



miljøfakta 1

Utgiver: Miljøalliansen as

ENVIRA facts

Om Miljøalliansen:

Miljøalliansen representerer et strategisk samarbeid mellom miljøforskningsinstituttene i Norge. Miljøalliansen har følgende hovedoppgaver:

- Forskningspolitisk arbeid
- Faglig samarbeid
- Profilering av miljøinstituttene

Det faglige samarbeid i Miljøalliansen skjer i stor grad gjennom strategiske programmer der to eller flere institutt deltar, og er finansiert av Miljøverndepartementet via Norges Forskningsråd.

Instituttene i Miljøalliansen:



Kontaktinformasjon:

Miljøalliansen as
c/o NINA
7485 TRONDHEIM
Telefon: 73 80 14 00
Telefax: 73 80 14 01

Kvaliteten på norske konsekvensutredninger

Rapport gir utvidet kunnskap om det norske KU-systemet

Formålet med konsekvensutredninger (KU) er å klargjøre virkninger av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn. Konsekvensutredningene skal sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning under planleggingen av tiltaket og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres.

Det felles strategiske instituttprogrammet (SIP) for Miljøinstituttene (Miljøalliansen) ser på utfordringer og forbedringsmuligheter i norsk KU-prosess og -praksis. I "Kvaliteten på norske konsekvensutredninger", som er en samarbeidsrapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Miljøalliansen, vises det at konkret drøfting og evaluering av KU-saker har gitt

utvidet kunnskap om konsekvensutredningssystemet i Norge – dets faglige svakheter og utfordringer. Metoder og kriterier for å gjennomgå og evaluere konsekvensutredninger er undersøkt. I boken er det samlet en rekke artikler fra arbeidet. Det er også utarbeidet kriterier og opplegg for å vurdere KU-kvalitet.

KU må gjøre det lettere å forstå konsekvenser av valg

Hvis KU skal være et godt beslutningsverktøy, må det være fordi det gir beslutningstakerne et bedre grunnlag for å forstå konsekvensen av de valgene de gjør.

Usikre prediksjoner

I rapporten vises det at KU-prediksjoner er usikre, at denne usikkerheten kommuniseres for dårlig, og at prediksjonsprosessene ikke er gjennomsiktede. Dette gjelder spesielt i dokumenter som leses av beslutningstakere, offentligheten og andre interessenter.

Uønskede miljøkonsekvenser

Dette kan føre til at man tar beslutninger som gir ikke planlagte og uønskede miljøkonsekvenser. Grunnen kan være at beslutningsgrunnlaget inneholder usikkerheter som det ikke er redegjort for, hvor demokratisk innflytelse i beslutningsprosessene reduseres på grunn av manglende informasjon om mulige konsekvenser, og hvor nyttig informasjon ikke kommer frem.

Kommunikasjon av usikkerhet

En måte å redusere disse ulempe på, er å redusere usikkerheten i prediksjoner. Rapporten argumenterer for at KU-prediksjoner neppe kan være eller bli objektive, gitt de



Usikkerheter om konsekvenser av valg, f.eks. ved veibygging, bør reduseres. Foto: P. Jordhøy.

mange og komplekse grunnene til usikkerhet, og de mange subjektive beslutningene som åpner for partiskhet. Det argumenteres i stedet for å legge mer vekt på kommunikasjon av usikkerhet og gjennomsikthet i KU-prediksjoner.

Klar over usikkerheten

Dette kan føre til en situasjon hvor KU-prediksjoner fortsatt er usikre, men hvor beslutningstakere og andre involverte er klar over dette. De vet hvilke prediksjoner som er usikre, på hvilken måte de er usi-

kre, størrelsen på usikkerheten og hvilke konsekvenser usikkerheten kan skjule.

Gode beskrivelser av input-data, metoder, teorier og forutsetninger kan gjøre det lettere for beslutningstakere og andre involverte å vurdere kvaliteten på prediksjonene, og eventuelt å opponere mot dem. Dette kan føre til et bedre beslutningsgrunnlag og bedre mulighet til å håndtere risiko for uønskede miljømessige konsekvenser ved å kombinere overvåking og avbøtende tiltak i prosjektgjennomføringen.

Instituttene som har deltatt i programmet

Instituttene som har deltatt i programmet om konsekvensutredninger, er Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Norsk institutt for luftforskning (NILU), Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), Bioforsk Jord og miljø (Jordforsk) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Disse instituttene utgjorde Miljøalliansen da dette programmet ble startet.

Lærdommen fra Romeriksporten

I saken med Romeriksporten var usikkerhetene knyttet til drenering av overflatevann, grunnvann og myr ikke nevnt i KU. Det var heller ikke foreslått overvåking eller laget noen plan for avbøtende tiltak hvis slike effekter skulle oppstå. Konsekvensen ble store problemer som følge av lekkasje og drenering.

Bevisst på usikkerheter

Da den nærliggende Gualia/Bruvoll-tunnelen ble bygget noe senere, var beslutningstakerne klar over usikkerhetene i forbindelse med prediksjoner av tunnellekkasje. Det oppstod store lekkasjer her også, men fordi man var mer bevisst på usikkerhetene i prediksjonene, var overvåkingsprogram og handlingsplaner for å oppdage og håndtere disse problemene utarbeidet.

Formidling viktig

Kombinasjonen av avbøtende tiltak og overvåking under og etter utbygging har dermed bedret evnen til å håndtere usikkerheter i prediksjoner. Dette viser hvor viktig det er å formidle usikkerheter i prediksjoner.

Kvaliteten på konsekvensutredningene varierer sterkt

Kvaliteten på norske konsekvensutredninger varierer sterkt, går det frem av rapporten, der det også pekes på at fokuseringen og prioriteringen av utredningstema ofte er svake i forbindelse med utarbeidelsen av utredningsprogrammet.

Svikt forplanter seg

Utredningsprogrammet har i mange tilfeller vært fragmentert og lite spesifisert. Svikt i ett stadium av KU-prosessen forplanter seg gjerne videre til etterfølgende KU-faser,

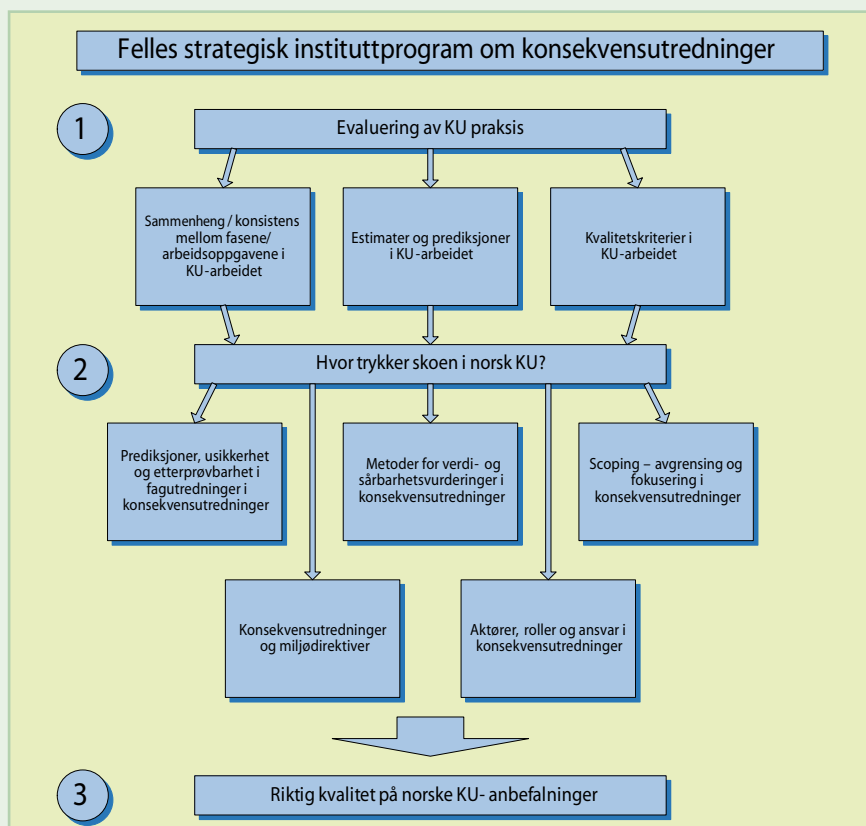
det vil si at føringer lagt i utredningsprogrammet har stor betydning for kvaliteten på den endelige KU-rapporten. Fastsettingen av utredningsprogram og prioriterte utredningstema er ofte mangelfullt begrunnet.

Det konkluderes også med at oppfølgingen av høringsuttalelsene i mange tilfeller er mangelfulle. Videre må det sikres at ansvarlig myndighet i høyere grad ivaretar en kvalitetssikring knyttet til alle faser av KU-prosessen.

Mangler og fallgruver

Gjennom vurderingen av utvalgte konsekvensutredninger har man fått bekreftet antakelsene om viktige mangler og fallgruver ved kvalitetssikringen av det norske KU-systemet. Det er videre viktig å finne frem til bedre metoder for å behandle kumulative virkninger av mange små prosjekter og tiltak. Ut fra målsettinger om bedre miljø- og ressursforvaltning vil samfunnet være tjent med å styrke den faglige basis som skal legges til grunn for å gjennomføre konsekvensutredninger i Norge.

Det strategiske instituttprogrammet har foregått i to faser — fase 1 med en tverrfaglig gjennomgang og vurdering av utvalgte konsekvensutredninger, og fase 2, som så på mer avgrensede problemstillinger. Fasene er skjematisk illustrert i figuren.



Felles verdiskala letter kommunikasjonen

Mye av verdissetingstradisjonen som er beskrevet i litteraturen, er knyttet til vurdering av særlig verdifulle objekter med tanke på verner eller fredning. I en konsekvensutredning er også de øvrige delene av landskapet viktig.

Verdiskalaen må utvides

Med tanke på tilpasning av tiltaksplaner og avbøtende tiltak er det behov for å utvide verdiskalaen. Rapporten foreslår en felles verdiskala som kan bidra til å lette kommunikasjonen mellom fagfelt og forvaltningsområder.

Det er en løpende debatt om også immaterielle verdier bør konverteres i en pengeskala. En ting er hvilken verdi noe får, noe annet er hvilket verdisystem som brukes for å angi verdien. Ofte anerkjennes ikke denne distinksjonen, for eksempel ved bruk av uttrykket "dette kan ikke måles i penger". Standpunktet at man ikke ønsker å måle bestemte verdier i penger, er for eksempel innarbeidet i Vegvesenets veileder.

Debatten må holdes levende

Verdiforståelse utvikler seg over tid. Det samme gjelder kunnskapsnivå. Denne kombinasjonen gjør det nødvendig å holde verdissetingsdebatten levende. Behovet for dette øker med økende bruk av automatisk databasemodellering, digitale kartanalysemetoder og lignende. Hvis verdidebatten ikke er levende, vil automatisk metodikk fort kunne gi villedende og skjeve resultater.



KU og EUs rammedirektiv for vann

EUs rammedirektiv for vann skal i henhold til EØS-avtalen innføres i det norske lovverket. Hovedformålet med direktivet er, om nødvendig, å beskytte og forbedre kvaliteten på ferskvann, kystvann og grunnvann og sikre bærekraftig bruk av vannforekomstene.

KU kan være et nyttig verktøy

De svært høye miljømålene i direktivet vil sette rammer for de fleste aktiviteter og tiltak som er knyttet til vann. Konsekvensutredninger kan i den sammenheng være et nyttig verktøy for å klargjøre virkningene av større tiltak og bidra til at tiltakene lokaliseres og utformes på en måte som fremmer en bærekraftig bruk av vannforekomstene.

En del svakheter ved dagens KU

Vi mener at rammedirektivet for vann bidrar til å synliggjøre en del av svakhetene ved KU i dag. Spesielt er det åpenbare mangler ved den praktiske gjennomføringen. Samtidig er det mulig å foreta en del relativt enkle grep for å sikre et bedre samsvar mellom KU og vanddirektivet. Det bør først og fremst legges vekt på å styrke kvaliteten på melding og UP hvor grunnlaget for KU fastsettes. Mulige forbedringspunkter omfatter blant annet avgrensning av tiltakets influensområde (nedbørsfelt), systematisk og helhetlig tilnærming, dokumentasjon og sporbarhet, avbøtende tiltak, spesifiserte krav til utredninger i UP, og integrerte prosesser.

Effekten av direktivet styrkes

Rammedirektivet skal innlemmes som en forskrift om rammer for vannforvaltningen i Norge med hjemmel i forurensningsloven, plan- og bygningsloven, vannressursloven og EØS-avtalen. I utkast til forskrift heter det at det skal lages en forvaltningsplan for hver vannregion (det er foreslått 14 slike i Norge), og at denne skal vedtas som fylkesdelplan etter plan- og bygningsloven. I omtale av forvaltningsplanen nevnes ikke KU spesielt, men skal omfatte en analyse av menneskeskapt påvirkninger. Dersom det legges til rette for en bedre integrering av KU i forhold til sektorovergripende planlegging, vil dette kunne bidra til å styrke effekten av rammedirektivet for vann og forhindre at det oppstår målkonflikter.

Utredningene — objektive og nøytrale?

Det er utbyggeren som har ansvar for å utarbeide konsekvensutredningen for det enkelte tiltak. Men blir utredningene nøytrale og objektive nok? Blir de i for høy grad en formidling av utbyggerens synspunkter og interesser?

Kompetanse

I det norske KU-systemet blir det en sentral oppgave for de offentlige høringsinstansene og ansvarlig myndighet å sørge for at så ikke skjer. Særlig sett i forhold til den desentraliserte forvaltningsmodellen vi har, med kommunenes ansvar for å forvalte KU-systemet og godkjenne den enkelte KU, blir det viktig å vurdere i hvor stor grad den enkelte kommune har kompetanse og kapasitet til å ivareta dette ansvaret.

Habilitet og integritet

I enkelte tilfeller kan man også støte på problemer knyttet til habilitet og integritet hos de ulike myndighetsorganene. Her er det viktig å få klarere kjøreregler.

Arbeidsdeling mellom strategisk KU og tiltaks-KU

En arbeidsdeling mellom strategisk KU og tiltaks-KU trenger ikke å være fullstendig. Dermed oppstår det en overlapping mellom de utredningene som egner seg på det ene og det andre nivået.

Beskrive vesentlige forskjeller

En deling i to forskjellige kategorier har vært nyttig for å beskrive vesentlige forskjeller mellom disse dataene. Disse kategoriene har vi kalt retningsdata og utvalgsdata. I fylkesdelsplanen finner vi i større utstrekning retningsdata enn ut-

valgsdata. Det innebærer at dataene får den funksjonen at de gir retning for videre datainnsamling i etterfølgende tiltaks-KU. Denne nytten kommer da i tillegg til det primære formålet med KU for denne typen planlegging. (I rapporten dreier det seg om et beslutningsgrunnlag for å peke ut de best egnede lokalitetene for vindkraftanlegg.)

Et arbeidsredskap

Rapporten bringer noen første angivelser av hvordan dataene som

man samler inn i forbindelse med strategisk KU kan få en anvendelse i arbeidet med tiltaks-KU. Dette tar utgangspunkt i at strategisk KU gjerne vil komme før tiltaks-KU i tid. Et slikt fokus hos dem som arbeider med strategisk KU, forutsetter god kjennskap til tiltaks-KU på sektoren. Dette kan gjøres med stor grad av presisjon. Måten data som egner seg begge steder er beskrevet på, er et arbeidsredskap i denne sammenhengen.

Utvikling av helhetlige sårbarhetsanalyser bør vektlegges sterkere

Det bør legges mer vekt på å utvikle helhetlige sårbarhetsanalyser på oversiktsnivå i KU. Rapporten anbefaler også at sårbarhetskriterier for forskjellige fagområder utvikles videre, og at berørte parter involveres sterkere i tidlige KU-faser.

Skjevt utvalg

I tradisjonelle konsekvensutredninger kan et avgrenset eller skjevt utvalg av prosjekteralternativer føre til at KU-en mislykkes som verktøy for å hjelpe beslutningstakere til å finne det beste alternativet. Dermed kan offentlighetens deltakelse ofte

skje for sent i prosessen til å kunne påvirke utformingen av alternativer vesentlig.

Oversiktsanalyser

Ved å innføre oversiktsanalyser av miljøårbarhet i starten av KU-prosessen, før prosjekteralternativene utvikles, kan natur- og kulturmiljø bli til viktige premissgivende temaer når prosjekteralternativene skal utvikles.

Nyttig i tidlige faser av KU

Sårbarhetsbegrepet er best egnet for overordnede analyser og arealbetragtninger i grov, oversiktlig målestokk. Konseptet er særlig

nyttig i tidlige faser av KU, der alternativene utformes og undersøkes. Ved å innføre oversiktsanalyser av miljøets sårbarhet i begynnelsen av KU-prosessen, kan miljøhensyn få en mer fremtredende stilling når prosjekteralternativer utarbeides.

Grunnelementer

Ulike fag har ulik erfaringsbakgrunn på dette feltet. I fag som landskapsarkitektur og hydrogeologi finnes komponenter som kan nyttes som grunnelementer i den videre utviklingen av tverrfaglig metodikk.



Det er omfattende planer for bygging av vindmøller langs kysten. En samlet plan og et fokusert og helhetlig utredningsprogram mangler. Foto: A. Follestad.

Stoffet er hentet fra:

Arne Tesli, Jørn Thomassen og Jan Sørensen (red.)

Kvaliteten på norske konsekvensutredninger. Gjennomgang, kvalitetsvurdering og metodeutvikling.

Samarbeidsrapport NIBR/ Miljøalliansen 2006 ISBN: 82-7071-617-0

Bestilling av rapport

Rapporten kan skrives ut i pdf-format.
<http://www.nibr.no/content/download/4181/19502/file/samarbeidsrapport-NIBR-Miljøalliansen.pdf>

Kan også bestilles via telefon 22 95 88 00, faks 22 22 37 02 eller på e-post til nibr@nibr.no. Rapportene koster da kr 250,- pr stk pluss porto.

Disse instituttene har deltatt i programmet:**Norsk institutt for luftforskning**

(NILU)
Postboks 100, 2027 Kjeller
Tlf.: 63 89 80 00

E-post: nilu@nilu.no

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Gaustadalléen 21,
Postboks 44 Blindern
0313 Oslo

Tlf.: 22 95 88 00

E-post: nibr@nibr.no

Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)

Postboks 736, Sentrum,
0105 Oslo

Tlf.: 23 35 50 00

E-post: kundeservice@niku.no

Norsk institutt for naturforskning

(NINA)
7485 Trondheim

Tlf.: 73 80 14 00

E-post: firmapost@nina.no

Norsk institutt for vannforskning (NIVA)

Gaustadalléen 21, 0349 Oslo
Tlf 22 18 51 00

E-post: niva@niva.no

Bioforsk Jord og Miljø

(Bioforsk)

Fr. A. Dahlsvei 20, 1432 Ås

Tlf.: 64 94 70 00

E-post: post@bioforsk.no

Produksjon av miljøfakta 1:

Tekst: Hans G. Jürgens
Redaktør: Jørn Thomassen
Grafisk design: Kari Sivertsen
Trondheim 2006

ISSN: 1890-2782 (trykt utg.)
ISSN: 1890-2839 (elektronisk utg.)

Miljøfakta 1 kan skrives ut fra:
<http://www.nina.no>
Gå inn på lenken
Dette er NINA og velg
Miljøalliansen.

Kvaliteten på arbeidet med å fastsette scoping

Med scoping forstås her den dialogen og det arbeidet som leder frem til et fastsatt utredningsprogram for å gjennomføre en konsekvensutredning.

Et par antakelser og observasjoner ligger til grunn for arbeidet med å se på scopingens kvalitet i norske konsekvensutredninger:

1. Det er en klar sammenheng mellom kvaliteten på scoping og kvaliteten på den konsekvensutredningen som blir gjennomført.
2. De scopingprosessene som til nå har blitt gjort i Norge, har ofte vært mangelfullt dokumentert, vært mangelfulle — eller har ikke vært gode nok. Det er særlig dette siste det ses på i rapportens artikkel om scoping.

Ikke all scoping er dårlig

Scoping kan fremtre som mangelfull når vi bryter den opp i små elementer og gir karakterer, slik det er gjort i artikkelen. Men all scoping er ikke dårlig. I det norske KU-systemet har de offentlige høringsinstansene en viktig rolle og skal bidra til en slags kvalitetssikring av scopingprosedyren gjennom

sine høringsuttalelser. Og noen av høringsinstansene, som Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, er godt skolert og har mye erfaring i å komme med høringsuttalelser og innspill. Dette er meget verdifullt i utforming av utredningsprogrammet og med hensyn til spesifisering av det som skal utredes i konsekvensutredningen.

Ansvarlig myndighet

Problemet med at deler av scoping fortsatt er mangelfull i forbindelse med enkelte KU-saker, kan vi kanskje best forholde oss til ved å jobbe med de offentlige høringsinstansene og til den rollen de har i forbindelse med å fastsette UP og i å vurdere det endelige KU-dokumentet.

Men kanskje enda viktigere: Det som muligens er mest utslagsgivende eller avgjørende for scopingens kvalitet, er den rollen og posisjonen som ansvarlig myndighet inntar i

forhold til dette: Hvor mye erfaring AM har i håndtering av KU-saker — hvor streng AM er i forhold til det som skal kreves utredet — og hvor mye man ønsker å få et tiltak til sin kommune, med mere.

Anbudsprosessen

Kvalitetssikringen av scopingprosessen kan altså forbedres på flere områder. I tillegg til det som er nevnt over, vil det være en ytterligere styrke for scoping og for gjennomføringen av KU dersom også anbudsprosessen får en langt bedre kvalitetssikring. Etter modell av en del internasjonale anbudsprosesser vil vi anbefale at det innføres en evalueringsprosedyre etter fastsatte kriterier, for eksempel slik det praktiseres i FN-systemet, der anbudet skal ha et visst faglig nivå før den økonomiske komponenten i anbudet vurderes. En slik evalueringsrutine vil sikre at også det fastsatte UP-programmet tolkes og behandles på en faglig forsvarlig måte.

Ulikhet mellom partene motvirkes

I KU-bestemmelsene er det fastsatt nokså klare regler og retningslinjer for prosess og fremgangsmåte ved gjennomføringen av en konsekvensutredning.

Et godt system

Intensjonen er at man skal ha god kommunikasjon og et godt system for utadrettet informasjon om det enkelte tiltak og dets virkninger og konsekvenser.

Det er de som har kunnskap om det planlagte tiltaket, om KU-systemet og -prosessen, som har best muligheter og forutsetninger til å øve innflytelse på konsekvensutredningen og beslutningsprosessen. Det blir en iboende ulikhet mellom utbyggeren med kunnskapen på den ene siden og berørte parter og andre aktører på den andre siden. Denne ulikheten er det meningen at konsekvensutredningen gjennom KU-prosessen skal bidra til å motvirke, eller opp-

veie. Dette vil skje gjennom mest mulig åpenhet og utadrettet kommunikasjon, informasjon, deltakelse og medvirkning for vanlige aktører.

Oversikt og ansvar

Dette forutsetter imidlertid også at noen har en klar oversikt over prosessen, og et ansvar for at de ulike aktørene får en reell og skikkelig mulighet til å øve innflytelse på konsekvensutredningen og beslutningsprosessen.

Verdisetting

Verdisetting er avgjørende for å forstå og formidle betydningen av konsekvenser. Felles verdiforståelse gir mulighet for tverrfaglig sammenligning av resultater. Felles kriteriegrunnlag eksisterer, men ulik forvaltnings- og fagtradisjon gjør det vanskelig å utnytte fordelene av dette.

Det er et skille mellom materielle verdier og ikke-økonomiske verdier. Ikke-økonomiske verdier måles gjennom bruk av verdikriterier. Felles verdiforståelse gir grunnlag for

å gruppere verdikriterier fra ulike fagfelt, slik at samordning og avveining blir mulig. Det er en løpende debatt om også immaterielle verdier bør konverteres i en pengeskala. En pengeskala er prinsipielt ikke forskjellig fra andre verdiskalaer, men den direkte sammenligningen med økonomiske verdier representerer både ulemper og muligheter.

Uansett må verdiskala, kriterier og verdissetingsprosedyre være åpen og gjennomsiktig. Verdisetting har et subjektivt element som må holdes åpent for debatt. Konsekven-

sanalyser omfatter ikke bare det spesielle, men også hverdagslandskapet. Vurdering av detaljer i tiltaksplaner og avbøtende tiltak fører i denne sammenheng til et behov for mer presise verdiskalaer.

Verdiforståelse utvikler seg over tid. Det samme gjelder kunnskapsnivå. Denne kombinasjonen gjør det nødvendig å holde verdissetingsdebatten levende. Behovet for dette øker i vår digitale verden. Hvis verdidebatten ikke er levende, vil automatisk metodikk fort kunne gi villedende og skjeve resultater.