

Til Miljødirektoratet

Oslo 4.4.2023

Høringsuttalelse fra Miljøorganisasjonen Sabima

Høringsnummer 2023/2986

Revisjon av Håndbok M-1941 Konsekvensutredninger for klima og miljø

Høringsfrist 10.4.2023

Innledning

Sabima er en paraplyorganisasjon for de biologiske foreningene i Norge med til sammen over 20.000 medlemskap. Vi og våre medlemsorganisasjoner jobber omfattende med plansaker og regelverk rundt dette. Konsekvensutredninger er et viktig verktøy for å belyse og ivareta naturmangfoldets interesser i utbyggingssaker. Det er derfor av stor interesse for oss når en håndbok som dette skal revideres. Vi beklager at det er gitt en høringsfrist på andre påskedag, noe som betyr at den reelle fristen er fem dager tidligere.

Sammendrag av høringsuttalelsen

Sabima er glade for at metodikken fra denne veilederen skal brukes på de angjeldende tema og reflekteres i andre KU-veiledere. Vi vil understreke kunnskapsnivå hos utredere og mener disse må sertifiseres. Sabima vil peke på presset som er på forenkling av utbyggingsprosesser ikke minst i energisektoren, og at dette ikke må forringe kvaliteten på konsekvensutredningene. Vi har kommentarer til delområdene naturmangfold og vannmiljø. Kommentarene berører områder som alternativer, influensareal, utrederkompetanse, bindinger mellom forslagsstiller og utreder, tidspunkt for feltarbeid, innhenting av eksisterende data og dokumentasjon av artsfunn. Videre er vi opptatt av at gammel forurensing og faren for å frigjøre denne, må hensyntas i KU. Koblingene til vannforskriften er gode.

Intensjoner med revisjonen

Vi deler i utgangspunktet Miljødirektoratets intensjoner med revisjonen og vil med vårt hørings svar prøve å oppfylle disse intensjonene på en best mulig måte. Sabima er glade for presiseringen «Det innebærer at metodikken som skal beskrives i

M-1941 skal brukes i konsekvensutredninger.» Vi synes imidlertid denne formuleringen i høringsbrevets kap. 4.3. gjør intensjonene uklare: «Det har ikke vært intensjonen å skjerpe kravene til hvordan klima og miljø skal utredes og håndteres.»

Vi merker oss at håndbok V712 «Konsekvensanalyser» fra Statens Vegvesen (sist oppdatert 2021) har hatt stor utbredelse. Sistnevnte henviser til M-1941 i sitt kapittel om ikke-prissatte konsekvenser. Hvis V712 fortsatt skal benyttes som eneste veileder, er det viktig at den oppdateres med de siste endringer i M-1941. Det samme er tilfelle med annen KU-metodikk som f.eks. NVEs «utredningskrav for vindkraftverk på land».

Sabima er glade for at det er fokusert på tydeligere forventninger til kunnskapsnivå hos de som utreder konsekvenser. Vi kommer tilbake til dette i kommentarene til Del 2 Naturmangfold nedenfor.

Sabima vil benytte anledningen til å peke på det presset som er på utbygging av norsk natur for tiden, ikke minst på energisektoren.

Ut fra det vi har fanget opp i ulike høringer, både i Norge og på EU-nivå, så er det en tau-trekking mellom de som tar naturkrisen på alvor og de som er opptatt av å produsere mest mulig energi fortrest mulig – (enten det er fordi de er reelt opptatt av forsyningssikkerhet, tror det er løsningen på klimakrisen eller bare ønsker å tjene mer penger). Høsten 2022 svarte vi på høringer koblet til REPowerEU¹, bl.a. «høring vedrørende forslag til endringer i fornybardirektivet, energieffektiviseringsdirektivet og bygningsenergidirektivet». I en av REPowerEU-høringene var «administrative hinder», som sinket utbyggingsprosjekter, pekt på som den store utfordringen. Dvs, siden teknologien nå er blitt så bra og billig er det administrative hinder, som lange prosesser med KU osv. som sinker utbyggingen.

I tillegg til å peke på at «administrative hinder» og at «folkelig motstand» måtte gjøres noe med, ligger også fokus på å identifisere så små «no-go-zones» som mulig, så store «free-zones» som mulig, og at arealet derimellom (mesteparten av landet) vil være «maks 1,5 år fra søknad til tillatelse».

I korthet: EUs grønne giv, og fokuset på fornybarutbygging gjennom REPowerEU, utgjør en stor trussel mot naturen fordi det er så stort press på å framskynde arealnedbygging gjennom å korte ned administrative prosesser. Da vil selvsagt KU-er bare ses som en type papirøvelse som tar tid og er i veien.

I EU kommisjonens forslag sto også følgende å lese: «*Member States should ensure that the killing or disturbance of individual specimens of wild birds and protected species under Council Directive 92/43/EEC [12](#) is not an obstacle to the development of renewable energy projects, by requiring such projects to integrate, as appropriate, mitigation measures to effectively prevent as much as possible killing or disturbance, by monitoring their effectiveness and, in the light of the information obtained from monitoring, taking further measures as required to ensure there is no significant negative impact on the population of the species concerned. If this is done, the*

¹¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C\(2022\)3219](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C(2022)3219)

incidental killing or disturbance of individual specimens should not be considered deliberate and therefore should not fall under Article 12(1) of Directive 92/43/EEC nor Article 5 of Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council [13](#) .»
Altså – tar man noen grep og skriver at «vi bruker best available technology» for at fugler og flaggermus ikke flyr inn i turbinene våre» - så skal ikke utbyggeren kunne lastes for fugl og flaggermus som allikevel viser seg å dø.

Generelt mener Sabima det er viktig at slike praksiser ikke får utvikle seg i Norge. Det må ikke legges opp til hastverk eller forenklinger som undergraver selve hensikten med konsekvensutredninger.

Kommentarer til enkelte kapitler i forslaget til revidert håndbok

Del 1. Kap. 1.2.3

Alderen på eksisterende kunnskap, eksempelvis siste kartlegging i felt, er ikke antydning/angitt. Det kunne etter vår mening være grunn til å være tydeligere på dette og angi at kunnskapen ikke bør være eldre enn 5-10 år.

Vi er videre glade for at kapitlet viser til det opplagte faktum, at manglende registreringer nesten alltid skyldes at området ikke er kartlagt. Dette kan ikke understrekes nok, og manglende registreringer skal aldri kunne brukes som argument for å unngå ny kartlegging, med mindre det kan dokumenteres at relevant kartlegging har funnet sted de siste 5-10 år.

Del 2.1 Naturmangfold

Underkategoriene side 2, her savnes rødlistearter og fredete arter. Eksempelvis er ikke prioriterte arter som IKKE har økologisk funksjonsområde fanget spesielt opp. Dette kan lede oss til å tro at de er glemt. Spesifiseringen av hvilke arter som skal inngå kommer først langt nede i teksten på side 18, i verditabell i kap. 1.4. (tabell 10) og mer detaljert beskrevet utover i kapittel 1.4.

Kap. 1.1.1 Fagkompetanse og metodikk

Sabima mener det må komme en sertifiseringsordning som forhåndsgodkjenner fagpersoner som kan utføre KU på ulike tema. Dette vil kunne gi en meny av sertifiserte utredere man kan velge fra. Dette er viktig særlig fordi systemet er slik at det er forslagsstiller som bestiller og bekoster utredningene. Vi har sett litt for mange tilfeller av svake utredninger, grunnet manglende kompetanse. Et problem er også for sterke bindinger mellom forslagsstiller og utreder. Særlig tydelig blir dette når firmaer som prosjekterer en utbygging også står for KU.

Det må skjerpes kraftig inn på uvesenet med bestilling utredninger med feltarbeid på ugunstige tider av året. Forslagsstiller har ofte hastverk og utreder presses til å

ta slike oppdrag. Resultatet blir gjerne utredninger med mye spekulasjoner. Ofte kan man ta høyde for potensielle verdier og "føre var", men slike vurderinger blir gjerne neglisjert i det videre arbeidet. Det er bra det i kap. 1.2.3. er laget en oversikt over relevante tidspunkt kartlegging av ulike artsgrupper (tabell 5, kalt tabell 4 i teksten).

Kap. 1.1.2. Nullalternativ og kap. 1.1.3. Alternativer som skal utredes

Forslagsstiller har stor makt i prosessen, og dette er ofte noe som fører til at hensynet til naturmangfold må vike ved utbygginger. Det er viktig at håndboka er tydelig på hva som skal til, som en motvekt mot denne maktubalansen.

Nullalternativet er ofte dårlig beskrevet av forslagsstiller fordi det framstår som uinteressant. På den annen side er det kanskje mangelfullt med utbyggingsalternativer. Det må framkomme i klartekst at prosjekter som er alternativfattige, står i stor fare for å bli avvist, sammenlignet med prosjekter med flere realistiske alternativer.

Det er også ofte et problem at forslagsstiller/utbygger går rett på tunge utbygginger (eks. veitraseer i «jomfruelig» terreng) og ikke bruker tiltakshierarkiet (side 58).

Kap. 1.1.4. Influensområdet

Her er det ikke beskrevet sekundære virkninger for naturmangfold som kjemisk/mekanisk forurensning, lysforurensning og støy. Vi er klar over at kap. 1.5 «Vurdere påvirkning» behandler dette som sådan, men influensområde er der ikke brukt som begrep. På oss virker det som influensområde og planområde er brukt litt om hverandre, men de er jo ikke nødvendigvis identiske.

Tabell 1 på side 7 (tabell 2 i teksten), her er det henvist til kartlegging etter DN håndbok 13 i ferskvann, men det er vel også etter den eldre håndbok 15?

Kap. 1.2.2 Bruk av eksisterende kunnskap

Det burde komme tydeligere fram at «Økologiske grunnkart» (Artsdatabanken) er en portal som samler mye av den tilgjengelige informasjonen, også den geologiske. Av tilgjengelige nettressurser kan nevnes høyde- og dybde data fra Statens kartverk <https://www.kartverket.no/api-og-data/terrengdata>. Disse inneholder bl.a. Lidar-data som f.eks. kan brukes effektivt til å se tilstanden på tidligere grøftet myr eller geologiske formasjoner som peker seg ut. Nasjonalbiblioteket (nettbiblioteket) <https://www.nb.no/search> er en god ressurs for å finne mange rapporter som er relevante for naturmangfold. Ofte er dette eneste sted man kan finne rapportene digitalt. Når det gjelder alderen på eksisterende kunnskap, så viser vi til hva vi har uttalt ovenfor.

Vi synes følgende uttalelse om metoder brukt i eksisterende kartlegging er for generell og unyansert: «Dersom kartleggingen er gjennomført med anerkjente metoder

(for eksempel tidligere DN-håndbøker eller norske standarder) er det større grunn til å stole på kartleggingen, enn om registreringene er gjort uten standardisert metode.» Det finnes eksempler på meget god kartlegging som ikke nødvendigvis har benyttet en standardisert metode, og eksempler på det motsatte, nemlig at bruk av standardiserte metoder ikke er noen garanti for god kartlegging. Sabima mener dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og ikke være en generell tilnærming.

Er kunnskapen innhentet av fagkyndige?

Dette er viktig, men også en krevende øvelse. En sertifiseringsordning som vi har nevnt ovenfor vil på sikt kunne gjøre dette mye enklere. Slik det nå er, er det for mye basert på tilfeldigheter.

Sabima reagerer på følgende avsnitt om dette: «Det er ikke krav til fagkompetanse for å melde inn til Artsobservasjoner (artsobs.no). Artsobs bør ikke brukes for å innhente kunnskap. Kvalitetssikret data fra Artsobs publiseres i Artkart. Artskart kan brukes for å innhente kunnskap.» Vi mener dette er egnet til å nedvurdere data i Artsobservasjoner.no, som generelt er av meget høy kvalitet. Artsobservasjoner kan fint brukes til å innhente kunnskap, selv om databasen også leses av Artskart. Det er ofte lettere å fullstendig informasjon i Artsobservasjoner, blant annet om en art er spontan eller usponan. Det er viktig å huske på at data både i Artkart og Artsobservasjoner uansett er **rådata** og må faglig granskes av utreder. Vår erfaring er at kvaliteten på data fra Artsobservasjoner i det vesentlige er bedre enn fra andre kilder, dataene er gjerne ferske og godt geolokaliserte. Artsobservasjoner inneholder også data som er dokumentert med belegg og som er gensekvenserte. Avsnittet kan også leses som at det bare er validerte data fra Artsobservasjoner som leses av Artskart. Dette er ikke riktig, men ikke-validerte data kan filtreres vekk i Artskart. Gjør man det, risikerer man å miste masse verdifull informasjon.

Kap. 1.2.3 Kunnskap om naturtyper

Det går ikke tydelig fram av kapitlet om det skal være utvalgskartlegging eller heldekkende kartlegging. Det bør tydeliggjøres.

Kap. 1.2.4 Kartlegge arter og arter sine økologiske funksjonsområder

En mer standardisert metode for kartlegging av terrestre arter er som det er nevnt på side 18, under utvikling. Det er likevel grunn til å minne om anbefalingene i Biofokus-rapporten «Artskartlegging i KU etter PBL»

<http://lager.biofokus.no/biofokus-rapport/biofokusrapport2022-038.pdf>

Blant det som framheves i rapporten er dokumentasjon av artsfunn med gode fotografier og belegg. Sabima vi påpeke at fotodokumentasjon og/eller belegg (ved offentlig samling) er en nødvendighet ved dokumentasjon, etterprøvbarhet og kvalitetssikring av kritiske og vanskelig bestembare arter. Vi merker oss at ordet «belegg» ikke er nevnt overhodet i del 2-1_Naturmangfold. Vi betrakter det

nærmest som en forglemmelse at det ikke er tatt med i håndboken. Det kan f.eks. føyes til under første kulepunkt på «En kartlegging skal:» side 18, som bør lyde: «registre artene med artsbestemmelse. Kritiske og vanskelig bestembare arter dokumenteres med fotografi og/eller belegg til offentlig samling».

Kap. 1.2.8 Registrere fremmede arter

Det står på side 27 at «Det er ikke nødvendig med kartlegging av de fremmede artene i KU». Denne setningen blir merkelig i hele konteksten i kapitlet.

Kap. 1.2.10 Vurdere samlet belastning

Sabima vil understreke at dette er et svært viktig kapittel. Det kan strammes opp og tydeliggjøres hvilket geografisk nedslagsfelt som gjelder.

Kap. 1.3 Inndeling i delområder

Det står innledningsvis at det ikke er nødvendig «å dele opp mindre utbyggingsområder i delområder», men det gis ingen definisjon av hva «mindre utbyggingsområder er». Her bør det inn et arealmål.

Kap. 1.6.1 Sammenstille konsekvens

Vi reagerer på vurderingen «I enkelte tilfeller kan dette imidlertid slå feil ut, for eksempel der et svært lite delområde har fått alvorlig konsekvens, mens de øvrige delområdene "bare" har noe konsekvens» (som også forekommer andre steder i håndboka). Slike vurderinger kan f.eks. forsterke problemene til arter som er kritisk eller internasjonalt trua på grunn av lite forekomstareal.

Kap. 1.8 Legge inn data i databaser

Utredning kan ikke legge data inn i Artkart, men i databaser/datasett som leses av Artkart. Det mest opplagte er Artsobservasjoner.no

Del 2.2 Vannmiljø

Sabima synes at det er veldig bra at formålet med veilederen så tydelig er å svare ut kravene, ikke bare i forskrift om konsekvensutredning (KUF), men også i vannforskriften (VF). Det er blant annet viktig at håndboka tydeliggjør kravet (etter KU-forskriften § 17) til å innhente informasjon (eksempelvis gjennom kartlegging og miljøundersøkelser) der det mangler informasjon om viktige forhold.

Det er bra at det fremgår at undersøkelser av vannmiljø skal gjøres i henhold til godkjente norske klassifiseringsmetoder og norske standarder. I tillegg til spredningsberegninger for aktiviteter som vil føre til utslipp eller avrenning, er det også viktig å ta med krav til beregning av hvordan en aktivitet uten utslipp/avrenning vil påvirke eksisterende aktiviteter med utslipp/avrenning.

Kap. 2.2.1 Bruk av eksisterende kunnskap, og kap. 2.2.2 Ny kartlegging og prøvetaking

Angående behov for ny kartlegging og prøvetaking, forklart i 2.2.1 «Vurder kvaliteten på eksisterende kunnskap» og «Er eksisterende kunnskap tilstrekkelig?» samt 2.2.2 «Ny kartlegging og prøvetaking (supplerende undersøkelser)» I 2.2.2 «Ny kartlegging og prøvetaking (supplerende undersøkelser)» står at: «*Dersom det ikke foreligger tilstrekkelig eksisterende kunnskap til å fastsette miljøtilstanden i vannforekomsten, skal utreder innhente ny kunnskap om disse forholdene.*» Her bør det, siden det for de fleste vannforekomster i Vann-Nett er oppgitt både kjemisk og økologisk tilstand, legges in en henvisning til de to siste delkapitlene i 2.2.1, som tydeliggjør kravene for når man kan anse eksisterende data som tilstrekkelige.

Kap. 2.3 Beskriv påvirkning på vannforekomsten

Her mener Sabima at det i tillegg til spørsmålene «Medfører tiltaket tilførsel av miljøgifter?» og «Vil tiltaket kunne medføre utslipp eller avrenning til vann?» bør tydeliggjøres at dette ikke bare omfatter direkte utslipp, men at det må utredes om aktiviteten kan føre til at eksempelvis gammel forurensing, (som tungmetaller), frigjøres og lakes/vaskes ut. Da det (også under 2.3) kommer til å gjøres rede for «Midlertidig forringelse som følge av bygge- og anleggsfasen» så håper vi at det andre steder foreligger strenge krav til at all slik forringelse unngås, siden det ofte finnes gode løsninger for hvordan man kan unngå å ødelegge eksempelvis en bekk selv gjennom et anleggsområde – bare man sikrer at det i planlegging og hos bakkemannskapene finnes kunnskap om verdiene og hvordan sikre de.

Viktig å fremheve vekten av å beskrive – og i alternativ-vurderingene selvsagt unngå – påvirkning på de mest sensitive kvalitetselementene som fiskearter og sedimenttransport. Det står i stykket om hvordan kvalitetselementene kan bli påvirket av fysiske inngrep eller hydrologiske endringer at: «*I en vurdering av effekt skal det tas hensyn til de mest sensitive kvalitetselementene (feks fiskearter og sedimenttransport).*» Her bør det tydeliggjøres at det i vurdering av effekt skal legges vekt på å beskrive påvirkningen/effekten på de mest sensitive

kvalitetselementene. (Slik at man har godt grunnlag for å ta hensyn til dem og kan velge alternativ/tilpasse planen for å påføre minst mulig skade/negativ effekt.)

Det står på side 15 at «*Utredningen skal ta hensyn til effekten av realistiske tiltak når endelig forringelse utredes.*» Det er en litt diffus setning. Vi henger oss dels opp i bruken av å «ta hensyn» her (slik som i et tidligere eksempel). Det som menes her er vel at utredningen skal beregne/finne ut av/vurdere forventet effekt av de ulike tiltak som anses realistiske? Slik at man vet det da man, med hensyn til kvalitetselementene, skal vurdere hvilket alternativ som vil fungere best (enten ifht absolutte krav (som å unngå kjemisk forringelse) eller i sammenheng med en kostnytte-vurdering).

Videre står det at «*Merk at kun endringer og avbøtende tiltak som senere blir inkludert i planforslaget og fastsatt gjennom plankart og bestemmelser kan legges til grunn for myndighetenes senere vurdering av forringelse.*» Det er vel for å minne utbygger på at avbøtende tiltak som anses å kunne avhjelpe en forringelse må inkluderes i planforslaget for å kunne vurderes. (dvs at hvis de får avslag – så kan de ikke trekke frem tiltak som kanskje kunne hjulpet på situasjonen, men som ikke ble inkludert i planforslaget.) Her kan det også være viktig å understreke at siden KU-en står separat, så vil grundige gode vurderinger av mulige avbøtende tiltak, der det er mulig med innspill fra kunnskapsrike aktører/ressurser, på lik linje med hvilke alternativer som foreligger, muliggjøre bedre valg uten at det går ut over prosjektet på andre måter enn at man unngår unødvendig konflikt.

Kap. 2.4 Vurder vilkårene i vannforskriften § 12

Det er veldig bra at koblingen til vannforskriftens §12 er tydelig tatt inn (dog med feilaktig lenke til KLDs veileder). Paragraf 12 skal vurderes når det skal fattes enkeltvedtak om ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst som kan medføre at miljømålene ikke nås eller at tilstanden forringes.

I KU-veilederen fremstår det som at det er utbygger/utreder som skal vurdere om vannforskriftens §12 kommer til anvendelse. Samtidig er det, ifølge kapittel 2.2 i KLDs veileder, «*den aktuelle sektormyndigheten*» for det omsøkte tiltaket som foretar vurderingen etter § 12, både om den kommer til anvendelse og om vilkårene i § 12 er oppfylt. KLDs veileder sier også at «*Vurderingen av vilkårene i § 12 bør foretas tidlig i en planprosess, slik at hensynet til vannmiljøet blir tatt i betraktning ved utarbeidelse av planforslaget.*» og at «*For planer eller tiltak som skal konsekvensutredes, skal vurdering etter vannforskriften § 12 samordnes med arbeidet med konsekvensutredning*».

Det er ikke tydelig for oss når i KU-prosessen sektormyndigheten skal avgjøre hvorvidt §12 slår inn og foreta vurderingen av vilkårsoppfyllelse etter §12. For å tydeliggjøre dette foreslår vi at oversikten i «Figur 2» kompletteres med når i prosessen det er ønskelig/anbefalt å involvere/kontakte aktuell sektormyndighet.

Det er bra at oversikten i Figur 2 viser at det for tiltak som ikke er i tråd med vannforskriften, i tillegg til avslag, også er mulig å foreta nye runder for å vurdere alternativer (plassering, teknikker, utforming) som fører til mindre miljøbelastning.

Det tredje kulepunktet i KU-veilederens vilkår som må være oppfylt står som følger (side 16):

«vurdere ulike alternativ for tiltaket for å identifisere om hensikten med tiltaket kan oppnås på andre, miljømessig bedre måter dersom dette er teknisk gjennomførbart og har forholdsmessige kostnader, dette inkluderer å lokalisere tiltaket andre steder». Dette kravet er utrolig viktig, ikke bare ifht. Vannforskriften, men også i lys av den nylig inngåtte Naturavtalen, og bør fremheves og kobles til utarbeidingen av de ulike alternativene i 2.1.3, slik at utbygger/prosjekteier faktisk *«aktivt søker og prøver å identifisere alternativer som gjør at forringelse kan unngås».*

Det er viktig at det er tydelig at kjemisk forringelse (prioriterte stoffer og vannregionspesifikke stoffer) ikke er lov, og at slike tiltak/aktiviteter ikke kan gis tillatelse.

På s. 16 står det "Miljødirektoratet arbeidet mer veiledning til bruk av vannforskriften § 12." Det er skrivefeil. Det betyr kanskje at Miljødirektoratet arbeider med en ny og utdypende veileder? Men at KLDs veileder brukes inntil videre?

Kap. 2.5 Vurder avbøtende tiltak

Det er bra med et tydelig kapittel om vurdering av avbøtende tiltak, og bra med eksempel om hva som skal til for at en planbestemmelse anses tilstrekkelig for å unngå forringelse. Eksemplet som gis er byggeforbudssone, i stedet for at det bare står «det bør så langt det er mulig ikke gjøre inngrep langs vassdraget». Her ville flere eksempler vært til hjelp.

Det bør i kap. 2.5 også føyes til en henvisning til eierskapsmeldingen (Meld. St. 6 (2022–2023)) og at for statseide selskaper gjelder høye ambisjoner om å redusere selskapets negative påvirkning på naturmangfold og økosystemer og «følge til enhver tid beste praksis på området».

Avslutningsvis vil vi nevne at forslaget trenger en skikkelig korrektur og språkvask. Vi har funnet en del skrivefeil, men kommenterer ikke disse spesifikt.

Med beste hilsen



Kristoffer Bøhn
Fungerende generalsekretær
Sabima