Det faktiske utslippet avhenger av dybde på myra, sammensetning av torva, grad av drenering, hvor mye torv som tas ut og hvor store arealer som påvirkes.

Dersom vi legger til grunn at de 164 km² myrareal som er satt av til fremtidige nedbyggingsformål i kommunene i hht. til rapport fra NINA (Simensen et al. 2023) faktisk blir realisert, vil det gi et samlet klimagassutslipp på mellom 19 og 55 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, avhengig av myrdybde⁴. Hvis hele dette arealet skulle bli bygd ned og utslippspotensialet bli utløst, ville det skje over en lang tidsperiode. I tredveårsperioden 1990-2019 ble det bygd ned om lag 20 km² myr, eller ca. 0,7 km² per år i gjennomsnitt. Hvis den fremtidige utbyggingen fortsetter på samme nivå, vil klimagassutslippene bli i størrelsesorden 80-225.000 tonn CO₂ per år. Dette er et forsiktig anslag. I klimagassregnskapet vil deler av kategorien "skog på organisk jord" komme inn under vår myrdefinisjon, se også kap. 2.2, tabell 2. Det innebærer at de klimagassutslippene som anslås her i virkeligheten vil bli høyere. Hvor mye høyere har vi ikke grunnlag for å anslå. Til sammenligning var de samlede norske klimagassutslippene i 2022 på 48,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Utslipp fra endret arealbruk inngår ikke i de nasjonale klimamålene for 2050, men for å illustrere størrelsesordenen på de potensielle utslippene fra nedbygging av myr kan de samlede norske utslippene i 2050 (eks. netto utslipp fra arealbruksendringer, skog mv.) maksimalt være i størrelsesorden 2,5-5 mill. tonn.

Utslippene av klimagasser ved nedbygging av myr er generelt høyere enn utslipp fra nedbygging av annen natur, i de fleste tilfeller også fra nedbygging av skog. Selv om det skulle skje en viss forflytning av nedbygging fra myr til andre verdifulle arealer, vil klimagassutslippene i gjennomsnitt bli redusert.

4.2.2 Konsekvenser for naturmangfold av et forbud

Rødlista for naturtyper viser at i alt 14 naturtyper av våtmark er truet i ulik grad, jf. kap. 2.3. Hvorvidt fremtidig nedbygging av myr får betydning for særlig sårbare naturtyper avhenger av hvor nedbygging vil skje. I rødlista for arter er 608 arter med våtmark som hovedhabitat oppført som rødlistede, og av disse er 332 arter regnet som truede. Felles for disse artene er at det er tap av areal som er hovedårsaken til at de er truet. Det betyr at nedbygging av konkrete

⁴ 19 mill. tonn CO₂-ekvivalenter gjelder dersom vi antar at all myr i planene er grunn (40 cm > 1 m). Antar vi at all myr er dyp (> 1 m dyp) vil utslippet være på 55 mill. tonn. Det faktiske utslippet vil sannsynligvis ligge et sted imellom.

enkeltområder med myr kan ha både lokal/regional betydning, men også nasjonal betydning avhengig av hva som bygges ned av naturtyper og arter. Uansett vil det samlede volumet av myr som forsvinner få betydning.

Redusert nedbygging av myr vil også bidra positivt til andre viktige økosystemtjenester fra myr gjennom å styrke myras flomdempende evne gjennom opptak og fordrøying av overvann. Myr har også funksjoner gjennom å bidra til mulighetene for friluftsliv, bærplukking mv.

Hvis et forbud mot nedbygging av myr blir erstattet av nedbygging av andre verdifulle arealer, er det ikke mulig å si veldig sikkert hva det vil føre til av netto konsekvenser for naturmangfold. Hvis nedbyggingstrykket opprettholdes, vil utbyggingen flyttes til andre arealer, som kan medføre at verdifullt naturmangfold kan gå tapt. Det må likevel antas at et forbud vil føre til netto redusert utbygd areal.

4.2.3 Begrenset effekt av et forbud?

Dette forbudet omhandler bare nedbygging av myr. I gjeldende arealplaner er det satt av vesentlig større arealer til nedbyggingsformål i skog. Hvor effektivt et forbud mot nedbygging av myr blir for å redusere utslipp av klimagasser og tap av naturmangfold, avhenger av om andre arealer bygges ned i stedet og evt. hvilke arealer som bygges ned. Dersom konsekvensen av forbudet er at utbyggingen flyttes til "grå" arealer (arealer som allerede er utbygd), vil effekten for klima og natur være stor. Dersom store deler av utbyggingen flyttes fra myr til skog, vil de positive effektene av et forbud være vesentlig mindre, og i enkelte tilfeller kan nettoeffekten også bli negativ. Det er gjort grove beregninger av ulike scenarioer i Miljødirektoratet m.fl. (2023). Uten å vite hvilke og hvor store områder som ev. blir bygd ut i stedet for myrarealer, har vi ikke grunnlag for å konkludere entydig hva som blir effekten av et nedbyggingsforbud for myr.

Størst effekt for både klima og natur får vi ved å unngå at utbyggingen i det hele tatt finner sted. For å redusere den totale nedbyggingen av arealer i Norge, er det behov for supplerende virkemidler til et forbud mot nedbygging av myr. Dette er blant annet diskutert i tiltaksanalysen for skog- og arealbrukssektoren (Miljødirektoratet m.fl. 2023) og i faggrunnlaget for strategien for å hindre nedbygging av myr (Miljødirektoratet 2022). I faggrunnlaget for nedbygging av myr fra 2022 foreslår vi å gå videre med en kombinasjon av virkemidler, jf. omtale i kap. 2.6. Vi sier der at dersom det innføres et forbud mot noen typer nedbygging på noen typer arealer som myr, vil en avgift på utslipp av CO₂ og tap av natur kunne omfatte de arealene og typene nedbygging som ikke omfattes av et forbud. En avgift kan også ilegges ved eventuell dispensasjon fra forbudet. En slik avgift vil internalisere samfunnets kostnad ved utslipp av klimagasser og tap av naturmangfold ved nedbygging av myr. Vurderinger av en ev. avgift faller utenfor dette konkrete oppdraget og vurderes ikke her.

4.3 Økonomiske konsekvenser

Utbygginger i denne sammenhengen kan være bygg, som boliger, næringsbygg og fritidsboliger, infrastruktur, som veger, jernbane, lufthavner mv., installasjoner for energi, telekommunikasjon mv., kommunal infrastruktur for vann og avløp, eller f.eks. øvingsområder for forsvaret.

4.3.1 Konsekvenser for private utbyggere

For private utbyggere vil konsekvensene være begrensninger i hvor de kan bygge boliger, næringsbygg og fritidsboliger, anlegge private veger, skogsbilveger mv., samt etablere eller utvide energi- eller telekommunikasjonsinfrastruktur mv. Slike begrensninger vil innebære en økonomisk kostnad om det fører til at aktivitet ikke kan gjennomføres eller må legges til en lokalitet som gir høyere utbyggingskostnad eller lavere inntekter. Konsekvensene vil avhenge av virkeområdet for forbudet, og av utforming og praktisering av dispensasjonsmulighetene. Samlet sett vil forbudet mot nedbygging av myr redusere inntektspotensialet for mange virksomheter. Hvis en utbygging likevel vil skje, men i stedet på andre arealer, vil inntektstapet avhenge av om det vil være dyrere (og hvor mye dyrere) å bygge ut på andre arealer, og om salgsverdien av bygg eller bruksverdien av et anlegg vil være mindre enn ved opprinnelig planlagt utbygging på myr.

Rapporten fra NINA (Simensen et al. 2023) viser at hele 164 km² myr er avsatt i kommuneplaner til planlagt utbygging av boliger, fritidsboliger og næringsbygg. 38,5 km² av disse arealene er satt av i detaljplaner (regulerings- og bebyggelsesplaner). Hvorvidt disse arealene vil bli bygd ut avhenger av hvordan markedet utvikler seg, og om det blir etterspørsel etter f.eks. fritidsboliger som gjør at arealene blir bygd ut. Vi har ikke informasjon om hvor stor del av disse arealene på myr som har en byggetillatelse, og hvor utbygger dermed har en rettighet til utbygging som ikke faller bort ved vedtak av et lovforbud mot nedbygging av myr.

Utbyggere som søker dispensasjon fra nedbyggingsforbudet må bekoste og gjennomføre nødvendige undersøkelser eller vurdering av alternativer til nedbygging, samt fremskaffe dokumentasjon og vurderinger av myras verdi for karbonlagring, klimatilpasning og naturmangfold. Dette vil ha en kostnad for utbygger som vil være stedsspesifikk, og det er ikke mulig å anslå omfanget av antall saker eller kostnader.

Det må videre antas at en del utbygginger i stedet vil skje på andre arealer enn myr. Hvis disse utbyggingene er mer kostnadskrevenende eller gir lavere salgsinntekter, vil det innebære en kostnad for utbygger. Dette vil avhenge fra sak til sak, og det er ikke mulig å anslå samlede virkninger.

4.3.2 Konsekvenser for statlige utbyggere

Statlig nedbygging av myr vil i hovedsak være til samferdselsinfrastruktur, energi- og telekommunikasjon, statlige bygg eller forsvarsmål.

Ved planlegging og regulering av nye offentlige anlegg må statlige utbyggere forholde seg til forbudet mot utbygging på myr. Dersom de planlegger nye anlegg, må de derfor søke om

dispensasjon fra forskriften dersom de planlegger utbygging på myr. Mange av disse tiltakene vil bli vurdert som samfunnskritisk infrastruktur, og vil kunne få dispensasjon. Statlige utbyggere må imidlertid beregne noe økt arbeidsmengde, som følge av at de må søke om dispensasjon. Vi vurderer imidlertid at det ikke vil medføre vesentlig ekstra arbeid eller forsinkelser av å søke om dispensasjon samtidig som de utarbeider planforslaget. Dispensasjonen kan også behandles samtidig med planbehandlingen, og vi regner med at det derfor ikke vil medføre økt saksbehandlingstid.

4.3.3 Konsekvenser for jord- og skogbruk

Det er i dag et eget forbud mot nydyrking på myr. Jordbruket vil likevel få konsekvenser av et slikt forbud mot nedbygging på myr ved at forbudet også vil kunne omfatte bygging av driftsbygninger, interne veger for gårdsdriften mv. Det er uklart hvor store ulemper dette vil føre med seg, og det vil i stor grad avhenge av tilgang på andre arealer enn myr. Flytting av utbygging fra myr til dyrka mark vil gi negative konsekvenser for matproduksjon. Dette er delvis ivarettatt gjennom at dispensasjonsbestemmelsen åpner for at det kan gis dispensasjon hvis alternativt areal har stor eller svært stor verdi for fulldyrka jord for tiltak etter § 4 bokstav a) og b).

For skogbruket vil et forbud mot nedbygging av myr særlig få konsekvenser ved at det vil bli forbudt å etablere skogsbilveier på myr. En eventuell redusert utbygging av skogsveier gir dermed redusert tilgang til tømmerressursene. Regelverket åpner imidlertid for at skogbruket fortsatt kan bruke midlertidige vinterveier for uttak av tømmer. Midlertidig lagring av tømmer på myr for uttransport på frosset myr vintertid vil også være tillatt. Enkelte driftsformer, som f.eks. gravedrift i bratt terreng, vil bli påvirket av et forbud. Dersom forbudet mot nedbygging av myr fører til at store deler av utbyggingen flyttes til skog, vil det føre til økt avskoging og dermed reduserte arealer for skogproduksjon. Det er stor sammenheng mellom den mest verdifulle skogen for skogproduksjon og den skogen som er mest verdifull med tanke på karbonlager eller karbonopptak. Dette kan det tas hensyn til gjennom bruk av dispensasjonsbestemmelsen.

4.3.4 Konsekvenser for grunneiere

Konsekvensene for grunneiere er at myrområder som er satt av til utbyggingsformål i vedtatte reguleringsplaner, ikke kan bygges ut som planlagt. Det vil redusere inntekspotensialet for grunneiere. Konsekvensene for grunneiere er langt på vei sammenfallende med konsekvensene for utbyggere, i og med at de begge vil eller kan få et inntektstap om eiendommer på myr ikke lenger kan bygges ned til f.eks. bolig- eller fritidsboligformål. Samtidig må det antas at en rekke utbygginger likevel vil skje, men i stedet på andre arealer enn myr. Det potensielle inntektstapet for grunneierne vil da avhenge av om de alternative arealene vil ha lavere eller høyere tomtepris. Det er det vanskelig å si noe generelt om, og det vil avhenge av stedlige forhold.

For grunneierne kan det også være en fordelingsvirkning, ved at det ikke nødvendigvis er de samme grunneierne som eier myrarealer hvor det blir nedbyggingsforbud og som eier de alternative arealene som kanskje bygges ut i stedet.

4.3.5 Konsekvenser for kommuner

Forbudet mot nedbygging av myr vil legge begrensninger på kommunenes mulighet til å regulere myrområder til ulike formål. Det vil kunne redusere aktivitetsnivået til lokalt næringsliv og lokale entreprenører, føre til mindre aktivitet i ulike tjenesteytende næringer i kommunen (f.eks. næringer som leverer tjenester til hyttemarkedet) og redusere inntektsgrunnlaget for grunneiere i kommunen. Alle disse forholdene vil kunne redusere skatteinngangen i kommunen og dermed redusere kommunens frie inntekter. Det må likevel antas at en rekke utbygginger likevel vil skje, men på andre arealer enn myr. Den samlede effekten for kommunene er derfor vanskelig å anslå.

4.4 Administrative konsekvenser

4.4.1 Konsekvenser for utbyggere/tiltakshavere

Tiltakshavere som søker om dispensasjon, må bruke administrative ressurser på denne prosessen. Noe av den informasjonen som må fremskaffes er informasjon som utbygger uansett må fremskaffe under søknadsprosessen etter plan- og bygningsloven. Vi vurderer at det ikke vil være vesentlige tilleggskostnader ved en slik søknadsprosess.

4.4.2 Konsekvenser for statsforvalterne og Miljødirektoratet

Vi foreslår at hjemmelen for å gi dispensasjon fra forbudet og ansvaret for å følge opp regelverket legges til statsforvalterne. Dette innebærer at statsforvalterne får en ny oppgave, og dermed mer saksbehandling. Det er i praksis ikke mulig å anslå hvor mange dispensasjonssaker i året statsforvalterne vil få til behandling, eller hvor omfattende saksbehandling disse vil kreve. Behandling av dispensasjoner og tilsyn med regelverket blir en ny oppgave som vil kreve ressursbruk fra statsforvalterne.

Det kan også påregnes at det vil komme enkelte klagesaker på statsforvalterens vedtak. Disse vil kreve administrativt arbeid, særlig i en fase inntil praksis går seg til. Klagesaker vil også kreve ressurser til saksbehandling i Miljødirektoratet.

Miljødirektoratet må lage nødvendig veiledningsmateriale om regelverket.

I sum betyr dette at gjennomføring og oppfølging av regelverket vil kreve administrative ressurser i forvaltningen. Det er ikke grunnlag for å anslå omfanget.

4.5 Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser

Myr er et av de mest verdifulle økosystemene vi har. Hvis den fremtidige utbyggingen fortsetter som de siste 30 årene vil et svært forsiktig anslag gi at klimagassutslippene blir i størrelsesorden 80-225.000 tonn CO₂ per år. Nedbyggingen vil få lokal, regional og nasjonal betydning for naturtyper og arter, samt føre til tap av andre økosystemtjenester som flomdemping mv.

Dersom store deler av utbyggingen flyttes fra myr til skog, vil de positive effektene av et forbud bli vesentlig mindre, og i enkelte tilfeller kan nettoeffekten også bli negativ. Størst effekt for både klima og natur får vi om vi samlet sett reduserer nedbyggingen av natur.

For private utbyggere vil konsekvensene være begrensninger i hvor de kan bygge boliger, næringsbygg og fritidsboliger, anlegge private veger, skogsbilveger mv., samt etablere eller utvide energi- eller telekommunikasjonsinfrastruktur mv. Slike begrensninger vil innebære en økonomisk kostnad om det fører til at aktivitet ikke kan gjennomføres eller må legges til en lokalitet som gir høyere utbyggingskostnad eller lavere inntekter.

Offentlige veganlegg og energianlegg er unntatt fra reglene om byggesaksbehandling i plan- og bygningsloven. Vedtatte reguleringsplaner for offentlige veganlegg og energianlegg har dermed samme status og rettsvern som en tillatelse. Vedtatte reguleringsplaner for slike anlegg kan derfor bygges ut som planlagt.

Det er i dag et eget forbud mot nydyrking på myr. Jordbruket vil likevel få konsekvenser av forbud mot nedbygging på myr ved at forbudet også vil kunne omfatte bygging av driftsbygninger, interne veger for gårdsdriften mv. For skogbruket vil et forbud mot nedbygging av myr særlig få konsekvenser ved at det vil bli forbudt å etablere skogsbilveier på myr.

Konsekvensene for grunneiere er at myrområder som er satt av til utbyggingsformål i vedtatte reguleringsplaner, ikke kan bygges ut som planlagt. Det vil redusere inntekspotensialet for grunneiere.

Forbudet mot nedbygging av myr vil legge begrensninger på kommunenes mulighet til å regulere myrområder til ulike formål. Det vil kunne redusere aktivitetsnivået til lokalt næringsliv og lokale entreprenører, føre til mindre aktivitet i ulike tjenesteytende næringer i kommunen og redusere tomtosalget for grunneiere i kommunen. Samlet sett vil disse forholdene kunne redusere skatteinngangen og de frie inntektene i mange kommuner, sammenlignet med en videreføring av dagens nedbyggingstakt.

Statsforvalterne blir myndighet etter det nye regelverket, og får dermed nye oppgaver med å behandle dispensasjonssøknader og drive tilsyn med det nye regelverket. Det nye regelverket vil føre til økt ressursbruk for statsforvalterne, uten at det er mulig å kvantifisere dette.

I og med at forbudet gjelder nedbygging på myr, må det antas at noen av de nedbyggingene som ville skjedd på myr, skjer på andre arealer i stedet. Det må likevel antas at regelverket vil føre til mindre nedbygging av ikke bare myr, men også av natur samlet sett, enten ved at nedbygging ikke skjer eller at allerede nedbygde arealer utnyttes bedre.

5 Forutsetning for vellykket gjennomføring

Det er flere forhold som er viktige for at forskriften skal gi ønsket effekt ved reelt sett å redusere nedbyggingen av myr. Vi vurderer at de viktigste forutsetningene for en vellykket gjennomføring er:

- At det er et tilstrekkelig kartgrunnlag til å påvise myrarealer som er omfattet av forbudet
- At myndigheten til å gi dispensasjon ligger hos statsforvalterne
- At dispensasjonshjemmelen ikke uthules
- At statsforvalterne får/beholder tilstrekkelig kapasitet til å behandle søknadene

En nødvendig forutsetning for en vellykket gjennomføring er at det finnes tilstrekkelig gode kartlag til at det er mulig å identifisere hvor det befinner seg myr. Denne kartinformasjonen må være tilgjengelig for kommunene i deres arbeid med arealplaner og for utbyggere i deres planleggingsarbeid. NINA publiserer høsten 2023 et våtmarkskart som omfatter all myr i Norge. Dette kartet inkluderer andre våtmarkstyper enn myr, men myr utgjør anslagsvis 80-90 % av arealet. Dette kartet ser ut til å ha tilstrekkelig presisjon i avgrensning og oppdagelse av myr til å fungere for dette formålet. Kartet vil bli tilgjengelig for kommuner, fylker osv. på GeoNorge, som er Kartverkets katalog over offentlige kart i Norge, se omtale i kap. 2.1.

Vi mener det er en forutsetning at myndigheten for å gi dispensasjon ligger hos Statsforvalteren. Det er Statsforvalteren som er statlig miljømyndighet og som skal påse at nasjonale hensyn blir ivarettatt. Dette er også noe av bakgrunnen til at myndigheten til å gi tillatelser etter forurensningsregelverket eller hjemmelen til å gi dispensasjon etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag ligger hos Statsforvalteren. Vi mener det vil være svært uheldig dersom hjemmelen til å gi dispensasjon legges til kommunene. Evaluering av plan- og bygningsloven (EVAPLAN) viser at kommunene i begrenset grad klarer å ivareta nasjonale hensyn som klima og naturmangfold i sin arealplanlegging, og at de i mange tilfeller veier lokale interesser som arbeidsplasser og næringsliv tyngre enn nasjonale hensyn. Adgangen til å gi dispensasjon skal være svært begrenset, og forskriften åpner ikke opp for å vurdere lokale hensyn. Hensynet til en mest mulig lik og konsistent saksbehandling over hele landet tilsier også at dispensasjonshjemmelen bør ligge hos Statsforvalteren.

Det er også viktig at dispensasjonshjemmelen ikke uthules. Adgangen til å gi dispensasjon er svært begrenset, og det er kun anledning til å gi dispensasjon til samfunnskritisk infrastruktur, og ikke til andre utbyggingsformål. Det er viktig at dette håndheves strengt, og at det ikke åpnes for andre utbyggingsformål enn de som er angitt i forskriften.

For å bygge større veganlegg, energianlegg og kraftledninger eller annen samfunnskritisk infrastruktur er utbygger avhengig av en dispensasjon fra forskriften. Dette kan føre til at det blir mange søknader om dispensasjoner, og dermed en økt arbeidsbelastning for statsforvalterne. Statsforvalteren er i dag allerede presset på ressurser, og mange statsforvaltere må allerede i dag gjøre en prioritering av hvilke saker de har ressurser til å behandle. Det er derfor avgjørende at statsforvalterne beholder, eller helst får økt sine ressurser for å behandle slike søknader. Kapasitet hos statsforvalterembetene er også avgjørende for at saksbehandlingstiden skal bli

kortest mulig, og for å minimere de negative konsekvensene ved forlenget saksbehandlingstid for gjennomføring av blant annet vegprosjekter eller energianlegg.

6 Referanseliste

Artsdatabanken (2016). [Naturtyper \(artsdatabanken.no\).
https://artsdatabanken.no/Pages/213272](https://artsdatabanken.no/Pages/213272)

Artsdatabanken (2018). Norsk rødliste for naturtyper 2018.
<https://www.artsdatabanken.no/rodlistefornaturtyper>

Artsdatabanken (2021). Norsk rødliste for arter 2021.
<https://www.artsdatabanken.no/lister/rodlisteforarter/2021/>

Backer, I. L. 2010. Naturmangfoldloven. Kommentartutgave. Universitetsforlaget.

Bakkestuen, Vegar; Venter, Zander; Ganerød, Alexandra Jarna; Framstad, Erik (2023). Delineation of Wetland Areas in South Norway from Sentinel-2 Imagery and LiDAR Using TensorFlow, U-Net, and Google Earth Engine. Remote sensing

Bárcena, T.G., Grønlund, A., Hoveid, Ø., Søgaard, G., Lågbu, R. (2016) NIBIO RAPPORT / VOL.: 2, NR.: 43.

Bjerke, J. W., Strann, K.-B., Skei, J. K. og Ødegaard, F. (2010). Myr, kilde og flommark. I S. Nybø (red.), Naturindeks for Norge 2010 (s. 94-108). DN-utredning 3-2010. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning. <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/publikasjoner-fra-dirnat/dn-utredninger/naturindeks-for-norge-201>

Anders Bryn, Geir-Harald Strand, Michael Angeloff & Yngve Rekdal (2018). Land cover in Norway based on an area frame survey of vegetation types. Vol. 72 no. 13. Norwegian Journal of Geography.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016). Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid? DSB rapport.

Gram, T. (2002): Skoggrøfting i Hedmark på 1900-tallet. Fylkesmannen i Hedmark, landbruksavdelingen, rapport 01/02, 15 sider + vedlegg:
<https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-innlandet/000-annet/publikasjoner/fmhela/publikasjoner/skoggrofting-i-hedmark-pa-1900-tallet.pdf>

Grønlund, A. K. Bjørkelo, G. Hysten og S. Tomter (2010). CO₂-opptak i jord og vegetasjon i Norge. Lagring, opptak og utslipp av CO₂ og andre klimagasser. Bioforsk rapport nr. 162/2010.

Framstad, E., Blindheim, T., Erikstad, L., Thingstad, P.G. & Sloreid, S.-E. 2010. Naturfaglig evaluering av norske verneområder. – NINA Rapport 535

IPCC (2022). Summary for Policymakers. I: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change.

IPBES (2019). https://zenodo.org/record/3553579#YrTP_EbP1aQ

IPBES (2021). 1: <https://ipbes.net/events/ipbes-ipcc-co-sponsored-workshop-report-biodiversity-and-climate-change>

Johansen (1997). Johansen, A. *Myrrealer og torvressurser i Norge*. Jordforsk Rapport. 1997 – 1. 1 – 37 s.

Joosten, H., Barthelmes, A., Couwenberg, J., Hassel, K., Moen, A., Tegetmeyer, C. & Lyngstad, A. 2015. Metoder for å beregne endring i klimagassutslipp ved restaurering av myr. – NTNU Vitenskapsmuseet naturhistorisk rapport 2015-10: 1-83.

Klima- og miljødepartementet (2021). Naturstrategi for våtmark.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023.

Landbruks- og matdepartementet (2023). Ny jordvernstrategi - nytt skjerpa mål for jordvern. Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023). Prop. 121 S. [Ny jordvernstrategi - nytt skjerpa mål for jordvern - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Landbruksdirektoratet (2022). KOSTRA landbruk Ei vurdering av rapporteringa for 2021 Rapport nr. 35/2022

Landbruksdirektoratet (2023). KOSTRA landbruk. Ei vurdering av rapporteringa for 2022. Rapport nr. 35/2023

Lyngstad, A., Brandrud, T. E., Moen, A. og Øien, D. I. (2018). Våtmark. Norsk rødliste for naturtyper 2018. Artsdatabanken. Hentet (20.11.23) fra <https://www.artsdatabanken.no/Pages/259099>

Lyngstad, A., Moen, A., Halvorsen, R. & Øien, D.-I. 2023. Beskrivelser av torvmassivenheter. Kunnskapsgrunnlag for NiN versjon 3. – NTNU Vitenskapsmuseet naturhistorisk rapport 2023-4: 1-102.

Magnussen, K., Bjerke, J.W., Brattland, C., Nybø, S. og Vermaat, J. (2018). Verdien av økosystemtjenester fra våtmark. MENON-PUBLIKASJON NR. 42/2018.

Miljødirektoratet (2020). Plan for restaurering av våtmark i Norge (2021-2025). Med mål om reduserte klimagassutslipp, tilpasning til klimaendringene og bedret økologisk tilstand. Rapport M-1903.

Miljødirektoratet 2021. Faktagrunnlag for vurdering av avgift på klimagassutslipp fra nedbygging av arealer. Rapport M-2179.

Miljødirektoratet (2022). Faglig grunnlag for en strategi for å hindre nedbygging av myr. Notat til Klima- og miljødepartementet.

Miljødirektoratet (2023). Konsekvensutredning av klima og miljø. Veileder M-1941.

Miljødirektoratet m.fl. 2023. Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren - Hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser fra arealbruksendringer innen 2030. Rapport M-2493.

NIBIO (2021). [Arealtype myr - Nibio](https://www.nibio.no/tema/jord/arealressurser/arealressurskart-ar5/areatype-myr).
<https://www.nibio.no/tema/jord/arealressurser/arealressurskart-ar5/areatype-myr>

NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst.

Rekdal, Y., Angeloff, M. og Bryn, A. (2016). Mer myr enn antatt. NIBIO POP. Vol. 2 nr. 1.
<https://www.nibio.no/nyheter/meir-myr-enn-antatt>

Rørholt & Steinnes. (2020). En kartbasert metode for estimering av framtidige arealendringer med negativ klimaeffekt. Planlagt utbygd areal 2019 til 2030. SSB Notater 2020/10

Simensen, T., A'Campo, W., Atakan, A., Heggdal, J. E., Aune-Lundberg, L., Vagnildhaug, A., Kristensen, Ø. og Lindaas, G. O. 2023. Planlagt utbyggingsareal i Norge. Identifisering av mulig framtidig utbyggingsareal i kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven. NINA Rapport 2310. Norsk institutt for naturforskning.

Statens vegvesen (2021): Veileder for konsekvensanalyse. Håndbok V712.

Statistisk sentralbyrå (2022). Rekordmange igangsettingstillatelser til hytter og fritidsbygg.
<https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bygg-og-anlegg/statistikk/byggeareal/artikler/rekordmange-igangsettingstillatelser-til-hytter-og-fritidsbygg>

Søgaard, G., Mathiesen, H. F., Bjørkelo, K., Eriksen, R., Hobak, K., Mohr, C. W. & Smith, A. (2021). Arealbruksendring til utbygd areal. Faktagrunnlag for vurdering av avgift på utslipp fra arealbruksendring – rapporterte utslipp og mulige kartgrunnlag (NIBIO Rapport 7(164) 2021). Norsk institutt for bioøkonomi. <https://hdl.handle.net/11250/2825197>

Universitetet i Oslo (2011): [Myr - Institutt for biovitenskap \(uio.no\)](https://www.mn.uio.no/ibv/tjenester/kunnskap/plantefys/leksikon/m/myr.html).
<https://www.mn.uio.no/ibv/tjenester/kunnskap/plantefys/leksikon/m/myr.html>

Øien, D. I., Lyngstad, A., & Moen, A. (2015). Rikmyr i Norge. Kunnskapsstatus og innspill til faggrunnlag.

Moen, A., Lyngstad, A. & Øien, D.-I. (2011). Faglig grunnlag til handlingsplan for høgmyr i innlandet (typisk høgmyr). – NTNU Vitensk.mus. Rapp. bot. Ser. 2011-3: 1-60.