

Naturfaglige undersøkelser ved vassdragsreguleringer

Av Pål Mellquist

Pål Mellquist er cand.real og nå overing. i NVE —
Vassdragsdirektoratet.

*Innlegg på møte i Norsk vannforening
11. mai 1982.*

Mye av luften har gått ut av ballongen etter at Høyesterettsdommen i Alta-saken ble offentliggjort. En dom som, — i hvert fall for meg som ikke-jurist, — var vel-signet klar på mange vesentlige punkter. Det burde være unødvendig å si at mange i Vassdragsdirektoratet hadde følelsen av å bli kvitt en tung bør da dommens ord-lyd var studert.

Konsesjonsbehandling er i sin egentlige natur et forvaltningsspørsmål, hvor over-ordnede og svært ofte politiske avgjørelser må tas uansett. Selv det å ikke fatte et vedtak kan i denne sammenheng vise seg å være en alvorlig avgjørelse med vidt-rekkende konsekvenser.

Dagens konsesjonsbehandling, som egentlig har forandret seg enormt i de senere år, skjer som de fleste kjenner til ut fra 3 sentrale lover. Kort kan de kalles Ervervsloven (Lov av 14.12. 1917 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom), Vassdragsreguleringsloven (Lov om vassdragsreguleringer av 14.12. 1917) og Vassdragsloven (Lov om vassdragene av 15.3. 1940). Det som må være aldeles klart, men som synes å ha kommet noe ut av fokus i den senere tid, er at lovene ikke krever mer av undersøkelser og ut-redninger enn det som er nødvendig og

tilstrekkelig for å kunne fatte beslutninger. Og dette gjelder selv om synet på hva som er nødvendig endrer seg med tiden. Høyesterett sier dette meget klart i Altadommen (side 177—178):

«Etter Vassdragsreguleringsloven kan det i alminnelighet ikke kreves grunn-lagsforskning med sikte på å skaffe størst mulig klarhet i alle spørsmål om skader og ulemper. Formålet med saksbehandlingen etter Vassdragsreguleringsloven er å kunne svare ja eller nei til regulering, jfr. § 8, ikke å fastslå forholdene etter en regulering i detalj. Noen tallfesting av skader og ulemper kan ikke kreves. Innenfor rimelighetens grenser må man da akseptere usikkerhet med hensyn til risiko-faktorer».

Hva kan da grunnen være til at noen hevder at vi utreder «oss ihjel», mens andre hevder om de samme saker at ut-redningene er mangelfulle? Her, som så ofte ellers kan det være snakk om fra hvilken synsvinkel man ser saken.

For det første har som nevnt praksis-, konsesjonsbehandlingen, endret seg meget. Den søknad som før var en liten papir-bunke på 40—50 sider har nå svulmet opp til dokumenthauger på 10 kg eller mer. Og den største økningen har så de-finitivt kommet i den ikke-tekniske delen av søknaden. En utvikling som de aller

fleste aksepterer, selv om mange setter store spørsmålstegn ved det omfang og den plass disse utredninger har fått i konsesjonsbehandlingen.

Jeg finner det forståelig at en naturvitenskapsmann av flere grunner har ønsket om langt videre undersøkelser enn det som strengt tatt er nødvendig i den enkelte vassdragsreguleringssak, og dette har da også mange utbyggere vist forståelse for. En rekke oppdragsavtaler som er inngått, går vesentlig lenger enn det vi i Vassdragsdirektoratet pr. i dag vil definere som nødvendig, og som Høyesterett nå for så vidt støtter.

Disse forholdsvis omfattende undersøkelser, kanskje koblet med noe uklare signaler fra konsesjonsmyndighetene, har ført til at det har festnet seg en slags praksis som har blitt oppfattet som gjeldende krav til undersøkelsens art og omfang. Man får på den måten en slags selvforsterkende virkning og en boomerang-effekt for hver sak som fremmes. Etter som mange større prosjekter nå ligger på is i påvente av Samlet Plan, har flere utbyggere blåst støv av endel mindre utbyggingsplaner. Det er nok en viss fortvilelse å spore når de oppdager at kravene til utredninger i flere av tilfellene synes lite tilpasset disse små prosjekter hvor boomerang-effekten slår til fullt.

Er så dette brede spekter av undersøkelser nødvendig? Noe helt entydig svar kan man vel neppe gi, til det er de enkelte saker for forskjellige. Stort sett må vi si at det er ikke så mye antall fagområder som forlanges undersøkt, vi i Vassdragsdirektoratet reagerer på, som omfanget av den enkelte undersøkelse sett i relasjon til inngrepets størrelse og antatte virkning på vedkommende interesse. Vi er av den oppfatning at forholdsvis enkle registreringer og undersøkelser vanligvis gir 80—

90% av den informasjonsmengde som er relevant for spørsmålet om konsesjon skal gis eller ikke. Det kan ikke stikkes under en stol at flere av de naturfaglige undersøkelser som er krevet i de senere år ikke har bidratt vesentlig til å forbedre beslutningsgrunnlaget utover disse 80—90%. Dette til tross for omfattende bruk av personell- og pengeressurser. Det er dermed ikke sagt at disse undersøkelser er bortkastet i en videre sammenheng, skjønt det er adskillig som kan sies også om dette, men det skal jeg la ligge denne gang.

Høyesterett har slått fast at grunnforskning ikke kan kreves, men forskerne på sin side hevder ofte at dette er nødvendig for at de i det hele tatt skal kunne uttale seg. Og hvor går skillet, om det i det hele tatt eksisterer, mellom grunnforskning og anvendt forskning?

Disse spørsmål er langt fra lette å svare på. Vi aksepterer at det på grunn av det generelle kunnskapsnivå innen naturfagene i mange år enda må være elementer av grunnforskning i mange oppdragsundersøkelser. Vi har imidlertid vanskelig for å svelge at den rene forskningsiver tar overhånd og det egentlige mål forsvinner i det fjerne. Jeg kunne dra frem mange illustrative og til dels underholdende eksempler på dette, men jeg har brukt denne type illustrasjoner så ofte at jeg skal la det være denne gang.

Til tross for at jeg nå hevder at mange undersøkelser går langt utenfor det som er nødvendig og tilstrekkelig, kommer vi også ofte bort i den paradoksale situasjon at de samme undersøkelser hevdes å være mangelfulle. Som jeg har vært inne på tidligere, kan dette i sin enkleste form komme av at en utredning som ikke er vitenskapelig uttømmende er tilstrekkelig for å avgjøre konsesjonsspørsmålet. Her

er det om å gjøre at alle parter er klar over det skille som foreligger. Det synes også stadig viktigere at oppdragsforskerne tilpasser sine rapporter til det beslutningsapparat de skal igjennom. Her synes det fortsatt mye. Gode undersøkelser får ikke den virkning de skal ha, fordi de rett og slett er for vanskelig tilgjengelige for folk med annen bakgrunn. Konklusjonene er ofte meget vage eller strukket langt over på den «sikre» siden. Rent personlig er jeg stadig like forbauset over hvor redde de fleste er for å uttale seg på bakgrunn av tilgjengelige opplysninger og dagens erfaringsnivå. Det virker ofte som om man skriver mer av hensyn til sine fagkolleger enn sin oppdragsgiver.

Høyesterett har behandlet dette spørsmål og sier følgende (side 53):

«Det er ofte meget vanskelig å forutse om en skade vil oppstå og hvor stor den i tilfelle vil bli. Det er klart at man i så fall ikke kan stille bestemte krav om at skadefølgen skal tallfestes eller kvantifiseres. Det man kan gjøre, er å avdekke risikofaktorer og angi mulige skadefølger. I og med at det her dreier seg om prognoser som etter sin art vil være forbundet med usikkerhet, må saksbehandlingen være i orden dersom prognosene er forsvarlige på den tide de må foretas».

Høyesterett påpeker også i samme forbindelse at det vanskelig kan ugyldiggjøre vedtak dersom antatte forutsetninger skulle endre seg eller nyere viten gjør det mulig å lage bedre forutsigelser. Høyesterett har her klart slått fast at dagens viten er god nok og at flytting av milesteiner innen forskningsgrenene *ikke* er nødvendig. Dette standpunkt vil utvilsomt få stor betydning for flere av de saker som har vært til kontinuerlig behandling helt siden begynnelsen av 70-årene og hvor en rekke utredninger er

blitt «foreldet» etter dagens målestokk uten at en endelig avgjørelse er tatt.

Uten å gå for mye i detaljer her mener vi å kunne slå fast at det ennå mangler endel på at oppdragsforskerne skriver rapportene slik at de er egnet for det forvaltningsapparat de skal igjennom, at det er samsvar mellom undersøkelsens målsetting og konklusjon, og ikke minst, at det enkelte fagområde sees i relasjon til inngrepet omfang. Her har både naturvitenskapsmennene selv og vi i forvaltningen et like stort ansvar for å få sakene inn i rett spor.

Etter vårt syn er det også litt for lett-vint å tillegge alle fagområder like stor vekt når undersøkelser skal foretas. Selv om det har vært en viss avskalling i de senere år, synes det fortsatt som om de krav og ønsker om utredninger som fremsettes fra naturvitenskapelig hold, til en viss grad er influert av den enkelte forskers kjepphester.

Selv mindre undersøkelser kommer i dag sjelden under kr. 100 000,— og millionbeløp blir stadig vanligere uten at dette i og for seg behøver å være galt. Det som imidlertid kommer inn som en konsekvens av dette er noe jeg vil kalle «Solheim-effekten», etter han som først gjorde meg oppmerksom på forholdet. Dette går kort og godt ut på at store undersøkelser i folks bevissthet blir forbundet med store skadevirkninger og vice versa. Folk som har erfart hvor lite som kreves av utredninger ved tilsvarende omfattende inngrep som flatehugst, bakkeplanering, drenering av myrer, boligbygging i stor målestokk osv., får lett inntrykk av at når myndighetene dirigerer store summer til telling av mark og mygg, da må det virkelig være alvorlige ting på ferde. Litt flåsete kan man kanskje si at

vassdragets verneverdi øker proporsjonalt med antall utredninger!

Jeg vil ikke bli misforstått dit hen at mengden undersøkelser og omfanget av disse må holdes nede så folk ikke skal bli oppmerksomme på hvilken naturperle som nå står i fare for å gå tapt. Jeg vil bare peke på at dette er et moment som må vurderes i denne sammenheng. Mange synes å tro at med skjerpede krav til søknadene, vil man få en bedre fundert saksbehandling og muligens et prosjekt som er mindre inngripende i forhold til andre interesser. Det er slett ikke sikkert at dette er riktig betraktningssmåte. Om man stiller svært strenge krav vil det nødvendigvis føre med seg så store investeringer (og tidsforbruk), at dette i seg selv kan virke bindende på den videre behandling. Og som tidligere nevnt er det ikke garantert at beslutningsgrunnlaget blir vesentlig bedre for de som skal ta den endelige avgjørelsen.

For mindre prosjekter, og kanskje spesielt småkraftverkene kan utgiftene til undersøkelser lett bli så store at prosjektene ikke lenger er lønnsomme. Det store og hittil ubesvarte spørsmål er om de da fortsatt skal betraktes som ulønnsomme eller om man her har gått for langt i kravene.

Hvilke krav og retningslinjer skal så utrederne følge? Mens det tidligere var forholdsvis greit med et begrenset antall offentlige organer som vurderte disse spørsmål, er det nå adskillig mer innfløkt. Stadig flere organer bygger opp «alternativ ekspertise» og manøvrerer seg inn i «avgjørende» posisjoner. Sakslinjen fra Vassdragsdirektoratet via Olje- og energidepartementet til folkevalgte organer er heller ikke helt klar lenger, i og med at Miljøverndepartementet har som målsetting å bli et «overdepartement» på linje med

Finansdepartementet. Hvorvidt dette siste er en riktig eller gal utvikling er det mange synspunkter på, men vårt nåværende system halter på grunn av forhold som pr. i dag er uklare.

Følgen av denne oppsplitting av ansvar og myndighet er at interessegrupper som mener seg forbigått, i langt større grad enn tidligere gjør nye fremstøt på neste trinn i prosessen. Når disse særinteressene frem, blir ofte resultatet at hele konsesjonssaken stopper opp. I stedet for at Hovedstyrets-/Vassdragsdirektoratets innstilling, som egentlig er den faglige helhetsvurdering, blir vurdert videre politisk, blir den i stedet startsignal for en fagdebatt som går helt til topps i Stortinget. Etter vårt syn er ikke myndighetene konsekvente nok i å begrense den faglige diskusjonen til de fora hvor den i h.h.t. lovverket hører hjemme. Det savnes også en noe klarere definert holdning til hva som er «nok» i de enkelte saker. Det synes likeledes for lett å bøye av for krav om konsekvensanalyser uten at man synes å være klar over at en konsesjonsbehandling etter vassdragslovene er, om ikke perfekt så i hvert fall det beste man har operativt av denslags i vårt samfunn.

Vassdragsdirektoratet utga i 1974 de såkalte retningslinjer for konsesjonssøknader. Hadde man visst det man vet i dag ville de vel neppe ha fått den form de fikk. Mens de var ment å gi rettledning om hva som søkeren måtte være oppmerksom på ved utarbeidelse av sin søknad, ble de raskt brukt som den velkjente mangellapp man kan pådra seg hos biltilsynet. Hvert bidige punkt ble nitid sjekket og forlangt utført enten det var relevant eller ikke.

Høyesterett har i forbindelse med den til stadighet siterte Altadom, påpekt at disse retningslinjene ikke er rettslig bind-

ende forskrifter, men NVE har som konsesjonsmyndighet adgang til å stille krav til søkeren utover det som umiddelbart følger av loven.

Etter vårt syn bør myndigheten til å avgjøre hva som er nødvendig og tilstrekkelig å utføre, i første hånd ligge hos NVE-Vassdragsdirektoratet. Dette vil i praksis selvfølgelig si at vi vil be om råd fra faglige ansvarlige myndigheter der hvor direktoratets egen ekspertise er mangelfull. Men det understreker det etter vårt syn, viktige prinsipp at et sted må avgjørelsene tas, og dette må respekteres.

Behovet for tverrfaglige synteser er også satt som stikkord for dette møtet. Behovet er der nok, men de rette menneskene med tilstrekkelig faglig bredde og oversikt er det ikke noe plagsom overproduksjon av. Svært mye av det som sendes ut som samlede utredninger, tverrfaglige analyser osv. er ikke verdig til denne betegnelse. Det er ofte bare en mer eller mindre løst sammenkittet historie hvor enkeltelementene ikke er overbevisende syntetisert. Høyesterett gir ikke en eneste antydning om plikt til tverrfaglige undersøkelser knyttet til naturfaglige forhold. Her tror jeg imidlertid personlig at utviklingen vil etablere en praksis idet grensene mellom de enkelte fagdisipliner utviskes relativt raskt. Men om vi får det menneskelige materielle med de nødvendige kvalifikasjoner til å bringe disse vurderinger opp på et ønsket nivå, — det gjenstår å se.

Tverrfaglige synteser er også noe som etter vårt syn har et betraktelig større element av grunnforskning i seg enn mye av det andre som skal undersøkes. Følgelig ligger det her store utfordringer for samfunnet i å utnytte varig vernede vassdrag (som helst bør vernes også mot andre inngrep enn kraftutbygging om det skal være noe mening med et slikt begrep), til undersøkelsesobjekter for «grunnforsk-

erne». Her kan man legge de problemstillinger som måtte ønskes under lupen og forfølge de helt til vegs ende om ønskelig. Dette kan gjøres uten å måtte diskutere med kraftutbyggere og myndigheter om temaet er relevant eller ikke i en konkret konsesjonssak. Men dette må løses med forskningsprosjekter som får sin finansiering uavhengig av den enkelte regulerings sak og må sees på som vår innsamling av generell viten. Først da kan de vernede vassdrag etter vårt syn få den mening og være til hjelp i konsesjonsbehandlingen.

Som innspill for den etterfølgende diskusjon tillater jeg meg å nevne:

- 1) Det må fortsatt være et samfunnsøkonomisk ansvar på alle plan å vurdere kost-/nytterelasjonene ved de undersøkelser som kreves igangsatt.
- 2) Viktige grunnforskningsoppgaver og akkumulering av data skjer best i spesielle forskningsprogram som går rett på sak og som er finansiert av det offentlige. Det er svært få inngrep som er helt «kraftspesifikke», og tråder bør knyttes bedre til andre felter.
- 3) Undersøkelser og utredninger må være bedre tilpasset det forvaltningsapparat de skal tjene. Det er et klart skille mellom det som er nødvendig og det som er ønskelig å utrede.
- 4) Retningslinjer for undersøkelser og deres omfang fastsettes av NVE-Vassdragsdirektoratet.
- 5) Det må igjen bli politisk og administrativt akseptabelt å si «Nå vet vi nok til å ta en avgjørelse» (og mulig å stå på dette vedtak!)
- 6) Det velkjente fenomen med å bygge opp parallell ekspertise i konkurrerende organer i steden for å justere eller styrke den ekspertise man har, bør settes under kritisk vurdering.