

Notat

Fra: Miljødirektoratet
Til: Klima- og miljødepartementet
Dato: 12.01.2026
Kopi til:

Anbefaling om endringer i plan- og bygningsloven – forbud mot nedbygging av myr

Innhold

Innhold	2
1 Sammendrag.....	4
2 Bakgrunnen for forslaget	5
3 Lovforslaget og alternative formuleringer	7
4 Høringsinnspill	8
4.1 Definisjon av myr	9
4.1.1 Høringsforslaget.....	9
4.1.2 Høringsinstansenes innspill.....	9
4.1.3 Miljødirektoratets vurdering	10
4.2 Krav om interesseovervekt.....	12
4.2.1 Høringsforslaget.....	12
4.2.2 Høringsinstansenes innspill	12
4.2.3 Miljødirektoratets vurdering	13
4.3 Rettsvirkning av forbudet	15
4.3.1 Høringsforslaget.....	15
4.3.2 Høringsinstansenes innspill	16
4.3.3 Miljødirektoratets vurdering	17
4.4 Hensynssoner.....	19
4.4.1 Høringsforslaget.....	19
4.4.2 Høringsinstansenes innspill	20
4.4.3 Miljødirektoratets vurdering	20
4.5 Unntak for tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven	20
4.5.1 Høringsforslaget.....	20
4.5.2 Høringsinstansenes innspill	20
4.5.3 Miljødirektoratets vurdering	21
4.6 Dispensasjonsmyndighet	22
4.6.1 Høringsforslaget.....	22
4.6.2 Høringsinstansenes innspill	23
4.6.3 Miljødirektoratets vurdering	23
4.7 Vedlikehold av anlegg	24
4.7.1 Høringsinstansenes innspill	24
4.7.2 Miljødirektoratets vurdering	24

4.8 Andre innspill	25
5 Oppsummering og anbefaling.....	26
5.1 Miljødirektoratets anbefaling til innretning av forbudet	26
5.2 Konsekvenser for klima og naturmangfold av Miljødirektoratets tilrådning	26
5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser av Miljødirektoratets tilrådning	27
5.4 Konsekvenser av å endre høringsforslagets myrdefinisjon	28
5.5 Konsekvenser om det ikke stilles krav til klar interesseovervekt	28
5.6 Konsekvenser om forbudet ikke får virkning for eksisterende reguleringsplaner	29
5.7 Avsluttende bemerkninger	30
6 Forslag til lovendring.....	30

1 Sammendrag

Miljødirektoratet fikk 30.06.25 i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet å sende på høring Kommunal- og distriktsdepartementets og Klima- og miljødepartementets forslag til endring av plan- og bygningsloven for å innføre et forbud mot å bygge ned myr. Forslaget ble sendt på høring 02.07.25 med frist for uttalelser 01.11.25. Miljødirektoratet oppsummerer her høringsinnspillene og oversender vår tilråkning til lovendring.

Det kom inn i underkant av 300 uttalelser i høringen. Omtrent 120 kommuner ga uttalelse til lovforslaget.

Høringsforslaget medfører at det innføres et forbud mot nedbygging av myr. Myr forstås som arealer med myrvegetasjon og torvdannelse. Forbudet går foran reguleringsplaner vedtatt før forbudets ikrafttredelse. Lovforslaget åpner for at forbudet kan settes til side gjennom vedtak av reguleringsplan, dersom en klar interesseovervekt tilsier at andre viktige samfunnshensyn bør gå foran forbudet mot nedbygging av myr.

Departementene ba i tillegg om høringsinstansenes syn på en alternativ definisjon av myr, der myr avgrenses til arealer med minst 30 cm tykt torvlag.

Departementene ba videre om høringsinstansenes syn på om det bør gjelde et krav til klar interesseovervekt for at en reguleringsplan kan åpne for nedbygging av myr, eller om slike reguleringsplaner bør følge samme system som planvedtak ellers.

Departementene ba også om høringsinstansenes syn på et alternativ der forbudet mot nedbygging av myr kun får virkning for reguleringsplaner som vedtas etter at forbudet har tredd i kraft og dermed ikke får noen betydning for reguleringsplaner vedtatt før forbudet trer i kraft.

Høringsuttalelsene viser en generell forståelse for behovet for å bevare myr for å redusere klimagassutslipp og tap av naturmangfold. Det er imidlertid ulike meninger om hvordan et forbud best kan utformes for å være hensiktsmessig og samtidig ivareta andre samfunnsinteresser.

Mange høringsinstanser påpeker at forbudet må avgrenses til myr med minst 30 cm torvdybde og viser til at det er det som vises i det eksisterende AR5-kartet over myr i Norge. Videre er mange høringsinstanser imot at forbudet skal få virkning for eksisterende planer, særlig kommunene, entreprenører og andre næringsaktører mener dette medfører uforutsigbarhet. Samtidig påpeker kommunene at det vil være ressurskrevende for kommuner å gjennomføre planvask for alle eldre planer.

Når det gjelder spørsmålet om krav om overvekt av interesse viser om lag halvparten av kommunene som har avgitt uttalelse til kommunens eget planskjønn, kommunalt selvstyre og at avveiningene mellom klima- og naturformål og andre formål allerede gjøres i kommunens saksbehandling, og at dette derfor er en unødvendig formulering. Andre høringsinstanser, særlig

miljøorganisasjoner, mener at det er nødvendig med et slikt krav om klar overvekt av interesse for å unngå en uthuling av forbudet.

Det er i dag avsatt arealer i eksisterende reguleringsplaner i en størrelsesorden som tilsvarer at vi med dagens nedbyggingstakt av myr kan fortsette i over 100 år før forbudet får virkning. Miljødirektoratet vurderer derfor at endringer i lovforslaget som gjør at det ikke skal omfatte all myr, at det ikke skal stilles krav til klar interesseovervekt og at forbudet kun skal ha virkning for nye planer, vil medføre en betydelig svekkelse av forbudet. Med slike endringer i lovforslaget vil det bli krevende å nå målet som Stortinget satte for arbeidet i 2023 om at et forbud reelt sett skal redusere nedbyggingen av myr.

Med bakgrunn i innkomne høringsuttalelser ser vi at det kan være hensiktsmessig å presisere ordlyden i lovendringen på enkelte punkter. Miljødirektoratet foreslår at departementene kan ta inn to tillegg i lovteksten:

1. Et uttrykkelig unntak for vedlikehold av eksisterende anlegg i et nytt, sjette ledd i § 1-8 a.
2. En justert formulering av § 1-8 femte ledd: "Forbudet mot nedbygging av myr gjelder ikke der det etter ikrafttredeisen av § 1-8 a er vedtatt en rettslig bindende reguleringsplan."

Miljødirektoratet anbefaler derfor at departementene opprettholder sitt forslag til forbud slik det ble sendt på høring med gjeldende definisjon av myr, vilkåret om klar overvekt av interesser og at forbudet skal gjelde alle reguleringsplaner, med de to tilleggene vi nevner ovenfor.

Det har også kommet inn noen høringsinnspill som berører andre regelverk som ligger under andre statlige myndigheter som vi bare omtaler overordnet, og som vi vurderer må avklares av departementene. Dette gjelder blant annet reguleringsplikt for landbruksveier, unntak for bygninger til landbruksdrift, unntak for konsesjoner etter minerallovgivningen og samferdselstiltak der det kan bygges etter plan uten byggetillatelse.

2 Bakgrunnen for forslaget

Våtmark, og særlig myr, er viktig for blant annet 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 i flere Stortingsmeldinger bla. i "Natur for livet - Norsk handlingsplan for naturmangfold" (Meld. St. 14 (2015-2016) og gjentatt i "Bærekraftig bruk og bevaring av natur - Norsk handlingsplan for naturmangfold" (Mels. St. 35 (2023-2024)). Dette er også tatt opp i "Klimaplan for 2021-2030 (Meld. St. 13 (2020-2021)) og gjentatt i "Klimamelding 2035 – på vei mot lavutslippssamfunnet" (Meld. St. 25 (2024-2025)).

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 mål til 55 prosent kutt innen 2030 sammenlignet med 1990. De har samtidig forsterket målet for skog- og arealbrukssektoren for perioden 2026-2030 fra et samlet opptak på 225 mill. tonn, som vil

være nettoopptaket som EU oppnår dersom alle land når netto null, til 310 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Den forsterkede forordningen er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen per desember 2025, og er dermed ikke bindende for Norge.

Fra 2026 inngår utslipp fra myr i EUs bindende mål for perioden frem mot 2030. For å nå 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 og IPBES 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. 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. 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 retter 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 15. mars 2023 i oppdrag av Klima- og miljødepartementet (KLD) å utforme et konkret forslag til lov- og eventuelt forskriftsendringer om et forbud mot nedbygging av myr med hjemmel i naturmangfoldloven. Miljødirektoratet leverte sitt forslag til KLD 1. desember 2023. Miljødirektoratet leverte også en tilleggsutredning av konsekvenser ved et strengt forbud 9. mai 2025.

I etterkant ble det besluttet å se på flere alternative modeller for å innføre et byggeforbud på myr, særlig hvordan et forbud kan kobles sammen med plan- og bygningsloven som den samlede lov for arealforvaltning. Landbruks- og matdepartementet (LMD), Klima- og miljødepartementet (KLD) og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) satte derfor ut et oppdrag om å få en rettslig vurdering av hvordan et forbud mot nedbygging av myr kan hjemles i henholdsvis naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven, og hvordan koblingen mellom lovverkene best kan sikres med sikte på å reelt sett redusere nedbygging av myr.

Universitetet i Bergen leverte sin rapport *"Alternative innretninger for innføring av forbud mot nedbygging av myr i norsk rett"* 30. april 2025. De vurderte tre ulike alternativer; regulering i naturmangfoldloven, regulering i plan- og bygningsloven samt en mellomløsning med forbud i naturmangfoldloven og unntak etter plan- og bygningsloven. UiB anbefalte å nedfelle bestemmelser om forbud mot nedbygging av myr i plan- og bygningsloven med følgende begrunnelse:

"Vi meiner at modellen som legg myrforvaltninga til kommunane etter plan- og bygningslova er den beste, i hovudsak fordi det er så mykje ulikarta myr i landet vårt; av ulik karakter, fysisk omfang og verdi. Kva som er dei motståande interessene, kan også variere, sjølv om det er ein føresetnad at terskelen for å setje til side forbodet må vere høg, for å oppnå måla med vernet. I ein slik samanheng meiner vi at heilskapleg arealplanlegging er viktig. Vi meiner at det er behov for å lovfeste reglar som opnar for ei viss grad av fleksibilitet i forvaltninga av forbodet, og meiner at nærleiksprinsippet tilseier at kommunane bør ha «førstelinjeansvar», og at den eksisterande plan- og bygningslovgivinga – med visse justeringar – kan gi ei god ramme for å forvalte myrareal som ein del av kommunal arealplanlegging."

På denne bakgrunn besluttet KLD og KDD å sende på høring et forslag til regulering av forbud mot nedbygging av myr som i sin helhet hjemles i plan- og bygningsloven.

3 Lovforslaget og alternative formuleringer

Forslaget til endring i plan- og bygningsloven i høringsforslaget er gjengitt under.

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

Nytt § 1-5 tredje ledd skal lyde:

Forbudet mot nedbygging av myr i § 1-8 a første ledd går foran reguleringsplaner vedtatt før [ikrafttreddelsen av 1-8 a].

Ny § 1-8 a skal lyde:

§ 1-8 a Forbud mot nedbygging av myr

Nedbygging av myr er forbudt. Myr er arealer med myrvegetasjon og torvdannelse.

Som nedbygging regnes alle midlertidige eller permanente tiltak på myra som endrer vannbalansen i jorda eller reduserer eller forringer myras økologiske funksjon eller funksjon som karbonlager.

Forbudet mot nedbygging av myr gjelder ikke for uttak av myr som omfattes av naturmangfoldloven § 56a andre ledd eller nydyrking som regulert i jordlova.

Forbudet gjelder ikke for tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven eller som gjennomføres etter godkjent plan i medhold av vilkår satt for slike konsesjoner.

Forbudet mot nedbygging av myr gjelder ikke der det er vedtatt en rettslig bindende reguleringsplan. Slik plan kan bare vedtas dersom en klar overvekt av interesser taler for det.

§ 11-8 tredje ledd bokstav c første ledd skal lyde:

Sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap, myr, eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.

§ 19-4 andre ledd skal lyde:

Dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen, myrområder eller fjellområder, kan Kongen i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra §§ 1-8 andre ledd, 1-8 a første ledd, bestemte planer, eller for bestemte typer tiltak, midlertidig til regionalt eller statlig organ.

Forslaget er ment å være en streng forbudsbestemmelse. Bestemmelsen sier tydelig hva som er formålet med forbudet, og definerer begrepene myr, nedbygging og utbyggingsformål. Paragraf 1-8 a femte ledd gir rammen for å kunne gjøre unntak fra forbudet.

Det ble også hørt en alternativ definisjon av myr, der det avgrenses til myr med minst 30 cm tykt torvlag.

Forslaget til lovendring medfører at forbudet vil få virkning på planer vedtatt før forbudet trer i kraft. Departementene ba derfor om høringsinstansenes syn på et alternativ der forbudet mot nedbygging av myr kun får virkning fremover i tid, og dermed ikke får betydning for reguleringsplaner vedtatt før forbudet trer i kraft.

Departementene ba også om høringsinstansenes syn på om det bør gjelde et krav til klar interesseovervekt for at en reguleringsplan kan åpne for nedbygging av myr, eller om slike reguleringsplaner bør følge samme system som planvedtak ellers.

4 Høringsinnspill

Det kom inn i alt 291 uttalelser innenfor fristen 01.11.2025. Det har i etterkant kommet inn tre uttalelser. Uttalelsene som kom inn innenfor fristen har vi oppsummert og besvart tematisk. Nye uttalelser som kom inn etter fristen er ikke oppsummert her, men blir oversendt KLD sammen med vår oppsummering og anbefaling.

I alt har 119 kommuner og 12 fylkeskommuner gitt uttalelse. I tillegg kom det 14 uttalelser fra statlige aktører på regionalt og nasjonalt nivå, departement (1), direktorat (7) og statsforvaltere (7). Det kom inn 122 uttalelser fra private og næringsaktører, herunder bl.a. forbund, foreninger og private selskap. Det kom inn 17 uttalelser fra enkeltpersoner

Innspillene som direktoratet har mottatt omfatter flere problemstillinger. Synspunktene som er kommet inn er derfor gjengitt tematisk i det følgende.

Av de innkomne uttalelsene er det i overkant av 120 høringsinstanser som har en generelt negativ holdning til forslaget, mens omtrent 100 instanser i utgangspunktet har en positiv holdning. Av de som er positive ser vi at mange er positive til intensjonen med et forbud, men ikke nødvendigvis er enige i innretningen på det foreslåtte forbudet.

Av kommunene er det over halvparten (64) som sier direkte at de er imot forslaget, mens bare 26 kommuner stiller seg positive til et slikt forbud. I tillegg er det omtrent 20 kommuner som har en blandet holdning til forslaget til forbud.

Av de statlige aktørene er det ni av 14 som har en generelt positiv holdning til forbudet. Ser man på uttalelsene fra bedrifter, lag, foreninger og organisasjoner er det omtrent lik fordeling mellom de som er imot forslaget og de som er positive til forslaget. Innenfor utdannings- og kunnskapssektoren har samtlige instanser som har uttalt seg vært positive til et forbud. Noen, særlig miljøvernorganisasjoner, mener at forslaget er for svakt, at myr burde vært enda strengere beskyttet og viser til det opprinnelige forslaget med forbud forankret i naturmangfoldloven.

Nedenfor omtaler vi de viktigste elementene i forslaget, høringsinstansenes innspill til disse forslagene og Miljødirektoratets vurdering av innspillene og direktoratets anbefaling.

4.1 Definisjon av myr

4.1.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det spurt om høringsinstansenes syn på to alternative definisjoner av myr. Forslaget er å definere myr slik:

Som myr regnes areal med myrvegetasjon og torvdannelse.

Det ble i tillegg spurt om høringsinstansenes syn på en alternativ definisjon av myr der det er avgrenset med en torvdybde på minst 30 cm tykt torvlag.

4.1.2 Høringsinstansenes innspill

Til spørsmålet om definisjon av myr har det kommet inn 209 kommentarer. Av disse er det 19 kommuner, som eksempelvis Oslo kommune, Trondheim kommune, Rauma kommune og

Sandefjord kommune, som støtter avgrensningen om at forbudet bør omfatte all myr, mens 29 kommuner mener at forbudet bare kan omfatte myr dypere enn 30 cm (i tråd med AR5-kart). I alt 45 kommuner, som Andøy kommune, Sunnfjord kommune, Smøla kommune og Øksnes kommune er uenig i forslaget eller mener at det må være en annen definisjon, eksempelvis bare for myr med mer enn 1 meter dypt torvlag. De resterende kommunene har ikke kommentert forslaget til definisjon.

Av statlige etater sier både Landbruksdirektoratet, Statens vegvesen (SVV) og en del statsforvaltere at det bør være en avgrensing av myr lik AR5 og 30 cm dybde på torvlaget. NVE samt en del av de andre statsforvalterne mener det må omfatte all myr, mens åtte andre statlige etater ikke har uttalt seg om dette.

Mange høringsinnspill fra instituttsektoren, blant annet NTNU Vitenskapsmuseet, NMBU og NINA, støtter forslaget til avgrensningen av myr slik det er gitt i høringsforslaget uten krav til torvdybde. Blant miljøorganisasjonene, som for eksempel SABIMA, WWF, BirdLife, Naturvernforbundet og Natur og ungdom, er det en unison støtte til en slik avgrensing.

Norges institusjon for menneskerettigheter skriver at det brede formålet i Grunnloven § 112 om å sikre mangfold tilsier at også utsatte myrtyper som er grunne bør ha samme vern.

Noen av høringsinstansene, deriblant annet Kommunesektorens organisasjon (KS), har påpekt at forbudet kun bør gjelde for myr med mer enn 1 m torvdybde, mens et par høringsinstanser har argumentert for mer enn 50 cm torvdybde.

Det er flere som påpeker at avgrensningen ikke alene kan knyttes til torvdybde, men at det må ses i sammenheng med for eksempel arealstørrelse (flere trekker fram 2 daa som minstestørrelse), verdi av den enkelte myrlokalitet o.l. Flere argumenterer for at forbudet kun bør gjelde større sammenhengende myrområder. I tillegg har det kommet inn kommentarer om at forbudet ikke skal gjelde for områder som faller inn under skogdefinisjonen, slik den er avgrenset i landsskogtakseringen.

Mange, både kommuner og andre, påpeker behov for et nasjonalt oppdatert og kvalitetssikret kart som viser hvor det er myr i Norge.

Videre påpeker en del at det er fordelaktig om det er en felles forståelse av hva myr er og at man bruker samme definisjon av myr slik det er gjort i nydyrkingsforskriften.

4.1.3 Miljødirektoratets vurdering

Det er i høringsdokumentet gitt en grundig omtale av hva myr er og hvordan den avgrenses. Direktoratet tolker dette som ønske om en definisjon som er lik, uavhengig av hvilket regelverk som brukes. Mange høringsinstanser viser derfor til nydyrkingsforskriften, hvor det er en definisjon lik høringsforslagets definisjon, men avgrenset til å omfatte myr med mer enn 30 cm dypt torvlag. Det er viktig å merke seg at dette er en agronomisk definisjon av myr, altså myr som

kan brukes i landbruksøyemed og ikke er knyttet til karbonlagring eller naturmangfold. Derfor mener vi at denne definisjonen ikke passer for formålet med forbudet mot nedbygging av myr

Det fremgår av høringsnotatet, og rapporter som har ligget til grunn for det, at omtrent 30 prosent av all myr er grunnere enn 30 cm. Noen av disse er såkalte rikmyrer, med høyt biologisk mangfold. I tillegg finnes en stor andel av disse over skoggrensen. I og med at disse grunne myrene dekker store areal, har de samlet et stort karbonlager. Myr vil over lang tid akkumulere organisk materiale.

Når det gjelder kart, er det viktig å merke seg at AR5-kartet har en del begrensninger. Kartet viser bare myrdybde i områder under skoggrensa som er kartlagt etter 1968. I 1968 ble det bestemt at de skulle inkluderes torvdybde i kartleggingen av myr, slik at kart over myr under skoggrensa kartlagt før 1968 ikke vil gi informasjon om torvdybde. Over skoggrensen er det ikke noe kart som viser om ei myr er grunn eller dyp, og kartverkets N50 er det eneste kartet som viser myr over skoggrensa (se uttalelse fra NIBIO). I enkelte tilfeller, der myrdybde ikke er oppdatert på 60 år, er det rimelig å anta at torvdybden i myra er gjennomsnittlig dypere i dag, og at man dermed ikke kan stole på at kartet til enhver tid avgrenser myr riktig. Kartene AR5 og N50 har også en begrensning i arealstørrelse. Disse kartene viser i hovedsak ikke myr under 4 daa.

Det arbeides med å utarbeide et nytt våtmarkskart for Norge, hvor flere aktører fra forskningsinstitusjoner og forvaltning deltar (NIBIO, NINA, Norsk regnesentral, Statens kartverk og Miljødirektoratet). Prosjektet ledes av Statens kartverk og finansiert av bla. Norges forskningsråd. I dette arbeidet brukes det bla. fjernmålingsdata og dyplæring (KI) med en pikseloppløsning på 10 m x 10 m. En videreutvikling av dette kartet sammen med eksisterende AR5- og N50-kart vil kunne gi et kart over myr som vil ha bedre presisjon i data enn dagens kart har, og som vil bli et viktig hjelpemiddel. Første versjon av kartet planlegges publisert i mars 2027.

Når det gjelder avgrensning av myr med en minimumsstørrelse på 2 daa for at forbudet skal gjelde, vil det medføre at man i praksis kan fortsette med bit-for-bit-nedbygging av myr. I praksis betyr det at forbudet ikke vil gjelde for enkelttiltak, som eksempelvis bygging av hytter og boliger.

Høringsinnspillene er svært sprikende når det gjelder myrdefinisjonen i høringsforslaget. Kommunesektoren og private utbyggere er overveiende negative til den avgrensningen som er foreslått, statlige etater er noe blandet, mens academia og miljøorganisasjonene i hovedsak støtter den.

Miljødirektoratets samlede faglige vurdering, slik det også fremgår av høringsnotatet, er at et forbud må omfatte all myr uavhengig av torvdybde og størrelse. Med en annen definisjon vil myrarealet som omfattes av forbudet reduseres så mye at forbudet vil ha svært begrenset effekt med hensyn til å ivareta myr som viktig karbonlager og dermed bidra til å redusere klimagassutslipp, viktige økologiske funksjoner, høyt arts mangfold og å levere andre viktige økosystemtjenester. Ved å omfatte all myr vil også de grunnere kantsonene i myra være omfattet av forbudet som er påpekt av en høringspart. I tillegg vet vi at topografien under myra kan

varierte mye over korte avstander, noe som gjør det vanskelig å vurdere torvdybde uten en betydelig kartlegging av det arealet som vurderes nedbygd.

4.2 Krav om interesseovervekt

4.2.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget foreslo departementene en adgang til å fravike forbudet mot nedbygging av myr i § 1-8 a femte ledd:

Forbudet mot nedbygging av myr gjelder ikke der det er vedtatt en rettslig bindende reguleringsplan. Slik plan kan bare vedtas dersom en klar overvekt av interesser taler for det.

Et krav til klar interesseovervekt innebærer for det første en høyere terskel for at kommunen gjennom reguleringsplan skal kunne åpne for nedbygging av myr enn for annen arealbruk. For det andre innebærer et slikt krav at kommunens vurdering av om vilkåret er oppfylt vil kunne bli gjenstand for klagebehandling hos statsforvalteren. Forslaget innebærer således en ny og strengere statlig kontroll av reguleringsplaner som åpner for nedbygging av myr, ved siden av innsigelsesinstituttet.

4.2.2 Høringsinstansenes innspill

Det er et flertall av kommuner som mener at det ikke skal være en klar overvekt av interesser. I alt 61 av kommunene sier seg uenig i formuleringen, mot 24 som mener det må være en klar interesseovervekt.

KS mener at terskelen for å gjøre unntak bør ikke være høyere for myr enn for andre arealtyper, og at kommunene allerede foretar helhetlige og komplekse avveininger mellom mange viktige hensyn i planprosesser.

I statlig sektor er det fire statsforvaltere som er enig i et slikt krav, mens både NVE og Statens vegvesen samt to statsforvaltere er uenig i et krav om overvekt og mener at dagens praksis bør videreføres. De resterende seks statlige høringsinstansene har ikke omtalt dette eller klart tatt stilling til spørsmålet.

Det er gitt ulike begrunnelser for hvorfor høringsinstanser er uenige i et krav om interesseovervekt. Mange kommuner viser til prinsippet om kommunalt selvstyre og mener at regelverket må gi rom for lokale vurderinger. Mange kommenterer at andre naturtyper også kan ha stor verdi for både klima og naturmangfold, og at det kan være uheldig å vurdere myr uavhengig av annen natur. De mener at terskelen for unntak ikke bør være høyere for myr enn for andre naturtyper. Høringsinstanser peker videre på at kommunene også i dag bruker det kommunale planskjønnet i arealplanleggingen, og at hensyn til myr kan ivaretas gjennom statlige planretningslinjer og andre sentrale føringer for kommunenes planarbeid.

Flere høringsinstanser tar også opp at begrepet "klar interesseovervekt" er uklart og at det er uklart hvilke kriterier kommunene skal bruke for å vurdere spørsmålet om interesseovervekt. Det pekes også på at de allerede eksisterende virkemidlene er gode nok og at styrket veiledning om hvordan avveininger mellom ulike samfunnsinteresser kan foretas, vil sikre at intensjonene bak nedbyggingsforbudet kan ivaretas. Enkelte kommuner viser også til at myr er den dominerende naturtypen i kommunen, og at et slikt forbud vil legge uforholdsmessig store begrensninger på kommunens handlingsfrihet i arealspørsmål.

En høringsinstans har påpekt at høringsnotatet både omtaler vilkåret «klar overvekt av interesser» som en vurdering innenfor forvaltningens frie skjønn, som ikke kan overprøves av domstolene, og samtidig som en rettslig standard. Det er også reist spørsmål om hvordan kommunene skal forholde seg til et strengt vilkår som skal forstås som en rettslig standard, men likevel anses å ligge til forvaltningens frie skjønn.

Mange av de øvrige høringsinstansene (institutter, bedrifter, lag, foreninger, organisasjoner og private) har ikke kommentert spørsmålet om interesseovervekt. Det er imidlertid verdt å merke seg at kunnskaps- og utdanningsinstitusjoner som har uttalt seg, er enige i et slikt krav.

4.2.3 Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet viser til høringsnotatet, hvor det gjøres en grundig avveining mellom hensynet til nasjonale mål og hensynet til kommunalt selvstyre. De nasjonale målene om å redusere klimagassutslipp, legge til rette for klimatilpassing og bidra til å opprettholde naturmangfold er så viktige at de krever et særskilt forbud. Samtidig gis kommunene myndighet til å fravike forbudet gjennom reguleringsplan, men kun der det er klar overvekt av interesser. Vilåret innebærer at det skal være en høy terskel for å avvike fra hovedregelen.

De negative effektene av klimaendringene krever kraftfulle tiltak for å redusere klimagassutslippene. Bevaring av myr er en effektiv metode for å unngå store utslipp og som vil fortsette å binde store mengder karbon. Det foreslåtte forbudet kommer som følge av at dagens reguleringer, retningslinjer, veiledning mv. ikke har vært tilstrekkelig for å redusere nedbyggingen av myr. Utviklingen gjennom faktisk nedbygging og vedtatte arealplaner viser at det er nødvendig med en forsterking av dagens virkemidler for å snu utviklingen.

Direktoratet mener derfor det er nødvendig med en sterkere beskyttelse av myr enn det som kan oppnås gjennom for eksempel statlige planretningslinjer eller økt veiledning til dagens regelverk.

Ved vurderingen av rammer for forbudet er det relevant å se til erfaringene med forbudet i plan- og bygningsloven § 1-8 mot bygging i strandsonen. Bestemmelsen slår fast at andre tiltak enn fasadeendringer ikke kan settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter, med mindre annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Det fremgår også at det i *"100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal [...] tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser"*.

Til tross for bestemmelsen, har praksis vist omfattende nedbygging, både gjennom avsetting av arealer i kommunale arealplaner og gjennom dispensasjoner.

Nylig publisert statistikk fra SSB¹ om planer for strandsonen langs Oslofjorden viser at til sammen 28 prosent av strandsonerearealet i de kommunale arealplanene er satt av til fremtidig utbyggingsformål som bebyggelse, anlegg, samferdsel og teknisk infrastruktur. Statistikken viser også en jevn nedgang i tilgjengelig strandsonereareal langs Oslofjorden de siste 25 årene.

I Miljødirektoratets EVAPLAN-besvarelse² viser vi til Sivilombudets undersøkelser av tre utvalgte kommuner i perioden 2016–2019. Undersøkelsen viste at 85 prosent av søknadene om dispensasjon til bygging i strandsonen ble innvilget, at kommunene i varierende grad sendte søknadene til andre myndigheter for uttalelse, og at de sjelden vurderte om dispensasjonene var i tråd med statlige og regionale rammer og mål.

Både dispensasjonspraksisen og statistikken fra SSB viser hvordan et forbud alene ikke nødvendigvis sikrer formålet. Departementene har i høringsnotatet lagt til grunn at et krav om klar interesseovervekt er nødvendig for å sikre nasjonale mål om bevaring av myr. Miljødirektoratet anbefaler å opprettholde departementenes forslag, slik at nedbygging av myr kun kan vedtas i en reguleringsplan når en klar overvekt av interesser taler for det. Vi ser samtidig at det bør utarbeidelse veiledning om hvordan bestemmelsene om "klar interesseovervekt" skal forstås og praktiseres.

Det har hele tiden vært et premiss for et forbud mot nedbygging av myr at det ikke er ønskelig eller mulig å gjennomføre et absolutt forbud. Formålet med adgangen til å gjøre unntak gjennom reguleringsplan dersom en klar overvekt av interesser taler for det, skal på den ene siden sikre en tilstrekkelig beskyttelse av myra på grunn av myras verdier, slik at man unngår at forbudet utvannes gjennom bit-for-bit-nedbygging. Dette betyr at terskelen for å gi unntak må være høy, men samtidig fleksibel nok til å ivareta både viktige samfunnshensyn og andre viktige naturverdier der det er konkurranse med myrarealer. Kravet om *klar overvekt av interesser* skal ivareta disse hensynene.

Stortingets anmodningsvedtak la til grunn at forbudet reelt sett skulle redusere nedbyggingen av myr, samtidig som utformingen av forbudet skulle ta vare på andre arealer med høy verdi og legge til rette for utbygging av samfunnskritisk infrastruktur. Dette er hensyn vi vurderer best kan ivaretas gjennom et krav til interesseovervekt.

Det vil i praksis være mange ulike hensyn og avveininger som må ivaretas og foretas, og hvor hensynet til å ta vare på myr kan komme i konkurranse med både viktige samfunnshensyn og også andre viktige naturverdier. Utgangspunktet for vurderingen "klar interesseovervekt" må være at formålet med tiltaket ikke kan oppfylles på annen rimelig måte enn ved nedbygging av myr, og at det ikke foreligger alternativ lokalisering. Videre må interessene knyttet til tiltaket

¹ [Hva blir veien videre for strandsona? – SSB](#)

² [Svar på oppdrag 1 om vurdering av funn i Evaplan og forslag til prioriterte tiltak - miljødirektoratet.no](#)

samlet sett ha stor samfunnsmessig verdi. Vesentlige samfunnsinteresser som samfunnskritisk infrastruktur vil klart være tiltak som etter en konkret vurdering der arealalternativer ikke foreligger, kan medføre at kravet til klar interesseovervekt anses oppfylt. Det samme vil etter en konkret vurdering også kunne være tilfelle for viktig lokal infrastruktur. Eksempler her vil kunne være 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.

Videre kan hensynet til å unngå nedbygging av andre viktige arealer som verdifull matjord, andre arealer med stor karbonbeholdning, eller arealer med annen sårbar eller truet natur tilsi at arealer med myr etter en konkret vurdering tillates benyttet. Dette kan eksempelvis være tilfellet hvor arealene med myr er små og/eller har dårlig kvalitet og arealene med matjord, karbonbeholdning eller sårbar natur som alternativt går tapt, er vesentlig større.

Miljødirektoratet ser det ikke som hensiktsmessig å angi disse avgrensningene i lovteksten. Vi ser derimot et behov for å tydeliggjøre hensynene i en lovproposisjon, og at bestemmelsene må utdypes i veiledningsmateriale til kommunene.

Det er i en av merknadene påpekt at høringsnotatets omtale av vilkåret "klar overvekt av interesser" fremstår som motstridende, fordi vilkåret både omtales som en vurdering innenfor forvaltningens frie skjønn, som ikke kan overprøves av domstolene, og samtidig som en rettslig standard. Slik Miljødirektoratet forstår vilkåret er det en rettslig ramme for skjønnsutøvelsen, men selve avveilingen av interesser ligger innenfor forvaltningens frie skjønn. Domstolene vil kunne prøve om rammen er fulgt, men ikke overprøve vektingen. Det kan være hensiktsmessig at departementene presiserer i proposisjonen hvordan vilkåret skal forstås.

4.3 Rettsvirkning av forbudet

4.3.1 Høringsforslaget

Departementene har i sitt forslag foreslått at forbudet mot nedbygging av myr skal få virkning fra ikrafttredelsestidspunktet. Dette innebærer at det etter dette tidspunktet ikke kan gis tillatelse til tiltak som er omfattet av forbudet, uten at forbudet eventuelt er fraveket gjennom en reguleringsplan vedtatt etter forbudets ikrafttredelsestidspunkt, eller det er gitt dispensasjon.

For at forbudet skal bli mest mulig effektivt og dermed bidra til å nå målsetningene bør et forbud virke så raskt som mulig. Det kan tilsi at forbudet bør få virkning også for reguleringsplaner som er vedtatt før forbudet trer i kraft. Departementene foreslo derfor følgende nytt § 1-5 tredje ledd:

Forbudet mot nedbygging av myr i § 1-8 a første ledd går foran reguleringsplaner vedtatt før [ikrafttredelsen av 1-8 a].

Samtidig fremheves det i høringsnotatet at å la forbudet gjelde kun for fremtidige reguleringsplaner vil gi bedre forutsigbarhet for kommunene og private forslagsstillere.

Departementene ba derfor om høringsinstansenes syn på et alternativ der forbudet mot nedbygging av myr kun får virkning fremover i tid og dermed ikke får noen betydning for reguleringsplaner vedtatt før forbudet trer i kraft. Høringsinstansene ble også bedt om å særskilt vurdere de negative konsekvensene ved å gi forbudet virkning for reguleringsplaner vedtatt før forbudets ikrafttredelse.

4.3.2 Høringsinstansenes innspill

På spørsmål om forbudet skal gjelde for eksisterende planer er det omtrent halvparten av høringsinstansene som mener dette ikke kan omfatte eksisterende planer. Om lag en tredjedel av høringspartene har ikke kommentert temaet. Blant kommunene som har gitt høringsuttalelse er det 75 kommuner som sier eksplisitt at de er imot at det skal omfatte eksisterende planer, mens bare ni kommuner mener det også må gjelde eksisterende planer.

KS mener at et forbud kun må gjelde fremover i tid, og at dette er avgjørende for rettssikkerhet, forutsigbarhet og i samsvar med Grunnloven § 97.

Norges institusjon for menneskerettigheter mener at alternativet der forbudet får virkning for reguleringsplaner vedtatt før ikrafttredelsen av forbudet, best vil ivareta hensynene i Grunnloven § 112.

I statlig sektor er det to statsforvaltere som er enig i at det må gjelde for eksisterende planer, mens tre statsforvaltere, Bane NOR, Nye Veier og Statens vegvesen mener forbudet ikke kan omfatte eksisterende planer. Samferdselsetatene skriver at lovforslaget kan medføre vesentlig utsatt oppstart eller at planer må forkastes. Statens vegvesen og Nye Veier mener at forbudet ikke bør få virkning for gjeldende reguleringsplaner for samfunnskritisk infrastruktur (riksveier, jernbane m.m.). De øvrige statlige etatene har ikke kommentert eller tatt stilling til spørsmålet.

Statens vegvesen tar også opp at det i høringsnotatet ikke er tatt stilling til de tiltakene som er unntatt byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven § 20-6 jf. byggesaksforskriften) § 4-3. De omtaler dette som "tiltakene som har byggerett direkte etter vedtatt reguleringsplan" og at det dermed foreligger byggetillatelse for disse tiltakene. Slik SVV ser det kan det være tvil om et forbud kan "opphève byggeretten man allerede har fått gjennom vedtatt reguleringsplan".

Statens vegvesen mener også at det foreslåtte forbudet skaper vesentlige utfordringer i større samferdselsprosjekter som planlegges som kommunedelplan. Statens vegvesen forutsetter derfor at det i det videre arbeidet blir utredet hvordan kommunedelplan for samferdselsanlegg kan gå foran forbudet.

Blant bedrifter, lag, foreninger, organisasjoner mv. er det mange som ikke kommenterer dette. Blant høringsinstansene i denne gruppen som mener noe om dette temaet, er det en klar overvekt for at forbudet ikke skal gjelde for eksisterende planer (55) mens det er bare halvparten så mange som mener det må omfatte eksisterende planer (25). Særlig er naturvernorganisasjonene og de fleste fra academia positive til at det må gjelde alle planer.

Begrunnelsene for hvorfor mange er negative til at dette skal gjelde for eksisterende planer er at det blir lite forutsigbar arealforvaltning. Mange av de private høringsinstansene (typisk entreprenører mv.) påpeker at det er lagt ned mye ressurser i å få regulert et område, og som nå står i fare for ikke å kunne bygges ut i tråd med opprinnelig plan. De mener at dette er både urimelig, praktisk utfordrende og at det kan utfordre rettssikkerheten. Flere refererer til Grunnloven og mener dette er å gi en lov tilbakevirkende kraft.

Videre er det en rekke kommuner som påpeker at det blir svært ressurskrevende med planvask av eldre planer, og at mange kommuner ikke har ressurser til et slikt omfattende arbeid.

Noen av kommunene som er skeptiske til at forbudet skal gjelde for eksisterende planer viser til plan- og bygningsloven § 12-4 femte ledd som sier at dersom bygge- og anleggstiltak hjemlet i en privat reguleringsplan ikke er satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt, skal kommunen før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen, påse at planen i nødvendig grad er oppdatert. De mener at dette sikrer nødvendig oppdatering med hensyn til nye føringer om å ivareta myr.

Flere høringsinstanser, blant annet Vestland fylkeskommune, Statskog, Statkraft og noen kommuner, viser til samme paragraf og mener at forbudet kan omfatte planer som er eldre enn 10 år, da disse likevel må underkastes en oppdatering før de kan realiseres.

Flere høringsinstanser peker på at forbudet kan utløse behov for kompenserende tiltak og at de kan komme til å kreve erstatning for at en eksisterende plan ikke vil kunne realiseres.

Noen har innspill om at forslaget til § 1-8 a er uklart formulert. Et statsforvalterembete og en kommune omtaler en uklarhet mellom nytt tredje ledd i § 1-5 og § 1-8a femte ledd. § 1-8 a femte ledd fastslår at forbudet ikke gjelder hvis det er vedtatt en "rettslig bindende reguleringsplan". I merknadene er det kommentert at ordlyden i § 1-5 kan forstås slik at byggeforbudet ikke gjelder i områder som allerede er regulert, uavhengig av når reguleringsplanen ble vedtatt.

4.3.3 Miljødirektoratets vurdering

I dagens vedtatte arealplaner (både overordnede planer og reguleringsplaner) er det satt av om lag 164 km² til ulike utbyggingsformål på myr, hvorav 82 km² er omfattet av reguleringsplan. Med dagens utbyggingstakt på ca. 0,7 km² per år kan nedbygging av myr fortsette i over 100 år basert på allerede godkjente reguleringsplaner. Hvis vi legger til grunn en gjennomsnittsdybde på 1 meter, tilsvarer det utslipp på ca. 13,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter bare fra arealene avsatt i reguleringsplaner. Dette er svært store arealer og selv om det ikke er gitt at alle prosjektene vil bli gjennomført, vil et forbud mot nedbygging av myr som ikke får rettskraft for allerede vedtatte reguleringsplaner, få en svært begrenset virkning i overskuelig fremtid.

For at forbudet skal bli mest mulig effektivt i tråd med intensjonene, bør det virke så raskt som mulig. Planlagt utbygd areal i Norge uavhengig av arealtype er anslått til i underkant av 4 000 km²

samlet sett³. I lavutslippssamfunnet i 2050, må også utslippene fra arealbruk og arealbruksendringer være små. Det taler for at forbudet også bør få virkning for allerede vedtatte reguleringsplaner, ettersom nedbygging av myr gir størst utslipp av CO₂ per arealenhet.

Slik det er formulert i høringsforslaget fra departementene, vil forbudet mot nedbygging av myr få virkning fra ikrafttredelsestidspunktet. Miljødirektoratet vil påpeke at dette betyr at et forbud ikke vil få virkning for eksisterende, lovlige tiltak. Det vil videre fremdeles være tillatt med ordinær drift av tiltak som er i tråd med en allerede gitt tillatelse. Forslaget til forbud vil heller ikke ha virkning for byggetillatelser som er gitt før ikrafttredelsen, og som fremdeles er gyldige.

Noen høringsinstanser har påpekt at formuleringen av ikrafttredelsestidspunktet er uklar. For å unngå tolkningstvil om en så vesentlig bestemmelse mener vi det kan være hensiktsmessig å presisere ikrafttredelsen ytterligere i lovteksten. En mulig formulering av § 1-8 femte ledd kan være "Forbudet mot nedbygging av myr gjelder ikke der det **etter ikrafttredelsen av § 1-8 a** er vedtatt en rettslig bindende reguleringsplan."

Flere har anført at å la forbudet gjelde for allerede vedtatte planer vil være i strid med Grunnloven § 97, som fastslår at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft. Etter vår vurdering gir en reguleringsplan ikke en rettsposisjon som omfattes av vernet mot tilbakevirkning. Den gir kun en mulighet til å søke om byggetillatelse i samsvar med planen. Etter plan- og bygningsloven § 21-4 skal kommunen gi tillatelse dersom tiltaket ikke strider mot bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, men denne muligheten kan falle bort dersom politikken endres, for eksempel ved endring eller oppheving av en arealplan, eventuelt etter midlertidig forbud mot tiltak. Statlige planbestemmelser kan også sette eldre reguleringsplaner til side ved motstrid.

Spørsmål om virkningstidspunkt for det foreslåtte nedbyggingsforbudet har klare paralleller til byggeforbudet i strandsonen etter plan- og bygningsloven § 1-8. Da plan- og bygningsloven av 2008 ble vedtatt, var det lenge uklart om forbudet også gjaldt for arealplaner som ikke hadde angitt byggegrense og var vedtatt før loven trådte i kraft. Sivilombudet uttalte i sak 2014/2809, om bygging i strandsonen, at "endring i loven vil normalt få virkning også for eksisterende planer, med mindre noe annet fremgår av loven eller forarbeidene". Departementet endret sin tolkning i 2017 og la dette standpunktet til grunn, slik at byggeforbudet ble gjort gjeldende også for byggeområder avsatt i tidligere planer uten byggegrense.

Et forbud mot nedbygging av myr vil etter direktoratets vurdering heller ikke gi grunnlag for kompensasjon eller erstatning for vedtatte reguleringsplaner som ikke lenger kan gjennomføres. En reguleringsplan gir ikke en ubetinget rett til å bygge, og lovgiver kan endre rammevilkårene gjennom lov, uten at det utløser erstatningsplikt, med mindre endringen i realiteten har karakter av ekspropriasjon. Forarbeidene til plan- og bygningsloven (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 36) presiserer at loven ikke inneholder "generelle regler om rådighetsbegrensninger", men forutsetter erstatning bare der Grunnloven § 105 gjør det nødvendig ut fra "alminnelige rettsgrunnsetninger".

³ [Planlegger utbygging av 4000 km² - miljodirektoratet.no](https://planlegger.utbygging.av.4000.km2-miljodirektoratet.no)

I høringen var det flere innspill som trakk frem at virkningstidspunktet for forbudet burde gjelde for planer eldre enn 10 år. Tall fra SSB viser at det i allerede vedtatte reguleringsplaner er regulert 82 km² til ulike utbyggingsformål på myr. Vi har ikke oversikt over hvordan denne arealreserven fordeler seg mellom gamle og nye reguleringsplaner (>10 år og <10 år). Vi har derfor ikke noe underlag for å kunne tallfeste mulig nedbygging av myr hvis planer vedtatt etter 2015 unntas fra forbudet, slik disse høringsinstansene foreslår.

Som et regneteknisk eksempel vil for eksempel en arealreserve på 25 km² til utbyggingsformål i myr, gitt at vi forutsetter en stabil og lineær nedbyggingstakt på 0,7 km² per år fortsetter, innebære at dagens arealreserve i myr vil vare i 35 år. Nedbyggingsforbudet vil i et slikt tenkt tilfelle ikke få reell betydning før i 2060. Vi gjør oppmerksom på at direktoratet ikke har gode anslag på hvilke arealer som er regulert de siste 10 år. Når vi ikke har sikre tall på hvilke tidsperioder og i hvilket omfang myrarealer er avsatt til utbygging i reguleringsplaner, har vi heller ikke tilstrekkelig kunnskap til å kunne fastslå konsekvensene av å tidsbegrense virkningstidspunktet. Dette medfører at føre-var-prinsippet må tillegges stor vekt (naturmangfoldloven §§ 8 og 10), slik at forbudet må gjelde alle reguleringsplaner.

Miljødirektoratet vurderer at Statens vegvesen reiser en viktig problemstilling knyttet til kommunedelplaner, som oppstår i deres prosesser. Det kan gi uheldige konsekvenser dersom forholdet til forbudet først avklares på reguleringsplannivå, etter en omfattende prosess med trasevalg på kommunedelplannivå. Spørsmålet om kommunedelplan kan brukes til å gi unntak fra forbudet bør avklares av departementene.

Statens vegvesen mener at offentlige veganlegg som etter byggesaksforskriften § 4-3 er unntatt søknadsbehandling, skal anses som en gitt byggetillatelse. Miljødirektoratet vurderer at unntak fra søknadsplikt ikke kan likestilles med en byggetillatelse, der man får en eksplisitt rettighet ved bygningsmyndighetens vedtak. En reguleringsplan for samferdselstiltak er videre, på samme måte som andre arealplaner, ikke til hinder for senere planendringer. Planen fastsetter formål og rammer for tiltaket, men kan endres gjennom ordinær planprosess. Vi mener at spørsmålet om unntak fra søknadsplikt etter byggesaksforskriften § 4-3 skal likestilles med byggetillatelse, må avklares av Kommunal- og distriktsdepartementet, som ansvarlig myndighet for plan- og bygningsloven.

4.4 Hensynssoner

4.4.1 Høringsforslaget

Etter dagens ordlyd er myr ansett å inngå i begrepet «naturmiljø» i § 11-8 tredje ledd bokstav c om hensynssoner. På bakgrunn av ønsket om å styrke hensynet til myr, mente departementene at det var naturlig å presisere at det er adgang til å vise sone med særlig hensyn til myr. I høringsnotatet er det derfor foreslått et tillegg i plan- og bygningslovens § 11-8 tredje ledd bokstav c:

Sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap, myr, eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.

4.4.2 Høringsinstansenes innspill

Høringsinstansene har delte synspunkter på dette temaet. Stavanger kommune og Smøla kommune støtter forslaget om å løfte frem myr som hensynssone. Norsk Skogeierforbund og Norsk Industri er negative til en egen hensynssone for myr, og mener at dette kan skape uklarhet om rettsvirkninger og føre til at andre hensynssoner oppfattes som myr. Norskog mener at hensynssoner ikke kan brukes til å regulere skogbruk, fordi skogbruk anses som igangværende bruk. Agder fylkeskommune mener at dagens bestemmelser er tilstrekkelige.

4.4.3 Miljødirektoratets vurdering

Det har kommet relativt få merknader i høringen til dette forslaget. Formålet er å gi kommunene et verktøy for å synliggjøre myr tydeligere. Ved å bruke hensynssone kan områder med myr, og dermed også områder der forbudet mot nedbygging gjelder, vises i plankartet. Selve forbudet følger av forslag til § 1-8 a første ledd og gjelder uavhengig av om området er vist med hensynssone. Selv om en egen hensynssone ikke er avgjørende, kan den være et nyttig virkemiddel for å fremheve områder med myr. Vi vurderer at innspillene ikke gir grunnlag for å endre forslaget. Etter vår vurdering er det fortsatt gode grunner til å gi hjemmel for å fremheve myr i § 11-8 i plan- og bygningsloven, slik det er foreslått.

4.5 Unntak for tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven

4.5.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget er det foreslått et generelt unntak fra forbudet i § 1-8 fjerde ledd:

Forbudet gjelder ikke for tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven eller som gjennomføres etter godkjent plan i medhold av vilkår satt for slike konsesjoner

4.5.2 Høringsinstansenes innspill

Flere høringsinstanser er negative til et unntak for tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Det er særlig miljø- og friluftslivsorganisasjoner som er negative, men også noen representanter for offentlig arealforvaltning.

Norges institusjon for menneskerettigheter skriver at det er en svakhet at forbudet mot nedbygging av myr foreslås i plan- og bygningsloven med unntak for konsesjon etter energiloven

og vannressursloven, uten at det i disse lovene inntas tilsvarende forbud. Når man ikke innfører forbud i konsesjonslovene vil resultatet bli at vernet av myr står svakere i slike prosesser,

Statnett, Statkraft og ulike aktører innen energibransjen har derimot pekt på at dette unntaket er viktig.

NVE påpeker i sin uttalelse at fjernvarmeanlegg må omfattes av unntaket og at dette må presiseres i lovteksten. Videre påpeker de at drift av anlegg med områdekonsesjon vil bli omfattet av forbudet. Dette gjelder eksempelvis for drift av eksisterende kraftledninger, og et forbud vil gi uohensiktsmessige virkninger. Fornybar Norge påpeker at unntaket også må gjelde for hjelpeanlegg, adkomstveier som er bygget i henhold til godkjent detaljplan.

I høringsinnspillene er det flere som ønsker et generelt unntak for tiltak som er regulert i annet regelverk. Eksempelvis har Norsk Industri og Norsk Bergindustri tatt opp om det bør gis et generelt unntak for tiltak som har fått eller får konsesjon etter mineralloven.

Flere påpeker forhold ved dagens regelverk knyttet til landbruksformål. Flere mener at landbruksbygninger må unntas, samt bygging av landbruksveier etter Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier. Blant annet peker flere landbruksorganisasjoner på at moderne byggeteknikker gjør at landbruksveier ikke ødelegger karbonlagret i myr. Noen mener at landbrukstiltak må få unntak på lik linje som for konsesjon for energisektoren.

Landbruksdirektoratet mener at det må være direkte unntak for en del bestemte formål, og at forbudet er i utakt med eksisterende bestemmelser for landbruket. Landbruksdirektoratet viser til at bygging av landbruksvei over myr i noen tilfeller er eneste løsning for å utløse verdiene i landbrukets ressurser, herunder tømmerressurser, på en økonomisk bærekraftig måte. Etter *Normaler for landbruksveier* skal en tilstrebe å unngå å bygge skogsveier på karbonrike arealer. Dersom det må bygges vei over myr, skal det skje på en skånsom måte med minst mulig utslipp.

Det er også kommet merknad om at det ikke er vanlig å kreve reguleringsplan for landbruksvei, at det er omdiskutert hvorvidt det foreligger en generell reguleringsplanplikt på landbruksvei, når plikten inntreffer og hvorvidt manglende utarbeidelse av reguleringsplan faktisk har betydning for tillatelsen.

4.5.3 Miljødirektoratets vurdering

Departementenes begrunnelse for forslaget om at konsesjonspliktige energi- og vassdragstiltak unntas fra forbudet er at disse tiltakene er underlagt en grundig behandling gjennom konsesjonsprosessen. Dersom disse også skulle vært omfattet av kravet til reguleringsplan, ville det ledet til en stor grad av unødvendig dobbeltbehandling.

Som det går fram av høringsinnspillene er det flere som ønsker et generelt unntak for tiltak som er regulert i annet regelverk, ikke bare tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1,

vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Det blir blant annet pekt på at unntaket bør utvides til fjernvarmeanlegg og tiltak med konsesjon etter mineralloven, samt tiltak i landbruket.

Miljødirektoratet ser at dette ikke er nærmere omtalt i høringsnotatet. Vi ser at dette er en problemstilling som må tas opp, men mener dette er en avklaring som må tas på departementsnivå. Vi vil likevel peke på at en ytterligere utvidelse av unntaksbestemmelsen kan medføre at effekten av forbudet blir svekket.

NVE har trukket fram at drift av anlegg med områdekonsesjon vil bli omfattet av forbudet. Dette gjelder eksempelvis for drift av eksisterende kraftledninger, og et forbud vil gi u hensiktsmessige virkninger. Vi viser her til våre vurderinger i kapittel 5.7 Vedlikehold av anlegg.

Miljødirektoratet anerkjenner at forbud mot nedbygging av myr medfører utfordringer for framføring av landbruksveier slik Landbruksdirektoratet påpeker, og at et krav om at all myr må unngås kan medføre behov for lange omlegginger av landbruksveier for å nå fram til tømmerressursene. En slik omlegging kan ha negative konsekvenser for andre interesser enn bevaring av myr. I samsvar med lovforslaget er dette avveininger som for andre tiltak vil bli vurdert i en reguleringsplan der samfunnsnyttene av planen blir vurdert opp mot konsekvenser for forbudet mot nedbygging av myr og andre nasjonale og vesentlige regionale interesser.

Flere høringsparter legger til grunn at landbruksveier er unntatt reguleringsplikt etter plan- og bygningsloven, og at landbruksveier derfor bør unntas fra forbudet på samme måte som tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Spørsmålet om det i dag foreligger reguleringsplikt for landbruksveier ligger utenfor rammen av dette oppdraget, og eventuelle behov for endringer eller presiseringer bør vurderes av Kommunal- og distriktsdepartementet, som ansvarlig for plan- og bygningsloven. Vi vil likevel nevne at Kommunal- og distriktsdepartementet i 2023 har kommet med en tolkningsuttalelse om reguleringsplikt for landbruksveier⁴, der det fremgår at plan- og bygningsloven ikke inneholder unntak fra reguleringsplikten etter pbl. § 12-1 andre eller tredje ledd ved bygging av landbruksveier som er omfattet av landbruksveiforskriften. Departementet har imidlertid i samme tolkningsuttalelse uttalt at det kan *"legges til grunn en forholdsvis høy terskel for når det oppstår planplikt"*.

4.6 Dispensasjonsmyndighet

4.6.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget er det foreslått en endring i § 19-4 annet ledd som vil gi adgang til midlertidig å legge myndigheten til regionalt eller statlig organ. I dag kan denne muligheten benyttes for nærmere angitte deler av strandsonen eller fjellområder. Forslaget innebærer at myrområder også inkluderes. Bestemmelsen forutsettes brukt der kommuner fører en dispensasjonspraksis

⁴ [§§ 12-1 og 11-9 nr. 1 - Reguleringsplikt for landbruksveier - regjeringen.no](#):

som uthuler nasjonale eller regionale planer eller retningslinjer, eller der særlige nasjonale interesser gjør seg gjeldende.

På bakgrunn av øvrige deler av lovforslaget, særlig innføring av forbudet mot nedbygging av myr, vurderte departementene at det er hensiktsmessig å utvide adgangen til å midlertidig flytte myndigheten til å gi dispensasjon.

Departementene foreslo derfor følgende endringer i § 19-4 andre ledd:

*Dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen, **myrområder** eller fjellområder, kan Kongen i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra **§§ 1-8 andre ledd, 1-8 a første ledd**, bestemte planer, eller for bestemte typer tiltak, midlertidig til regionalt eller statlig organ.*

4.6.2 Høringsinstansenes innspill

Flere har kommentert dette. Et flertall av kommunene og noen sammenslutninger, som en gruppe kommuner, er imot muligheten til å løfte innsigelsesmyndigheten. De viser blant annet til at forslaget vil svekke det lokale selvstyret og at kommunene kjenner de lokale forholdene best. Andre høringsinstanser, som noen miljøorganisasjoner og naturfaglige institutter og forskningsmiljøer, er klar på at dette må ligge til regionalt eller statlig organ. Særlig med tanke på hvordan strandforbudet i dag blir praktisert.

Bare to av de sju statsforvalterembetene som har uttalt seg til høringen, har kommentert muligheten til å løfte dispensasjonsmyndigheten, og disse to støtter forslaget. I tillegg har ett embete uttrykt bekymring over at dispensasjonsmuligheten vil uthule forbudet, uten å kommentere forslaget til endringer i § 19-4 andre ledd.

4.6.3 Miljødirektoratets vurdering

I prosjektet EVAPLAN⁵ var dispensasjoner et tema, og det ble vist til at dispensasjonspraksisen var et av hovedpunktene i Riksrevisjonens kritikk av arealplanleggingen i 2007 og i 2011-12. Nedbygging i strandsonen gjennom dispensasjoner har fortsatt selv om det kom statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen i 2011, sist revidert i 2021, med klare føringer om en streng dispensasjonspraksis. KOSTRA-tall viser at andelen utbygginger basert på dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjø har økt, sammenlignet med antall utbygginger som skjer i henhold til plan.

⁵ Hanssen & Aarsæther (red.) (2018): "Plan- og bygningsloven 2008 – Fungerer loven etter intensjonene?", Universitetsforlaget og Hanssen & Aarsæther (red.) (2018): "Plan- og bygningsloven 2008 – En lov for vår tid?", Universitetsforlaget.

Også nyere rapporter viser hvordan hensynene bak byggeforbudet i strandsonen blir svekket gjennom en utbredt bruk av dispensasjoner⁶. Både dispensasjonspraksisen og statistikken fra SSB viser hvordan et byggeforbud alene ikke nødvendigvis sikrer formålet.

Miljødirektoratet vurderer med bakgrunn i dette at adgang til midlertidig å legge myndigheten til regionalt eller statlig organ kan forebygge en tilsvarende utvikling knyttet til hensynene bak et forbud mot nedbygging av myr. Denne muligheten vil fungere som en nødbrems dersom det viser seg at en utstrakt bruk av dispensasjoner undergraver hensynene bak forbudet. Miljødirektoratet forstår at flertallet av kommunene ønsker at dispensasjonsmyndigheten ikke skal kunne løftes fra kommunalt nivå. Endringen åpner imidlertid kun for en midlertidig flytting av dispensasjonsmyndigheten, og den kan avgrenses geografisk. Vi vurderer derfor at denne endringen ikke innebærer en vesentlig inngripen i kommunenes myndighet etter plan- og bygningsloven.

Miljødirektoratet anbefaler derfor å opprettholde foreslått endring i plan- og bygningsloven § 19-4 andre ledd.

4.7 Vedlikehold av anlegg

4.7.1 Høringsinstansenes innspill

Noen av høringsinstansene har tatt opp problemstillinger med vedlikehold av eksisterende anlegg.

Statens vegvesen peker på at *tiltak* i forslag til ny pbl. § 1-8 a andre ledd slik det omtales i høringsnotatet, syns å gå lenger enn tiltaksbegrepet i pbl. § 1-6. Statens Vegvesen, Bane NOR og Nye Veier mener alle at forbudet ikke bør omfatte nødvendige tiltak for drift, vedlikehold og mindre utbedringer av eksisterende samfunnskritisk infrastruktur. Alle tre fremhever at slike tiltak er avgjørende for å opprettholde funksjon og sikkerhet, og at det derfor må presiseres i lovbestemmelsen at disse er unntatt fra forbudet. De peker på at uten et slikt unntak vil forslaget få betydelige konsekvenser for sikker drift og vedlikehold av veg- og jernbaneinfrastruktur.

4.7.2 Miljødirektoratets vurdering

Som anført av noen av høringsinstansene er flere og til dels store tiltak allerede etablert i myr, som veier, bygninger og andre innretninger. Ordinært vedlikehold er normalt unntatt fra søknadsplikt etter plan- og bygningsloven og drift av lovlig etablerte tiltak vil fremdeles være tillatt.

Vi vurderer at vedlikehold av eksisterende tiltak i all hovedsak ikke vil omfattes av forbudet. Videre vil noe vedlikehold falle utenfor idet det faller utenfor definisjonen av nedbygging, som f.eks. kantklipp ved veg som kun skjer i overflaten.

⁶ [Rapport om dispensasjoner i strandsonen - Sivilombudet](#), [Bedre kunnskapsgrunnlag om kommunenes dispensasjonspraksis i strandsonen](#) (Statsforvalteren i Oslo og Viken 2024)

Forbudet slik det er foreslått i § 1-8 a andre ledd omfatter imidlertid også "midlertidige tiltak [...] som endrer vannbalansen i jorda". Denne formuleringen innebærer at nødvendige vedlikeholdsarbeider, som erosjonssikring eller utskifting og vedlikehold av stikkrenner, kan bli rammet av forbudet. Som påpekt av høringsinstansene er slike tiltak avgjørende for å opprettholde funksjon og sikkerhet i eksisterende infrastruktur. De har også normalt begrenset omfang og varighet. Dersom disse tiltakene ikke unntas, vil forbudet kunne gi uforholdsmessige konsekvenser for vedlikehold. Vi vurderer derfor at det kan være hensiktsmessig å ta inn et uttrykkelig unntak i § 1-8 a femte ledd, avgrenset til nødvendig vedlikehold, i samsvar med vårt forslag til forbudsbestemmelse hjemlet i naturmangfoldloven, i et nytt sjette ledd, slik:

Forbudet omfatter ikke nødvendig vedlikehold av eksisterende bygninger, veier, anlegg og andre innretninger, og tilliggende areal til disse. Som vedlikehold regnes nødvendige tiltak for å opprettholde nåværende eller tidligere standard. Vedlikehold omfatter ikke utbygging eller utvidelse. Vedlikeholdet skal utføres slik at det gir minst mulig skade på eller forringelse av myra.

Unntaket medfører at vedlikehold i samsvar med bestemmelsen vil være tillatt. Bestemmelsen setter krav til at vedlikeholdet må være nødvendig, det vil si at tiltaket må gjennomføres for å ta vare på for eksempel et samferdselstiltak. Nødvendig vedlikehold kan i praksis medføre behov for å ta i bruk tilliggende arealer. Vi foreslår derfor at unntaket også omfatter tilliggende areal.

Unntaket er tenkt å omfatte mindre myrarealer i umiddelbar tilknytning til tiltaket som skal vedlikeholdes. 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 det 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.

For å begrense skadevirkningene foreslår vi at det i bestemmelsen settes krav til at utførelsen av vedlikeholdet skal gi minst mulig skade på eller forringelse av myra. Dette kan medføre krav både til utførelse og til hvilke redskaper som benyttes.

4.8 Andre innspill

I høringsprosessen har flere påpekt behovet for tydelig veiledning for å forvalte det nye regelverket. Nye Veier understreker at dersom departementene vurderer det som nødvendig å innføre forbudet, må det etableres klar og konkret veiledning om hvilken prosess etter plan- og bygningsloven som kreves for å oppdatere reguleringsplaner slik at prosjekter kan gjennomføres. De har også spilt inn andre spørsmål som bør avklares i veiledningen, blant annet om det skal gis unntak for nasjonal samfunnskritisk infrastruktur og hvordan dette skal defineres, om hele

planen må behandles på nytt dersom deler berører myr, og om det er tilstrekkelig med nytt planvedtak eller om alle trinn i planprosessen må gjennomføres.

Det har også kommet en rekke kommentarer som ikke er direkte rettet mot innholdet i forslaget til det nye regelverket og som omfavner et bredt spekter av tema. Disse kommenteres ikke.

Det er påpekt en feil henvisning til naturmangfoldloven § 56a som nå er rettet opp.

5 Oppsummering og anbefaling

Miljødirektoratet har sendt forslag om forbud mot nedbygging av myr på høring på vegne av Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. Vi har på oppdrag fra departementene oppsummert høringsuttalelsene, og gir vår anbefaling til hvordan forbudet bør gjennomføres innenfor de rammene høringsforslaget åpner for.

5.1 Miljødirektoratets anbefaling til innretning av forbudet

Miljødirektoratet foreslår at forbudet innføres i tråd med høringsforslaget fra departementene, i tillegg foreslår vi et unntak for vedlikehold av eksisterende anlegg. På flere områder ba departementene også om høringsinstansenes syn på alternative formuleringer i lovteksten. Miljødirektoratet anbefaler at det legges til grunn en myrdefinisjon som ikke avgrenses av torvdybde og størrelse, at nedbygging av myr bare kan vedtas i reguleringsplan dersom det er en klar overvekt av interesser og at forbudet også får virkning for reguleringsplaner vedtatt før ikrafttreddelsen av forbudet mot nedbygging av myr. Nedenfor vurderer vi også konsekvensene så langt det er mulig om de alternative formuleringene blir gjennomført (kap. 5.4-5.6).

5.2 Konsekvenser for klima og naturmangfold av Miljødirektoratets tilrådning

Konsekvensene for klimagassutslipp og naturmangfold er drøftet i høringsnotatet.

Det er i hovedsak mengden av torv i en myr som avgjør karboninnholdet. Mengden varierer med dybde og areal. Grunne myrer kan være store i areal, og dermed også inneholde store mengder karbon. Ved å inkludere all myr i forbudet, vil mest mulig karbon kunne forbli lagret i myrene. I dagens vedtatte arealplaner er det satt av om lag 164 km² til ulike utbyggingsformål på myr, hvorav 82 km² er regulert. Vi kjenner ikke til dybden på disse myrområdene. Hvis vi legger til grunn en gjennomsnittsdypde på 1 meter, tilsvarer det utslipp på mer enn 27 millioner tonn CO₂-ekvivalenter hvis planene gjennomføres i sin helhet, eller 13,2 millioner tonn CO₂-ekvivalenter om regulert areal bygges ned⁷. Ved at forbudet også får virkning for allerede vedtatte reguleringsplaner, vil vi hindre store, umiddelbare utslipp.

⁷ Beregningen er basert på metodikken i Miljødirektoratets Håndbok om konsekvensutredninger M-194. [Konsekvensutredning av klima og miljø - KU-veileder](https://www.miljodirektoratet.no/tema/konsekvensutredning-av-klima-og-miljo/ku-veileder) - [miljodirektoratet.no](https://www.miljodirektoratet.no). Analyseperioden er 75 år.

Et forbud slik som anbefales her vil sikre naturmangfoldverdier i myr. Ved å inkludere all myr, vil man også sikre at svært viktige naturtyper av myr blir ivaretatt, dette bla. rikmyr som ofte har et svært høyt biologisk mangfold.

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.

De samlede positive effektene for klima og naturmangfold av nedbyggingsforbudet vil avhenge av avveiningen som blir gjort i planprosesser og dispensasjonspraksis. Samlet effekt på klima og natur kan også bli motvirket av at nedbygging av myr blir erstattet av nedbygging av andre verdifulle arealer. Det må likevel legges til grunn at et forbud vil føre til netto redusert utbygd areal og få en positiv effekt for klima og naturmangfold.

5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser av Miljødirektoratets tilrådning

De økonomiske og administrative konsekvensene er så langt det har vært mulig belyst i høringsnotatet. Lov- og regelverk og kommunenes praktisering av dette legger rammene for adgangen til utbygging på myrarealer. Samtidig vil det være økonomiske forhold, vurderinger av marked for hytter, boliger og næringsbygg mv. som blir styrende for presset på myrarealer (og andre arealer) for nedbygging, innenfor det mulighetsrommet som lovreguleringen gir.

Miljødirektoratets anbefaling av endelig utforming av lovbestemmelsene vil få økonomiske konsekvenser for aktører, både private utbyggere og grunneiere, som ikke lenger vil kunne gjennomføre sine prosjekter som planlagt, revidere planene eller må finne alternativ lokalisering. I tillegg vil forbudet føre til bortfall av prosjekter som kunne ført til økt økonomisk aktivitet i en kommune, iallfall i en byggeperiode. For statlige etater er det mer usikkert hvor store konsekvensene blir. Mange offentlige prosjekter vil trolig omhandle samfunnskritisk infrastruktur, og komme inn under bestemmelsene om interesseovervekt. Konsesjonspliktige energianlegg vil ikke bli omfattet av nedbyggingsforbudet slik det er foreslått.

Utbyggere må forvente å bruke noe mer administrative ressurser på å vurdere et utbyggingsprosjekt, noe som vil ha en kostnad. Også i mange offentlige prosjekter vil tiltakshaver måtte vurdere nødvendigheten av å lokalisere et tiltak på myr, og vurdere om forholdet mellom økonomiske kostnader og klima- og miljøeffekter ved annen lokalisering, tilsier at et prosjekt bør gjennomføres på andre arealer. Det kan føre til noe økte administrative kostnader.

5.4 Konsekvenser av å endre høringsforslagets myrdefinisjon

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.

Formålet med et nedbyggingsforbud er ikke avgrenset kun til myr som er nyttbar for jord- og skogbruksformål (dvs. mer enn 30 cm dypt torvlag), og forbudet bør derfor 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 en viktig økologisk funksjon. I og med at grunne myrer utgjør grovt sett 30 % av alle myrarealer i Norge vil de dermed inneholde svært mye karbon, totalt sett.

Hvis forbudet gjennomføres med en snevrere myrdefinisjon vil forbudet få mindre effekt enn det som er Miljødirektoratets faglige anbefaling for å støtte opp under våre nasjonale mål om å redusere klimagassutslipp og unngå tap av naturmangfold.

5.5 Konsekvenser om det ikke stilles krav til klar interesseovervekt

Staten har lagt føringer for kommunenes regulering av arealer med myr gjennom statlige planretningslinjer og nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

Myr er omtalt i regjeringens Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027, der det i punkt 48 står "Omdisponering og nedbygging av karbonrike arealer, inkludert myr, tidevannssump og andre typer våtmark og skog, unngås så langt som mulig, slik at arealenes evne til lagring og opptak av karbon opprettholdes", og i punkt 57: "Potensialet for fortetting eller utvidelse av eksisterende fritidsboligområder vurderes før det legges til rette for utbygging i nye områder, særlig der det er utbyggingspress. Ny fritidsbebyggelse i og over skoggrensen og på myr bør unngås".

Dette er fulgt opp i de statlige planretningslinjene. Av statlige planretningslinjer for klima og energi følger det av 4.3 e. at:

"Planmyndigheten skal ha oversikt over hvilke arealer som er betydelige karbonlagre, på land og i sjø. Omdisponering og nedbygging av karbonrike arealer, inkludert *myr*, tidevannssump og andre typer våtmark og skog, skal unngås så langt som mulig, slik at arealenes evne til lagring og opptak av karbon opprettholdes. Alternative arealer skal vurderes, og konsekvenser skal belyses." I 5.3 fremgår det at "Spesielt våtmarker, *myrer*, elvebredder og skog som kan dempe effektene av klimaendringer er viktige å ivareta i arealplanleggingen."

I statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet står det i punkt 3.5 om fritidsboliger at "Nye fritidsboligområder eller utvidelse av eksisterende områder bør i fjellområdene ikke anlegges i og over skoggrensen, eller på *myr*.", samt i 3.10 "... Det skal tas hensyn til viktige arealer for friluftsliv

og naturmangfold, samt karbonrike arealer, slik at disse arealenes kvalitet og evne til økosystemtjenester, karbonlagring og klimatilpasning opprettholdes ...".

Et krav om at det må være en klar overvekt av interesser for at kommunen kan vedta en reguleringsplan som tillater nedbygging av myr, må sees på som en forsterking av disse føringene.

Hvis forbudet gjennomføres uten krav om interesseovervekt må det antas at forbudet vil få en svekket effekt, sammenliknet med høringsforslaget. Det vil i så fall være dagens føringer i regjeringens nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer som gir føringer for vekting av hensynet til myr opp mot øvrige hensyn/interesser. Miljødirektoratet mener at selv om det kan fremmes innsigelse begrunnet i konflikt med de statlige planretningslinjene, vil dette være et svakere virkemiddel enn et forbud mot nedbygging av myr der det er stilt krav om interesseovervekt.

5.6 Konsekvenser om forbudet ikke får virkning for eksisterende reguleringsplaner

Høringsinstansene ble bedt om å gi innspill på et alternativ der forbudet mot nedbygging av myr kun får virkning fremover i tid, og vurdere konsekvensene av å gi forbudet virkning for reguleringsplaner vedtatt før forbudets ikrafttreden.

Den årlige nedbyggingstakten basert på gjennomsnittstall for de siste 30 årene er på 0,7 km². Myrarealer på om lag 164 km² er omfattet av vedtatte arealplaner i dag. Innen arealreserven i kommuneplan, er totalt 82 km² dekket av reguleringsplan på myrområder, og disse vil da bli unntatt fra forbudet. Av dette er 71 km² regulert til fritidsbebyggelse, 3 km² til boligbebyggelse og 8 km² til næringsbebyggelse.

Det må antas at en betydelig andel av disse arealene trolig ikke vil bli bygd ut fordi det ikke er økonomi i alle prosjektene, og fordi mange av prosjektene vil være konkurrerende prosjekter. Samtidig er det åpenbart at denne arealreserven i mange kommuner vil være tilstrekkelig til planlagte utbyggingsprosjekter i lang tid fremover.

Om forbudet ikke blir gjeldende for eksisterende planer, innebærer det at myrarealer på hele 82 km², som i dag er regulert til nedbygging for ulike utbyggingsformål, ikke blir omfattet av forbudet. Med en gjennomsnittlig nedbyggingstakt på 0,7 km² pr år, innebærer det at med dagens arealreserve vil forbudet i praksis få begrenset virkning på nedbyggingen av myr og utvikling i klimagassutslipp i overskuelig fremtid. Tap av naturmangfold knyttet til myr vil dermed kunne fortsette i tilnærmet samme takt som i dag.

Konsekvensene for både klimagassutslipp og naturmangfold, og de økonomiske konsekvensene av et forbud, vil bli betydelig endret om forbudet ikke omfatter reguleringsplaner vedtatt før forbudet trer i kraft. Det må antas at utbyggere vil prioritere prosjekter som allerede er omfattet av vedtatt reguleringsplan. De positive effektene for klima- og naturmangfold vi omtaler i

høringsnotatet må derfor forventes å bli betydelig reduserte. Samtidig vil det meste av de økonomiske og administrative konsekvensene vi vurderte for ulike økonomiske aktører og kommuner også langt på vei falle bort. På lengre sikt vil forbudet kunne få betydning, og det vil uansett dukke opp nedbyggingsprosjekter som ikke er omfattet av vedtatte reguleringsplaner. Det er ikke mulig å anslå omfang av fremtidige prosjekter som ikke ligger i dagens reguleringsplaner og som innebærer nedbygging av myr.

5.7 Avsluttende bemerkninger

Miljødirektoratet ser behov for å utarbeide veiledningsmateriale, særlig for å klargjøre hvilke hensyn som vil komme inn under "krav om interesseovervekt". Her er det naturlig å skjele til Stortingets anmodningsvedtak, og vi ser behov for som minimum å veilede om hva som ligger i "samfunnskritisk infrastruktur" og hvordan kommunene skal vurdere nedbygging av myr opp mot andre viktige naturformål, dyrket mark mv.

Vi mener også det bør vurderes å utarbeide en veileder for prosessen når bare deler av en tidligere vedtatt reguleringsplan berører myr. Det bør også vurderes å utarbeide veiledning om krav til planprosessen for planer som er vedtatt før forbudet har trådt i kraft, men som etter en konkret vurdering kan bli gjenstand for ny behandling, til tross for at de berører myr.

Flere kommuner har påpekt at planvask av eldre planer er svært ressurskrevende, og at mange ikke har kapasitet til et slikt arbeid. Miljødirektoratet viser til tilskuddsordningen Natursats, der "Gjennomgang av eldre arealplaner (planvask)" er et særskilt tema kommunene kan søke støtte til. Revisjon av planer for å ta bedre vare på naturverdier omfattes av ordningen, og myr vil klart være en slik naturverdi.

Det er under utarbeidelse et nytt våtmarkskart for Norge, som publiseres vinteren 2027. Dette kartet, vil etter vårt syn, sammen med de eksisterende AR5- og N50-kartene bli til stor hjelp for å identifisere og finne myrarealer. Samtidig ser vi behov for at dette kartet videreutvikles og forvaltes også etter at prosjektet er avsluttet. Det er derfor etter Miljødirektoratets syn viktig at videreutvikling av kartet ikke stopper opp etter at prosjektet er avsluttet og at dette sammen med AR5- og N50-kartene vil kunne gi presise myrkart for Norge.

6 Forslag til lovendring

Endringer fra høringsforslaget er uthevet med feit tekst.

Lov om endring i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

Nytt § 1-5 tredje ledd skal lyde:

Forbudet mot nedbygging av myr i § 1-8 a første ledd går foran reguleringsplaner vedtatt før [ikrafttredeisen av 1-8 a].

Ny § 1-8 a skal lyde:

§ 1-8 a Forbud mot nedbygging av myr

Nedbygging av myr er forbudt. Myr er arealer med myrvegetasjon og torvdannelse.

Som nedbygging regnes alle midlertidige eller permanente tiltak på myra som endrer vannbalansen i jorda eller reduserer eller forringer myras økologiske funksjon eller funksjon som karbonlager.

*Forbudet mot nedbygging av myr gjelder ikke for uttak av myr som omfattes av naturmangfoldloven § 56a **andre punktum** eller nydyrking som regulert i jordlova.*

Forbudet gjelder ikke for tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven eller som gjennomføres etter godkjent plan i medhold av vilkår satt for slike konsesjoner.

*Forbudet mot nedbygging av myr gjelder ikke der det **etter ikrafttredelsen av § 1-8 a** er vedtatt en rettslig bindende reguleringsplan. Slik plan kan bare vedtas dersom en klar overvekt av interesser taler for det.*

Forbudet omfatter ikke nødvendig vedlikehold av eksisterende bygninger, veier, anlegg og andre innretninger, og tilliggende arealer til disse. Som vedlikehold regnes nødvendige tiltak for å opprettholde nåværende eller tidligere standard. Vedlikehold omfatter ikke utbygging eller utvidelse. Vedlikeholdet skal utføres slik at det gir minst mulig skade på eller forringelse av myra.

§ 11-8 tredje ledd bokstav c første ledd skal lyde:

Sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap, myr, eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.

§ 19-4 andre ledd skal lyde:

Dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen, myrområder eller fjellområder, kan Kongen i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra §§ 1-8 andre ledd, 1-8 a første ledd, bestemte planer, eller for bestemte typer tiltak, midlertidig til regionalt eller statlig organ.