

# Notat

Fra: Miljødirektoratet  
Til: Klima- og miljødepartementet  
Dato: 30.09.2022

## Vurdering av virkemidler for å hindre åpning av nye torvuttak

### Sammendrag

Myrer er viktige for naturmangfold, er økosystemtypen med det største karbonlageret per arealenhet og er leverandører av mange økosystemtjenester som klimatilpasning, vannrensing, friluftsliv og sinking. Myrdannelsen i Norge startet etter siste istid, og mange av myrene er dermed formet gjennom årtusener med torvdannelse.

Myrene er under press fra flere hold. Arealbruksendringer og arealbruk, som utbygging, nydyrking og torvuttak, er eksempler på aktiviteter som alle fører til utslipp av klimagasser, tap av biologisk mangfold, og tap av en rekke andre økosystemtjenester. Å redusere klimagassutslipp fra arealer, inkludert myr, er viktige tiltak for å oppfylle forpliktelsene Norge har mot 2030 og 2050. Det internasjonale naturpanelet (IPBES) fastslår at omdisponeringer av arealer er den største trusselen for naturmangfold. Å bevare myr er derfor viktig både for å nå klimamål og for å ivareta naturmangfold.

Torv brukes først og fremst til jordforbedring og dyrkingsmedium. Ifølge det nasjonale klimagassregnskapet dekker torvuttakene omtrent 20 km<sup>2</sup>, inkludert inaktive uttak, med et årlig uttaksvolum på mellom 220 000 og 330 000 m<sup>3</sup> i gjennomsnitt. Etablering av torvuttak innebærer grøfting og drenering av myrer. Dette fører til nedbryting av organisk materiale, og dermed utslipp av klimagasser. I perioden 1990-2015 førte torvuttak til gjennomsnittlige årlige utslipp på 63 000 tonn CO<sub>2</sub>. I tillegg fjernes vegetasjonen og det øverste torvlaget, og dermed forsvinner alt dyre- og planteliv i myra, og økosystemtjenestene forringes. Uttaket foregår først og fremst på høgmyrer, en truet naturtype i Norge og Europa. I Norge gjenstår det i dag omtrent 150 km<sup>2</sup> høgmyr, og bevaring av høgmyr er sentralt for oppfølgingen av nasjonale miljømål.

Miljødirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet vurdert ulike virkemidler for å redusere eller hindre åpning av nye torvuttak, inkludert overordnede beskrivelser av konsekvenser.

Vi har vurdert følgende virkemidler: Forbud mot å åpne nye torvuttak, avgift på uttak av torv, vern av myrer som er aktuelle for torvuttak, inkludere høgmyr som utvalgt naturtype og forsterkede virkemidler i arealplanleggingen. Vi har valgt å ha fokus på de virkemidlene som har størst potensial for å *hindre* nye torvuttak, og har derfor sett nærmere på forbud og avgift. For disse virkemidlene beskriver vi overordnede konsekvenser og mulige utforminger.

Noen forutsetninger må være til stede for å oppnå utslippsreduksjon og positiv effekt for natur, og for å unngå store og utilsiktede kostnader for samfunnet. For å forhindre karbonlekkasje og at negative effekter på natur flyttes til andre land, må det innføres tiltak for å begrense import av torv. Tilgang på erstatningsprodukter med tilstrekkelig kvalitet vil også være avgjørende for konsekvensene av virkemidlene. Dersom dette ikke er på plass, vil de negative konsekvensene for forbrukere, og særlig for profesjonelle aktører, bli store. Virkemidler som begrenser tilgangen av torv i Norge, sammen med restriksjoner på import, kan for eksempel påvirke dyrkingen av pryd- og matvekster dersom erstatningsprodukter med god kvalitet ikke er tilgjengelige. Dagens torvuttak forventes å kunne driftes i om lag 15 år til, slik at man vil ha noe tid til å utvikle gode nok produkter.

Et forbud vil ha størst positiv effekt på natur og klima, da det med stor sikkerhet vil hindre åpning av nye torvuttak. Da forutsetter vi at det ikke gis mulighet for dispensasjon fra forbudet, og at tilgjengelige erstatningsprodukter gir mindre negativ påvirkning på natur og klima enn torvprodukter. For torvnæringen vil et forbud være negativt, da det vil kunne innebære en gradvis avvikling av virksomheten.

En avgift med høy nok sats kan i praksis også føre til at ingen nye torvuttak åpnes, og dermed ha tilsvarende effekt på natur og klima som et forbud, men effekten av en avgift er mer usikker. I tillegg anser vi det som lite realistisk å utforme en avgift som kun treffer *nye* uttak. Dermed vil også pågående torvuttak rammes, og de negative konsekvensene for torvnæringa vil bli større.

Felles for både forbud og avgift er at forbrukere kun vil påvirkes i liten grad dersom det finnes gode og rimelige erstatningsprodukter. Dersom det ikke finnes gode erstatningsprodukter, vil konsekvensene være negative. Prisene på torvprodukter vil også kunne øke. For offentlige myndigheter vil både forbud og avgift føre til noen økonomiske og administrative kostnader, men disse er sannsynligvis størst i oppstartsfasen.

Dersom formålet er å unngå etablering av nye torvuttak, vurderer vi et forbud som det mest aktuelle virkemidlet.

## Innhold

Sammendrag .....	1
1. Bakgrunn .....	5
1.1. Oppdraget.....	5
1.2. Avgrensning.....	6
1.3. Oppbygging .....	6
2. Myr og torvuttak i Norge .....	7
2.1. Økosystemtjenester fra myr .....	8
2.1.1. Karbonlagring.....	8
2.1.2. Naturmangfold.....	8
2.1.3. Andre økosystemtjenester .....	9
2.2. Uttak av torv .....	9
2.2.1. Hvem produserer torv?.....	9
2.2.2. Hvor mye torv tas ut og hvor mye CO2 slippes ut? .....	10
2.2.3. Nye torvuttak.....	11
2.3. Bruk av torv og import .....	12
2.4. Forventet framtidig utvikling uten nye virkemidler.....	12
3. Relevante virkemidler .....	14
3.1. Forbud mot nye uttak .....	14
3.1.1. Hjemmel i eksisterende regelverk: forurensningsloven § 9.....	15
3.1.2. Ny hjemmel ved endring av jordlova § 11 .....	15
3.2. Vern.....	15
3.3. Avgift.....	16
3.4. Arealplanlegging .....	16
3.4.1. Plan- og bygningsloven som virkemiddel for å unngå åpning av nye torvuttak ....	17
3.4.2. Forsterket mål i arealplanleggingen.....	17
3.5. Utvalgt naturtype .....	18
4. Positive og negative konsekvenser av virkemidlene .....	19
4.1. Tilgang på erstatningsprodukter er avgjørende for konsekvenser .....	19
4.2. Konsekvenser ved forbud.....	20
4.3. Konsekvenser ved avgift .....	22

4.4. Sammenstilling av virkemidler .....	23
5. Oppsummering og anbefaling.....	25
5.1. Forutsetninger for vellykket gjennomføring .....	26
6. Vedlegg .....	27

# 1. Bakgrunn

Åpning av nye torvuttak på myr fører til utslipp av klimagasser, tap av biologisk mangfold, og tap av en rekke andre økosystemtjenester. I EUs klimarammeverk mot 2030 er sektoren skog og annen arealbruk (LULUCF) en egen pilar for perioden 2021-2030, med en forpliktelse om at utslippene fra sektoren ikke skal overstige opptaket («netto-null-forpliktelsen»). Arealbrukskategorien vann og myr blir en del av denne forpliktelsen i 2026, og det forventes dermed økt internasjonalt fokus på å redusere klimagassutslippene fra myr i årene fremover. Norge ligger an til å måtte bokføre et netto utslipp fra sektoren i perioden, uten nye tiltak. Hovedårsaken til dette er nedbygging av karbonrike arealer som i gjennomsnitt gir et årlig utslipp på omtrent 2 millioner tonn CO<sub>2</sub>. Utslippene fra torvuttak bidrar imidlertid også i negativ retning. Virkemidler for å hindre åpning av nye torvuttak vil derfor kunne bidra til å nå forpliktelsen om netto null utslipp i sektoren innen 2030, hvis det innføres raskt. Effekten på lengre sikt vil være enda større.

Ifølge det nasjonale klimagassregnskapet dekker torvuttakene omtrent 20 km<sup>2</sup>.<sup>1</sup> Dette inkluderer både aktive og inaktive uttak<sup>2</sup>. Til sammenligning er det totale myrarealet i Norge estimert til 18 000 km<sup>2</sup>. Torvuttak antas å være en av typene arealinngrep som fører til størst CO<sub>2</sub>-utslipp per arealenhet. Mesteparten av virksomheten foregår på høgmyrer – en truet naturtype i Norge og Europa. Tiltak som reduserer eller hindrer torvuttak vil dermed ha positiv effekt på både klima og naturmangfold.

FNs klimapanel lanserer sin sjette hovedrapport i perioden 2021–2023. Både andre og tredje delrapport omtaler viktigheten av myr for klima og klimatilpasning. I tredje delrapport om utslippsreduksjon, opptak og virkemidler slår de blant annet fast at tiltak for å bevare skog og myr har et stort potensial for å redusere utslipp, i tillegg til å være et av de rimeligere klimatiltakene. Det påpekes at å bevare myr også har flere sammenfallende fordeler, som å ta vare på et unikt biologisk mangfold med flere truede arter<sup>3</sup>. Det internasjonale naturpanelet (IPBES) påpeker at ødeleggelse og omdisponeringer av arealer er den største trusselen for tap av naturmangfold i både terrestriske økosystemer og i ferskvann<sup>4</sup>.

## 1.1. Oppdraget

Miljødirektoratet har hatt flere oppdrag om torv de siste årene. Med grunnlag i funnene fra noen av disse ble det inkludert i Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021-2030 (heretter

<sup>1</sup> Miljødirektoratet (2022). M-2298 Greenhouse Gas Emissions 1990 -2020: National Inventory Report. <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2022/april/greenhouse-gas-emissions-1990--2020-national-inventory-report/>

<sup>2</sup> Søgaard, G., Økseter, R., & Borgen, S. K. (2017). Klimagassutslipp fra torvproduksjon i Norge-Metode, datagrunnlag og utslippsfaktorer benyttet i klimagassregnskapet under FNs klimakonvensjon (UNFCCC). NIBIO Rapport. <http://hdl.handle.net/11250/2443914>

<sup>3</sup> IPCC (2022). Summary for Policymakers. I: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926.001 <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/>

<sup>4</sup> Se bl.a. den globale økosystemutredningen fra IPBES fra 2019: <https://zenodo.org/record/3553579#.YyRQrQTP2UI>

klimameldinga), som ble lagt fram av Solbergregjeringen i 2021<sup>5</sup>, at forbud mot torvuttak skulle utredes. Bakgrunnen var at uttak og bruk av torv fører til klimagassutslipp, og foregår som oftest i høgmyrer, som er en trua naturtype. Å forhindre uttak av torv er derfor bra for både naturmangfold og klima. Torvuttak ble derfor også omtalt i Meld. St. 14 (2015-2016) Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold (heretter naturmangfoldmeldinga)<sup>6</sup>.

Miljødirektoratet fikk 19.01.2021 i oppdrag av Klima- og miljødepartementet (heretter KLD) å «*levere en utredning av konsekvenser av forbud mot nye torvuttak og lage utkast til høringsnotat*». Under møtet med KLD 22.11.2021 kom det frem at det også er relevant å vurdere andre virkemidler enn forbud i utredningen, og at konsekvenser av ulike virkemidler skal sammenlignes i henholdt til utredningsinstruksen. Denne utredningen vurderer, etter avtale med KLD, virkemidler for å redusere eller hindre åpning av nye uttak av torv, inkludert overordnede beskrivelser av konsekvenser av virkemidlene. Vi prioriterer de virkemidlene som har størst potensial for å *hindre* nye torvuttak. Notatet baserer seg i stor grad på allerede tilgjengelig informasjon fra tidligere og tilstøtende oppdrag om torv (se Vedlegg).

## 1.2. Avgrensning

Ifølge oppdragsteksten skal vi fokusere på virkemidler som er rettet mot *nye* torvuttak, altså ikke virkemidler som er ment å påvirke dagens uttak. Det er noen konsekvenser av denne vinklingen, blant annet at de eksisterende torvuttakene i hovedsak vil kunne fortsette å driftes som før, og at myrene det tas ut torv på i dag vil fortsette å degraderes så lenge myra er drenert, potensielt i flere tiår fremover. Noen av virkemidlene vi vurderer vil likevel også kunne påvirke eksisterende uttak, dette diskuteres der relevant.

En ytterligere avgrensning er at vi kun ser på uttak der hensikten er produksjon av torv. Mesteparten av torva går til dyrkingsmedier og jordforbedringsprodukter, og vi fokuserer dermed på det. Noe torv brukes også til torvtak. Vi skiller ikke på torv tatt ut til ulike formål, i og med at tallgrunnlaget ikke skiller på det. Vi vurderer ikke virkemidler som er ment å treffe uttak som skjer i forbindelse med annen aktivitet, for eksempel i forbindelse med utbygging.

Vi anser denne leveransen som et første trinn i arbeidet med å utrede mulige virkemidler, og vurderingene vil dermed gjøres på et overordnet nivå.

## 1.3. Oppbygging

Oppbyggingen av notatet baserer seg på de seks spørsmålene i utredningsinstruksen, med unntak av "prinsipielle spørsmål", som vi har vurdert ikke å være relevant i dette oppdraget. I kapittel 2 dekker vi spørsmålene "hva er problemet, og hva vil vi oppnå" ved blant annet å se på definisjonen av myr og forekomst i Norge, viktigheten av myr for økosystemtjenester som karbonlagring, naturmangfold, klimatilpasning mm., og torvuttak i Norge inkludert mengde uttak, klimagassutslipp og bruk. Kapittelet avsluttes med en redegjørelse av "nullalternativet", altså

---

<sup>5</sup> Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030

<sup>6</sup> Meld. St. 14 (2015-2016) Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold

hvordan utviklingen i torvuttak fremover vil se ut uten nye virkemidler. I kapittel 3 går vi gjennom relevante virkemidler for å hindre eller redusere åpning av nye torvuttak. I kapittel 4 omtaler vi mulige positive og negative konsekvenser av virkemidlene. I kapittel 5 konkluderer vi med en anbefaling for videre arbeid, og forutsetninger for vellykket gjennomføring.

## 2. Myr og torvuttak i Norge

Myr er definert som et landområde med fuktighetskrevede vegetasjon som danner torv<sup>7</sup>. Ifølge klimagassregnskapet for skog og arealbruk<sup>8</sup> finnes det rundt 18 000 km<sup>2</sup> myr i Norge. Dette inkluderer både åpne og tresatte myrer, så lenge trekronene ikke dekker mer enn ti prosent av arealet, og inkluderer også arealer som brukes til torvproduksjon. Det finnes andre estimater på myrareal, og disse varierer en god del avhengig av myrdefinisjon og kartleggingsmetode<sup>9,10</sup>.

Myrene er under press fra flere hold. Arealbruksendringer som utbygging av infrastruktur, boliger og fritidsboliger i tillegg til nydyrking, og arealbruk som torvuttak, er eksempler på dette. Dagens aktive torvuttak utgjør i dag mellom 10 000 og 15 000 dekar (10-15 km<sup>2</sup>), se mer om dette i kapittel 2.2.2.

I Norge startet myrdannelsen og oppbyggingen av torvlag etter siste istid, og de eldste avsettingene er opp mot 10 000 år gamle. Myrene er dermed formet gjennom årtusener med torvdannelse. Torv regnes derfor i enkelte sammenhenger som en fossil ressurs. En myr kan vokse med opptil 1 millimeter i året, og en myr med 4 meters dybde kan dermed være ca. 4 000 år gammel. På grunn av høy vannmetting går nedbryting så sakte at delvis nedbrutt organisk materiale, eller torv, akkumuleres. Dermed fungerer myrene som viktige karbonlagre, i tillegg til å stå for en rekke andre viktige økosystemtjenester.

Myr deles inn i to hovedtyper etter tilgangen på mineralnæring. Minerogen myr, eller jordvannsmyr, får tilført næringsstoffer fra omgivelser og grunnvann. Ombrogen myr, eller nedbørsmyr, får kun næring fra nedbør. Torvuttak foregår først og fremst på nedbørsmyrer med dyp torv, oftest på såkalte høgmyrer. Dette er en myrtype hvor torva danner en markert forhøyning, og som har sitt kjerneutbredelsesområde i lavlandet på Østlandet og indre del av Trøndelag. Høgmyrene er ekstremt næringsfattige økosystemer, med et plante- og dyreliv som er tilpasset de spesielle miljøforholdene. I og med at det er disse myrene som er mest relevante for torvuttak, vil de også være i fokus i denne utredningen.

---

<sup>7</sup> Lyngstad, A., Brandrud, T. E., Moen, A. og Øien, D. I. (2018). Våtmark. Norsk rødliste for naturtyper 2018. Artsdatabanken. Hentet (29.08.2022) fra <https://www.artsdatabanken.no/Pages/259099>

<sup>8</sup> Miljødirektoratet (2022). M-2298

<sup>9</sup> Bryn, A., Strand, G.-H., Angeloff, M. & Rekdal, Y. 2018. Land cover in Norway based on an area frame survey of vegetation types. – Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography 72: 131–145, DOI:10.1080/00291951.2018.1468356 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00291951.2018.1468356>

<sup>10</sup> Joosten, H., Barthelmes, A., Couwenberg, J., Hassel, K., Moen, A., Tegetmeyer, C. & Lyngstad, A. 2015. Metoder for å beregne endring i klimagassutslipp ved restaurering av myr. – NTNU Vitenskapsmuseet naturhistorisk rapport 2015-10: 1-83. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M465/M465.pdf>

## 2.1. Økosystemtjenester fra myr

Myr er en viktig leverandør av mange økosystemtjenester. Disse inkluderer blant annet karbonlagring, naturmangfold, filtrering av vann, flomdemping, brannvern, sanking, friluftsliv og rekreasjon<sup>11</sup>. Flere av økosystemtjenestene er viktige for klimatilpasning. Dessuten kan myra fungere som et klimahistorisk arkiv.

### 2.1.1. Karbonlagring

Karbonlagring er en av økosystemtjenestene vi får fra intakt myr. Myr er den typen økosystem som inneholder mest karbon per arealenhet (47,5 tonn per dekar), omtrent tre ganger så mye som skog (16,4 tonn per dekar) og jordbruksareal (18,6 tonn per dekar)<sup>12</sup>. Karboninnholdet i torv varierer noe, med et gjennomsnitt på i underkant av 50 %<sup>13</sup>. Karbon lagret i myr i Norge er anslått til å være rundt 950 millioner tonn, noe som tilsvarer 3,5 milliarder tonn CO<sub>2</sub><sup>14</sup>. Her er det brukt et konservativt estimat på myrareal, og mangfoldet av myrtyper gjør at anslaget er usikkert. Myr uten inngrep antas å være i likevekt med hensyn til klimagassutslipp over tid, hvor opptak av karbon gjennom vekst utligner utslippet av metan fra anaerobe nedbrytningsprosesser<sup>15</sup>. All bruk av myr som forstyrrer vannstands nivået vil føre til endringer i denne dynamikken, og dermed utslipp av klimagasser.

Myr dybde er svært viktig for karboninnholdet på et myrareal. Jo dypere myr, jo mer karbon er lagret i myra. Myrer som har blitt vurdert som egnet til oppdyrking er målt og delt inn i grunn (mindre enn 1 m torvlag), og dyp myr (mer enn 1 m torvlag), men særlig for dyp myr er variasjonen stor, da det finnes myrer med over 10 meter dypt torvlag. Dette gjelder særlig nedbørsmyerer, inkludert høgmyrtyper. I tillegg kan myr dybden variere mye mellom ulike steder på samme myr. Den manglende detaljkunnskapen om myr dybde kan føre til at mengden karbon lagret i enkelte dype myrer underestimeres, og dermed underestimeres også utslippene ved drenering. I klimagassregnskapet er det satt standard dybder for grunn og dyp myr, og selv om det kan være stor lokal variasjon antas det at dette gir et representativt estimat på nasjonalt nivå.

Vurderingene av klimagassutslipp knyttet til uttak og bruk av torv gjøres med utgangspunkt i metodikken som ligger til grunn i det nasjonale klimagassregnskapet<sup>16</sup>. Vi kommer nærmere inn på utslippene fra uttak av torv i kap. 2.2.2.

### 2.1.2. Naturmangfold

Myrer og andre våtmarker er særlig viktige for naturmangfold. Arealendringer er den største trusselen mot disse habitatene og tilknyttede arter. I Norsk rødliste for arter (2021) er 608 arter

<sup>11</sup> Miljødirektoratet. (2021). M1903 Plan for restaurering av våtmark i Norge (2021-2025).

<https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2021/april-2021/plan-for-restaurering-av-vatmark-i-norge-2021-2025/>

<sup>12</sup> Grønlund, A., G. Hylen, K. Bjørkelo & S. Tomter. 2010. CO<sub>2</sub>-opptak i jord og vegetasjon i Norge. Bioforsk Rapport vol. 5 nr. 162. <http://hdl.handle.net/11250/2601534>

<sup>13</sup> Torv består av dødt organisk materiale, og dette inneholder i underkant av 50 % karbon (C). 1 kg torv inneholder altså omtrent 0,5 kg karbon. For å regne om til CO<sub>2</sub> må en gange med 44/12, altså: 0,5 kg C × 44/12 = 1,8 kg CO<sub>2</sub>

<sup>14</sup> Grønlund, A., Bjørkelo, K., Hylen, G. & Tomter, S. M., (2010), CO<sub>2</sub>-opptak i jord og vegetasjon i Norge. Lagring, opptak og utslipp av CO<sub>2</sub> og andre klimagasser. Bioforsk rapport;5(162) 2010. <http://hdl.handle.net/11250/2601534>

<sup>15</sup> Weldon, S., Parmentier, F.-J. W., Grønlund, A., Silvennoinen, H. 2016. Restaurering av myr. Potensialet for karbonlagring og reduksjon av klimagassutslipp. NIBIO RAPPORT | VOL. 2 | NR. 113. <http://hdl.handle.net/11250/2420592>

<sup>16</sup> Miljødirektoratet (2022). M-2298



med våtmark som hovedhabitat rødlistede, og av disse er 332 kategorisert som truet. For 64 prosent av disse artene er tap av areal regnet som hovedårsaken til rødlistestatusen. Mange moser, karplanter og insekter er nært knyttet til myrer. I tillegg bruker en rekke fugler og pattedyr myra som yngle- og fôringsplass.

En stor andel av aktive torvuttak er lokalisert på typiske høgmyrer. Typisk høgmyr er en samlebetegnelse for myrtypene konsentrisk høgmyr, eksentrisk høgmyr og platåhøgmyr, som alle tre er kategorisert som sterkt truet (EN) på Norsk rødliste for naturtyper 2018. Det er anslått at typisk høgmyr i dag dekker omtrent 150 km<sup>2</sup>, og 87 prosent av dette ligger utenfor verneområder. Kjerneområdet for utbredelsen av typisk høgmyr er i lavlandet på Østlandet, i tillegg til indre del av Trøndelag, men det finnes spredte forekomster også utenfor kjerneområdet.

Bevaring av høgmyr er sentralt for oppfølging av nasjonale miljømål, hvor det heter at et representativt utvalg av naturtyper skal bevares. Norge skal også følge opp den internasjonale våtmarkskonvensjonen (Ramsarkonvensjonen), som har som mål å bidra til bevaring og fornuftig bruk av våtmarker gjennom lokale, nasjonale og globale tiltak og internasjonalt samarbeid.

### 2.1.3. Andre økosystemtjenester

Andre økosystemtjenester fra myr inkluderer:

- Vannrensing. Intakte myrer renser vann, blant annet ved å filtrere ut fosfor som kommer som avrenning fra landbruket. Det er kunnskapshull når det gjelder vannrensingseffekten til myrer og annen våtmark, men forskere mener at effekten av filtreringen er kraftig undervurdert<sup>17</sup>.
- Klimatilpasning. Myr kan ha en flomdempende effekt, ved at torva forsinker vannet på vei mot vassdrag. Velfungerende våt myr kan dessuten fungere som buffer mot brann i blant annet tørkeutsatte skogsområder.
- Friluftsliv og sanking. Sanking av bær og jakt er tradisjonelle friluftslivsaktiviteter i Norge.
- Historisk arkiv. Torvprøver kan gi historisk informasjon om klima, vegetasjon, annen biodiversitet og brannhistorie.

## 2.2. Uttak av torv

### 2.2.1. Hvem produserer torv?

Aktørene som driver med uttak av torv varierer i størrelse og det varierer hvorvidt de eier grunnen der aktiviteten foregår. De fleste aktørene tar seg av hele prosessen fra drenering til uttak og tørking, men det varierer om de selv tar seg av videreforedlingen til ferdig produkt.

Det er usikkerhet rundt hvem som tar ut torv i Norge, og hvor mange som driver på aktive torvuttak. Det er fordi det ikke finnes en næringskode eller et fullstendig register som kan identifisere alle som driver med uttak av torv. Vi baserer oss her på to frivillige

<sup>17</sup> Aziz, T. og Van Cappellen, P. 2021. Economic valuation of suspended sediment and phosphorus filtration services by four different wetland types: A preliminary assessment for southern Ontario, Canada. <https://doi.org/10.1002/hyp.14442>

spørreundersøkelser: Én foretatt av NIBIO<sup>18</sup> i 2015, og én av Menon Economics<sup>19</sup> i 2017. Disse identifiserte henholdsvis 16 og 12 aktive torvprodusenter. Menon anslo antall årsverk i bransjen til å være ca. 60. Vi anser det som rimelig å anta at det ikke har vært store endringer i antall aktører eller årsverk siden dette.

### 2.2.2. Hvor mye torv tas ut og hvor mye CO<sub>2</sub> slippes ut?

Etablering av torvuttak innebærer grøfting og drenering av myrer. Dette fører til nedbryting av organisk materiale, og utslipp av klimagasser. Ved moderne storskala torvdrift fjernes vegetasjon og det øverste torvlaget. Dermed forsvinner også alt dyre- og planteliv på den opprinnelige myra, inkludert frøbanker og mikroorganismer. Også landskapsbildet og opplevelsesinntrykket endres radikalt.

Det er noe variasjon i anslagene på hvor stort areal som benyttes til torvuttak i dag, og hvor mye som påvirkes av tidligere torvuttak. For aktive torvuttak varierer estimatene fra omtrent 10 000 til nesten 15 000 dekar<sup>20,21,22</sup>. Inkludert inaktive uttak blir arealet omtrent 20 000 dekar, og det er denne arealstørrelsen som benyttes i det nasjonale klimagassregnskapet. Klimagassutslipp fra arealene fortsetter så lenge grøftene ikke tettes igjen, selv om det ikke foregår aktivt uttak. Beregningen av hvor mye utslipp uttak av torv fører til, gjøres i to beregninger. Først beregnes såkalte "on-site" utslipp, dette er utslipp fra de drenerte arealene torvuttaket skjer på. Så beregnes "off-site" utslipp, som er utslippene som skjer utenfor uttaket, altså fra torven som er høstet. Disse tallene slås deretter sammen.

NIBIO og Menon har ulike estimater for hvor mye torv som tas ut årlig. Ifølge NIBIO ble det i perioden 1990–2014 i snitt tatt ut rundt 220 000 m<sup>3</sup> årlig. Dette gir et årlig off-site utslipp på 40 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Tallene for 1990–2007 er basert på statistikk fra Mattilsynet, og tallene fra 2008–2015 er basert på en spørreundersøkelse til torvprodusentene. Det er disse tallene som benyttes i klimagassregnskapet. Ifølge Menon var det gjennomsnittlige årlige torvuttaket i perioden 2012–2017 omtrent 330 000 m<sup>3</sup>. Dette gir et årlig off-site utslipp på 60 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Her er hele tidsperioden basert på en spørreundersøkelse. I tillegg kommer årlige utslipp fra arealene (on-site) på 23 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Se Tabell 1 for oppsummering.

I perioden 2016–2020 var det gjennomsnittlige årlige utslippet i overkant av 65 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Sjøgaard m.fl. (2017). NIBIO Rapport;3(78) 2017

<sup>19</sup> Magnussen, K., & Ruge, I. A. (2017). M-838 Konsekvenser for torvnæringen i Norge av en utfasing av bruk av torv. Menon-rapport. <https://www.menon.no/publication/konsekvenser-torvnaeringen-norge-utfasing-bruk-torv/>

<sup>20</sup> Magnussen og Ruge (2017). M-838

<sup>21</sup> Sjøgaard m.fl. (2017). NIBIO Rapport;3(78) 2017

<sup>22</sup> Øien, D. I., Fandrem, M., Lyngstad, A., & Moen, A. (2017). Utfasing av torvuttak i Norge-effekter på naturmangfold og andre viktige økosystemtjenester. NTNU Vitenskapsmuseet naturhistorisk rapport. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2465678>

<sup>23</sup> Disse tallene er basert på en ny spørreundersøkelse utført av NIBIO. Rapporten er foreløpig ikke publisert, og vi har derfor ikke informasjon om fordelingen mellom on-site og off-site utslipp. Tallene er publisert i klimagassregnskapet: Miljødirektoratet (2022). M-2298

**Tabell 1 - Torvuttaksvolum og utslipp**

Årlig, gjennomsnittlig uttaksvolum i kubikkmeter og utslipp i CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Inkluderer både on-site og off-site utslipp. Tall for 1990-2015 (NIBIO) og 2012-2017 (Menon).

Uttak (m <sup>3</sup> )		Utslipp (t CO <sub>2</sub> )	
NIBIO	MENON	NIBIO	MENON
220 000	330 000	63 000	83 000

Noe av grunnen til at det er ulike estimater for uttak og utslipp kan være ulike tidsperioder. Mengden torv som tas ut varierer fra år til år og er sterkt avhengig av nedbørsmengde. I tørre år vil større mengder høstes og lagres. Den lagrede torven vil da kunne omsettes i våtere år, når høstingen er vanskeligere. I tillegg er det en del usikkerhet. Spesielt påpekes det at det er vanskelig å identifisere alle produsentene, særlig de som tidligere har produsert, men som har lagt ned produksjonen før spørreundersøkelsene fant sted. Derfor er tallene for senere år mer sikre enn tallene tidligere i tidsserien<sup>24</sup>.

Menon Economics estimerte i 2017 at det var igjen om lag 600 000 m<sup>3</sup> torv i gjennomsnitt per aktive uttakfelt<sup>25</sup> (som totalt utgjør 11 km<sup>2</sup>). Det gir en torvmengde på mellom 11 og 12,6 millioner m<sup>3</sup> torv i de aktive uttakene, tilsvarende et potensielt utslipp mellom 2 og 2,3 millioner tonn CO<sub>2</sub>. Utslippene vil skje så lenge grøftene ikke tettes igjen, selv om uttaket stopper, men utslippet skjer raskere ved uttak.

De fleste torvuttakene har vært i drift i flere tiår, men noen er nyere. Medianverdien for oppstartsår blant uttakene er 1955<sup>26</sup>. Likevel forventet torvprodusentene i 2017 at de fleste torvuttakene kan være i drift i flere tiår til (20 år i snitt, faktiske anslag varierer fra under ti år til opp mot 50 år). Det vil si at snittet for gjenværende drift på eksisterende torvuttak i 2022 er omtrent 15 år.

### 2.2.3. Nye torvuttak

På grunn av den lange levetiden til torvuttak, teller hvert nye uttak som forhindres mye for utslippene som vil oppstå og for hvor mye økosystemtjenestene forringes. I Menon Economics' spørreundersøkelse i 2017 oppgav aktørene i torvnæringen<sup>27</sup> at de hadde fått tillatelse til å ta i bruk nye felt som dekker 5 300 dekar<sup>28</sup>. Det var uvisst om noe av dette arealet allerede var drenert, og om noen felt var tatt i bruk siden spørreundersøkelsen.

Da NIBIO gjentok sin spørreundersøkelse av torvprodusentene i 2021 (upublisert), var det tatt i bruk nytt areal.

Vi har identifisert tre mulige definisjoner av "nye uttak":

<sup>24</sup> Søgaard m.fl. (2017). NIBIO Rapport;3(78) 2017

<sup>25</sup> Magnussen og Ruge (2017) M-838

<sup>26</sup> Magnussen og Ruge (2017) M-838

<sup>27</sup> Vi bruker torvnæringen som en samlebetegnelse på de som tar ut torv og de som produserer ferdigprodukter. Som oftest vil dette være de samme aktørene.

<sup>28</sup> Magnussen og Ruge (2017) M-838

- 1) De potensielle fremtidige torvuttakene der det ikke er gitt tillatelse enda, og ingen aktivitet er satt i gang.
- 2) Det er gitt tillatelse til torvuttak, men det har ikke startet noe aktivitet enda og myra er fremdeles intakt.
- 3) Tillatelse er gitt, og myra har blitt grøftet, men selve uttaket har ikke startet enda.

Den første typen nytt uttak er den minst problematiske typen å forhindre, fordi det ikke er gitt en tillatelse, og det er dermed ingen "rettighet" som må trekkes tilbake, noe som er tilfelle for uttakene i de neste kategoriene. I den andre typen nye uttak, der tillatelse er gitt, men aktivitet ikke startet, vil det kunne oppstå krav om kompensasjon for tapt inntekt dersom tillatelsen trekkes tilbake. Det kan også tenkes å være tilfeller der det allerede er investert penger i utstyr, selv om aktiviteten ikke er i gang enda. Den tredje kategorien nye uttak vil være den mest utfordrende typen å forhindre at uttaket starter på, fordi aktiviteten er satt i gang, og det er investert i arealet for å starte et torvuttak.

Det er altså ulike utfordringer knyttet til å forhindre åpning av de ulike typene "nye" torvuttak. De to siste typene vil sannsynligvis kreve en kompensasjon til rettighetshaver.

### 2.3. Bruk av torv og import

I Norge benyttes omtrent 400 000 m<sup>3</sup> torv årlig til dyrkingsmedier og jordforbedringsmidler. Tre fjerdedeler av dette, 300 000 m<sup>3</sup>, brukes av privatmarkedet og tilbys i sekk eller bulk gjennom hagesentre, byggevarekjeder og dagligvarekjeder. Resten, omtrent 100 000 m<sup>3</sup>, brukes i gartneri- og hagebruksnæringen. I tillegg kommer bruk til torvtak. Vi skiller ikke på bruken videre, men har likevel fokus på bruk av torv til dyrkingsmedier og jordforbedringsmidler.

En del torv importeres, først og fremst som torv og torvstrø fra Sverige. Mengden varierer fra år til år, og er avhengig av nedbørsforholdene i Norge. 60 % av torvprodusentene oppgir at de importerer torv fra utlandet, og at andel som importeres representerer mellom 6–30 % av total torvrelatert omsetning<sup>29</sup>. I snitt er det importert omtrent 26 000 tonn årlig siden 1990<sup>30</sup>.

Det nasjonale klimagassregnskapet fanger ikke opp effekter knyttet til import av torv eller andre råvarer, siden dette skal bokføres i det landet det importeres fra. Dette gjøres for å unngå dobbelttelling på tvers av land<sup>31</sup>. En konsekvens av det er at en del av utslippene knyttet til Norges forbruk av torv ikke bokføres i det nasjonale klimagassregnskapet.

### 2.4. Forventet framtidig utvikling uten nye virkemidler

For å kunne vurdere konsekvensene av virkemidlene som vurderes nedenfor, er det viktig å ha et sammenlikningsgrunnlag som sier hvordan utviklingen ville vært uten virkemidlene som vurderes. I 2017 var det i overkant av 10 produsenter som omsatte for omtrent 320 mill. kroner i året, og

<sup>29</sup> Magnussen og Ruge (2017). M-838

<sup>30</sup> [Utenrikshandel med varer. Statistikkbanken \(ssb.no\), tabell 08801, varenummer 27030001 og 27030002](https://statistikbanken.no)

<sup>31</sup> Miljødirektoratet (2020). M-1673 Forslag til plan for overgang fra bruk av torvbaserte til torvfrie produkter. <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2020/april-2020/forslag-til-plan-for-overgang-fra-bruk-av-torvbaserte-til-torvfrie-produkter/>

disse hadde anslagsvis 63 årsverk knyttet til torvrelatert drift<sup>32</sup>. Vi antar at det er omtrent samme størrelse på næringen i dag. Hvordan utviklingen i denne næringen vil være er vanskelig å anslå, og det vil være enda mer krevende å framskrive antallet nye torvuttak som åpnes. Dette vil i stor grad avhenge av gjenværende levetid og produksjonsmuligheter på de eksisterende torvuttakene, dagens rammeverk for å få tillatelse til å åpne nye uttak, i tillegg til hvor mange myrer som er aktuelle som fremtidige torvuttak. Sistnevnte påvirkes blant annet av plassering, da det for eksempel vil være mer krevende å åpne torvuttak i områder uten veiforbindelse enn i en myr med enklere adkomst.

Et sentralt spørsmål vil være hvor lenge de eksisterende uttakene fortsatt vil kunne brukes til produksjon. Er det lite torv igjen i myra, vil sannsynligheten for at den aktuelle produsenten vil åpne et nytt uttak være større enn om det er mye torv igjen. Det jobbes også aktivt hos torvprodusentene med å redusere andelen torv i ferdige produkter, noe som også vil påvirke hvor lenge de aktive uttakene vil brukes.

Hadde torvprodusentene ikke åpnet nye uttak når de eksisterende avsluttes, ville dette i praksis betydd at torvnæringen fases ut og at det ikke ville vært nødvendig å vurdere tiltak for å forhindre åpning av nye uttak. I det videre antar vi derfor at markedet for torv, og dermed størrelsen på torvnæringen, vil være stabil i fremtiden. Det betyr at torvprodusentene vil åpne nye torvuttak når eksisterende uttak avsluttes. Dette innebærer også at vi antar at utslippene fra torvproduksjon i dag vil holde seg på et stabilt nivå framover<sup>33</sup>. Vi har ikke grunnlag for å si noe om kvaliteten på disse torvuttakene, men samtidig er det rimelig å anta at de kan være noe mer kostnadskrevende å drive ettersom de i praksis har blitt prioritert bak dagens eksisterende uttak.

Når vi skal vurdere konsekvenser i kapittel 4 nedenfor, vil disse avhenge av blant annet tilgjengelighet og kvalitet på torvfrie erstatningsprodukter. Som nevnt over er det antatt at dagens uttak vil vare i om lag 15 år til. Vi forutsetter at det i løpet av disse 15 årene vil utvikles gode erstatningsprodukter til torv med mindre påvirkning på natur og klima, slik at forbrukerne av torv vil kunne bytte til andre produkter uten vesentlige konsekvenser. Dette er dog en usikker forutsetning, som for eksempel vil avhenge av hvor mye som investeres i forskning og utvikling av slike produkter, som igjen kan ha sammenheng med om torvproduksjonen fortsatt vil være stabil, eller om det innføres virkemidler for å redusere dette tilbudet. I klimameldingen<sup>34</sup> trekkes det frem at regjeringen "vil fremje overgangen frå torvbaserte produkt til torvfrie produkt", noe som til en viss grad underbygger realismen i denne forutsetningen. Se vår rapport [M-1673](#) for utdypende diskusjon om utvikling av erstatningsprodukter.

---

<sup>32</sup> Magnussen og Ruge (2017). M-838

<sup>33</sup> Dette vil avhenge noe av hvordan man behandler avsluttede uttak. Hvis myra ikke restaureres vil utslippene fortsette helt til all torv er brutt ned, og dermed kan også de totale utslippene øke selv om antallet aktive uttak holdes stabilt.

<sup>34</sup> [Meld. St. 13 \(2020-2021\) Klimaplan for 2021-2030](#)

### 3. Relevante virkemidler

Det har vært gjort flere utredninger av å redusere og fase ut torvuttak, se oversikt i Vedlegg. De fleste av oppdragene har hatt en annen tilnærming, ved at de har utredet muligheten for å redusere uttak og bruk generelt, og ikke hatt fokus på å forhindre *nye* uttak.

Virkemidlene vi trekker fram nedenfor kan enten forhindre åpning av nye uttak, og dermed over tid avvikle alle torvuttak, eller de kan bidra til å redusere antallet nye torvuttak som åpnes. Vurderingene er i hovedsak basert på tidligere arbeid.

Felles for alle virkemidlene som vurderes her er at redusert produksjon av torv i Norge gir en risiko for økt import, og dermed karbonlekkasje. Noen virkemidler vil imidlertid kunne tilpasses, slik at risiko for karbonlekkasje reduseres. Dette omtales senere i rapporten.

Felles for alle virkemidlene er også at konsekvensene av dem vil avhenge av tilgjengeligheten av erstatningsprodukter med tilstrekkelig kvalitet. Det er nødvendig for å unngå uheldige konsekvenser ved implementering, som redusert produksjon av mat- og prydvekster og faren for karbonlekkasje. Det er utenfor dette oppdragets rammer å se på virkemidler for økt produksjon av erstatningsprodukter, men vi peker på viktigheten av erstatningsprodukter i kapittel 4.1.

#### 3.1. Forbud mot nye uttak

Miljødirektoratet har flere ganger tidligere sett på utfasing av torvuttak. I rapport [M-951](#) fra 2018 så vi på mulige hjemler for slik utfasing i eksisterende regelverk. Vi fant at plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, jordloven og forurensningsloven innenfor gjeldende regelverk har mulige hjemler for utfasing, og vurderte disse.

Ingen av regelverkene hjemler i dag et direkte forbud mot uttak av torv. Plan- og bygningsloven i samvirke med naturmangfoldloven gir imidlertid åpning for å *begrense* fremtidige tillatelser til åpning av nye torvuttak. Svakheten ved regelverkene er at bestemmelsene ikke angir et klart forbud mot bruk av myrarealer til uttak av torv, men innebærer en avveining hvor klima- og naturhensyn skal veies opp mot andre samfunnshensyn.

Vår konklusjon i rapporten var derfor at om man ønsker å stenge for nye tillatelser til uttak av torv, vil et forbud som direkte forbyr bruk av myrarealer til uttak av torv, være mest effektivt. Effekten av en forbudsbestemmelse vil imidlertid avhenge av hvordan denne utformes. Et forbud mot etablering av nye torvuttak vil være mest effektiv dersom det ikke samtidig åpnes for å kunne gi dispensasjon. Minst effekt vil en åpen dispensasjonsadgang gi, noe større dersom adgangen til å kunne gi dispensasjon begrenses til noen få typetilfeller eller konkrete vilkår. Både jordlova og forurensningsloven vurderes anvendelige for å hjemle et slikt forbud. Under går vi igjennom mulighetene disse to lovene gir for å hjemle et forbud. Hva som er riktig hjemmelsgrunnlag, vil i stor grad avhenge av hva som er formålet med forbudet.

### 3.1.1. Hjemmel i eksisterende regelverk: forurensningsloven § 9

Utslipp av klimagasser omfattes av det alminnelige forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7, og er dermed ulovlig med mindre utslippet er unntatt etter § 8, i forskrift etter § 9 eller i tillatelse etter § 11.

Klimagassutslipp knyttet til uttak av torv *kan* være å anse som "vanlig forurensning fra landbruk" og dermed unntatt fra forurensningsforbudet etter § 8 første ledd. For små torvuttak kan det for øvrig være at utslippene er omfattet av unntaket for forurensning som "ikke medfører nevneverdig skader eller ulemper" etter § 8 tredje ledd.

Uavhengig av om utslipp fra uttak av torv er lovlig etter § 8 eller ikke, gir § 9 hjemmel til å regulere utslippene i forskrift. I forskrift etter § 9 kan man forby nye torvuttak, med eller uten adgang til å kunne søke om dispensasjon.

### 3.1.2. Ny hjemmel ved endring av jordlova § 11

Jordlova er, gjennom § 10, den eneste loven som direkte omtaler uttak av torv. Bestemmelsen pålegger tiltakshaver en aktsomhetsplikt av hensyn til etterbruken av arealet til landbruksformål og naturvern, og slår fast at *når nokon tek ut myr til torvprodukt eller anna teknisk føremål, skal det alltid ligga att eit forsvarleg torv- eller jordlag.*

Loven gir ingen hjemmel til å forby eller redusere uttak av torv. Jordlova § 11 er lovens forskriftshjemmel. Bestemmelsens annet ledd ble endret 24. mai 2019 og første punktum lyder slik: *For å unngå skade på natur- og kulturlandskap eller for å redusere utslepp av klimagassar kan departementet gi føresegner for nydyrking.* Behovet for et forbud mot (industrielt) uttak av torv, har mange av de samme hensyn som hjemmelsutvidelsen for å kunne forby nydyrking. Dersom man ønsker å ta inn et tilsvarende forbud for uttak av torv, kan dette gjøres ved en endring av jordlova § 11 for nye uttak.

## 3.2. Vern

Vern etter naturmangfoldloven (heretter nml) kap V gir varig ivaretagelse av verdifull og sårbar natur. Etter naturmangfoldloven § 37 kan områder som bl.a. inneholder truet, sjelden eller sårbar natur, eller representerer en bestemt type natur vernes som naturreservat. Etter § 38 kan et område som har eller kan få særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for nærmere bestemte arter, vernes.

Vern i Norge har tatt utgangspunkt i egne planer for nasjonalparker og andre større verneområder og temabaserte verneplaner for mindre verneområder, blant annet for myr og våtmark. Vern av nye arealer skjer nå etter tre hovedspor: skogvern, marint vern og supplerende vern (for andre naturtyper enn skog og marine områder). Formålet med disse prosessene er i første rekke å oppfylle det nasjonale målet om at et representativt utvalg av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner. Direktoratet legger til grunn at eventuelle forslag til nytt vern som følge av dette oppdraget, primært skal skje gjennom en av disse prosessene. Det er da supplerende vern som er aktuelt.

Vern etter gjeldende regelverk vil gi en sterk beskyttelse mot omdisponering av det vernede arealet. Dagens politikk for vern av områder har et representativt vern av naturtyper og



ivaretagelse av trua natur som hovedformål. Verneområder opprettes etter en konkret vurdering av naturverdier på konkrete arealer. Aktuelle myrer kan ha ulik kvalitet med tanke på naturmangfold, bl.a. ut fra hva som er gjort av inngrep tidligere. Vern må vurderes for hver enkelt forekomst og vil ikke være egnet som et generelt virkemiddel for å hindre åpning av nye torvuttak. Vi velger derfor ikke å gå videre med dette som et generelt virkemiddel. Prosessene med supplerende vern kan imidlertid bidra til å sikre enkeltlokaliteter.

### 3.3. Avgift

Avgift som virkemiddel for å redusere uttak og bruk av torv er vurdert i flere tidligere oppdrag. Disse oppdragene har hatt fokus på å redusere eller avvikle torvuttak eller torvbruk generelt. Selv om vi i dette oppdraget fokuserer på nye uttak, er det vanskelig å se for seg å innføre en avgift kun på nye uttak og ikke eksisterende. Vi antar dermed at dette virkemiddelet også vil treffe eksisterende torvuttak. En avgift vil ha som formål å redusere omfanget av torvuttak på bakgrunn av alle negative virkninger, både for klima og natur, og vil føre til at prinsippet om at "forurensere betaler" også gjelder for torvuttak. Avhengig av utforming kan en avgift også gi insentiv til restaurering.

Det er flere problemstillinger som er sentrale for om en avgift vil fungere etter hensikten. Blant disse er risiko for økt import og karbonlekkasje, hvilke aktiviteter avgiften skal treffe (selve uttaket eller drenering, klimagassutslipp og/eller tap av natur), hva som gjøres med arealet dersom torvuttaket stopper, hva som er en passende avgiftssats, hvem som er avgiftspliktig og om virkemiddelet er lovlig etter EØS-regelverket.

For å fastsette en avgift på uttak av torv kan man enten ta utgangspunkt i tap av naturverdier, klimagassutslippene fra de drenerte arealene (on-site utslipp), utslippene fra høstet torv (off-site utslipp), eller en kombinasjon av disse. Dess flere ulike elementer en avgift består av, dess mer kompleks blir utredningsarbeidet for avgiften. Samtidig vil en avgift som ikke priser alle de negative virkningene ved uttak og produksjon av torv (både på klima- og natursiden) trolig bli for lav til å stimulere til en samfunnsmessig optimal tilpasning av markedet.

### 3.4. Arealplanlegging

Kommunene har en viktig rolle i å utvikle Norge i en bærekraftig retning, da de forvalter 83 % av landets arealer gjennom plan- og bygningsloven. Hvordan dette ansvaret forvaltes er helt sentralt for Norges bidrag til å nå FNs bærekraftsmål og de nasjonale klima- og miljømålene. Vi må begrense arealforbruket, hindre naturtap, kutte klimagassutslippene og tilpasse oss klimaendringene.

Kommunene er planmyndighet og har ansvar for å ivareta ulike interesser gjennom sin arealplanlegging. Kommunal planlegging skal tilrettelegge for å utvikle kommunesamfunnet og avklare hvordan arealene i kommunen kan brukes. Planleggingen skal ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Arealplanlegging er politikk og politikkutforming. Når det vedtas arealplaner omfordeler ofte store verdier, og viktige samfunnshensyn avveies mot hverandre.



### 3.4.1. Plan- og bygningsloven som virkemiddel for å unngå åpning av nye torvuttak

Virkemidler i arealplanleggingen omfatter arealformål, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer. Gjennom sin arealplanlegging skal kommunene unngå eller redusere konflikter med interesser av nasjonal eller vesentlig regional verdi. Det kan skje både ved behandling av nye planer eller ved å endre eller oppheve eldre arealplaner (§12-14 endring og oppheving av reguleringsplan).

Uttak av torv er bare tillatt hvis det ikke er i strid med arealformål eller bestemmelser i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. pbl § 11-6 og § 12-4. Torvuttak til produksjonsformål er ikke tillatt utenfor områder som er avsatt til arealformålet "bebyggelse og anlegg" og underformål "råstoffutvinning", jf. § 11-7 og § 12-5. Torvuttak til husbehov i landbruk kan også tillates i landbruks- natur- og friluftsområder, inklusive områder for reindrift (LNF(R)-områder), men dette er per i dag av lite volum.

Arealformålet **LNFR** er det naturlige arealformålet i kommuneplanens arealdel for karbonrike arealer som kommunen ønsker skal bli liggende ubebygget og uten torvuttak. I tillegg kan kommunen bruke hensynssone for å markere at arealformålet er valgt fordi kommunen vil prioritere å ivareta klimahensyn. Arealene bør i slike tilfeller markeres med hensynssone for **særlige hensyn til naturmiljø**, med angivelse av hvilke interesser som skal ivaretas.

Reguleringsplaner skal være i tråd med føringer om arealbruken gitt i kommuneplanen. Kommunen kan velge andre virkemidler eller kombinasjoner av virkemidler i en reguleringsplan enn det som er brukt i kommuneplanens arealdel. På dette plannivået har man flere virkemidler og flere mulige kombinasjoner. Et LNFR-område kan deles inn i underformål, som det også går an å kombinere. Kommunen kan også knytte planbestemmelser til hensynssoner som opprettes for å ta vare på miljøverdier, slik at disse blir et sterkere virkemiddel.

Plan- og bygningsloven gir flere muligheter til å begrense nye torvuttak, både gjennom føringer om å ivareta en truet naturtype, samt ved at klimahensyn skal vektlegges i arealplanleggingen, jf. § 3-1. Det viktigste virkemiddelet innenfor gjeldende regelverk vurderes å være statlig medvirkning i planprosessen og bruk av innsigelsesinstituttet. Det endelige utfallet av en innsigelse vil bero på en samlet faglig og politisk vurdering i en konkret plansammenheng. Skal planen hindre uttak av torv på høgmyr forutsetter dette at hensynet til naturtypen og til klima vektlegges tilstrekkelig tungt i den samlede vurderingen av samfunnshensyn.

En reguleringsplan kan (ulikt kommuneplaner) gjennomføres ved ekspropriasjon av pågående virksomhet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 16-1 jf § 16-2 flg. Dette er kommunens adgang til å endre pågående arealbruk i reguleringsplanen. For å hindre fortsatt uttak av torv vil det ikke være nødvendig å ekspropriere grunneiernes eiendomsrett, men kun eksisterende rettigheter til å videreføre en igangværende virksomhet i strid med ny reguleringsplan. Ved en ekspropriasjon må de rettigheter som eksproprieres erstattes ved kompensasjon for fremtidig sannsynlig økonomisk tap.

### 3.4.2. Forsterket mål i arealplanleggingen

Statlige planretningslinjer (SPR) brukes for å konkretisere nasjonalt viktige planleggingstema, og vedtas av Kongen i statsråd. Statlige planretningslinjer skal være tydelige på mål og verdier som

skal legges til grunn for planleggingen og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies. For å hindre nye uttak av torv kan en forsterking av mål om å unngå uttak av torv i SPR være et aktuelt virkemiddel, men retningslinjene vil ikke være juridisk bindende for kommunenes arealplanlegging.

Gjennom "Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging" formidler regjeringen nasjonalt prioriterte områder som gir føringer for regional og kommunal planlegging. Her har Regjeringen bl.a. sagt at FNs 17 bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer. Ved å styrke hensynet til å unngå uttak av torv i de nasjonale forventningene, kan regjeringen legge sterke føringer for kommunenes forvaltning av slike areal.

Med bakgrunn i nasjonal politikk kan Statsforvalteren bruke innsigelse som et verktøy for å sikre at hensynet til nasjonale og vesentlige regionale miljøverdier ivaretas i kommuners og fylkeskommuners planlegging. Rundskrivet "Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet - klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis" (T-2/16) fra KLD klargjør hvilke spørsmål dette omfatter på klima- og miljøområdet. I dag ligger følgende formulering i rundskrivet: *I påvente av regjeringens vurdering av nye regler om nedbygging og bruk av myr og annen våtmark, skal innsigelse vurderes dersom arealplaner åpner for nye torvuttak.* Det er mulig å styrke innsigelse som virkemiddel for å unngå åpning av nye uttak av torv ytterligere ved å tydeliggjøre hensynet til karbonrike arealer i rundskrivet.

Gjennom statlige planretningslinjer (SPR) og nasjonale forventninger til planleggingen skal det tydelig framgå hva som er de nasjonale og vesentlige regionale interessene, og hva som er kommunens handlingsrom i sine vedtak om arealbruk. Ved å styrke hensynet til myrareal i de nasjonale føringene, og oppfordre til å ta hensyn til myr og torvmark, kan noe torvuttak unngås. Det vil likevel alltid være en avveining av konsekvensene opp mot nytten, og hvor stor politisk vilje det er i kommunen når det gjelder hensyn til klimagassutslipp og naturmangfold.

Vi anser det som lite realistisk å gjøre endringer i plan- og bygningsloven, men innstramminger i statlige planretningslinjer, nasjonale forventninger og innsigelsesinstituttet kan være mulige virkemidler. Samtidig er ikke dette særlig styringseffektive virkemidler for å hindre åpning av nye torvuttak, og vi velger derfor ikke å gå videre med dette. Med styringseffektivitet mener vi med hvor stor grad av sikkerhet virkemiddelet rent konkret vil hindre at nye torvuttak åpnes. Dess høyere grad av sikkerhet, dess mer styringseffektivt.

### 3.5. Utvalgt naturtype

Høgmyr kan gis beskyttelse som utvalgt naturtype etter naturmangfoldloven kapittel VI. Naturtypen er allerede foreslått som utvalgt naturtype etter nml § 52, og forslaget var på høring våren/sommeren 2022, med høringsfrist i september. Utvalgte naturtyper er et anbefalt virkemiddel for flere naturtyper i myr i oppfølgingsplanen for trua natur<sup>35</sup>.

Virkningene av status som utvalgt naturtype følger av nml § 53-55. Hovedregelen fremgår i § 53 andre ledd: når et tiltak kan påvirke en forekomst av en utvalgt naturtype, skal en ved utøving av

<sup>35</sup> Oppfølgingsplan for trua natur. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/arter-naturtyper/truede-arter-og-naturtyper/oppfolgingsplan-for-trua-natur/>

offentlig myndighet og ved forvaltning av det offentliges faste eiendom, ta særlig hensyn til forekomster av en utvalgt naturtype for å hindre forringelse av naturtypens utbredelse og den økologiske tilstanden i forekomstene av naturtypen. Utvelgelsen må dermed ses som en statlig retningslinje til alle offentlige myndigheter, som skal sikre at hensynet til å ivareta utbredelse og økologisk tilstand hos naturtypen får mer vekt i avveiinger mot andre samfunnshensyn, enn hensynet til øvrig natur uten slik beskyttelse. Utvalgt naturtype er dermed et bredt virkemiddel. Det er den enkelte sektormyndighet som foretar vektleggingen innenfor rammene av sektorregelverket. Utvelgelsen gjelder alle forekomster som oppfyller definisjonen i utvelgelsesforskriften. Ordningen gjelder dermed også for forekomster som ikke er kartfestet når forskriften blir fastsatt. Det er hensynet til naturtypen som helhet som skal vektlegges.

Etter naturmangfoldloven § 53 fjerde ledd kan kommunen i plan etter plan- og bygningsloven vurdere hensynet til forekomster av en utvalgt naturtype én gang for alle: *Rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven som avklarer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype og som er vedtatt etter at forskrift etter § 52 er gitt, går foran reglene i første til tredje ledd.* Har kommunen etter en konkret vurdering i arealplanen f.eks. kommet til at hensynet til den utvalgte naturtypen må vike for andre hensyn blir dette etter fjerde ledd bestemmende for fremtidige saker.

Virkemiddelet utvalgt naturtype innebærer ikke fredning av enkeltforekomster. Virkemiddelet vil kunne bidra til å redusere åpningen av nye torvuttak i forekomster av den aktuelle naturtypen, men virkemiddelet er ikke styringseffektivt med tanke på å hindre nye uttak av torv, da den enkelte kommune uansett vil kunne avveie f.eks. næringsinteresser tyngre enn den utvalgte naturtypen. Vi velger derfor ikke å gå videre med utvalgt naturtype som virkemiddel i denne konkrete leveransen. Det betyr ikke at utvalgt naturtype ikke kan spille en viktig rolle for å ta vare på lokaliteter i andre tilfeller enn det vi tar for oss i dette oppdraget.

## 4. Positive og negative konsekvenser av virkemidlene

Vi velger å gå videre med forbud og avgift som virkemidler, fordi vi vurderer de til å ha størst potensial for å hindre åpning av nye torvuttak. Under følger overordna beskrivelser av konsekvenser av disse virkemidlene. Også de andre virkemidlene kan til en viss grad bidra til å *redusere* åpning av nye torvuttak, men effekten er svært usikker, og dermed er konsekvensene også det.

### 4.1. Tilgang på erstatningsprodukter er avgjørende for konsekvenser

Tilbudet av erstatningsprodukter med tilstrekkelig kvalitet ha mye å si for hvor store konsekvenser de ulike virkemidlene vil få. Hvis det er få tilgjengelige erstatningsprodukter vil virkemidler som begrenser tilbudet av torv ha større påvirkning for dyrkingen av pryd- og matvekster, både for private dyrkere og profesjonelle aktører (gartnerier, etc.). I motsatt fall, om det er enkelt å bytte ut torv med andre dyrkingsmedier, vil konsekvensene for disse gruppene bli mindre.

Som det pekes på i rapporten Forslag til plan for overgang fra bruk av torvbaserte til torvfrie produkter<sup>36</sup>, så finnes det enkelte erstatningsprodukter og flere er under utvikling. Samtidig er det per i dag noen utfordringer knyttet til tilgjengelighet, både når det gjelder kvalitet, mengde og pris.. For noen bruksområder finnes det enkelte lovende produkter, som Oslo kommunes nye torvfrie produkt<sup>37</sup>, men vi har ikke grunnlag for å si noe om tilbudet i markedet som helhet framover.

Selv om det er krevende å spå markedsutviklingen til erstatningsprodukter, vil vi, som nevnt i kapittel 2.4, videre i analysen anta at det i løpet av de neste 15 årene vil utvikles gode erstatningsprodukter og at disse vil være tilgjengelige både når det gjelder mengde og pris. Det kan være noen forskjeller i pris og i hvor enkle erstatningsproduktene vil være å håndtere (f.eks. om de kan oppbevares og fraktes i sekk like enkelt som torv), men igjen forutsetter vi at med en relativt lang overgangs-/omstillingsfase vil erstatningsproduktene fungere tilsvarende som dagens torvprodukter. For å ta høyde for usikkerheten i denne antagelsen, vil vi der det er relevant, også peke på mulige konsekvenser hvis denne antagelsen viser seg *ikke* å stemme.

## 4.2. Konsekvenser ved forbud

Et forbud mot å åpne nye torvuttak vil ikke ha umiddelbare store effekter i markedet. Det er estimert at de torvuttakene som er i drift vil kunne opprettholde driften i 15 år til i snitt, slik at markedet vil ha noe tid på å omstille seg. Tilgangen på norsk torv vil gradvis reduseres i disse 15 årene, etter hvert som uttakene avvikles og det ikke åpnes nye. Samtidig vil levetiden på allerede etablerte torvuttak muligens kunne forlenges ved virkemidler som reduserer torvforbruk for private, og ved å øke bruken av torv tatt ut i forbindelse med utbygging, der det er mulig, slik at markedet får ytterligere tid til omstilling.

I omtalen vår under legger vi til grunn at det ikke vil være dispensasjonsmuligheter fra forbudet, da hele/deler av effekten av virkemiddelet i tilfelle vil forsvinne.

### Natur og klima

Et forbud mot åpning av nye torvuttak vil være et svært styringseffektivt virkemiddel for å hindre at nye torvuttak åpnes, da det med stor grad av sikkerhet vil hindre nye uttak å åpne. Dette vil ivareta naturmangfoldet, inkludert rødlistede arter og naturtyper, i tillegg til at myrens funksjon som karbonlager og andre økosystemtjenester opprettholdes.

Disse konsekvensene vil også bli påvirket av tilbudet av tilgjengelige erstatningsprodukter. Dersom det ikke utvikles erstatningsprodukter med mindre klima- og miljøbelastning enn torv, slik vi antar i nullalternativet, vil effekten for natur og klima samlet sett ikke nødvendigvis være positiv.

### Torvnæringen

Et forbud mot åpning av nye torvuttak vil på sikt kunne ha store konsekvenser for torvprodusentene, ettersom torv er den viktigste inntektskilden til de fleste selskapene som

<sup>36</sup> Miljødirektoratet (2020). M-1673

<sup>37</sup> Avisa Oslo. (5. januar 2021). Nå blir kommunens plantejord en miljøvinner: - vi har jobbet i fire-fem år med å utvikle dette. <https://www.ao.no/na-blir-kommunens-plantejord-en-miljovinner-vi-har-jobbet-i-fire-fem-ar-med-a-utvikle-dette/s/5-128-13107>

produserer jordforbedringsprodukter og dyrkingsmedier<sup>38</sup>. På kort sikt vil et forbud ha begrenset effekt ettersom de fleste av de aktive uttakene i dag forventes å kunne være i drift i mange år til. På lengre sikt vil derimot inntektsgrunnlaget for produsentene i stor grad forsvinne om de ikke klarer å omstille seg til å produsere andre typer jordforbedringsmidler eller dyrkingsmedier uten torv.

Det kan også tenkes at torvprodusentene vil justere ned uttaksvolumet i noen grad som følge av et forbud, for at de eksisterende uttakene skal vare så lenge som mulig. Et lavere uttak kan også føre til mer innblanding av for eksempel kompost i produktene, noe som allerede gjøres av produsentene i dag. Det er vanskelig å anslå hvilket uttaksnivå produsentene vil legge seg på ved et forbud mot nye uttak.

Konsekvensene av et forbud vil være avhengig av mulighetene for import. Hvis et lavere uttaksvolum kombineres med restriksjoner på import av torv, kan et forbud gjøre det mulig for torvprodusentene å øke prisen på torv, men dette avhenger også av tilgangen på mulige erstatningsprodukter og forbrukernes priselastisitet (følsomhet for prisendringer).

### **Forbrukere av torvprodukter**

For forbrukere av torvprodukter, både private og profesjonelle, vil konsekvensene av et forbud i stor grad avhenge av erstatningsproduktene som er tilgjengelige og/eller om mulighetene for å importere torvprodukter blir påvirket. Med antagelsen over om at det vil utvikles gode nok erstatningsprodukter, så vil konsekvensene for forbrukere være relativt små. Det kan være noen forskjeller i pris og hvor enkelt det vil være å håndtere erstatningsproduktene (f.eks. om de kan oppbevares og fraktes i sekk like enkelt som torv), men igjen forutsetter vi at med en relativt lang overgangs-/omstillingsfase vil erstatningsproduktene fungere tilsvarende som dagens torvprodukter. Hvis denne usikre antagelsen viser seg ikke å stemme, vil konsekvensene kunne bli til dels svært negative for forbrukere, og da særlig for profesjonelle. Samtidig forutsetter dette at det heller ikke er mulig å importere torvprodukter, da disse relativt enkelt kunne erstattet de norske produktene.

En mulighet for å redusere de negative virkningene for forbrukere, kan være å utnytte mer torv som tas ut i utbygging av infrastrukturprosjekter. Dermed vil tilbudet av torv ikke reduseres like mye. Det gjøres i noen grad i dag og brukes i hovedsak til anleggsjord<sup>39</sup>. Dette vil dog øke kostnadene ved utbygging, og det er usikkert hvilke mengder og kvaliteter det vil være snakk om, og hvilke bruksområder slik torv vil kunne ha.

### **Det offentlige**

For det offentlige vil det i hovedsak være administrative kostnader ved å utforme forbudet, veilede om regelverket og håndheve det.

---

<sup>38</sup> Magnussen og Ruge (2017) M-838

<sup>39</sup> Brod, E., og Haraldsen, T., (2017) Miljøvennlige jordblandinger – klima, resirkulering og bruksområder. NIBIO Rapport;3(151) 2017

### 4.3. Konsekvenser ved avgift

Konsekvensene av en avgift vil i stor grad avhenge av avgiftssatsen og hvor omfattende virkeområdet til avgiften blir. Som nevnt over er det vanskelig å se for seg en avgift på torvuttak som er avgrenset til nye uttak og ikke også omfatter eksisterende uttak. Det er i tillegg flere problemstillinger som må vurderes dersom en avgift skal innføres, se kap. 3.3. Nedenfor vurderer vi mer overordnede, mulige konsekvenser av en generell, høy avgift på uttak av torv, før vi avslutningsvis nevner kort konsekvensene ved en lav avgift.

#### Natur og klima

En høy avgift vil kunne begrense torvuttak dersom treffer riktig, og dermed også ha positiv effekt for både klima- og miljø. Dersom prisen på torvprodukter nærmer seg prisen på torvfrie produkter, vil det være "enklere" for forbrukerne å velge torvfritt og dette kan dermed også stimulere noe til utvikling av torvfrie alternativer. Den samlede effekten på natur og klima vil derfor også avhenge av de torvfrie alternativene, om disse fører til klimagassutslipp eller naturtap, og i hvor stort omfang de i så fall gjør det. Vi antok i nullalternativet at det i løpet av en 15-årsperiode vil utvikles gode erstatningsprodukter med mindre klima- og miljøbelastning enn torv. En høy avgift vil derimot kunne påvirke *dagens* uttak, og dermed også dagens tilbud av dyrkingsmedier. På den ene siden vil det kunne bidra til en raskere utvikling av gode erstatningsprodukter da de får en relativt sett bedret konkurransesituasjon mot torvprodukter. På den annen side kan en avgift derimot føre til at det blir brukt mer av erstatningsprodukter som eksisterer i dag og som ikke nødvendigvis er bedre enn torv sett fra et klima- og miljøperspektiv.

Dersom en høy avgift som fører til redusert torvuttak i Norge, også fører til en tilsvarende økning i import av torv fra andre land, vil de positive effektene på natur og klima nulles ut i et globalt perspektiv.

Det er også viktig å understreke at selv en høy avgift på torvuttak, ikke nødvendigvis vil hindre fremtidige uttak. Dette vil kun være tilfellet hvis avgiftssatsen blir så høy at det ikke lenger vil være mulig å åpne et lønnsomme uttak.

#### Torvnæringen

En høy avgiftssats vil trolig føre til endret atferd hos torvprodusentene. En høy avgift på uttak vil dermed kunne påvirke dagens aktivitet i alt fra liten til stor grad, avhengig av satsen. Det samme vil gjelde for eventuell fremtidig åpning av nye uttak. For nye uttak kan en høy avgiftssats i praksis få de samme konsekvensene som et forbud, om de økte kostnadene blir uforholdsmessig høye sammenlignet med inntektene fra torvproduksjonen. En høy avgiftssats vil trolig føre til et vesentlig lavere aktivitetsnivå for torvprodusentene, og dermed en reduksjon i tilbudet av torvprodukter.

En høy avgift vil isolert sett uansett føre til høyere kostnader for produsentene og dermed redusert aktivitet. Hvorvidt de velger å velte hele eller deler av avgiften over på konsumenten avhenger av hvor prissensitive konsumentene er. Samtidig kan en høy avgift gi insentiv til å utvikle erstatningsprodukter.

En høy avgift vil også føre til økte administrative kostnader for de avgiftspliktige. Vi antar det i hovedsak vil være merkostnader i en overgangsfase, der de må sette seg inn i regelverket og etablere rutiner o.l. i virksomheten.

### **Forbrukere av torvprodukter**

For både privat- og proffmarkedet vil en høy avgift generelt øke prisene på torvprodukter. I tillegg vil tilbudet som helhet sannsynligvis gå ned, noe som kan gjøre det vanskeligere for forbrukere å få tak i ønsket mengde torvprodukter. Hvor mye tilbudet reduseres vil avhenge av hvor stor avgiftssatsen vil være og hvor stor andel av denne som torvprodusentene velter over på sluttkunden. Dette vil generelt redusere etterspørselen etter torvprodukter, og med mindre det finnes gode erstatningsprodukter vil det kunne bli mindre privat dyrking med tilhørende mindre nytte for den enkelte.

For gartnerier og andre proffdyrkere vil en avgift kunne føre til svært negative konsekvenser, dersom store deler av avgiften veltes over på dem fra torvprodusentene. Disse er mer avhengige av et stabilt dyrkingsmedium som torv, og med økte utgifter kan det eksempelvis bli krevende å konkurrere med importerte produkter som dyrkes i torv. For å redusere faren for at norske proffdyrkere blir utkonkurrert, må det vurderes om en avgift også bør legges på importerte ferdigprodukter som er dyrket i torv.

I sum vil konsekvensene av en høy avgift være avhengig av den konkrete størrelsen på avgiften og hvor prissensitive sluttkundene er. Vi har lite grunnlag for å vurdere dette og dermed om, eller i hvor stor grad, produsenter vil velge å øke prisen på sine produkter for å kompensere for økte kostnader, eller i hvor stor grad en avgift i praksis vil redusere torvkonsumet.

### **Det offentlige**

Innføring av en høy avgift vil innebære økonomiske og administrative kostnader for det offentlige. Hvordan avgiften skal utformes må utredes nærmere, det må utarbeides veiledningsmateriell og sannsynligvis også gis noe direkte veiledning til de avgiftspliktige, i det minste i en oppstartsfase. Samtidig vil det være relativt få avgiftspliktige, noe som vil begrense slike kostnader.

De administrative kostnadene vil trolig være størst i en oppstartsfase når systemene må lages og designes, og må antas å være begrensede etter at avgiften er innført.

En høy avgift vil også gi økte inntekter til det offentlige. Det er en ren fordelingsvirkning og vil ikke påvirke den samlede ressursbruken i samfunnet.

### **Konsekvenser ved lav avgift**

En lav avgift vil sannsynligvis ha lite konsekvenser utover de rent administrative konsekvensene ved å utforme og administrere selve avgiften. En lav avgift fører sannsynligvis til små endringer i aktivitetsnivået til torvprodusentene og dermed vil situasjonen bli relativt lik som i nullalternativet.

## **4.4. Sammenstilling av virkemidler**

I Tabell 2 sammenstiller vi de viktigste konsekvensene ved de ulike virkemidlene.



**Tabell 2 - Sammenstilling av virkemidler**

Konsekvenser av virkemidlene forbud og avgift. Avgift er delt inn i "høy sats" og "lav sats".

Konsekvenser for:	Virkemiddel		
	Forbud	Avgift, høy sats	Avgift, lav sats
<b>Natur og klima</b>	Størst positiv effekt på natur og klima, da det vil hindre åpning av nye torvuttak. Forutsatt at tilgjengelige erstatningsprodukter har mindre negativ påvirkning enn torv, og at det ikke åpnes for dispensasjon fra forbudet.	Kan i praksis føre til at ingen flere uttak åpnes, og dermed ha samme effekt som et forbud. Samtidig er effekten av en avgift mer usikker.	En avgift med lav sats vil sannsynligvis bare påvirke aktiviteten i liten grad, og dermed også ha liten effekt på natur og klima.
<b>Torvnæring</b>	Negativt for torvnæringa, da det vil bety en gradvis avvikling av virksomheten etter hvert som dagens aktive uttak tømmes.	Negativt for torvnæringa, da det vil bety at det blir dyrere å drive virksomhet i <i>både</i> eksisterende og nye områder. Dersom satsen er høy nok, vil det derfor kunne ha større negative konsekvenser enn forbud. Noe administrative kostnader for oppfølging av regelverk og innrapportering.	Liten effekt på torvnæringa. Noe administrative kostnader for oppfølging av regelverk og innrapportering.
<b>Forbrukere</b>	Påvirktes lite dersom det finnes gode erstatningsprodukter, ellers negativ effekt (forutsetter også restriksjoner på import av torv). Mulig prisøkning på produkter med torv.	Påvirktes lite dersom det finnes gode erstatningsprodukter, ellers negativ effekt. Avgift vil sannsynligvis øke prisene på torvprodukter og redusere etterspørselen.	Liten effekt for forbrukere. Liten prisøkning på torvprodukter.
<b>Offentlige myndigheter</b>	Noen administrative kostnader forbundet med utforming, veiledning og håndheving.	Økonomiske og administrative kostnader forbundet med utforming, veiledning og oppfølging. Sannsynligvis størst kostnader i oppstartsfasen.	Økonomiske og administrative kostnader forbundet med utforming, veiledning og oppfølging. Sannsynligvis størst kostnader i oppstartsfasen.

Forbud mot åpning av nye torvuttak vil ha størst positiv effekt på natur og klima, forutsatt at tilgjengelige erstatningsprodukter har mindre negativ påvirkning enn torv, og forutsatt at det ikke gis mulighet for dispensasjon fra forbudet. En avgift med høy sats kan også føre til at ingen flere uttak åpnes, og dermed i praksis ha samme effekt på natur og klima som et forbud. En avgift med høy sats vil i tillegg kunne redusere uttaket i aktive torvuttak. En avgift med lav sats vil sannsynligvis bare påvirke aktiviteten i liten grad, og dermed også ha liten effekt på natur og klima.

For torvnæringen vil et forbud være negativt, da det vil bety en gradvis avvikling av (torvutvinningsdelen) av virksomheten, etter hvert som dagens aktive uttak tømmes. Det samme gjelder høy avgiftssats, og denne vil også treffe allerede igangsatte uttak. De negative effektene for torvnæringa kan bli enda større ved en høy avgiftssats enn ved et forbud mot å etablere nye uttak.



En avgift med lav sats vil sannsynligvis ha liten effekt på torvnæringa. Avgift (både høy og lav) vil føre til noe ekstra administrasjonskostnader for torvnæringa.

Forbrukere vil påvirkes i liten grad av både forbud og avgift dersom det finnes gode og rimelige erstatningsprodukter. Sannsynligvis vil prisene på torvprodukter øke noe. Dersom det ikke finnes gode erstatningsprodukter, vil konsekvensene for forbrukere være større.

For offentlige myndigheter vil det være noen økonomiske og administrative kostnader ved både forbud og avgift. Sannsynligvis vil ressursbruken være begrenset etter innføringsfasen.

## 5. Oppsummering og anbefaling

Myr innehar svært viktige verdier, både som karbonlager, for naturmangfold, og som leverandør av andre økosystemtjenester. Samtidig er det press på myrarealene fra flere hold. Den største påvirkningen er nedbygging til bebyggelse og veier, men særlig høgmyrer er også under press fra torvuttak. Denne rapporten gir informasjon om myr med søkelys på torvuttak, i tillegg til å vurdere ulike virkemidler som kan bidra til at det ikke åpnes nye uttak.

Et forbud fremstår som et hensiktsmessig virkemiddel for å hindre åpning av nye torvuttak. Gitt at målet er å forhindre så mange nye uttak som mulig, så anser vi forbud uten dispensasjonsmulighet som et styringseffektivt virkemiddel, sannsynligvis med lavere økonomiske og administrative konsekvenser enn en avgift. At det kun vil treffe *nye* uttak reduserer også noen av de negative konsekvensene for torvnæringa.

En avgift med tilstrekkelig høy sats vil også kunne begrense åpning av nye uttak. I tillegg vil avgiften treffe *alle* torvuttak, noe som kan gi redusert uttaksvolum fra eksisterende torvuttak. Samtidig vil en høy avgift ikke garantere at alle nye uttak unngås. De negative konsekvensene for torvnæringa ved en høy avgiftssats kan bli større enn ved et forbud, og de økonomiske/administrative konsekvensene vil sannsynligvis også være større, både for torvnæringa og for offentlige myndigheter.

Forbud mot åpning av nye torvuttak er det virkemiddelet som med størst sikkerhet vil ha positiv effekt på natur og klima, fordi det mest målrettet vil hindre åpning av nye uttak. Et forbud vil også, etter vår vurdering, kunne innføres raskere enn en avgift. Hvert nye torvuttak som åpnes vil redusere arealet av en allerede sterkt truet naturtype og gi store klimagassutslipp i flere tiår. Vi vurderer et forbud som det mest aktuelle virkemidlet for å unngå etablering av nye torvuttak.

Vi har også vurdert innstramminger i arealplanlegging og høgmyr som utvalgt naturtype. I denne sammenhengen er det usikre virkemidler, da det alltid er en avveining mot andre samfunnshensyn. Ett enkelt uttak gir store konsekvenser for natur og klima, og disse virkemidlene er ikke egnet til å forhindre dette.

## 5.1. Forutsetninger for vellykket gjennomføring

For en vellykket og målrettet implementering av virkemidler er det noen forutsetninger som må være til stede for å oppnå utslippsreduksjon og positiv effekt for natur, og for å unngå store og utilsiktede kostnader for samfunnet:

- For å unngå karbonlekkasje er det viktig at det også legges restriksjoner på import. Dersom det ikke gjøres, vil antakeligvis andelen torv som importeres øke, og dermed flyttes utslippene og naturtapet til andre land.
- Tilgang på erstatningsprodukter, for både gartner- og hagebruksnæringen, og private. Ved tilgang på erstatningsprodukter vil, de negative konsekvensene av forbud eller avgift bli betraktelig redusert. Dette omtales grundig i rapport M-1673<sup>40</sup>.
- Reduksjon i torvbruk der det allerede finnes gode erstatningsprodukter. For en del bruksområder finnes det allerede i dag gode alternativer til torv, særlig for det private markedet. Informasjonsarbeid og holdningsskapende arbeid kan bidra til å styre forbrukere over på alternative vekstmedier. Dette kan forlenge levetiden på allerede etablerte torvuttak, og gi mer tid til å utvikle erstatningsprodukter for gartnerinæringa.

Dessuten vil et register over torvprodusenter være nyttig for å utrede virkemidler, og for å vurdere om implementeringen av eventuelle virkemidler har vært vellykket. Obligatorisk rapportering av data vil også kunne bidra til bedre håndtering av torvuttak i det nasjonale klimagassregnskapet. Rapporteringsplikt til et offentlig organ vil gi sikrere tallgrunnlag, enn en frivillig spørreundersøkelse. I dag er det betydelig usikkerhet om både antall aktører, areal benyttet til torvuttak (inkludert inaktive og restaurerte arealer) og uttaksvolum. I dette oppdraget har vi basert tallmaterialet på frivillige spørreundersøkelser.

---

<sup>40</sup> Miljødirektoratet (2020). M-1673

## 6. Vedlegg

Miljødirektoratets tidligere arbeid relatert til torv:

- 2018: Rapport [M-951](#) **“Utfasing av uttak og bruk av torv - Kunnskapsutredning om konsekvenser for naturmangfold, klima, næring og forbrukere”**  
Vurdering av konsekvenser ved utfasing av torv. Vektlegger behov for å utarbeide plan for å fase ut torvbruk og uttak, og påpeker at en slik plan neppe er forenelig med å åpne nye torvuttak.
- 2020: Rapport [M-1673](#) **“Forslag til plan for overgang fra bruk av torvbaserte til torvfrie produkter”**  
Plan for å fase ut torv i dyrkingsmedier og jordforbedringsprodukter, både i privatmarkedet og for gartneri- og hagebruksnæringen. Foreslår nærmere utredning av virkemidler, og fremhever behov for å stimulere til innovasjon, forskning og utvikling for å få frem erstatningsprodukter.
- 2020: Notatet **“Muligheter til å begrense fremtidige tillatelser til åpning av nye torvuttak”**  
Gjennomgang av eksisterende, nasjonalt regelverk og en vurdering av mulighetene til å begrense nye torvuttak innenfor dette. Fremhever lov- eller forskriftsendring som forbyr åpning av nye uttak som en effektiv løsning, og både jordlova og forurensningsloven kan anvendes for å hjemle et forbud.
- 2021: Notatet **“Avgift på uttak av torv”** fra Skatteetaten med bidrag fra Miljødirektoratet.

I tillegg sammenfaller oppdraget i noen grad med notatet **“Faglig grunnlag for en strategi for å hindre nedbygging av myr”**, levert til KLD 29. juni 2022<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Miljødirektoratet (2022) Faglig grunnlag for en strategi for å hindre nedbygging av myr. Notat.  
<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2022/juni-2022/vurdering-av-virkemidler-for-a-hindre-nedbygging-av-myr/>