



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 25/19946-2
Saksbehandler Ingunn Dahlseng Håkonsen

Utvalg	Møtedato
Fylkesutvalget	04.11.2025

Høringsuttalelse til forslag om endring av plan- og bygningsloven - forbud mot nedbygging av myr

Fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak

- 1) Fylkesutvalget støtter intensjonen bak forslaget om forbud mot nedbygging av myr, og anerkjenner myras betydning for klima, naturmangfold og klimatilpasning.
- 2) Fylkesutvalget mener at et eventuelt forbud bør gjelde all myr, uavhengig av torvdybde, størrelse og kvalitet, for å sikre et tydelig og forutsigbar behandling. En dybdegrens på 30 cm kan ekskludere verdifulle myrområder og naturmangfold.
- 3) Fylkesutvalget mener at et forbud mot nedbygging av myr ikke bør gis tilbakevirkende kraft for vedtatte reguleringsplaner.
- 4) Fylkesutvalget mener at eksisterende krav i plan- og bygningsloven om interessevurdering er tilstrekkelige.
- 5) Bruk av hensynssoner i kommuneplanens arealdel vurderes som et godt alternativ, og det finnes muligheter allerede i dagens lovverk
- 6) Det er behov for tydelig nasjonal veiledning på hvordan endringsforslaget skal praktiseres, spesielt når det gjelder målkonflikter med det grønne skiftet, natur, klima og samfunnsutvikling.

Vedlegg

Høringsnotat
Lovforslag

Sammendrag

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og Klima- og miljødepartementet (KMD) har sendt et forslag om endringer i plan- og bygningsloven på høring og har bedt Agder fylkeskommune om innspill.

Fylkeskommunedirektøren støtter intensjonen bak forslaget om forbud mot nedbygging av myr, og anerkjenner myras betydning for klima, naturmangfold og klimatilpasning. Forslaget bør bearbeides ytterligere for å synliggjøre utilsiktede konsekvenser og konflikter. Dersom et forbud gjennomføres, bør dette gjelde for all myr. Et forbud bør ikke ha tilbakevirkende kraft på vedtatte reguleringsplaner.

Saksopplysninger

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og Klima- og miljødepartementet (KMD) har sendt et forslag om endringer i plan- og bygningsloven på høring og har bedt Agder fylkeskommune om innspill. Forslaget innebærer et nasjonalt forbud mot nedbygging av myr.

Forslaget bygger på et anmodningsvedtak fra Stortinget (vedtak 108 fra 2022, [Meld. St. 4 \(2024–2025\) - regjeringen.no](#)) og faglige utredninger fra Miljødirektoratet og Universitetet i Bergen.

Formålet med forbudet er å beskytte myr som en viktig naturtype særlig med tanke på karbonlagring, klimatilpasning og naturmangfold. Forslaget innebærer at nedbygging av myr skal være forbudt, med enkelte unntak, og at reguleringsplaner som åpner for nedbygging kun kan vedtas dersom en klar overvekt av interesser taler for det.

Høringsforslaget i korte trekk

Saken består av to hoveddeler, viktigheten av myr og hvordan dette kan praktisk/teoretisk løses gjennom en lovendring.

Det er foreslått fire ulike endringer til plan- og bygningsloven (PBL).

- ❖ Nytt § 1-5 tredje ledd skal lyde:

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

- ❖ Nytt tillegg i pbl § 1-8 a) med 5 ledd som omhandler «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: Tilføyelse i av ordet «myr» for bruk av hensynssone i reguleringsplan.»
- ❖ § 19-4 andre ledd: Tilføyelse i av ordet «myrområde» ved dispensasjonsmyndigheten overføres til regional eller statlig organ, dvs. eksempelvis statsforvalteren eller fylkeskommunen overtar ansvaret for å vurdere dispensasjonssaker.

Departementene ber spesielt om høringsinstansenes syn på tre hovedspørsmål:

Omfanget av forbudet: Det foreslås at forbudet skal gjelde all myr, uavhengig av kvalitet og størrelse. Departementene ønsker også innspill på om det bør begrenses til myr dypere enn 30 cm (etter modell for nydyrking).

Reguleringsplaner og interesseovervekt: Vurdere om nedbygging av myr bør reguleres på samme måte som andre reguleringsplaner, altså ligge til kommunenes frie skjønn uten krav om klar interesseovervekt eller om terskelen bør ligge høyere enn ellers.

Virkning for eksisterende planer: Departementene foreslår at forbudet også skal gjelde reguleringsplaner vedtatt før forbudet trer i kraft, men åpner for unntak dersom dette får store negative konsekvenser, særlig for offentlig infrastruktur.

I høringsnotatet kommer det frem følgende:

- Hovedprinsippet skal være at utbygging og ny arealbruk som hovedregel skal avklares gjennom planlegging.
- Forbudet skal gjelde for områder som i kommuneplanen er satt av til utbyggingsformål, men som ennå ikke er regulert. Det betyr at forbudet får betydning for videre reguleringsprosesser, særlig for arealreserver til fritidsbebyggelse.
- Forbudet kan fravikes dersom det vedtas en rettslig bindende reguleringsplan, men kun hvis det foreligger en «klar overvekt av interesser» som taler for nedbygging av myr.
- Strengere krav enn vanlig for kommunens planskjønn ved nedbygging av myr for å kunne sikre nasjonale mål om bevaring av myr, som er viktig for klima, klimatilpasning og naturmangfold. Eksempelvis vil dette kravet normalt bare oppfylles dersom tiltaket har stor samfunnsverdi og ikke kan plasseres andre steder, eller hvis alternativ plassering gir større negative konsekvenser for klima og natur. Om slike vilkår om «klar interesseovervekt» er oppfylt, kan potensielt bli gjenstand for klage.

Fakta om myr

I Norge er det estimert at 8,9 % av landarealet er myr (totalt ca. 28 834m²). 22% av dette finnes i Agder fylke (kilde: [Arealbarometer - Agder](#)). Selv om det dekker en liten del av Norges areal, holder myra en høy karbonlagring og utgjør en stor del av karbonlageret i jorda.

Myr er en av de mest undervurderte naturtypene vi har. Den fungerer som naturens egen «klimademper», har et artsrik økosystem med unike arter og genetisk mangfold. Både vannhåndtering og flomdemping sammen med en kjølede effekt bidrar til et tryggere og bedre klima. Norge har god tilgang på rent vann, noe myra også bidrar med ettersom de naturlig filtrerer og renser vann.

Ifølge høringsnotatet er utbygging til fritidsboliger, boliger, næringsbygg og veier en av de største truslene til myra. Ca. 60 % av myra som blir nedbygd er til fordel for dette. Etter arealregnskapet 2022 for Agder er i overkant av 14 000 dekar myr avsatt til fremtidig byggeområde.

Vurderinger

Fylkeskommunedirektøren er positiv til intensjonen om et forbud. Myr er en viktig naturtype som bør beskyttes, både av hensyn til klima, naturmangfold og flomsikring.

Gjennom Regionplan Agder 2030 er våre mål å:

- Bevare skog, myr og andre naturområder som naturlig lagrer karbon.
- Unngå arealbruksendringer som fører til utslipp av lagret karbon, som for eksempel nedbygging av skog eller drenering av myr.
- Styrke naturens evne til å ta opp CO₂, blant annet gjennom bærekraftig arealforvaltning og vern av naturmangfold.

Myr er nevnt i nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging og i statlige planretningslinjer (både arealbruk og mobilitet, og klima og energi). Bevaring av myr er løftet frem som prioriterte interesser som det skal tas hensyn til i arealforvaltningen. Høringsforslaget forstås som en forsterkning av dette.

Høringsnotatet om forbudet om nedbygging av myr og de foreslåtte lovendringene fremstår som noe utydelige og kan med fordel presiseres ytterligere. For å sikre en mest mulig forutsigbar og effektiv implementering av regelverket, vil det være hensiktsmessig med en grundigere gjennomgang og tydeligere avklaringer av sentrale begreper og utdyping av praktiske konsekvenser. En slik presisering vil bidra til å styrke både rettssikkerheten og tilliten til forvaltningen, samt legge til rette for en smidigere gjennomføring i kommuner og regioner dersom endringsforslaget gjennomføres.

Fylkeskommunedirektøren har videre følgende innspill til saken:

Omfanget av forbudet:

Fylkeskommunedirektøren anbefaler at et forbud skal omfatte all myr. En dybdegrense på 30 cm kan ekskludere verdifulle myrområder og skape uklarhet i forvaltningen. Selv grunne myrer kan lagre betydelige mengder karbon, og dybde alene sier lite om hvor mye karbon som faktisk finnes i et område. Ved å sette en dybdegrense, risikerer man å overse viktige karbonlagre og dermed svekke klimaeffekten av et vern. Ivaretagelse av myr kan ses på som et gratis klimatiltak.

Hvis departementene likevel ønsker en grense, vil et alternativ være å vurdere volum, karboninnhold eller forholdet mellom volum og overflate, fremfor dybde. Slike kriterier gir et mer presist bilde av både klimaeffekt og naturverdi, men er komplekst. Det meste av biologisk mangfold (planter, insekter/pollinatorer, fugler, dyr osv.) finnes i og rundt overflaten. Dersom målet også er å ta vare på naturen/biologisk mangfold, er det overflatearealet som teller mest. Men det mest effektive og tydelige vil være et generelt forbud mot nedbygging av all myr –det vil være enkelt å forstå, enkelt å håndheve, og best for både klima og natur.

Tilbakevirkende kraft for eksisterende planer

Forslaget om at forbudet om nedbygging av myr skal ha tilbakevirkende kraft forstås som noe lite gjennomarbeidet. Selv om dette fanger opp vedtatte planer som tillater bygging på myr og en dermed kan unngå nedbygging, ser fylkeskommunedirektøren at det er flere alvorlige konsekvenser ved dette. Det vil gi lite forutsigbarhet for kommuner, grunneiere og utbyggere, og bryter med et viktig juridisk prinsipp om at lover normalt ikke skal ha tilbakevirkende kraft (jf. grunnloven § 97). Det er klare grenser for når og hvordan dette kan brukes. Tilbakevirkende kraft kan også gi uoversiktlige økonomiske og ressursmessige konsekvenser for utbygger og kommuner som allerede er i en presset

økonomisk situasjon. Mange kommuner kan risikere å få mange saker om endring av reguleringsplan og dispensasjoner som følge av et slikt forbud.

Flere kommuner gjennomfører nå revisjon av kommuneplanens arealdel og mange prioriterer «planvask», dvs. gjennomgår vedtatte urealiserte planer. Myr (og andre viktige naturområder) blir i dag i større grad ivare tatt gjennom slike prosesser og gjennom nevnte nasjonale og regionale føringer. Et forbud kan brukes som grunnlag også i slike prosesser.

Det er ønskelig at departementene gjør grundigere vurderinger av rettssikkerheten, økonomiske og ressursmessige konsekvenser for både kommuner og utbyggere. Det savnes også tydelige retningslinjer for hvordan dette skal håndteres med tanke på unntak og håndtering av pågående prosjekter. I høringsnotatet åpnes det for unntak dersom dette får store negative konsekvenser, særlig for offentlig infrastruktur. Det presiserer imidlertid ikke detaljerte retningslinjer for hvordan slike unntak skal vurderes og behandles, kun at det er et viktig hensyn.

Fylkeskommunedirektøren mener derfor at ved et forbud skal dette gjelder for nye planer vedtatt etter ikrafttreddelsen av lovforslaget, dvs. at det ikke gis tilbakevirkende kraft.

Krav om «klar overvekt av interesser»

Forslaget om at reguleringsplaner som åpner for nedbygging av myr kun kan vedtas dersom det foreligger en klar overvekt av interesser, vurderes som krevende å praktisere. Den juridiske vurderingen kan oppleves som vanskelig for kommunene å forholde seg til. Klar interesseovervekt kan også medføre at det bygges ned andre viktige hensyn eksempelvis natur- og gammelskog fremfor myr. I høringsnotatet (s. 32) forklarer dette selv:

"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.»

Naturen er ofte den som må vike når ulike samfunnsinteresser veies opp mot hverandre. Selv tiltak som har gode intensjoner, som fortetting og bærekraftig arealbruk, kan i praksis føre til nedbygging av verdifulle naturarealer- ikke bare myr. I områder slik som Hovden, hvor det er press på arealer til fritidsbebyggelse og turisme, kan ønsket om fortetting komme i konflikt med hensynet til vilt, myr og sårbare fjelløkosystemer. Selv små inngrep kan ha store konsekvenser for naturmangfold og landskapskvaliteter.

En alternativ måte å vurdere dette på er en mer helhetlig tilnærming der man ikke bare vurderer arealutnyttelse og samfunnsnytte, men også tar hensyn til naturens langsiktige verdi – både som økologisk ressurs og som klimatiltak.

Slik fylkeskommunedirektøren vurderer dette i dagens planlegging, vil eksisterende krav om vekting av interesser være tilstrekkelig. Dette styrkes av flere nasjonale føringer.gi. Vurdering av samfunnskritiske tiltak og offentlig infrastruktur mot et forbud vil også ivaretas gjennom ordinære vurderinger etter pbl.

Tilføyelse til hensynssone:

I plan- og bygningsloven finnes allerede muligheten for bruk av hensynssone for naturmiljø/ naturmangfold og bestemmelser utformes ut fra hva som er ikke lov og hvordan dette skal ivaretas. Det stilles derfor spørsmål om det er nødvendig med en hensynssone spesifikt for myr. Vil dette bidra til å ivareta myr, eller ekskludere andre naturtyper som mindre viktig. Utgangspunktet er at bruk av hensynssoner i kommuneplanens arealdel er et godt alternativ, og gir kommunene mulighet til å ivareta lokale forhold på en fleksibel måte.

Dispensasjonsmyndigheten

Kommunene har dispensasjonsmyndigheten etter pbl § 19- 2 og 19 -4. Innenfor pbl § 19-4 ligger også muligheten for å frata kommunene myndigheten når det gjelder strandsone og fjellområder og kan midlertidig delegeres til et regionalt/statlig organ. Det er ikke kjent at denne paragrafen (pbl §19-4) har blitt brukt i Agder (inkludert tidligere Vest- og Aust-Agder) og nå ønskes en tilføyelse for myrområder. Det er viktig å opprettholde tilliten mellom forvaltningsnivåene. Det er uklart om hvor stor kraft en slik tilføyelse vil ha i praksis dersom det ikke har vært benyttet tidligere.

Regionplan Agder 2030

Regionplan Agder 2030 slår fast at myr er en viktig naturtype for klima, naturmangfold og flomsikring, og at det er et mål å ta vare på slike naturverdier i arealforvaltningen. Den legger vekt på at hensynet til klima og natur skal integreres i all samfunnsplanlegging, og at utbygging bør skje på en måte som ivaretar disse verdiene. Dette innebærer at vurderinger av nedbygging av myr allerede skal inngå i kommunenes planprosesser, og at det er et regionalt mål å unngå unødvendig nedbygging av myr. Det ligger likevel inne en planlagt nedbygging av myr i kommunale planer, jamfør arealregnskap Agder 2022.

Økonomiske konsekvenser

Innspill til saken vil ikke ha økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen. Endringsforslaget slik det foreligger kan ha konsekvenser både på økonomi og ressurser dersom planer som berører fylkesvei mm. må endres. Forslaget åpner for unntak dersom dette får store negative konsekvenser, særlig for offentlig infrastruktur.

Konklusjon

Fylkeskommunedirektøren anbefaler at forbudet mot nedbygging av myr bør gjelde all myr. Forbudet bør ikke gis tilbakevirkende kraft. Bruk av hensynssoner i kommuneplanen er et godt alternativ og det finnes muligheter allerede i dagens lovverk.

Kristiansand, 20.10.2025

Tine Sundtoft
Fylkeskommunedirektør

Kristin Tofte Andresen
fylkesdirektør