Norges institusjon for menneskerettigheter

Miljødirektoratet

Deres referanse:	2025/12638
Vår referanse:	2025/155
Dato:	30.10.2025
Publikasjonsnr.:	NIM-H-2025-045

HØRINGSUTTALELSE

Forbud mot nedbygging av myr

1. Innledning

NIM takker for muligheten til å gi innspill til høring om forbud mot nedbygging av myr, med høringsfrist 1. november.

Overordnet støtter NIM et forbud mot nedbygging av myr. Vi vil først i punkt 2 gjennomgå noen av de aktuelle menneskerettslige rammene. I punkt 3 og 4 kommenterer vi forslagets overordnede problemstillinger slik vi ser det. Forslagets utforming kommenteres i punkt 5.

2. Menneskerettslige rammer

2.1 Innledning

Høringsnotatet kommenterer ikke de menneskerettslige rammene som kan ha betydning på området. NIM har funnet det riktig å gi en oversikt over dette. Dels mener vi at menneskerettighetens betydning på miljøfeltet bør beskrives for å gi lovgiver en bedre bakgrunn for sine vurderinger. Dels mener vi også at prinsippene og hensynene vil være relevante for å vurdere utformingen av regelen, herunder forslag om *unntak*, *dispensasjon* og andre avveininger som ligger i forslaget. Til slutt kan menneskerettighetene også stille noen krav til utredning og beskrivelse av konsekvenser av de tiltak eller modeller for løsning som velges.

I høringsnotatet nevnes det at «interesser» eller «hensyn» kan tilsi ulike avvik fra hovedregelen om forbud mot nedbygging av myr, men det sies ingenting om hvilken relevans de menneskerettslige rammene og hensyn tillegges, hvilken vei de går, eller hvordan de vektes.

2.2 Grunnloven § 112

Grl. § 112 første ledd beskytter retten til «et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares» for «enhver». Det vil si at retten til miljø knyttes opp til personer. Annet punktum klargjør at retten bygger på et langsiktig perspektiv og også gjelder etterslekten.

Bestemmelsen beskytter derfor en rett til (og pålegger statsmaktene en plikt til å sikre) en natur der «mangfold bevares».

De mest prinsipielle sakene om § 112 har handlet om *klima*, men det er klart at den beskytter hele miljøet, både artsmangfoldet og de økologiske prosesser.[1] I forarbeidene er det fremhevet at bestemmelsen skal sikre rett til en viss miljøkvalitet, og en plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade.[2] I praksis har bestemmelsen blitt vist til som støttemoment for beskyttelse av en rekke viktige bestanddeler av natur og økosystemer. Det gjelder for eksempel fredet rovvilt som havørn[3] og ulv,[4] ender,[5] samt elvemusling og deres tilholdssted.[6] På samme måte er det klart at bestemmelsen også kan verne både myr som *økosystem* i seg selv, og det artsmangfoldet som er *avhengig* av myra.

I tillegg til mangfoldet beskytter § 112 også *økosystemtjenester* vi får av naturen, ved at den beskytter fordeler av personlig art («helse»)[7] og av økonomisk art («produksjonsevne»).[8]

Bestemmelsen kan gi både positive og negative plikter,[9] og det kan ofte være vanskelig å skille mellom dem. Bevaring av myr kan ses på både som en negativ plikt til å *ikke gjøre inngrep*, og en positiv plikt til å *sette inn tiltak*. Det er i alle fall klart etter bestemmelsens tredje ledd at staten plikter å iverksette tiltak som sikrer

---

[1] Se, Inge Lorange Backer 'Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper', *Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/1990*, s. 32–33.

[2] Innst. S. nr. 163 (1991–1992) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven (vern av miljøet)*, s. 5; *Forhandlinger i Stortinget nr. 254* (1992), 25. mai, s. 3736, uttalelse fra saksordfører Anne Enger Lahnstein.

[3] LA-2019-61413, flertallets votum (et bestemmende mindretall bestående av meddommere henviste ikke til bestemmelsen og la en annen lovtolkning til grunn).

[4] LE-2004-102930. Se også LB-2018-128035 som uttalte generelt at forvaltning som tar sikte på «utryddelse av ulv i Norge, ikke være lovlig etter (…) Grunnloven § 112». Saken ble anket, se HR-2021-662-A, og Høyesterett kom til et annet resultat for de aktuelle fellingstillatelsene, men uten å kommentere betydning eller anvendelse av § 112 på ulv.

[5] LH-2020-149654; LH-2016-65215.

[6] TTRO-2023-98078, der Grl. § 112 ble brukt som støttemoment for å tolke «reir, bo eller hi» til å kunne omfatte elvemuslingenes tilholdssted.

[7] Flere kategorier har blitt vurdert under § 112. Det gjelder støy: Rt. 1993 s. 528, på s. 535; LF-2023-151847-2, punkt 3.2.9; TRAB-2021-183355. Anført stråling: TMOR-2021-68228. Luftforurensning i JDLOV-2015-1378, punkt 3.

[8] For naturressurser kan det innebære at uttakstempo må tilpasses tilvekst, se Inge Lorange Backer 'Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper', *Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/1990*, s. 33.

[9] HR-2020-2472-P (Klima), avsn. 143. Se også LB-2020-16265 som peker på at § 112 tredje ledd «oppstiller en handleplikt for staten, men (…) gir staten stor grad av skjønnsfrihet i valget av virkemidler».

rettighetene i første ledd. Det kan innebære tiltak mot miljøskadelig virksomhet,[10] samt å nekte miljøinngrep som har negative konsekvenser.[11]

Samtidig er terskelen relativt høy for å konstatere rettighetsbrudd etter Grl. § 112 uavhengig av om det er tale om den negative eller positive forpliktelsen. I lys av tredje ledd er Grl. § 112 først og fremst en retningslinje og plikt for staten, og særlig lovgivende makt. Hvis det skal være snakk om brudd må lovgivende makt grovt ha tilsidesatt sine plikter,[12] for eksempel ved en kursendring som tilsidesetter verdiene som skal vernes.[13]

Et særlig poeng er at bestemmelsen, i tillegg til å sette en terskel i visse tilfeller, krever at miljøhensyn skal integreres i all virksomhet og vesentlige beslutningsprosesser som angår miljø.[14] Som saksordfører Anne Enger Lahnstein sa i stortingsdebatten, bestemmelsen «legger et press på oss som lovgivere til å vedta nødvendig lovgivning på miljøområder».[15]

Ved 2014-reformen av Grunnloven pekte menneskerettsutvalget på at bestemmelsen hadde blitt lite brukt, også – eller kanskje særlig – for dens tiltenkte hovedfunksjon, som en bindende retningslinje for Stortinget selv.[16] Utvalget foreslo derfor at tredje ledd ble skjerpet, for «å tydeliggjøre plikten for myndighetene til å etterleve prinsippene i første ledd om å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet», men understreket også at det «fortsatt skal være et stort skjønn med hensyn til hvilke tiltak som settes i verk på hvilke tidspunkt».[17]

NIM antar derfor totalt sett at bestemmelsen i stor grad kan være relevant for bevaring av viktige økosystemer som myr. Den kan utgjøre en grense for nedbygging, og oppstille en positiv plikt til bevaring – som kan håndheves ved domstoler. Graden

---

[10] Se, Inge Lorange Backer 'Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper', *Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/1990*, s. 32 som særlig peker på skade fra forurensning.

[11] Se eks. TSOFT-2020-109859, punkt 4.8. I TJARE-2020-42262, punkt 5.3 var det anført at vindmølleutbygging var i strid med § 112. Domstolen pekte på at det ikke var sannsynliggjort noen negativ påvirkning på natur, dyr og folkehelse som kunne tilsi at bestemmelsen var overtrådt.

[12] HR-2020-2472-P (Klima), avsn. 142.

[13] Eksemplet er gitt av de originale forslagsstillerne, se Dokument 12 (1987–1988), forslag nr. 15. *Framlegg frå Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven*, s. 34.

[14] Se: Inge Lorange Backer 'Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper', *Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/1990*, s. 34; *Forhandlinger i Stortinget nr. 254* (1992), 25. mai, s. 3736, uttalelse fra saksordfører Anne Enger Lahnstein.

[15] *Forhandlinger i Stortinget nr. 254* (1992), 25. mai, s. 3737, uttalelse fra saksordfører Anne Enger Lahnstein.

[16] Dokument 16 (2011-2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, punkt 40.2.

[17] Dokument 16 (2011-2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, punkt 40.5. Denne begrunnelsen ble vist til av forslagsstillerne, se Dokument 12:31 (2011–2012) *Grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss m.fl. om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter*, s. 5, og poenget ble i stor grad gjentatt av komiteen i Innst. 187 S (2013-2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter*, s. 25.

av domstolenes overprøving vil trolig avhenge sterkt av hva Stortinget og forvaltningen selv har gjort, både med hensyn til hvilke reguleringer som har skjedd og hvordan disse er begrunnet. Hvis Stortinget har gjort gode vurderinger og gjennomført rettighetene i lov, og sikret at hensynene er integrert i forvaltningens beslutningsprosesser, skal det mye til for at domstolene overprøver det.

Fordi vi her befinner oss på *lovgivningsstadiet* der Stortinget enda ikke har gjort disse vurderingene er det vanskelig å si helt hvor terskelen for § 112 i en sak for domstolene ville stått. På dette stadiet er det NIMs formål å peke på de relevante momentene som etter vårt syn kan gi lovgiver grunnlag for å foreta vurderingene etter Grunnloven § 112 på en god måte.

For forvaltningen er det klart at § 112 ikke bare setter en absolutt rettslig grense, men også legger til grunn at forvaltningen skal ta miljøhensyn også ved skjønnsmessige avgjørelser.[18]

Vi nevner til slutt at Grl. § 112 annet ledd inneholder krav til *miljøinformasjon*, både å tilstrekkelig utrede og informere om konsekvensene av tiltak og å sikre tilgang til miljøinformasjon. Det er også relevant ved høringer om lovspørsmål som her, som kan ha konsekvenser for miljøet.

Selv om forslaget har som overordnet formål å *sikre* miljøet, mener NIM at det bør vurderes – eksplisitt – om enkelte måter å innrette forbudet på likevel kan ha negative konsekvenser for miljøet, sammenlignet med andre modeller for innretning, og om sikringen totalt sett kan bli for svak.

Informasjon og vurdering av konsekvenser har også en viktig demokratisk funksjon,[19] ved at borgerne kan delta i vurderingen av forslag og slik bidra til at lovgiver og andre myndigheter overholder sitt eget ansvar under § 112.

NIM vil derfor også til en viss grad gi tilbakemelding på områder der vi mener forslaget er mangelfullt begrunnet eller utredet.

Et siste spørsmål som kom opp i *utredningen* som ligger til grunn for lovforslaget er hvilke grenser det kommunale selvstyret i Grunnloven § 49 annet ledd setter for

---

[18] Dette var forutsatt allerede ved vedtakelsen, se forarbeidene: Dokument 12 (1987–1988), forslag nr. 15. *Framlegg frå Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven*, s. 34. Innst. S. nr. 163 (1991–1992) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven (vern av miljøet)*, s. 6 sier klart at bestemmelsen også legger bånd som en retningslinje ved utøvelse av fritt skjønn. *Forhandlinger i Stortinget nr. 254* (1992), 25. mai, s. 3736, uttalelse fra saksordfører Anne Enger Lahnstein. Se også i LA-1994-52.

[19] At informasjon er en forutsetning for reell borgermedvirkning ble trukket frem i bestemmelsens forarbeider, se Innst. S. nr. 163 (1991–1992) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven (vern av miljøet)*, s. 6. Se også TOSL-2023-99330, punkt 3.5.3.

statlig styring av lokale miljøforhold.[20] Ved vedtakelsen av § 49 var det forutsatt at bestemmelsen hadde «karakter av en prinsipperklæring», og komiteen ønsket ikke at den skulle «bli brukt til å innsnevre enkeltborgeres rettigheter eller rettssikkerhet.»[21] Det tilhører i første rekke Stortinget å oppfylle plikten i § 112 tredje ledd om å vurdere, vedta og gjennomføre tiltak, særlig lover, som sikrer miljøhensynene i bestemmelsen.

Stortinget kan og bør vektlegge hensynet til kommunalt selvstyre etter § 49, hvis det er ønskelig. I så fall bør *kompetanse* og *ansvar* henge sammen.

2.3 Andre menneskerettslige forpliktelser

Andre menneskerettigheter kan også skape plikter til å ivareta miljø, biologisk mangfold og økosystemtjenester. De grunnleggende FN-konvensjonene, samt EMK, er inntatt i menneskerettsloven med forrang over øvrig lovgivning.[22]

FN-domstolen (*International Court of Justice – ICJ*) kommenterte generelt på betydningen av FN-konvensjonene for klima- og miljø i sin rådgivende uttalelse om klimaendringer. Der konkluderte domstolen med at

> [A] right to a clean, healthy and sustainable environment is a precondition for the enjoyment of many human rights, such as the right to life, the right to health and the right to an adequate standard of living, including access to water, food and housing. (...) The Court thus concludes that, under international law, the human right to a clean, healthy and sustainable environment is essential for the enjoyment of other human rights.[23]

Det har vært diskutert hvorvidt dette er en anerkjennelse av en selvstendig rett til et levelig miljø i sedvaneretten, eller en påpekning av at et levelig miljø er sentralt for realiseringen av en rekke menneskerettigheter. Flere dommere pekte på førstnevnte i separate uttalelser.[24] Domstolens ordvalg (a *«right to»*) kan indikere det, men samtidig tyder den bevisste sammenkoblingen med andre rettigheter («*precondition for*»; «*essential for*») på det motsatte. I lys av at uttalelsene bare kommer fra enkeltdommere er det nok noe mer nærliggende å lese dommen slik at det ikke er snakk om en selvstendig rettighet, men en klargjøring av at miljø er sentralt for en rekke andre rettigheter.

---

[20] Se Myklebust og Vedvik (2025) *Alternative innretningar for innføring av forbot mot nedbygging av myr i norsk rett*, særlig punkt 2.3. og 4.3. Men også punkt 4.4 og 4.5 (helhet og fleksibilitet) handler i bunn og grunn primært om *kommunenes* behov for helhet og fleksibilitet, innenfor den kompetansen som utgjør deres selvstyre.

[21] Innst. 182 S (2015–2016), s. 7, der de også understreker at Norge er en *enhetsstat*.

[22] Menneskerettsloven § 3.

[23] *Obligations of States in Respect of Climate Change*, ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025, General List No. 187, avsn. 393.

[24] Se *Separate opinion of Judge Bhandari*, avsn. 4; *Separate opinion of Judge Charesworth*, avsn. 8–9; *Separate opinion of Judge Aurescu*, avsn. 27 flg.; *Declaration of Judge Tladi*, avsn. 24 flg., særlig avsn. 28.

Domstolens anerkjennelse er ny og det er i liten grad diskutert hvilke positive og negative plikter retten til et levelig miljø danner grunnlag for, som en del av retten til liv, til helse, til adekvat levestandard, og til vann, mat og bolig. I alle tilfeller understreker avgjørelsen i alle fall at naturens økosystemtjenester – både de rent materielle, og de mer kulturelle og rekreasjonelle – kan være viktige for å oppfylle rettigheter.

Konsekvensen av en rett til levelig miljø som sentralt for oppfyllelsen av andre rettigheter er en perspektivendring der man må se på den bredere *helhet* når rettigheter skal ivaretas. Å nedbygge myr for å sette opp boliger kan isolert sett bidra til ØSK artikkel 11 om tilstrekkelig levestandard, men hvis nedbyggingen av myr undergraver økosystemtjenester i området kan det på sikt *svekke* oppfyllelsen av artikkel 11 (for eksempel ved færre naturressurser å høste, økt oversvømmelse av elver, lavere karbonlagring eller lavere rekreasjonelle verdier).

Uten at NIM går nærmere inn på det nevner vi også at andre domstoler og FNs traktatorganer har funnet at plikter til å ivareta miljø kan forankres i en rekke rettigheter.[25]

Vi nevner også helt kort at i den grad *vannressursene* eller *hydrologien* i et våtmarksområde en myr er avhengig av kan omfattes av EUs vanndirektiv[26] så stilles det strenge krav til inngrep som forverrer vannkvaliteten.[27] Så lenge man er innenfor EØS-rettens virkeområde vil også EØS-retten stille krav om ivaretakelse av mange av de samme prinsippene som vi overfor har utledet av § 112.[28] NIM har ikke tatt stilling til om det kan tenkes forskjeller mellom dem, for eksempel i skjønnsmargin og intensitet i domstolkontroll.

---

[25] Se for en oversikt fra EMK: Council of Europe Factsheet, *Environment and the European Convention on Human Rights*, april 2024 og Council of Europe, *Guide to the case-law of the European Court of Human Rights – Environment*, april 2025. Se fra barnekomiteen: General comment No. 26 (2023) *on children's rights and the environment, with a special focus on climate change*. Se fra ØSK-komiteen: General Comment No. 27 (2025) *on economic, social and cultural rights and the environmental dimension of sustainable development*, E/C.12/GC/27; General Comment No. 26 (2022) *on land and economic, social and cultural rights*, E/C.12/GC/26. Se ogås illustrativt fra den Inter-amerikanske menneskerettsdomstolen: Advisory Opinion OC-32/25 of May 29, 2025, Series A No. 32, *The Climate Emergency and Human Rights* og Advisory Opinion OC-23/17 of November 15, 2017, Series A No. 23, *The Environment and Human Rights*.

[26] Directive 2000/60/EC *establishing a framework for Community action in the field of water policy*. Myr omfattes ikke direkte, men direktivet gjelder vannområder og skal forhindre forringelse av dem, blant annet med hensyn til «wetlands directly depending on the aquatic ecosystems», se artikkel 1(a).

[27] Spørsmålet har kommet opp i *førdefjordsaken*, der både EFTA-domstolen og lagmannsretten har stilt relativt strenge krav, se: E-13/24, *Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom* og LB-2024-36660 – der vedtakene ble kjent ugyldige (saken er anket).

[28] Se prinsippene i EØS-avtalen artikkel 73, som brukes aktivt i tolkningen og anvendelsen av regelverk, se bla. E-18/24, *The Norwegian State v Greenpeace Nordic, Nature and Youth Norway*, avsn. 49–50, 66 og 90.

I tillegg er Norge tilsluttet Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), der partene vedtok naturavtalen[29] med en rekke mål for naturbevaring- og restaurering.

3. Overordnet om et forbud mot nedbygging av myr

NIM støtter et forbud mot nedbygging av myr, og mener det vil være en god gjennomføring av Stortingets plikter under § 112, samt bidra til å overholde andre menneskerettslige plikter og Norges internasjonale plikter under Konvensjonen om biologisk mangfold og Naturavtalen.

I den sammenheng peker vi særlig på, som høringsnotatet også gjør, at det allerede er bygd ned mye myr, og at en stor andel av det resterende er rødlistede naturtyper.[30] Det finnes en rekke myrtyper i Norge, og mange ulike arter er avhengige av disse. Det betyr at selv en liten nedbygging totalt sett kan ha store konsekvenser for spesifikke myrtyper. Naturmeldingen peker på en relativt stabil utvikling i tilstand, men samtidig at områdene er under mye press.[31] Det har vært en gradvis – men veldig moderat – nedbygging de siste årene.[32] Utslipp fra nedbygging av myr utgjør kanskje litt under 1% av norske territorielle klimautslipp.[33]

NIM vil likevel peke på at forslaget bare gjelder «direkte» nedbygging av myr, og ikke alle tiltak i tilgrensende arealer som negativt påvirker myr.[34] Dette er regelteknisk forståelig. Samtidig er myr en viktig bestanddel for en rekke arter, samt i seg selv et produkt av andre både geologiske og økologiske systemer. Slik sett er det ikke bare «direkte» tiltak som er viktig, men en helhetlig beskyttelse av de forskjellige typene myr-økosystemer og arter som finnes der. Det forutsetter igjen en bredere tanke om hydrologi, næringstilførsel mv. – altså et mer helhetlig økosystemperspektiv, slik også Grl. § 112 forutsetter.

Det betyr ikke at et forbud mot myr er *uegnet* – tvert imot er det et viktig virkemiddel i en større verktøykasse som også hensyntar helheten, herunder andre økosystem som kan få noe økt byggepress ved et forbud mot nedbygging av myr[35].

---

[29] Decision 15/4, *Kunming-Montreal Global Diversity Framework*.

[30] Se også gjennomgangen i Menon-publikasjon nr. 42/2018 *Verdien av økosystemtjenester fra våtmark*, punkt 2.3.2.

[31] Meld. St. 35 (2023-2024) *Bærekraftig bruk og bevaring av natur*, punkt 3.2.3.

[32] Se Miljødirektoratet (2022) *Faglig grunnlag for en strategi for å hindre nedbygging av myr*, punkt 2.2.1.

[33] Se Miljødirektoratet (2022) *Faglig grunnlag for en strategi for å hindre nedbygging av myr*, punkt 2.3.2, som estimerer utslippene til i snitt 330 000t C02 – i overkant av 0.7 prosentpoeng.

[34] Se for dette, *høringsnotatet*, s. 18.

[35] Her mener NIM det er veldig positivt at man ser risikoen for dette, se *Høringsnotatet*, punkt 4.2.3, og håper det er noe som følges opp fra departementene eller Stortingets side, jf. i den forstand § 112 tredje ledd.

4. Overordnet om plassering – naturmangfoldloven eller plan- og bygningsloven

Det foreslåtte forbudet mot nedbygging av myr var opprinnelig foreslått i naturmangfoldloven,[36] men er nå, etter en større utredning,[37] foreslått inntatt i plan- og bygningsloven.

NIM mener som nevnt at et forbud mot nedbygging av myr vil bidra til å ivareta plikter under Grl. § 112, uavhengig av hvilken løsning som velges. Likevel inneholder Grl. § 112 også et informasjons- og utredningskrav, og mer generelt bør det i høringer pekes på de grunner – fordeler og ulemper – som ligger bak et lovvalg. Som vi vil begrunne nedenfor mener vi at *ulempene* ved valget av plan- og bygningsloven i liten grad er vurdert – og i alle fall ikke kommunisert.

I *utredningen* begrunnes valget av plan- og bygningsloven, grovt sett, med to ting: [38] For det første, at man oppnår et mer «helhetlig» perspektiv på arealforvaltningen hvis det legges til plan- og bygningsloven og dermed blir kommunens ansvar, slik at det bare blir «ett spor» for arealplanlegging. For det andre pekes det på at plasseringen i naturmangfoldloven ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet.

Til det første poenget vil NIM kommentere at man her synes å sikte til behovet for kommunens helhetlige planlegging, og ikke behovet for et helhetlig (økosystembasert) naturvern, slik Grl. § 112 i større grad legger opp til. I den sammenheng nevner vi at et av de overordnede formål med forbudet mot nedbygging av myr tross alt er å unngå bit-for-bit nedbygging av myr. [39]

NIM stiller spørsmål ved hvorvidt det å primært legge beslutningsmyndigheten til kommunene vil gi en «helhet» i naturforvaltningen – og hvis ikke, hvorfor en «helhet» i arealplanleggingen gis prioritet fremfor en «helhet» i naturforvaltningen. Departementene peker på fordelen ved at alt kan gjøres i «ett spor», men «helheten» som oppnås der er jo typisk at utbyggingsinteressene til tiltakshaver og kommune sammenflettes. En prosess med «flere spor» vil derimot sikre en annen «helhet», fordi et av sporende kan ivareta hensynet til en helhetlig naturforvaltning.

Poenget om *fleksibilitet* er i og for seg et legitimt hensyn – det kan klart være andre viktige formål som kommer i konflikt med de som § 112 søker å ivareta. Samtidig innebærer nok «fleksibilitet» i praksis en viss aksept for at det vil skje en økt nedbygging av myr. Det er en nedside som i så fall bør beskrives.

---

[36] Se Miljødirektoratet sitt høringsnotat, 1. desember 2023, om forbud mot nedbygging av myr.

[37] Se Myklebust og Vedvik (2025) *Alternative innretningar for innføring av forbot mot nedbygging av myr i norsk rett*.

[38] Se ibid. punkt 4.4 til 4.7.

[39] Se *Høringsnotatet*, s. 18 og 23. Se også det originale anmodningsvedtaket, Stortingsvedtak 108 (2022–2023), 1. desember 2022, som understreker at det må være et forbud som «reelt sett skal reduserer» nedbygging.

En svakhet med begge disse punktene er at den generelle begrunnelsen vektlegger det positive ved «helhet» og «fleksibilitet», uten at dette holdes opp mot denne sannsynlige negative effekten. Det antydes,[40] men kommer ikke klart frem, at plan- og bygningsloven antakeligvis vil være en løsning som gir både *mer nedbygging* og en mye mer *oppstykket* forvaltning av myr. NIM vil gjennomgå noen av svakhetene i løsningen mer konkret i punkt 5 under, som kommentarer til de konkrete forslagene og utformingen.

Dette er særlig påfallende fordi det foreslåtte forbudet i stor er modellert etter det eksisterende forbudet mot bygging i strandsonen.[41] Da er det grunn til å diskutere nærmere hvorvidt det har vært en effektiv modell, og hvis ikke – hvordan man innretter det nåværende forslaget for å avbøte de problemene man har opplevd med strandsoneforbudet.

NIM oppfordrer departementene til å gjøre en grundigere vurdering av fordelene og ulempene ved de to foreslåtte alternativene. Slik både utredningen og høringen fremstår nå, er det ikke gjort noen vurdering av om plasseringen i plan- og bygningsloven kan gi mer uheldige miljømessige konsekvenser enn alternativet. Det betyr også at man egentlig ikke har fått vurdert kompenserende tiltak. Det er ikke i tråd med Grl. § 112 sin forutsetning om at miljøhensyn skal være integrert i alle valg og prosesser. Hensynene må ikke nødvendigvis *vinne frem*, men de må *vurderes*.

5. Kommentarer til det konkrete forslaget

5.1 Unntak fra loven

Det foreslås en rekke eksplisitte unntak fra lovens forbud mot nedbygging av myr. I hovedsak gjelder unntakene inngrep som reguleres i annen lovgivning enn plan- og bygningsloven. NIM ser fordelene ved at hensynet til myr i andre typer inngrep reguleres i de tilpassede prosessene for det aktuelle inngrepet.

Samtidig savner vi en beskrivelse av konsekvensene. Hvor stor andel av nedbygd myr stammer fra tiltak som reguleres under disse unntakene? Det er vanskelig å vite effekten og omfanget av det foreslåtte forbudet når det ikke gis nærmere opplysninger.

En ytterligere svakhet er at det her foreslås et forbud mot nedbygging av myr i en prosesslov (plan- og bygningsloven), med unntak for andre prosesslover uten at det der inntas noe lignende forbud. Slik sett får myr et mye sterkere vern i plan- og bygningsprosesser enn det får i andre prosesser.

---

[40] Se Myklebust og Vedvik (2025) *Alternative innretningar for innføring av forbot mot nedbygging av myr i norsk rett*, punkt 4.2. Det kommenteres så vidt vi kan se ikke i *høringsnotatet*.

[41] Ibid. s. 9, 18, 28, punkt 3.3, s. 71, 73 og 76. Se også *Høringsnotatet*, s. 17.

Dette problemet er ikke drøftet i høringen. Unntaket for konsesjon etter energiloven og vannressursloven begrunnes med at *hensynet* til myr inngår i konsesjonsprosesser etter disse lovene.[42] Det er nok riktig, men fordi man ikke innfører tilsvarende forbud i de lovene vil vel resultatet bli at vernet av myr står svakere i slike prosesser, redusert til et hensyn av mulig begrenset vekt.

Det er derfor ikke bare spørsmål om effektiv forvaltning og hvilket «prosesspor» myr skal behandles i, men snarere en sterk begrensning av forbudet.

Departementene peker på at unntakene har få konsekvenser for miljø, fordi de i de fleste tilfeller vil dreie seg om tiltak der kommunen uansett kunne fraveket vernet gjennom reguleringsplan.[43] Dette er etter NIM sitt syn en svak vektlegging av miljøhensynene. Det er vanskelig å vurdere konsekvensene av *ett* foreslått unntak hvis det bare begrunnes i at tiltakene uansett kan gjøres gjennom et *annet* foreslått unntak.

NIM oppfordrer departementene til å beskrive omfanget av unntakene, og begrunne nærmere hvilke virkninger det har for både saksbehandling og miljø at forbudet inntas i plan- og bygningsloven, uten at det inntas i de andre prosesslovene.

5.2 Planskjønn og terskelen for det

I det foreslåtte § 1-8 a fjerde ledd er det lagt inn et krav om «klar overvekt av interesser» for at kommunen skal kunne vedta nedbygging av myr i sine reguleringsplaner – og det bes særlig om tilbakemelding på om det bør være et så strengt krav eller om ordinær interesseovervekt er tilstrekkelig.

NIM antar at det er fornuftig med et krav om klar interesseovervekt for å signalisere hovedregelen og formålet med loven – at nedbygging av myr ikke skal forekomme. Samtidig er det flere sider ved å åpne for «fritt» skjønn i reguleringsplanene, selv med et krav til «klar overvekt», som etter vårt syn innebærer risiko for å undergrave forbudet.

Ett forhold er at loven eller høringsnotatet ikke sier noe om hvilke interesser som er relevante eller hvordan de skal vektes. Vi antar at det er hensynet til klima og miljø som legges i den ene vektskålen, mens hensynene til utbygging mv legges i den andre. Dette er i utgangspunktet hensyn som ikke kan sammenlignes, slik at et krav til «overvekt» ikke i seg selv gir veiledning.

NIMs anliggende er her særlig at denne anvisningen på skjønn ikke klargjør at hensynet til å overholde menneskerettighetene også må inngå i avveiningene.

---

[42] Se *høringsnotatet*, punkt 3.1.4.

[43] Se *Høringsnotatet*, s. 22

Til dette kommer at vektingen også avhenger av om det bare skal tas hensyn til hvilke klima- og miljøkonsekvenser det enkelte lokale inngrepet har, eller om dette skal settes inn i en større sammenheng. Den velkjente «allmenningens tragedie-effekten» springer ut av det forhold at det enkelte inngrep, isolert sett og med rette, kan hevdes å ikke ha betydning. En utfordring ved sikring av menneskerettslige krav til klima og miljø, er at effektene manifesterer seg globalt, de kan best håndteres nasjonalt, og de kan være helt usynlige lokalt. Lovteksten og høringsnotatet gir ikke nærmere veiledning om hvordan dette dilemmaet bør håndteres.

Et eksempel på at vilkår for utbygging er knyttet til mer detaljerte kriterier, er reglene om vannforvaltning.[44] Slike kriterier kan gi større forutberegnelighet, større grad av etterprøvbarhet og kontroll, og knytte vurderingen av enkelttiltak opp mot nasjonale mål. NIM savner en nærmere vurdering av om en tilsvarende regulering bedre kan oppfylle formålene.

Dagens regulering, hvor kommunen utøver skjønn og motforestillinger ofte kommer inn via innsigelser, synes ikke alltid å medføre godt nok miljøvern. Innsigelser kommer gjerne sent i prosesser slik at det er vanskelig å hensynta dem uten å skuffe forventninger som er sementert i mellomtiden. Som utredningen peker på vinner innsigelser sjeldent frem,[45] og tidligere gjennomganger har vist at naturhensyn ofte taper mot utbyggings- og næringshensyn i dagens planverk.[46]

Det synes ikke som det legges opp til noen sterkere kontroll med vilkåret. Departementene beskriver det som en «rettslig standard», men legger samtidig til grunn at vurderingen er underlagt fritt skjønn og ikke skal kunne overprøves av domstolene.[47] Dette fjerner muligheten for rettsavklaring og «riset bak speilet» som domstolsprøving kan være. Etter sin art burde domstolene være i stand til å vurdere den typen rettslige standarder, [48] men dette er opp til lovgiver å avgjøre.

Til dette kommer at kommunen uansett kan *dispensere* fra forbudet, og da uten noe krav til (klar) overvekt av interesser, som vi kommer tilbake til i punkt 5.4.

---

[44] Forskrift om rammer for vannforvaltningen, FOR-2006-12-15-1446, særlig § 13, jf §§ 4-7.

[45] Se Myklebust og Vedvik (2025) *Alternative innretningar for innføring av forbot mot nedbygging av myr i norsk rett*, punkt 3.3.5.

[46] Se bla. Simensen, T., Winge, N., Holth, F., Stange, E., Barton, D. N. og Sandkjær Hanssen, G. (2022). Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre. KS FOU-rapport, s. 4, og punkt 2.4, som gjennomgår EVAPLAN-evalueringen og dens funn om at naturhensyn gjennomgående taper for utbyggings- og næringshensyn. Se også Riksrevisjonen Dokument 3:7 (2018–2019), *Riksrevisjonens undersøkelse av innsigelser i plansaker*, som finner at innsigelsesinstituttet er strammet inn, både på når og hvor ofte innsigelser bør gis og hvor ofte de får gjennomslag. Som Riksrevisjonen peker på kan det føre til at nasjonale interesser (som miljøhensyn etter § 112) ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

[47] Se *Høringsnotatet*, s. 24.

[48] Domstolene gir typisk skjønnsmargin for faglige eller politiske spørsmål, se HR-2022-718-A, avsn. 88–89.

Samlet sett støtter NIM en strengere standard, men hvis den overlates utelukkende til politisk skjønn antar vi at det vil være av moderat betydning om det kreves «klar overvekt» eller bare «overvekt» av interesser. Departementene bør vurdere om dette er effektivt nok til å signalisere at det i de fleste tilfeller er et *forbud* mot nedbygging av myr.

5.3 Virkning for reguleringsplaner vedtatt før forbudet trer i kraft

I det foreslåtte § 1-5 tredje ledd foreslås det inntatt en regel om at forbudet går foran reguleringsplaner vedtatt før ikrafttredelsen av lovendringen (innføringen av forbudet). Det er særlig bedt om høringsinstansenes mening på dette.

NIM viser til naturmeldingen, både tiltakene som kom der, og gapet mellom tiltakene og de målene som er satt for 2030 i *Naturavtalen*.[49]

Det er ikke klart beskrevet i forslaget hva konsekvensene forventes å bli hvis forbudet ikke gjelder for eksisterende reguleringsplaner, men NIM antar at det vil svekke forbudet betraktelig. En slik ordning kan dessuten tenkes å incentivere kommuner til å *ikke* oppdatere planer.

Dersom forbudet gis virkning for eksisterende reguleringsplaner, vil vel det tvinge frem en eksplisitt vurdering av spørsmålet. I det enkelte tilfellet kan det kanskje igangsette en prosess og bredere politisk diskusjon, hvilket er i tråd med kravet til informasjon og deltakelse i Grunnloven § 112 annet ledd.

NIM mener derfor samlet sett at alternativ 1, der forbudet får virkning for reguleringsplaner vedtatt før ikrafttredelsen av forbudet mot nedbygging av myr, best vil ivareta hensynene i § 112.

5.4 Kommunens dispensasjonsmyndighet

Som det klargjøres i høringsnotatet, vil den ordinære dispensasjonsmyndigheten i plan og bygningsloven kap. 19 også gjelde for forbudet mot nedbygging av myr.[50]

Departementene forutsetter at «På denne bakgrunnen vil dispensasjon fra byggeforbudet normalt kun være aktuelt i helt særlige tilfeller, for eksempel for tiltak som er svært lite inngripende.»[51]

Dette begrunnes ikke nærmere, og etter NIM sitt syn har ikke utsagnet nødvendigvis forankring i dispensasjonsbestemmelsens ordlyd, og enda mindre i dens praktisering så langt. Etter ordlyden i § 19-2 kan dispensasjon gis, med mindre «hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra (...) blir vesentlig tilsidesatt».

---

[49] Se for dette, NIM sitt høringsinnspill, NIM-H-2024-040, *Skriftlig innspill – naturmeldingen*.
[50] Se *høringsnotatet*, punkt 3.3.
[51] Se *Høringsnotatet*, s. 25.

Dette er det kommunen selv som vurderer, og det er ikke vanskelig å tenke at en kommune kan mene at nedbygging av akkurat dette ene myrområdet i kommunen ikke vil undergrave forbudet mot nedbygging av myr, slik at det vil dispenseres mer enn i «helt særlige tilfeller». Slik sett frykter NIM en nedbygging «bit for bit», som dette forslaget nettopp skulle motvirke.

Det er en særlig svakhet i høringen at disse mulige konsekvensene av dispensasjon i veldig liten grad beskrives. Det er særlig påfallende fordi man har omfattende praksis med bruk av dispensasjonsmyndigheten knyttet til det lignende forbudet mot bygging i strandsonen. Sivilombudet har vurdert bruken av dispensasjon fra strandsoneforbudet i tre Oslofjord-kommuner og funnet at de dispenserer i 85% av tilfeller, på bakgrunn av mangelfulle vurderinger i vedtakene.[52] Dette nevnes kort i *utredningen*, men problematiseres ikke nærmere, og drøftes i liten grad hvordan man kan forhindre at forbudet mot nedbygging av myr praktiseres likt.

Løsningen som foreslås er en adgang til midlertidig å kunne flytte myndighet til å innvilge dispensasjon fra nedbyggingsforbudet på myr, ved tillegg i § 19-4 andre ledd andre punktum.[53] Det er en mulighet som *kan* løse dette problemet, og er et mulig effektivt «ris bak speilet», men NIM peker samtidig på at muligheten ikke har vært effektiv – så vidt vi kan se, ikke vært brukt i det hele tatt – for å sikre effektivitet i strandsoneforbudet. Hvorfor det er tilfellet drøftes ikke i høringen.

5.5 Avgrensning til myr dypere enn 30 cm

Det bes særlig om høringsinstansenes innspill på hvorvidt forbudet bør avgrenses til myr dypere enn 30 cm. NIM støtter definisjonen som legges til grunn (alternativ 1 i punkt 3.1.1) fordi den er enkel og anvendbar.

Det virker lite hensiktsmessig, særlig fra et helhetsperspektiv, å avgrense til myr med minst 30 cm torvlag. Som det påpekes finnes det visse viktige myrtyper som av natur er grunnere.[54] Grunne myrer har ikke lagret like mye karbon slik at nedbygging ikke vil generere like mye klimautslipp, men det brede formålet i § 112 om å sikre *mangfold* tilsier etter vårt syn at også utsatte myrtyper som er grunne bør ha samme vern.

Dessuten vil en slik dybdeavgrensning kunne medføre at skadet myr som helt fint kan restaureres, faller utenfor, noe som kan være uheldig for planmessig arbeid med restaurering av myrområder.

---

[52] Se Sivilombudet (2021), *Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen – Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner*.
[53] Se *Høringsnotatet*, kap. 3.4.
[54] Se *Høringsnotatet*, s. 9

6. Oppsummering

NIM støtter departementenes forslag om å forhindre nedbygging av myr – noe vi mener vil ivareta viktige hensyn under § 112 og bidra til realiseringen av flere menneskerettigheter.

Samtidig har forslaget flere svakheter. Det foreslåtte forbudet undergraves i stor grad av flere skjønnsmessige muligheter for å gjøre unntak. Forbudet omfatter ikke reguleringer som faller inn under annen spesiallovgivning, og det kan både gjøres unntak og gis dispensasjon etter et fritt kommunalt skjønn. Ved inngrep som har konsekvenser for klima og miljø, vil man stå overfor avveininger av størrelser som ikke er sammenlignbare hvis det ikke gis nærmere føringer for skjønnsutøvelsen.

Dette er generelt en utfordring ved slike vurderinger. Når menneskerettslige rammer skal inngå i vurderingene, forsterkes utfordringene. En i og for seg saklig vurdering vil arte seg forskjellig alt etter om vurderingen foretas i et lokalt, regionalt, nasjonalt eller globalt perspektiv.

Bevaring av myr er et viktig virkemiddel for å ivareta menneskerettslige krav til klima og miljø. Etter NIMs syn kunne dette vernet styrkes ved et mer *generelt* vern av myr, og gjennom en klarere angivelse av at også beslutninger om den enkelte myr tar i betraktning virkningene av den *samlede* nasjonale forvaltningen av myr.

NIM mener i alle fall, av demokratiske hensyn som § 112 annet ledd skal ivareta, at de forventede konsekvensene av den valgte modellen og unntak bør beskrives nærmere. Det er nødvendig for at velgere og politikere skal kunne vurdere det som legges frem og hvor godt det ivaretar miljøhensyn – i tråd med Stortingets opprinnelige anmodningsvedtak og ønske om å redusere nedbygging av myr.[55]

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen	Vetle Magne Seierstad
Assisterende direktør	Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

[55] Se Stortingsvedtak 108 (2022–2023), 1. desember 2022, der Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om forbud mot nedbygging av myr, med mål om at «forbudet reelt sett skal redusere nedbyggingen av myr».