

Notat

Fra: Miljødirektoratet
Til: Klima- og miljødepartementet
Dato: 17.06.2021
Kopi til: [Klikk for å skrive]

Begrunnelse for Miljødirektoratets forslag til endringer i rundskriv T-2/16

Miljødirektoratet utdyper i dette dokumentet bakgrunnen for våre endringsforslag til kapittel 3. Samlet oversikt over de konkrete endringene framgår av vedlegg 1. *Rundskriv T-2/16 med endringsforslag*. Riksantikvaren og Miljødirektoratet har hatt et samarbeid om kapitlene 3.9 til 3.11 og er omforent om forslag til endringer for disse.

Føringer for bruk av innsigelser

Hjemmelen til å fremme innsigelse framgår av plan- og bygningsloven (pbl) § 5-4 (Miljødirektoratets uthevelser):

§ 5-4. Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag

Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag til slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.

Sametinget kan fremme innsigelse mot slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.

Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes. Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.

Se også [lovkommentar til plan- og bygningsloven](#) for utfyllende omtale av § 5-4.



[Rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven](#) gir en felles føring for alle innsigelsesmyndigheter i innsigelsesordningen.

Innsigelser kan først og fremst fremmes til forslag om endret arealbruk slik det går frem av plankartet og bestemmelser med bakgrunn i de konsekvenser disse endringene får for nasjonale og vesentlige regionale interesser:

Innsigelsen kan rette seg mot arealformål, hensynssoner med rettsvirkning og planbestemmelser i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Innsigelsen kan gjelde innholdet i planen eller formelle forhold, for eksempel utforming av en planbestemmelse, lovligheten av et arealformål, eller at det er manglende eller mangelfull beskrivelse og konsekvensutredning. Innsigelser knyttet til rent formelle forhold må imidlertid begrenses til de tilfeller der dette kan ha reelle følger for innholdet i planen. Dersom for eksempel plankartet eller planbestemmelsene har mangler, kan det være tilstrekkelig å gi en faglig uttalelse om dette uten at det er nødvendig å benytte innsigelse. Slike forhold bør i størst mulig grad avklares tidligere i planprosessen.

Miljødirektoratet har lagt disse rammene til grunn for vurdering av endringer, og forslår i varierende grad endringer i de ulike delkapitlene.

Begrunnelse for endringsforslagene for hvert tema

Under vil vi begrunne våre endringsforslag for de enkelte temaene, og for noen tema også kort kommentere hvorfor vi ikke foreslår endringer.

Hvilke nasjonale miljømål og føringer som ligger til grunn for endringsforslagene, er i utgangspunktet kun omtalt der dette innebærer en endring fra tidligere, eller der nye tema er inkludert.

3.1 Støy

Forslag til endring er kun en mindre språklig endring for å gi samsvar mellom ordlyden i revidert T-1442 [Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging](#) (vedtatt april 2021) og ordlyden i T-2/16.

Avvikssoner som begrep er tatt ut av revidert T-1442 og erstattet med rød støysone, og forslag til revidert punkt ivaretar dette.

Miljødirektoratet forventer ikke stor endring i innsigelsespraksis som følge av de mindre endringene i punktene om støy.

3.2 Lokal luftkvalitet

[Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging \(T-1520\)](#) er under revisjon, og Miljødirektoratet, Statens vegvesen og Folkehelseinstituttet skal levere et forslag til revidert



retningslinje innen 1. desember 2021. Forslag til endringer skal sikre samsvar med utkastet til revidert retningslinje.

I tillegg så er det foreslått nye punkter med henvisning til [Forurensningsforskriften kapittel 7](#) som angir grenseverdier og målsetningsverdier for utendørs luftkvalitet. Grense- og målsetningsverdiene skal ikke overskrides, og overskridelse utløser plikt til å gjennomføre tiltak for å bedre luftkvaliteten. Kommunene er forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet og har dermed et ansvar for å sørge for at grenseverdiene overholdes.

Miljødirektoratet forventer ikke vesentlig endring av innsigelsespraksis som følge av endringene av de eksisterende punktene om lokal luftkvalitet. De to nye punktene kan føre til flere innsigelser i kommuner som har problemer med å overholde grenseverdiene for lokal luftkvalitet. Dette gjelder i utgangspunktet et fåtall kommuner, og eventuell endring i innsigelsespraksis vil bidra til overholdelse av grenseverdiene i forurensningsforskriften kapittel 7. Grenseverdiene er satt for å beskytte mennesker, vegetasjon og økosystemer mot helseskadelige nivåer av luftforurensning.

3.3 Forurenset grunn

For forurenset grunn er det kun foreslått språklige endringer ut fra et ønske om mer lik utforming av punktene under de ulike temaene.

3.4 Avløp - nytt delkapittel

For å unngå redusert vannkvalitet i resipienter, jf. §§ 4-6 om miljømål i Forskrift om rammer for vannforvaltningen, som følge av utslipp av avløpsvann, foreslår Miljødirektoratet å ta inn avløp som et nytt tema. Forslagene til nye punkter tar utgangspunkt i rensekravene i kapittel 13 og 14 i forurensningsforskriften.

Avløp er et tema som statsforvalteren har tatt opp som utfordrende, da de opplever å ikke kunne gi utslippstillatelse til nye tiltak som er etablert i samsvar med vedtatt plan, pga. manglende kapasitet og overholdelse av rensekrav i kommunale avløpsanlegg.

Utslipp av kommunalt avløpsvann reguleres av forurensningsforskriften del 4. Statsforvalteren er forurensningsmyndighet for utslipp fra store tettbebyggelser, jf. kapittel 14, hvor forskriftskravene bygger på EUs avløpsdirektiv som Norge ifølge EØS-avtalen er forpliktet til å etterleve. Det er imidlertid et betydelig etterslep når det gjelder vedlikehold og oppgradering av kommunale avløpssystem. Det har ført til at mye avløpsvann som tilføres kommunalt nett aldri når fram til renseanleggene, men i stedet slippes urensset ut til resipient. Minst halvparten av de kommunale eller interkommunale renseanleggene overholder ikke rensekravene. Slike utslipp



forventes å påvirke vannkvaliteten i resipientene negativt og kan dermed redusere muligheten for å oppfylle fastsatte vannkvalitetsmål lokalt og regionalt. En konsekvens av dette er at det flere steder langs kysten slippes ut avløpsvann direkte til resipient som ikke er tilstrekkelig rensert. Dette fører til forurensning som kan utgjøre en betydelig helserisiko og dermed begrense mulighetene for utnyttelse av resipienten som kilde til badevann eller andre rekreasjonsformål. Ved planlegging og utbygging er det derfor viktig å sikre at det kommunale avløpssystemet har kapasitet til å ta imot og rense utslippet fra ny bebyggelse, slik at økt utslipp ikke medfører forurensning.

Rensekravene i forurensningsforskriften er graderte. Jo større utslipp, jo strengere renskrav. For hytteområder har det vært vanlig å etablere et eget avløpssystem eid av et privat andelslag av hytteeiere. For mindre hytteområder har slike avløpssystem tilfredsstilt renskravene.

Med stadige utvidelser av hytteområder og/eller øvrig tettbebyggelse, blir utslippene større og renskravene strengere. Ved omfattende utvidelser av hytteområdene kan utslippene bli så store at private avløpssystem ikke lenger tilfredsstiller renskravene, og det blir plikt til å tilknytte avløpet til det kommunale avløpssystemet. Der det planlegges omfattende utbygging av fritidsbebyggelse og denne utbyggingen vil skje trinnvis og over år er det derfor viktig at det på plantidspunktet tas høyde for det totale utslippet fra planområdet ved ferdig utbygging. For å forhindre forurensning og manglende overholdelse av renskrav, og sikre en helhetlig og kostnadseffektiv avløpsløsning foreslår Miljødirektoratet et punkt om at innsigelse kan fremmes dersom planforslaget legger opp til en trinnvis utbygging av et hyttefelt eller annen tettbebyggelse uten at det tas høyde for at samlet utbygging vil medføre en plikt til tilknytning til kommunalt avløpsanlegg med tilstrekkelig kapasitet, jf. § 2 i vass- og avløpsanleggslova, og planforslaget ikke viser hvordan de skal etablere avløpssystem i samsvar med renskravene i kapittel 13 og evt. 14 i forurensningsforskriften.

Miljødirektoratet legger til grunn at de nye punktene om avløp vil medføre flere innsigelser fra statsforvalteren når de får tydeligere føringer på når innsigelse skal vurderes. Behovet for å benytte innsigelse vil forhåpentligvis avta over tid når både tiltakshavere og kommunene erfarer konsekvensene av å ikke ha tilfredsstillende avløpssystem.

3.5 Massehåndtering - nytt delkapittel

Miljødirektoratet foreslår å ta inn massehåndtering som et nytt tema. Bedre håndtering og planlegging av bruk av overskuddsmasser i planprosesser kan bidra til bedre måloppnåelse knyttet til nasjonalt miljømål 4.3 "Veksten i mengden avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten, og ressursene i avfallet utnyttes best mulig gjennom materialgjenvinning og energiutnyttelse". Samtidig vil bedre forvaltning av overskuddsmasser bidra til å redusere



konflikter knyttet til at overskuddsmasser deponeres i områder der miljø- og samfunnsinteresser kan bli negativt påvirket. Miljødirektoratet har erfart at statsforvalteren ser behov for tydeligere føringer på dette området.

Det oppstår store mengder overskuddsmasser i form av gravemasser og knust fjell fra utbyggingsprosjekter. Noe av massene er av en kvalitet som kan gjenvinnes som mineralsk byggeråstoff eller fyllmasse og omsettes i markedet. Dette gjelder blant annet sprengstein. Andre masser, som leire og myr, kan være vanskeligere å gjenvinne.

Overskuddsmasser fra bygge- og anleggsprosjekter er definert som næringsavfall. I forurensningsloven er det regler om håndtering av slikt næringsavfall. Hensikten med disse reglene er å unngå at disponering av overskuddsmasser fører til skade på miljøet og samtidig legge til rette for at ressursene i overskuddsmassene utnyttes best mulig. I henhold til forurensningsloven § 32 skal overskuddsmasser - i likhet med annet næringsavfall - fortrinnsvis gjenvinnes eller leveres til et lovlig avfallsanlegg, og bare unntaksvis disponeres på annen måte. Bestemmelsen praktiseres noe mindre strengt for jord og stein som ikke er forurenset, enn den gjør for andre avfallsfraksjoner. Blant annet åpnes det for annen disponering uten behov for søknad om unntak etter § 32 i visse tilfeller, under forutsetning av at det er gjort tilstrekkelig alternativvurderinger. Det er en målsetting at tiltakshaver starter planlegging av hvordan overskuddsmassene skal håndteres på et tidlig tidspunkt i planprosessen, slik at kravene i loven oppfylles og hensiktsmessige løsninger blir valgt.

Overskuddsmasser er et avfall som oppstår som et direkte resultat og en konsekvens av hvilke løsninger som velges i planforslaget. Det er viktig at konsekvensene av planforslaget er tilstrekkelig utredet og at det i planen blir avklart hvordan overskuddsmasser planlegges håndtert.

Miljødirektoratet forventer noe økt bruk av innsigelse knyttet til massehåndtering som følge av det nye punktet som vi foreslår tatt inn. Innsigelse har også tidligere blitt fremmet på grunn av utfordringer knyttet til massehåndtering, men med det nye punktet har miljøforvaltningen fått en tydeligere føring for når innsigelse kan være aktuelt. Dette kan bidra til en mer samordnet praksis mellom statsforvalterne og vil også gi mer forutsigbarhet for planmyndigheten.

3.6 Klimagassreduksjon

De nasjonale miljømålene 5.2, 5.3 og 5.4 om klima gir de overordnede føringene for utarbeidelse av innslagspunkt for innsigelse på temaet klimagassreduksjon. I tillegg vil vi under omtale andre



nasjonale føringer som ligger til grunn for våre forslag til endringer av temaet klimagassreduksjon.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging – ingen endring
Miljødirektoratet vurderer at *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR BATP)* er et viktig verktøy for å nå målet om å fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Både statsforvalteren, fylkeskommunen og Statens vegvesen fremmer innsigelser begrunnet i konflikt med SPR BATP, ofte i kombinasjon med henvisning til at planforslaget avviker fra regional plan for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging. Miljødirektoratet oppfatter at det foreligger en omforent forståelse av disse innslagspunktene, og at de benyttes i samsvar med intensjonen for SPR BATP. Miljødirektoratet foreslår kun mindre språklig retting av punktene forankret i SPR BATP, .

Nasjonal transportplan - strykes

Miljødirektoratet foreslår å stryke de eksisterende punktene som handler om nasjonal transportplan i dagens rundskriv (NTP).

Miljødirektoratet legger til grunn [revidert lovkommentar til pbl](#) der det står følgende om *Nasjonal transportplan* og innsigelser: *Planer som er i motstrid med, eller vesentlig fordyrer tiltak som inngår i Nasjonal Transportplan eller er godkjent gjennom KS 1-systemet gir grunnlag for å fremme innsigelse. For å unngå innsigelse på et slikt grunnlag er det behov for at planer i forkant sjekkes ut mot disse på linje med de øvrige nevnte grunnlag for innsigelse.*

Miljødirektoratet leser dette som at innsigelser forankret i NTP først og fremst skal være begrunnet i at planforslaget er i motstrid med eller fordyrer *tiltak* i NTP. Miljødirektoratet vurderer derfor at NTP i mindre grad er egnet for å definere innslagspunkt for innsigelser fra miljøforvaltningen, f.eks. basert på målene om å legge til rette for økt utvikling av null- og lavutslippsløsninger i transportsektoren, og foreslår derfor ikke nye punkter med forankring i NTP.

Miljødirektoratet foreslår med bakgrunn i dette at avsnittet med henvisning til *Stortingets klimaforlik fra 2012 og målene i Nasjonal transportplan 2018-2029 figur 3.1 Målstrukturen for transportsektoren* tas ut av rundskrivet. Selve innholdet i avsnittet om at *målet om at persontransportveksten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange* ivaretas etter vår vurdering i stor grad av punktene under SPR BATP.

Miljødirektoratet vurderer at å ta ut dette punktet ikke vil medføre endring i miljøforvaltningens innsigelsespraksis. Vi kjenner ikke til at det er fremmet innsigelser på grunnlag av mål i NTP, selv om dette har stått i rundskrivet.



Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning - strykes
Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (SPR Klima) er innholdsmessig todelt, og har en del om klima- og energiplanlegging kap. 3, og en del om klimatilpasning kap. 4. Kapittel 3 Klima- og energiplanlegging omhandler overordnede strategiske planer, som ikke inkluderer kommuneplanens arealdel, som vi dermed vurderer at ikke gir grunnlag for å fremme innsigelser. Disse planene omfatter også tiltak og virkemidler som ikke reguleres gjennom arealplaner etter plan- og bygningsloven, som f.eks. økt opptak av CO₂ i skog og andre landarealer. Vi har ikke gjort noen separat vurdering av virkeområdet for del 1 og 2 av SPR'en. Vi vurderer at det er vanskelig å operasjonalisere SPR Klima som grunnlag for innsigelser til arealplaner slik den er utformet i dag.

Miljødirektoratet foreslår å stryke de to eksisterende punktene i rundskrivet forankret i SPR Klima. Første strekpunkt er knyttet til tiltak og virkemidler som ikke avklares gjennom arealplaner. Det andre strekpunktet gir ikke konkrete føringer for hvilke vurderinger som skal gjøres og hva som kan være grunnlaget for en innsigelse, og er dermed vanskelig å benytte som innslagspunkt.

Miljødirektoratet kjenner til at det har vært fremmet innsigelser basert på denne retningslinjen, men vi kjenner ikke til omfang eller utfall av sakene. Det er antagelig snakk om svært få saker, som vi da vurderer er fremmet på usikkert juridisk grunnlag. Miljødirektoratet vurderer av den grunn at å ta ut disse punktene ikke vil medføre betydelig endring i miljøforvaltningens innsigelsespraksis. Isolert sett kan færre punkter om klima fremstå som en svekking av klimahensyn i innsigelser, og kan slik sett sende signal om at klima skal ivaretas i mindre grad enn tidligere. Samtidig vil kortere tekst bidra til forenkling for brukerne. Tydeliggjøring av det juridiske grunnlaget for innsigelser vil kunne bidra til økt klarhet og mindre rom for skjønn.

Nasjonale miljømål om klima og pbl § 3-1: Forslag til nye punkter om reduksjon av klimagassutslipp og karbonrike arealer

Intensjonen i SPR Klima om at planlegging etter pbl eller annen lovgivning skal bidra til reduksjon av klimagassutslipp, vil ivaretas gjennom punktene knyttet til SPR BATP og de nye punktene vi foreslår under. De nye punktene om reduksjon av klimagassutslipp er også forankret i [nasjonalt miljømål for klima 5.2](#) og i [pbl. § 3-1](#) bokstav g).

Nedbygging eller annen omdisponering av naturområder som skog eller myr, som inneholder store lagre av karbon, medfører økte klimagassutslipp og reduserer potensielt framtidig opptak av karbon på arealet. Det er derfor ønskelig å unngå å bygge på arealer med store karbonlagre, særlig de mest karbonrike arealene myr og skog.



Miljødirektoratet leverte 29.06.2020 en [vurdering](#) til KLD om kriterier og terskelverdier for konsekvensutredninger og for mulig innslagspunkt for innsigelse knyttet til nedbygging av karbonrike arealer.

Det er ikke tydelige krav til å ta hensyn til karbonrike arealer i planer etter pbl i dag, og det er derfor begrenset erfaring med å benytte hensynet til karbonrike arealer som grunnlag for innsigelser. Miljødirektoratet har ikke funnet faglig grunnlag for å knytte innslagspunkt for innsigelse til et bestemt utslippsnivå eller en bestemt arealstørrelse. Miljødirektoratet foreslår derfor en setning med en kvalitativ vinkling og at en høster erfaringer med praktisering av dette i plansaker, før det vurderes videre konkretisering med et eventuelt kvantitativt innslagspunkt. Fordelen med en slik løsning er at vi får et bedre vurderingsgrunnlag som er knyttet til praktisk erfaring med innsigelsespunktet. Ulempene er i første rekke knyttet til at rundskrivet ikke blir så tydelig som det kunne ha vært og at det muligens vil bli behov for kalibrering av innsigelsespraksisen når det tas i bruk. Vi foreslår følgende setning:

For å begrense klimagassutslipp skal det vurderes innsigelse når planforslaget:

- *medfører nedbygging av de mest karbonrike arealene (skog og myr)*

Det er ikke like store utslipp fra alle typer skog og myr. Myr og skog på organisk jord (torvmark) har i utgangspunktet tilnærmet dobbelt så stor utslippsfaktor per arealenhet som skog på mineraljord. I tillegg spiller faktorer som skogens bonitet og torvjordas dybde inn på utslippene (og tapt fremtidig opptak) ved nedbygging av disse arealene. Miljødirektoratet har likevel foreslått å samle all type skog og myr i ett punkt. En av grunnene til dette er at redusert avskoging er særlig viktig for å oppnå forpliktelsene våre om netto null utslipp i skog- og arealbrukssektoren i 2030. Mesteparten av skogen som bygges ned ligger på mineraljord. I tillegg kan det være utfordrende å finne tilstrekkelig informasjon om jordtype- og dybde i karttjenestene som er tilgjengelige. Vi foreslår derfor at nyansene mellom ulike typer skog og myr må ivaretas gjennom veiledning.

Miljødirektoratet vil i tillegg foreslå et mer generelt strekpunkt rettet mot forventede samlede konsekvenser av planforslaget, ikke avgrenset bare til nedbygging av et karbonrikt areal. Et slikt innslagspunkt vil kunne dekke behovet for å se på de samlede utslippene fra arealbruksendringer og transport også utenfor byer og tettsteder, og eventuelt andre forhold som er relevante for reduksjon av klimagassutslipp. Som for strekpunktet om karbonrike arealer forslår vi nå et kvalitativt innslagspunkt, med de fordeler og ulemper som beskrevet over. Vi foreslår følgende setning:

For å begrense klimagassutslipp skal det vurderes innsigelse når planforslaget:

- *medfører økning i utslipp av klimagasser*



Arealplanlegging er en viktig sektor for å redusere Norges klimagassutslipp, men i dag er det slik at de fleste planforslag vil føre til utslipp. Vi mener derfor at statsforvalteren med dette forslaget kan vurdere om planforslaget vil føre til en økning av utslipp, som etter en samlet vurdering vil ha for *stor negativ konsekvens* for klimagassutslipp.

Ved vurdering av disse punktene må innsigelsesmyndigheten i tillegg legge vekt på om det er gjort alternativvurderinger og vurdering av samlede konsekvenser for klimagassutslipp, jf. de generelle utredningskravene etter pbl kap. 4 og forskrift om konsekvensutredning. Konsekvensutredning og alternativvurderinger er omtalt i rundskriv T-2/16, kap. 2 bokstav b) og d), og gjelder for alle tema. Vi foreslår derfor ikke et eget punkt om dette knyttet til de enkelte temaene. I tillegg foreslår vi at det i kapittel 2 i rundskrivet tas inn en setning omvurdering av om potensialet for høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon er utnyttet før nye utbyggingsområder tas i bruk. Dette skal inngå som en del av vurderingene som gjøres for alle tema før en eventuell innsigelse fremmes.

Det er noen faglige utfordringer med å få til gode punkter om innslagspunkt for innsigelse som både ivaretar hensynet til at rundskriv T-2/16 skal være et tydelig og nyttig verktøy for miljøforvaltningen, og samtidig ikke få utilsiktede konsekvenser eller et videre anvendelsesområde enn intensjonen. Det vil derfor være viktig at disse punktene om klimagassreduksjon i rundskrivet følges opp med god veiledning.

Miljødirektoratet vurderer at med videreføring av strekpunktene om SPR BATP og de to nye strekpunktene som vi foreslår, så vil miljøforvaltningen ha et godt utgangspunkt for å vurdere om innsigelse bør benyttes der det forventes at planforslaget vil medføre negative konsekvenser for målet om reduksjon av klimagassutslipp. Vår erfaring er at innsigelsesmyndighetene vil benytte innslagspunktene som grunnlag for en konkret vurdering i samsvar med kapittel 2 før det eventuelt fremmes innsigelse. Vi forventer noen flere innsigelser begrunnet med klimagassutslipp, ettersom det nå har kommet to nye punkter på klimagassutslipp, og at punktene som er fjernet ikke har ført til mange innsigelser tidligere. Vi mener at innsigelsene som blir fremmet vil være bedre begrunnet og bedre forankret, med de endringene vi har foreslått. Karbonrike arealer er et nytt tema i T-2/16, og det vil antagelig føre til noe mer oppmerksomhet rundt temaet, noe vi anser som positivt.

3.7 Klimatilpasning

Manglende klimatilpasning kan øke sårbarheten og risikoen for skade som følge av klimaendringene, og påføre samfunnet betydelige kostnader. Miljømål 5.6 om at samfunnet skal forberedes på og tilpasses klimaendringene ligger derfor til grunn for dette politikkområdet, samt plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav g) som sier at planer etter denne loven skal *ta*



klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport.

Klimatilpasning er et sektorovergrepene hensyn. Ansvarsprinsippet innebærer at alle nasjonale myndigheter har ansvar for å forebygge og håndtere konsekvenser av klimaendringer innenfor sin sektor/sitt ansvarsområde. Klimatilpasning kan være et aktuelt tema for innspill og innsigelser fra flere sektorer. Flere sektorer har egen sektorveiledning om temaet, inkludert om bruk av innsigelse.

Den gjeldende teksten om klimatilpasning i rundskrivet var skrevet før [statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning](#) (SPR Klima) ble fastsatt med en klimatilpasningsdel i 2018. Det er derfor behov for en revidering av teksten med bakgrunn i nye nasjonale føringer i SPR. Miljødirektoratet foreslår å stryke all tekst i sin nåværende form om klimatilpasning. Vi vurderer at med de nye punktene vi foreslår, vil intensjonen i gjeldende tekst bli ivaretatt og gjort bedre tilgjengelig for brukerne av rundskrivet.

Kapittel 4 om klimatilpasningen gir føringer for hvordan klimatilpasning kan integreres i planlegging på ulike nivåer. De to første avsnittene i kapittel 4.3 gjelder kunnskapsgrunnlaget for all planlegging etter pbl, og de fire siste avsnittene er direkte rettet mot arealplanlegging, og gir grunnlag for å utforme innsigelsespunkter.

Klimatilpasning oppleves fortsatt som et ungt tema hvor det er noe usikkerhet om hvordan temaet konkret kan innarbeides i arealplanleggingen. Noen av punktene som Miljødirektoratet foreslår vil av den grunn være mer detaljert enn for de mer etablerte miljøtemaene. Det innebærer også at en del av innsigelsespunktene er knyttet til det som omtales som mer formelle forhold i [H-2/14](#), som bruk av et spesifikt kunnskapsgrunnlag og manglende vurderinger knyttet til konsekvenser av klimaendringer. Vi foreslår følgende:

Innsigelse skal vurderes ved avvik fra statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Forhold som kan gi grunnlag for å vurdere innsigelse kan være at:

- klimaprofilene er ikke brukt som kunnskapsgrunnlag for planen*
- det er ikke lagt høye alternativer fra nasjonale klimaframskrivninger til grunn for vurderingen av konsekvensene av klimaendringene i planen*
- planforslaget mangler en vurdering av om klima, ventede endringer og konsekvenser av disse kan påvirke hensyn og interesser i planområdet og i områder som blir påvirket av planforslaget*
- kommunepanens arealdel mangler vurdering av om hensynet til et endret klima innebærer behov for oppheving eller revisjon av gjeldende reguleringsplaner.*



For alle disse fire punktene som er en direkte oppfølging av SPR Klima kapittel 4.3, så vil det være viktig at innsigelsesmyndigheten ved vurdering av disse legger til grunn føringene i rundskriv H-2/14 der det står at *Innsigelser knyttet til rent formelle forhold må imidlertid begrenses til de tilfeller der dette kan ha reelle følger for innholdet i planen*. Krav til kunnskapsgrunnlag og omfanget av vurderinger, skal tilpasses planen. De fire punktene representerer forhold som miljømyndighetene kan påpeke allerede ved varsel om planoppstart og høring av planprogrammet, dersom de ser at det er mangler i planprogrammet.

Det siste punktet vi har foreslått kan fremstå som overflødig så lenge bestemmelser i kommuneplanens arealdel vil legge seg over og gjelde foran motstridende bestemmelser i eksisterende reguleringsplaner. Punktet har imidlertid en funksjon knyttet til områder som er særlig utsatt for konsekvenser av klimaendringer. Her er det særlig viktig at oppdaterte klimatilpasningshensyn tas inn og tydeliggjøres i gjeldende reguleringsplan. Bestemmelser og hensyn blir lettere tilgjengelig for allmennheten og de som skal realisere planen når alle relevante hensyn går tydelig fram, og man slipper å forholde seg til både reguleringsplan og kommuneplanen.

[Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging 2019-2023](#) har også kommet til etter siste oppdatering av rundskriv T-2/16. De nasjonale forventningene bekrefter de nasjonale føringene i SPR Klima knyttet til blant annet bruk av kunnskapsgrunnlaget og naturbaserte løsninger, og blir ivare tatt av punktene som er foreslått basert på SPR Klima.

I SPR Klima blir bevaring av økosystemer og bruk av naturbaserte løsninger fremmet som viktige for å sette samfunnet i stand til å møte klimaendringene. Med bakgrunn i dette forslår vi i tillegg disse to punktene:

- *at planforslaget legger opp til løsninger for klimatilpasning som kan medføre negative konsekvenser, der bruk av naturbaserte løsninger ville gitt et samfunnsmessig bedre resultat*
- *planforslaget medfører konflikt med økosystemer (for eksempel våtmarker, elvebredder og skog) og arealbruk med betydning for klimatilpasning*

Første punkt er et forsøk på å konkretisere hva Miljødirektoratet tolker som intensjonen bak formuleringen i SPR Klima om naturbaserte løsninger: *Bevaring, restaurering eller etablering av naturbaserte løsninger (slik som eksisterende våtmarker og naturlige bekker eller nye grønne tak og vegger, kunstige bekker og basseng mv.) bør vurderes. Dersom andre løsninger velges, skal det begrunnes hvorfor naturbaserte løsninger er valgt bort.*

Naturbaserte løsninger vil ofte gi en vinn-vinn-situasjon der natur som enten blir bevart, restaurert eller konstruert bidrar til klimatilpasning, og samtidig kan gi positive effekter for nærmiljø, friluftsliv, helse mm. Derfor er det ønsket utvikling at naturbaserte løsninger i større



grad tas i bruk. Samtidig kan det være mange grunner til at tradisjonelle løsninger prioriteres, og bruk av det i seg selv gir ikke grunnlag for å fremme innsigelse. Den tradisjonelle løsningen må også medføre negative konsekvenser før innsigelse kan vurderes.

Miljødirektoratet mener det er viktig at verdien økosystemene har for klimatilpasning blir tatt med i vurderingene av planforslag, jf. SPR Klima hvor det står at *Spesielt våtmarker, myrer, elvebredder og skog som kan dempe effektene av klimaendringer er viktige å ivareta i arealplanleggingen*. Forslaget til et punkt om økosystemene forutsetter at det før innsigelse kan fremmes må gjøres en konkret vurdering av økosystemets verdi for klimatilpasning og planforslagets konsekvenser for denne verdien, jf. de generelle prinsippene for vurdering i rundskrivets kapittel 2.

God overvannshåndtering er viktig for å redusere negative konsekvenser av økt nedbør som følge av klimaendringene. I 2019 ble plan- og bygningsloven endret som en oppfølging av [Overvannutvalgets](#) forslag til lovendringer, jf. [Lov om endringer i plan- og bygningsloven m.m. \(håndtering av overvann i arealplanleggingen mv.\)](#). Det ble da tatt inn endringer i §§ 1-8 femte ledd og 3-1 bokstav g) og i) som skal bidra til at hensynet til overvannshåndtering blir ivaretatt i planlegging etter loven. Dette gjenspeiles også i SPR Klima, kapittel 4.3 der det står i nest siste avsnitt *Planer skal ta hensyn til behovet for åpne vannveier, overordnede blågrønne strukturer, og forsvarlig overvannshåndtering*.

Miljødirektoratet foreslår med bakgrunn i dette to innslagspunkter om overvannshåndtering: *For å sikre en forsvarlig håndtering av økte nedbørsmengder som følge av klimaendringer, skal innsigelse vurderes når:*

- *planforslaget ikke legger til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, herunder tatt hensyn til behov for åpne vannveier, overordnede blågrønne strukturer, og forsvarlig overvannshåndtering*
- *kommuneplanens arealdel har ikke vurdert om det skal fastsettes en byggegrense langs vassdrag med restriksjoner for å ivareta at vassdragenes kapasitet for trygg avledning av overvann utnyttes*

Disse to punktene kan i stor grad leses direkte ut fra lovteksten, og er derfor ivaretatt av formuleringen i § 5-4 som sier at *Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven ... kan det fremmes innsigelse*. Miljødirektoratet har likevel valgt å foreslå disse to punktene, siden overvannshåndtering er relativt nytt tema og hvor det kan være usikkerhet med hensyn til hvordan innsigelsesmyndigheten kan bidra til å ivareta det i kommunal arealplanlegging.

Miljødirektoratet vurderer at med de foreslåtte punktene om klimatilpasning vil miljøforvaltningen ha et godt utgangspunkt for å vurdere om innsigelse bør benyttes der det



forventes at planforslaget vil medføre negative konsekvenser for målet om at samfunnet skal forberedes på og tilpasses klimaendringene. Med tydeligere føringer vil det sannsynligvis bli fremmet flere og bedre begrunnede innsigelser ut fra hensynet til klimatilpasning. Vi legger til grunn at innsigelsesmyndighetene vil benytte innslagspunktene som grunnlag for en konkret vurdering i samsvar med kapittel 2 før det eventuelt fremmes innsigelse. Gjennom veiledning og dialog med spesielt statsforvalteren og andre sektormyndigheter vil Miljødirektoratet legge til rette for at de nye punktene gir grunnlag for en enhetlig og forutsigbar innsigelsespraksis.

3.8 Naturmangfold

Naturtyper

Miljødirektoratet foreslår en endring knyttet til punktet om *A-lokaliteter kartlagt etter DN-håndbok 13* og *A- og B-lokaliteter etter DN-håndbok 19*.

I 2015 stilte Stortinget krav om at all offentlig finansiert kartlegging av natur skulle gjøres etter NiN-systemet. Miljødirektoratet har siden dette utviklet en instruks for kartlegging av terrestriske naturtyper etter NiN i samsvar med føringer fra KLD.

Enkelte områder på land kan være kartlagt både etter Miljødirektoratets instruks og DN-håndbok 13. Innenfor dekningskartet for naturtyper etter Miljødirektoratets instruks er dette det mest oppdaterte kunnskapsgrunnlaget og skal ligge til grunn for arealforvaltning. Miljødirektoratet foreslår derfor å ta inn en presisering av dette i punktet om naturtyper etter DN-håndbok 13.

Eksisterende data etter DN-håndbok 13 skal imidlertid benyttes for naturtyper hvor DN-håndbok 13 er eneste tilgjengelige kartleggingsmetode. Dette gjelder naturtyper i ferskvann og rødlistede landformer.

For A- og B-lokaliteter kartlagt etter DN-håndbok 19 er det ikke behov for en slik presisering, da arbeidet med å utvikle en metodikk for kartlegging av marine naturtyper med NiN ikke er kommet tilsvarende langt. Vi foreslår derfor å skille ut delen om A- og B-lokaliteter etter håndbok 19 som eget punkt.

Vi foreslår derfor følgende endring og oppdeling av eksisterende innslagspunkt:

- *A-lokaliteter av naturtyper kartlagt etter DN-håndbok 13 som ikke fanges opp av punktene over, og som ligger utenfor dekningskartet for naturtyper etter Miljødirektoratets instruks. A-lokaliteter i ferskvann og rødlista landformer kartlagt etter DN-håndbok 13 gir grunnlag for å vurdere innsigelse selv om de ligger innenfor dekningskartet*
- *A- og B-lokaliteter kartlagt etter DN-håndbok 19 som ikke fanges opp av punktene over*

Miljødirektoratet vurderer at forslaget først og fremst innebærer en tydeliggjøring av føringene om at det mest oppdaterte kunnskapsgrunnlaget skal benyttes. Det kan innebære at det blir fremmet noen færre innsigelser begrunnet i konflikt med A-lokaliteter etter DN-håndbok 13.



Miljødirektoratet foreslår at punktet om *Skogområder med nasjonal eller regional verneverdi, vurdert etter Miljødirektoratets system for verdsetting av skog som kan være aktuelle for vern som naturreservat tas ut av rundskrivet.*

Bakgrunnen for vårt forslag er at disse områdene ikke gir en entydig avgrensning av områder med nasjonal eller vesentlig regional interesse. Den avgrensning som gjøres av disse skogsområdene er kartlegger sitt forslag til avgrensning på bakgrunn av den befaring som gjennomføres. Det er ingen entydig metodikk for kartlegger sin avgrensning av området. I en eventuell vernesak skal denne avgrensingen vurderes nærmere av vernemyndighetene på bakgrunn av høring. Dersom det blir meldt oppstart av en verneprosess, og når deretter hvis området blir vernet, dekkes det av punktene under deltemaet verneområder og foreslått verneområder.

Innenfor et kartlagt areal som fra konsulent er gitt nasjonal/regional verneverdi kan det være delareal som isolert sett og i dag har liten betydning for naturmangfoldet. Før det er vurdert konkret avgrensning gjennom et høringsforslag, bør ikke kartlagt areal alene være grunnlag for innsigelse.

Miljødirektoratet mener at de viktige miljøkvalitetene innenfor et slikt skogsområde i form av naturtyper, artsforekomster mv. vil bli dekket av andre punkter i T-2/16, blant annet under deltemaene arter og naturtyper.

Temaet ble grundig diskutert i forbindelse med utvikling av veileder M-1941 Konsekvensutredning for klima og miljø, og skogområder med nasjonal og regional verneverdi inngår ikke som et tema som skal kartlegges og verdisettes i denne veilederen.

Miljødirektoratet har ikke erfaring med at dette punktet har vært benyttet som begrunnelse for innsigelse, men det kan ha forekommet. Vi forventer ikke at endringene vil medføre stor endring i innsigelsespraksis. De konkrete miljøinteressene innenfor de kartlagte skogsområdene vil fortsatt kunne gi grunnlag for innsigelse, dersom de omfattes av de øvrige temaene i rundskrivet.

Arter

Nasjonalt miljømål 1.2 er *Ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres. Som en oppfølging av dette foreslår Miljødirektoratet et nytt punkt om internasjonalt viktige leveområder for fugler (IBA) under Arter.*

I desember 2020 leverte Miljødirektoratet m.fl. faggrunnlag og utkast til handlingsplan for sjøfugl til KLD. Handlingsplanen omfatter 54 arter med en massiv overvekt av bestander i tilbakegang, og det er derfor viktig å styrke muligheten til å ivareta funksjonsområder for denne



artsgruppen. Important Bird and Biodiversity Areas (IBA) er relativt godt utviklet for sjøfugl og deres leveområder og inkludering av IBA i rundskriv T-2/16 vil styrke hensynet til fugl, og sjøfugl spesielt, i arealplanprosessene.

IBA (Important Bird and Biodiversity Area) er en internasjonal "standard" med kart-/databasetjeneste for viktige funksjonsområder primært knyttet til fugler. Hensikten er å identifisere, beskytte og forvalte et nettverk av områder for den langsiktige overlevelsen av naturlig forekommende fuglebestander. (<https://www.birdlife.no/prosjekter/iba/?id=1775>) . IBA-områdene representerer særlig viktige funksjonsområder for fugler på regional/nasjonal til internasjonal skala. IBA-systemet omfatter alle typer funksjonsområder, herunder hekke- og oppvekstområder og rasteområder av betydning for trekkende arter, som Norge er forpliktet til å ivareta gjennom internasjonale avtaler og konvensjoner (bl.a. Bernkonvensjonen, CMS, AEWA, OSPAR etc).

Nasjonal utvelgelse bygger på et internasjonalt kriteriesett (BirdLife International) og for Norge gir dette 80 IBA-områder for fastlandet per 06.05.2021. Norske IBA-områder reflekterer ulike naturtyper/økosystemer og overlapper i en del tilfeller med verneområder, herunder Ramsar-områder. Artene som inngår, omfatter både rødlistearter og norske ansvarsarter (mer enn 25% av europeisk bestand) i tilbakegang.

IBA er foreløpig ikke del av Naturbase eller Portalen Økologisk grunnkart, men Miljødirektoratet vurderer muligheten for å tilgjengeliggjøre IBA som eget kartlag i Naturbase.

IBA - kriterier og internasjonalt kart finnes her: <http://datazone.birdlife.org/site/ibacriteria>
Norsk omtale, nasjonalt kart og rapport med beskrivelser av de norske områdene ligger her: <https://www.birdlife.no/prosjekter/iba/?id=1771>

Miljødirektoratet forventer at det vil komme en økning i antall innsigelser begrunnet i hensynet til arter, som følge av dette nye punktet. Hvor stort omfanget kan forventes å være, har vi ikke grunnlag for å si. Vi vurderer likevel at det er viktig at dette punktet blir tatt inn, pga. den negative utviklingen for sjøfuglbestandene.

Geologisk mangfold

Forslaget til ny tekst på temaet geologisk mangfold er begrunnet i at vi nå har tydeligere kriterier for verdisetting av geologisk mangfold i Miljødirektoratets veileder [M-1941](#) [Konsekvensutredninger for klima og miljø med Verditabell for naturmangfold](#). Med disse kriteriene vil det bli enklere å identifisere forekomster av geologisk mangfold av nasjonal eller vesentlig regional interesse.



Miljødirektoratet vurderer at endringene kan medføre en begrenset økning i antall innsigelser begrunnet i hensynet til geologisk mangfold, men først og fremst at de innsigelser som eventuelt fremmes, vil ha en bedre forankring i et etablert kriteriesett.

3.9 Verdensarv, 3.10 Kulturminner og kulturmiljø, 3.11 Landskap og kulturmiljø

Disse tre deltema omtales samlet da punkt er flyttet imellom disse.

Punktene om verdensarvområdene var delt mellom *Kulturminner og kulturmiljø* og *Kulturhistoriske verdier og naturmangfoldverdier knyttet til landskap*. Riksantikvaren og Miljødirektoratet ser behov for å klargjøre at verdensarvområdene både har kultur -og naturkvaliteter som grunnlag for sin status, og for å styrke verdensarvområder som et selvstendig tema. Vi foreslår derfor *Verdensarv* som eget innsigelsestema (eget delkapittelnummer og overskrift) der det også framgår at dette inkluderer alle objekter, kulturmiljøer, naturområder og landskap som har verdensarvstatus og verdiene som ligger til grunn for denne statusen, jf. [Norway - UNESCO World Heritage Centre](#).

Innholdsmessig er det begrensede endringer for temaene *Kulturminner og kulturmiljøer* og *Kulturhistoriske verdier og naturmangfoldverdier knyttet til landskap*.

Vi har flere steder valgt å bruke begrepet interesse i stedet for verdi. Dette vil tydeliggjøre en kobling til rundskriv H-2/14 der interesse er begrepet som brukes. Vi viser også til Riksantikvarens innspill til innsigelsesrundskrivet av 24.10.2014 for utdyping av dette.

I [Meld. St. 16 2019-2020 Nye mål i kulturmiljøpolitikken](#) innføres begrepet «kulturmiljø» som en samlebetegnelse som dekker begrepene «kulturminner, kulturmiljøer og landskap» og brukes når feltet omtales som helhet. Samtidig er det viktig at både kulturminne, kulturmiljø og landskap brukes som begreper i rundskrivet da dette er fagspesifikke begreper som er relevante ved vurderingen av innsigelse. Vi har foreslått at temaoverskriften *Kulturhistoriske verdier og naturmangfoldverdier knyttet til landskap* endres til *Landskap og kulturmiljø*. I tillegg er teksten under *Kulturminner og kulturmiljø* justert slik at den er i tråd med begrepsbruken i kulturminneloven, jf. at vi har brukt *byggverk og anlegg* i stedet for bygninger.

Under temaet *Landskap og kulturmiljø* er innholdet tilnærmet uendret, men det er gjort oppdateringer i ordlyden. Vi har tatt ut "Landskap kartlagt etter NiN (...)" og erstattet det med "Naturgeografiske landskap (...)". Bakgrunnen er at "naturgeografiske landskap" er et mer dekkende begrep for de verdiene vi ønsker å ivareta, og i den nye veilederen [M-1941 Konsekvensutredninger for klima og miljø](#) utgjør naturgeografiske forhold en samlekategori ved verdisetting av landskap. Her inngår NiN-landskap som en del av kunnskapsgrunnlaget.



Disse endringene vil medføre en tydeliggjøring av innslagspunktene for innsigelse, men vil ikke medføre endring av hvilke forhold det kan fremmes innsigelse til. Vi forventer dermed ikke en stor ending i innsigelsespraksis for temaene Verdensarv, Kulturminner og kulturmiljø, og Landskap og kulturmiljø.

3.12 Friluftsliv

Miljødirektoratet foreslår et nytt punkt om at innsigelse kan fremmes dersom planforslaget kommer i konflikt med turruter med nasjonal eller viktig regional betydning for friluftslivet.

Dette er en oppfølging av [Meld. St. 18 \(2015-2016\) Friluftsliv Natur som kilde til helse og livskvalitet](#) der Regjeringen sier at den vil legge til rette for at stier og løyper kartlegges som grunnlag for å utarbeide planer etter plan- og bygningsloven. Miljødirektoratet har fått i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet å lede og drifte et flerårig prosjekt med formål å fremme planlegging av friluftslivets ferdselsårer i kommunene.

Punktet gjenspeiler verdisetting i veileder [M-1941 Konsekvensutredninger for klima og miljø](#) og i KLDs verdisetting av turruter og ferdselsårer i sin interne veileder Vektlegging av naturmangfold og friluftsliv i *KLDs* innsigelsespraksis.

Data om kjente skiltede og merkede ferdselsårer for friluftslivet legges inn i [den nasjonale databasen for turruter](#) (kartverket.no).

Miljødirektoratet har ikke oversikt over i hvilken grad det tidligere har vært fremmet innsigelser begrunnet i hensynet til viktige turruter, men vi vurderer at forslaget kan medføre noe økning i antall innsigelser begrunnet i friluftsliv.

3.14 Vannmiljø: økologisk og kjemisk tilstand

Endringsforslagene innebærer kun en presisering av dagens tekst, og er en tydeliggjøring av miljømålene i vannforskriften jf §§ 4 - 8 og § 12 *Ny aktivitet eller nye inngrep* i en vannforekomst.

Miljødirektoratet har valgt å flytte Vannmiljø sin plassering i T-2/16, ut fra et ønske om at Verdensarv skal ligge mellom Naturmangfold og Kulturminner og kulturmiljø. Vi foreslår å plassere Vannmiljø mellom Strandsone langs sjø og vassdrag og Vernede Vassdrag. Alternativt kan det plasseres foran Naturmangfold.

Miljødirektoratet forventer i begrenset grad endringer i innsigelsespraksis som følge av reviderte punkter.



3.16 Storulykkebedrifter

Miljødirektoratet har for temaet storulykkebedrifter foreslått å stryke mye tekst som framstår som veiledning. I tillegg har vi omskrevet begge punktene for å gjøre dem mer lesbare. Innholdsmessige er det ingen endringer, og Miljødirektoratet forventer i begrenset grad endringer i innsigelsespraksis som følge av forslagene.