

Sammendrag:

Strategiske konsekvensutredninger for veg- og transportplaner (SKUT)

Det er i dag sterkt økende interesse for å bruke konsekvensutredninger (KU) ikke bare for prosjekter, men også for arbeid med politikkutforming, planer og programmer. En fellesbetegnelse, blant annet anvendt innenfor EU, for dette bruksområdet er strategiske konsekvensutredninger. Betegnelsen gir et skille mot tradisjonelle, prosjektrettede konsekvensutredninger slik som omfattet av Plan- og bygningslovens bestemmelser om KU og EUs gjeldende direktiv om *Environmental Impact Assessment (EIA)*.

Som ledd i arbeidet med å utvikle strategiske konsekvensutredninger i Norge har Miljøverndepartementet tatt initiativ til en gjennomgang av pågående utviklingsarbeid og mulige anvendelsesområder innenfor transportsektoren. En viktig bakgrunn for dette arbeidet er blant annet å sikre at miljøhensyn i større grad kommer inn som en premiss ved utarbeiding av politikk, planer og programmer, og at miljøhensyn derved ligger til grunn for arbeidet med påfølgende prosjekter og i vurdering av alternativer for prosjektenes lokalisering og utforming. En annen viktig bakgrunn er et pågående arbeid med et nytt EU-direktiv om konsekvensutredninger for angitte strategiske beslutninger (*Strategic Environmental Assessment, SEA*).

Arbeidet med utvikling av dette fagfeltet er særlig ivaretatt gjennom nyere studier utført av ECE, EU og OECD samt gjennom faglig utviklingsarbeid utført blant annet i Storbritannia og Nederland. Viktige kilder peker på at strategiske KU ikke bare kan håndtere begrensninger i KU for prosjekter, men også forenkle arbeidet med prosjektrettede konsekvensutredninger. Gevinstene ligger her i å få forenklet behandlingen av politikk- og overordnede planleggings spørsmål når enkeltprosjekter utredes, å få bedre utført en utvelgelse (*screening*) av hvilke prosjekter som senere trenger prosjekt-KU og ved at strategiske KU gir en mer effektiv avgrensning (*scoping*) av forhold som påfølgende prosjekt-KU må fange opp. Mer grunnleggende er allikevel at strategiske KU kan gi en bedre behandling av

- alternativer og forutsetninger for prosjektplanleggingen. Dette kan for eksempel gjelde valg av transportmiddel, transportstandard og lokalisering av transportkorridorer.
- indirekte og kumulative virkninger. Et transportprosjekt kan for eksempel, sammen med andre prosjekter, gi nyskapt trafikk og endringer i arealbruk. Det samme gjelder for eksempel akkumulerte effekter for luftforurensning av flere transportprosjekter i et område.

- småprosjekter og «ikke-prosjekter». Dette gjelder enten prosjekter som er for små til å bli utredet på vanlig måte, men som kan fanges opp når flere utføres i en region eller i et investeringsprogram. «Ikke-prosjekter» er for eksempel valg av driftsform og tilbud for kollektivtrafikk eller bestemmelser om nattforbud og innflygingstraséer ved en flyplass ut fra bestemte miljø- og helsehensyn.

De fleste internasjonale studier peker på at strategiske KU (SEA) og prosjektrettet KU (EIA) har de samme formål og derfor bør ses i sammenheng. Tanken her er at slike analyser fungerer komplementært, og at konsekvenser bør analyseres og vurderes på det tidspunkt og nivå i planleggingen som er mest hensiktsmessig. Det er imidlertid skjedd en langsom faglig utvikling på feltet. En rapport fra OECD om strategisk konsekvensutredning av veger slår fast at det er stor avstand mellom intensjonene om nasjonale lover og retningslinjer om strategiske KU og den faktiske anvendelsen blant medlemslandene (OECD 1994).

De mest interessante kildene som vurderes i notatet må sies å være knyttet til utviklingsarbeid i EU og Nederland. Under DG VII er det gjennomført en interessant studie, *Action for the integration of road into the environment* (AIRE, EU 1994). Her er det skissert en metodikk for konsekvensutredning av det sammenhengende transeuropeiske vegnettet og et forslag til videre FoU-aktivitet på feltet. Videre utviklingsarbeid bør blant annet omfatte erfaringer med ulike tilnærminger for regioner og byområder, bruk av miljømål og indikatorer for den enkelte sektor og utvikling av modeller som ivaretar kumulative effekter av blant annet ulike tiltakspakker for eksempel i en region. En annen interessant utredning, foretatt på oppdrag for EUs miljødirektorat (EU 1994), understreker sterkt behovet for å utvikle miljøindikatorer. For eksempel vil langt utviklede transport- og miljømål for en region gi et godt utgangspunkt for å utvikle egnede indikatorer for en strategisk KU i denne regionen.

Nederland representerer viktige nasjonale erfaringer med strategiske KU for transport. Utgangspunktet er her rammer og virkemidler fra Nederlands Andre transportinfrastrukturplan (*Second transport structure plan, Nederland 1998*). Dette er en nasjonal, sektorovergripende transportplan tilpasset nasjonale miljømål. Planen går sterkt inn for blant annet å utføre såkalte korridorstudier. Dette innebærer en form for strategisk planlegging hvor transportbehov og flaskehalsen i en transportkorridor søkes løst med et bredt register av virkemidler og ved studier av alternative transportmidler. Det mest omfattende eksemplet gjelder vurderinger av transportkorridoren Amsterdam-Utrecht. Nederland har også utført uavhengige policy-rettede konsekvensutredninger på transportområdet. Et eksempel på dette er generell mulighetsstudie av et undergrunns transport-system i Nederland (EU 1994).

Erfaringer fra Storbritannia og Sverige er også interessante for utviklingen av strategiske KU på transportområdet (SKUT). Selv om myndighetene sentralt i Storbritannia er avventende i sin holdning, viser notatet at en rekke initiativ er tatt for å øke bruken av SKUT og utvikle metoder i denne sammenheng. Særlig har ulike *counties* startet utvikling av verktøy for miljøkonsekvensutredning av såkalte strukturplaner (*County Councils* i blant annet Kent, Lancashire, Bedfordshire og

Humberside). Det rapporteres at flere *counties* har revidert sin trafikkpolitikk som ledd i arbeidet med utarbeiding av nye strukturplaner (Wood 1994). I Storbritannia har det høyeste faglige rådgivningsorgan for vurdering av hovedveger (SACTRA 1992) tatt sterkt til orde for å utvikle strategiske KU i planleggingen. Dette vil være et vesentlig supplement til dagens prosjektrettede konsekvensutredninger. SACTRA foreslår at strategiske planleggingsformer bør støttes gjennom fastsetting av mål og ambisjonsnivå for viktige områder i konsekvensutredningsarbeidet.

I Sverige har *Miljökonsekvensbeskrivning (MKB)* på politikk-, plan- eller programnivå vært anvendt relativt kort tid. Vegsektoren i Sverige har her tatt en førende rolle i utvikling av MKB på ulike nivåer. I de svenske forskriftene om riksdekkende vegplaner (*väghållningsplan*), regionale vegplaner og planer for *länstrafikanlegg* er det krevet MKB for hver og en av disse plantypene. Mens den riksdekkende vegplanen omfatter riksveger av nasjonal betydning (stamvegnett), omfatter de regionale vegplanene riksveger og länsveger som ikke inngår i stamvegnettet og hvor staten er vegholder. MKB-arbeidet, som er dokumentert i særskilte rapporter, er særlig konsentrert om:

- Utslipp til luft og energiforbruk
- Risiko for arealkonflikter
- Miljøtiltak og -forhold langs eksisterende veger
- Muligheter for avbøtende tiltak.

For de enkelte deler av stamvegnettet finnes det også særskilt underlagsdokumentasjon av risiko for arealkonflikter. Risikoforhold er sett i forhold til faren for konflikt ved gjennomføring (Vägverket 1993/94).

For tiden gjøres det et eget utviklingsarbeid med *Miljöanpassat transportsystem*. Notatet viser her til et interessant eksempel fra Öresundsregionen (Banverket m fl 1994), hvor ulike aktører har samarbeidet om å utvikle en miljøtilpasset transportstrategi for regionen. Konsekvenser av ulike framtidsscenarioer er belyst ved bruk av modellverktøy for år 2005 og 2020. Her blir utslipp til luft sammenliknet for et trendscenarie og ulike miljøscenarier hvor tiltak rettes mot kjøretøy, drivstoff, sjøtransport og begrensning av transportarbeid.

Notatet redegjør også for status i utvikling av strategiske KU i Danmark og Finland. Begge disse landene har lovbaserte, prosjektrettede KU-systemer som omfatter større transportprosjekter. Gjennomgangen viser imidlertid at begge landene er i en tidlig fase når det gjelder utvikling av strategiske KU for transport. Et viktig utgangspunkt i Danmark er oppfølgingen av regjeringens plan *Trafik 2005*, som innebærer utvikling av strategisk og overordnet planlegging for transport. I Finland vil det være interessant å følge opp tillempingen av nye lovbestemmelser om MKB fra 1994. Her gis en hjemmel for å kreve vurdering av miljøkonsekvenser av planer og programmer som kan ha betydelige miljøvirkninger. Denne lovhomegel vil være aktuell i framtiden også for bruk i transportplanlegging.

Rapporten tar også opp behovet for å utvikle strategiske konsekvensutredninger i Norge. Viktige, nyere erfaringer og utviklingsarbeid er særlig knyttet til transport-

planarbeidet i de ti største byområdene (TP10), NVVP-prosessen og videreutvikling av strategisk vegplanlegging og ulike former for korridorutredninger utført etter gjeldende KU-bestemmelser i Plan- og bygningsloven. De mest konkrete eksemplene på SKUT finnes i de enkelte byenes strategiske planer fra TP10-arbeidet og foretatte korridorutredninger. Slike utredninger gjelder dels for en forhåndsvalgt transportform (eksempel høyhastighetstog Oslo-Kornsjø, modernisering av Vestfoldbanen) og dels korridorutredninger hvor ulike transportformer ses i sammenheng og i forhold til et bestemt transportbehov (eksempel Vestkorridoren Oslo-Asker).

Videre arbeid med SKUT i Norge

Gjennomgangen av ulike erfaringer internasjonalt og i Norge viser, som OECD-rapporten (OECD 1994) hevder, at intensjonene ligger langt foran praksis på dette området. Erfaringene finnes spredt i ulike land og regioner og er i liten grad systematisert av andre for transportområdet. Det er imidlertid positivt at blant annet EU har tatt opp slike spørsmål i oppgaver under 4. rammeprogram for transportforskning (European Commission 1994).

Slik kunnskapen nå sitter spredt og mens nye initiativ kommer i utlandet og Norge, vil vi tilrå at også et hovedprosjekt på SKUT-området i en tidlig fase følger opp utvalgte utenlandske erfaringer for å gjennomføre mer grundige studier av disse.

I Norge foregår parallelt til SKUT-prosjektet et større faglig utredningsarbeid rettet mot strategisk vegplanlegging etter oppdrag fra Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet. Vi vil peke på at mye av den faglige dynamikken med strategisk planlegging for tiden er knyttet til EIA- og SEA-tradisjonen internasjonalt. Det vil derfor være viktig også i framtida å formidle erfaringer til det norske prosjektet om strategisk vegplanlegging, blant annet som faglig grunnlag for å fornye NVVP-prosessen mot et mer strategisk nivå. Særlig vil erfaringer med SEA innenfor EU og nasjonale erfaringer, for eksempel fra Sverige, være relevante her.

På SKUT-området står vi også overfor betydelige utfordringer på regionalt nivå, for byområder og i utvikling av korridorutredninger:

- På regionalt nivå vil vi foreslå en særlig innsats rettet mot utredningsprogram som grunnlag for vegkontorenes planleggingsaktivitet. Ettersom utvelgelsen av prosjekter for videre planlegging er en viktig prioriteringsfaktor i hele NVVP-prosessen, anbefaler vi at det tas initiativ til utprøving av konsekvensutredning av slike utredningsprogrammer i enkelte fylker.
- I byområder vil særlig TP10-erfaringene og arbeid med ATP- og miljøbyer, gi utgangspunkt for utprøving av former for KU av samordnede areal- og transportplaner. Her vil vi særlig peke på erfaringer fra engelske counties og nylig oppstartet arbeid på länsnivå i Sverige som interessante referanser. Et oppstartingsseminar, blant annet med sentrale TP10-aktører, bør avholdes.

- Korridorstudier vil bli en viktig arena for SKUT-aktivitet framover. Hittil har vi funnet de mest interessante utenlandske erfaringene innenfor EU (DG VII og DG XI) og nasjonalt i Nederland. Vi tror en oppfølging mot EU og Nederland vil gi et nyttig "bakteppe" for en fordypet gjennomgang av utvalgte korridorutredninger i Norge. Begge typer av korridorutredning bør vurderes, dvs for én transportform og for korridor med flere transportformer. På kort sikt anbefales en komparativ studie av norske og nederlandske erfaringer med konsekvensutredninger av transportkorridorer.