

Konsekvensutredninger



Konsekvensutredninger (KU) etter plan- og bygningsloven (pbl) er det fremste regelverket for å få utredet og synliggjort konsekvenser av ny arealbruk og utbyggingstiltak. KU har stor betydning for håndtering av miljø- og klimaeffekter av samferdselstiltak.

KU er en systematisk prosess, med en rekke krav til dokumenter og aktører, som har til hensikt å klargjøre virkningene av et bredt utvalg av planer etter pbl så vel som tiltak etter

annen lovgivning. Bestemmelsene i forskriftene for planer og tiltak kombinerer det å være sektorovergripende for typer utbygging og typer konsekvenser, med det å beskrive en grundig behandling.

1 Formål

[Plan- og bygningslovens](#) (pbl) [forskrift \(2017\) om konsekvensutredninger](#) (KU) uttrykker formålet på denne måten, jf § 1:

«Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.»

Forskriften og fagområdet for øvrig gir grunnlag for en utdypende formulering av innholdet, som kan betraktes som formål i bred forstand. KU er da: En systematisk prosess for å utrede (samle inn, fortolke og kommunisere) konsekvensene av beslutninger om arealbruk (og noe vern) som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn (i prinsippet alle forhold som er relevante sett fra samfunnets ståsted). Hensikten er å;

- skape et grunnlag for å utvikle forslaget gjennom flere alternativer
- ta stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, en arealbruk (et tiltak) skal tillates/vedtas
- danne utgangspunkt for avbøtende tiltak av negative konsekvenser
- overvåke iverksettelsen av, og egnede utbedringstiltak for, arealbruken.

KU ble fastlagt i regelverk i andre land før vi fikk det i Norge, noe som var til stor inspirasjon for de bestemmelsene vi fikk i 1990, med påfølgende endringer. De folkerettslige forpliktelsene gjennom to EU-direktiver (ett om KU for tiltak fra 1985 og ett for planer fra 2001) og Espoo-konvensjonen (om involvering av naboland ved grenseoverskridende konsekvenser, undertegnet i 1991) har hatt særlig betydning. Både i disse og tidlige norske bidrag til prosessen (Børset og Leknes 1981 og 1983, Leksnes og Lerstang 2003), framstår KU som et viktig felles redskap på tross av ulikheter i de beslutningsprosessene som det skal anvendes til. I det norske regelverket har KU-plikten alltid vært substansielt helt lik, enten utredningen har vært knyttet til plan- eller konsesjonsprosesser.

2 Beskrivelse av regelverksstruktur

KU-forskriften

Gjeldende [forskrift om konsekvensutredninger \(kalt KU-forskriften\)](#) trådte i kraft 1. juli 2017. Forskriften omfatter både konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven,

Plan- og bygningsloven har en del bestemmelser om KU i selve lovteksten, men er mest utfyllende i forskrifts form. Alt som står i loven om dette står også i forskriften, så det holder å bare bruke den. I tillegg til planer etter pbl, omfatter regelverket utbyggingstiltak som det ikke knytter seg planleggingsplikt til etter pbl (energitiltak) og tiltak der det er tvil om dette eller planpraksis etter pbl er varierende (for eksempel akvakulturanlegg). I tillegg er større

vernetiltak omfattet.

KU-bestemmelsene inneholder en rekke elementer for behandling av KU-pliktige planer og tiltak. Regler for samferdselstiltak og nøkkeldokumenter gjennomgås i kap 3.

En rekke lover og forskrifter er aktuelle for å belyse konsekvenser av arealbruk. Plan- og bygningsloven er den grundigste av de allmenne, sektorovergripende reglene. Det vil si at den i intensjon rommer all type arealbruk og alle typer konsekvenser. Forvaltningslovens § 37, om at saken skal være så godt opplyst som mulig, omfatter også alle KU-pliktige beslutninger (og all virksomhet som fører til beslutninger av forvaltningsorganer), men er ikke særlig spesifikk på utredningskravene og spiller i disse sammenhengene heller ingen rolle i praksis.

Andre regler om konsekvensutredninger

De øvrige regelverkene for konsekvensutredninger fremkommer i lover som omhandler spesielle konsekvensområder eller tiltakstyper. Energiloven og vannressursloven viser til KU-forskriften, men det er ellers ikke tilfelle for andre lover. Det blir derfor opp til praktikerne og forvalterne å samordne og avpasse behandlingen av konsekvenser etter KU-bestemmelsene og andre relevante bestemmelser. De mange lovene som omhandler konsekvensbehandling gjelder uavhengig av hverandre. Det betyr for eksempel at man ikke unnslipper krav om å opplyse saken – utrede konsekvenser – selv om det ikke er konsekvensutredningsplikt etter plan- og bygningsloven. Det er derfor viktig å presisere '*KU etter pbl.*', når det er det det er snakk om. Behovet for å gjøre det understrekes også av at begrepet 'konsekvensutredning' kan brukes uformelt, knyttet til brukerens egne forventninger til slik behandling i en hvilken som helst sak.

Den praktiske betydningen av dette er at man gjennomfører behandling etter de bestemmelsene som gjelder. For eksempel er det slik at naturmangfoldloven og forvaltningsloven gjelder i all arealforvaltning, og KU-plikt etter pbl etter spesielle regler. Behandling etter de bestemmelsene som gjelder kan med fordel gjennomføres samtidig (vil gi mest mulig samkjørings- og stordriftsfordeler), og gjerne integrert i konsekvensutredningen, som er det mest samordnende dokumentet og prosessen (hvis det er KU-plikt). Det er derfor hensiktsmessig å presisere hvilke særlovspplikter som i hvert enkelt tilfelle skal oppfylles med konsekvensutredning etter pbl.

Lover med relevante bestemmelser i denne sammenhengen er for eksempel:

- petroleumslovens §§ 3-1 og 4-2 med tilhørende forskrift (1997-06-27 nr 653) til §§ 22, 22a, 22b og 22c,
- forurensningslovens § 13, folkehelseloven § 11,
- kulturminnelovens § 9,
- energilovens § 2-1, akvakulturlovens § 11,
- naturmangfoldlovens §§ 6 og 8,
- vannressurslovens § 23 (gjelder ikke ved KU -plikt).

I tillegg kan nevnes utredningsplikten i Utredningsinstruksen (kapittel 2) – for arealbruk som vedtas av regjeringen (for eksempel konseptvalg) eller Stortinget (overordnet beslutning om

større utbygginger).

Statlige planretningslinjer og forventninger

Også statlige planretningslinjer etter plan- og bygningsloven (SPR – tidligere RPR (Rikspolitiske retningslinjer)) har ofte et (direkte eller indirekte) fokus på det å frembringe kunnskap om konsekvenser og å vektlegge denne. Lindemark (1999:80) er opptatt av «plikten» som knytter seg til dette. Spesielt fikk utredningskravet i SAT (Samordnet areal- og transportplanlegging, pkt 3.5) en del oppmerksomhet. Moen og Strand (2000) fant at det på dette tidspunkt sviktet gjennomføringen av kravet om vurderinger av alternativer til økt vegkapasitet. Plan- og bygningsloven fra 2008 slår fast at statlige føringer for en miljørettet og samordnet areal- og transportplanlegging (SAT) skal ha et særlig fokus på alle nivåer av planleggingen (pbl § 3- 6), og i sektorplanlegging styrt etter andre lover enn pbl.

Det foreligger SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (Fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014) Fastsatt ved kgl.res. 28. september 2018). Sammen med de siste statlige forventninger til kommunal og regional planlegging (Vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019) uttrykker de statlige forventninger til styrket samordning og behandling av konsekvenser. Se også tiltaket [Samordnet Areal- og transportplanlegging](#).

3 Beskrivelse av hovedelementer i KU-behandlingen

KU og beslutningssystemet

Selv om en behandling etter KU-bestemmelsene kan (og bør) ha stor betydning for utformingen av planen eller tiltaket, er det mest riktig å kalle KU et 'saksopplysningssystem' – mens 'beslutningssystemet' er plan- eller konsesjonsprosessen. KU'en følger disse prosessene, se figur 1 for planer (alle fristangivelser er minimum). For planer etter plan- og bygningsloven er det slik at KU-plikt bidro til å innføre at prosessen skal starte med et planprogram som alle parter får til høring. For fremstillinger av KU som prosess vises også til tiltaket [Plan- og bygningsloven](#).



Figur 1: Planprosessen med

konsekvensutredning.

For konsesjonssakene for energitiltak er integreringen i prosessen ikke prinsipielt forskjellig fra plansaker (NVE udatert:1). Det er i begge tilfeller snakk om høring av oppstartdokument med forslag til utredningsprogram, fastsettelse av dette, høring av konsekvensutredningen sammen med plan eller søknad og krav til fremstilling av disse resultatene som grunnlag for vedtak.

Utvelgelse av KU-pliktige planer og tiltak

Kongstanken i KU er at man trenger et ekstra grundig opplegg for å belyse konsekvensene av tiltak eller planer med vesentlige virkninger. Dette gjelder både i Norge og mange andre europeiske land, jf. EU-direktivene. Man fester altså ikke lit til at saken uten videre blir tilpasset det utredningsnivået den bør ha - selv om forvaltningslovens utredningsplikt i § 37, krever at saken skal opplyses så godt som mulig.

KU-forskriften for planer etter pbl. angir KU-plikt for:

- All ny arealbruk i overordnet plan etter pbl (regional-, kommunal- eller områderegeringsplan)
- Planer eller programmer etter andre lover, når disse fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II av KU-forskriften.
- Alltid for tiltak på Vedlegg I listen. For tiltak på Vedlegg II listen er det bare KU-plikt dersom de har vesentlige virkninger for miljø og samfunn (kriterier i KU-forskriftens § 10), jf § 6 og 8 i KU-forskriften.

Hvis plan etter pbl. gir den sentrale tillatelsen, blir KU-plikten knyttet til plan. Hvis tillatelse etter særlov er den mest sentrale, blir plikten knyttet til denne. Dette presiseres i KU-forskriftens kolonne B i Vedlegg I og II.

Vegplanlegging er angitt i Vedlegg I, punkt 7 og i Vedlegg II, punkt 10 e) i KU-forskriften.

Det finnes en egen veileder som utdyper og forklarer kriteriene for vesentlige virkninger i § 10, utgitt av Kommunal og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet i felleskap (KMD og KLD 2017). Se også KMD 2020b.

Bestemmelsene nevner noen omstendigheter der det allikevel ikke er KU-plikt:

- Forhold som er tilfredsstillende utredet i overordnet plan skal ikke utredes på nytt
- Konsekvensene av det konkrete tiltaket er tilfredsstillende utredet på overordnet plannivå og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen», jf KU-forskriftens §§ 6b og 8a.

Arbeidet med plan- eller utredningsprogram

Fokuseringen (også kalt scoping) av konsekvensutredningen handler om hva den skal inneholde av tema og problemstillinger. Dette gjøres gjennom et planprogram for planer etter pbl. og en melding med et forslag til utredningsprogram for tiltak utenfor plan (se unntak fra dette i KU-forskriftens § 7). Tanken har vært at disse programmene skal kunne utvikles som en følge av en høringsprosess, jf forskriftens § 12. På dette feltet gir forskningen ganske varierende konklusjoner, men alle deler det utgangspunktet at dette er en prosedyre som er viktig for KU-prosessen. Dette skyldes at den bidrar til at relevante problemstillinger løftes frem tidlig, og sannsynligheten for at de blir behandlet stiger, jf Ot.prp. nr. 47 (2003-2004) punkt 3.1. Håndbok V712 (Statens vegvesen 2021) sier at:

«Planprogrammet for veg- og transportplaner bør som regel ta utgangspunkt i den tematiske

inndelingen som er lagt til grunn i denne håndboka» (side 33).

På tross av at prosessen med plan- og utredningsprogram tilsynelatende er grundig og bygger på gode motiver, har den blitt møtt med kritikk, både for å ikke klare å inkorporere relevante tema, og for ikke å være grundig nok. Særlig gjelder dette tidligere studier av erfaringer med KU. For eksempel fant Husby m.fl. (1997:60) at bare noe i overkant av 50 % av utredningsprogrammene var «tilfredsstillende».

Swensen (1995:7) pekte på at kommunens eget fokus for relevans kan komme til å strekke seg bare til kommunens egne grenser, dvs at regionale konsekvenser kan bli vanskelig å få utredet. Kristoffersen (1998:4) pekte på *«mangler når det gjelder informasjonstilgang til høringsinstansene, samt i den etterfølgende dialog mellom høringsinstanser og tiltakshavere»*. Tesli m.fl. (2006) hevder også at fokuseringen i Norge ofte har vært mangelfull. De har utviklet en sjekkliste for at man på en *«systematisk måte skal kunne gjøre en forholdsvis rask kvalitetsvurdering av fokuseringsarbeidet»* (ibid:41) som viser hvordan god fokusering skal kunne gjennomføres.

På tross av kritikk mot fokuseringsarbeidet i Norge, har det blitt stående som en grunnerkjennelse at dette innslaget i systemet er ønskelig). I forbindelse med prøveprosjekter i forkant av innføringen av KU-krav for enkelte overordnede arealplaner (slik vi fikk fra 1. april 2005), ble det da også konkludert med at kommunene hadde så gode erfaringer med planprogram at de *«ønsket å bruke en større del av planleggingsressursene her»* (Asplan Viak 1998:21) og Strand (2006). I 2012 gjennomførte Vegdirektoratet en undersøkelse av hvordan ulike temaer i Håndbok 140 (nå V712) behandles i praksis, og fant bl.a. at behandlingen av 0-alternativet (utviklingen uten tiltaket) bør forbedres på en rekke punkter (Vegdirektoratet 2012:8).

4 Praksis - eksempler

Vi har ikke tall for KU-praksis på overordnet plannivå, men regelverket tilsier at den skal være utbredt. Spørsmålet er hvor ofte kommunene planlegger ny arealbruk for tiltak på Vedlegg I og II - da skal det utarbeides KU.

Ifølge SSB/Kostra (Tabell 10840) ble 13 % av reguleringsplanene (område og detalj samlet) i 2016 (siste året med tall i 2020) gjort til gjenstand for konsekvensutredninger. Den andre store gruppen med 21 per år (i perioden 2010-2014) var planer fra NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat, telt opp av forfatter).

KU-forskriftens § 21

Konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn, herunder:

- naturmangfold, jf. [naturmangfoldloven](#)
- økosystemtjenester
- nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål
- kulturminner og kulturmiljø

- friluftsliv
- landskap
- forurensning (utslipp til luft, herunder klimagassutslipp, forurensning av vann og grunn, samt støy)
- vannmiljø, jf. vannforskriften
- jordressurser (jordvern) og viktige mineralressurser
- samisk natur- og kulturgrunnlag
- transportbehov, energiforbruk og energiløsninger
- beredskap og ulykkesrisiko
- virkninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred
- befolkningens helse og helsens fordeling i befolkningen
- tilgjengelighet for alle til uteområder og gang- og sykkelveinett
- barn og unges oppvekstvilkår
- kriminalitetsforebygging
- arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet

Beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger. Samlede virkninger av planen eller tiltaket sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet skal også vurderes. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede virkningene av planer og tiltak innenfor det aktuelle reinbeitedistriktet vurderes. Virkninger over landegrensene skal også beskrives.

5 Miljø- og klimavirkninger

Konsekvensutredninger er tiltenkt rollen som et virkemiddel for å fremme miljøhensyn når ny arealbruk foreslås (se § 1 i KU-forskriften). Se også oversiktene i KU-forskriftens § 21 og Tabell 1 (i dette dokumentet) for en oversikt over alle de temaene som er aktuelle i KU. Man kan, slik som for de fleste overordnede virkemidler, ikke måle deres direkte effekt på ulike miljøproblemer. Hvis systemet fungerer som det skal, kan man kanskje forvente at de ulike miljøeffektene blir synliggjort i sakenes beslutningsgrunnlag.

Den forskningen som oppsummerer KU-bestemmelsene mer overordnet har funnet at «KU en klar forbedring av den kommunale planleggingen på alle nivåer» (Strand 2006), og at KU gir endringer i gjennomføring og utforming som gir miljøforbedringer og økt fokus på miljø og mer engasjement hos berørte (Riksrevisjonen 1998). NIBRs 6 års evaluering sier at KU gir et utvidet og positivt bidrag til spredning av informasjon og for aktørenes mulighet til å påvirke denne (Husby 1996).

Kvaliteten på konsekvensutredninger

KU-forskriftene omtaler krav til konsekvensutredningsdokumentet i Kapittel 5. Disse bærer et preg av en forventning om en tilpasning av konsekvensutredningen til saken. Men det er enkelte krav i disse bestemmelsene som uansett enten skal være til stede eller sjekkes ut.

Internasjonalt har vi lenge hatt et velutviklet sett med kriterier for å gjøre en vurdering av selve konsekvensutredningen (Lee og Colley 1992). Den første evalueringen av konsekvensutredninger under de relativt nye bestemmelsene i plan- og bygningsloven ble gjort med utgangspunkt i forfatternes egen «presisering av KU-bestemmelsene» (Joranger og Røe 1993:V). Disse knyttet seg til forhold som «beslutningsrelevans», «metoder for å beskrive og vurdere virkninger» og «frem-stillingsform». Konklusjonen er at «rapportene bør kunne bedres» på alle de tre områdene (ibid.:IX). Nok en gang rettes det kritikk mot utredningsprogrammene, og man mener at «en del av forklaringen på KU-rapportenes svake sider» er å finne her. Svaret på problemet er å finne i «mer konkrete standarder for KU-rapporter» (ibid.:IX).

Husby m.fl. (1997), som gjorde NIBRs brede seksårsevaluering av kvaliteten på KU-dokumenter, sier at «*det viktigste resultatet er at norske konsekvensutredninger gjennomgående er tilfredsstillende eller svært tilfredsstillende gjennomført*» (ibid.:110). De sterkeste sidene ved KU-dokumentene er tiltaksbeskrivelse, virkningsvurdering og presentasjon/formidling. Svakere sider er utredningen av alternativer, avbøtende tiltak, 0-alternativ, overvåkning, oppfølging, sumvirkninger og sammenstilling. Vegdirektoratets undersøkelse av hvordan en rekke temaer i Håndbok 140 (nå V712) behandles, presenterer liknende nyanserte vurderinger av: 0-alternativet, presentasjonen av prissatte konsekvenser, sammenstillingen av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser, samt lokal og regional utvikling (Vegdirektoratet 2012).

Ved revisjon av V712 (2021) har en søkt å forbedre disse svakhetene fra tidligere evalueringer. Håndbok V712 (Statens vegvesen 2021) er kanskje den beste standarden for slike vurderinger. Håndbokens bruk av prissatte (i tillegg til ikke-prissatte) konsekvenser (ibid: kap 4.1) har fått en sterk befestning i metodetenkningen. V712 har fått et viktig supplement med Miljødirektoratets egen håndbok i KU-metodikk og databaser (Miljødirektoratet 2019).

Tabell 1 inneholder en oversikt over de temaene (med under-/deltema) Håndbok V712 sier at en KU bør ta opp, med en angivelse av om de skal behandles som prissatte eller ikke-prissatte. For detaljerte definisjoner vises til Håndbok V712 (Statens vegvesen 2021).

Tabell 1: Oversikt over tema og deltema for KU i Statens vegvesens håndbok V712 for samfunnsøkonomiske analyser. Kilde: Statens vegvesen 2021.

Vurderingsform	Konsekvenstema	Deltema
-----------------------	-----------------------	----------------

Prissatte konsekvenser	Trafikant- og transportbrukernytte	Distanseavhengige kjørekostnader, andre reiseutlegg, tidsbruk, ulempekostnader i ferjesamband og ved vegstengning, helsekonsekvenser av økt gang- og sykkeltrafikk, utrygghet for gående og syklende.
	Operatørnytte	Operatørselskapenes (kollektivselskap, bompengeselskap, ferjeselskap, parkeringsselskap) kostnader, brukerinntekter og overføringer.
	Budsjettkonsekvens for det offentlige	Investering, drift og vedlikehold, tilskudd til kollektivtrafikk, skatteinntekter.
	Trafikkulykker	Personskadeulykker og materiellskadeulykker.
	Restverdi	Framtidig nytte av tiltaket etter beregningsperioden.
	Skattekostnad	Effektivitetstap knyttet til skattefinansiering, 20 % av offentlige utgifter.
	Støy og luftforurensning	Støyplage innendørs. Lokal og regional luftforurensning.
	Klimagassutslipp	Global luftforurensing (utslipp av CO ₂ , N ₂ O og CH ₄).
	Landskapskarakter	Omhandler «det romlig-visuelle landskapet».
	Friluftsliv/by- og bygdeliv	Omhandler «landskapet slik folk opplever og bruker det
Ikke-prissatte konsekvenser	Naturmangfold	Omhandler «det økologiske landskapet».
	Kulturarv	Omhandler «det kulturhistoriske landskapet».
	Naturressurser	Omhandler «produksjonslandskapet».

Oppfølgende undersøkelser og overvåkning

KU-forskriftene legger betydelig vekt på oppfølgende undersøkelser og overvåkning av de forhold som er utredet. Dette skal forberedes i dokumentene, og det finnes en hjemmel til å pålegge det, jf § 29 i KU-forskriften. Håndbok V712 (Statens vegvesen 2021) er også inne på dette:

Før- og etterundersøkelser har som hensikt å undersøke de vesentlige virkningene av utbyggingstiltaket for miljø og samfunn. Dette gjelder også effekten av de tiltakene som er planlagt for å unngå, begrense (avbøte), istandsette og hvis mulig kompensere for vesentlige skadevirkninger (jf § 23 i forskriften).

Flere studier tar opp hva som skjer etter at konsekvensutredningen er godkjent. Regelverket har hatt et fokus på oppfølgende undersøkelser og overvåkning, men oppfølging av resultatene av utredningene er naturlig nok heller ikke uten interesse. Om det siste skriver Swensen (1996:281) at dette: «*skjer i den grad forholdet er knyttet til en interesse med mulighet til å influere den videre behandlingen av tiltaket*».

Riksrevisjonen (1998) peker også spesielt på dette feltet som en svak side ved KU. Etter denne påpekningen ble det igangsatt nye studier. Halvorsen og Husby (1998:7) fant da på tvers av Riksrevisjonens påpekning, at «*tiltakshaver tar miljø-oppfølgning på alvor*», og

skriver at dette i praksis skjer gjennom å innarbeide kravene i kontrakter med entreprenørene og leverandørene.

Flere arbeider er opptatt av at KU-bestemmelsene bare er ett av de regelverkene som har en betydning for hvorvidt konsekvenser blir utredet videre eller fulgt opp gjennom bestemmelser som tar sikte på å avbøte dem. Hanssen og Ståvi (1999:4) slår fast at KU har sin styrke på kunnskapssiden, men Hanssen og Tennøy (2003:5) ikke ser ut til å være overbevist om at miljøoppfølging etter KU-bestemmelsene er spesielt sterk. I de sakene de har studert konkluderes det med at: *«Når det gjelder overvåkning og avbøtende tiltak har imidlertid andre lover og systemer (forurensningsloven og kommunehelsetjenesteloven) styrt det som har skjedd.»*

6 KU og forholdet til plannivåene

Spørsmålet om hvordan KU skal tilpasses plannivåene meldte seg for alvor i Norge med innføringen av KU-plikt for planer etter plan- og bygningsloven i 2005. Før dette, da KU-plikten rettet seg bare mot tiltak, orienterte praksis seg i stor utstrekning mot reguleringsplannivået (Bergsjø 1995:40). Den etablerte metodikken i transport-sektoren (særlig veg og jernbane) gjelder i stor grad også kommunedelplannivået (mine ikke-forskningsmessige observasjoner). Med KU-plikt for overordnede planer etter plan- og bygningsloven fikk vi både spørsmålet om hvordan man gjør KU på dette nivået (da særskilt for kommuneplanens arealdel) og om arbeidsdelingen mellom nivåene.

Miljøverndepartementet (2012) har gitt ut en egen veileder for kommuneplanens arealdel spesielt, men den må sees som relevant for all overordnet planlegging. Veilederen sier at «konsekvensutredningen av planen også bør ha fokus på strategiske problemstillinger og temaer» (Miljøverndepartementet T-1493:8). Det pekes også på at det er de «viktige miljø- og samfunnsverdier i de foreslåtte utbyggingsområdene» som skal utredes (ibid:8, forfatterens understrekning). Se også veilederen fra KMD (2020, kap. 5.4) og veileder i valg av metoder og data i KU for en omtale av dette temaet.

Når det gjelder veg- og transportprosjekter særskilt, har både Håndbok V712 (Statens vegvesen 2021) og Håndbok V710 om oversiktsplanlegging (Statens vegvesen 2000:24) noen perspektiver på dette. I Håndbok V712 heter det bl.a. at teknisk økonomiske beregninger er mindre eget for strategiske situasjoner enn der forholdsvis eksakt lokalisering av fysiske tiltak er kjent (Statens vegvesen 2021). I Håndbok V710 er konsekvensanalyse av overordnede planer behandlet spesielt (blant mange temaer som grenser til dette), og det er kanskje bare «verdianalyser» som kan sies å ha en særlig relevans for det overordnede plannivået (Statens vegvesen 2000: kap 9). Veg- og transportsektoren, på lik linje med alle andre sektorer, mangler dermed en utviklet KU-metode som sier hvordan KU på der overordnede nivået skiller seg fra KU på detaljplan.

Proessen for konsekvensutredninger er den samme for overordnet plannivå som for KU-pliktige reguleringsplaner. Dette gjelder også i veldig stor utstrekning forskriftenes krav til innholdet i de dokumentene som skal utarbeides, ikke minst med tanke på valg av konsekvensområdene (samfunn, luft, vann, transport osv). Veldig mye er dermed overlatt til prosessen og samarbeidet mellom de involverte for å foreta den tilpasningen til plannivået

som forskriften krever.

7 Kostnader for tiltaket

Kostnadene ved gjennomføringen av KU varierer åpenbart sterkt fra sak til sak. Noe spede forsøk har vært gjort i Norge for å finne ut av dette samlet for flere saker. Riksrevisjonen har valgt å vise til tall fra USA for hva det koster å gjennomføre en konsekvensutredning, på 0,1 til 0,5 % av prosjektets totalkostnad (Riksrevisjonen 1998:1). Econ har forsøkt å beregne kostnaden for kommunene med å innføre KU-plikt på planer til 3-4 ukeverk for arealdelen og 2-3 ukeverk for reguleringsplaner (Econ 1999:4). For tiltak er det grundigste arbeidet på dette gjort av Civitas, som har undersøkt en rekke plan- og KU-prosesser og funnet at kostnadene for disse for tiltakshaver varierer mellom 0,1 og 5,9 % av totalkostnaden for tiltaket (Civitas 2005:8).

8 Formelt ansvar

Forslagsstiller, som kan være både en tiltakshaver og kommunen selv, har ansvaret for å utarbeide konsekvensutredningen. Ansvarlig myndighet skal påse at forskriftene blir fulgt og vurdere om konsekvensutredningen er god nok. Det vil være planmyndigheten for plansaker etter pbl. og en annen statlig myndighet når KU-plikten rettes mot tiltak eller vern. Vedlegg I og II, kolonne B i KU-forskriften presiserer hvem dette er i de ulike tilfeller.

9 Utfordringer og muligheter

Konsekvensutredninger blir av mange oppfattet som en for omfattende øvelse, der KU-plikt medfører en overfokusering på problemstillinger som ikke fortjener det. Dette siste har kritikerne rett i hvis man tar direkte utgangspunkt i forskriftene, fordi når bare ett hensyn kan utløse KU (jf bruken av § 10 i KU-forskriften) så skal alle beslutningsrelevante hensyn utredes selv om det ikke er snakk om vesentlige virkninger for disse. Resultatet er at man får KUs spesielt grundige behandling også av konsekvenser som i seg selv ikke tilsier dette, i henhold til den grunntanken at det er planer og tiltak med vesentlige virkninger som skal utredes (se for eksempel pbl § 4-1).

KU som det særskilte utredningsredskapet for noen få saker vil stå seg i Norge i overskuelig fremtid, og utfordringen med å tilpasse det saksbaserte utredningsbehovet med KU-forskriftens ekstra ambisiøse utgangspunkt vil dermed fortsette å frustrere og glede oss.

10 Referanser

Asplan Viak 1998

Konsekvensvurderinger i kommunal arealplanlegging. HK: 98120.

Bergsjø, T. F. 1995

KU og kommunal planlegging. NIBR-rapport 1995.

Børset, E. og Leknes, T.

1981: Konsekvensutredninger. Praksis og erfaringer fra noen land. NIBR-rapport 981:11.

1983: Konsekvensutredninger. Forslag til opplegg og gjennomføring.

Civitas 2005

Nytte og ressursbruk ved konsekvensutredninger. Mai 2005.

ECON 1999

Miljøvurderinger av planer og programmer. Administrative og økonomiske konsekvenser. Rapport 22/99

Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2007

Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid.

Hanssen, M. og Ståvi, J.M. 1999

System for miljøoppfølging. Om virkemidler og mekanismer for å ivareta miljøhensyn ved utbygging og drift av tiltak. Asplan Viak rapportnr. 99072.

Husby, S. R. m.fl. 1997

Seks år med konsekvensutredninger: erfaringer med praktisering av plan og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger 1990-1996. NIBR prosjektrapport 1997: 20

Joranger, P. og Røe, P.G. 1993

Konsekvensutredninger: evaluering av fire rapporter. NIBR notat 1993:113.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 2020

Veileder:Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven.

Kristiansand kommune 2011

Styrke i muligheter. Kommuneplan 2011-2022.

Kristoffersen, H. 1998

Utredningsprogrammet i KU-systemet: lokale aktørers medvirkning og innflytelse. NIBR notat 1998:118.

Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017

Når skal tiltak i vedlegg II konsekvensutredes? Vurdering etter § 10 i forskrift om konsekvensutredninger. Veileder. Kommentartutgave 29.06.2017.

Lee, N. and Colley, R. 1992

Reviewing the quality of environmental statements. Occasional Paper 24 (Second Edition), EIA Centre, Department of Planning and Landscape, University of Manchester.

Leknes, E. og Lerstang, T. 2003

Konsekvensutredninger etter pbl. Utvikling av kvalitetskriterier. RF 2003/131

Lindemark, S.L. 1999

Rikspolitiske retningslinjer: et virkemiddel i miljøpolitikken. Institutt for offentlig retts skriftserie; nr 1/1999 Miljørettslige studier; nr 15. Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.

Miljødirektoratet 2019

Konsekvensutredninger: anerkjent metodikk og databaser for innlegging av data Oversikt per 1. april 2019

Moen, B. og Strand, A. 2000

«Når kapasitetsproblemer i vegsystemet oppstår, skal andre...». (RPR-SAT, pkt 3.5). NIBR rapport 2000:1

NVE (udatert)

Informasjon om krav til konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.

Riksrevisjonen 1998

Riksrevisjonens undersøkelse av miljømessige konsekvensutredninger. Dokument nr. 3:6 (1997-98)

Statens vegvesen, Vegdirektoratet

2000: Oversiktsplanlegging i veg- og trafikkplanlegging etter plan- og bygningsloven.

Håndbok 710. Vegdirektoratet mai 2000. (Seinere utgitt i 2014).

2012: Bruk av håndbok 140 i praksis. Studie av prissatte konsekvenser, sammenstilling, mål og regional utvikling. SVV rapport nr. 182/2012.

2014: [Oversiktsplanlegging](#). Veiledning. Håndbok V710. (Faglig innhold 2000)

2021: [Konsekvensanalyser](#). Veiledning. Håndbok V712 (Tidligere håndbok 140). Versjon 2021.

Strand, A. 2006

Ny KU-forskrift – kommunale erfaringer etter ett år. NIBR-notat 2006:130.

Swensen, I. S. H. 1995

Konsekvensutredning i praksis: etablering av Ringnes i Nittedal kommune. NIBR-notat 1995: 139.

Tesli, A., Thomassen, J. og Sørensen, J. (red.) 2006

Kvaliteten på norske konsekvensutredninger. Samarbeidsrapport NIBR/Miljøalliansen.

Lover, forskrifter og internasjonale rettsakter

Forskrift om konsekvensutredninger. FOR-2017-06-21-854:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854>

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Lov 2009-06-19 nr 100

Lov om havner og farvann (havne- og farvannloven). Lov 2009-04-17 nr 19

Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) Lov-1990-06-29 nr 50

Lov om kulturminner (kulturminneloven). Lov 1978-06-09 nr 50

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) Lov 2008-06-27 nr 71

Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). Lov 1981-03-13 nr 06

Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) Lov-2011-06-24 nr29

Lov om akvakultur (akvakulturloven) Lov-2005-06-17 nr 79

Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) Lov-2000-11-24 nr 82

Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment

Convention On Environmental Impact Assessment In a Transboundary Context, Espoo (Finland), on 25 February 1991, UN/ECE

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

Nettressurser:

Miljøverndepartementets veileder om KU for kommuneplanens arealdel:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2012/t-1493-konsekvensutredning-av-arealdelen.html?id=699310>

KMDs nettsider om KU:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/konsekvensutredninger.html?id=410042#Regelverk%20og%20veiledning%20-%20konsekvensutredninger

Miljødirektoratets veileder i metoder og data

<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1324/m1324.pdf>