

Høringsnotat

Fra: Miljødirektoratet
Til: Høringsparter
Dato: 14.02.2023
Kopi til: Klima- og miljødepartementet

Beskrivelse av endringer i håndbok M-1941: Konsekvensutredning av klima og miljø

I dette høringsbrevet redegjør Miljødirektoratet for endringer i M-1941:
Konsekvensutredning av klima og miljø.

M-1941 er anerkjent metodikk for utredning av klima og miljø. Det innebærer at metodikken som skal beskrives i M-1941 skal brukes i konsekvensutredninger. Krav om å bruke anerkjent metodikk går frem av forskrift om konsekvensutredninger. For å fremheve dette er M-1941 heretter omtalt som en håndbok, og ikke som en veileder.

Målsettingen med M-1941 er å sikre bedre og mer enhetlige konsekvensutredninger, slik at de som fatter beslutninger om utbygging skal ha kunnskap om konsekvensene. Vi tror at bedre kunnskap om konsekvenser for klima og miljø kan bidra til å unngå eller begrense ødeleggelse av de viktigste klima og miljøverdiene.

Målet med revisjonen har vært å gjøre formålet med M-1941 tydeligere, slik at håndboka blir enklere å bruke. Miljødirektoratet ønsker at tydeligere føringer for utredning og bruk av retningslinjen vil føre til økt forutsigbarhet, samordnet forvaltningspraksis, og mer aktiv bruk av håndboka.

Ny M-1941 er tilpasset utredning av reguleringsplaner eller tiltak etter sektorregelverk. Veiledningen kan også brukes i forbindelse med mer overordnede planer, men detaljgraden på undersøkelser og prøvetaking må tilpasses plannivået. Miljødirektoratet vil følge opp med å utarbeide egen digital håndbok for utredning av kommuneplaner og andre overordnede planer.

Oppsummering av endringer

Forslaget til revidert håndbok viderefører prinsippene i dagens M-1941, med relativt omfattende strukturendringer og presiseringer:

- egen del (del 1) om utarbeiding av plan- og utredningsprogram for å få bedre og mer konkrete bestillinger av de enkelte fagtema
- ny struktur på fagkapitlene (del 2), slik at overskriftene i fagkapitlene skal bidra til å sikre at KU-forskriftens krav til innhold er oppfylt, og ny mal for sammenstilling av alle tema
- egen del (del 3) tilpasset ansvarlig myndighet og høringsparter hvor KU-forskriftens krav til prosess er konkretisert, med sjekklister for hvordan klima- og miljøtema kan ivaretas i ulike deler av KU-prosessen
- maler og sjekklister for utarbeiding av konsekvensutredninger og plan- og utredningsprogram (del 4)
- den generelle teksten om utredningskrav og innhold i del 1, 2 og 4 i dagens veileder er innarbeidet i fagkapitlene, slik at det tydelig går frem hvilke forhold som skal være utredet og omtalt i en konsekvensutredning
- tydeligere forventninger til kunnskapsnivå, som krav til feltarbeid, kartlegging, prøvetaking og beregning.
- metoder for å innhente kunnskap er tydeligere beskrevet og lagt inn i hvert fagkapittel. Spesielt er beskrivelse av metode for å kartlegge arter, inkludert fisk og ferskvannsorganismer, landskapsøkologiske sammenhenger og geologisk mangfold vesentlig forbedret.
- egne kapitler om støy, luftkvalitet og grunnforurensning i stedet for et felleskapittel om forurensning
- konsekvenstabeller med kriterier for å vurdere konsekvens også for "forurensningstemaene" klimagassutslipp, støy, luftkvalitet og grunnforurensning
- vannmiljø er presentert som et eget utredningstema, på linje med andre fagtema
- verditabeller for naturmangfold, landskap og friluftsliv er oppdatert

Oppdateringer og forbedringer i M-1941 er gjort med faglige innspill fra ulike utredningsfirmaer som brukere av metodikken. Miljødirektoratet har også hatt dialog med andre direktorater i revisjonsarbeidet.

Miljødirektoratet ber om tilbakemeldinger på endringene som er gjort, og innspill til forbedringer. Vi ønsker at fagmetodikken blir utviklet med bred medvirkning, slik at metodikken er mest mulig omforent.

1 Bakgrunn

Den første utgaven av M-1941 ble publisert som en digital veileder av Miljødirektoratet i 2020. Målsettingen med veilederen var å få bedre og mer enhetlige utredninger av klima og miljø.

Miljødirektoratet har fått tilbakemeldinger om at det er behov for å gjøre veiledningen tydeligere og enklere å bruke. Tilbakemeldingene er både knyttet til struktur og søkbarhet på nettsidene, og til manglende faglig veiledning på enkelte områder.

Vi har selv sett behovet for å videreutvikle metodikken for enkelte av fagtemaene. Vi har også hatt et mål om å lage konsekvenstabeller for alle fagtema, slik at alle klima- og miljøtema kan presenteres med en faglig konsekvensgrad.

2 Anerkjent metodikk

I KU-forskriften § 17, tredje ledd står det at "Utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse."

Det er fagmyndigheten/fagdirektoratet som definerer den anerkjente fagmetodikken innenfor sitt ansvarsområde. Dette er avklart av Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet som i fellesskap eier KU-forskriften. Avklaring fra departementene er vedlagt denne høringen.

Miljødirektoratet har gjennom håndbok M-1941 utviklet anerkjent metodikk for klima- og miljøtema. Det innebærer at metodikken beskrevet i håndbok M-1941 skal brukes ved utredning av fagtemaene naturmangfold, vannmiljø, friluftsliv, landskap, klimagassutslipp, støy, luftkvalitet og forurensset grunn, samt ved utredning av kulturmiljø (utarbeidet av Riksantikvaren).

Fagmetodikken beskrevet i håndbok M-1941 vil bli videreutviklet og oppdatert i årene fremover.

3 Digital håndbok

M-1941 er en digital håndbok. Vi har arbeidet med å forbedre struktur og søkbarhet på nettsidene. Vi kommer fortsatt til å jobbe med å lage bedre navigasjon og søkemuligheter, slik at den digitale håndboka skal bli enklere å bruke.

Konsekvensutredning: reguleringsplan og tiltak

Denne håndboka viser hvordan de ulike klima- og miljøtemaene skal kartlegges og utredes i en konsekvensutredning av reguleringsplaner og tiltak.



Oppdatert M-1941 ser relativt lik ut som dagens veileder, med fire deler. Innhold i de ulike delene og strukturen er imidlertid endret.

Del 1: Krav til plan- og utredningsprogram. Denne delen av håndboka skal løfte frem plan- og utredningsprogram som et viktig verktøy for å få gode utredninger og en forutsigbar utredningsprosess.

Del 2: Krav til metodikk for utredning. Denne delen av håndboka er først og fremst beregnet på utrederne som skal lage konsekvensutredninger for de enkelte fagtemaene.

Del 3: Krav til prosessen, med informasjon om hvilke krav KU-forskriften stiller, og veiledning til hvordan ansvarlig myndighet og høringsparter skal vurdere og behandle de ulike stegene i en konsekvensutredningsprosess.

Del 4: Sjekkliste og maler. Her skal vi legge ut alle tabeller, maler, sjekkliste og andre verktøy som utrederne bruker ved utarbeidelse av en konsekvensutredning. Dette skal gi utrederne en verktøykasse med standardiserte maler og tabeller.

Vi har laget et utkast til ny nettside med ny struktur som ligger her:

[Konsekvensutredning av reguleringsplan og tiltak - Miljødirektoratet](https://miljodirektoratet.no)

[\(miljodirektoratet.no\)](https://miljodirektoratet.no). **Merk: det er ikke lagt inn ferdige tekster i den nye digitale håndboka.** Teksten som per nå ligger i håndboka er kun illustrasjoner og eksempler for å vise struktur.

Vi velger likevel å vise fram utkast til nettside, slik at det er mulig å få et inntrykk av hvordan den digitale håndboka vil fungere. Se del 2 med fagkapitler om støy og friluftsliv i revidert digital håndbok her: [Metode for utredning - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://miljodirektoratet.no). Se del 2 med fagkapitler om støy og friluftsliv i revidert digital veileder her: [Metode for utredning - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://miljodirektoratet.no)

Vi ønsker tilbakemelding på hvordan nettsidene fungerer, slik at vi kan jobbe med å forbedre den digitale veiledninga.

Vi ønsker ikke tilbakemelding på tekstene som ligger på nettsiden. Disse tekstene er ikke oppdaterte. Oppdaterte tekster til håndboka er vedlagt høringen som pdf'er. Bakgrunnen til dette er at vi forventer tilbakemeldinger på innholdet i tekstene, og ønsker å gjøre ferdig det faglige innholdet i håndboka, før vi gjør jobben med å publisere tekstene på nettsidene.

4 Beskrivelse av endringer

Nedenfor følger en utfyllende beskrivelse av de mest vesentlige endringene i ny håndbok.

4.1 Endret struktur

Krav til innhold i en konsekvensutredning er fastsatt i KU-forskriftens kapittel 5. Fagkapitlene som viser innholdet i en konsekvensutredning er strukturert på en slik måte at de skal bidra til å sikre at forskriftens krav til innhold er oppfylt.

3 FRILUFTSLIV.....	2
3.1 FORARBEID TIL KONSEKVENsutREDNINGEN.....	3
3.1.1 BESKRIVELSE AV PLANFORSLAGET/TILTAKET.....	3
3.1.2 FAGKOMPETANSE OG METODIKK.....	3
3.1.3 NULLALTERNATIV.....	3
3.1.4 ALTERNATIVER SOM SKAL UTREDES.....	4
3.1.5 INFLUENSOMRÅDET.....	4
3.1.6 AVGRENSNING MOT ANDRE FAGTEMA.....	5
3.2 KUNNSKAPSGRUNNLAGET.....	6
3.2.1 KRAV I PLAN- ELLER UTREDNINGSPROGRAM.....	7
3.2.2 BRUK AV EKSISTERENDE KUNNSKAP.....	7
3.2.3 NY UTREDNING AV FRILUFTSLIVSOMRÅDER.....	8
3.3 INNDELING I DELOMRÅDER.....	9
3.3.1 SONERING/INNDELING AV OMRÅDETYPER.....	11
3.4 SETTE VERDI.....	12
3.4.1 OMRÅDER SOM ALLEREDE ER REGISTRERT OG VERDSATT ETTER M98.....	13
3.4.2 VERDSETTINGSKRITERIER FOR DELOMRÅDER OG FERDSLSÅRER.....	15
3.4.3 VERDITABELL FOR DELOMRÅDER.....	19
3.4.4 VERDIKART.....	19
3.5 VURDERE PÅVIRKNING.....	20
3.5.1 PÅVIRKNINGSTABELL.....	21
3.5.2 ENDRING AV PLANEN FOR Å UNNGÅ ELLER BEGRENSE VIRKNINGER.....	26
3.6 SETTE KONSEKVENs.....	28
3.6.1 SAMMENSTILLE KONSEKVENs.....	29
3.6.2 RANGERING AV ALTERNATIVER.....	34
3.6.3 VURDERE USIKKERHET.....	34
3.6.4 VURDERE SAMLET BELASTNING.....	35
3.6.5 INDIREKTE VIRKNINGER.....	35
3.7 PRESENTERE FAGUTREDNING: RANGERE OG KONKLUDERE.....	36
3.8 LEGGE INN DATA I DATABASES.....	37

Dette innebærer at KU-forskriftens krav om å beskrive for eksempel fagkompetanse, alternativer, usikkerhet, avbøtende tiltak, samlede virkninger eller innlegging i databaser er innarbeidet i strukturen i fagkapitlene.

Se eksempel hvor KU-forskriftens krav går frem av strukturen i fagkapittel for friluftsliv (se markering i innholdsfortegnelsen).

Vi har forsøkt å vise hvordan kravene i KU-forskriften er relevant for og kan brukes de enkelte fagkapitlene.

Vi ønsker tilbakemelding på hvordan ny struktur for en fagutredning fungerer, og innspill til forbedringer av struktur og innhold.

4.2 Krav til plan- og utredningsprogram

Plan- eller utredningsprogrammet skal legge rammene for utredningsprosessen, og er derfor veldig viktig. Et godt plan- eller utredningsprogram gir forutsigbarhet for både tiltakshaver, ansvarlig myndighet og høringsparter.

Vi har derfor satt av en egen del i revidert håndbok for å øke fokuset på plan- og utredningsprogram. Målet er å få bidra til bedre og mer konkrete plan- og utredningsprogram.

Den viktigste funksjonen til et planprogram og melding med utredningsprogram er å avklare hvilke temaer som skal utredes, og hvordan utredningen skal gjennomføres.

Programmet skal gi føringer for hvordan feltarbeid eller kartlegging skal gjøres, og hvilke områder det er viktigst å utrede.

Vi har også utarbeidet en mal for plan- og utredningsprogram som er vedlagt høringen. Vi vil senere supplere håndboka (del 4) med eksempler på plan- og utredningsprogram.

Vi ønsker tilbakemelding på om håndboka her er tydelig nok, og om malen for plan- og utredningsprogram vil fungere i praksis.

4.3 Krav til kunnskapsgrunnlaget

I KU-forskriften § 17 står det at "utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse".

I revidert håndbok har vi beskrevet anerkjent metodikk for alle klima og miljøtema. Det innebærer at vi har lagt inn tydeligere krav og forventninger til hvordan kunnskapen skal innhentes. Håndboka beskriver krav til gjennomføring av feltundersøkelser, kartlegging, prøvetaking og/eller beregninger tydeligere enn dagens veileder.

Det har ikke vært intensjonen å skjerpe kravene til hvordan klima og miljø skal utredes og håndteres. Imidlertid kan tydeligere føringer gjøre at klima- og miljøtemaene i større grad enn tidligere blir tilstrekkelig utredet.

I tillegg til at det generelt er tydeligere krav til feltarbeid og kartlegging, har ny håndbok også bedre veiledning til metoder for å innhente kunnskap om naturmangfold.

Beskrivelse av metode for å kartlegge arter, inkludert fisk og ferskvannsorganismer, landskapsøkologiske sammenhenger og geologisk mangfold er vesentlig forbedret sammenlignet med dagens veileder.

Vi vil på sikt supplere håndboka med anerkjent metode for å kartlegge arter/artsgrupper når dette foreligger.

Vi ønsker tilbakemelding på om metode for å innhente kunnskap er tydelig nok beskrevet, og innspill til hvor det er behov for endringer eller forbedringer.

4.4 Støy, luftkvalitet og forurensset grunn

Oppdatert håndbok har egne kapitler om utredning av støy, luftkvalitet og grunnforurensning. I dagens veileder er disse temaene samlet under temaet "forurensning".

Det er helt ulike krav til fagkompetanse og metodikk for disse tre forurensnings-temaene. Det er derfor laget helt nye kapitler som beskriver hvordan temaene skal konsekvensutredes.

Støy utredes i henhold til føringene i støyretningslinje T-1442 med tilhørende veileder. I tillegg til en ordinær støyrapport skal det også vurderes konsekvens. Konsekvensgrad for støy vurderes med bakgrunn i kriteriene i ny konsekvenstabell.

Luftkvalitet utredes i henhold til føringene i gjeldende retningslinje T-1520. Teksten i håndboka vil bli oppdatert når ny retningslinje T-1520 trer i kraft. I tillegg til en ordinær rapport om luftkvalitet skal det også vurderes konsekvens. Konsekvensgrad for luftkvalitet vurderes med bakgrunn i kriteriene i ny konsekvenstabell. Disse kriteriene er per nå lite konkrete. Vi kommer til å konkretisere kriteriene når ny retningslinje T-1520 er vedtatt.

Utredning av grunnforurensning blir i mange tilfeller utsatt til byggesaken. Vi mener imidlertid det er viktig å utrede forurensset grunn på et tidligere tidspunkt når det planlegges utbygging eller inngrep på de aller mest forurensede tomtene. Utredningen er tilpasset de vurderingene som skal gjøres i forbindelse med søknad om tillatelse etter forurensningsloven, med vurdering av miljømål og konkrete risikovurderinger. I tillegg til vurderingene som gjøres i en søknad om forurensningstillatelse, skal det også vurderes konsekvens. Konsekvensgrad for forurensset grunn vurderes med bakgrunn i kriteriene i ny konsekvenstabell. Konsekvenstabellen er omfattende og har en rekke kriterier som skal fange opp både risikoen ved planen/tiltaket, usikkerheten knyttet til gjennomføring av planen/tiltaket, og restrisikoen etter avbøtende tiltak.

Vi ønsker tilbakemelding på kriteriene i konsekvenstabellene, hvordan disse vil fungere i praksis og om det er behov for mer veiledning til hvordan disse skal brukes.

4.5 Klimagassutslipp

Fagkapittelet om klimagassutslipp er oppdatert med forslag til ny metode utrede klimagassutslipp fra arealbruk. Et utkast til oppdatert beregningsmal ligger vedlagt denne høringen. Denne malen illustrerer hvilken informasjon som trengs for å gjøre beregninger av klimagassutslipp fra arealbruk.

Håndboka vil på sikt bli supplert med metoder for å utrede og beregne utslipp fra andre utslippskilder, blant annet utslipp fra transport.

Vi har også laget forslag til konsekvenstabell for klimagassutslipp. Vi mener det er viktig at klimagassutslippene ikke bare presenteres ved beregninger og tall på utslipp, men at konsekvensen av utslippene synliggjøres på lik måte som øvrige utredningstema. Dette gjør det enklere å sammenligne konsekvensene av ulike utbyggingsmåter eller ulike lokaliseringer med hverandre. Å synliggjøre konsekvens gjennom tabeller og fargebruk gjør det også enklere å presentere konsekvensen til politikere og beslutningstakere. Kriteriene for å vurdere konsekvensgrad er satt på bakgrunn av sammenlignbare utslippstall hentet fra det nasjonale klimagassregnskapet.

Vi ønsker spesielt tilbakemelding på om beregningsmalen for klimagassutslipp, hvordan denne fungerer for ulike type planer og tiltak, og om den er brukervennlig nok.

Vi ber også om tilbakemelding på kriteriene i konsekvenstabellene. Vi ønsker innspill til hvordan kriteriene fungerer i praksis, og om det er behov for mer veiledning til hvordan disse skal brukes.

4.6 Vannmiljø

Vannmiljø er presentert som et eget utredningstema, på linje med andre fagtema. I dagens veileder er vannmiljø plassert "på siden" av de andre utredningstemaene, og utredning av de ulike elementene i vannmiljø er inkludert i andre fagtema, som naturmangfold og grunnforurensning.

I ny håndbok er vannmiljø løftet fram som et eget fagtema. Bakgrunnen for dette er kravene i KU-forskriften og vannforskriften om å hente inn tilstrekkelig kunnskap om vannmiljø til å vurdere § 12. Dette går også frem av [Klima- og miljødepartementets veileder om vurdering av vannforskriften § 12](#). I denne veilederen står det at "For planer eller tiltak som skal konsekvensutredes, skal vurdering etter vannforskriften § 12 samordnes med arbeidet med konsekvensutredning (...). Vurdering av om vilkårene i § 12 kan oppfylles være en del av konsekvensutredningen, jf. KU-forskriftens kap. 5, og foretas før planen vedtas eller enkeltvedtak treffes. Konsekvenser for miljø og klima skal alltid utredes på det tidligst mulige stadium i en planprosess, jf. også EIA-direktivet".

I nytt kapittel om vannmiljø er det derfor satt krav til å innhente tilstrekkelig kunnskap, og beskrevet hvilke metoder og nasjonale standarder som skal brukes for prøvetaking. Det er også beskrevet hvilke vurderinger som skal gjøres for å få et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å vurdere § 12. Vi vil på sikt supplere håndboka med grundigere veiledning til vurdering av § 12.

En utredning av vannmiljø oppsummeres gjennom en vurdering av § 12, og ikke gjennom å sette konsekvens.

4.7 Verditabeller for naturmangfold, friluftsliv og landskap

Vi har oppdatert håndboka med nye verditabeller for naturmangfold, landskap og friluftsliv.

Verditabell for naturmangfold er justert på bakgrunn av innspill om mangler i teksten. Dagens henvisning til NVE-veileder NVE 49/2013 i verditabellen er erstattet med henvisning til relevante fiskearter.

Verditabell for friluftsliv er vesentlig oppdatert. Verditabellen tar fortsatt utgangspunkt i verdisettingen i M98, men er tilpasset reguleringsplan og tiltak.

Verditabell for landskap er vesentlig endret. Ny verditabell gir kriterier for å fastsette verdi på landskap basert på de kriteriene forvaltningen mener definerer landskap av nasjonal interesse. Formålet med mer konkrete kriterier er å gjøre utredning og verdsetting av landskap mer etterprøvable. Kun landskap som har stor regional eller nasjonal verdi vil få stor eller svært stor verdi. Dette er i samsvar med verdsettingskriterier for andre fagtema. Eksempelvis vil kun de mest truede artene og naturtypene, og verneområder eller forskriftsregulerte arter og naturtyper få stor eller

svært stor verdi for naturmangfold. Utkast til ny metodikk for utredning av landskap legges ut i neste uke.

4.8 Kulturmiljø

Kapittel om kulturmiljø er ikke endret, og er ikke omfattet av denne høringen. Ta kontakt med Riksantikvaren for spørsmål og innspill knyttet til utredning av kulturmiljø.

5 Oversikt over dokumenter som sendes på høring

Konsekvensutredning: reguleringsplan og tiltak

Denne håndboka viser hvordan de ulike klima- og miljøtemaene skal kartlegges og utredes i en konsekvensutredning av reguleringsplaner og tiltak.



Alle tekster som skal publiseres i den digitale håndboka sendes på høring som pdf-dokumenter. Tekstene skal publiseres i de ulike delene av den fire-delte håndboka.

Følgende dokumenter er vedlagt denne høring:

Dokumenter	Beskrivelse
• Del 1_Plan og utredningsprogram	Veiledning om krav til prosess og innhold i planprogram og melding med utredningsprogram
• Del 2_1 Naturmangfold	Anerkjent metodikk for utredning av naturmangfold
• Del 2_2 Vannmiljø	Anerkjent metodikk for utredning av vannmiljø
• Del 2_3 Friluftsliv	Anerkjent metodikk for utredning av friluftsliv
• Del 2_4 Verdensarv	Anerkjent metodikk for utredning av verdensarv-områder. I henhold til veileder fra UNESCO.
• Del 2_5 Landskap	Utkast til anerkjent metodikk for utredning av landskap. Blir lagt ut senere.
• Del 2_6 Klimagassutslipp	Anerkjent metodikk for utredning av klimagassutslipp fra industri og arealbruk
• Del 2_7 Støy	Anerkjent metodikk for utredning av støy

- **Del 2_8
Luftforurensning** Anerkjent metodikk for utredning av luftforurensning
- **Del 2_9 Forurensset grunn** Anerkjent metodikk for utredning av forurensset grunn
- **Del 2_Sammenstilling av alle fagtema** Anerkjent metodikk for sammenstilling av alle fagtema
- **Del 3_KU-prosessen** Veiledning til KU-forskriftens krav om prosess, behandling, høring og sluttbehandling
- **Del 4_Beregningsmal klimagassutslipp** Beregningsmal for klimagassutslipp fra arealbruk med nye utslippsfaktorer. Excel-fil.
- **Del 4_Mal for plan- og utredningsprogram** Mal for plan- og utredningsprogram.
- **Del 4_Mal for konsekvensutredning fagrapport naturmangfold** Mal for konsekvensutredning. Eksempel naturmangfold. Maler for andre fagtema utarbeides senere.
- **Avklaring fra KLD og KDD om anerkjent metodikk** Brev fra Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet