

# Er konsekvensutredninger et egnet verktøy i gjennomføringen av EUs rammedirektiv for vann?

Av Jan Sørensen, NIVA; Torbjørn Østdahl, NINA;  
Christina Guerreiro, NILU; John Rune Selvik, NIVA;  
Martin Hanssen, NIBR

*Miljøinstituttene (NIBR, NILU, NIKU, NINA, NIVA, JORDFORSK) gjennomfører i perioden 2001-2005 et strategisk, tverrfaglig instituttprogram om konsekvensutredninger (KU). Formålet med programmet er å styrke metode- og kunnskapsgrunnlaget innen KU. En av kunnskapsutfordringene omhandler forholdet mellom KU og EUs miljødirektiver. Et av de mest sentrale direktivene på miljøområdet er EUs rammedirektiv for vann som også Norge er forpliktet til å implementere.*

EUs rammedirektiv for vann (vann-direktivet) trådte i kraft 22. desember 2000 og skal i henhold til EØS-avtalen innføres i det norske lovverket. Hovedformålet med vann-direktivet er å beskytte og, om nødvendig, forbedre kvaliteten av ferskvann, kystvann og grunnvann, og sikre en bærekraftig bruk av vannforekomstene. De svært høye miljømålene i direktivet vil sette rammer for de fleste aktiviteter og tiltak som er knyttet til vann. Konsekvensutredninger(KU) 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. I denne artikkelen har vi sett nærmere på om dagens KU-system er i samsvar

med prinsippene og kravene i vann-direktivet og eventuelle behov for tilpasninger eller forbedringer. Vi har spesielt tatt for oss meldingsfasen hvor premisser og innhold i KU blir fastsatt. En tidligere artikkel omkring temaet (Sørensen m.fl. 2003) er publisert i tidsskriftet PLAN nr. 5/2003.

## Innledning

EUs rammedirektiv for vann (2000/60EF) danner en overbygning over de øvrige 20 EU-direktiver som omhandler vann og gir føringer om en helhetlig vannforvaltning for det europeiske felleskap og i det enkelte land. Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å implementere direktivet på lik linje med medlemslandene. Direktivet legger opp til en helhetlig, økologisk

basert forvaltning med utgangspunkt i vannforekomstenes nedbørfelt. Dette vil innebære en betydelig reform innen vannforvaltningen i Norge der ansvaret i dag er spredt mellom en rekke departementer, direktorater og administrative nivåer. Hovedformålet med vanddirektivet er å beskytte og, om nødvendig, forbedre kvaliteten på ferskvann, kystvann og grunnvann, og sikre en bærekraftig bruk av vannforekomstene. Direktivet inneholder svært ambisiøse miljømål som skal oppnås innen 2015. Det er liten tvil om at de høye miljømålene vil sette rammer for de fleste bruksformer og tiltak som er knyttet til vann.

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

Iverksettelsen av vanddirektivet bør etter vårt skjønn medføre at vann blir ytterligere fokusert i KU (Sørensen m.fl. 2003). Utredningene bør legges til grunn de virkningstyper og måleparametere som vanddirektivet foreskriver. KU-forskriften med vedlegg inneholder i seg selv ingen fagspesifikke krav, men det bør gis en utførlig beskrivelse i KU-veiledningen som igjen bør danne faglig basis for myndighetenes kvalitetssikring og behandling av de konkrete meldinger/utredninger.

Meldingsfasen i KU står sentralt

når det gjelder behandlingen av de enkelte temaene i KU. Det er i denne fasen premissene legges og innholdet i KU fastsettes. Gjennom den såkalte "scoping" identifiseres vesentlige og beslutningsrelevante tema som skal utredes nærmere. Prosessen innebærer også at mange tema velges vekk. Det er derfor viktig at alle vannrelaterte tema i løpet av prosessen blir gjenstand for en systematisk gjennomgang i henhold til de målekriterier og parametere som direktivet foreskriver.

I denne artikkelen ønsker vi å belyse om det gjeldende regelverket for KU er i samsvar med prinsippene og kravene i vanddirektivet og eventuelt på hvilke områder det er behov for tilpasninger eller forbedringer. I tillegg har vi tatt for oss konkrete eksempler på gjennomførte KU der vann inngår som tema. Det er lagt vekt på meldingsfasen fordi den ansees som særlig kritisk i forhold til innhold og prioriteringer i KU. Hensikten med å studere både lovverk og konkrete eksempler i undersøkelsen har vært å avklare eventuelle forskjeller mellom teori og praksis innenfor KU-systemet.

## **Viktige prinsipper og krav i vanddirektivet**

Vanddirektivet innebærer en ny måte å tenke på i vannforvaltningen. Direktivet legger rammene for en helhetlig vannforvaltning hvor alle brukerinteresser skal avbalanseres innenfor et regime som opererer med ambisiøse miljømål. Vanddirektivet omfatter alle vannforekomster, dvs. vassdrag, grunnvann og sjøområder ut

til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen. Gjennomføringen av direktivet skal styrke beskyttelsen mot forurensninger og redusere utslipp, fremme en bærekraftig bruk av vann og beskytte økosystemer på land som er direkte avhengig av vann, f.eks. våtmarker, samt bidra til å redusere miljøvirkninger av flom og tørke (Direktoratsgruppa 2001).

Et av de viktigste prinsippene i vanddirektivet er at ferskvann, kystvann og grunnvann skal ha *god økologisk status*. Dette innebærer at den økologiske tilstanden i vannforekomsten skal være tilnærmet lik naturtilstanden, dvs. dersom vannforekomsten ikke var påvirket av inngrep eller forurensning. Målet er å opprettholde og, om nødvendig, forbedre vannkvaliteten slik at god økologisk status kan oppnås innen 2015. All utnyttelse av vann skal være bærekraftig over tid.

Vannforekomster som fra før av er sterkt påvirket av fysiske inngrep kan defineres som "kunstige eller sterkt modifiserte". For slike vannforekomster opererer direktivet med et eget miljømål, såkalt *godt økologisk potensial* som tar hensyn til den aktuelle påvirkningen. Fordi vannforekomsten gjennom en ønsket bruk er sterkt endret fra sin opprinnelige tilstand, relateres derfor ikke miljømålet til naturtilstanden (Direktoratsgruppa op.cit.). I slike vannforekomster er det aktuelt å gjennomføre restaurerende eller avbøtende tiltak.

Vanddirektivet krever en geografisk inndeling i regioner eller distrikter som ivaretar hele nedbørfelt med tilhørende kystsoner. Alt vann innen et

nedbørfelt skal sees under ett uavhengig av kommune-, fylkes- eller landegrenser. For hver vannregion skal det utarbeides en forvaltningsplan, en vannregionplan, med et tilhørende handlingsprogram med nødvendige tiltak for å nå miljømålene. Første generasjons vannregionplaner skal fastsettes innen 2009, og deretter skal nye planer utarbeides hvert 6. år.

En utvalgt myndighet skal ha ansvar for koordineringen av arbeidet på regionalt nivå. Det er per dato ikke endelig bestemt hvilket organ dette blir. Direktivet viser til at gjennomføringen krever en bred og åpen prosess. I henhold til direktivets artikkel 14 skal myndighetene legge til rette for en aktiv deltagelse av alle interessenter i implementeringen av direktivet. Det understrekes videre at offentligheten skal ha adgang til all bakgrunnsinformasjon knyttet til implementeringen.

## **Hvordan kan KU bidra til gjennomføringen av vanddirektivet?**

Vanddirektivet vil som nevnt medføre betydelige endringer i forvaltningen av vannforekomstene, og miljømålene i direktivet vil sette rammer for bruken av vann. Direktivet legger bl.a. restriksjoner på alt uttak av vann som påvirker de økologiske forholdene i et vassdrag. Det vil også innebære en mer restriktiv holdning til nedbygging av vanntilknyttede arealer (våtmarker, strandsoner, bekkelukkinger, delta osv.). Direktivets krav til vannkvalitet vil nødvendiggjøre strengere tiltak mot forurensning fra industriutslipp, skipsverft og småbåt-

havner, kommunale avløp og – avfallsfyllinger og forurenset grunn på land (Reinvang m.fl. 2004).

I relasjon til vanddirektivet kan KU bidra til å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for vann, og for å bidra til at tiltak lokaliseres og utformes på en måte som fremmer en bærekraftig bruk av vannforekomstene i overensstemmelse med målene i direktivet. Dette forutsetter naturligvis at KU-systemet er i best mulig samsvar med prinsippene og kravene i direktivet.

Det norske KU-systemet bygger på EU-direktivet om konsekvensutredninger (85/337/EEC og 97/11/EEC). Bestemmelsene om KU er hjemlet i Plan- og bygningsloven (PBL). Regelverket fremgår i hovedsak av Forskrift om konsekvensutredninger (1999) med tilhørende rundskriv og veiledninger. Forskriften spesifiserer hvilke typer tiltak som skal konsekvensutredes og angir prosedyrer og innhold for KU.

Tiltakshaver er ansvarlig for å gjennomføre KU etter dagens system. Innhold og ambisjonsnivå i KU fastsettes gjennom en melding med utredningsprogram som beskriver hvilke tema og mulige virkninger som skal undersøkes nærmere. Tematiske og faglige prioriteringer skal skje gjennom en prosess basert på medvirkning og åpenhet mellom aktørene. Svært mange av de tematiske fagutredningene som utføres som en del av KU-arbeidet i Norge omhandler ulike problemstillinger knyttet til vann.

En begrensning i det eksisterende KU-systemet i forhold vanddirektivet er at KU kun retter seg mot enkelt-

tiltak. Kumulative effekter av flere ulike tiltak innen f.eks. et nedbørfelt fanges således ikke opp, noe som samsvarer dårlig med prinsippet om helhetlig forvaltning i vanddirektivet. Det er også svak kobling mellom KU og planlegging etter PBL på fylkes- og kommunenivå. I så måte kan EU-direktivet om miljøvirkninger av visse planer og programmer (2001/42/EC) som ble vedtatt i 2001 bidra til å ivareta prinsippene i vanddirektivet på en bedre måte enn det som er tilfellet med dagens system. Formålet med plandirektivet er å integrere miljøvurderinger i planlegging og beslutningsprosesser knyttet til spesielle tiltak som sannsynligvis vil ha signifikante effekter på miljøet og sikre at eventuelle miljøkonsekvenser av slike tiltak tas hensyn til i planlegging og beslutninger.

Plandirektivet skulle vært innført i Norge innen utgangen av juli 2004, men prosessen er blitt forsinket. Ot.prp. nr. 47 (2003-2004) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven er vedtatt av Stortinget, men en forskrift må være på plass før de nye reglene kan tre i kraft. Proposisjonen inneholder forslag om endringer i dagens KU-system der KU foreslås integrert i den ordinære planleggingen etter PBL for et flertall av dagens KU-pliktige tiltak, samt innføring av KU-plikt for andre planer med vesentlige virkninger, også på oversiktsplannivå. Hovedformålet er å forbedre koordineringen mellom de to systemene og unngå to-sporede prosesser, samt utvide anvendelsen av KU-redskapet i overensstemmelse med det nye direktivet. Utarbeidelse av planpro-

gram vil ha tilsvarende funksjon som melding og UP har i det nåværende systemet. For tiltak som det ikke skal utarbeides plan for etter PBL og tiltak som krever konsesjon i henhold til f.eks. vannressursloven og vassdragsreguleringsloven, vil dagens system fortsatt gjelde. For KU-pliktige planer etter PBL blir planmyndigheten ansvarlig myndighet, med mulighet for å gjøre unntak for saker av nasjonal eller vesentlig regional interesse.

## **Hvorfor er meldingsfasen i KU så sentral?**

Som tidligere nevnt er meldingsfasen sentral fordi viktige premisser for KU-arbeidet blir fastlagt.

Meldingen skal inneholde to deler. Del A skal beskrive tiltaket, aktuelle alternativer og tiltakets antatte konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn. Del B skal inneholde et forslag til utredningsprogram (UP). I følge rundskriv T2/2000 er følgende hovedpunkter sentrale i meldingen:

- Tiltakets antatte konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn skal beskrives
- Lokaliseringen skal illustreres godt og inneholde relevante referanser, f.eks. til grenser for verneområder.
- Forslaget til utredningsprogram skal fokusere på de spørsmål som er nødvendig å få klargjort for å kunne ta stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, et tiltak kan gjennomføres.

I henhold til KU-veiledningen for arbeidet med enkelttemaene (T-1177) skal tilsvarende systematikk også legges til grunn for arbeidet med

melding og UP, men vurderingene i denne fasen vil nødvendigvis måtte baseres på eksisterende, tilgjengelig informasjon. UP skal gjenspeile konklusjonene i meldingen. Dersom det i meldingen konkluderes med at tiltaket kan få betydelige virkninger for nærliggende vannforekomster, må det også forventes at de aktuelle vanntemaene er fokusert på i UP. Dette kan virke som en selvfølge, men erfaringsmessig viser det seg at det ikke alltid er logisk samsvar mellom innholdet i melding og forslag til UP.

Ansvarlig myndighet skal fastsette endelig UP på bakgrunn av meldingen og uttalelsene til denne, samt egne vurderinger av saken. Myndigheten har også ansvar for å påse at UP er tilfredsstillende utformet i forhold til det enkelte tiltak og i samsvar med bestemmelsene.

## **Er det forskjell på teori og praksis? Analyse av gjeldende regelverk og utvalgte eksempler**

For å kunne si noe om KU melding og UP er tilfredsstillende utformet i henhold til vanddirektivet har vi valgt å ta utgangspunkt både i gjeldende regelverk og i konkrete eksempler på KU som er gjennomført i løpet av det siste 10-året. Spørsmålet som vi ønsket å belyse var: Hvordan er samsvaret mellom utforming av KU i meldingsfasen og den praksis en ville velge hvis en tok utgangspunkt i bestemmelsene i vanddirektivet? Når det gjelder praksis for gjennomføring av direktivet har man foreløpig ikke tilstrekkelig med erfaringer å bygge på, i og med at direktivet er såpass

nytt. Det er derfor tatt utgangspunkt i direktivteksten og fortolkningen av denne, samt de erfaringer som er høstet gjennom pilotprosjektene for implementering av vanndirektivet (pilotprosjekter i Vannsjø-Hobøl vassdraget og Suldalslågen med tilhørende kystområde).

I vår studie er KU-forskriften med vedlegg (vedlegg III omhandler krav til melding og UP) og tilhørende veiledning (T-1177) og de konkrete KU-eksemplene vurdert i forhold til de krav som en ideelt ville stille til melding og UP når en tar utgangspunkt i en framtidig forvaltning i henhold til vanndirektivet. Som et hjelpemiddel for å gjennomføre analysen ble det utarbeidet en sjekkliste basert på kravene i vanndirektivet.

Sjekklisten inneholder til sammen 34 faktorer/punkter for vurdering av tiltak med utgangspunkt i kravene i vanndirektivet. Disse er kategorisert i henholdsvis 10 og 4 nøkkelfaktorer for vurdering av melding og utredningsprogram:

#### Melding:

- Avgrensning av tiltakets influensområde
- Kartlegging av brukerkonflikter
- Vurdering av effekter på økologisk status
- Vurdering av usikkerhet og risiko
- Vurdering av avbøtende tiltak
- Økonomisk analyse av vannbruken
- Forholdet til andre planer
- Forholdet til vernede områder
- Forholdet til andre beskyttede områder
- Åpen og involverende saksgang (prosess)

#### Utredningsprogram:

- Helhetlig tilnærming
- Rimelig vektlegging av vann i forhold til andre tema
- Sammenheng mellom melding og UP
- Vannfaglig innhold.

Sjekklisten er mest detaljert for de krav som stilles i den første fasen av implementeringen av vanndirektivet (karakteriseringsfasen), fordi det her foreligger størst grad av konkretisering av hva direktivet vil innebære for norsk vannforvaltning. Sjekklisten er brukt både på gjeldende KU-regelverk (forskrift), rundskriv og offentlig veiledning og utvalgte KU-eksempler.

Som KU-eksempler i analysen er det valgt ut tiltak som representerer ulike typer inngrep og påvirkninger på vann, både vassdrag og kystvann. Følgende eksempler er analysert:

1. E6 gjennom Melhus i Sør-Trøndelag (veibyggning med effekter på Gaulavassdraget)
2. Breidalsoverføringen i Øvre Otta (vannkraftutbygging med effekter på Ottavassdraget og Gudbrandsdalslågen)
3. Gasskraftverk på Tjeldbergodden (industriutbygging med effekter på kystvann)
4. Kongsgård/Vige havne- og industriområde (havneutbygging med effekter på kystvann).

## Resultater av analysen

Resultatene av analysen når det gjelder grad av samsvar mellom gjeldende teori og praksis for utforming av melding og forslag til UP, og den praksis en ville velge hvis en tok utgangspunkt i bestemmelsene i vanddirektivet, er oppsummert i henholdsvis tabell 1 og 2. For hvert

eksempel har to forskjellige personer fylt ut sjekklisten uavhengig av hverandre. En sammenligning av resultatene tyder på god overensstemmelse mellom de individuelle vurderingene. Det kunne velges mellom tre svaralternativer: Ja (godt samsvar), Delvis (delvis samsvar) og Nei (dårlig samsvar).

**Tabell 1.** Vurdering av a) KU-regelverk og b) innholdet i utvalgte KU-meldinger i forhold til nøkkelfaktorer i vanddirektivet. Ja=2, Delvis=1, Nei=0.

Nøkkelfaktorer med basis i vanddirektivet	Regelverk (teori)	Eksempler (praksis)				
		1. Melhus	2. Breidal	3. Tjeldberg	4. Kongsgård	Snittverdi eksempler
Influensområde	1	0	1	0	0	0,25
Brukerkonflikter	1	1	2	1	2	1,5
Effekter på forurensning	2	1	2	2	1	1,5
Effekter på vannføringsregime	2	1	2	-	-	1,5
Effekter på hydromorfologi	2	0	1	0	1	0,5
Effekter på økologisk status	2	1	0	1	1	1
Usikkerhet og risiko	1	0	0	1	0	0,25
Avbøtende tiltak	2	0	1	1	1	0,75
Økonomisk analyse	0	0	0	0	0	0
Andre planer	2	2	2	2	2	2
Vernede områder	2	1	2	2	1	1,5
Andre beskyttede områder	2	0	0	-	-	0
Saksgang, åpen prosess	1	1	2	1	1	1,25
<b>Gjennomsnitt</b>	1,54	0,62	1,15	0,85	0,77	0,92

**Tabell 2.** Vurdering av a) KU-regelverk og b) innholdet i utvalgte Utredningsprogrammer i forhold til nøkkelfaktorer i vanddirektivet. Ja=2, Delvis=1, Nei=0.

Nøkkelfaktorer med basis i vanddirektivet	Regelverk (teori)	Eksempler (praksis)				
		1. Melhus	2. Breidal	3. Tjeldberg	4. Kongsgård	Snittverdi eksempler
Helhetlig tilnærming	1	0	0	0	0	0
Rimelig vektlegging av vann	2	0	2	2	1	1,25
Sammenheng melding og UP	2	2	2	2	2	2
Vannfaglig innhold	1	0	0	0	1	0,25
<b>Gjennomsnitt</b>	1,5	0,5	1	1	1	0,88

Analyseresultatene (tabell 1 og 2) viser at det er gjennomgående bra samsvar mellom KU- regelverket og bestemmelsene i vanddirektivet. På enkelte områder er det likevel rom for en bedre tilpasning, f.eks. når det gjelder økonomisk analyse og vurdering av usikkerhet og risiko.

Når det gjelder KU-praksis er situasjonen annerledes. Resultatene viser til dels dårlig samsvar mellom nøkkelfaktorene i vanddirektivet og innholdet i melding og UP. Selv om det begrensede utvalget av eksempler ikke gir grunnlag for å trekke altfor bastante konklusjoner, så tyder likevel resultatene på at det først og fremst er behov for å styrke den praktiske gjennomføringen av KU.

I avsnittene nedenfor er det gitt en nærmere utdypning av analyseresultatene.

Avgrensning av influensområde:  
Avgrensning av influensområde for tiltaket er etter vår oppfatning helt

grunnleggende for utredningen av eventuelle virkninger. Vanddirektivet krever avgrensning av influensområde for alle typer tiltak og belastninger som påvirker vannforekomstene og at området omfatter relevante forhold både oppstrøms og nedstrøms tiltaket.

I KU-forskriften er det ikke eksplisitt stilt krav til avgrensning av influensområde i meldingsfasen, men er beskrevet i veiledningen for arbeidet med de enkelte temaene. For de temaene som relaterer seg til vann skal nedbørfelt legges til grunn. I de KU eksemplene vi har studert er avgrensningen av influensområde svært mangelfull. For eksempel ville en forvente at nedstrøms effekter i større grad ble tatt opp i meldingen for E6 Melhus siden tiltakene her antas å kunne medføre virkninger på et viktig, vernet vassdrag (Gaula). For vannbårne forurensninger vil influensområde først kunne avgrenses mer eksakt etter detaljerte spredningsberegninger.



Brukerkonflikter: God oversikt over brukerinteressene i tiltaks- og influensområdet er en forutsetning for å kunne forutse hvilke konflikter et tiltak vil kunne resultere i. Vanddirektivet legger derfor stor vekt på kartlegging av vannbrukere og konflikter knyttet til bruk og utnyttelse av vannressursene.

I KU-veiledningen legges det i prinsippet ikke opp til en systematisk vurdering av konflikter i forhold til andre brukerinteresser. Under kategorien "samfunn" er kun friluftsliv konkret listet opp som brukerinteresse. I temaveiledningen er det for enkelte tema, f.eks. ferskvannressurser, er det oppgitt at tiltakets konsekvenser for andre former for utnyttelse av vannressursen bør utredes. Selv om kravene i KU-veiledningen er svakt presisert når det gjelder vurdering av brukerkonflikter, så tyder erfaringene på at mange KU likevel inkluderer konflikter i forhold til andre sentrale sektorinteresser, bl.a. fiske og jordbruk. Brukerkonflikter er omtalt i samtlige av de utvalgte eksemplene, men beskrivelsen er generelt lite detaljert og utfyllende.

Effekter: Vurdering av effekter (av tiltak, tilførsler etc.) er et kjernepunkt både i KU-systemet og i vanddirektivet, men det håndteres nokså forskjellig. I vanddirektivet måles effekter etter om og hvordan de påvirker faste tilstandsparametere og om dette endrer statusklasse (økologisk status) for vannforekomsten. Belastninger/tiltak som ikke resulterer i endret statusklasse er dermed ikke i konflikt med statusmålsettingene for vannforekomsten. Det finnes konkrete

effektparametere både i forhold til forurensninger, hydrologiske endringer (vannføring), hydromorfologiske endringer (fysiske inngrep) og endringer i biologiske forhold. For biologiske forhold er effektparametrene knyttet til fisk, bunndyr, planteplankton og begroing.

I KU-systemet eksisterer ikke begrepet økologisk status, men i veiledningen oppfordres det til å se på samspillet mellom levende organismer og de naturområder disse lever i. Effektvurderingene er knyttet til de enkelte tema uten at disse er konkretisert i bestemte parametere og verdier. I de fire KU-eksemplene vi har analysert er forurensningseffekter mest fokusert. Effekter på vannregime er nevnt der dette er mest relevant (vannkrafteksempelet), mens fysiske/morfologiske og biologiske endringer i vassdraget eller kystområdet i liten grad er oppgitt. Effekter på biologi er som oftest avgrenset til effekter på fisk, mens andre dyr og planter i liten grad nevnes.

Risiko og usikkerhet: Vurdering av risiko og usikkerhet omkring effekter av tiltak er tillagt betydelig vekt i vanddirektivet. Trender i utviklingen av vannbruken skal også kartlegges og inkluderes i risikovurderingen av vannforekomstene ([www.nve.no](http://www.nve.no)).

Usikkerhet er ikke like fokusert på i KU-regelverket, men det skal redogjøres for "eventuelle faglige eller tekniske problemer ved innsamling og bruk av dataene og metodene". Vurdering av usikkerhet og risiko er imidlertid ikke vurdert i noen av KU-eksemplene vi har sett på.

Avbøtende tiltak: I vanddirektivet finnes det som tidligere nevnt en unntaksbestemmelse når det gjelder målsettingen om god økologisk status på vannforekomstene. Unntaksbestemmelsen gjelder for kunstige vannforekomster og for vannforekomster som kan karakteriseres som sterkt modifiserte, dvs. det må foreligge en betydelig hydromorfologisk endring som følge av inngrep og det må ligge betydelige samfunnsinteresser bak ønsket om å gjennomføre eller opprettholde inngrepet. For slike vannforekomster er det stilt krav om utredning av avbøtende tiltak for å oppnå best mulig økologisk status.

I KU-forskriften står det at utredningene skal inneholde en redegjørelse for hva som kan gjøres for å forhindre eller avbøte eventuelle skader og ulemper av tiltaket. Vedlegg III inneholder imidlertid ingen spesifikke krav om vurdering av avbøtende tiltak i meldingsfasen. KU-veiledningen gir en beskrivelse hvilke typer avbøtende tiltak som kan være aktuelle under de enkelte tema. Når det gjelder KU-eksemplene så er avbøtende tiltak nevnt, men beskrivelsen av tiltakene er gjennomgående svært summarisk.

Økonomisk analyse: I følge vanddirektivet skal prising av vann-tjenester brukes som et viktig virkemiddel for å oppnå bærekraftig bruk av vann og målet om god økologisk status. Økonomisk verdsetting av miljø- og ressurskostnader er nødvendig for å vurdere full kostnadsinndekning for vann-tjenester i tråd med prinsippet om at forurensere skal

betale, samt å vurdere eventuelle unntak fra miljømålene.

I KU-regelverket stilles det ikke noe entydig krav om økonomisk verdsetting av miljø og ressurser innen influensområdet til tiltaket, bortsett fra det som kan tolkes inn under "samfunn". I veiledningen til Statens vegvesen (Håndbok 140) forutsettes bruk av metoder for prissetting av konsekvenser på områder der det eksisterer et marked for kjøp og salg, mens andre konsekvenser som bare delvis lar seg kvantifisere (fastsette i fysiske størrelser som antall, areal og volum) ikke skal prissettes. Prissetting er aktuelt bl.a. i forbindelse med ulykkeskostnader, ulempekostnader og miljøkostnader. Denne veiledningen gjelder imidlertid ikke for andre enn Vegvesenet.

Andre planer: Helhetlig nedbørfeltorientert planlegging er som tidligere nevnt en viktig bærebjelke i vanddirektivet. Det skal utarbeides integrerte forvaltningsplaner for hver vannregion og planene skal ta opp i seg føringer og mål som er gitt gjennom andre plantyper og planbestemmelser, f.eks. hensyn til verneplaner, rikspolitiske retningslinjer, fylkesplaner med mer. Alle nye tiltak skal vurderes med hensyn på om de er i samsvar med forvaltningsplanene.

KU-systemet stiller også krav til vurdering av tiltaket i forhold eksisterende planer og om tiltaket er i samsvar eller konflikt med vedtatte planmål og reguleringskrav. KU-eksemplene viser at forholdet til andre planer er en av de nøkkelfaktorene som er best dekket i meldingsfasen.

Det er imidlertid vanskelig å si om alle relevante planer faktisk er tatt med, siden det ikke er definert noe influensområde for de respektive tiltak eller antydnet noen geografiske grenser for hvilke områder som er tatt med i vurderingene.

Prosess: Pilotprosjektet for implementering av vanddirektivet i Vannsjø-Hobøl vassdraget har konkret tatt for seg hvordan medvirkning fra organisasjoner og brukere i beslutningsprosesser kan organiseres i henhold til vanddirektivet. Rapporten (Hovik m.fl. 2003) påpeker at direktivets krav til involvering av brukere, interesseorganisasjoner og publikum langt på vei er i tråd med prinsippene om medvirkning i PBL (§ 16, 19-4, 1. ledd og 20-5, 1. ledd). Direktivet stiller imidlertid klarere krav til tidspunkt og tidsfrister både med hensyn på å gjøre et planforslag kjent tidlig i prosessen og muligheten til å komme med innspill. Direktivet synes også å legge opp til en langt større åpenhet fra norske myndigheters side enn hva tilfellet er i dag når det gjelder å gjøre bakgrunnsinformasjon tilgjengelig (Reinvang m.fl. 2004).

En begrensning i dagens KU-system når det gjelder involvering av brukere og publikum er at planleggingen av utbyggingsalternativene ikke er tilstrekkelig integrert i KU. I mange tilfeller foretar tiltakshaver planleggingen av utbyggingsalternativene uten at det åpnes for innspill utenfra. Dette medfører at brukere og publikum blir trukket inn i prosessen først etter at viktige beslutninger er tatt. Bedre og mer integrerte prosesser

mellom plan og KU er imidlertid på vei med det nye regelverket som foreslås innført, jfr. Ot.prp. nr. 47 (2003-2004).

Når det gjelder KU-eksemplene er de formelle kravene til informasjon og høring bra dekket, men det ikke foreslått tiltak for å engasjere brukere og publikum ut over dette. I flg. en undersøkelse foretatt av Kristoffersen (1998) viser det seg at prosessen med høring knyttet til melding og UP som oftest bare fører til relativt små endringer mellom foreslått og fastsatt utredningsprogram. Det kan derfor stilles spørsmål om formelle, passive høringsprosesser er tilstrekkelig for å sikre reell medvirkning fra brukere og publikum.

Helhetsperspektiv: Dette er en nøkkelfaktor i vannforvaltningen etter vanddirektivet. Systemet bygger på økologiske forvaltningsprinsipper der alle tema skal håndteres på en integrert måte og hvor sammenhenger skal vektlegges.

KU-systemet legger også i prinsippet opp til helhetlige vurderinger og årsak/virkning sammenhenger i og med at alle beslutningsrelevante tema skal inkluderes og vurderes samlet i det endelige KU-dokumentet. I veiledningen legges det imidlertid opp til tematiske utredninger som delvis er basert på fagdisipliner, f.eks. innen landskap, plante- og dyreliv, kulturmiljø og kulturminner, utslipp til luft, utslipp til vann, grunnforurensning, friluftsliv m.v. Det er gjort forsøk på å illustrere sammenhengen mellom ulike tema og fagutredninger i form av koblings skjema. Sørensen m.fl.

(2003) påpeker problemet med at utredningene ofte blir utført av forskjellige konsulenter og fagmiljøer som ikke har særlig kontakt med hverandre i utredningsperioden. I praksis medfører dette ofte dårlig koordinering og samspill mellom temaene.

I de utvalgte KU-eksemplene er det klare mangler hva angår helhetlig tilnærming til vannrelaterte tema. Den tematiske gjennomgangen er fragmentarisk og det er uklart på hvilket grunnlag både utvalg og prioritering av tema er foretatt.

## **Hva kan gjøres for å sikre bedre samsvar mellom KU og vanddirektivet?**

Vi mener vanddirektivet bidrar til å synliggjøre en del av svakhetene ved dagens KU-system. Spesielt er det åpenbare mangler ved den praktiske gjennomføringen. Vi tror imidlertid det er mulig å gjøre en del relativt enkle ”grep” for å sikre bedre samsvar mellom KU og vanddirektivet. Det bør først og fremst fokuseres på å styrke kvaliteten på melding og UP hvor grunnlaget for KU fastsettes. Mulige forbedringspunkter omfatter bl.a.:

- Avgrensning av tiltakets influensområde (nedbørfelt)
- Systematisk og helhetlig tilnærming
- Dokumentasjon og sporbarhet
- Avbøtende tiltak
- Spesifiserte krav til utredninger i UP
- Integrerte prosesser.

En viktig forutsetning for å kunne si noe om mulige virkninger og konsekvenser av et tiltak er avgrensning av tiltakets influensområde og at grensene tar hensyn til de økologiske sammenhengene. Det bør i sterkere grad presiseres (fortrinnsvis i selve forskriften) at avgrensning av influensområde også skal inngå i meldingsfasen. I KU-eksemplene som vi har analysert er det knapt nok antydning noen grenser for tiltakenes influensområde eller geografiske omfang og det er derfor høyst uklart hvilke vannforekomster som har vært vurdert. Vi mener temaveiledningen (T-1177) gir tilstrekkelige føringer for hvordan avgrensningen bør skje. Dersom det planlagte tiltaket medfører utslipp til vann som vil kunne påvirke miljøkvaliteten i vannforekomsten og andre brukerinteresser, bør nedbørfeltgrensene i utgangspunktet legges til grunn. Nødvendige justeringer i avgrensningen kan gjøres på et senere tidspunkt når det er fremskaffet et mer utfyllende informasjonsgrunnlag, f.eks. i forbindelse med temaetredningene.

Det neste forbedringspunktet gjelder systematikken i håndteringen av de enkelte vannfaglige tema. Vanddirektivet foreskriver en økosystemtilnærming med utgangspunkt i både fysiske, kjemiske, bruksmessige, økonomiske etc. forhold og som til sammen karakteriserer vannforekomsten, utnyttelsen av den og potensialet for forbedringer i henhold til miljømålene. Det er oppgitt hvilke karakteriserings-elementer (virkningstyper, parametere etc.) som skal legges til grunn. I de KU-eksemplene

vi har analysert virker det ofte tilfeldig hvilke virkningstyper og parametere utredningen er basert på. Aktuelle tema knyttet til vann er ofte ikke dekket fullt ut. Informasjonen er til dels fragmentarisk og presentert på en måte som gjør at man av og til lurer på hvorfor presumptivt viktige forhold ikke er tatt med (fordi de er uteglemt eller fordi de ikke er relevante?).

Meldingene preges også ofte av generell mangel på bruk av vitenskapelige metoder, dokumentasjon og kildehenvisninger som kan bygge opp under de faglige konklusjoner, beslutninger og verdivalg som er foretatt. Dette fører bl.a. til usikkerhet om grensegangen mellom fag og politikk. Vanddirektivet vektlegger i mye større grad systematikk og dokumentasjon i alle faser, herunder en vurdering av usikkerhet og risiko knyttet til informasjonsgrunnlag og beslutningsprosesser. Vi tror det er mulig å styrke den faglige kvaliteten på KU uten at det nødvendigvis vil medføre økte kostnader, bl.a. gjennom bedre utnyttelse av eksisterende informasjon, kunnskap og kompetanse som finnes i forskningsinstitusjonene.

Et beslektet problem er mangel på etterrettelighet og sporbarhet som synes å behefte de KU-eksemplene vi har sett på. Dette gjelder manglende informasjon om hvilke forhold som har vært vurdert og på hvilket grunnlag det er tatt beslutning om å inkludere eller utelate ett eller flere vanntema i UP. Meldingene er så summariske og lite informative at det ikke er mulige å se om alle tema, herunder aktuelle tema relatert til

vann, har vært systematisk vurdert og hvilke forhold som er blitt vektlagt i scopingprosessen.

Det bør legges mer vekt på beskrivelse av avbøtende tiltak. Avbøtende tiltak står sterkt i regelverket, men synes å være lite fokusert på i den praktiske gjennomføringen av KU. Resultatene fra de KU-eksemplene vi har studert understreker at dette er et problem. Det er viktig å huske at formålet med KU som oftest er å sikre at det blir tatt tilstrekkelig miljøsyn under planleggingen og gjennomføringen av tiltaket og ikke bare et "ja" eller "nei" til om tiltaket skal gjennomføres. Selv om det er begrenset hvor konkret og detaljert beskrivelsen av avbøtende tiltak kan være i meldingsfasen, så bør det i meldingen minimum fremgå hvilke typer avbøtende eller kompensierende tiltak som er aktuelle og som skal vurderes nærmere i KU.

Forslagene til UP i de eksemplene vi har studert er gjennomgående summariske og lite utfyllende. Temaene er fragmentarisk presentert og ikke satt inn i en helhetlig sammenheng. For å fremme mer helhetlige og integrerte utredninger, bør det i UP fremgå hvilke fagtema som bør utredes i sammenheng, evt. bør arbeidet med temaene koordineres både i tid og med hensyn på innhold. Logistikken når det gjelder koblingen og koordineringen mellom de enkelte tema både i innhold og tid kan enkelt illustreres ved hjelp av en matrise eller et flytdiagram.

Det ligger selvfølgelig en fare i at melding og UP kan bli så omfattende og omstendelig at oppmerksomheten

blir dreid bort fra de viktigste temaene. Det vil i så fall være det motsatte av det som var hensikten. Vi tror imidlertid ikke de ovenstående forbedringspunktene vil føre til slike problemer dersom det utvises fornuftig skjønn. Beslutningsrelevans og "godt nok" prinsippet er viktige stikkord i den sammenheng. Det dreier seg stort sett om å forbedre systematikken på kritiske punkter i gjennomføringen av KU. Vi har forøvrig avdekket at de største svakhetene først og fremst er knyttet til den praktiske gjennomføringen av KU og ikke skyldes dårlig samsvar mellom KU-regelverket og vanddirektivet.

Det kanskje viktigste overordnede virkemiddelet for å styrke koblingen mellom KU og vanddirektivet ligger i EUs plandirektiv og den nasjonale oppfølgingen i Ot.prp. nr. 47 (2003-2004) om å integrere KU i den ordinære planleggingen etter PBL. I det nye systemet vil det bli stilt krav til KU-innhold i plandokumentene. Dersom det legges til rette for en bedre integrering av KU i forhold til sektorovergrepene planlegging, vil dette kunne bidra til å styrke effekten av vanddirektivet og forhindre at det oppstår målkonflikter. Det er imidlertid ikke klarlagt hvilken formell status vannregionplanene som skal utarbeides i henhold til vanddirektivet vil ha. Trolig vil planarbeidet måtte organiseres som et interkommunalt eller regionalt samarbeid der de vedtak som fattes må forankres i den ordinære planleggingen på fylkes- og kommunenivå.

## Referanser

Berge, D., Sørensen, J., Østdahl, T. og Tvede, A. 2003: Demonstrasjonsprosjekt for implementering av EUs Vanddirektiv i Suldalsvassdraget med utenforliggende fjordområder. Fase 1: Regionale forvaltningsmodeller og –prosesser. NIVA Rapport 4627-2003.

Direktoratsgruppa 2001: Vurdering av konsekvensene av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF om fastleggelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk.

EUs rammedirektiv for vann 2000: Directive of the European Parliament and of the Council 2000/60/EC. Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy.

EU-direktivet om strategiske konsekvensutredninger 2001: Directive of the European Parliament and of the Council 2001/42/EC on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment.

Forskrift 21. mai 1999 om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. T-1281.

Hovik, S., Selvik, J.R., Vagstad, N., Solheim, A.L., Stokke, K.B. og Brabrand, Å. 2003: Demonstrasjonsprosjekt for implementering av EUs vanddirektiv i Vansjø-Hobøl vassdraget: Fase I. NIVA-rapport 4621, ISBN 82-577-4282-1. 88s.

Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Veileder i arbeidet med de enkelte temaene.

T-1177. Miljøverndepartementet.

Kristoffersen, H. i KU-Årbok 1997-98: Utredningsprogrammet: lokal medvirkning og innflytelse i utformingen. Miljøverndepartementet.

NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven I. Miljøverndepartementet.

NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Miljøverndepartementet.

NVE 2004: EUs Rammedirektiv for vann – Informasjon på [www.nve.no](http://www.nve.no).

Ot.prp. nr. 47 (2003-2004) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven.

Plan og bygningsloven 1985 (Lov-1985-06-14-77) med endringer. ISBN 82-504-1434-9. Kap. VII-a. Konsekvensutredninger tilføyd ved lov 16 juni 1989 nr. 81.

Reinvang, R., Steel C., Dønnum, B. O. 2004: Vanddirektivet: Et miljøløft med startvansker. WWF, SABIMA, Norges Jeger og Fiskeforbund.

Taugbøl, G. 2002: EUs rammedirektiv for vannressursforvaltning. NVE, Vannressursavdelingen, Seksjon for geoinformasjon.

Sørensen, J., Guerreiro, C., Ibrekk, A.S., Selvik, J.R. og Østdahl, T. 2003: EUs rammedirektiv for vann – hvordan kan det påvirke gjennomføringen av konsekvensutredninger? Artikkelen publisert i PLAN 5/2003. S. 36-43.