



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp
Institutt for naturforvaltning

Konsekvensutredning ved energiutbygging i Norge – en studie av ansvarsforhold og tilhørende utfordringer.

Environmental Impact Assessment of Power
Stations in Norway – a Study of Responsibilities
and Associated Challenges.

Magnus Holth
Fornybar energi

1 Forord

Dette er en masteroppgave innenfor studiet Fornybar energi på Institutt for naturforvaltning ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Veileder for oppgaven har vært førsteamanuensis ved NMBU Jonathan Edward Colman. Masteroppgaven omfatter 30 studiepoeng og har løpt over et semester, fra januar 2016 til mai 2016.

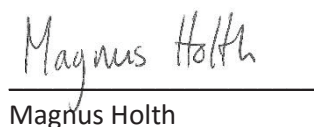
Våren 2015 tok undertegnede faget «Tverrfaglig konsekvensanalyse» ved NMBU. Faget omhandler store deler av konsekvensutredningsprosessen ved forskjellige typer tiltak i Norge. Der gikk diskusjonene rundt at utbygger er ansvarlig for konsekvensutredningene, og hvilke problemer eller utfordringer dette byr på underveis i prosessen. For en «utenforstående» virker det merkelig at de som har økonomiske interesser i et prosjekt er ansvarlig for utredningen av tiltakets konsekvenser. Etter hvert ble dette noe jeg ønsket å se nærmere på, og til slutt endte det opp som en masteroppgave.

Jeg ønsker å takke veileder Jonathan Edward Colman for god veiledning underveis i arbeidet, og for et veldig hyggelig samarbeid. I tillegg vil jeg takke seniorrådgiver i Norconsult Kai Nybakk. Han bidro med flere gode innspill i planleggingsfasen av oppgaven.

Til slutt ønsker jeg også å takke alle intervjuobjekter som gladelig har stilt opp. Det har vært veldig fint å se hvor positive de fleste har vært når de har blitt kontaktet av en student, og jeg har hatt utelukkende gode opplevelser med intervjuene.

Underveis i arbeidet har jeg møtt både utbyggere, utredere og forvaltere i energibransjen. Dette ser jeg som en veldig god erfaring, og noe jeg har lært veldig mye av. Derfor vil jeg gjerne anbefale andre studenter som skal skrive lignende oppgaver å oppsøke menneskene som jobber med temaene de skal skrive om. Det tror jeg man lærer mye mer av enn man lærer av en ren litteraturstudie.

Holmestrand, 11.05.2016



Magnus Holth

2 Sammendrag

Denne masteroppgaven ser nærmere på systemet for konsekvensutredninger ved vind- og vannkraftutbygging i Norge. Studien tar utgangspunkt i at utbygger er ansvarlig for utredningene, og undersøker om dette påvirker kvaliteten av disse. Datagrunnlaget for studien dannes av tretten intervjuer med forskjellige aktører fra konsekvensutredningssystemet. Disse aktørene er utbyggere, utredere og forvaltere.

Opgavens tema er trolig ikke utforsket tidligere, og på forhånd var det minimalt med relevant data tilgjengelig. Denne studiens mål er derfor å identifisere mulige utfordringer i systemet som kan utforskes nærmere i senere studier.

Studien viser at pris trolig er viktigste faktor når utbygger leier inn konsulenter for å gjennomføre konsekvensutredninger. Dette betyr at utredere som priser seg lavest ofte får utredningene. I tillegg til pris nevnes også kompetanse, referanser og personlige egenskaper som viktige faktorer.

Opgaven har funnet at det oppstår en konkurransesituasjon mellom utredere når de lager tilbud til utredningsoppdragene. Fordi pris som regel er det viktigste for utbygger fører denne konkurransesituasjonen til et prispress på utredere. Konsekvensene av dette prispresset er ofte at utredernes tid i felt blir redusert, at kompetente fagfolk forsvinner fra bransjen, og at det oppstår konflikter mellom utredere. Disse konsekvensene utgjør trolig en trussel for utredningenes kvalitet.

Ifølge studien har utbyggerne trolig et positivt forhold til konsekvensutredningene. Det vil si at de forstår grunnen til at de må utrede konsekvensene av tiltakene sine, og innser sitt samfunnsansvar. Dette, i kombinasjon med utredernes lojalitet til sitt fag, fører til at vinklede eller uhederlige utredninger er sjeldne. Likevel har studien vist at vinklede utredninger kan oppstå ubevisst fordi utreder er avhengig av utbygger som oppdragsgiver.

De fleste av utredere savner et minimumskrav til tid i felt i utredningsprogrammene. Et slikt krav ville trolig lettet noe av prispresset på konsulentene, og igjen vært positivt for konsekvensutredningenes kvalitet.

I dag finnes det ingen formelle krav til personene som skal utføre konsekvensutredningene. Denne studien har kommet frem til at krav om spesifikk kompetanse for utredere som en del av situasjonstilpassede utredningsprogrammer ville vært svært positivt for kvaliteten på konsekvensutredningene.

Flere av intervjuobjektene ønsker et nasjonalt organ som kunne hatt ansvaret for å lage utredningsprogrammer, bestille utredninger og kvalitetssikre de ferdige konsekvensutredningene. Innføringen av et slikt organ ville trolig bedret den generelle kvaliteten på konsekvensutredningene.

3 Abstract

This master thesis examines the system for environmental impact assessments (EIA) conducted when building wind and hydro power stations in Norway. The study's main focus is that the developer is responsible for the EIA's, and the investigation centered on whether this affects the quality of the assessments. The data used in the study was gathered through thirteen interviews of people working with EIA, including developers, managers and EIA consultants.

The availability of relevant data was minimal, likely because this thesis topic was never examined before. For this reason, the study aimed to identify possible challenges in the EIA system, and then those challenges can be explored in future studies.

It seems that price is the main factor when a developer engages the EIA consultants. This means that the cheapest consultants often get to do the assessments. The consultants' competence, experience and personal characteristics were mentioned as important factors.

This study found that a competitive situation occurs between the EIA consultants when they make their offers. This forces the consultants to lower their prices, because price is the main factor for success in landing the contract. An important consequence of this is often a reduction of the consultant's time out in the field, that in turn reduces the quality of the EIA. It also results in consultants with high competence choosing other fields of work, reducing the number of experts in the field available to work on EIAs. Hence there is reason to believe that the situation of competition threatens the quality of the EIA.

The interviews showed that developers are mostly positive towards the EIA concept. They understand the importance of the EIA, and why they have to assess the impacts of their projects to protect the environment and society. This, combined with the EIA consultant's loyalty to their discipline, leads to most EIAs being unbiased, objective and honorable. Still, it seems that because the consultants are hired by the developers as their consultant on a project, they can unconsciously produce dishonorable assessments.

Most of the EIA consultants expressed the need for a minimum amount of time in the field to be part of the EIA program. This would most likely lighten the consultants' price pressure, which would be positive for the general quality of the EIAs.

Today, anyone can produce an EIA. There are no formal requirements for the consultants. This study found that a requirement of specific competence should be part of a tailor-made EIA program. This would most likely be very positive for the general quality of the EIAs.

Among the people interviewed, several mentioned that they wanted a national body of supervision which could manage the EIA systems. The body of supervision could be responsible for making the EIA programs, ordering and dealing out the assessments, and supervising the over-all quality of the EIAs. Introduction of a national body of supervision like this would most likely greatly improve the general quality of the EIAs.

Innhold

Side:

1 Forord.....	2
2 Sammendrag.....	3
3 Abstract	4
4 Innledning.....	8
4.1 Konsekvensutredning – Hva er det?	8
4.2 Konsekvensutredning – Hvorfor brukes det?	8
4.3 Konsekvensutredning – Når brukes det?.....	8
4.4 Bakgrunn for oppgaven	9
4.5 Problemstilling	10
4.6 Kvalitet i konsekvensutredninger.....	10
4.7 Hederlighet i utredningene.....	10
4.8 Oppgavens fokus og avgrensninger	11
4.9 Rollefordelingen i konsekvensutredningssystemet	11
4.10 Utredernes metode.	13
4.10.1 Verdi – Omfang -Konsekvens	13
4.10.2 Inndeling i fagtemaer.....	14
4.11 Konsekvensutredningens rolle i beslutningsgrunnlaget.....	14
4.12 Valg av studiedesign	14
5 Metode	15
5.1 Nødvendige data for å besvare problemstilling.....	15
5.2 Kvalitativ metode	15
5.3 Intervjuer	15
5.4 Anonymisering av intervjuobjekter.....	16
5.5 Spørsmålene	16
5.6 Intervjusituasjonen	16
5.7 Fremstilling og diskusjon av resultater	16
6 Resultater	17
6.1 Utbyggers kriterier for valg av utreder.....	17
6.2 Prispress på utrederne.	17
6.3 Prispress får konsekvenser for utrederne.	18
6.3.1 Redusert tid i felt.....	18
6.3.2 Kraftbransjen mister kompetanse.....	18
6.3.3 Konflikter utredere imellom	18
6.4 Savner krav i utredningsprogrammene.....	19
6.5 Hederlige eller vinklede utredninger?.....	20

6.6 Press på utrederne for å beholde oppdragsgiver	20
6.7 Utredernes bruk av referanser	21
6.8 Utbyggernes vurdering av utredernes referanser	21
6.9 Utbyggernes holdning til konsekvensutredninger	21
6.10 Taktisk prising av utredningsoppdrag	22
6.11 Forvaltningens oppfatning av konsekvensutredningers generelle kvalitet.....	23
6.12 Forvaltningen fornøyd med systemet.	23
6.13 Aktørenes forslag til forbedring av systemet.....	24
6.13.1 Krav til utrederne	24
6.13.2 Offentlig organ for konsekvensutredninger.....	24
6.13.3 Skreddersydde utredningsprogrammer	25
6.13.4 Flere før- og etterundersøkelser	25
6.13.5 Mer sentral rolle for Fylkesmannen	26
6.14 Oppsummering av resultater	27
7 Diskusjon	28
7.1 Påvirkes konsekvensutredningenes kvalitet av systemet?.....	28
7.1.1 Kvalitetskrav 1	28
7.1.2 Kvalitetskrav 2	28
7.1.3 Kvalitetskrav 3	28
7.2 Konsekvenser av konkurranse mellom utrederne – oppsummert.	29
7.1.4 Hederlige eller vinklede utredninger	29
7.3 Konflikter blant utrederne	30
7.4 Kunnskapsgrunnlaget – «Godt nok»	31
7.5 Endringer som muligens kan forbedre systemet	31
7.5.1 Sertifisering av utredere	31
7.5.2 Eget organ for konsekvensutredninger	32
7.5.3 Krav til tid i felt i utredningsprogrammene.....	33
7.5.4 Oppsummering av de viktigste endringsforslagene.	33
7.5.5 Fylkesmannen mer involvert.....	34
7.5.6 Behov for flere før- og etterundersøkelser	34
7.6 Taktisk prising – bare noe utrederne opplever?	34
7.7 Utbyggernes holdning til konsekvensutredninger	35
7.8 Bruk av referanser i anbudsrunder.....	35
7.9 Oppgavens svakheter og usikkerheter.	36
8 Konklusjon og anbefalinger	37
9 Referanser	38

10 Vedlegg.....	39
10.1 Spørsmål til utredere.....	39
10.2 Spørsmål til utbyggere.....	39
10.3 Spørsmål til forvaltere	40

4 Innledning

4.1 Konsekvensutredning – Hva er det?

Konsekvensutredninger kan defineres som «relativt omfattende utredninger av nærmere bestemte planer og tiltak for miljø og samfunn som skal utarbeides etter en bestemt prosedyre» (Pedersen et al. 2010). Samtidig kan begrepet konsekvensutredning ha flere betydninger. For det første kan det betegne selve utredningsprosessen for et tiltak. Eller det kan betegne konsekvensutredningsresultatet, altså resultatet som konsekvensutredningsprosessen gir. I tillegg kan det også betegne den ferdige konsekvensutredningen, altså dokumentet som til slutt benyttes som et beslutningsgrunnlag for tiltaket (Holth & Winge 2014). I denne oppgaven vil disse betydningene benyttes om hverandre.

I sin håndbok for konsekvensanalyser definerer Statens vegvesen en konsekvensanalyse som en «analyse av sammenhengen mellom årsak og virkning, der tiltaket som skal analyseres er definert som årsak». Videre defineres en konsekvensutredning som en konsekvensanalyse utført i henhold til plan- og bygningsloven, samt forskrift for konsekvensutredninger (Statens vegvesen 2014). I denne oppgaven vil begrepene konsekvensanalyse og konsekvensutredning benyttes synonymt.

4.2 Konsekvensutredning – Hvorfor brukes det?

«Konsekvensanalysen tydeliggjør prosjektets relevante virkninger, og er et viktig grunnlag for beslutning» (Statens vegvesen 2014). Altså skal en konsekvensutredning inngå i beslutningsgrunnlaget for ansvarlige myndigheter når de fatter sitt vedtak (Pedersen et al. 2010). Hensikten med konsekvensutredninger er «å sikre at virkningene av et tiltak for miljø og samfunn blir tilstrekkelig utredet og belyst på et tidlig stadium i planleggingen, slik at hensynet til miljø og samfunn kan inngå som premisser på linje med tekniske og økonomiske hensyn» (Pedersen et al. 2010).

Videre skal konsekvensutredningen bidra til at det gjennom vilkår i vedtak tas hensyn til miljø og samfunn også for tiltak som gjennomføres (Pedersen et al. 2010). Eksempel på dette kan være krav om avbøtende tiltak. I tillegg skal reglene om konsekvensutredning sikre mulighet for medvirkning for ulike myndigheter samt berørte og interesserte parter (Pedersen et al. 2010).

Hele det juridiske grunnlaget for konsekvensutredninger vil ikke omhandles i denne studien. Likevel bør § 8 i naturmangfoldloven nevnes som en helt sentral årsak til utarbeiding av konsekvensutredninger. §§ 8 til 12 i naturmangfoldloven omhandler prinsipper som skal legges til grunn for alle som utøver offentlig myndighet. § 8 er bedre kjent som «kunnskapsgrunnlaget», og setter krav om at offentlige beslutninger, for eksempel et konsesjonsvedtak ved energiutbygging, «så langt det er rimelig» blant annet skal bygge på vitenskapelig kunnskap om effekten av påvirkninger (naturmangfoldloven 2009).

4.3 Konsekvensutredning – Når brukes det?

Hvilke tiltak som skal konsekvensutredes reguleres først og fremst av plan- og bygningsloven. Relevant for denne oppgaven er bestemmelsene i lovens kapittel 14 – «Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk». Her heter det blant annet at «tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn» skal konsekvensutredes. Videre forteller lovens § 14-6 at hvilke tiltak dette konkret dreier seg om er regulert i forskrift (plan- og bygningsloven 2008).

Forskriften det siktes til her er «Forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover» fra 2014. Forskriftens Vedlegg 1 angir hvilke tiltak som alltid skal konsekvensutredes. Av energirelaterte tiltak nevnes her blant annet (Klima- og miljødepartementet 2014):

- Vannkraftanlegg med en årlig produksjon over 40 GWh
- Vindkraftanlegg med en installert effekt på mer enn 10 MW
- Demninger og andre anlegg for oppdemming eller varig lagring av vann dersom ny eller supplerende mengde oppdemmet eller lagret vann overstiger 10 millioner m³.
- Varmekraftverk og andre forbrenningsinstallasjoner, også mobile og midlertidige gasskraftverk, med en energiproduksjon på minst 150 MW.
- Kraftledninger og jord- og sjøkabler med spenning 132 kV eller høyere og en lengde på mer enn 15 km.

Videre behandler forskriftens Vedlegg 2 tiltak som kan utløse krav om konsekvensutredning. Altså skal tiltaket konsekvensutredes dersom det kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn». I følge forskriftens § 3 er det opp til ansvarlig myndighet, i dette tilfellet NVE, om tiltaket skal behandles i tråd med forskriftens bestemmelser eller ikke. De relevante tiltakene som listes opp i Vedlegg 2 er (Klima- og miljødepartementet 2014):

- Industrianlegg for produksjon av elektrisk energi, damp og varmtvann som krever konsesjon etter energiloven.
- Anlegg for produksjon av vannkraft.
- Konsesjonspliktige overførings- ledninger.
- Anlegg for utnytting av vindkraft til energiproduksjon.

Denne oppgaven vil kun omhandle vindkraft- og vannkraftprosjekter. Dette begrunnes i avsnittet «Oppgavens fokus og avgrensninger» under.

4.4 Bakgrunn for oppgaven

I slutten av november 2015 publiserte Norges Vassdrags og energidirektorat (NVE) en rapport skrevet av Geir Gaarder fra Miljøfaglig Utredning AS og Torbjørn Høitomt fra Biofokus. Rapporten het «Etterundersøkelser av flora og naturtyper i elver med planlagt småkraftutbygging», og den tok for seg kvaliteten på de biologiske undersøkelsene i forbindelse med utbygging av småkraft. I rapporten ble det blant annet konkludert med «et stort behov for å gjennomgå eksisterende metoder og rutiner i småkraftutredninger, og helst også andre utredninger for naturmangfoldet» (Gaarder & Høitomt 2015). Litt av motivasjonen for denne studien her er å finne ut om noen av de samme problemene eksisterer ved større utbygginger, altså utbygginger som utløser krav om komplette konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kapittel 14 (plan- og bygningsloven 2008).

Rapporten til Gaarder og Høitomt førte blant annet til sterke reaksjoner fra SABIMAs generalsekretær Christian Steel. Han hevdet at praksisen hvor utbygger er ansvarlig for utredningene minner om «bukken og havresekken», og at den bør gjennomgå (Bondø 2015). Praksisen Steel snakker om er felles for komplette konsekvensutredninger og småkraftutredninger.

I tillegg kom Miljødirektoratet ut med en rapport i oktober 2015 som omhandlet håndteringen av miljøhensyn i konsesjonsbehandlingen for vindkraft. Her konkluderer de blant annet med at de ser «klare forbedringsmuligheter i både meldings- og søknadsfasen for vindkraft-KUene i seg selv, og for vindkraft-KUene sett i lys av konsekvensutredninger i andre sektorer» (Miljødirektoratet 2015). Rapporten ble blant annet omtalt av Teknisk Ukeblad som tolket den som en kritikk av NVE. De skrev at NVE som regel baserer sin vurdering av miljøkonsekvenser på utbyggernes konsekvensutredninger, og i mindre grad på andre miljømyndigheters høringsuttalelser (Lie 2015).

4.5 Problemstilling

Denne studiens problemstilling er: Ved kraftutbygging i Norge er tiltakshaver ansvarlig for konsekvensutredningene (Buan et al. 2010). Hvilke utfordringer skaper dette for konsekvensutredningssystemet, hvordan påvirker disse utfordringene kvaliteten på utredningene, og hvilke endringer i systemet kan føre til at eventuelle utfordringer reduseres? (et mål for kvalitet er presentert i neste avsnitt)

4.6 Kvalitet i konsekvensutredninger

I boken «Konsekvensutredninger – Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger» har Aud Tennøy skrevet et kapittel om kvalitet i konsekvensanalyser. Her definerer hun konsekvensanalyser med god kvalitet som objektive, sikre og nøyaktige. Videre presiseres det derimot at analyser av fremtidige konsekvenser alltid er usikre. Med usikkerhet menes avvik mellom konsekvensene beskrevet i utredningene og de faktiske konsekvensene tiltaket får, et avvik som alltid vil oppstå. I tillegg er det som regel nødvendig å gjøre en rekke subjektive vurderinger når man skal predikere fremtiden. Totalt sett fører dette til at objektive, sikre og nøyaktige konsekvensutredninger ikke er realistisk (Tennøy 2014).

Siden objektivitet, sikkerhet og nøyaktighet ikke er mulig å oppnå i konsekvensutredningene peker Tennøy på tre operasjonelle kriterier som mer realistisk kan betegne høy kvalitet i konsekvensutredningen. Disse kriteriene vil videre i oppgaven omtales som Kvalitetskrav 1-3, og er (Tennøy 2014):

1. De antatt mest relevante alternativene, temaene og konsekvensene er analysert.
2. Analysene er gjennomført etter beste faglige skjønn (og dermed av kompetente fagfolk).
3. Analysene er basert på oppdatert fagkunnskap, best mulig data, og ved hjelp av anerkjente metoder.

Som en tydelig kan se av de tre punktene over er altså kvalitet i konsekvensutredninger sterkt knyttet opp mot personene som utfører utredningene. Dersom kvaliteten på konsekvensutredningene ikke er god nok kan det også skyldes egenskaper ved systemet eller regelverket (Tennøy 2014).

Når denne studien ser nærmere på om konsekvensutredningenes kvalitet påvirkes av at utbygger er ansvarlig for utredningene, vil disse kravene eller kriteriene, altså Kvalitetskrav 1-3, benyttes som målestokk.

4.7 Hederlighet i utredningene.

I tillegg til de tre kvalitetskravene over nevnes også at utredningene må være hederlige. Det ideelle hadde vært fullstendig objektivitet, men dette er som nevnt ikke realistisk, fordi utrederne benytter skjønnsutøving i utredningene sine. Skjønnsutøving vil alltid inneholde subjektivitet (Tennøy 2014). Derfor er hederlighet i utredningene et mer passende begrep enn objektivitet. Et mye brukt begrep for det motsatte av hederlige utredninger er vinklede utredninger.

Trusselen mot hederligheten i utredningene ligger trolig først og fremst i at utrederne er avhengig av utbyggerne som sin arbeidsgiver. Den nevnte skjønnsutøvingen gir mulighet for å vinkle eller manipulere utredningene slik at de ikke står i veien for utbyggers planer (Tennøy 2014). Slike utredninger kan muligens føre til at utrederne også engasjeres neste gang den samme utbyggeren har behov for lignende tjenester. I sin rapport om småkraftutredninger skriver Gaarder og Høitomt (2015) at de mener sammenhengen mellom utredernes kompetanse og antall utredninger for samme utbygger burde være positiv, men at de derimot lurer på om denne sammenhengen er negativ for småkraftutbygginger. Her finnes det overføringsverdi til konsekvensutredninger, fordi

man har det samme avhengighetsforholdet mellom utbygger og utreder når prosjekter krever fullstendige konsekvensutredninger, som man har ved småkraftutbygging.

4.8 Oppgavens fokus og avgrensninger

Mange forskjellige typer tiltak må konsekvensutredes i Norge, men fordi dette er en masteroppgave i studieretningen Fornybar energi er det kun energirelaterte prosjekter som er tema for denne studien.

De energirelaterte utbyggingene er også avgrenset til vann- og vindkraftutbygginger. Altså vil hverken fjernvarme- eller nettutbygging være tema for oppgaven. Begrunnelsen for dette er at fjernvarmeanlegg ofte bygges i urbane strøk hvor prosjektene kanskje vil minne mer om en fabrikkutbygging, mens en nettutbygging gjerne strekker seg over mye større områder enn det en vindpark eller et vannkraftverk gjør.

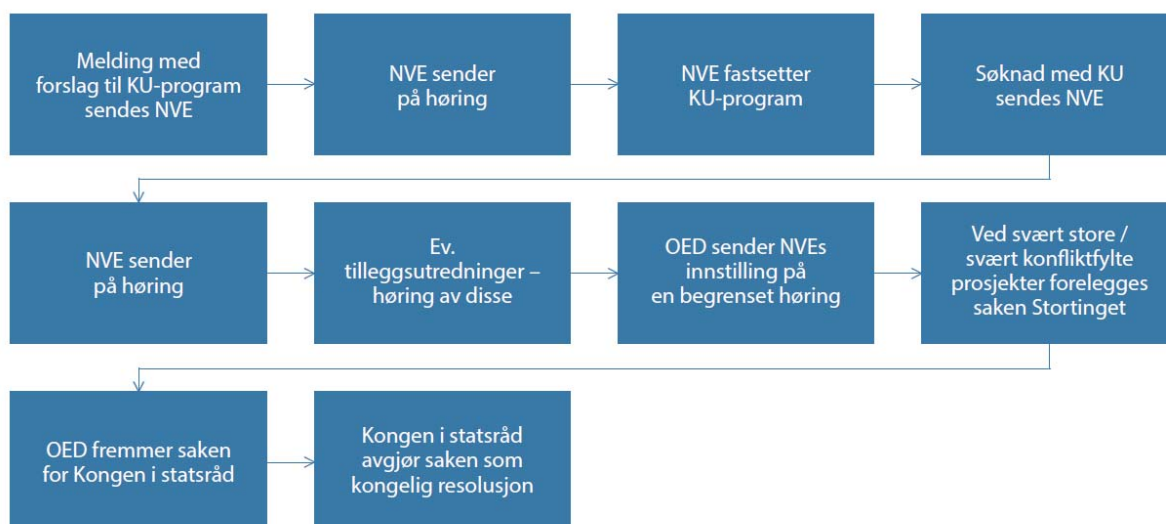
Oppgaven vil kun håndtere prosjekter som krever full konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven (2008). Når begrepene konsekvensutredning eller konsekvensanalyse benyttes i denne oppgaven menes alltid slike fulle konsekvensutredninger.

Ved en konsekvensutredning er det vanlig å dele virkningene inn i prissatte og ikke-prissatte konsekvenser (Statens vegvesen 2014). Denne studiens fokus vil kun være på de ikke-prissatte konsekvensene av et tiltak. Hva ikke-prissatte konsekvenser innebærer omtales senere i oppgaven.

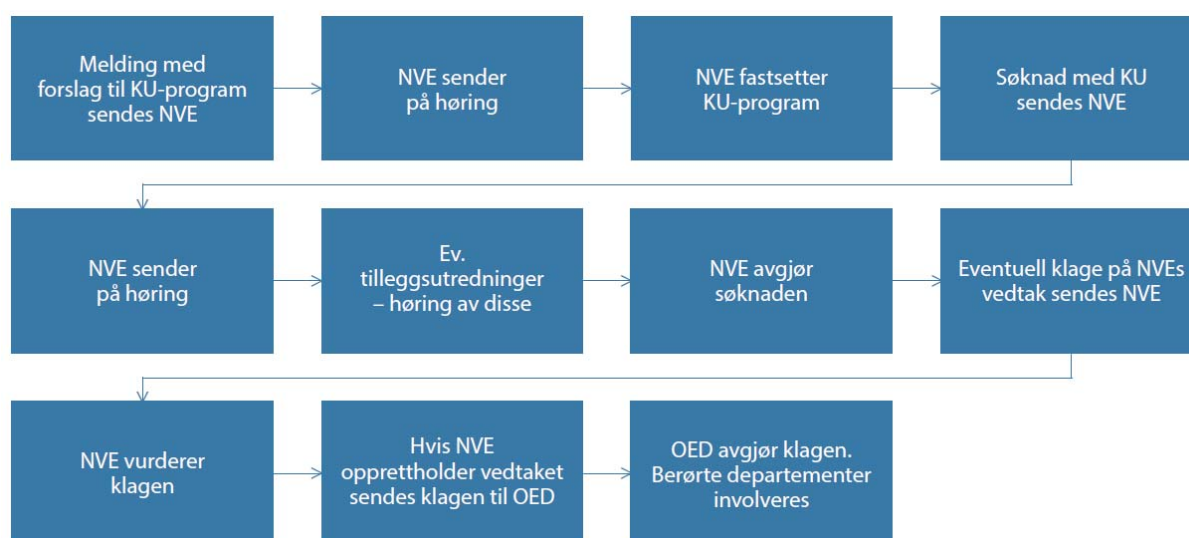
4.9 Rollefordelingen i konsekvensutredningssystemet

For å kunne identifisere mulige problemer eller utfordringer ved konsekvensutredningssystemet er det greit med en gjennomgang av hvordan systemet fungerer. Under følger en grov oversikt over gangen i sakene, og forklaring på hvilke roller de forskjellige aktørene spiller i systemet.

Ved energiutbygging i Norge er det vanlig å kalle ansvarlig forvaltning for konsesjonsmyndighetene. Formelt sett er dette inkludert Stortinget, Regjeringen, Olje- og Energidepartementet og NVE. I praksis er det som regel NVE som er myndighet gjennom konsesjonssøknadsfasen. Hvem av de overnevnte som fatter det endelige vedtaket er avhengig av tiltakets type og størrelse. Denne studien ser kun på vannkraft- og vindkraftutbygging som utløser krav om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. I korte trekk kan en si at for de fleste vannkraftutbygginger av en slik størrelse er regjeringen i statsråd vedtaksmyndighet, mens NVE er vedtaksmyndighet for vindkraftutbygging etter energiloven. Disse prosessene vises i henholdsvis Figur 1 og Figur 2 under. Når vedtaket er gjort kan det påklages. Da er OED klageinstans for alle konsesjonssaker (Buan et al. 2010).



Figur 1 Konsesjonsprosess med konsekvensutredning for større vannkraftbygging som omfattes av forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover (OED 2015).



Figur 2: Konsesjonsprosess med konsekvensutredning for elektriske anlegg som omfattes av forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover. Dette gjelder blant annet vindkraftutbygging (OED 2015).

Dersom det er klart at et prosjekt må konsekvensutredes, altså at det kan få vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn, starter hele konsesjonsprosessen. Prosessen starter med at utbygger sender NVE et utkast til melding. Meldingen skal gjøre rede for utbyggingsplanene og hvilke konsekvenser som er kjent på meldingstidspunktet. Utkastet skal også inneholde et forslag til konsekvensutredningsprogram. Når NVE har godkjent meldingen sendes den på høring og offentlig ettersyn. Det er også vanlig at det arrangeres folkemøter lokalt i denne høringsrunden. En av hensiktene med meldingen og tilhørende høringsrunde er å få frem synspunkter på hva som bør utredes videre. Denne prosessen er altså svært viktig for utarbeiding av konsekvensutredningsprogrammet. Etter at høringsrunden er over får utbygger muligheten til å kommentere uttalelsene som har kommet, og eventuelt utarbeide et nytt forslag til utredningsprogram (NVE 2010).

Videre fastsetter NVE et utredningsprogram på bakgrunn av melding, forslag til utredningsprogram, høringsuttalelser og utbyggers tilsvarende til uttalelsene. I utredningsprogrammet skal det være beskrevet hvilke alternativer det skal utredes for, samt hva som skal utredes i hvilket omfang (NVE 2010).

Når utredningsprogrammet er fastsatt starter selve utredningsfasen. Her er det tiltakshaveren som er ansvarlig for utredningene, og utbygger velger selv hvem som skal utføre utredningene (NVE 2010). Det er svært sjelden at tiltakshaver selv har kompetanse til å utføre konsekvensutredningene. Derfor leier de som regel inn denne kompetansen eksternt. Første ledd i den prosessen er at utbygger henter inn tilbud fra forskjellige konsultantselskaper på grunnlag av utredningsprogrammet. I tilbudene spesifiserer konsultantselskapene hvordan de vil utføre konsekvensutredningen og hvor mye det vil koste. Her oppstår det altså en konkurransesituasjon eller anbudsrunde mellom konsultantselskapene. Tiltakshaver velger det tilbudet de mener passer dem best, og konsekvensutredningen utføres (Buan et al. 2010).

Etter at konsekvensutredning er fullført må tiltakshaver vurdere om man fortsatt ønsker å gjennomføre tiltaket, og i så fall utarbeide en konsesjonssøknad. Når konsesjonssøknaden også er fullført sendes både søknaden og konsekvensutredningen inn til NVE som sender saken videre ut på høring og til offentlig ettersyn. I tillegg arrangeres det ofte lokale folkemøter. I løpet av høringsrunden kommer gjerne andre fagmyndigheter, for eksempel miljømyndighetene, med uttalelser hvor de ber om tillegg dersom de mener konsesjonssøknaden eller konsekvensutredningen har mangler. Etter dette vurderer NVE om utredningsplikten er oppfylt, før fordeler av tiltaket veies opp mot ulemper. For at konsesjon kan gis skal fordelene av tiltaket være klart større enn ulempene (Buan et al. 2010).

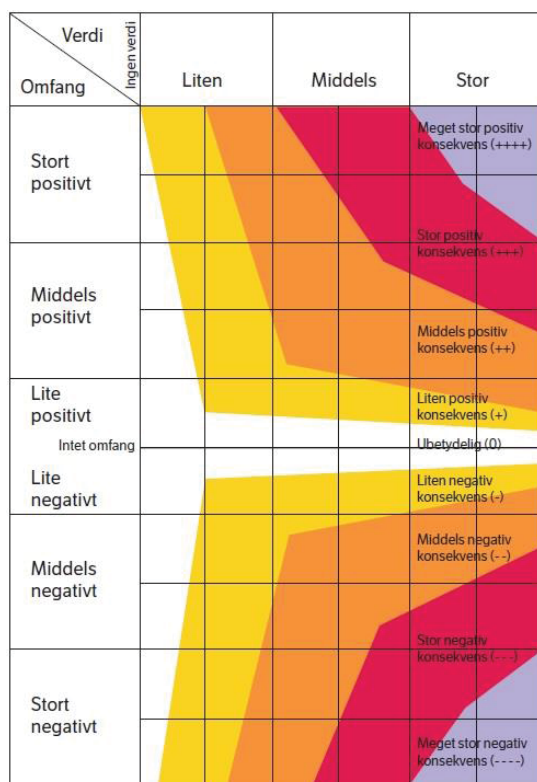
Etter at vedtaket er gjort kan det påklages til OED. Dette skjer i nesten alle større kraftutbygginger i Norge. Klagesaken sendes til NVE som vurderer på nytt, og sender klagen videre til OED som tar den endelige avgjørelsen (Buan et al. 2010).

4.10 Utrederens metode.

Utrederens metodikk kan variere fra konsulent til konsulent, og fra selskap til selskap. Selve metodikken vil ikke bli nøye gjennomgått i denne oppgaven, men for å gi et lite innblikk i hvordan utredningene kan gjøres følger en kort beskrivelse av det som trolig er den vanligste metoden å bruke, nemlig fremgangsmåten beskrevet i Statens vegvesens håndbok V712 (Statens vegvesen 2014).

4.10.1 Verdi – Omfang -Konsekvens

I all hovedsak består denne metodikken i å sammenstille verdi av det aktuelle planområdet med omfanget av inngrepet. Gjennom denne sammenstillingen kan man finne en konsekvensgrad. Sammenstillingen av verdi og omfang til konsekvensgrad vises godt i «Konsekvensviften» i Figur 3 under (Statens vegvesen 2014). Denne figuren er mye brukt i konsekvensutredninger.



Figur 3: Konsekvensvifte: Sammenstilling av verdi og omfang gir konsekvens (Statens vegvesen 2014).

4.10.2 Inndeling i fagtemaer.

I håndbok V712 deles de «ikke-prissatte konsekvensene» inn i fem «fagtemaer». Disse er «landskapsbilde», «nærmiljø og friluftsliv», «naturmangfold», «kulturmiljø» og «naturressurser». Begrepet «ikke-prissatte konsekvenser» benyttes fordi konsekvensene ikke beregnes i kroneverdier, men grad av konsekvens, slik det er beskrevet i Figur 3. Grunnen til at konsekvensene ikke beregnes i kroneverdier er fordi en prissetting er vanskelig eller umulig, enten fordi goder som påvirkes kan ha en bevaringsverdi, eller at verdiene er knyttet til goder eller ressurser som kan bli verdifulle i fremtiden (Statens vegvesen 2014).

4.11 Konsekvensutredningens rolle i beslutningsgrunnlaget

Som tidligere nevnt er hensikten med en konsekvensutredningen blant annet å inngå i beslutningsgrunnlaget for konsesjonsmyndighetene når de fatter sitt vedtak (Pedersen et al. 2010). Konsesjonsbehandlingen i Norge skal i korte trekk baseres på en veiing av hensyn for og imot tiltaket, hvor hovedhensynene kan deles inn i tre hovedgrupper. Disse er samfunnsøkonomiske vurderinger eller prissatte konsekvenser, Vurderinger av miljøpåvirkninger eller ikke-prissatte konsekvenser, og vurderinger av teknisk og byggemessig art (Buan et al. 2010). Fokus for denne oppgaven er delen med utredning og vurdering av miljøpåvirkningene.

4.12 Valg av studiedesign

I forkant av denne studien var det lite relevant data tilgjengelig fordi temaet trolig ikke har vært undersøkt tidligere. Av den grunn var det nødvendig med en innsamling av data, og da falt valget på en kvalitativ metode. Nettopp fordi det var begrenset med tilgjengelige data på forhånd søker studien å identifisere mulige utfordringer i systemet, snarere enn å teste om forhåndsgitte utfordringer eksisterer eller ikke. Derfor var en kvalitativ metode mer hensiktsmessig enn en kvantitativ metode (De nasjonale forskningsetiske komiteene 2010). Den kvalitative metoden har form av en spørreundersøkelse. Dette forklares og begrunnes nærmere i metodedelen under.

5 Metode

5.1 Nødvendige data for å besvare problemstilling.

For å kunne besvare problemstillingen trengs data som belyser hvor godt konsekvensutredningssystemet fungerer med hensyn til utredningenes kvalitet. I hovedsak vil observasjoner som på en eller annen måte påvirker Tennøys (2014) mål på kvalitet i konsekvensutredninger være avgjørende for konklusjonene av denne studien. Dette kan altså dreie seg om følgende (Tennøy 2014):

1. Faktorer som påvirker utredernes muligheter til å analysere de antatt mest relevante alternativene, temaene og konsekvensene.
2. Faktorer som påvirker om analysene kan gjennomføres etter beste faglige skjønn, og av kompetente fagfolk.
3. Faktorer som påvirker om analysene kan baseres på oppdatert fagkunnskap, best mulig data og anerkjente metoder.

Videre vil aktørenes opplevelser og erfaringer knyttet til hederlighet eller manglende hederlighet i utredningene være verdifulle observasjoner for å kunne besvare problemstillingen. Hederlighet er også noe Tennøy (2014) trekker frem som avgjørende for konsekvensutredningers kvalitet (se tidligere avsnitt).

5.2 Kvalitativ metode

For å finne de nødvendige dataene er det benyttet en kvalitativ metode. Det vil si at det er gjennomført et begrenset antall intervjuer, men at disse intervjuene har et stort omfang (De nasjonale forskningsetiske komiteene 2010). Det er intervjuet tretten enkeltpersoner, hvor det korteste intervjuet tok cirka tjuefem minutter, og det lengste omtrent syttifem minutter.

Vi har begrenset kunnskap om temaet fra tidligere, og derfor er hensikten med denne studien å belyse mulige utfordringer i systemet som eventuelt kan utforskes videre ved en senere anledning. Grunnen til at den kvalitative metoden ble valgt er derfor en forhåndsforventning om at en del utfordringer ved konsekvensutredningssystemet ville dukke opp underveis i intervjuene.

Alternativet til den kvalitative metoden ville vært en kvantitativ metode i form av en mer lukket spørreundersøkelse med svaralternativer og et høyere deltakerantall. Dette ville ikke passet like godt til denne studien fordi det er viktigere at deltakerne gir relevante og betydningsfulle svar, enn at de er mange (De nasjonale forskningsetiske komiteene 2010). I tillegg ville en lukket spørreundersøkelse trolig ikke åpnet for andre svar enn det spørsmålene og svaralternativene hadde satt rammer for. Med andre ord ville en slik kvalitativ metode kreve at det var kjent på forhånd hvor i systemet utfordringene kunne oppstå, noe vi altså hadde få eller ingen kunnskaper om i forkant av studien.

5.3 Intervjuer

Studien baserer seg på intervjuer med hovedaktørene i KU-systemet. Disse aktørene kan deles i tre grupper. Den første gruppen som er intervjuet er utbyggere eller tiltakshavere av vind- og vannkraftprosjekter. Altså de som eier prosjektene og er ansvarlig for konsekvensutredningene. Videre er konsulenter eller utredere intervjuet. Altså personene som engasjeres av utbyggerne for å utføre konsekvensutredningene. Den tredje gruppen som er intervjuet er representanter fra forvaltningen. Altså de ansvarlige myndighetene i KU-systemet for energiutbygging. Totalt er det intervjuet fire utbyggere, fem utredere og fire forvaltere.

Det er en skjevhet mellom antall intervjuede personer fra hver gruppe. Gjennom intervjuprosessen viste det seg at oppgavens problemstilling muligens var enklere for utredere å relatere seg til, enn

den var for utbyggere og forvaltning. I hvert fall ga intervjuene med utrederne mange flere svar enn det intervjuene med utbyggere og forvaltere gjorde. Derfor var følelsen etter fire gjennomførte intervjuer med henholdsvis forvaltere og utbyggere at det ikke var nødvendig å snakke med flere i disse gruppene fordi intervjuene hadde nådd metning. Med metning menes at nye intervjuer trolig ikke ville gi ny informasjon (De nasjonale forskningsetiske komiteene 2010). Når det gjelder utrederne var følelsen derimot at det var nødvendig med et ekstra intervju.

5.4 Anonymisering av intervjuobjekter

Alle intervjuobjektene er helt anonymisert i oppgaven. Grunnen til dette er at studiens hensikt er å se på systemet, og ikke trekke frem eller henge ut enkelte aktører. Hvem som har de forskjellige meningene er altså ikke interessant for oppgaven, men det avgjørende er at de forskjellige meningene eksisterer. I tillegg var forventningen på forhånd at oppgaven kunne berøre følelsesladete temaer, derfor var oppfatningen at en anonymisering ville kunne gi mer ærlige svar. I oppgaven løses anonymiseringen ved at de forskjellige intervjuobjektene vil kalles Utbygger X, Utreder X eller Forvalter X. Disse kallenavnene vil også brukes i dataenes kildehenvisninger. Undertegnende sitter på informasjonen om hvem de forskjellige intervjuobjektene er, men dette vil aldri bli delt med andre.

5.5 Spørsmålene

Intervjuene har tatt utgangspunkt i tre sett med spørsmål, et til hver av de tre aktørgruppene. Settene ligger som vedlegg til oppgaven. Spørsmålene ble ikke alltid fulgt ordrett, men ble gjerne brukt som utgangspunkt for en samtale. Hvert spørsmål er laget på bakgrunn av diskusjoner som oppsto rundt problemstillingen på forhånd. Uansett er det viktig å tydeliggjøre at samtalene ofte utviklet seg vekk fra de konkrete spørsmålene, og at aktørene snakket om temaer de selv mente var viktige for problemstillingen.

Ikke alle spørsmålene viste seg å være like relevante for besvaring av problemstillingen. Det betyr at enkelte svar som ble gitt og temaer som ble omtalt i intervjuene ikke ble tatt med i oppgaven til slutt.

5.6 Intervjusituasjonen

De fleste intervjuene ble gjort ansikt til ansikt, med unntak av tre intervjuer over telefon, og et via videosamtale. Samtlige intervjuer ble spilt inn som en digital lydfil, og senere skrevet ut ordrett av undertegnede. Lydfilen ble kun benyttet til utskrivning, og slettet i ettertid. Begrunnelsen for dette var et ønske om å slippe og notere alt som sies underveis i intervjuet, og kunne delta helt og fullt i samtalen.

5.7 Fremstilling og diskusjon av resultater

I resultatdelen fremstilles de viktigste og mest relevante svarene fra intervjuene. Resultatene viser ingen komplette intervjuer, men utdrag fra de forskjellige intervjuene flettet sammen til en helhet. Dersom resultatdelen hadde bestått av komplette intervjuer ville dette trolig ha umuliggjort anonymisering, fordi mange av aktørene delte spesifikke erfaringer som andre kan kjenne igjen. Utdragene fra intervjuene består av både direkte sitater og sammendrag av lengre muntlige svar. Nettopp fordi intervjuene var muntlig er det ikke alltid mulig å sitere direkte.

Videre vil resultatene diskuteres. Utgangspunktet for diskusjonsdelen er Tennøys (2014) kvalitetskrav som ble omtalt i innledningen. Deretter vil en del andre observasjoner diskuteres, før eventuelle systemendringer som kan påvirke kvaliteten av utredningene vurderes. Til slutt vil oppgaven presentere noen konklusjoner og anbefalinger.

6 Resultater

Under følger de viktigste resultatene fra intervjuene. Svarene er sortert etter tema. I resultatene er ikke alle aktørene representert ved alle spørsmål. Totalt sett bidrar utrederne med mye mer enn det både forvaltningen og utbyggerne gjør. Likevel har alle gruppene bidratt med viktige erfaringer og meninger.

Hver observasjon presenteres i den første setningen av hvert avsnitt, før observasjonen underbygges av sitater og svar fra intervjuene. Til slutt i resultatdelen er det en oppsummering av resultatene, der et flytskjema viser de viktigste observasjonene, og når disse oppstår i løpet av prosessen.

6.1 Utbyggers kriterier for valg av utreder.

I følge intervjuene er pris viktigste faktor når utbyggere velger hvilke utredere de skal benytte. I tillegg ble også kompetanse, referanser og personlige egenskaper nevnt som viktige faktorer. Dette ble underbygget av følgende:

Utbygger 1 svarte at deres selskap gjorde en første utvelgelse basert på pris, erfaring, kvalifikasjoner og referanser. Etter at den første utvelgelsen var gjort så de bort fra pris i neste runde igjen. Konsulentselskapet som da ble valgt i andre runde fikk utredningsoppdraget, og etter det oppsto det en god relasjon mellom utbygger og utreder. Denne gode relasjonen førte til at disse samarbeidet om videre prosjekter, altså uten at utredningsoppdragene ble lyst ut.

Selskapet til Utbygger 3 utførte en vektning mellom forskjellige kriterier. Jo viktigere de mente at hvert kriterium var, jo tyngre var det vektet. Her ble pris vektet tyngst, mens kvalitet, altså utredernes kompetanse, også ble vektet tungt.

Utbygger 4 gikk litt imot de andre utbyggerne, og svarte at kompetanse var det viktigste kriteriet. Utbyggeren hevdet at det viktigste for deres selskap var at utrederne var både kompetente og anerkjent som kompetente. I andre rekke kom pris og referanser.

Alt i alt oppsummerte utbygger 2 hovedinntrykket av dette godt, da han/hun svarte følgende:

«Vi kan vektlegge ulike kriterier, men pris vil alltid være viktig. Der nest er det kompetanse»
(Utbygger 2).

Utrederne ble ikke spurt direkte hva de opplevde at utbyggerne legger mest vekt på i valg av konsulentselskaper, men flere av dem kom inn på temaet underveis. Utreder 1 hadde inntrykk av at det nesten bare er pris som er avgjørende for hvilket konsulentselskap som får jobben, mens Utreder 2 svarte at de sjelden opplever at ikke det billigste tilbudet vinner anbudsrunden.

6.2 Prispress på utrederne.

Intervjuene viser at konkurransesituasjonen som oppstår i anbudsrundene medfører et betydelig prispress på utrederne. Denne observasjonen støttes av følgende:

Alle konsulentene som ble intervjuet svarte at de så godt som aldri kan kreve de økonomiske rammene de føler er tilstrekkelig og likevel få jobben. Tydeligst var kanskje Utreder 1. På spørsmålet om de føler de kan kreve tilstrekkelig budsjett og likevel få jobben var svaret «Nei! Det gjør vi slett ikke» (Utreder 1).

Også utreder 4 svarte tydelig på det samme spørsmålet:

«På energisektoren så har jeg aldri følt det (at de kunne kreve tilstrekkelig budsjett). Det er så stort prispress at det er vanskelig å komme inn» (Utreder 4).

Konsulentene hevdet at det i løpet av de siste ti årene har blitt hardere og hardere konkurranse blant utrederne om å få de energirelaterte utredningsoppdragene. Dette har ført til et ekstremt prispress.

På spørsmål om utrederne ofte føler de kan gjøre en bedre utredningsjobb enn det rammene fra oppdragsgiver tillater har alle svart at det føler de nesten hver gang. Her ble både økonomiske rammer og tidspress nevnt som årsaker. Utreder 3 trakk frem at han/hun følte det ofte blir litt «harelabb» og stikkprøver i naturmangfold-undersøkelsene. Utreder 4 understreker at man alltid vil føle at man kan gjøre en grundigere jobb enn det rammene tillater, men at spørsmålet er om jobben er «god nok».

6.3 Prispress får konsekvenser for utrederne.

6.3.1 Redusert tid i felt

Resultatene viser at den kanskje viktigste konsekvensen av prispress på utrederne blir mindre tid i felt. Dette støttes av følgende:

I følge flere av utrederne er ofte rammene for utredning av fagtemaet naturmangfold spesielt stramme. Dette fører gjerne til at konsulentene får brukt mindre tid i felt enn det de mener er nødvendig for å gjøre en tilstrekkelig kartlegging. Utreder 5 hevder de ofte taper prosjekter på nettopp feltarbeid. Fordi utredningsoppdragene er konkurranseutsatt må konsulenten selv vurdere hvor mye tid i felt en mener er nødvendig, og da går gjerne jobben til den som trenger minst tid (utreder 5). At tid i felt blir redusert som en følge av prispress er et svar som alle de intervjuede konsulentene gir. Utreder 1 delte følgende erfaring:

«Jeg har vært borti vindkraftverk hvor man knapt nok har hatt muligheten til å gå inn i området (i utredningssammenheng)» (Utreder 1).

I følge Utreder 2 fører prispresset ofte til at de konsulentene som gjør minst får jobbene:

«Jeg sitter med en følelse av at denne typer jobber aldri burde vært ute på anbud. Dette fører som regel til at de billigste, altså de som gjør minst, får jobben» (Utreder 2).

6.3.2 Kraftbransjen mister kompetanse

En annen konsekvens av tidspresset er at enkelte utredere ikke lenger ønsket å jobbe med utredninger for kraftbransjen. Denne konsekvensen ble underbygget av følgende:

To av konsulentene som ble intervjuet svarte at de ikke lenger ønsket å jobbe med energirelaterte utbygginger fordi rammene de fikk var for stramme (Utreder 1 og Utreder 4). I dag jobber de dermed med konsekvensutredning av vei- og jernbaneprosjekter. Utreder 4 sa dette om situasjonen:

«Vi gjorde en strategisk beslutning til slutt, at nå vil vi ikke skrive noe særlig mer tilbud på vindkraft, eller kraftledninger, eller på småkraft, for vi får ikke de tilstrekkelige ressursene vi trenger til å gjøre en god jobb» (Utreder 4).

6.3.3 Konflikter utredere imellom

I følge intervjuene har det som følge av konkurranse og prispress oppstått konflikter mellom konsulentselskapene. Denne observasjonen støttes av:

Utreder 1 forklarte at det oppsto en del konflikter mellom konsulentselskapene. Grunnen til det var at de konsulentene som ikke ville senke kravene sine, altså at de som for eksempel krevde ti dager i

felt, ikke fikk jobbene. Dermed ble disse konsulentene irriterte på de som sa at de kun trengte tre dager og fikk jobbene.

6.4 Savner krav i utredningsprogrammene

Utrederne savner krav til feltarbeid i utredningsprogrammene som kommer fra NVE. Dette underbygges av følgende:

Flere av utrederne rettet sterk kritikk mot innholdet i utredningsprogrammene som gis av forvaltningen. Spesielt trekkes manglende krav til tid i felt frem som en ulempe ved programmene. At et slikt krav ville drepe en del av det overnevnte prispresset så ut til å være en delt oppfatning blant konsulentene. I tillegg ble krav til tidspunkter for når utredningene skal gjennomføres nevnt som et savn i mange utredningsprogrammer.

På spørsmål om utredningsprogrammene er gode nok svarte Utreder 2 bestemt «definitivt ikke». Spesielt ble programmene i forbindelse med vindkraftutbygging kritisert for manglende krav til feltarbeid (Utreder 2). Utreder 5 mente at utredningsprogrammene burde inneholde et minimumskrav til tid i felt.

Intervjuene viste også at det er vanlig for utrederne å fokusere blindt på programmene i arbeidet sitt. Utreder 3 svarte til og med at de ikke pleier å informere utbygger om eventuelt nye elementer som duker opp underveis i utredningen. De konsentrerer seg kun om å svare på det gitte utredningsprogrammet, både i tilbud- og undersøkelsessammenheng.

Her er to sitater som beskriver utredningsprogrammenes påvirkning på utredningene:

«Når NVE er så lite konkrete på hva som skal gjøres av feltarbeid, så er det helt opp til konsulentene selv og de som får forespørslene å definere hva som må gjøres. Dette er en kjempesvakhet ved hele opplegget. Noen legger inn to dagsverk med feltarbeid, andre legger inn tjue til tretti, og da sier det seg selv hvem som får jobben» (Utreder 2).

«I og med at myndighetene ikke stiller høyere krav i forhold til omfanget på undersøkelsen, så blir det ofte til at vi legger oss på det nivået eller omfanget som vi vet som regel blir godkjent» (Utreder 3).

Utreder 1 var blant de mest kritiske til utredningsprogrammene, og beskrev egen erfaring fra programmer i forbindelse med kraftutbygging slik:

«Det var bare en masse diffuse setninger som kunne løses med en utredning som ble skissert til 50 timer, og en som ble skissert til 500 timer, og begge to hadde truffet cirka like godt på NVEs utredningsprogram» (Utreder 1).

Utreder 4 mente at utredningsprogrammene er alt for lite spesifikke når det kommer til naturmangfold. Han/hun hevdet at det er alt for lite krav i programmene. Tilbudene kan legges etter eget skjønn:

«Et problem som har vært når det gjelder utredningsprogrammene, er det at det ikke har vært stilt krav om spesifikt feltarbeid» (Utreder 4).

I følge Utreder 3 bør Norge se til andre land, og hvordan de gjør det i for eksempel Storbritannia. Utrederen hevdet at der er utredningsprogrammene, spesielt når det gjelder naturmangfold, av et helt annet kaliber. I tillegg savnet Utreder 3 at NVE bruker fagmyndigheter i utarbeiding av utredningsprogram. Utrederen hevdet fagmyndighetene ofte mener at utredningsprogrammene bør være av et helt annet omfang enn det NVE fastsetter til slutt. Videre mente Utreder 3 at det meste

koker ned til konsesjonsmyndighetenes krav til tiltakshaver og de utredningene som skal gjennomføres, altså utredningsprogrammet. Utrederen mente at dette er alt for dårlig i Norge, og spesielt på fagtema naturmangfold.

6.5 Hederlige eller vinklede utredninger?

Det ser ut til at de aller fleste konsekvensutredninger er hederlige, men at utredningene ubevisst kan vinkles. Dette underbygges av følgende:

Hovedinntrykket fra intervjuene med alle de tre aktørgruppene er at utredernes yrkesstolthet er sterkere enn lojaliteten til oppdragsgiver. Både utbyggerne og forvaltningen snakket generelt om utrederne som dyktige, seriøse og profesjonelle (Utbygger 3 og Forvalter 1).

Utreder 1 var veldig opptatt av at det i stor grad er opp til utrederne selv om de blir oppfattet som utbyggers høyre hånd, eller som en selvstendig part som objektivt utreder tiltakets konsekvenser. Utrederen mente at det er viktig at konsulentene ikke har en for nær relasjon til utbygger eller forvaltning, men står på egne ben og gir tydelig uttrykk for dette ovenfor omgivelsene. Utreder 5 understreket også dette, og mente at rolleforståelse er noe av det viktigste når man jobber som utreder.

Alle utrederne ble spurt direkte om de noen gang har tilpasset en utredning for å blidgjøre utbygger. Her mente alle utrederne at de hadde god samvittighet, og at de aldri hadde vinklet en utredning. Likevel svarte Utreder 4 at han/hun tror mange har gjort nettopp det. Utreder 3 er opptatt av at en konsekvensutredning skal være uavhengig arbeid, men at det er vanskelig å si om en kan bli ubevisst påvirket av at man er engasjert av utbygger. Utreder 4 la til følgende:

«Lojaliteten til faget er sterkere enn lojaliteten til oppdragsgiver» (Utreder 4).

Utbygger 3 var enig, og mente at konsulentenes profesjonalitet er høy:

«En som for eksempel har studert biologi, og spesialisert seg på fugler gjennom en lang karriere, at han eller hun skulle finne på å forfalske resultatene i en rapport, for å tilfredsstille oppdragsgiver? Vet du hva, det er så utenkelig. Jeg har ikke vært borti noen i den bransjen som har vært i nærheten av å tenke tanken en gang» (Utbygger 3).

I følge utrederne er det ganske vanlig at utbyggerne diskuterer utfallet av konsekvensutredningene. Dette mener blant annet Utreder 1 at er positivt, fordi det viser at folkene kan det de jobber med. Utbygger 3 sier også at det er vanlig at de har et eget kapittel i konsekvensutredningen hvor de gir uttrykk for sine meninger, mens utredernes arbeid fortsatt står på egne ben.

Store prosjekter har ofte fordelen av at det kun er prosjektleder i konsultentselskapet som har kontakt mot utbygger. Dermed slipper utrederne unna den direkte kontakten mot utbygger, og kan lettere opptre hederlig (Utreder 4).

6.6 Press på utrederne for å beholde oppdragsgiver

Utrederne opplever et press fra utbyggerne på at utredningene ikke skal bli for strenge. Konsekvensen av for strenge utredninger kan bli at utbygger benytter andre konsulenter ved neste utredning. Dette underbygges av følgende:

Utreder 4 hadde denne erfaringen:

«Jeg er helt sikker på at jeg har tapt oppdragsgivere på strenge konsekvensutredninger» (Utreder 4).

Med dette mente altså utrederen at utbyggeren har valgt en annen konsulent ved neste utredning, fordi utbygger har ment at utredningene har vært for strenge.

Utreder 4 hevdet også at et navngitt konsulentselskap får færre utredningsoppdrag fordi de har rykte på seg for å være «for flinke», og at de finner for mye i feltundersøkelsene sine. Dermed vil utbygger unngå å engasjere dette selskapet fordi sjansen blir større for en høyere konsekvensgrad i konsekvensutredningen. Utreder 5 har et annet syn på dette, og nevner at grunnene til at disse selskapene har fått færre jobber er manglene objektivitet og at utredningene deres har båret preg av naturvern-bakgrunn.

Utreder 3 fortalte om opptil flere ganger hvor utbygger ikke var fornøyd med konklusjonene i konsekvensutredningene de hadde gjennomført, og derfor henvendte seg til et alternativt selskap for nye utredninger (Utreder 3).

Utbyggerne var ikke enig i at utrederne kan miste neste prosjekt dersom utredningene er strenge:

På spørsmål om veldig gode konsekvensutredninger som fører til avslått konsesjonssøknad igjen kan føre til at konsulentselskapet ikke velges neste gang, så svarte Utbygger 1 at «Det kan jeg aldri tenke meg, det blir for useriøst av en utbygger». Om samme temaet stilte Utbygger 4 seg noe uforstående og forklarte at en kvalitetsutredning ikke innebærer at det er sammenheng mellom resultatet av konsesjonsavgjørelsen og utredningen.

6.7 Utredernes bruk av referanser

Det er ikke vanlig at utrederne opplyser om prosjektene de har utredet tidligere har fått innvilget konsesjon eller ikke. Dette underbygges av følgende:

Alle utrederne svarte at de pleide å nevne alle prosjektene de har utredet som referanser i tilbudene, men at utfall av konsesjonssøknadene ikke nevnes her.

6.8 Utbyggernes vurdering av utredernes referanser

Når utbyggere ser på utrederes referanser ser de ikke ut til å være opptatt av om konsulentenes tidligere prosjekter har fått konsesjon eller ikke. Dette støttes av følgende:

I følge svarene utbyggerne ga i intervjuene er det ikke vanlig at de undersøker utfallet av prosjektene utrederne oppgir som referanser i tilbudene. Samtidig hevdet utbygger 3 at de ville oppleve det som svært useriøst dersom et konsulentselskap reklamerte med at de hadde mange innvilgede konsesjonssøknader på sin referanseliste.

Utbygger 3 benektet også på det sterkeste at de velger utredere på bakgrunn av utfall av tidligere søknader utreder har utredet for. Samtidig nevnes det at de ikke kjenner til slik bakgrunn, men at det hadde vært spennende å se statistikk med suksessrate på hvilke konsulentselskaper som har endt opp med de fleste konsesjonene.

6.9 Utbyggernes holdning til konsekvensutredninger

Utbyggerne ser generelt ut til å ha et positivt forhold til konsekvensutredning av prosjektene sine. Utrederne var derimot noe uenige i dette. Observasjonene underbygges av følgende:

Blant utbyggerne selv var det uten unntak positive svar hvor de hevdet at de så nytten ved en konsekvensutredning, og at de absolutt ikke så på konsekvensutredningsprosessen som et hinder, eller noe de bare måtte passere på billigste og raskeste måte på veien mot konsesjon. Utbygger 1 svarte følgende på spørsmål om en konsekvensutredning er et hinder:

«Nei, nei, nei. Ikke i det hele tatt. I et moderne samfunn er vi nødt til å ha konsekvensutredninger»
(Utbygger 1).

Utbygger 3 bygget oppunder det sitatet, og fulgte opp med at konsekvensutredninger er et verktøy for dem, og at det totalt sett er kjempenyttig.

Både Forvalter 3 og 4 uttrykte at de ikke oppfatter en negativ holdning til konsekvensutredninger blant utbyggerne. De understreket at dette er et etablert system som aktørene er godt vant til. Samtidig hevdet Forvalter 4 at utbyggerne selvfølgelig misliker diskusjoner om at man burde vite mer om et eller annet.

Svarene blant utrederne ga et noe mer nyansert bilde, hvor de mente at dette varierte veldig. Flere nevnte at dette ofte er avhengig av størrelsen på utbygger, samt hvor ofte de har gjennomført lignende prosesser tidligere. De større utbyggerne er ofte mer profesjonelle og erfarne. Blant annet var Utreder 2 noe skeptisk til utbyggernes holdninger:

«Jeg tror nok mange ser på det som en formalitet som de må gjennom, på billigst mulig måte, og med minst mulige konsekvenser for prosjektet» (Utreder 2).

Utreder 4 delte Utreder 2s synspunkt, og uttalte:

«De aller, aller fleste vil oppleve utredningene som et hinder mot utbygging. Spesielt private»
(Utreder 4).

De fleste utbyggerne hevdet de selv har god nytte av konsekvensutredningene. Utbygger 1 nevnte identifisering av avbøtende tiltak som en nytte, og at prosjektet ofte kommer ut som et bedre prosjekt etter konsekvensutredningsfasen. Utbygger 2 hevdet myndighetene har den største nytten, ved at de får tatt en god beslutning (Utbygger 2).

6.10 Taktisk prising av utredningsoppdrag

I følge utredere har flere konsultentselskaper drevet taktisk eller strategisk prising av tilbudene sine. Det vil si at de priser seg lavt i anbudsrunden, slik at de får utredningsoppdraget, for så å kreve tillegg i ettertid. Denne praksisen kjente hverken utbyggere eller forvaltning seg igjen i. Dette kom frem av følgende svar:

Utreder 1 hevdet at deres selskap tapte penger på å gjøre hovedutredningen, men ved å gjøre tilleggsutredninger så gikk de i pluss totalt.

Utreder 2 uttrykte frustrasjon over situasjonen:

«Tidligere opplevde vi at mange priset seg taktisk eller strategisk. Det likte ikke jeg å gjøre i begynnelsen. Vi prøvde å prise det som vi mente burde gjøres, og vi tapte mange jobber. Da så vi også at skal vi vinne jobber så må vi begynne å gjøre som konkurrentene våre, altså vi må skjære inn til beinet i tilbudet, også får en heller ta inn igjen en del oppgaver gjennom tillegg etter at en har fått jobben» (Utreder 2).

Utreder 4 forklarte at det var vanskelig å få til noe særlig tillegg til utredningsprogrammet. I hvert fall hvis utbygger skjønte at tillegget ville føre til en mer grundig utredning, som igjen kunne føre til en mer negativ konsekvens til slutt. Utrederen sa at utredningsprogrammet ofte brukes som en absolutt bestillingsramme.

Flere av utrederne nevne også en litt annen praksis, nemlig at deres selskap har levert tilbud på prosjekter hvor de ser at det er glemt noe viktig i utredningsprogrammet. Da kan de prise seg lavt for

så å påpeke mangler ved programmet etter at de har fått jobben, og dermed må utbygger ut med mer midler (utreder 1 og Utreder 2).

Utbygger 3 hevdet de ikke har opplevd urealistisk billige tilbud på utredningene sine. Faktisk var det motsatt. At dersom noen av de store konsulentselskapene vær tilnærmet fullbooket, så krevde de en veldig høy pris for å ta jobben. Ellers mente flere av utbyggerne at eventuell taktisk prising ikke vil utgjøre noen stor forskjell på utredningenes totalpris til slutt. For at de skal få konsesjon må kunnskapsgrunnlaget oppfylles, og derfor ser de ikke dette som et problem (Utbygger 2 og 3).

Forvalter 2 ville gjerne skille mellom tilleggsutredninger og tilleggsopplysninger. Tilleggsopplysninger er veldig vanlig, mens tilleggsutredninger er noe større som ikke er like vanlig (Forvalter 2). Forvalter 1 sa at de aldri har hatt mistanke om at det har forekommet taktisk prising blant utrederne. Videre mente Forvalter 2 at det ville være en veldig dårlig strategi ovenfor både sine oppdragsgivere og forvaltningen.

Utbyggerne ser heller ikke ut til å oppleve at mange utredere presser på for større rammer i utredningene sine. Utbygger 2 sa for eksempel at de benytter en fastprisavtale, hvor konsulentselskapet selv kan fordele ressursene fritt mellom de ulike temaene de utreder. Utbygger 3 hevdet det alltid skjer noe i utredningene som gjør at en må utrede ekstra. Ofte på bakgrunn av høringsinnspill.

6.11 Forvaltningens oppfatning av konsekvensutredningers generelle kvalitet

Den generelle kvaliteten på konsekvensutredningene er ifølge forvalterne god. Dette kommer frem av følgende:

Forvalter 1 svarte at inntrykket av den generelle kvaliteten på konsekvensutredningene ikke er så verst, og at det hender det utredes for mer enn det som opprinnelig er oppgitt i utredningsprogrammet. Forvalter 3 opplevde kvaliteten på konsekvensutredningene som jamt over god, men at den kan variere noe avhengig av utredningstema. Reindrift ble trukket frem som et vanskelig tema å utrede for.

Forvalter 2 mente at størrelsen på prosjektene som omfattes av KU-plikt er avgjørende, og at alle utbyggere er klar over at utredningene koster. Forvalteren sa følgende:

«På et KU-pliktig tiltak i energibransjen så er det ganske store kostnader involvert (i utredningsprosessen), og det vet alle som kaster seg inn på et stort vindkraftverk» (Forvalter 2).

Selv om forvaltningens inntrykk av konsekvensutredningenes generelle kvalitet ser ut til å være god, la Forvalter 3 til følgende:

«På noen temaer så synes vi det er litt «harelabb». På andre ting er det godt gjennomarbeidet» (Forvalter 3).

6.12 Forvaltningen fornøyd med systemet.

Totalt sett er forvalterne fornøyd med konsekvensutredningssystemet ved kraftutbygging. Denne observasjonen oppsummeres godt av Forvalter 2s kommentar:

«Vi får ting på greip etter hvert gjennom et faglig samarbeid» (Forvalter 2).

Utreder 4 skrøt av NVE, og la vekt på at det er svært bra det er de som har forvaltningsansvaret for disse sakene. Begrunnelsen for dette var at for prosjekter som går gjennom plan- og bygningsloven i Norge, altså utbygging av hytte-, bolig- og næringsområder, så er det kommunene som sitter som

ansvarlig myndighet. Utrederen mente at NVE har mye større kompetanse enn det kommunene sitter med.

6.13 Aktørenes forslag til forbedring av systemet.

Mot slutten av intervjuene ble aktørene stilt et relativt åpent spørsmål om det var noe de mente burde endres ved konsekvensutredningssystemet. Her var det mange forskjellige svar, og mye som ikke var veldig relevant for denne studiens fokus og problemstilling. Under følger de viktigste og mest relevante svarene som kom frem i denne fasen av intervjuene. Hvordan disse endringene kan forbedre systemet omtales i diskusjonsdelen av oppgaven.

6.13.1 Krav til utrederne

Flere av konsulentene ønsker flere formelle krav til utrederne. Dette kan være en sertifiseringsordning eller lignende. Denne observasjonen underbygges av følgende:

Slik systemet er i dag kan hvem som helst utføre utredningene. Utreder 4 var et av intervjuobjektene som understreket dette:

«En arkitekt kan jo (for eksempel) gjøre en naturmangfoldsutredning, og det er da igjen helt og holdent myndighetenes ansvar å stoppe en dårlig utredning» (Utreder 4).

Flere av intervjuobjektene foreslo ulike måter å stille krav til utrederne på. En sertifiseringsordning var blant de vanligste svarene. Utreder 2 sa:

«Et godt forslag er en eller annen form for sertifisering, noe en ser tydelig av NVE-rapporten som nylig kom på småkraft (her siktes det til Gaarder & Høitomt 2015). Det er ikke tvil om at det er mange folk som er ute og gjør kartlegging som aldri burde ha gjort det» (Utreder 2).

Utreder 3 var enig, og mente man burde ha en sertifikatordning for konsulentfirmaer. Utrederen hevdet det finnes en del useriøse aktører på markedet, og utredere som ikke har tilstrekkelig kunnskap. En test eller lignende ble foreslått, før det ble lagt til at dette ville være en vanskelig og omstridt ting å gjennomføre fordi enkelte utredere ville miste jobben.

Et argument mot en slik ordning ble fremsatt av Utreder 5. I det intervjuet ble det hevdet at utdanning allerede er en form for sertifisering, og at en sertifiseringsordning ville være «dårlig gjort» ovenfor høyskoler og universiteter. Utreder 5 ønsket heller krav til relevant utdanning for å gjøre utredning for et bestemt fagtema. Dette kunne vært spesifisert i utredningsprogrammene for hvert prosjekt.

En av de få som har et konkret forslag til hvordan en sertifiseringsordning faktisk kan organiseres er Utreder 4. Utrederen mener at et minimumskrav for alle som driver naturkartlegging er at de har god kontroll på DN-håndbok 13, «Kartlegging av naturtyper – verdisetting av biologisk mangfold» (Direktoratet for naturforvaltning 2007). Den håndboken beskriver hvordan man skal avgrense miljøene eller økosystemene når man utreder, samt sette verdi. Dette mener Utreder 4 er et minimumskrav, men at en kan se i mange utredninger at nettopp dette mislykkes. At man ikke klarer å finne enkeltarter er forståelig, men at man ikke klarer å fange opp de viktige miljøene er kritikkverdig mener utrederen. En eksamen eller lignende i DN-håndbok 13 mener Utreder 4 kunne vært en god sertifiseringsordning.

6.13.2 Offentlig organ for konsekvensutredninger

Flere av aktørene ønsker et offentlig organ for konsekvensutredninger. Dette organet kunne bidratt med utforming av konsekvensutredningsprogrammer, bestilling av utredninger, samt kvalitetssikring av utredningene. Blant annet uttalte utreder 4 følgende:

«Det burde vært et offentlig organ som bestilte konsekvensutredningene, som både stilte krav og kvalitetssikret konsekvensutredningene» (Utreder 4)

Utreder 5 ga uttrykk for et ønske om en nøytral person som kunne vurdere om kunnskapsgrunnlaget (altså naturmangfoldloven §8) er godt nok i utredningene. Utrederen nevnte ikke spesifikt et offentlig organ, men foreslo at Fylkesmannen kunne hatt en person ansatt som kun jobbet med dette.

Forvalter 3 var mer skeptisk til et eget offentlig organ for ekstern kvalitetssikring av utredningene. Forvalteren mente at dagens ordning er kvalitetssikring nok, og at NVE allerede har en slik rolle. I tillegg ble høringsrundene trukket inn som argument, og at Fylkesmannen og andre faginstanser vil reagere ved høring dersom utredningene ikke er gode nok.

Utbygger 4 var enig i at NVE allerede har rollen som kvalitetskontrollør. Utbyggeren gikk så langt som å kalle argumentet om ekstern kvalitetskontroll en typisk utsettelsestaktikk som motstandere av prosjektene gjerne benytter. Han/hun føyde også til at konsulentene nok hadde likt et slikt system, men at det ville vært å anse som en mistillitserklæring mot NVE.

Utreder 4 var gjennom intervjuet opptatt av hvem som bestiller utredningene. Altså hvem som definerer hva konsulentene skal utrede, på bakgrunn av utredningsprogrammet. Utrederen mente det burde vært noen andre enn de som har økonomiske interesser i prosjektet som bestiller konsekvensutredningen. Dette foreslo utrederen at for eksempel kunne vært et slikt KU-organ.

6.13.3 Skreddersydde utredningsprogrammer

Flere aktører ønsker høyere grad av skreddersydde utredningsprogrammer. De mener at dagens utredningsprogrammer bærer for mye preg av standardisering. Dette underbygges av:

Utbygger 3 ønsket en gjennomgang av det han/hun kaller «standardprogrammet», altså den delen av utredningsprogrammet som er lik ved alle tiltak av samme type. Utbyggeren mente at gjennomgangen vil gjøre systemet mer effektivt, ved at temaer som en ser nesten aldri er årsak til vedtak kuttes ut.

Videre savnet Utbygger 2 en økt tydelighet på hvilke temaer som er viktige og konfliktfylte, og mindre fokus på temaer som opplagt har liten konsekvens. Kort fortalt ønsket Utbygger 2 større fokus på beslutningsrelevante temaer. Til slutt ønsket også Utbygger 3 større fokus på såkalte «showstopper» i konsekvensutredningsfasen, altså enkelttemaer som kan stoppe prosjektet helt. Detaljer om andre temaer enn «showstopper» mente Utbygger 3 burde kunne skyves til utbyggingsfasen av prosjektet.

6.13.4 Flere før- og etterundersøkelser

Representanter fra alle tre aktørgruppene ønsket seg flere før- og etterundersøkelser av prosjekter. Denne observasjonen støttes av følgende punkter:

Alle aktørgruppene var enige om at det trengs mer kunnskap om faktiske konsekvenser. Utbyggerne ønsket flere før- og etterundersøkelser hvor man sammenligner de faktiske konsekvensene av et tiltak med hvor godt en har truffet med konsekvensutredningen. Utbygger 1 mente disse undersøkelsene også kunne blitt benyttet som et godt utgangspunkt for nye utredningsprogram. Utbygger 3 minnet om at slike undersøkelser ofte er kostbart.

Forvalter 4 støttet Utbygger 3s tanker om at før- og etterundersøkelser er dyre, og forklarte at det ikke alltid er rimelig å pålegge utbygger store undersøkelser fordi det mangler forskning på området

fra før. Derfor mente forvalteren at det er bedre med større felles forskningsprosjekter hvor flere utbyggere og det offentlige bidrar.

Forvalter 3 forklarte hvorfor det er viktig med før- og etterundersøkelser, og sa at gjennom gode utredninger kommer man veldig langt, men man kan umulig vite hva de faktiske konsekvensene blir. For å vite de faktiske konsekvensene må man etterundersøke. Forvalteren brukte eksempel fra vindkraft:

«Du får veldig mye kunnskap (av utredningene), men man vet fremdeles ikke hva det betyr at det står en vindturbin der. Det må man etterundersøke» (Forvalter 3).

Også blant utrederne kom det ønsker om mer forskning, og da særlig før- og etterundersøkelser. Utreder 3 uttrykket ønske om flere slike undersøkelser som har et så bra omfang at de kan brukes som referanser i andre prosjekter. Videre utdypet Utreder 3 hva han/hun mente med før- og etterundersøkelser:

«Altså en før-undersøkelse, en skikkelig grundig undersøkelse av situasjonen før utbygging. Med gjentatte år, ikke bare et tilfeldig år. Så en tilsvarende undersøkelse i årene etter tiltaket er satt i drift. Slik at vi på en god måte kan få belyst de reelle virkningene av tiltaket» (Utreder 3).

6.13.5 Mer sentral rolle for Fylkesmannen

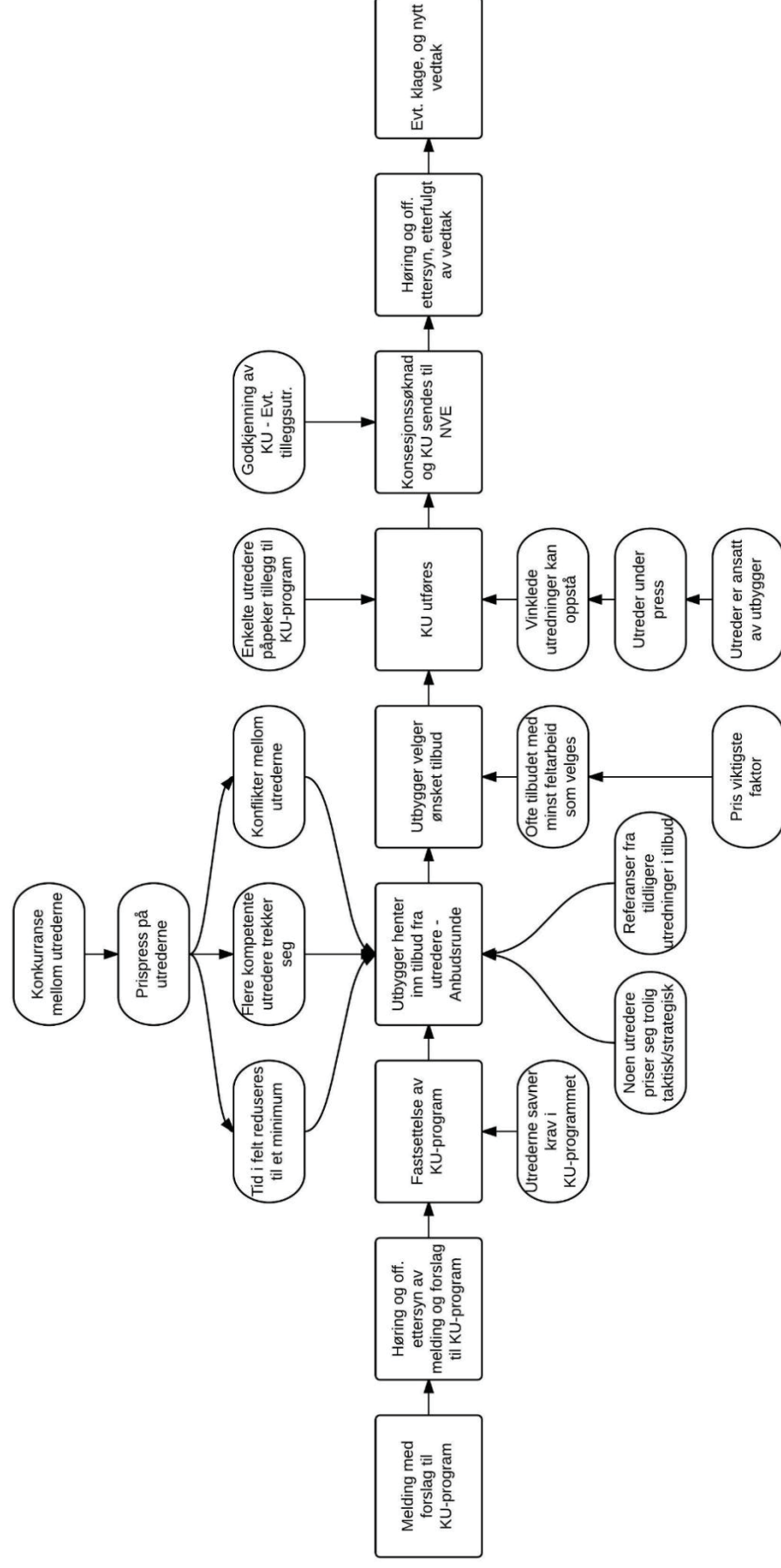
Fylkesmannen ble av flere trukket frem som en aktør som bør ha en mer sentral rolle i konsekvensutredningssystemet enn det han har i dag. Denne observasjonen underbygges av:

Utreder 2 ønsket at Fylkesmannen involveres mer i fastsettelse av utredningsprogram, og helst gjennom at de fastsetter behovet for feltarbeid. Utreder 5 ønsket også en mer sentral rolle for Fylkesmannen. Utrederen mente Fylkesmannen bør komme inn i prosessen på et tidligere stadie enn høringsrundene, og gjerne i samarbeid med utbygger når forslag til utredningsprogram lages. Meningen ble begrunnet slik:

«Jeg vil vel kanskje si at Fylkesmennene er de som har mest kunnskap om naturen rundt omkring i Norge. Det varierer selvfølgelig veldig, men det er noen fylkesmenn som jeg synes har utmerket seg veldig, med masse detaljer om natur i fylket sitt» (Utreder 5).

6.14 Oppsummering av resultater

Figur 4 viser et flytskjema som oppsummerer flere av de viktigste observasjonene på en visuell måte. Linjen med de firkantede boksene i midten av figuren viser en grov oversikt over prosessen for konsekvensutredning av kraftutbygging (Buan et al. 2010). De ovale boksene viser aktuelle faktorer som ifølge denne studien påvirker prosessen, og boksens plassering forteller hvor i prosessen de gjør seg gjeldende. Forslag til endringer av systemet er ikke tatt med i flytskjemaet. I diskusjonsdelen presenteres mindre flytskjemaer som blant annet fremstiller deler av Figur 4. Dette gjøres for å vurdere de enkelte påvirkningsfaktorenes betydning for kvaliteten av konsekvensutredningene.



Figur 4 – Oppsummering av resultater. Firkantede bokser representerer prosjektets gang, og ovale bokser representerer aktuelle faktorer som påvirker prosessen.

7 Diskusjon

7.1 Påvirkes konsekvensutredningenes kvalitet av systemet?

I oppgavens innledning ble det blant annet omtalt hva Aud Tennøy (2014) definerer som høy kvalitet i konsekvensutredninger (se avsnittet «Kvalitet i konsekvensutredninger» under Innledningen av oppgaven). Når en skal analysere resultatene i forhold til problemstillingen vil det være naturlig å se hva intervjuene sier om hvordan disse kriteriene for kvalitet påvirkes av systemet.

7.1.1 Kvalitetskrav 1

For at en konsekvensutredning skulle være god krevdes for det første at «De antatt mest relevante alternativene, temaene og konsekvensene er analysert» (Tennøy 2014). Dette krever trolig at de som utfører konsekvensutredningene har store nok rammer, slik at de kan ta seg råd til å oppfylle dette kravet.

Som vi har sett i resultatdelen føler sjelden konsulentene at de har tilstrekkelige budsjetter, og anbudene vinnes ofte av konsulentene som planlegger å gjøre minst. Den kanskje mest alvorlige trusselen mot et kvalitetskrav som dette er at konsulentene føler konkurranse og prispress først og fremst går utover tid i felt. Derfor er det muligens grunn til å betvile at Kvalitetskrav 1 oppfylles når det utarbeides konsekvensutredninger ved kraftutbygging. Utreder 3 understreket viktigheten av feltundersøkelsene:

«På naturmiljø er feltundersøkelsen veldig viktig å få gjennomført. Hvis ikke blir det for tilfeldig»
(Utreder 3).

Samtidig kan man jo si at dette blir opp til myndighetene å kontrollere og kvalitetssikre, i første fase gjennom utarbeiding av utredningsprogrammene, men også når konsekvensutredningen er fullført, altså at de må kreve tillegg dersom det mangler noe beslutningsrelevant.

7.1.2 Kvalitetskrav 2

Videre var krav nummer to at «Analysene er gjennomført etter beste faglige skjønn (og dermed av kompetente fagfolk» (Tennøy 2014). Som det beskrives i kravet henger oppnåelse her trolig tett sammen med hvem som får utredningsjobben. Altså at godt faglig skjønn krever kompetente fagfolk.

I resultatdelen kom det frem at prispress og konkurranse blant utrederne har ført til at enkelte utredere ikke ønsker å jobbe med kraftutbygging lenger. Det kan bety at denne sektoren går glipp av mye kompetanse som disse utrederne besitter. I tillegg kan det hende at de beste utrederne, som kanskje er best på de overnevnte ferdighetene, taper anbudsrundene til andre som ikke gjør like grundige jobber. Dette betyr ikke nødvendigvis at utrederne som får jobbene ikke er kompetente, men en kan kanskje stille spørsmålstegn ved om det beste faglige skjønn i bransjen benyttes. Det er også grunn til å stille spørsmål ved om utrederne får mulighet til å utøve sitt beste faglige skjønn dersom tilgjengelig tid i felt er lav. Alt dette tatt i betraktning er det trolig også grunn til å betvile at Kvalitetskrav 2 oppfylles. Igjen stiller dette store krav til forvaltningen, ved at de må drive kvalitetssikring av konsekvensutredningene.

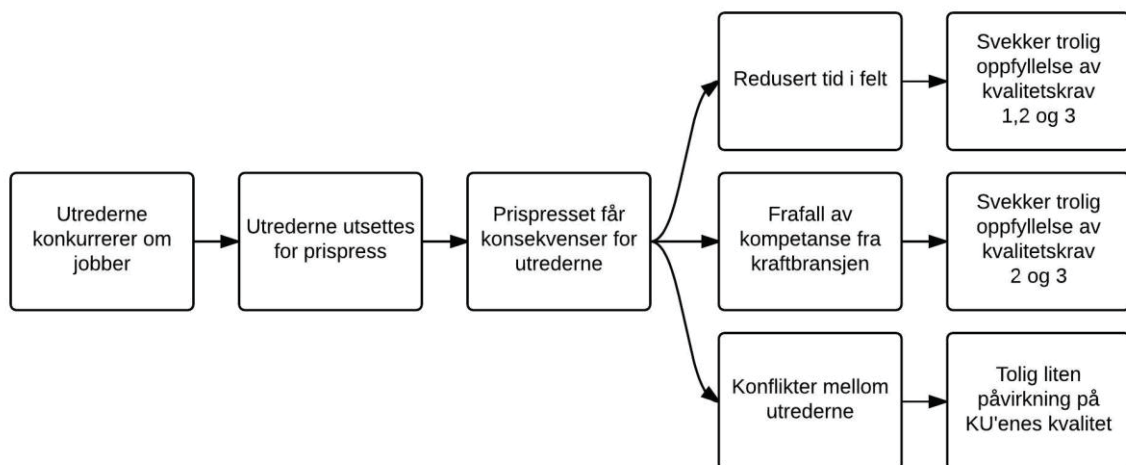
7.1.3 Kvalitetskrav 3

Det tredje kravet var at «Analysene er basert på oppdatert fagkunnskap, best mulig data, og ved hjelp av anerkjente metoder» (Tennøy 2014). Dette kravet er trolig avhengig av både hvem som får utredningsjobben, og hvor gode rammer oppdraget har. Altså en kombinasjon av de to foregående kvalitetskravene.

Fagkunnskap og metodikk avhenger av hvem som utfører utredningene. Mens best mulig data trolig avhenger av både kompetansen til utreder og hvor mye midler utrederen har til disposisjon for å skaffe til veie de beste dataene. Altså gjør de samme tolkningene som ved både Kvalitetskrav 1 og 2 seg gjeldende, og det er grunn til å betvile at også Kvalitetskrav 3 blir oppfylt.

7.2 Konsekvenser av konkurranse mellom utrederne – oppsummert.

I Figur 5 oppsummeres det studien har vist er konsekvensene av konkurransesituasjonen som oppstår mellom utrederne når de leverer tilbud på utredningsoppdrag. Videre viser også figuren hvilke kvalitetskrav disse konsekvensene trolig påvirker. Figur 5 viser også at konflikter mellom utrederne er en konsekvens av prispresset. Denne konsekvensen diskuteres først i avsnitt 7.3.



Figur 5: Oppsummering av konsekvensene av konkurransesituasjonen som oppstår mellom utrederne når de leverer tilbud til utbyggerne. Kvalitetskravene er (Tennøy 2014): 1: De antatt mest relevante alternativene, temaene og konsekvensene er analysert. 2: Analysene er gjennomført etter beste faglige skjønn (og dermed av kompetente fagfolk). 3: Analysene er basert på oppdatert fagkunnskap, best mulig data, og ved hjelp av anerkjente metoder.

I resultatdelen uttrykte Utreder 2 en følelse av at utredningsoppdrag aldri burde vært ute på anbud. Og som vi har sett er de fleste utfordringene denne studien har lyktes med å identifisere i konsekvensutredningssystemet følger av at utredningsjobbene er konkurranseutsatt.

7.1.4 Hederlige eller vinklede utredninger

I innledningen så vi at Tennøy (2014) krevde at en kvalitetsutredning skulle være hederlig, altså ikke vinklet. Dette var tema i alle intervjuene, og noe alle aktørene så ut til å ha bestemte meninger om. At utbygger ansetter og betaler utrederne er helt i kjernen av problemstillingen for denne oppgaven, og trolig noe som utfordrer hederligheten i utredningene.

Alle de intervjuede utrederne hevdet at de aldri hadde vinklet en utredning for å blidgjøre utbygger. Samtidig ville kanskje en slik innrømmelse ha sittet svært langt inne (se avsnitt om oppgavens svakheter og usikkerhet under). Utreder 4 hevdet derimot å ha mistet utredningsoppdrag på grunn av for strenge utredninger. Altså at utbygger har valgt en annen utreder ved neste anledning. I tillegg fortalte Utreder 3 om flere erfaringer hvor utbygger henvendte seg til alternative konsultentselskaper fordi de ikke var enige i konklusjonene i konsekvensutredningene. Disse svarene belyser avhengighetsforholdet mange utredere har til utbyggerne, altså som deres arbeidsgiver. Og at denne avhengigheten trolig er en god grunn til å frykte at vinklede utredninger kan oppstå. I tillegg passer Utreder 4s erfaring veldig godt til Gaarder og Høitomts (2015) mistanke om at det kunne være en negativ sammenheng mellom utredernes kompetanse og antall utredningsoppdrag for samme

utbygger, selv om denne sammenhengen burde være positiv. På tross av at utredningene som gjøres ved småkraftutbygging er mindre enn en full konsekvensutredning er systemet med at utbygger leier inn utredere likt, noe som kan bety at en har de samme sammenhengene ved større prosjekter.

I følge intervjuene ser det likevel ut til at utrederne stort sett er hederlige, og at ingen eller få konsulenter vinkler utredninger til utbyggers fordel. Alle de tre aktørgruppene skryter utelukkende av utredernes lojalitet til faget sitt, og hevder at den lojaliteten er større enn lojaliteten til utbygger. Utbygger 3 gikk faktisk så langt som å kalle vinklede utredninger for utopi.

Derimot mente Utreder 3 at det er vanskelig å si om en utreder ubevisst blir påvirket til å vinkle utredningene sine. Altså at man ubevisst er opptatt av at utbygger skal bli fornøyd med utredningsresultatet, slik at en som utreder også er sikret neste utredningsoppdrag. Dette svaret er veldig interessant fordi det vitner om en mulig svakhet ved systemet som alltid vil være usikkert. Samtidig kan en jo også si at dersom «arbeidsgiver-arbeidstakerforholdet» mellom utbygger og konsulent kan føre til at konsulenten ubevisst tipper konklusjonene sine i favør utbygger, så er det mulig at vinklingen kan skje andre veien også. Nemlig at viktigheten av hederlighet for utrederne selv kombinert med frykten for å bli oppfattet som uhederlig kan føre til at konklusjonene ubevisst kan tippes i motsatt retning, altså strengere enn riktig.

Med ubevisst vinkling her menes små justeringer. Dette kan for eksempel dreie seg om bedømming av verdi av et planområdet, eller omfang av et inngrep. En liten vinkling her kan gi en forskjell i konsekvensgrad av et fagtema som ikke trenger være tydelig fra utsiden. Flere små justeringer kan fort være forskjellen på om et prosjekt får konsesjon eller ikke.

Som Tennøy (2014) hevder er fullstendig objektivitet uansett vanskelig å oppnå fordi utredningene inneholder subjektive vurderinger, Denne studien gir heller ingen gode svar på om det oppstår vinklede utredninger eller ikke, men systemet bidrar kanskje til å skape mistanke? I forhold til det vektlegges forståelse av utredernes rolle som avgjørende. Både at utrederne selv forstår sin egen rolle, men også at de er tydelig på dette utad, og formidler at de skal være profesjonelle, uavhengige og hederlige. Med tanke på hvordan utbyggerne og forvalterne uttalte seg om utrederne, kan det se ut til at de lykkes med denne formidlingen.

Det at gode konsekvensutredninger krever hederlighet av utrederne, som igjen er innleid av utbyggerne ser ut til å skape utfordringer når det kommer til omgivelsenes oppfattelse utredningsprosessen. Flere av utrederne har opplevd negative ytringer fra publikum som opplever dem som utbyggers høyre hånd, kanskje spesielt i forbindelse med folkemøter. Også her blir rolleforståelsen viktig, og at utrederne er like tydelige om sin rolle overfor for eksempel lokalbefolkningen som de er overfor utbyggere og forvaltning.

Selv om denne studien tyder på at vinklede konsekvensutredninger er svært sjeldne er det liten tvil om at praksisen med at utbygger er ansvarlig for utredningene som konsulentene utfører ser noe merkelig ut for personer på utsiden. Det er ikke vanskelig å sette seg inn i en situasjon hvor for eksempel lokale motstandere av et prosjekt kan oppleve dette som svært urettferdig. Kanskje er det ugunstig at et system åpner for tvil på denne måten? Endringer som muligens kunne forbedret dette diskuteres senere i oppgaven.

7.3 Konflikter blant utrederne

En konsekvens av prispresset som oppstår på utrederne var konflikter blant utrederne. Om denne konsekvensen har noen innvirkning på konsekvensutredningenes kvalitet er trolig tvilsomt. Samtidig er det kanskje ikke urimelig å tenke at et best mulig fagmiljø blant utrederne vil være til det beste for hver enkelt utreders faglige skjønn, oppdatering av fagkunnskap og metodikk. Likevel er det ingen

grunn til å tro at dette fører til store konflikter blant mange av utrederne. At noen få av utrederne er i konflikt med hverandre vil trolig ha liten eller ingen påvirkning på konsekvensutredningenes generelle kvalitet.

7.4 Kunnskapsgrunnlaget – «Godt nok»

Når man vurderer de tre kvalitetskravene over er det viktig å legge «kunnskapsgrunnlaget» til grunn, altså naturmangfoldlovens § 8. Her heter det at offentlige beslutninger skal bygge på vitenskapelig kunnskap om effekten av påvirkninger, så langt det er rimelig (naturmangfoldloven 2009). Altså blir det her et spørsmål om hva som er godt nok. Oppnåelsen av Tennøys (2014) kvalitetskrav kan aldri bli perfekt, men man må altså kunne kreve en rimelig oppnåelse. Hva som ligger i ordet «rimelig», eller «godt nok», er ikke enkelt å svare på. Dette kunne muligens vært en oppgave for det foreslåtte nasjonale organet for konsekvensutredninger som omhandles senere i diskusjonsdelen.

7.5 Endringer som muligens kan forbedre systemet

Gjennom intervjuene med de forskjellige aktørene kom det frem flere idéer til mulige forbedringer av det eksisterende systemet. Gjennom avsnitt 7.5 diskuteres disse. Noen av idéene er kanskje godt kjent, mens andre er helt nye tanker som aktørene har gjort seg i arbeidshverdagen sin. Under diskuteres det hvordan disse endringene muligens kan øke konsekvensutredningenes kvalitet i henhold til Tennøys (2014) kvalitetskrav.

7.5.1 Sertifisering av utredere

I dag er det ingen formelle krav til den som skal utføre en konsekvensutredning. Alle kan i prinsippet benytte tittelen utreder eller konsulent, legge inn et tilbud på et utredningsoppdrag eller utføre utredning til eget prosjekt. Flere av intervjuobjektene har foreslått en sertifisering av utredere. Altså en godkjenning eller lisens man må ha for å kunne utføre en gyldig konsekvensutredning. På denne måten kunne man kanskje sile vekk de useriøse aktørene som måtte finnes. Kanskje kunne også myndighetene trekke tilbake lisensen dersom svake utredninger avdekkes.

Arbeidet med denne studien har gitt et inntrykk av at idéen om sertifisering av utredere er mye omtalt og diskutert. Likevel ser det ut til at de fleste aktørene tenker at dette kunne være en svært god idé, men at de ikke vet hvordan en slik ordning skulle organiseres. Et vanlig argument mot en slik ordning er at naturmangfold er svært spesialisert, og at selv om man er ekspert på ett område er man ikke nødvendigvis skikket til å gjøre utredninger for et annet. Dette betyr at mange forskjellige sertifiseringer ville vært nødvendig.

Det kanskje beste forslaget kom fra Utreder 5, som faktisk var imot en sertifiseringsordning. Utrederen mente at et krav om konkret ekspertise burde reises i utredningsprogrammene. De fleste andre yrkesgrupper i samfunnet krever spesiell utdanning. Derfor er det kanskje rett og rimelig at en konsulent som for eksempel skal utrede fagtema naturmangfold i et område som muligens er viktig for en gitt art, faktisk kan dokumentere kunnskaper om denne arten. På denne måten vil utdannelsene som høyskoler og universiteter gir brukes som en slags sertifisering. Utreder 5s mening var ikke at det skulle reises slike krav i alle utredningsprogrammer, men dersom utbygginger skjer innenfor områder som er spesielt viktige for enkelte arter, økosystemer eller lignende, så kunne det reises krav om spesifikk kompetanse innenfor det aktuelle temaet. Altså å skreddersy utredningsprogrammet.

En sertifiseringsordning eller lignende vil kunne forbedre konsesjonssystemet på en slik måte at utredere som ikke egner seg for utredninger trolig vil lukes ut. Utreder 5s forslag om krav til spesifikk kompetanse for utrederne som en del av situasjonstilpassede utredningsprogrammer ville hatt direkte innvirkning på hvilken utreder som må velges til de forskjellige fagtemaene. Dermed vil den

generelle kvaliteten på konsekvensutredningene kunne økes ved at riktige og kompetente fagfolk får utredningsoppdragene, altså styrkes Kvalitetskrav 2 og 3. I tillegg vil muligens en slik ordning vanskeliggjøre vinklede utredninger, dersom en risikerer å miste sertifiseringen om slike utredninger avsløres.

7.5.2 Eget organ for konsekvensutredninger

I resultatdelen så vi at flere av intervjuobjektene, særlig utrederne, ønsket seg et offentlig organ for konsekvensutredninger. De foreslo at dette organet kan ha ansvar for å både fastsette utredningsprogrammene, bestille utredningene og kvalitetssikre de ferdige utredningene.

I Gaarder og Høitoms rapport om småkraftutredninger, som nevnes i innledningen, foreslåes det opprettelse av et nasjonalt organ som kan kvalitetssikre utredningene. Her ser de for seg en miljørevisjon som en del av Riksrevisjonen (Gaarder & Høitomt 2015).

Den kanskje mest opplagte kritikken av et slikt forslag er at NVE allerede skal ha denne rollen, fordi de har ansvaret for fastsettelse av utredningsprogram og kvalitetssikring av konsekvensutredninger. Samtidig er det muligens grunn til å betvile at NVE er fullstendig uavhengig i prosessen, da de er beslutningstager og i tillegg har føringer om utbygging av fornybar energi. Via Fornybardirektivet har Norge og Sverige forpliktet seg til å bygge ut 26,4 TWh ny fornybar energi innen 2020 (OED 2015). I tillegg vil kanskje de mest kritiske røstene hevde at NVE er underlagt staten, som selv er eier av produksjonskapasitet (Buan et al. 2010). For at et organ skal være totalt uavhengig er det muligens nødvendig at det ikke ellers er involvert i prosessen, og samtidig ikke har egne interesser i prosjektene? Et slikt organ burde kanskje være uavhengig av både regjering og forvaltning?

En annen kritikk av et slikt forslag, og et godt poeng, er at høringsrundene også hjelper til med fastsettelse av utredningsprogrammene og kvalitetssikring av konsekvensutredningene. I høringsrundene har jo andre myndigheter og fagetater mulighet til å uttale seg (Buan et al. 2010). Igjen kan man stille spørsmålet om disse alltid er helt uavhengige? Vil for eksempel miljøforvaltningen ha en agenda om bevaring av miljø, og dermed ikke være uavhengige?

I sin rapport om håndteringen av miljøhensyn i konsesjonsordningen for vindkraft fra 2015 hevdet Miljødirektoratet at NVEs vurderinger ble preget av «flere svakheter ved det norske KU-systemet». Blant annet savnet de en tydeliggjøring av hva som er tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, jamfør naturmangfoldloven § 8, for at et vedtak skal kunne fattes (Miljødirektoratet 2015). En av de intervjuede utrederne forklarte også at han/hun ofte følte det ble opp til utrederen selv å vurdere hva som var tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, og at dette ofte var vanskelig eller umulig (Utreder 5). Her kunne kanskje et uavhengig organ også bidra til å definere hvor mye som skal utredes, før man kan si at en utredning er god nok til å brukes i et beslutningsgrunnlag. Dette ville også være en form for kvalitetssikring.

Hvordan et eget organ for konsekvensutredninger ville påvirke kvaliteten av utredningene er avhengig av hvordan organet ville fungert og vært organisert. Dersom det hadde hatt ansvaret for å fastsette utredningsprogrammene, kunne dette trolig sørget for at de mest relevante alternativene, temaene og konsekvensene oftere ble analysert. Dette kunne for eksempel oppnås gjennom økt grad av skreddersydde utredningsprogrammer. Dermed ville oppfyllelsen av Kvalitetskrav 1 kunne lettes, og den generelle kvaliteten på konsekvensutredningene økes.

Gjennom kvalitetssikring kunne organet sørget for at utredningene alltid er gjennomført etter beste faglige skjønn, basert på oppdatert fagkunnskap, best mulig data og ved hjelp av anerkjente metoder. Kanskje kunne et slikt organ hatt bedre forutsetninger for å lykkes med dette enn dagens

forvaltning, fordi konsekvensutredninger ville vært organets spesialfelt. Dette ville i så fall lette oppfyllelsen av Kvalitetskrav 2 og 3.

7.5.3 Krav til tid i felt i utredningsprogrammene

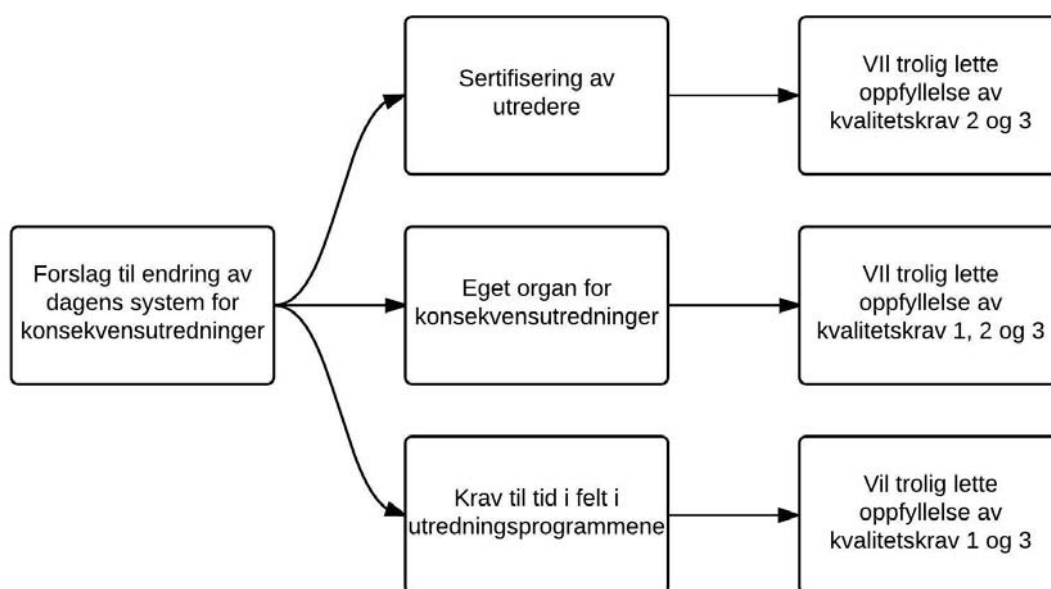
Alle utrederne som ble intervjuet mente at dersom det hadde ligget et minimumskrav til tid i felt i det fastsatte konsekvensutredningsprogrammet, så ville dette dempet prispresset på, og konkurransen mellom utrederne veldig. I dag inneholder ikke programmene dette, noe som fører til at konsultentselskapene kan konkurrere om å gjøre jobbene på kortest mulig tid i felt. Jo kortere tid i felt, jo billigere blir tilbudene de kan gi til utbyggerne. Dersom utredningsprogrammene hadde inneholdt et slikt minimumskrav ville man kanskje vært sikret et grundig feltundersøkelse, uansett hvem som hadde vunnet anbudsrunden. Med dagnes ordning er det grunn til å frykte at den som gjør minst arbeid vinner anbudsrunden.

Også i Miljødirektoratets rapport om håndteringen av miljøhensyn i konsesjonsordningen for vindkraft ble det avdekket det forfatterne kalte «stor sprik i omfang av feltarbeid». Rapporten hevder det stort sett er opp til utbygger eller utreder hvor mye tid i felt som er nødvendig. I tillegg mener Miljødirektoratet at utredningsprogrammene burde være mer situasjonstilpassede (Miljødirektoratet 2015). En fornuftig situasjonstilpasning her ville muligens være krav til tid i felt, noe som nok ville variert fra prosjekt til prosjekt.

Krav til tid i felt i utredningsprogrammene vil sikre at utrederne får tid til kartlegging i planområdet. Dermed vil kvalitetskrav 1 lettere oppfylles. I tillegg vil deler av kvalitetskrav 3 bli enklere å tilfredsstille, ved at best mulig data skaffes til veie. Gjennom lettere oppfyllelse av Kvalitetskrav 1 og 3 vil den generelle kvaliteten på konsekvensutredningene kunne økes.

7.5.4 Oppsummering av de viktigste endringsforslagene.

Figur 6 viser de tre viktigste forslagene til endring av konsekvensutredningssystemet som kom frem av intervjuene. Videre viser den hvilke kvalitetskrav de forskjellige endringene trolig vil lette.



Figur 6: Oppsummering av de viktigste forslagene til endringer som trolig kan forbedre konsekvensutredningssystemet. Kvalitetskravene er (Tennøy 2014): 1: De antatt mest relevante alternativene, temaene og konsekvensene er analysert. 2: Analysene er gjennomført etter beste faglige skjønn (og dermed av kompetente fagfolk). 3: Analysene er basert på oppdatert fagkunnskap, best mulig data, og ved hjelp av anerkjente metoder.

7.5.5 Fylkesmannen mer involvert

Noe som er diskutert opptil flere ganger i intervjuene er Fylkesmannens rolle i konsekvensutredningssystemet. Per i dag er Fylkesmannen ikke en ansvarlig myndighet, men kan komme med innspill i høringsrundene (Buan et al. 2010). I resultatdelen så vi at Utreder 5 hevdet at Fylkesmannen ofte er de som har best oversikt over den lokale naturen, og at de derfor bør være tyngre inne i kvalitetssikring av utredningene. Kanskje kunne også Fylkesmannen bidra til mer situasjonstilpassede utredningsprogrammer, jamfør diskusjonen om krav til tid i felt i programmene.

Dersom Fylkesmannens lokalkunnskap i høyere grad hadde blitt benyttet kunne dette bidratt til å lette oppfyllelsen av Kvalitetskrav 1. Lokalkunnskapen kunne benyttes til å skreddersy utredningsprogrammer. Dermed kunne en sikre at de antatt mest relevante alternativene, temaene og konsekvensene ble analysert. Dette ville trolig bedre den generelle kvaliteten på konsekvensutredningene.

7.5.6 Behov for flere før- og etterundersøkelser

Flere av aktørene svarte at de ønsket flere før- og etterundersøkelser. Grunnen til dette var i all hovedsak at en før- og etterundersøkelse er en veldig god referanse for utredningsprogrammer til lignende prosjekter. En konsekvensutredning vil alltid ha avvik fra de egentlig konsekvensene, mens en etterundersøkelse vil dokumentere hva de faktiske konsekvensene av et tiltak ble. Det var forvalterne som var mest opptatt av dette, men også noen utbyggere og utredere nevnte det.

Det ble også nevnt rimeligheten ved å kreve før- og etterundersøkelser av enkeltutbyggere på bakgrunn av at grunnforskning mangler. Derfor ønsket Forvalter 4 flere felles forskningsprosjekter hvor både det offentlige og større aktuelle utbyggere kunne bidra.

Flere slike undersøkelser ville trolig gjort det lettere å oppnå alle de tre kvalitetskravene. Det ville sannsynligvis gjort det enklere å identifisere de mest relevante alternativene, temaene og konsekvensene, samtidig som det ville bidratt til en forbedring av det faglige skjønnet.

7.6 Taktisk prising – bare noe utrederne opplever?

I intervjuene kom det frem at flere av utrederne kjente godt til at enkelte konsultentselskaper har drevet såkalt taktisk eller strategisk prising. Altså at de har priset utredningene sine lavere enn de egentlig har råd til, for så å hente seg inn på tilleggsutredninger i ettertid. Ved enkelte tilfeller hadde dette til og med skapt dårlig stemning mellom konsultentselskapene.

Det spesielle ved dette temaet var at dette var noe kun utrederne kjente til og så som et problem. Ingen av de intervjuede utbyggerne eller forvalterne kjente til fenomenet. Grunnen til det kan være så enkel som at ingen av de intervjuede utbyggerne har mottatt taktiske tilbud, og at forvalterne ikke involverer seg i den økonomiske delen av utredningene. Samtidig er det noe merkelig at ingen av utbyggerne eller forvalterne en gang har hørt om noe som flere av utrederne opplever som irriterende og frustrerende i sin arbeidshverdag.

I resultatdelen så vi blant annet at Utbygger 3 hevdet det nesten alltid dukket opp temaer som måtte utredes i løpet av utredningsarbeidet. Kanskje er det vanskelig for utbyggerne å skille mellom hva utrederne faktisk oppdager underveis, og hva de helt bevisst har utelatt fra tilbudet sitt for å kreve tillegg i en senere fase.

At forvalterne ikke ser at det eksisterer en slik fremgangsmåte er kanskje ikke så merkelig, fordi forvalterne neppe involveres i den økonomiske avtalen mellom utbygger og utreder. Samtidig kunne en sannsynligvis forventet at forvalterne hadde kjent til den taktiske prisingen dersom de ofte måtte be om tilleggsutredninger i slike tilfeller.

Problemet med en slik taktisk eller strategisk prising er at det fort kan gå utover hvem som ender opp med utredningsoppdragene. En slik tankegang blant noen av utredningsselskapene vil føre til at konkurranseegenskapene endres, og det er ikke sikkert at konsulentene med den beste kompetansen får utredningene. Dette kan vanskeliggjøre oppfyllelsen av alle de tre kvalitetskravene.

7.7 Utbyggernes holdning til konsekvensutredninger

Fordi utbyggerne er ansvarlig vil deres holdninger til konsekvensutredninger sannsynligvis være viktig for den endelige kvaliteten på utredningene. Dersom utbygger har en negativ holdning til utredningene vil dette trolig være noe de helst ønsker å gjennomføre på billigste og raskeste måte, mens en positiv holdning vil bety at de ønsker høyest mulig kvalitet på utredningene.

Gjennom intervjuene ga alle utbyggerne inntrykk av et positivt forhold til konsekvensutredningene. Ingen av utbyggerne hevdet de så på utredningene som et hinder på veien mot utbygging, men flere hevdet de selv hadde god nytte av konsekvensutredningen. Det virker som at utbyggerne her innser sitt samfunnsansvar.

Også forvaltningen mente at utbyggerne var seg sitt ansvar bevisst, og hadde positive holdninger til konsekvensutredningene. Derimot mente enkelte utredere at mange utbyggere kun tenker økonomi, og ønsker at konsekvensutredningene skal gjennomføres og godkjennes på raskeste og billigste måte. Disse utrederne mente dette hang sammen med størrelse på utbygger.

Dersom utbygger har et negativt forhold til konsekvensutredninger kan dette føre til at de utelukkende velger de billigste tilbudene de mottar. Dette kan føre til for små budsjetter i utredningsarbeidet, samt at utrederne ikke har den nødvendige kompetansen. Dermed vil det kunne vanskeliggjøre oppfyllelsen av alle tre kvalitetskravene. Denne studien har derimot ikke funnet at utbyggernes holdninger til konsekvensutredninger gir grunn til bekymring.

7.8 Bruk av referanser i anbudsrunder

Resultatdelen viste at utredere kan risikere å miste neste oppdrag dersom utredningene er strengere enn utbygger aksepterer. I tillegg nevnte utbyggerne referanser som et av flere viktige kriterier når de velger konsulenter. I den forbindelse er det også interessant å se på hvordan utredere benytter referanser i tilbudene sine, og hvordan utbygger vurderer disse referansene. Er for eksempel en referanse fra et prosjekt med avslått konsesjonssøknad på grunn av store konsekvenser for naturmangfold en negativ referanse? Og er en referanse fra et prosjekt med innvilget konsesjonssøknad en bedre referanse enn en referanse fra et avslått prosjekt? Vil det være naturlig for et konsultentselskap å «reklamere» overfor utreder at de har mange prosjekter med innvilget konsesjonssøknad på sin referanseliste?

Dersom en analyserer svarene fra intervjuene ser det ikke ut til at det er vanlig for konsulentene å oppgi utfallet av konsesjonssøknadene de har utredet for i referanselistene sine. Dermed må utbygger selv undersøke dette dersom det er av interesse. I følge utbyggerne er ikke dette noe de vanligvis tenker over når de velger utredere. En utbygger hevdet at et konsultentselskap som reklamerte med mange innvilgede konsesjoner ville bli oppfattet som useriøst, mens en annen utbygger var opptatt av at det ikke er noen sammenheng mellom en kvalitetsutredning og utfall av søknadsspørsmålet.

Utreder 4 hevdet at noen konsultentselskaper har fått færre utredningsoppdrag fordi de har gjort for grundige jobber i tidligere utredninger. Disse utrederne ble omtalt som «for flinke» og at de «finner for mye». Dersom en skal ta utbyggernes svar for god fisk, og at de ikke sjekker prosjekters søknadsutfall når de leier inn konsulenter, kan en stille seg spørsmålet om hvordan et slikt fenomen kan være mulig. Kanskje kan svaret ligge i at utbyggere snakker sammen om hvilke utredere de

bruker, og hvem de er fornøyd eller misfornøyd med, slik at noen konsulenter kan få rykte som «for flinke» blant utbyggerne? Utreder 5 mente derimot at dette ryktet ikke dreide seg om «for flinke», men at de hadde levert utredninger som ikke var hederlige, men preget av et naturvernperspektiv.

Hvordan referansene benyttes har helt klart betydning for utbyggernes valg av utreder, noe som vi tidligere har sett kan påvirke oppfyllelsen av kvalitetskrav 2 og 3. Dersom utbyggerne bevisst går etter utredere med referanser fra mange prosjekter med innvilgede konsesjoner kan dette være negativt for oppfyllelse av kravene. Samtidig vil en referansebruk hvor utbygger ikke er opptatt av søknadsutfallet av prosjektene i utredernes referanselister kunne ha motsatt virkning. Denne studien har ikke vist at referansebruk i anbudsrundene truer konsekvensutredningenes kvalitet.

7.9 Oppgavens svakheter og usikkerheter.

Som nevnt i resultatdelen var det utrederne som hadde desidert mest å bidra med i intervjuene. Det var der misnøyen eller frustrasjonen med systemet var størst, mens utbyggere og forvaltning så ut til å være relativt fornøyd med studiens aktuelle temaer. Frustrasjonen hos utbyggerne lå først og fremst i lang behandlingstid for konsesjonssøknad og påfølgende anke, men dette er ikke tema for denne studien. At utrederne hadde så mye mer å komme med enn utbyggere og forvaltning kan bety at studien gir et litt skjevt bilde av virkeligheten, men samtidig er det ingen grunn til å betvile at utredernes meninger er oppriktige.

Svarene i intervjusituasjonene kan være noe subjektive, etter som hvilken aktørgruppe den intervjuede personen tilhører. Konsulentene tjener på mer grundige utredninger, mens dette fører til større utgifter for utbyggere, og kanskje mer jobb for forvaltningen. Uansett er det viktig å huske på at de fleste meningene som er uttrykt i denne studien kommer fra den aktuelle personens ståsted. Samtidig er det vanskelig å bedømme hvor ærlige de intervjuede personene er. Håpet var at anonymisering skulle bidra til så ærlige svar som mulig, og følelsen gjennom intervjuene var at alle svarte ærlig. Uansett bidrar alt dette til usikkerhet i studien.

Denne studien har intervjuet 13 aktører. Dette er neppe et representativt utvalg dersom vi legger hele bransjen til grunn. Likevel gir det forhåpentligvis et godt bilde av hvordan systemet for konsekvensutredning ved kraftutbygging fungerer, og hva som muligens bør endres. I tillegg ble fem utredere intervjuet, mot fire utbyggere og fire forvaltere. Dermed er utrederne litt sterkere representert enn det utbyggere og forvaltning er.

Undertegnende har aldri selv arbeidet med eller i systemet for konsekvensutredninger. Derfor er denne studien et blikk på konsekvensutredningssystemet sett utenfra. Det betyr at jeg ikke har egne erfaringer på området.

8 Konklusjon og anbefalinger

Denne studiens problemstilling tok utgangspunkt i at utbygger er ansvarlig for konsekvensutredningene. De fleste av utfordringene ved konsekvensutredningssystemet denne studien har lyktes med å identifisere er følger av at utredningsoppdragene legges ut på anbud.

Pris ser ut til å være det utbyggere legger mest vekt på når de tildeler utredningsoppdrag til konsulenter. Det betyr at økonomi ofte styrer hvem som skal utføre, og dermed hvordan konsekvensutredningene skal utføres. Det er ofte konsultentselskapene som priser seg lavest som får utredningsoppdragene.

Konkurranse og prispress blant konsultentselskapene kan blant annet føre til at utredernes tid i felt reduseres, at de mest kompetente utrederne ikke får utredningsoppdragene og at kompetente utredere forsvinner fra kraftbransjen. Alt dette ser ut til å være en sterk trussel mot konsekvensutredningenes kvalitet.

Selv om utbygger ansetter og betaler utrederne for utredningsoppdragene ser det ikke ut til at uhederlige eller vinklede utredninger er et utbredt problem. Studien viser derimot at konsulentene trolig er uavhengige og nøytrale i sitt arbeid. Likevel kan en ikke utelukke at vinklede utredninger kan oppstå ubevisst.

Dersom det hadde blitt innført et minimumskrav til tid i felt i konsekvensutredningsprogrammene ville det sannsynligvis lette noe av prispresset på konsultentselskapene. Dette ville trolig vært bra for den generelle kvaliteten på konsekvensutredningene, og er noe denne studien vil anbefale.

Mange av de intervjuede utrederne i studien ønsket en sertifiseringsordning for utredere. Derimot manglet det konkrete forslag til hvordan dette skulle organiseres, og dette er noe det bør forskes mer på. Utreder 5 bidro med et litt annet forslag, nemlig krav om spesifikk kompetanse for utrederne som en del av situasjonstilpassede utredningsprogrammer. Det siste er også noe denne studien vil anbefale.

Et uavhengig nasjonalt organ som kunne hatt ansvaret for utredningsprogrammer, bestilling og kvalitetssikring ble også foreslått i intervjuene. Dette ble også foreslått av Gaarder og Høitomt (2015) i deres rapport om kartlegging av biologisk mangfold i småkraftsaker. Innføringen av et slikt organ ville trolig bedret den generelle kvaliteten på konsekvensutredningene, og er noe denne studien vil anbefale videre undersøkelser av.

I følge studien er mer forskning av typen før- og etterundersøkelser noe alle tre aktørgruppene ønsker. Slike studier nevnes som ideelle for bruk som referanser ved både fastsettelse av utredningsprogram og utføring av konsekvensutredninger.

Til slutt ville det vært interessant med en større sammenligning av organisering og gjennomføring av konsekvensutredningssystemet i Norge og andre land. En undersøkelse av styrker og svakheter ved de forskjellige systemene kunne gitt flere viktige bidrag til eventuell forbedring av det norske systemet. En kunne også vurdert om noen av endringsforslagene som har kommet frem i denne studien ligner på gjeldende praksis i andre land, og om endringene hadde ført til høyere kvalitet i det norske systemet.

9 Referanser

- Bondø, T.-H. (2015). *Eksperter fant kun 13 av 166 sårbare arter*. 27.11.2015 utg. Verdens Gang (VG). Tilgjengelig fra: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/miljoevern/eksperter-fant-kun-13-av-166-saarbare-arter/a/23568006/> (lest 06.12.2015).
- Buan, I. F., Eikeland, P. O. & Inderberg, T. H. (2010). Rammebetingelser for utbygging av fornybar energi i Norge, Sverige og Skottland: Sammenligning av faktorer som motiverer og modererer investeringer. I: Fridtjof Nansens institutt (red.). *FNI Rapport 6/2010*. Lysaker. 137 s.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2010). *Utvalgsstrategi*. Veiledning for forskningsetisk og vitenskapelig vurdering av kvalitative forskningsprosjekt innen medisin og helsefag. Tilgjengelig fra: <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Medisin-og-helse/Kvalitativ-forskning/3-Utvalgsstrategi/> (lest 05.05.2016).
- Direktoratet for naturforvaltning. (2007). *Kartlegging av naturtyper - Verdisetting av biologisk mangfold. DN-håndbok 13 2.utgave 2006 (oppdatert 2007)*. Trondheim. 254 s.
- Gaarder, G. & Høitomt, T. (2015). Etterundersøkelser av flora og naturtyper i elver med planlagt småkraftutbygging. <http://www.nve.no/no/Nyhetsarkiv-/Nyheter/Rapport-om-kartlegging-av-biologisk-mangfold-i-smakraftsaker/>; Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).
- Holth, F. & Winge, N. K. (2014). *Konsekvensutredninger: rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. Oslo: Universitetsforl. 358 s.
- Klima- og miljødepartementet. (2014). *Forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover*. Klima- og miljødepartementet. Oslo.
- Lie, Ø. (2015). *BEHANDLING AV VINDKRAFTSØKNADER - Mange vindkraftmeldinger er så dårlige at de bør sendes i retur*. I: Teknisk Ukeblad (red.). Tilgjengelig fra: <http://www.tu.no/artikler/mange-vindkraftmeldinger-er-sa-darlige-at-de-bor-sendes-i-retur/275954> (lest 01.01.2016).
- Miljødirektoratet. (2015). *VINDKRAFT: Håndteringen av miljøhensyn i konsesjonsordningen – situasjonsbeskrivelse og anbefalinger*. Oslo. 56 s.
- naturmangfoldloven. (2009). *LOV-2009-06-19-100: Lov om forvaltning av naturens mangfold*.
- NVE. (2010). Konsesjonshandsaming av vasskraftsaker. Rettleiar for utarbeiding av meldingar, konsekvensutgreiingar og søknader. I: NVE (red.). *Veileder 3/2010*. Oslo.
- OED. (2015). *Energi- og vannressurser i Norge*. Olje- og Energidepartementet. Oslo. 85 s.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett, b. Del 1*. Oslo: Universitetsforl. 500 s.
- plan- og bygningsloven. (2008). *LOV-2008-06-27-71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling*.
- Statens vegvesen. (2014). *Konsekvensanalyser - Veiledning - Håndbok V712*. Oslo: Vegdirektoratet. 223 s.
- Tennøy, A. (2014). Kvalitet i konsekvensanalyser. I: *Holth, F. & Winge, N. K. (red.). Konsekvensutredninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*, s. 185-207. Oslo: Universitetsforlaget.

10 Vedlegg

10.1 Spørsmål til utredere

- 1) Når dere lager tilbud til utredningsoppdrag. Føler du at dere kan kreve tilstrekkelig budsjett og tidsbruk og likevel få jobben?
- 2) Har du ofte følelsen av at du kan gjøre en grundigere/bedre jobb enn det rammene fra oppdragsgiver tillater?
- 3) Er din oppfatning at kvaliteten på utredningsprogrammene som kommer fra NVE er gode nok, og er disse godt tilpasset hvert enkelt prosjekt?
- 4) Dersom du i ditt utredningsarbeid oppdager elementer som ikke er tenkt utredet, men som du mener burde utredes, underretter du utbygger om dette?
- 5) Har du/dere noen gang følt at dere har tilpasset en utredning for å blidgjøre utbygger?
- 6) Opplever du noen gang å møte motstand i utredningsarbeidet fordi utbygger er oppdragsgiver? For eksempel hos lokale?
- 7) Har du opplevd at dine utredninger har vært årsak til negativt utfall av søknad?
- 8) Opplyser du/dere jobber som har ført til negativt søknadsutfall som referanser ved tilbud på oppdrag?
- 9) Opplever du/dere ofte å møte krav om tilleggsutredninger fra forvaltningen?
- 10) Har du/dere noen gang regnet med at det vil komme krav om tilleggsutredninger når du/dere har satt en pris på en jobb?
- 11) Vil du si at en konsekvensutredning først og fremst utreder et ferdig planlagt prosjekt, eller benyttes utredningen som et verktøy underveis i planleggingen?
- 12) Opplever du at utbygger tenker på utredningene som et hinder på veien mot utbygging, eller noe som er til det beste for samfunnet?
- 13) Har du forslag til endringer som kan forbedre KU-systemet?

10.2 Spørsmål til utbyggere

- 1) Når dere velger tilbud for utføring av konsekvensutredning, hva er viktigste faktor? Pris?, personlig relasjon?, referanser?, kompetanse? osv.
- 2) Har dere noen gang mottatt tilbud dere opplever som urealistisk billige i forhold til utredningen som skal gjøres?
- 3) Velger dere ofte konsulenter/utredere på bakgrunn av utfall av tidligere søknader utreder har utredet for?
- 4) Vil du si at det er negativt dersom en utreder har vært involvert i flere søknadssaker som har endt med avslag?
- 5) Er du/dere generelt fornøyd med utredningsprogrammene som kommer fra NVE? Er de for lite omfattende, eller for omfattende? Er de for standardiserte?
- 6) Vil du si at en konsekvensutredning er et hinder på veien mot konsesjon?

- 7) Ser du noen nytte for deg/dere som utbygger av en konsekvensutredning? I så fall, hvilke?
- 8) Vil du si at en konsekvensutredning først og fremst utreder et ferdig planlagt prosjekt, eller benyttes utredningen som et verktøy underveis i planleggingen?
- 9) Opplever du at konsulentene/utredere ofte presser på for større økonomiske eller tidsmessige rammer?
- 10) Har du forslag til endringer som kan forbedre systemet for konsekvensutredninger ved energiutbygging?

10.3 Spørsmål til forvaltere

- 1) Opplever du at konsekvensutredningene/miljøundersøkelsene som medfølger konsesjonssøknadene generelt sett har god kvalitet?
- 2) Opplever du at dere som forvaltningsorgan ofte må kreve tilleggsutredninger?
- 3) Opplever du/dere som forvaltningsorgan ofte å møte på useriøse utredere?
- 4) Opplever/du/dere som forvaltningsorgan ofte å møte utredere med manglende kompetanse?
- 5) Når dere lager utredningsprogrammene, vil du si at dette er en standardisert prosess, eller skreddersys programmene noe til hvert enkelt prosjekt?
- 6) Opplever du/dere som forvaltningsorgan ofte at utredningsarbeidet bærer preg av for små budsjetter?
- 7) Opplever du/dere som forvaltningsorgan ofte at utredningsarbeider bærer preg av tidspress?
- 8) Opplever du at utbygger tenker på utredningene som et hinder på veien mot utbygging, eller noe som er til det beste for samfunnet?
- 9) Opplever du at avbøtende tiltak som foreslås av utredere ofte blir fulgt opp og gjennomført (av forvaltning/utbygger)?
- 10) Hvordan vil du si at fagtemaene i konsekvensutredningene vektas? Kan stor negativ konsekvens på et tema være viktigere enn et annet?
- 11) Har du forslag til endringer som kan forbedre KU-systemet?



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway