

Oslo, 31. mars 2023

Deres ref.: 22/6837

Miljødirektoratet

INNSPILL FRA NATURVERNFORBUNDET TIL REVISJON AV HÅNDBOK M-1941 KONSEKVENSENTREDNINGER FOR KLIMA OG MILJØ

Naturvernforbundet takker for muligheten til å komme med innspill på revidert håndbok M-1941.

Vi mener at konsekvensutredninger for klima og miljø må sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag der tvilen kommer naturen til gode. Det er bra at håndboka skal bli enklere å bruke, og at det lages tydeligere føringer som forhåpentligvis vil gi bedre utredninger av klima og miljø.

Naturvernforbundet er ikke et firma som utfører oppdrag i forbindelse med konsekvensutredninger (KU), men vi har ved flere anledninger bestilt ekstra utredninger som har avdekket et langt større biologisk mangfold enn det som ble registrert i de opprinnelige utredningene. Vi er opptatt av at kvaliteten på en KU skal være tilstrekkelig god og faktabasert, og kommer derfor med noen overordna innspill til Miljødirektoratets arbeid med å revidere håndboka.

Plan- og utredningsprogram

Det er positivt at det nå kommer en egen del om utarbeiding av plan- og utredningsprogram. Hvilke alternativ som utredes, er sentralt. Tiltakshierarkiet må være førende her. Det er derfor avgjørende at det utredes alternativ som minimerer inngrep og gjør det unødvendig å gå nedover i den omvendte pyramiden. I samferdselsutbygginger er dette ofte blitt ignorert. Veisektoren operer med en firetrinnsmetodikk (se Statens vegvesens håndbok V712 Konsekvensanalyser), som er en form for operasjonalisering av tiltakshierarkiet. Men andre føringer resulterer ofte i at det ikke utredes alternativ som gjør det mulig å innfri tiltakshierarkiet eller trinn 1, 2 og 3 i firetrinnsmetodikken. Vi foreslår derfor at Miljødirektoratets håndbok blir tydelig på at det må gjøres fullverdige utredninger av slike alternativ. I veisaker brukes gjerne begrepet nullpluss (0+) om slike alternativ, som innebærer at dagens infrastruktur utbedres.

Prinsippene i naturmangfoldloven (nml.) må etterleves i praksis

De prinsipielle bestemmelsene i nml. §§ 8-10 må brukes i den praktiske forvaltningen av norsk natur. Konsekvensutredninger skal gi et tilfredsstillende grunnlag for å vurdere og vektlegge bestemmelsene i naturmangfoldloven. I forlengelsen av dette er Håndbok M-1941 et konkret virkemiddel for å sikre at vi har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, vektlegger føre-var-prinsippet og har en økosystemtilnærming der vi også ser på samlet belastning. Mest mulig klare og tydelige koblinger mellom naturmangfoldloven og Håndbok M-1941 vil sikre en sterkere juridisk forankring.

Som det står i håndboka er det “kommunen som planmyndighet som må gjøre en konkret vurdering av disse prinsippene før det gjøres vedtak i en sak. Det er imidlertid utreder som har best forutsetning for å vurdere flere av prinsippene”. Derfor bør det stilles konkrete krav til hvordan de miljørettslige prinsippene skal følges opp av utreder i praksis.

Kunnskapsgrunnlaget § 8: Det står i høringsnotatet at “Det har ikke vært intensjonen å skjerpe kravene til hvordan klima og miljø skal utredes og håndteres”. Vi mener at dette er en svakhet ved revisjonen. Kravene til utredning bør skjerpes basert på tidligere erfaringer med dårlige og mangelfulle utredninger. Personen(e) som skal gjennomføre utredningen, må ha tilstrekkelig kompetanse innenfor fagfeltet som skal vurderes. Når det gjelder kartlegging av blant annet naturmangfold, må det være minimumskrav knyttet til nok tid i felt og krav om feltregistreringer til ulike tider på året for å fange opp variasjon. Det må også være krav om at konsulentene har nødvendig kunnskap om arter, økologi og potensialet for påvirkning som et inngrep har. Naturvernforbundet mener det er en forbedring at håndboka skal oppdateres med “tydeligere forventninger til kunnskapsnivå, som krav til feltarbeid, kartlegging, prøvetaking og beregning” og beskrivelser av metodikk for å innhente kunnskap, men at kravene til “hvordan klima og miljø skal utredes og håndteres”, også bør skjerpes.

Føre-var-prinsippet § 9: Prinsippet er definert slik: “Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.” Dersom det er usikkerhet om hvilke konsekvenser utbyggingsprosjektet vil ha, må denne usikkerheten komme naturen til gode. Det er også et viktig prinsipp at utreder har reell mulighet til å beskrive usikkerhetsmomenter for at beslutningstaker skal få en mer balansert forståelse av tiltakets konsekvenser. Dersom det foreligger usikkerheter, kan det ikke feies under teppet, men må opp i dagens lys.

Økosystemtilnærming og samlet belastning § 10: Hensynet til den samlede belastningen på naturtyper/arter må ilegges stor vekt. Et eksempel på dette er tilfeller der kartlegger finner regionalt/nasjonalt interessante eller viktige naturtyper/arter i en naturtypelokalitet. I disse tilfellene bør det stilles krav til at det gjøres en vurdering på nasjonalt nivå i KU-en. Slik håndboka framstår i dag virker det som det er mangelfulle krav til å se konsekvensene av utbygging i nasjonal sammenheng. Rent metodisk er det et problem at det fokuseres på en regional vurdering av samlet belastning i håndboka, samtidig som Miljødirektoratet ikke har lagt opp til utarbeidelse av regionale rødlistor for arter og naturtyper.

I kap. 1.2.10 står det at “Dersom planen eller tiltaket i liten grad berører truede arter og naturtyper, er det ikke nødvendig med en omfattende vurdering av samlet belastning”. Vi mener at samlet belastning alltid skal vurderes i en KU, uavhengig av om det kun er truede arter eller naturtyper som berøres, ettersom den største trusselen mot det biologiske mangfoldet er arealendringer og bit-for-bit-nedbygging av natur. Problematikken gjelder for all norsk natur, ikke bare den som er å regne som sjelden. Håndboka bør få strengere krav til vurderingen av samlet belastning.

Uavhengige utredninger

Det er utbyggere som engasjerer konsulentene som gjennomfører utredningene. Når oppdragsgiver har interesse av at det ikke skal gjøres funn av verdifull natur, sjeldne naturtyper og rødlistearter, og det ikke er noe krav om hverken antall dager i felt, dekningsgrad, årstid eller et minstebeløp, og få konkrete krav til kvalitet, så sier det seg selv at det ikke er insentiv til å velge de grundigste kartleggingsfirmaene og de beste utrederne. I praksis er det i stor grad opp til utbygger selv hvor nøye de ønsker å være. Systemet har over flere år vist seg å ikke fungere godt nok, og det gjør stor skade på naturen når utbygginger skjer i verdifull natur på grunn av at KU-ene baserer seg på mangelfulle kartlegginger.

Vi mener at myndighetene (Miljødirektoratet/statsforvalter) må ha alt ansvar for konsulentbestilling og oppdragsgiving for å lage avstand og uavhengighet mellom utreder og utbygger. Utbyggerne vil fortsatt måtte betale for arbeidet. Et minimumskrav må være at konsulentene må sertifiseres for å kunne utføre kartlegginger i forbindelse med KU-er.

Stikkprøver

Uanmeldte etterkontroller (stikkprøver) må foretas jevnlig av uavhengige konsulenter. Hvis det blir oppdaget dårlig arbeid, må det få oppsettende virkning og prosjektet settes på vent. Konsulentselskaper som gjentatte ganger leverer mangelfulle rapporter, må utestenges fra nye oppdrag og innfri krav til kompetanse før de eventuelt får ny godkjenning.

Kan eksisterende kunnskap være tilstrekkelig?

I revisjonens del 2 om naturmangfold står det: "Hovedregelen er at det skal gjøres ny feltkartlegging av naturmangfold. Unntaksvis kan imidlertid eksisterende kunnskap gi tilstrekkelig informasjon om naturmangfoldet i planområdet." Vi er svært positive til at hovedregelen for kartlegging er at det skal gjøres nye feltundersøkelser. Vi er derimot noe skeptiske til at det finnes tilfeller der det er best å kun bruke eksisterende kunnskap, uten at en fagperson oppsøker området som skal utredes. Særlig når det er konsulentfirmaet selv som vurderer om det foreligger "tilstrekkelig informasjon". Vi frykter at dette vil føre til ulik vurdering fra selskap til selskap og mener at det stort sett alltid er positivt med nye feltundersøkelser ettersom naturen er dynamisk og i stadig endring. Disse endringene kan gå under radaren hvis området ikke oppsøkes, og økosystemvariasjonen belyses best ved feltundersøkelser gjennomført av en fagperson. Dersom det likevel skal gjøres unntak fra regelen om feltundersøkelser, mener vi at det bør settes flere konkrete krav, for eksempel for når artsobservasjoner / tidligere naturtypelokaliteter regnes for å være "foreldet" og må undersøkes på nytt. Dette vil gjøre systemet mer etterprøvbart og sørge for at konsulentfirmaene bruker samme metodikk.

I tillegg vil vi belyse at det ikke er samsvar i krav og forventninger til fagkompetanse som stilles i utvalgs- og basiskartlegging, og kravene som nå stilles i KU-håndboka. Kravene som Miljødirektoratet stiller i M-1941, er vesentlig strengere og klarere enn de som stilles når de utlyser kartlegging etter egen naturtypeinstruks og basiskartlegging av verneområder. Dette avviket i metodiske krav er en svakhet dersom vi baserer en KU på allerede eksisterende kunnskap, som ofte vil kunne være utvalgs- og basiskartlegging. Når utenforstående i tillegg ikke har lett tilgjengelig informasjon om

fagkompetanse og gjennomføringsopplegg, skapes en usikkerhet rundt kvaliteten til naturtypekartleggingene som Miljødirektoratet selv står ansvarlig for.

Fagtema vannmiljø - vernede vassdrag

I del 2 om Vannmiljø side 6 står det om vernede vassdrag: "Inngrep i de sikrede områder som kan redusere deres verdi for naturvern, friluftsmål og vitenskap, må søkes unngått." Vi vil påpeke viktigheten av at håndboka er tydelig på at verneverdiene i vernede vassdrag ikke skal svekkes. Naturvernforbundet mener at det ikke bør være anledning til utbygging i vernede vassdrag overhodet. Det er kun 390 vernede vassdrag i Norge, og disse elvene er de gjenværende juvelene av norsk vassdragsnatur. Vern er vern.

Beregningsmalen for klimagassutslipp

Det er bra at det kommer en revidert metode for beregning av klimagassutslipp fra arealbeslag. Metodikken tar hensyn til utslipp fra nedbryting av levende biomasse, dødt organisk materiale og jord som følge av nedbygging og i tillegg tapt opptak over 75 år. Beregningene sammenligner utslippsendringer med et nullalternativ.

Tillegget for tapt opptak er viktig. Dersom naturområder ikke beslaglegges av utbygging, men får stå urørt, vil karbondynamikken i økosystemet trolig være nøytral eller vise et netto opptak av karbon over tid. Naturens karbonkretsloop har en langt større tidshorison enn 75 år. Beslutningstager bør få muligheten til å sammenligne utslipp ved arealbeslag, med karbonopptak/nøytralitet ved at området i framtiden forblir fritt for menneskelige inngrep. Derfor mener vi det vil være riktig å få fram virkningen av dette sett opp mot nullalternativet i en lengre periode enn 75 år.

Utslippsberegninger knyttet til areal med både mineral- og organisk jord vil kreve at utreder gjør representative jordprøvetakninger med registrering av dybde på de ulike jordsjiktene. Dermed må det også sikres at konsulentfirmaene har denne kompetansen, for å sikre at malen brukes på samme måte av alle utrederfirma.

Vi vil ellers spille inn at vi mener det er viktig at de totale klimaeffektene av alle planer blir godt belyst i en KU. "The Greenhouse Gas Protocol" opererer med utslipp på tre nivåer, kalt scope 1, 2 og 3. Scope 1 omfatter kun egne utslipp. Scope 2 inkluderer i tillegg utslipp fra innkjøpt energi. Mens scope 3 også inkluderer andre indirekte utslipp. Vi mener at håndboka bør presisere at det bør gjøres utslippsberegninger på scope 1, 2 og 3.

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet

Rebecca Biong
fagrådgiver