

Rapport fra den 5. nordiske konferanse om konsekvensutredninger

Reykjavik, 24.-26. august 2003



Hege B. Selbekk og Live Hesthagen

Forord

Den 16. juni 2003 mottok vi et studiestipend fra den norske avdeling av Nordisk Vegteknisk forbund. Stipendet ble tildelt for å kunne delta på "Nordisk møte om strategiske konsekvensutredninger". Målet for studieturen var å få mer forståelse og kunnskap om strategiske konsekvensutredninger som verktøy i areal- og transportplanleggingen samt utvide vårt kontaktnett innenfor og utover Norges grenser.

Innledning

Vi deltok på en konferanse om konsekvensutredninger hvor bruk av strategiske konsekvenser var tema. Konferansen besto av flere sesjoner hvor flere forelesninger fokuserte på bruk av, og erfaring fra, konsekvensutredninger i veg- og transportplanlegging. Temaet er relevant for vårt daglige arbeid i Statens vegvesen region øst, regional ressursstab planlegging. Her går mye av vår arbeidstid til arbeidet med konsekvensutredning for Røatunnelen, som prosjektleder og prosjektmedarbeider.

Strategiske konsekvensutredninger

Strategiske konsekvensutredninger (SKU), eller Strategic environmental assessments (SEA), har eksistert som begrep i over 10 år, men er foreløpig ikke hjemlet i et lovverk som vanlige konsekvensutredninger (Plan- og bygningsloven). Det er imidlertid utarbeidet et SEA-direktiv i EU (2001/42/EC) og det forventes at Norge implementerer dette i sitt lovverk.

Mens vanlige konsekvensutredninger fokuserer på konsekvensene av konkrete tiltak som en tunnel, bro, utvidelse av veg, er SKU mer overordnet og utreder konsekvensene av ulike utviklingsretninger for et område, et program eller en politikk. Nasjonal transportplan er et eksempel på en strategisk konsekvensutredning hvor tiltak innenfor de ulike transportformene blir vurdert opp mot hverandre og hvor det i fellesskap gjøres en anbefaling for framtidig transportpolitikk.

Forumet

Konferansen var arrangert av the Planning Agency på Island, og Nordregio (nordisk KU-nettverk) i samarbeid med det islandske Miljøverndepartementet og Universitetet på Island.

Konferansen arrangeres annethvert år og det er 5. gangen den er gjennomført. Ansvaret for å arrangere konferansen går på rundgang mellom de fem nordiske landene, og det er altså første gang den finner sted på Island.

Deltakere

Det var i underkant av 200 deltakere på konferansen, hovedsakelig fra de nordiske landene. Utenfor Norden, var det deltakelse fra EU-kommisjonen, Canada, Irland, Polen, Portugal, Storbritannia og Østerrike.

Fra Norge deltok Miljøverndepartementet med en stor delegasjon, også med et par innlegg under konferansen. Videre var Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Prosus, Statoil og Rogalandsforskning representert i tillegg til Statens vegvesen.

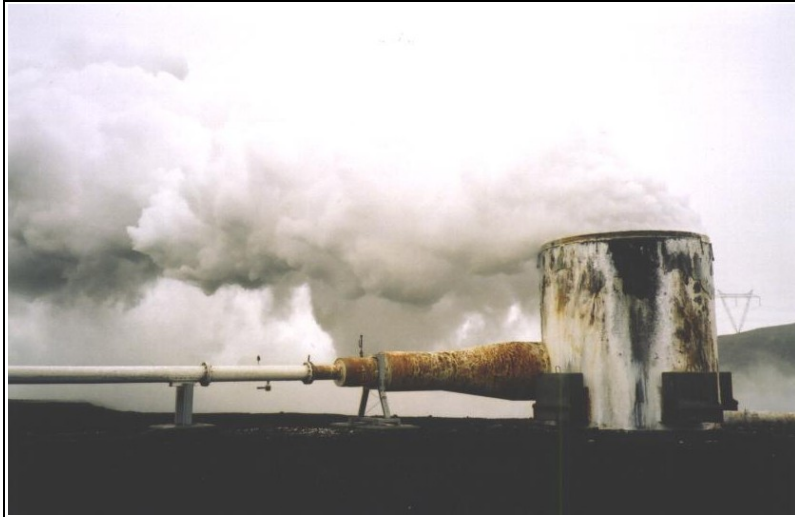
Fra de andre landene var deltakelsen også preget av representanter fra offentlige instanser samt noe forskning og private aktører.

Programmet

De to dagene under konferansen besto av innledende og avsluttende fellessamlinger samt tre parallellsesjoner. Parallellsesjonene fokuserte på erfaringer ved bruk av

KU/SKU, teknikker ved bruk av KU/SKU og SKUs rolle i planlegging. Vi valgte å fokusere på erfaringer med strategiske konsekvensutredninger fra vegsektoren.

Konferansen startet med en dagstur for å befare ulike geovarmeanlegg og besøke en liten by sør for Reykjavik der næringen var basert på tørking av fisk.



Et geovarmeanlegg vi besøkte på befaringen

Geovarme er utnyttelse av energien som er lagret nede i jorda. Island ligger midt i Atlanterhavet, på den atlantiske høyderygge. Det er stedet hvor de to kontinentalplatene møtes. Varmen fra jordas indre kommer opp til overflaten gjennom sprekke mellom platene. Derfor har Island vulkaner og varme kilder. Og under oppholdet vårt opplevde vi faktisk et mindre jordskjelv i området rundt Reykjavik!

Varme kilder, geysirer, bassenger med kokende gjørme og varmt grunnvann kan utnyttes. Dette kalles geotermisk energi, eller geovarme og kan brukes til produksjon av elektrisitet eller oppvarming. 85 % av boligene på Island blir oppvarmet med varmtvann fra kilder i nærheten.

De mest vanlige geotermiske kildene er varmt vann og damp. Disse kan ha temperaturer mellom 100 og 350 °C. Dampen brukes til å lage elektrisk energi ved hjelp av dampturbiner. Varmtvannet kan benyttes direkte til oppvarming ved at det føres i rør til husene (fjernvarme).

Interessante og artige opplysninger vi fikk på befaringen

På Island finnes det mange eksempler på at man har endret veitraseer på grunn av uhell man mente skyldtes at det bodde alver eller hulderfolk der. Ved Merkurgata i Hafnarfjordur blir for eksempel kjørebane mye smalere ved en alveklippe som stikker ut i gaten. Det finnes også et kart over hulderfolkets boplasser i Hafnarfjordur laget av en synsk kvinne.

Verdens første hydrogen-fyllstasjon på Island

Vi hadde satt oss mål og også å bli kjent med noen av de nordiske kollegaene våre på konferansen. Islendingene pratet lite dansk, og vi forsto kun enkelte strofer på islandsk. Det gikk derfor mest i engelsk med islendingene. Av en som jobbet i Vegvesenet (Vegagerdin) på Island fikk vi høre at de samme år hadde åpnet verdens første hydrogen-fyllstasjon i Reykjavik. Denne stasjonen skulle være åpen både for biler og

busser. Island har i dag 3 brenselcelle-busser (DaimlerChrysler) som går i kommersiell trafikk i regi av kommunen. Stasjonen har også kapasitet på litt over tusen biler, men i og med at det er en stor utfordring å få tak i hydrogenbiler hadde de enda ikke funnet en kommersiell pris på drivstoffet. Vegvesenet på Island hadde i hvert fall et håp om at hvis infrastrukturen ble lagt til rette for slik teknologi og at hydrogen kan bli et konkurransedyktig valg i fremtiden. Vi ble også fortalt at det var Hydro Olje og energi som sto for leveringen til fyllestasjonen.

Eric Markus og Lars Emmelin, Blekinge tekniska Högskola, institut för Fysisk Planering:

Erfaringer fra KU-prosjekter i Sverige

Foredragsholderen skulle gi innspill om praksisen ved gode konsekvensutredninger kan overføres til strategisk konsekvensutredning. Utredningen av Øresund bro ble brukt som case.

Strategiske konsekvensutredninger spiller en viktig rolle for å utvide beslutningsgrunnlaget og for å kunne ta hensyn til konsekvensene av ulike alternativ. Forutsetningen for å lykkes med SKU er at de er integrerte i det øvrige arbeidet og at de blir gjennomført på en metodisk måte.

SKU skiller seg fra KU på flere måter. KU benyttes ofte for prosjekt som er relativt tydelig avgrensede. Policyer, planer og program er derimot ofte løst strukturert og formes underveis. I SKU arbeider man derfor ofte med mer varierte innfallsvinkler og på et mer overgripende nivå. I Sverige er et eksempel på strategiske konsekvensutredninger de miljøutredningene Kommunikationskomiteen gjorde i sin utredning "Ny kurs i trafikpolitiken" (mars 1997). Interessen for SKU er stort. Utviklingen og forskning gjøres både i Sverige og andre land. Målet er å få frem bedre metoder for SKU og å innføre SKU i ulike sektorer.

Caset Øresund bro sett ut i fra tre kriterier:

- Konsekvensutredningen som basis for beslutningen: At det skulle bygges en link mellom Danmark og Sverige i form av en bro ble besluttet av regjeringene før konsekvensutredningsarbeidet ble påbegynt. Mao var ikke denne forutsetningen tilstede. KUen var ikke kriteriet for beslutningen om bygging eller ikke.

- Resultatkriterier og alternativkriterier: Hva som egentlig var målet og hvorfor en skulle bygge Øresundbroen ble ikke vektlagt i utredningen. Kun et par alternativer til bro er nevnt overfladisk. Det vil derfor være vanskelig å finne ut av hva hensikten med konsekvensutredningen egentlig var og om en oppnådde ønsket resultat. I og med at andre alternativer ikke ble vurdert er også dette kriteriet vrient å si om hadde noen effekt.

Det vil være et spørsmål om SKU er til hjelp for "å gjøre de rette tingene", eller et verktøy for å "gjøre tingene rett" eller at det er et redskap for ledelses- og myndighetsutøvelse.

Foredragsholderen konkluderte med at erfaringer og metodene innenfor vanlig konsekvensutredning nok var nyttig, men han så at det ikke så enkelt kunne brukes direkte og rett etter boka. Han så heller for seg en mer mixed scanning/tilpasset tilnærming med rasjonalistisk metode blandet med politiske prosesser.

Vår kommentar:

På vegkontoret jobber vi med en konsekvensutredning for et tunnelprosjekt i Oslo og vi ser nytten av å se hvilke konsekvenser dette spesifikke tiltaket har for nærmiljøet. Vi ser samtidig at det trengs en mer oversiklig vurdering av hvor en burde sette inn ressurser for å oppnå mest mulig nytte for Regionen. En tunnel på Røa kan være veldig viktig for trivselen og trafikksikkerheten for befolkningen på Røa, men en tunnel på Manglerud kan kanskje være vel så viktig for enda flere? Hvis en hadde klare måleparameter hvor en lett kunne sammenligne disse tingene ville en kanskje gjøre bedre valg eller i hvert fall mer tydelig valg.

Martin A. Hanssen, Norsk institutt for by- og regionsforskning:

SKU-direktivet i Norge

EU-kommisjonen kom i 1997 med et direktiv som fremmet utredningsplikt for bestemte planer og programmer. Martin Hanssen i NIBR har sett litt på hvordan dette vil arte seg i Norge og hvilke planer det nye direktivet ville gjelde for.

Man har lenge vært opptatt av utredninger i forhold til overordnede planer. Dette da det ofte er her det tas beslutninger som legger premisser for de beslutningene som skal tas i forbindelse med utbyggingstillatelser for tiltak. Han nevnte eksempel som at man i kommuneplanen setter av bestemte områder til utbygging, mens andre områder ikke skal bygges ut. Det ligger ingen rutine at man skal foreta noen miljøvurderinger knyttet til disse vurderingene, og man har kanskje valgt lokaliseringer som er dårlig egnet ut i fra miljøhensyn. Dette ønsker direktivet å ta tak i samtidig som det også skal være et motiv at det skal utformes miljømessige gode planer og programmer. Det settes også et krav til at planprosessene skal være åpne.

Martin Hanssen mener det ikke er så enkelt å fastslå hvilke overordnede planer som skal omfattes av det nye direktivet. Etter en gjennomgang av norske sektorplaner, stortingsmeldinger og overordnede planer etter plan- og bygningsloven har han kommet frem til at i hvert fall disse planene kommer inn under direktivet:

- Nasjonal transportplan
- Jernbaneplan
- Lufthavneplan
- Vannkraftutbygging
- Kommuneplanens arealdel

Direktivet stiller en rekke krav til planene som omfattes av regelverket, og etter hans mening er det to krav som er viktige. Det første er at det skal gjennomføres miljøvurderinger av planforslaget, og at planprosessen skal være åpen. NIBR har sett at det siste kravet er godt ivaretatt i alle de aktuelle norske planene, mens det varierer når det gjelder pålegg om og gjennomføring av miljøvurderinger.

Vår kommentar:

Dette er direktiver som Norge med tid vil ta inn i sitt lovverk om konsekvensutredninger. Utfordringen blir å få rette utredningsnivå på rette plannivå. Vi ser for oss at det kan bli en formidabel koordineringsjobb, ta mye faglige ressurser og behandlingstiden vil øke betydelig ved utarbeidelse av en sektorplan eller rullering av kommuneplanen. Her vil det trenge gode retningslinjer på hva som er viktige utredningstemaer og nivå.

(En kan vel og spørre seg om økonomiske budsjetter/planer kan ha like mye å si som arealplaner for bestemmelsen av arealbruk og konsekvenser av miljøet. Kanskje disse også burde miljøvurderes?)

**Hreinn Haraldsson, Ásdís Guðmundsdóttir og Stefán Gunnar Thors,
Public roads Administration:**

Konsekvensutredninger av en riksveggtunnel, Nord- Island

Parlamentet på Island har satt opp en plan for gjennomføring av en del tunneler på Island for kommende år. En av dem er lokalisert nord på Island mellom byene Siglufjörður og Ólafsfjörður. Målet med tunnelen er å:

1. Lage en moderne infrastruktur i distriktet (periferien)
2. Øke trafiksikkerheten
3. Øke service og sysselsettingen i Eyafjörduområdet

Vegagerdin (Vegvesenet) på Island startet en konsekvensutredning for prosjektet og fokuserte på flere ting:

- De sosiale konsekvensene: Hvor de så nærmere på de økonomiske og sosiale fordelene som økt sysselsetting, bedre offentlig service og kortere transportdistanser, infrastruktur og livsstil.
- Miljøkonsekvenser: Ulempene og kanskje fordelene ved å åpne et uberørt og øde område som tidligere bare har vært tilgjengelig med båt. Området er preget av et urørt landskap, sjeldne blomster og våtmarker som er viktig for fugler. Det finnes også en egen stamme for ørret der. Konsekvensutredningen tok også for seg verdien av landskapet og inngrepet i dette.
- Konsekvensutredningen tok også for seg sikkerhetsrisikoen ved snø og steinras.

Utredningen var grunnlaget for utvelgelsen mellom to hovedalternativ som hadde forskjellige fordeler for forskjellige interessegrupper. Prosessen hadde involvert mange interesserte på forskjellige nivåer. Gjennom Kuen hadde foreleserne kommet frem til at prosjektet medførte en stor positiv sosial fordel, men at dette gikk negativt ut over det uberørte landskapet og våtmarkene.

Vår kommentar:

En slik prosess fører ofte ikke med seg store nyheter og etter hva vi tror er det muligheter for å styre fokusen i en slik rapport. "Man får det resultatet man vil ha". Det vil likevel være vanskeligere for beslutningsmyndighetene å se bort i fra at det også finnes uheldige konsekvenser ved et tiltak. Dette kan gi befolkningen og interessegrupper for eksempel miljøforkjempere et verktøy til å diskutere med politikerne/beslutningstagerne.

Island

Island har et areal på 103 000 km² og er over dobbelt så stort som Danmark. De er likevel ikke mer enn 279 000 innbyggere og av disse bor nær 110 000 i hovedstaden Reykjavik. De snakker islandsk, som stammer fra sørvestnorske dialekter og som i de siste 800 år er mye bedre bevart enn i Norge. Myntenheten er Króna.

Den første permanente bosettingen av Island skjedde fra år 870 og i år 930 ble det opprettet en fristat med et felles allting. Fra 1262 var Island under norsk herredømme inntil Norge ble en del av det danske rike i 1380. I 1918 fikk Island sin uavhengighet fra Danmark, i en personalunion med felles statsoverhode. Siden 1944 har Island vært selvstendig republikk og i 1980 valgte islendingene Vigdís Finnbogadóttir til Europas første kvinnelige president. Hun ble gjenvalgt i 1984, 1988 og 1992 og ble etterfulgt i 1996 av Ólafur Ragnar Grímsson.

Fiskeri er hovednæringen på Island og ansvarlig for nærmere 80 % av eksportinntektene. Ellers er industri en viktig sysselsettingsfaktor, men også den er knyttet nært til fisket.

Ord og uttrykk vi plukket opp på turen: (ordene har en innblanding av ordlyd)

Goð ðaien - God dag

Hedninger – de som ikke ville kristnes fikk fortsette å tilbe sine guder på hedene

Tusin takk – tusen takk

Bliss – Vær så god

Bjor, bjora – øl

Ikke si oi! Det betyr æsj

Vår tur før konferansen

Vi tok et par dager fri før konferansen startet og benyttet disse til å bli kjent med områder rundt Reykjavik. Vi var på hvalsafari rett utenfor Reykjaviks havn hvor vi fikk se flere bardehvaler!

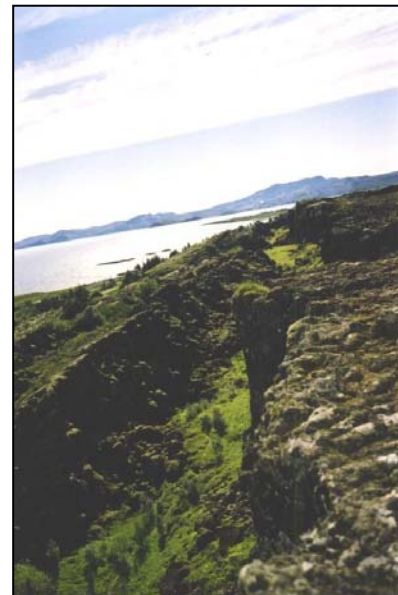


Deretter var vi på en rundtur der vi besøkte Þingvellir, området hvor det ble holdt allting. Vi så fossen Gullfoss og geysiren Strokkur som har en vannsøyle på titalls meter.



Stokkur i utbrudd

Island har en fascinerende natur med endeløse heder der mosen dekker lavaen. På Thingvellir ser man lett forkastningene mellom jordplatene. På bildet til høyre ses disse platene.



Vestmannaeyr

Vi tok også en flytur til Vestmannaeyr og fikk se resultatene etter vulkanutbruddet i 1973.

Den 23. januar 1973 veltet det svart lava ut av vulkanen Eldfell (Hlðfjelllet). I løpet av de første timene ble lava kastet opp i en høyde av 50-150 m i høye glødende fontener. Byen som lå like under fjellet hadde over 5 000 innbyggere.



Heldigvis hadde det vært dårlig vær den dagen, noe som medførte at alle båtene var i havna. Dermed kunne evakueringen av byen skje hurtig. Til tross for det store utbruddet og byens nærhet til vulkanen, endte det som kunne blitt en stor katastrofe med at alle byens beboere overlevde. Utbruddet fortsatte helt til 26. juni 1973.

I løpet av denne perioden ble 417 hus ødelagt av lava og aske, og resten av byen ble dekket av millioner tonn aske. Alt i alt produserte utbruddet 230 millioner m³ lava og 20 millioner m³ aske.

Etter ett år med rehabiliteringer, kunne de flytte tilbake til øya og byen sin og faktisk kom så mange som nær 90 % tilbake.

Bildet til høyre er fra 23. juli 1973. Her ser man lavaen som har stanset mellom to fiskeribygninger. Året etter var lavaen fjernet og bedriften i full gang.



Oppsummerende tanker om konferansen

Mange av foredragene var holdt på dårlig engelsk og var ikke alltid helt rettet mot temaet overordnede konsekvensutredninger. Likevel var det en del virkelig interessante innlegg som vi helt klart har benyttet i vår hverdag, spesielt de foredragene vi har presentert i rapporten.

Turen og seminaret ga oss imidlertid størst utbytte med hensyn på vårt utvidede faglige nettverk gjennom uformell prat på de sosiale arrangementene og i pausene mellom foredragene.

Vi hadde mye kontakt med representantene fra Miljøverndepartementet og NiBr også utenfor konferansen. Disse kontaktene har vi også senere hatt nytte av ved spørsmål omkring overordnet planlegging.

Takk for oss!



Live, Martin Hanssen (foreleser fra NIBR) og Hege på konferansebanketten på Perlan restaurant i Reykjavik