

**NIBIO**NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMILandbruks- og matdepartementet
postmottak@lmd.dep.noDato: 10.10.2017
Deres ref: 17/857
Vår ref: 17 / AB/NIBIO
Postboks 115, 1431 Ås
Tlf: 03 246
post@nibio.no
nibio.no

Org. nr: 988 983 837

Høringsuttalelse: Forslag om endring i Jordlova og Forskrift om nydyrking

NIBIO viser til Landbruks- og matdepartementets høringsnotat av juli 2017 med forslag til endringer i Jordlova og Forskrift om nydyrking.

NIBIO har etter oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet bidratt med fagrapporter som inngår i det faglige grunnlaget for høringsnotatet. Når det gjelder det tekniske og økonomiske beregningsgrunnlaget, viser vi til disse fagrapportene.

Fagrapportene er utarbeidet som svar på konkrete, avgrensede bestillinger. Når NIBIO gir en høringsuttalelse, er det fordi instituttet ser det som sitt ansvar også å påpeke problemstillinger som ikke er inkludert i de enkelte fagrapportene.

Ethvert tiltak må vurderes ut fra tiltakets direkte effekt på det primære formålet. Samtidig må tiltakets konsekvenser også vurderes i helhetlig samfunnsperspektiv. Tiltak for klimatilpassing bør ikke gjennomføres dersom de bidrar til økte utslipp av klimagasser, og utslippsreducerende tiltak bør i utgangspunktet heller ikke gjennomføres dersom de i vesentlig grad svekker samfunnets tilpasningskapasitet. De samme resonnementer kan gjøres når ulike klimapolitiske tiltak vurderes opp mot andre høyt prioriterte samfunnshensyn. Slike avveininger er et politisk ansvar. NIBIOs ansvar er avgrenset til å påpeke eventuelle sammenhenger hvor vi ser en risiko for at et tiltak som er effektivt og samfunnsøkonomisk lønnsomt i forhold til en målsetting, likevel kan ha uheldig konsekvenser for andre prioriterte samfunnshensyn, på kort eller lengre sikt.

Prinsipper

Jordbruk og matproduksjon i Norge skiller seg fra andre samfunnssektorer; særlig ved den multifunksjonelle rollen og omfanget av indirekte effekter i sekundær- og tertialledd. Dette reiser særskilte problemstillinger når det settes inn juridiske virkemidler som utelukkende er knyttet opp mot én enkelt del av jordbruket, tematisk eller geografisk, og som ikke rammer næringen generelt.

Nydyrkingsforbud er et juridisk virkemiddel som er sterkt målrettet. Et slikt juridisk virkemiddel kan ha begrenset betydning for jordbruk og matproduksjon sett i nasjonal sammenheng. Tiltaket griper imidlertid direkte inn i det enkelte brukets disponering av arealgrunnlaget for videre utvikling av driften. Reguleringer som påvirker den enkelte driftsenhets utviklingsmuligheter, vil også kunne være



NIBIO

avgjørende for utviklingen av grendas eller kommunens jordbruksmiljø over tid. Virkemiddelet kan derfor ha stor betydning for jordbrukets utvikling i områder der det meste av tilgjengelige jordressurser er myr. Effekten kan, avhengig av forskriftens dispensasjonskriterier, være stor for enkeltbruk, bygder eller kommuner.

Forbud mot nydyrking av myr må derfor avveies mot mål om å opprettholde jordbruk, bosetting og utnyttning av ressursene i hele landet. NIBIO tar ikke stilling til de politiske avveininger dette innebærer, men vil påpeke at beslutningsgrunnlaget bør inkludere analyse av de konkrete konsekvensene et slikt forbud vil ha for driftsenheter, bygder og opprettholdelse av den lokale infrastrukturen innen de verdikjeder som knytter seg til jordbruk og matproduksjon. Dette vil også være et viktig grunnlag for å vurdere hvilke dispensasjonskriterier som bør inkluderes i forskrift.

Formålsparagrafen i Jordlova

Formålet med Jordlova er å sikre samfunnsgagnlig bruk av jordressursene. *«Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltninga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg»*. Slik NIBIO forstår rekkevidden av formålsparagrafen, må samfunnsgagnlig bruk av arealressursene inkludere hensynet til både matproduksjon, klimatilpassing og utslippsreduksjoner.

Det offentlige utvalget som stod bak NOU 2010:10, «Tilpassing til eit klima i endring— Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane» anbefalte blant annet at *«Lover og forskrifter må gjennomgåast for å sjå til at det ikkje er føresegner som motverkar klimatilpassing. Dernerst må ein innarbeide føresegner som sikrar at klimatilpassing blir eit omsyn som forvaltningsstyresmaktene skal vurdere i alle relevante samanhengar.»*

Disse anbefalingene har, slik NIBIO vurderer det, fortsatt gyldighet. Forvaltningsregimene, dvs lover og forskrifter, bør gjennomgå for å sikre at det juridiske rammeverket fremmer samfunnets evne til både klimatilpassing, utslippsreduksjoner og en matproduksjon som gir framtidig matsikkerhet både nasjonalt og globalt. Ved gjennomgangen av Jordlova og tilhørende forskrifter for å hjemle tiltak for utslippsreduksjoner, bør det derfor også vurderes å inkludere klimatilpassing i norsk jordbruk i lovens formål. Derved kan det sikres hjemmel for framtidig forskriftsfesting av relevante tilpasningstiltak i norsk jordbruk.

Endringen i § 11

Endringen i Jordlovas § 11 er i samsvar med Stortingets forutsetning om å etablere lovhjemmel for å regulere/forby nydyrking av myr. Slik den nye setningen er formulert, kan den imidlertid forstås som et forbud vil redusere de totale utslippene fra dyrket myr. Dette er riktig om man forstår det som reduserte utslipp i forhold til en referansebane uten forbud, eller med ulike varianter av begrensninger i adgangen til å nydyrke myr. Det reiser imidlertid visse problemer å knytte formålet i en lovtekst opp mot en referansebane.

Et forbud mot nydyrking vil i utgangspunktet ikke *«redusere utslepp av klimagassar»* fra allerede dyrket myr annet enn gjennom den effekten som skyldes den langsiktige reduksjonen av dyrket myrareal som vil følge av at dyrket myr går ut av drift eller at myrarealer over tid går over til



NIBIO

mineraljord. Slik NIBIO forstår det er formålet med forskriftsfesting av forbud mot nydyrking er å unngå økte utslipp av klimagasser som skyldes at nye myrarealer dyrkes opp. Da bør det vurderes å uttrykke dette tydeligere i lovteksten, f eks slik: «*Departementet kan også gi føresegner for nydyrking for å unngå åuka utslepp av klimagassar*».

Kunnskapsbehov

Det er stort behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget. Blant annet gjelder dette tallfesting av utslipp fra myr under ulike forhold og ved ulike dyrkings- og driftsmetoder samt effekter av restaurering av myr. Beregninger utført av NIBIO tyder på at netto utslipp fra dyrket myr i Norge er i nedgang og at nedgangen kan fortsette, selv uten forbud mot nydyrking av myr. Omfanget av myrreal som går ut av drift og myrjord som over tid går over til å bli klassifisert som mineraljord, kan være høyere enn tilgang av dyrket myr gjennom nydyrking. Det er behov for bedre kunnskap om denne dynamikken.

Bedret kunnskap om driftsmetoder for organisk jord i Norge, både dyrket myr og metoder som gir lavest mulig utslipp i de tilfeller myr nydyrkes bør også prioriteres. Eksempelvis mangler forskningsresultater knyttet til effektene på utslipp av CO₂ av omgraving, mens det er dokumentert at metoden kan redusere utslipp av lystgass og metan vesentlig. Det er også kunnskapsbehov knyttet til hvordan myr kan restaureres slik at utslipp reduseres om den går ut av drift. Bedret kunnskap om tiltak som kan gi utslippsreduksjon på allerede dyrket myrreal bør også prioriteres. Det er også behov for god dokumentasjon av alternative dyrkingsarealer på mineraljord og andre tilgjengelige arealer. Forbedret kunnskapsgrunnlag kan bidra til at forskriften i fremtiden kan bli mer presis når det gjelder hvilke kategori myr som kan dyrkes og på hvilke dyrkingsmåter som gir lavest utslipp.

Selv om utredninger indikerer at et forbud vil ramme gårder i relativt få kommuner, er det likevel nødvendig å ha god kunnskap om effektene av de lokale virkningene, både på kommune-, grend- og bruksnivå. Effektene kan være av ulikt slag, men på generelt nivå kan et forbud, avhengig av dispensasjonskriteriene, ha konsekvenser for:

- Bosetting
- Utnytting av ressursgrunnlaget
- Landbruk i hele landet
- Opprettholdelse av produksjonskapasitet og produksjonsapparat
- Risikoreduksjon i forhold til framtidig matsikkerhet

NIBIO vil understreke at uansett hvordan en forskrift utformes, vil det være behov for å prioritere kunnskapsutviklingen knyttet til de forholdene som er omtalt ovenfor.

Med vennlig hilsen

Per Stålnacke
Forskningsdirektør

Arne Bardalen
Spesialrådgiver

