



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

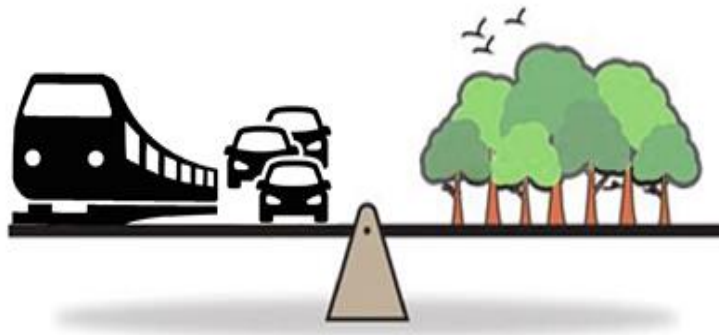
Masteroppgave 2017 30 stp
Fakultet for Landskap og samfunn

En kartlegging av økologisk kompensasjon i norsk forvaltning, med hovedvekt på vei- og jernbaneutbygging i verneområder.

An investigation of the practice of biodiversity offsetting in Norwegian public administration, with a main focus on road and railway development in protected areas.

Anna Lundstein
Master i Naturforvaltning

Åsa Haaland
Master i By- og regionplanlegging



Kilde: Egenfremstilt figur basert på illustrasjon fra Planning Resource Search. <http://www.planningresource.co.uk>.

MASTEROPPGAVE VÅREN 2017

ANNA LUNDSTEIN

Naturforvaltning ved Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning

ÅSA HAALAND

By- og regionplanlegging ved Fakultet for landskap og samfunn



Statens vegvesen



Sammendrag

Økende befolkningsvekst og satsing på infrastruktur legger press på arealer. Infrastrukturinngrep er viktig for samfunnsutvikling, samtidig som det kan gi store negative konsekvenser for naturverdier. Inngrep kommer ofte i konflikt med bevaring av verdifulle naturområder. Dette er en oppgave som *kartlegger* hvordan økologisk kompensasjon anvendes, og kan anvendes, i norsk forvaltning, med fokus på vei- og jernbaneutbygging i verneområder. Økologisk kompensasjon er et virkemiddel som skal kompensere for tapte naturverdier ved å kompensere med tilsvarende naturverdier, *utenfor* inngrepsområde. Dette virkemiddelet har som hensikt å unngå netto tap av naturverdier. Arbeidet med økologisk kompensasjon i Norge, startet med at en arbeidsgruppe, nedsatt av Samferdselsdepartementet, utarbeidet en rapport i 2013. Videre ble Statens vegvesen, Jernbaneverket (nå BaneNOR) og Avinor ble bedt om å identifisere pilotprosjekter for økologisk kompensasjon i tildelingsbrevet 2015 og 2016 fra Samferdselsdepartementet. Det ble da valgt ut fem pilotprosjekter som skulle øke kunnskapen og samle erfaringer for økologisk kompensasjon.

Gjennom vårt dokument- og litteraturstudie viser resultatet av kartleggingen at det er flere utfordringer ved anvendelse av økologisk kompensasjon. Hovedutfordringen som går igjen, bunner i at det er et uklart lovverk og retningslinjer som regulerer anvendelsen av økologisk kompensasjon. Det er derfor usikkert *hvordan* økologisk kompensasjon skal anvendes, og *hvilke* krav som må, eller *bør* stilles. I tillegg er det uklart *når* kravene bør stilles.

Videre viser kartleggingen at økologisk kompensasjon er et komplekst og sammensatt virkemiddel. Naturmangfoldloven § 48 er den eneste paragrafen i norsk lovverk med direkte hjemmel til å stille krav om økologisk kompensasjon ved inngrep i verneområder. Pilotprosjektene viser at denne paragrafen så langt ikke har blitt anvendt i forbindelse med krav om økologisk kompensasjon. Dette fant vi som oppsiktsvekkende, og vi ønsket å undersøke praksis nærmere med hensyn til å kartlegge hvilket hjemmelsgrunnlag som blir anvendt ved krav om økologisk kompensasjon. Det viste seg at regjeringen stiller krav om økologisk kompensasjon som en forutsetning for å endre verneforskriften. En forskriftsendring kan kun gjøres gjennom kongelig resolusjon, ved å endre bestemmelser, grenseendringer eller oppheving av vernegrenser. Gjennom arbeidet med oppgaven så vi at fremgangsmåten ved å endre forskriften er «enklere» for myndighetene, sammenliknet med å anvende § 48.

I dag er det mange utfordringer knyttet til anvendelse av økologisk kompensasjon, uavhengig av hvilke av prosesser eller hjemler som utløser kravene. Dette gjelder for eksempel usikkerhet rundt økologiske konsekvenser, mangel på kompensasjonsarealer, og hvor grensene for når en naturverdi er for verdifull for utbygging, skal settes. I tillegg ser vi at det kan være en fare for at økologisk kompensasjon blir brukt mot sin hensikt, for eksempel ved at det blir en form for «frikjøp» eller at det skaper en uheldig presedens. Dersom det blir et «frikjøp» kan det føre til at utbyggingsprosjekter som egentlig ikke skulle vært iverksatt, blir realisert.

Økologisk kompensasjon har en fin grunnidé om å sette naturverdier på dagsorden, og har som formål å gjenskape de tapte naturverdiene. Hvis alternativet er at inngrepet utføres uten anvendelse av økologisk kompensasjon, ville det sannsynligvis føre til større netto tap av naturverdier. Det er imidlertid et behov for å utarbeide et felles strengt regelverk med tydelige retningslinjer. Tydelige retningslinjer kan regulere anvendelse av økologisk kompensasjon, slik at formålet med null netto tap av naturverdier oppnås.

Abstract

Population growth and investment in infrastructure put pressure on areas. Infrastructure interventions are important for societal development, while they can have major negative consequences for natural assets. Such interventions often conflict with conservation of valuable natural areas. This master thesis maps how biodiversity offsetting is used, and can be used in Norwegian administration, focusing on road and rail development in protected areas. Biodiversity offsetting shall make amends for lost natural assets through providing corresponding natural assets outside the affected area. This instrument aims to avoid net loss of natural assets. The work on biodiversity offsetting in Norway started when the Norwegian Road Administration, Bane NOR (national state-owned railway company) and Avinor (state-owned airports) were asked to identify pilot projects for biodiversity offsetting, in their grant letters of 2015 and 2016 from the Ministry of Transport and Communications. Five pilot projects were selected to increase knowledge and gather experience on biodiversity offsetting.

Through document and literature studies, the results of our survey show that there are several challenges connected to the use of biodiversity offsetting. The main challenge that arises is the fact that the legal framework and guidelines governing the application of biodiversity offsetting are unclear. It is therefore uncertain how biodiversity offsetting should be applied and what requirements must or should be made. In addition, it is unclear *when* the requirements should be made.

The survey shows that biodiversity offsetting is complex. Section 48 of the Nature Diversity Act is the only piece of Norwegian legislation with direct provisions for biodiversity offsetting connected to the entry of protected areas. Pilot projects on biodiversity offsetting show that this section so far has not been used in connection with biodiversity offsetting. We found this sensational, and we wanted to investigate the practice through mapping what provisions had been used for biodiversity offsetting. It turned out that the government uses biodiversity offsetting as a prerequisite for changing the protective regulations. A change of regulation can only be realized through royal decree, by changing provisions, boundary changes or termination of boundaries. Through our thesis work, we saw that the procedure for amending the regulation is "simpler" for the authorities, compared to applying section 48.

Today there are many challenges related to the use of biodiversity offsetting, regardless of which processes or practices trigger the requirements. There are for example uncertainties connected to ecological consequences, lack of compensation areas, and determining when a natural asset is too valuable for any development. In addition, we see that there may be a danger that biodiversity offsetting could be used against its purpose, for example through becoming a form of "bail-out" or creating an unfortunate precedent. In the situation of a "bail-out", development projects that should ideally not be implemented, will be realized.

Biodiversity offsetting has the commendable purpose of putting natural assets on the agenda, and recreating losses. An option of intervention without biodiversity offsetting would probably lead to greater net loss of natural assets. However, there is a need to develop a common strict regulatory framework with clear guidelines. Clear guidelines can regulate the use of biodiversity offsetting, so that the purpose of zero net loss of natural assets is achieved.

Forord

Dette er en tverrfaglig masteroppgave, skrevet av Anna Lundstein, som studerer naturforvaltning, og Åsa Haaland, som studerer by- og regionplanlegging. Oppgaven har et omfang på 30 studiepoeng og markerer slutten på et femårig studieløp ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Økologisk kompensasjon ble valgt som tema for oppgaven, som et resultat av et møte med det som i dag er vår biveileder i Statens vegvesen, Astrid Skrindo. Vi fattet umiddelbart interesse da Skrindo presenterte temaet, med de utfordringene som etter hennes mening fortjente oppmerksomhet. Det var også spesielt interessant at økologisk kompensasjon er et nytt virkemiddel, og at det foreligger lite forskning, litteratur og erfaringer innen fagfeltet. Skrindo har, sammen med Karianne Haaverstad Thøger, begge i Statens vegvesen, gitt oss gode tilbakemeldinger, og mange svært viktige faglige råd. Tusen takk for inspirerende samtaler og faglig tyngde, og for at dere tok dere tid til oss i en travel hverdag!

Nikolai Winge har vært vår hovedveileder. Han har hjulpet oss til å holde kursen når uklart regelverk og ulik praksis knyttet til økologisk kompensasjon har gjort farvannet uoversiktlig. Til tider har vi følt at vi har beveget oss inn i en juridisk jungel, og vi er derfor svært takknemlige for dine tilbakemeldinger og ditt engasjement!

I dag er vi svært glad for at vi valgte å skrive denne oppgaven sammen. På forhånd visste vi at temaet var upløyd mark, og at det ville komme utfordringer knyttet til informasjonstilgangen. Og jo mer vi satt oss inn i temaet, jo mer komplekst og sammensatt viste det seg å være. Som masterpartnere har vi utfylt hverandre godt - den enes svakhet har vist seg å være den andres styrke. Vi vil takke Thorvald og Tora, og det er unike og gode studentmiljøet her på Ås! Vi skal vandre gjennom perleporten vi!

Jeg, Åsa, retter først og fremst en stor takk til min enestående masterpartner som virkelig har stått på og holdt tunga beint i munnen, der jeg selv ikke har klart å henge med. Hennes stå-på-vilje og evnen til å tilegne seg kunnskap er beundringsverdig. Tusen takk til foreldrene mine med støtte underveis i skriveprosessen. Jeg vil også rette en takk til mine herlige samboere, Taran, Signe og Elise, og ikke minst kopplammet Ella. Ella bodde hos oss i skriveperioden og spredte mye glede.

Jeg, Anna, vil først og fremst rette en stor takk til Åsa, som underveis i skriveprosessen har gitt meg uunnværlig støtte og forståelse i en utfordrende tid. Uten Åsa's kreativitet og engasjement, ville denne oppgaven ha vært alminnelig og fargeløs, hvis ikke uoppnåelig. Jeg vil takke min familie, som har gitt meg ubegrenset med hjelp og støtte gjennom hele studietiden. Sist, men ikke minst, vil jeg takke kjæresten min, Hans Aage, som har stått støtt ved min side i oppturer og nedturer i løpet av studietiden.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	I
Abstract	II
Forord	III
Innholdsfortegnelse	IV
1. Innledning	1
1.1 Tema og bakgrunn.....	1
1.2 Avgrensning og oppgavens oppbygging.....	3
1.2.1 Avgrensning.....	3
1.2.2 Oppgavens oppbygging	3
1.3 Metode.....	4
1.3.1 Valg av metode.....	4
1.3.2 Fremgangsmåte.....	4
1.3.3 Metodiske utfordringer	6
2. Hva er økologisk kompensasjon?	7
2.1 Innledning.....	7
2.2 Fysisk og økologisk kompensasjon	7
2.3 Tiltakshierarkiet.....	8
2.4 Tiltak for økologisk kompensasjon	12
2.4.1 Restaurering	13
2.4.2 Nylaging.....	13
2.4.3 Vern	14
2.5 Prinsipper for økologisk kompensasjon	15
2.5.1 Prinsippet om addisjonalitet	15
2.5.2 «Lik-for-lik» prinsippet	18
2.5.3 Prinsippet om at tiltakshaver betaler	18
2.5.4 Forholdstall ved økologisk kompensasjon.....	19
3. Presentasjon av pilotprosjektene	20
3.1 Innledning.....	20
3.2 E6 Kåterud-Arnkvern	23
3.3 Dovrebanen	24
3.4 E6 Vingrom-Ensby.....	25
3.5 E18 Langangen-Rugtvedt.....	26
3.6 E8 Riksgrensen-Skibotn	27
3.7 Ringeriksbanen / E16.....	28
3.8 Oppsummerende matrise av pilotprosjektene som er vurdert:	29

4. Økologisk kompensasjon ved inngrep i verdifull natur	30
4.1 Innledning.....	30
4.2 Naturmangfoldloven og krav om økologisk kompensasjon	31
4.2.1 Innledning.....	31
4.2.2 Generelt om § 48.....	31
4.3 Refleksjoner rundt § 48 og økologisk kompensasjon.....	35
4.3.1 Innledning.....	35
4.3.2 Valgfrihet	35
4.3.3 Hensikten med § 48.....	37
4.4 Forskriftsendringer	40
4.4.1 Innledning.....	40
4.4.2 Generelt om forskrifter	40
4.4.3 Generelt om endringer av verneforskrifter	41
4.4.4 Grenseendringer.....	42
4.4.5 Endring av bestemmelser i verneforskrift.....	44
4.4.6 Innsigelse og klagerett ved forskriftsendringer?.....	44
4.5 Refleksjoner rundt forskriftsendringer.....	46
4.5.1 Innledning.....	46
4.5.2 Når stilles det krav om økologisk kompensasjon ved forskriftsendringer?	46
4.5.3 Hvilket sikkerhetsnett har naturverdier ved forskriftsendringer?	48
5. Refleksjoner rundt anvendelse av økologisk kompensasjon	54
5.1 Innledning.....	54
5.2 Usikkerhet rundt økologiske konsekvenser	54
5.2.1 Komplekse økosystemer.....	54
5.2.2 Kamp om kompensasjonsarealer	55
5.2.3 Hvor langt kan forvaltningen gå?	55
5.3 Økologisk kompensasjon – mot sin hensikt?	57
5.3.1 Innledning.....	57
5.3.2 Faren for «frikjøp».....	57
5.3.3 Tid og kostnader for kompensasjonstiltak	58
5.3.4 Fare for presedens.....	59
5.4 Behov for retningslinjer.....	60
6. Avsluttende refleksjoner.....	63
6.1 Innledning.....	63
6.2 Plan- og bygningsloven.....	63
6.3 Oppsummerende refleksjoner	65
7. Litteraturliste	68

1. Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

Denne oppgaven er en kartlegging av hvordan økologisk kompensasjon anvendes i norsk forvaltning, med hovedvekt på vei- og jernbaneutbygging i verneområder. Økologisk kompensasjon kan tas i bruk ved forringelse av naturverdier¹ som følge av utbygging. For å unngå netto tap av viktige naturverdier må tiltakshaver kompensere ved å gjenskape eller verne tilsvarende naturverdier, utenfor inngrepsområde (fig. 1). I en tid med stadig mer utbygging av både vei og jernbane, er det forventet høyt utbyggingspress på naturområder med stor verdi. Som følge av dette satte Statens vegvesen (SVV) og BaneNOR (JBV) i 2013 i gang pilotprosjekter med bruk av økologisk kompensasjon. Disse pilotprosjektene har som formål å øke kunnskap og skaffe erfaringer rundt dette virkemiddelet

Før inngrep



Etter inngrep og gjennomføring av økologisk kompensasjon



Figur 1: Viser hvordan naturverdier flyttes til et annet sted, til fordel for vei- og jernbaneutbygging. (Egenfremstilt figur)

Økologisk kompensasjon ble for første gang nevnt i norsk lovverk i naturmangfoldloven av 2009. Lovens § 48 - *dispensasjon fra vernevedtak* – gir forvaltningen hjemmel til å stille krav om økologisk kompensasjon ved inngrep i verneområder. Da det ofte er uunngåelig for samferdselsprosjekter å berøre vernede områder, fikk samferdselssektoren øynene opp for at økologisk kompensasjon kunne bli et nyttig virkemiddel. Pilotprosjektene ble valgt ut på bakgrunn av at de ville berøre områder med høye naturverdier, for eksempel vernede områder.

¹ Med naturverdier mener vi naturområder med naturmangfold som er særlig viktig for mennesker og dyr.

Naturverdier er stadig under press, både i Norge og internasjonalt. Det globale naturmangfoldet har de siste tiårene blitt vesentlig redusert, der utbygging er den største trusselen for tap av biologisk mangfold i verden. Dette har påvirket jordens økosystemer slik at noen er «så belastet at de ikke lenger leverer de godene mennesker er avhengig av».² Økologisk kompensasjon har som hovedmål å redusere tap av biologisk mangfold. Økologisk kompensasjon er et virkemiddel forvaltningen ser på som en mulighet for å møte dagens utbyggingsbehov, samtidig som naturverdier ivaretas. I en rekke land har økologisk kompensasjon vokst frem som et virkemiddel med mål om å begrense tap av biologisk mangfold. I tillegg har mange land, inkludert Norge, forpliktet seg til å begrense tap av biologisk mangfold gjennom flere internasjonale avtaler.

Den mest sentrale internasjonale avtalen som Norge har forpliktet seg til, er biomangfoldkonvensjonen. Denne konvensjonen legger en ramme for helhetlig naturforvaltning, og er den første store internasjonale miljøavtalen som konkret retter fokus mot fordelingsproblemer, samt sammenhengen mellom bruk og vern.³ I 2010 ble biomangfoldkonvensjonen supplert med nye oppdaterte mål; kalt Aichimålene⁴. De nasjonale målene for naturmangfold i Norge speiler Aichimålene, og lyder som følger:⁵

- Ha god tilstand i økosystemene
- Ta vare på truet natur
- Bevare et utvalg av naturområder som viser variasjonsbredden i norske natur, det vil si et «representativt utvalg».⁶

Siden formålet med økologisk kompensasjon er å unngå et netto tap av naturverdier, er det derfor et viktig virkemiddel i arbeidet med å nå disse målene.⁷ For at målene skal kunne operasjonaliseres er det behov for et tydelig lovverk og retningslinjer som kan regulere anvendelsen av økologisk kompensasjon. Derfor er forskning og kartlegging nødvendig og temaet fortjener nærmere behandling. Oppgaven har som mål å være et bidrag til å kartlegge og reflektere rundt anvendelsen av økologisk kompensasjon. Nærmere bestemt tar vi for oss hvilke hjemler og prosesser som kan utløse krav om økologisk kompensasjon, samt *hvilke* krav som stilles, og eventuelt *bør* stilles. I tillegg vil vi se på de utfordringene som gjør seg gjeldene ved anvendelse av økologisk kompensasjon.

² Meld. St. 14 (2015-2016)

³ NOU 2004:28 s. 57

⁴ Aichi er en provins i Japan

⁵ Meld. St. 14 (2015-2016)

⁶ Meld. St. 14 (2015-2016)

⁷ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)

1.2 Avgrensning og oppgavens oppbygging

1.2.1 Avgrensning

Vi har valgt å rette hovedfokus på anvendelse av økologisk kompensasjon ved inngrep i verneområder. Videre avgrenset vi oss til å gjennomføre en kartlegging av hvor krav om økologisk kompensasjon kan hjemles, og eventuelt forvaltningspraksisen rundt dette. I tillegg har vi sett på hvilke krav som stilles, og eventuelt bør stilles. Selv om dette er en kartlegging har vi fokusert på de utfordringene som gjør seg gjeldene ved anvendelse av økologisk kompensasjon. Bakgrunnen for denne avgrensingen er at litteraturen viste til et behov for videre undersøkelser innenfor temaet økologisk kompensasjon.

Per i dag er alle pilotprosjektene foreløpig på planstadiet, slik at det i skrivende stund ikke finnes noen ferdigstilte prosjekter som man kan høste erfaringer fra. Økologisk kompensasjon er et tema som reiser flere spørsmål, som naturvitenskapelige og etiske spørsmål, rundt hvordan økologisk kompensasjon skal foregå i praksis. I tillegg er en viktig del av arbeidet med økologisk kompensasjon blant annet å finne ut hvor i planprosesser økologisk kompensasjon skal utredes, og eventuelt gjennomføres, i tillegg til rollefordelingen rundt dette. Oppgaven ville blitt for omfattende dersom vi skulle tatt for oss dette. Derfor sier ikke kartleggingen vår noe om dette, men overlater andre til å gå i dybden innen disse temaene.

1.2.2 Oppgavens oppbygging

Denne oppgaven består av seks kapitler. Økologisk kompensasjon er et relativt ukjent begrep i dag, og det er derfor naturlig å innlede oppgaven med en redegjørelse for begrepet. Dette gjøres i kapittel to, der vi tar vi for oss hva økologisk kompensasjon er, for å gi en grunnleggende forståelse av hva dette begrepet innebærer. Kapittel tre er en innføring i pilotprosjektene for økologisk kompensasjon i Norge. Pilotprosjektene vil i tillegg bli trukket frem som eksempler underveis i oppgaven. Denne bakgrunnskunnskapen vil danne grunnlaget for kartleggingen av hvilke prosesser eller hjemler som utløser krav om økologisk kompensasjon i kapittel fire. I kapittel fire vil vi først gå grundig gjennom naturmangfoldlovens § 48, med påfølgende refleksjoner rundt hvordan krav om økologisk kompensasjon kan utløses. Deretter vil vi gjøre tilsvarende med forskriftsendringer. I kapittel fem vil vi reflektere rundt de utfordringene som er felles for anvendelse av økologisk kompensasjon. Avslutningsvis vil vi i kapittel seks se på veien videre og gi en kort oppsummering, samt trekke frem oppgavens sentrale funn, med eventuell lærdom som kan utledes fra kartleggingen.

1.3 Metode

1.3.1 Valg av metode

Økologisk kompensasjon er et tverrfaglig tema som krever flere innfallsvinkler. Derfor har vi studert forhold i samfunnet basert på dokument- og litteraturanalyser. Da mange av spørsmålene vi tar opp er juridisk forankret har vi hatt en juridisk tilnærming. I tillegg har vi valgt en praktisk tilnærming ved å bruke pilotprosjektene som konkrete eksempler på dagens praksis av økologisk kompensasjon. For å forstå viktigheten av et fungerende juridisk rammeverk har det vært sentralt å gi en grundig redegjørelse for hva økologisk kompensasjon innebærer.

Fordi vi har en juridisk tilnærming, har vi anvendt gyldige rettskilder etter rettskildelæren.⁸ Det vil si at vi har lagt vekt på gjeldende lovverk og lovforarbeider. Siden lovverket er uklart rundt anvendelsen av økologisk kompensasjon, har det vært nødvendig å anvende juridisk litteratur. Norge har også juridiske forpliktelser gjennom internasjonale konvensjoner. Ramsarkonvensjonen⁹ er en av disse, og er spesielt viktig når det kommer til anvendelse av økologisk kompensasjon ved verneområder med internasjonal verdi. Denne juridiske fagmetoden har vi brukt for å få større faglig tyngde og få en større forståelse av hva lovgiver har ment. Selv om oppgaven tar opp juridiske problemstillinger, vil vi understreke at forfatterne av denne oppgaven ikke har bred juridisk kompetanse.

1.3.2 Fremgangsmåte

Et viktig grunnlag for analysen og diskusjonen har først og fremst vært gjennomgang av lovverket og pilotprosjektene for økologisk kompensasjon. Arbeidet med de fem pilotprosjektene har gitt oss innsikt i de prosessuelle og rettslige rammene ved bruk av økologisk kompensasjon, ved inngrep i verneområder. Derfor bygger vår oppgave på hovedutfordringene og erfaringer fra disse prosjektene, noe som skapte et grunnlag for videre undersøkelser av tilsvarende forvaltningspraksis¹⁰ og gjeldende regelverk.

Boks 1.1 Sjørdalen-saken

I Bremanger kommune i Sogn og Fjordane ligger Sjørdalen naturreservat, som ble vernet i 1999. Formålet med vernet er å ta vare på furuskog med uvanlig sterkt urskogpreg. Saken omfattet spørsmål om gyldigheten av KLD sin innvilgning av 420 kV-master gjennom naturreservatet. Rettsaken pågikk i 2015, og vedtaket ble kjent ugyldig av Lagmannsretten.

Kilde: se fotnote 11.

⁸ Tuseh & Winge (2014) s.55

⁹ Ramsarkonvensjonen (Den internasjonale våtmarkskonvensjonen), ble grunnlagt i den iranske byen Ramsar i 1971.

¹⁰ Sjørdalen-saken. Se boks 1.1

Følgende tre av rapporter har vært sentrale for å kunne kartlegge økologisk kompensasjon i Norge:

Evaluering av pilotprosjekter innen økologisk kompensasjon (Statens vegvesen 2017)

Formålet med rapporten er å evaluere hvordan økologisk kompensasjon, juridisk og praktisk, kan tilpasses norsk planregime. Vi har brukt rapporten til innspill i diskusjoner om hvordan økologisk kompensasjon kan gjøres i Norge, og hvordan en kan gå frem. Det er en oppdatert og oversiktlig oppsummering av alle pilotprosjektene for veiutbygging i Norge i dag. Vi har også brukt rapporten for å få en oversikt over hvilke utfordringer økologisk kompensasjon står overfor. Rapporten har gitt oss overordnet forståelse og vært en viktig informasjonskilde, og vil videre bli omtalt som *Evalueringsrapporten (2017)*. Samtidig har vi gått gjennom gjeldene planer og informasjon om hvert enkelt pilotprosjekt, som supplement til *Evalueringsrapporten (2017)*.

Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging (Samferdselsdepartementet 2013)

Rapporten ble utarbeidet av en arbeidsgruppe på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, for å danne et grunnlag for videre arbeid med økologisk kompensasjon, i 2013. På det tidspunktet var det lite kunnskap og erfaring med bruk av økologisk kompensasjon i Norge, og en kartlegging var nødvendig. Rapporten er i dag delvis utdatert, men er allikevel en god kilde til grunnmateriale. Videre i studien vil denne rapporten bli omtalt som *Arbeidsgruppen (2013)*.

Kompensasjon av jordbruks- og naturområder: Litteraturstudie med anbefalinger og vurderinger av kostnader (Multiconsult, Skog og landskap og Naturrestaurering 2013)

Rapporten er en oppsummering av metoder og praksis for fysisk kompensasjon i utlandet. Den identifiserer metoder og tiltak med særlig overføringsverdi til norske forhold. Rapporten betegnes fremdeles som dagsaktuell, selv om fire år er lenge i sammenheng med økologisk kompensasjon. Heretter omtales rapporten som *Hårklau mfl. 2013*.

Vi har også gått gjennom forvaltningspraksis og gjeldene lovverk. Vi ble gjort oppmerksom på Sør-dalen-saken¹¹ (se boks 1.1) og at den muligens kunne være en relevant sak å vise til i vår oppgave. Det viste seg at denne saken i stor grad kunne bidra til å belyse flere av spørsmålene vi diskuterer i vår oppgave. I tillegg kom opplysninger fra denne saken godt med, da det foreløpig er lite forvaltningspraksis ved anvendelse av forskriftsendringer. For å få utfyllende og oppklarende informasjon har vi vært i kontakt med statlig organer.

¹¹ Borgarting lagmannsrett – LB-2014-40408 – LB-2014-40427

1.3.3 Metodiske utfordringer

Utfordrende tema

Vi startet arbeidet med denne oppgaven med å forsøke å identifisere hovedutfordringene ved dette temaet. Vi formulerte konkrete forskningsspørsmål ut i fra disse utfordringene, men temaet viste seg å være mer komplekst og omfattende enn først antatt. Det skyltes hovedsakelig at vi oppdaget at det er noen prosesser rundt økologisk kompensasjon som foregår uten at det er tydelig forankret i norsk lovverk. Jo lenger inn i materien vi gikk, jo flere spørsmål dukket opp, uten at det fantes noen konkrete svar i litteraturen eller forvaltningen selv. De uklare retningslinjene og lovverket gjorde det utfordrende å besvare et konkret forskningsspørsmål. Vi vil likevel anta at også andre ville ha støtt på noen av de samme problemstillingene. Det var derfor mer hensiktsmessig å lage en generell kartlegging over anvendelsen av økologisk kompensasjon i norsk forvaltning. Vi understreker at kartleggingen er basert på begrenset empiri. Det er kun fem pilotprosjekter for økologisk kompensasjon, som gjør at det dermed ikke aktuelt å trekke noen generaliserende slutninger.

Tilgang til litteratur

Det finnes begrenset med informasjon om økologisk kompensasjon i Norge. Mye har skjedd innenfor fagfeltet på kort tid, noe som har ført til at rapporter fort blir utdaterte. Siden økologisk kompensasjon er et nytt tema er det få som har kompetanse innenfor dette fagfeltet i Norge. Fagfeltet er under utvikling, og det finnes per i dag ikke noen konkrete lærebøker eller liknende om økologisk kompensasjon som kan gi oss en teoretisk plattform. Derfor bygger oppgaven mye på det som står i rapportene og i andre offentlige dokumenter. Resultatet av dette er at de fleste dokumentene vi har gjennomgått, er utarbeidet eller initiert av samme sektor.¹² Følgelig har vi tatt høyde for at litteraturen vi baserer oppgaven på kan være ensidig og lite nyansert. Gjeldene lovverk er i seg selv uklart. Dette har gjort det vanskelig å kartlegge hvilke rammer som faktisk er gjeldene, og hvordan disse rammene anvendes i dag. Forvaltningen er selv usikker på hvordan økologisk kompensasjon er hjemlet og hvordan det skal brukes. Usikkerheten rundt de juridiske rammene har gjort det vanskelig og til tider svært utfordrende for oss å kartlegge og finne gode informasjonskilder. Det har også vært utfordringer knyttet til å finne gode og klare definisjoner av begreper. Mange av begrepene som blir brukt i den tilgjengelige litteraturen er under utvikling og ikke allment kjent enda. Derfor har det til tider vært vanskelig å gjengi og forstå noen av begrepene, og hva de innebærer. Dette vil kanskje være mer oppklarende i den nye veilederen fra Miljødirektoratet blir publisert i løpet av 2017.

¹² Samferdselssektoren ved: Samferdselsdepartementet (SD), Statens vegvesen (SVV) og Jernbaneverket (JBV) / BaneNOR

2. Hva er økologisk kompensasjon?

2.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi gi gjøre rede for hva økologisk kompensasjon er, da det er et relativt ukjent begrep i Norge. Dette vil danne et godt grunnlag for å forstå kompleksiteten av kapittel fire, som tar opp de juridiske aspektene ved økologisk kompensasjon. Der reflekterer vi over hvordan et godt juridisk rammeverk er nødvendig for å oppnå målet om at økologisk kompensasjon skal unngå netto tap av naturverdier. Vi starter med å presentere de generelle kompensasjonsformene, slik at begrepet blir satt i en større sammenheng.

2.2 Fysisk og økologisk kompensasjon

Kompensasjon innebærer at det skal skje en godtgjørelse eller en erstatning for tapte verdier.¹³ (Gundersen 2009) Kompensasjon blir vanligvis forbundet med økonomisk kompensasjon. Når det er snakk om *fysisk kompensasjon* er det *ikke* snakk om økonomisk erstatning. Fysisk kompensasjon er et begrep som omfatter *alle* former for fysiske erstatningsformer, for å unngå netto tap av en verdi. I denne oppgaven vil fysisk kompensasjon bli omtalt som en erstatningsmetode som innebærer konkrete tiltak med positive konsekvenser for naturverdier. Dette kan for eksempel være opprettelse og/eller flytting av arealer med spesielt høy naturverdi, omtalt som økologisk kompensasjon.

Tiltak for økologisk kompensasjon må gjøres *utenfor* området som blir påvirket eller beslaglagt¹⁴. Erstatningen kan være i form av å etablere tilvarende arealer med naturområde. Hvis et våtmarksområde blir ødelagt på grunn av utbygging, kan dette kompenseres for ved å etablere et helt nytt våtmarksområde et annet sted.

¹³ Gundersen (2009)

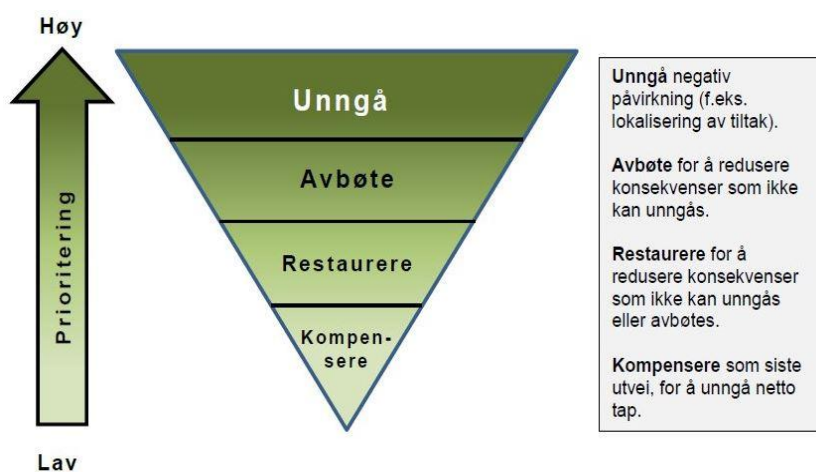
¹⁴ Samferdselsdepartementet (2013) s. 55

2.3 Tiltakshierarkiet

I Norge er økologisk kompensasjon i utgangspunktet et virkemiddel som kan vurderes ved alle utbyggingstiltak som skader naturverdier. Så langt er økologisk kompensasjon kun aktuelt ved bygging av infrastruktur, da det ofte medfører store inngrep i verdifulle naturområder i form av tap, forringelse og fragmentering. Dette gjelder spesielt jernbane- og vegprosjekter, som krever stiv linjeføring. Disse prosjektene har en infrastruktur som er mindre fleksibel for tilpasninger til trasévalg og utforming på grunn av tekniske og sikkerhetsmessige krav¹⁵. Derfor er det store samferdselsprosjekter som har blitt valgt ut til å være pilotprosjekter.

Forvaltningen står overfor vanskelige avveieringer mellom viktige samfunnsinteresser og naturverdier. På den ene siden er det for eksempel behov for å omdisponere areal til veg- og boligutbygging. På den andre siden har man ønske om å bevare naturverdiene som finnes der. Dette fører ofte til konflikter mellom motstridende interesser.

For å redusere og hindre tap av viktige naturverdier har det over tid blitt utarbeidet et tiltakshierarki. Tiltakshierarkiet er en prioriteringsliste over hvilke tiltak som bør prioriteres ut i fra en avveining mellom natur- og samfunnsinteresser. Tiltakshierarkiet rangerer tiltak fra høy til lav prioritering: unngå, avbøte, restaurere og kompensere (se fig. 2).¹⁶



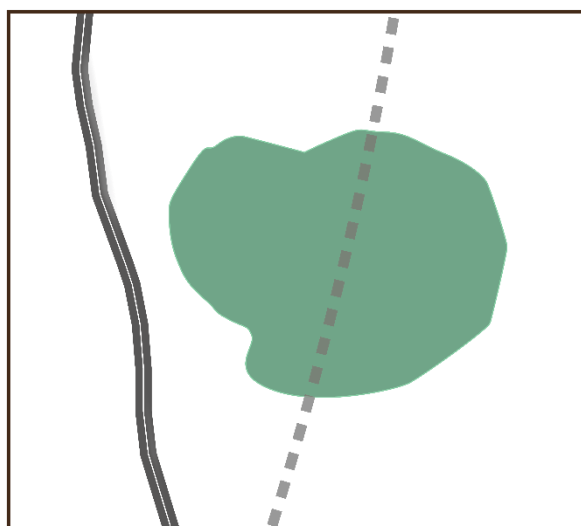
Figur 2: Viser tiltakshierarkiet der ulike tiltak er satt i en prioriteringsrekke fra lavt til høyt. En ønsker først og fremst å unngå et tiltak som vil skade naturverdier. Lar ikke dette seg gjøre, ser man på mulighetene for å avbøte og restaurere. Dersom det ikke finnes noen andre løsninger er siste utvei kompensasjon (Evalueringsrapporten s. 1)

¹⁵ Samferdselsdepartementet (2013) s. 8

¹⁶ Hårklau et al. (2017) s. 1

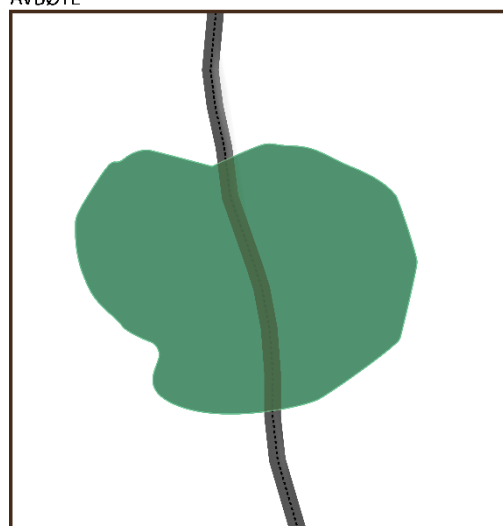
I henhold til tiltakshierarkiet, som vist i figur 2, skal tiltakshaver primært velge løsninger der man *unngår* å legge en trasé over et spesielt verdifullt område for å redusere eller forhindre tap av viktige naturverdier. Dette kan for eksempel være å velge traséen gjennom et mindre verdifullt areal fremfor gjennom et naturreservat. Ser man at det ikke er mulig å legge om traséen (fig. 3), vil man måtte vurdere neste ledd i tiltakshierarkiet, som er å *avbøte*. Da prøver tiltakshaver i størst mulig grad å begrense og redusere skadeomfanget, ved å for eksempel legge veien under eller over det verdifulle naturområdet (fig. 4). Andre avbøtende tiltak kan være å tilrettelegge for tryggere ferdsel for dyr, ved bygging av viltovergang, frosketunneler, fisketrapp m.v. Dersom en bygger en vei over viktige trekkruiter for elg, kan man avbøte ved å lage en viltovergang.

UNNGÅ



Figur 3: Det grønne området viser et naturreservat. Den stiplede linjen viser hvor den ønskede traséen skulle gått, men nå er unngått. Den svarte linjen viser hvordan traseen har blitt lagt utenom det verdifulle arealet, for å unngå tap av naturverdier av spesielt høy verdi. Dette tiltaket har høyest prioritet i tiltakshierarkiet. (Egenfremstilt figur)

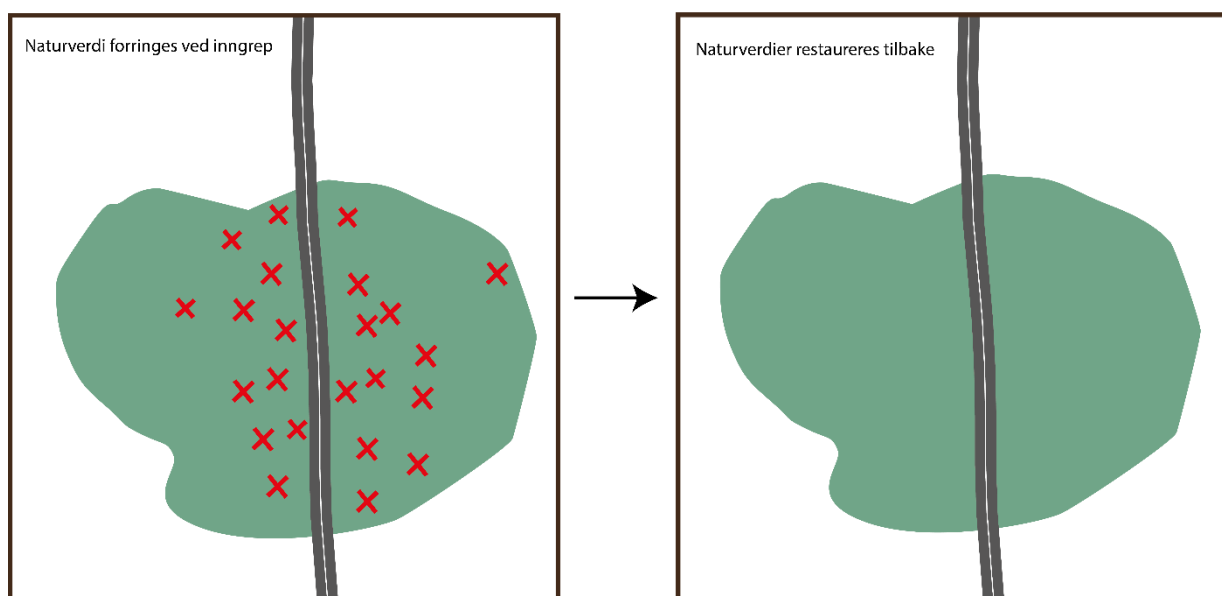
AVBØTE



Figur 4: Viser avbøtende tiltak, som tunnel eller bro, for å redusere skadeomfanget av naturverdiene i det grønne området. (Egenfremstilt figur)

Om det ikke er tilstrekkelig med avbøtende tiltak kan det utføres *restaurerende tiltak*. Ved restaurering tilbakefører tiltakshaver naturverdiene som har gått tapt under anleggsfasen.¹⁷ Ved vegutbygging vil blant annet anleggsmaskiner, sprenging av berg og deponier gjøre stor skade på vegetasjonen rundt tiltaksområde. Et restaureringstiltak vil da være å revegetere grøfter og veier, som er bygget i forbindelse med inngrepet (fig. 5). Siden skadeomfanget er stort ved samferdselsutbygging, vil det i varierende grad være behov for å gjennomføre avbøtende og restaurerende tiltak.

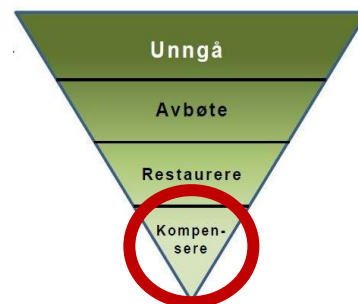
RESTAURERING



Figur 5: Når naturverdier forringes (røde kryss), kan arealene restaureres tilbake til sin opprinnelige stand. (Egenfremstilt figur)

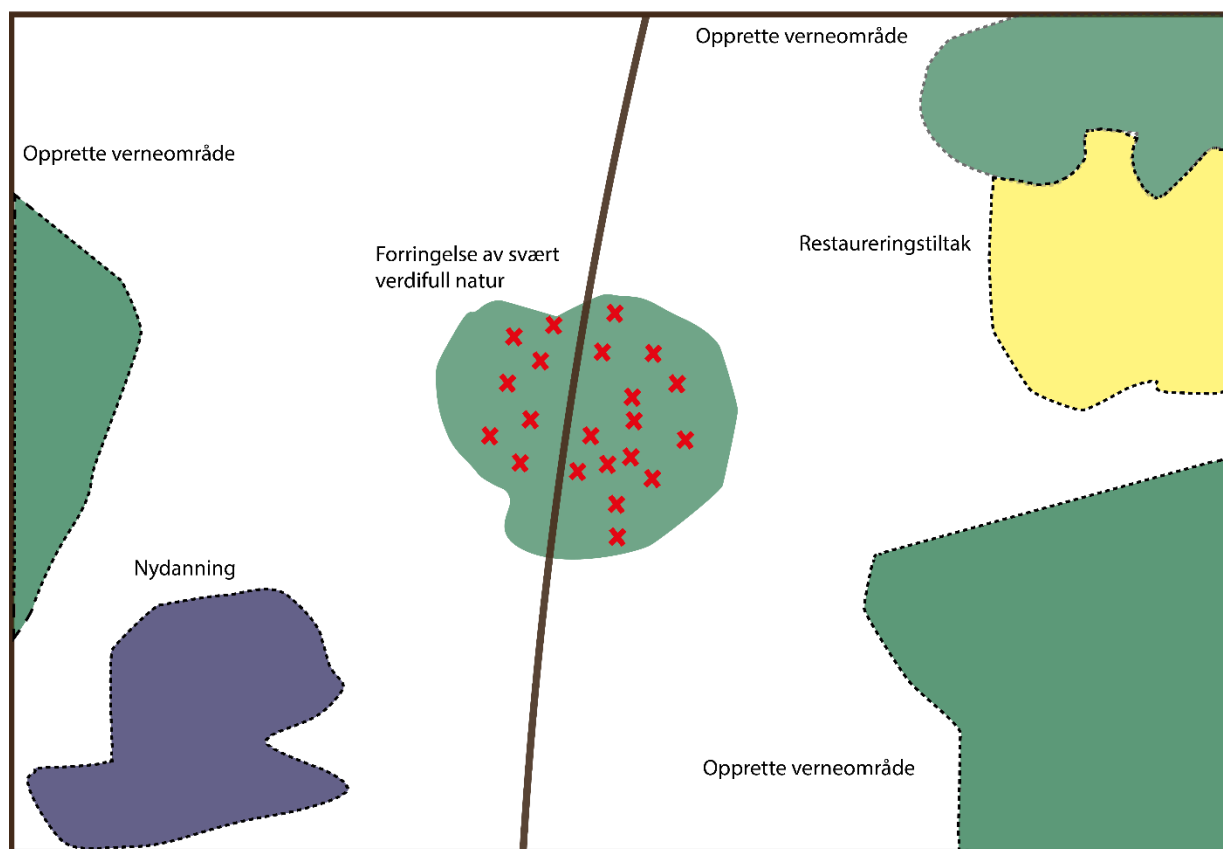
¹⁷ Statens vegvesen & Jernbaneverket (2016) s. 14

Dersom det fortsatt gjenstår vesentlige negative konsekvenser for naturverdier, finnes det en siste utvei: *økologisk kompensasjon* (fig. 6). Økologisk kompensasjon skal bare benyttes som *siste* alternativ etter at tiltakshaver har vurdert de andre tiltakene grundig først. Økologisk kompensasjon innebærer å gjennomføre et eller flere tiltak som i størst mulig grad hindrer netto tap av viktige naturverdier som vist i figur 7. Dette vil vi forklare nærmere i kapittel 2.4.¹⁸



Figur 6: Kompensasjon er det siste trinnet i tiltakshierarkiet. Det skal kun benyttes som en siste utvei. (Evalueringsrapporten s. 1 med egen redigering)

KOMPENSASJON



Figur 7: Figuren viser mulige kompensasjonstiltak når naturen forringes ved samferdsesutbygging. Det kan foretas restaureringstiltak, opprettelse av nye verneområder og/eller nydanning av natur. Stiplet linje viser at arealene er vernet. (Egenfremstilt figur)

¹⁸ Statens vegvesen & Jernbaneverket (2016) s. 16

2.4 Tiltak for økologisk kompensasjon

Når tiltakshaver har indentifisert hvilke naturverdier som ødelegges og må kompenseres for, må kompensasjonsarealer lokaliseres. Etter dette følger de to siste trinnene i prosessen for økologisk kompensasjon. Vi skal nå utype nærmere de to neste trinnene, da de er mest sentrale videre i oppgaven:

- 1 Tiltakshaver må finne ut *hvilke(t)* kompensasjonstiltak som skal gjennomføres
- 2 Det må vurderes *hvordan* kompensasjonsarealene skal sikres og tas vare på i all framtid

1 Hvilke(t) kompensasjonstiltak man bruker vil variere fra prosjekt til prosjekt. Det er for eksempel avhengig av hvilke naturverdier det skal kompenseres for og størrelsen på kompensasjonsarealene. Videre kommer det an på hvilke muligheter det er for erstatningsarealer i det aktuelle området. For å kompensere for tapte naturverdier finnes det tre tiltak for økologisk kompensasjon. Det kan være aktuelt å benytte én, eller en kombinasjon av alle de tre tiltakene for økologisk kompensasjon:

- Restaurering av et område
- Nydanning av et område
- Verving eller sikring av et område

2 Når det er bestemt hvilke kompensasjonstiltak som skal benyttes, må arealene «sikres mot fremtidig nedbygging slik at kompensasjonstiltaket ikke foretas forgjeves.»¹⁹ Alle kompensasjonstiltak, enten det er restaurering, nylaging eller vern må sikres og vernes *i etterkant*. Sikring av kompensasjonsarealene må altså gjennomføres uavhengig av hvilke tiltak man benytter seg av. Kompensasjonsarealene kan sikres gjennom privatrettslige avtaler, naturmangfoldloven eller plan- og bygningsloven.²⁰ Det er imidlertid stor usikkerhet rundt hvordan kompensasjonsarealene kan sikres for fremtiden. For at naturverdiene i kompensasjonsarealene skal opprettholdes og sikres for fremtiden, må arealene i tillegg følges opp. I pilotprosjektene ser vi en variasjon innen hvilke kompensasjonstiltak som er planlagt å brukes. Vi vil nå forklare de ulike kompensasjonstiltakene som kan vurderes ved utbyggingsprosjekter som berører verdifull natur.

¹⁹ Samferdselsdepartementet (2013) s. 32

²⁰ Samferdselsdepartementet (2013) s. 87

2.4.1 Restaurering

Når det er snakk om å kompensere ved å restaurere, betyr det at man gjennomfører økologisk restaurering. I følge Hagen & Skrindo (2010) er økologisk restaurering en prosess der et degradert økosystem blir rehabilitert tilbake til sin opprinnelige naturtilstand²¹. Hensikten er at et annet areal enn det som bygges ned restaureres, slik at det over lengre tid erstatter de naturverdiene som gikk tapt.²² Restaureringstiltak kan for eksempel innebære biotopforbedrende tiltak, som gjenåpning av vannveier, fjerning av avfall, etablering av vegetasjon og/eller viltforbindelser, skjøtselstiltak mv. Det kan også være aktuelt å fjerne eksisterende anlegg eller bebyggelse, for så å restaurere disse områdene. Figur 8 er et eksempel på et restaureringstiltak der en gammel vei er fjernet og hvor den opprinnelige naturen har blitt restaurert tilbake.



Figur 8: Bildet viser hvordan en gammel vei kan restaureres tilbake til naturen (kilde: Skrindo og Hagen, 2010 s. 6, foto av D. Hagen)

2.4.2 Nylaging

Nylaging går ut på å erstatte de tapte arealene ved å lage ny natur på et annet areal. Dersom en bygger ned et verdifullt våtmarksområde, kan en opprette et nytt våtmarksområde et sted der det finnes en annen type areal.²³ Nydanning av natur kan gjøres gjennom å for eksempel etablere nye dammer, endre bekkeløp eller bygge opp samme naturtype som gikk tapt.²⁴ Arealene som brukes til å kompensere med kan for eksempel være et område med lav produksjonsevne og lite naturmangfold. Dette området har altså en lavere naturverdi enn det området som ble ødelagt og som det må kompenseres for. Det kan også være arealer som tidligere er brukt av mennesker, som for eksempel en fotballbane. Hensikten med å danne ny natur på disse områdene er at de skal få en verdi tilsvarende de områdene som ble ødelagt, og dermed unngå et netto tap. Men etter litteraturgjennomgangen ser det ut til at kunnskapen om nydanning per i dag er lavt i Norge.

²¹ Hagen & Skrindo (2010) s. 13

²² Samferdselsdepartementet (2013) s. 86

²³ Samferdselsdepartementet (2013) s. 86

²⁴ Hårklau et al. (2017) s. 25

2.4.3 Vern

I arbeidet med økologisk kompensasjon i Norge, er vern etter naturmangfoldloven til nå er den mest brukte metoden for gjennomføring av kompensasjonstiltak. Vern kan gjennomføres ved å verne arealer som allerede har den naturverdien som står i fare for å gå tapt.²⁵ For at vern skal være gyldig som kompensasjonstiltak, må området som blir vernet være truet av utbygging eller annen form for forringelse. Det kan for eksempel ikke være et område som allerede er vurdert til å bli vernet.²⁶ Dette vil vi forklare nærmere i *kapittel 2.4.1 Prinsippet om addisjonalitet*. Kompensasjon gjennom vern kan gjøres på to måter:

- *Inkludere* tilsvarende naturverdier ved utvidelse av eksisterende verneområde
- Opprette nye verneområder med tilsvarende naturverdier *et annet sted*

Arealet som vernes, må oppfylle vilkårene for vern i naturmangfoldloven §§ 35 – 39.²⁷ Disse paragrafene angir hvilke kriterier som må være oppfylt for at områdene skal kunne vernes etter loven. I tillegg må naturmangfoldlovens saksbehandlingsregler om opprettelse av verneområder følges. Det innebærer blant annet at verneforslaget skal kunngjøres og sendes på høring. Høringsforslaget skal beskrive det foreslåtte verneområdet, samt de følgene forslaget antas å få. På bakgrunn av gjennomført høring sender Fylkesmannen tilråkning om opprettelse av verneområder til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet vurderer saken og gir sin tilråkning til Klima- og miljødepartementet. Miljødirektoratets tilråkning er grunnlaget for Klima- og miljødepartementets behandling av verneforslaget. Vernevedtak skjer ved kongelig resolusjon. Dette skal vi komme tilbake til i *kapittel 4.4 Forskriftsendringer*.

²⁵ Hårklau et al. (2017) s. iv

²⁶ Samferdselsdepartementet (2013) s. 87

²⁷ § 35 (nasjonalparker), § 36 (landskapsvernområder) § 37 (naturresevater) § 38 (biotopvernområder) § 39 (marine verneområder)

2.5 Prinsipper for økologisk kompensasjon

Internasjonale erfaringer viser at mange kompensasjonsprosjekter ikke når målene sine om å forhindre netto tap av viktig naturmangfold. For å identifisere de mest egnede kompensasjonsarealene, mener BBOP²⁸ at tiltakshaver blant annet bør følge tre prinsipper:

- Det skal være addisjonelt
- Lik-for-lik eller bedre
- Tiltakshaver betaler

Erfaringene viser at å følge prinsipielle *krav* er helt avgjørende for å hindre netto tap av viktige naturverdier. Nedenfor utdyper vi hvert av de tre prinsippene.²⁹ Prinsippene vil potensielt kunne danne et godt grunnlag for utarbeidelsen av et felles regelverk for anvendelsen av økologisk kompensasjon.

2.5.1 Prinsippet om addisjonalitet

Addisjonalitet betyr at kompensasjonstiltakene reelt sett erstatter naturverdiene som går tapt, slik at man unngår et netto tap. For å oppnå det, må kompensasjonen komme *i tillegg* til det som ville skjedd dersom kompensasjonstiltakene *ikke* hadde blitt gjennomført. Områder med naturverdier som ikke står i fare for å gå tapt, kan derfor ikke telle med som kompensasjon. Det kan for eksempel være at området forventes å bli vernet i nærmeste framtid, eller at det ikke er utsatt for noen trusler og dermed «verner seg selv». Derimot kan vern av et område som står i fare for å gå tapt, normalt kunne regnes som addisjonelt. For eksempel kan det være et område som er vedtatt eller foreslått utbygd³⁰

Som vi forklarte i kap. 2.4, finnes det hovedsakelig tre måter å utføre kompensasjonstiltak på: restaurering, nylaging og vern. Det er lettere å oppnå addisjonalitet ved restaurering og nylaging, fordi slike tiltak med større sikkerhet vil komme i tillegg til det som ville ha skjedd uavhengig av kompensasjonen. Restaureringstiltak går ut på at man tilbakefører naturverdier til et område som tidligere har blitt ødelagt. Det kan for eksempel være at en myr har blitt drenert og dermed har mistet sin økologiske verdi. For å kompensere kan man fjerne dreneringen, og tilbakeføre vannet, slik at myra vil få tilbake sin økologiske verdi. Denne myra vil da kunne telle som et kompensasjonstiltak med høy grad av addisjonalitet. Tiltaket er addisjonelt fordi det er liten sannsynlighet for at myra ville blitt restaurert uten kompensasjonstiltaket.

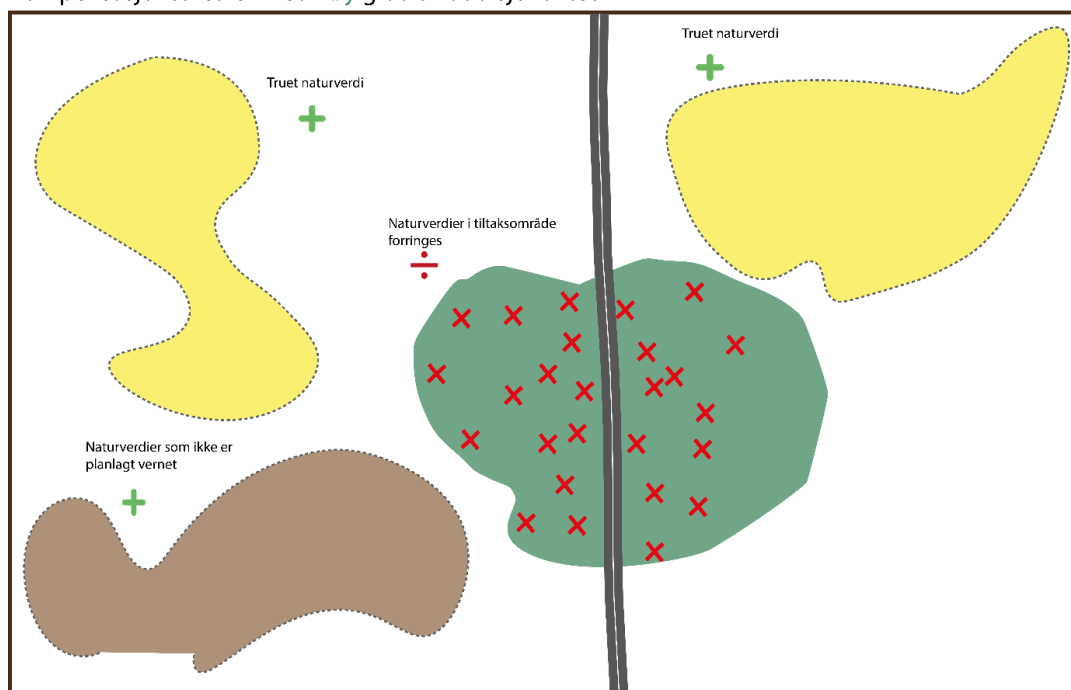
²⁸ Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP) er et samarbeid mellom mer enn 80 ledende organisasjoner og enkeltpersoner som arbeider for å utvikle økologisk kompensasjon.

²⁹ Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP) (2012) s. 19-22

³⁰ Hårklau et al. (2017) s. 2

Nydanningstiltak går ut på at et område uten særlig høy naturverdi, ved opparbeidelse får økt naturverdi. For eksempel kan en nedlagt fotballbane gjøres om til et våtmarksområde, ved å grave opp og tilføre vann. Over tid kan dette område får en økologisk funksjon av høy verdi. Det er lite sannsynlig at dette ville blitt gjort uavhengig av kompensasjonen, og graden av addisjonalitet vil derfor være høy (se fig. 9). Slike tiltak er mer utfordrende å gjennomføre, og har derfor i liten grad blitt vurdert i pilotprosjektene.³¹

Kompensasjonsarealer med høy grad av addisjonalitet

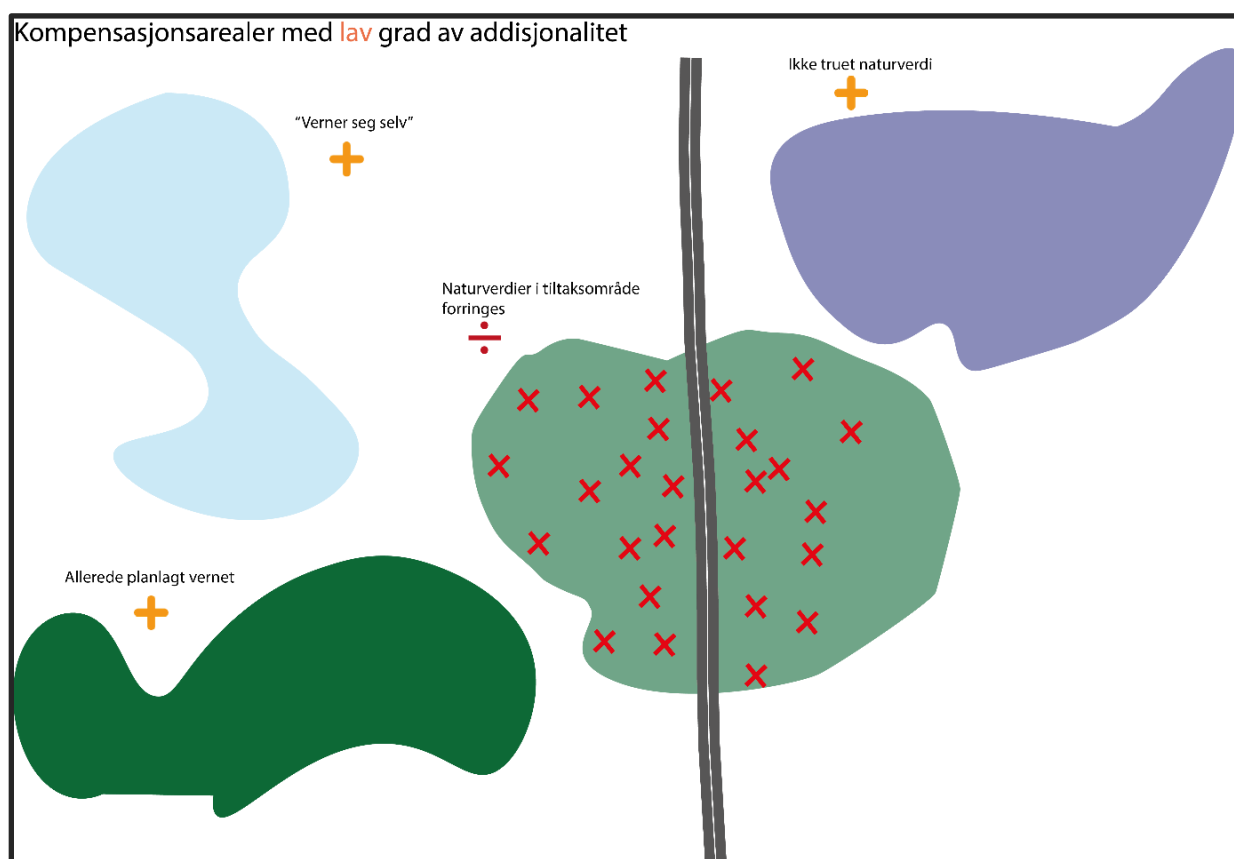


Figur 9: Viser kompensasjonstiltak med høy grad av addisjonalitet. Det gule og brune området viser for eksempel et område som er truet av boligutbygging eller ikke er planlagt vernet. Et vern av dette området vil derfor ha høy grad av addisjonalitet, da området sannsynligvis ville blitt bygget ned, om det ikke var for kompensasjonstiltaket. (Egenfremstilt figur)

³¹ Hårklau et al. (2017) s. 2

Det er enklere å gjennomføre etablering av verneområder som kompensasjonstiltak, men det vil være en større utfordring å oppnå addisjonalitet. Dette er den dominerende formen for kompensasjon som så langt er vurdert i pilotprosjektene. Dette medfører en vanskelig vurdering om hvorvidt kravet til addisjonalitet er oppfylt.

Vern av et område kan bli brukt som en måte for å kompensere for tapt areal. For at det skal være et kompensasjonstiltak må arealet allerede være under press. Det vil si, dersom et areal allerede er foreslått som verneområde vil det ikke oppfylle kravet som kompensasjonstiltak. Arealet vil da ikke stå i fare for å bli ødelagt i fremtiden, og dermed ikke være tilstrekkelig for å veie opp for tapet av naturverdiene og dermed ha lav grad av addisjonalitet (fig 10).



Figur 10: Figuren viser kompensasjonstiltak med lav grad av addisjonalitet. Opprettes det kompensasjonstiltak hvor områdene allerede er planlagt vernet, eller ikke er truet, vil det ikke «tilføres noe nytt». Det samme gjelder dersom et område «verner seg selv» ved at det er utilgjengelig for utbygging, ved at det for eksempel er bratte skråninger. (Egenfremstilt figur)

2.5.2 «Lik-for-lik» prinsippet

«Lik-for-lik» prinsippet, også kalt ekvivalens, betyr at «kompensasjon skal sikre de samme typer naturmangfold som går tapt.»³² For at dette prinsippet skal bli oppfylt må kompensasjonen sikre natur med samme verdi som det området som gikk tapt hadde. Verdi kan måles ut ifra tilstand på art(er), naturtype(r) eller økosystem(er). Det vil si at man erstatter våtmark med våtmark, eller rasteplass for fugl, med rasteplass for fugl. Dersom det ikke er mulig å oppfylle kravet om «lik-for-lik», kan det være aktuelt å vurdere kompensasjon med en naturverdi som er enda mer verdifull enn den som gikk tapt. Det kan for eksempel være at en sjelden naturtype erstattes med en annen sjelden naturtype. Det er ikke sikkert at all natur kan erstattes og oppfylle krav om «lik-for-lik». Noen naturtyper krever så lang tid på å bygge seg opp at det for eksempel ikke vil være mulig å bygge opp en ny naturtype som kompensasjonstiltak.³³

2.5.3 Prinsippet om at tiltakshaver betaler

Etter naturmangfoldloven § 11 er det tiltakshaver som må dekke følgekostnader ved at de griper inn og forårsaker ødeleggelser på naturområder etter «forurensar betaler»-prinsippet. Det er også spesifikt nevnt for dispensasjon for vernevedtak i nml § 48 annet ledd, annet punktum: «Tiltakshaveren kan pålegges å bære rimelige kostnader ved ivaretagelsen, opprettelsen eller utviklingen av et slikt tilsvarende område.» For eksempel må tiltakshaver dekke kostnader til kartlegging, utredning og etablering av kompensasjonstiltak.

Det vil si at i pilotprosjektene må Statens vegvesen og BaneNOR (tidligere Jernbaneverket) bære kostnadene for kompensasjonstiltakene. Stilles det krav om restaurering eller nylaging står tiltakshaverne ansvarlig for å betale de kostandene som påløper for å kunne gjennomføre kompensasjonstiltakene. Evalueringsrapporten (2017) viser til at det er svært lite erfaringsmateriale med kostnader knyttet til kompensasjonstiltak.³⁴

«Forurensar betaler»-prinsippet blir imidlertid litt annerledes når det er snakk om vern som kompensasjonstiltak i seg selv (altså uten restaurering eller nydanning). Vern er det kompensasjonstiltaket som er gjennomgående og oftest vurdert i pilotprosjektene for økologisk kompensasjon i Norge. Ved vern vil det være kostnader knyttet til langsiktig drift av anlegg, administrasjon, revisjon, overvåkning og vedlikehold. Foreløpig er det ikke erfaringer som tilsier hvordan dette skal finansieres. Slike kostnader vil kunne trenge langsiktig finansiering.³⁵

³² Hårklau et al. (2017) s. 3

³³ Hårklau et al. (2017) s. 2-3

³⁴ Hårklau et al. (2017) s. v

³⁵ Hårklau et al. (2017) s. 21

2.5.4 Forholdstall ved økologisk kompensasjon

Et forholdstall er en måte å vurdere forholdet mellom beslaglagt areal og erstattet (kompensert) areal. Forholdstallet kan variere fra 1:1 og opp til 1:35. Ved forholdet 1:1 blir akkurat like mye areal som går tapt erstattet med kompensasjonsarealer. Ved forholdet 1:35 blir 35 ganger så mye areal som går tapt erstattet med kompensasjonsarealer. Internasjonale erfaringer viser at det er vanskelig å unngå et netto tap av naturverdier hvis man kompenserer i forholdet 1:1. For å redusere sjansen for et netto tap av naturverdier kan det være hensiktsmessig å legge inn en buffer for arealberegningene. Internasjonale erfaringer viser at det generelt burde planlegges for erstatningsarealer som er større enn arealet som går tapt.³⁶ Videre er det viktig at størrelsen på erstatningsarealet avgjøres ut fra de naturverdiene og økologiske funksjonene som går tapt.³⁷ Avstanden mellom arealene som går tapt, og arealene det erstattes med, bør også spille inn i vurderingen av forholdstallet. Hvis avstanden er lang, bør forholdstallet økes mer enn hvis avstanden er kort.³⁸

³⁶ Hårklau et al. (2013) s. 90

³⁷ Samferdselsdepartementet (2013) s. 29

³⁸ Samferdselsdepartementet (2013) s. 88

3. Presentasjon av pilotprosjektene

3.1 Innledning

Dette kapitlet har til hensikt å gi en oversikt over alle pilotprosjektene for økologisk kompensasjon i Norge, siden disse danner deler av grunnlaget for oppgavens analyse. Bakgrunnen for oppstarten av prosjektene er den generelle samfunnsutviklingen, der regjeringen mener det er nødvendig å øke kapasiteten og kvaliteten i transportsystemet i Norge. Drivkreftene som ligger bak utviklingen er globalisering, befolkningsvekst og forbruksvekst. På bakgrunn av dette har regjeringen som mål «å halvere den totale planleggingstiden for store samferdselsprosjekt.»³⁹

Den nasjonale transportpolitikken blir styrt av regjeringen gjennom Nasjonal transportplan (NTP).⁴⁰ Det kom en ny NTP i april 2017, men vi tar utgangspunkt i den som var utløsende faktor for arbeidet med økologisk kompensasjon. I Nasjonal transportplan 2014–2023 var to av hovedmålene:

- Forbedre fremkommelighet og redusere avstandskostnadene, ved å øke kapasitet og lage mer robust transportnett mellom ulike landsdeler og regioner
- Fokus på mer miljøvennlig transport for å redusere miljøskadelige virkninger, klimagassutslipp og tapet av naturmangfold⁴¹

Siden utbygging og naturinteresser er motstridene og krever interesseavveininger, har fokuset blitt rettet til å forsøke å finne en balanse mellom økt fremkommelighet og mer miljøvenning transportplanlegging.⁴² Som en del av arbeidet med å finne en god balanse mellom målene, ble det høsten 2012 nedsatt en bredt sammensatt arbeidsgruppe i regi av Samferdselsdepartementet.⁴³ Arbeidsgruppen jobbet for å danne et faglig grunnlag, for å se om kompensasjon kunne bli benyttet som et virkemiddel i samferdselssektoren i Norge.⁴⁴

³⁹ Samferdselsdepartementet (2013) s. 14

⁴⁰ Samferdselsdepartementet (2013) s. 8

⁴¹ Meld. St. nr 26 (2012-2013) s. 71

⁴² Meld. St. nr 26 (2012-2013) s. 73

⁴³ Samferdselsdepartementet (2013) s. 14

⁴⁴ Samferdselsdepartementet (2013) s. 8

I 2013 ble rapporten ferdigstilt og den anbefalte oppstart av pilotprosjekter for fysisk kompensasjon, ved store samferdselsutbygginger som påvirker natur- og/eller jordbruksområder. Rapporten vurderte kompensasjon som virkemiddel for både å muliggjøre effektiv utbygging av samferdsel, samtidig som tap av naturmangfold reduseres.⁴⁵

Denne tilrådingen følges opp av Samferdsesdepartementet i Tildelingsbrev til Statens vegvesen for 2015, hvor det bes om «at det velges et tilstrekkelig antall utbyggingsprosjekter hvor fysisk kompensasjon for naturområder kan være aktuelt og hvor utfordringene er så forskjellige at bredden av problemstillinger kan belyses.» Dette utdypes videre med: «(...) Erfaringene fra de utvalgte prosjektene skal øke kunnskapen om hvordan slike ordninger, juridisk og praktisk, best kan tilpasses det norske planregimet (...).⁴⁶

På bakgrunn av dette identifiserte Statens vegvesen fem pilotprosjekter for å teste ut økologisk kompensasjon i praksis. Arbeidet med dette ble startet opp av Statens vegvesen i 2013.⁴⁸ Flere av pilotprosjektene berører verdifull natur som er vernet etter naturmangfoldloven og Ramsarkonvensjonen (se boks 2.1). De fleste av pilotprosjektene er planlagt av Statens vegvesen, eller av Statens vegvesen i samarbeid med Jernbaneverket. I tillegg til Statens vegvesen jobber Jernbaneverket (nå BaneNOR) med to pilotprosjekter. På neste side er det et kart over alle pilotprosjektene for økologisk kompensasjon for vei- og jernbaneutbygging per i dag.

Boks 2.1 Ramsarkonvensjonen

Ramsarkonvensjonen er en internasjonal avtale utarbeidet i 1971. Konvensjonen har som mål å ivareta våtmark som leveområder for flora og fauna, og som viktig naturressurs for mennesker, lokalt, nasjonalt og globalt. Norge ble medlem av denne konvensjonen i 1974, og er forpliktet til å opprettholde den økologiske funksjonen til internasjonalt viktige våtmarksområder, samt fornuftig bruk av våtmark generelt i forvaltningen.⁴⁷

⁴⁵ Samferdselsdepartementet (2013) s. 18

⁴⁶ Samferdselsdepartementet (2014) s. 9-10

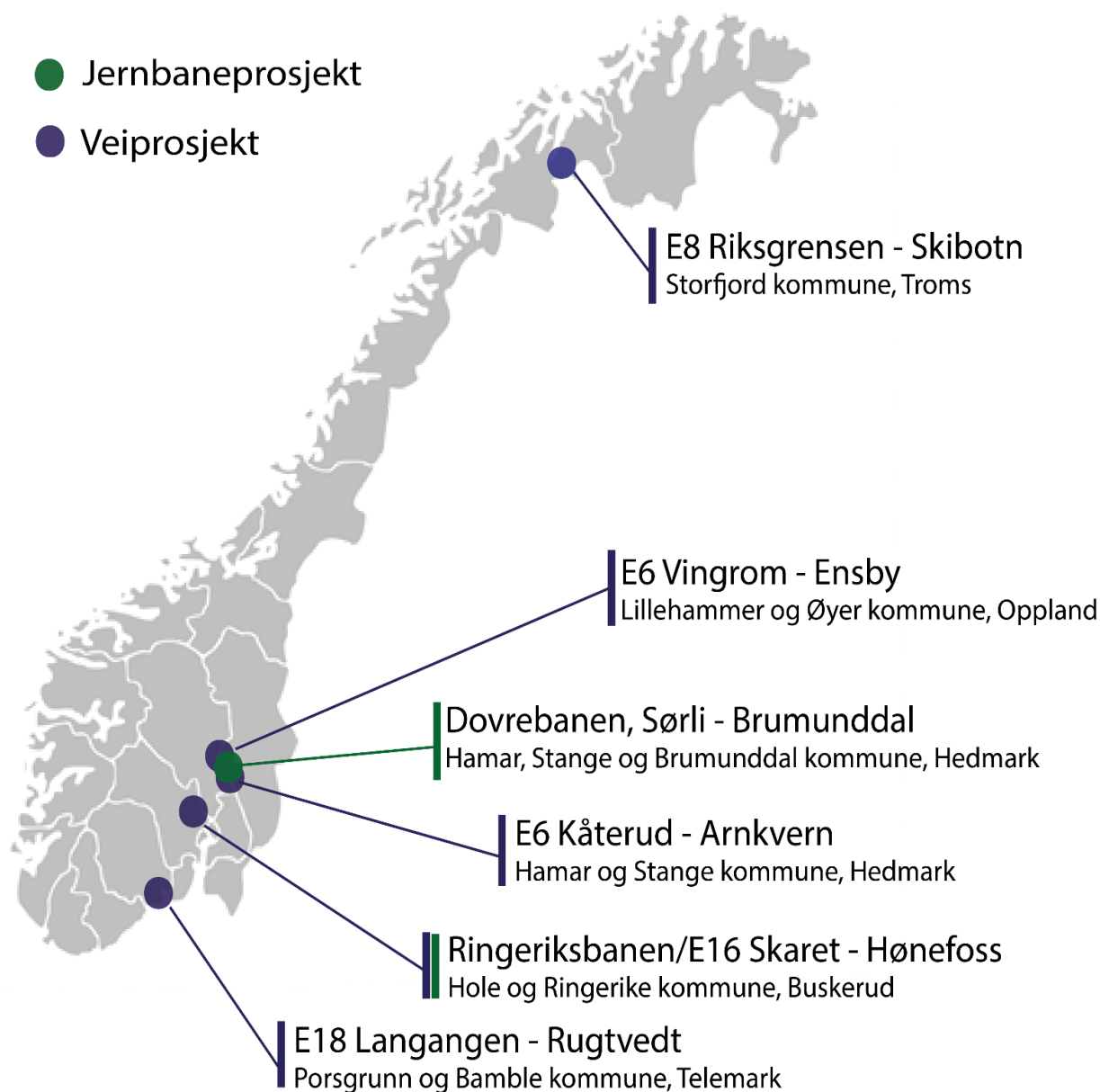
⁴⁷ Miljødirektoratet (2013)

⁴⁸ Hårklau et al. (2017) s. 6

Pilotprosjekter for økologisk kompensasjon i Norge

● Jernbaneprojekt

● Veiprojekt



Figur 11: Pilotprosjekter for økologisk kompensasjon ved vei- og jernbaneutbygging. (Egenfremstilt figur)

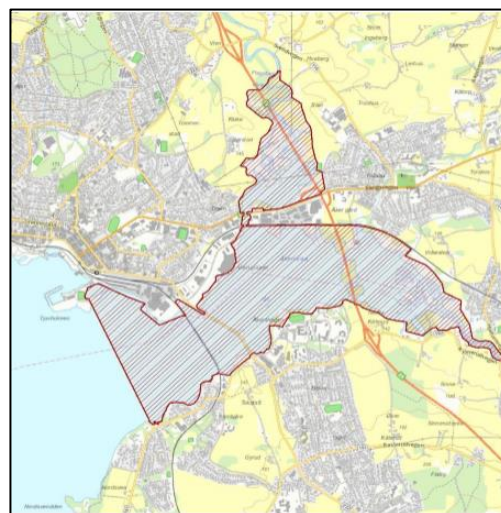
3.2 E6 Kåterud-Arnkvern

Bakgrunn

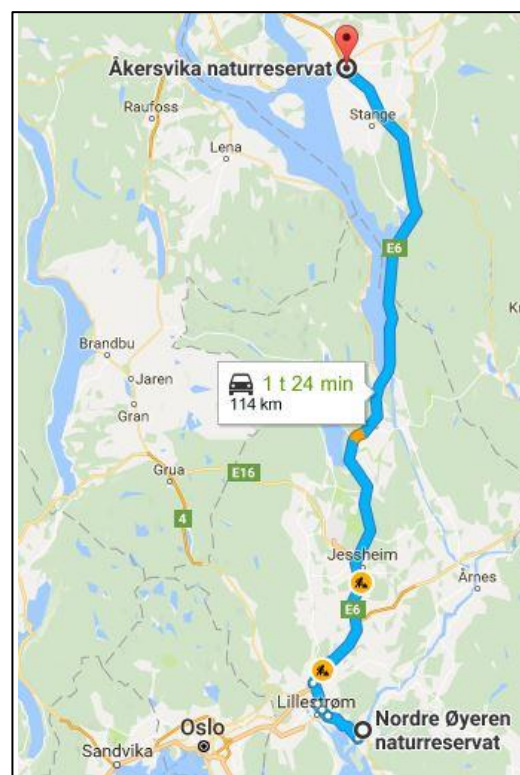
Strekningen er på 5,9 km og går fra Kåterud i Stange kommune til Arnkvern i Hamar kommune (grenser til Ringsaker kommune). Kun 200 meter av strekningen er i Stanger kommune. Reguleringsplanen ble vedtatt i februar 2016. Det skal bygges firefelts motorvei med fartsgrense 110 km/t. Anleggsarbeidet starter i 2017 og hele strekningen skal åpnes i 2021.⁴⁹ E6 Kåterud-Arnkvern er en delstrekning av ny E6 fra Kolomoen til Moelv, som er 43 km lang. E6 er hovedforbindelsen mellom sør og nord og går fra Svinesund til Kirkenes. Veien er viktig for næringsliv, transport av varer til inn- og utland og bosetting. Utbyggingen av E6 på denne strekningen skal gjennomføres av Nye Veier AS.⁵⁰

Hvorfor økologisk kompensasjon?

Utbyggingen vil påvirke våtmarksområdet i Åkersvika naturreservat og Ramsar-område (fig. 12). Åkersvika ble vernet med formål om å ivareta verdifullt våtmarksområde med «særlig stor betydning for biologisk mangfold i form av raste- og hekkeområder for våtmarksfugl og som leve- og voksested for sjeldne og truede plante- og dyrearter».⁵¹ Miljøverndepartementet vedtok i 2013, med tilrådning fra Ramsarkommisjonen, krav om økologisk kompensasjon. I slutten av januar 2016 vedtok Kongen i statsråd og endre grensene for Åkersvika naturreservat som følge av dette vedtaket. Kompensasjonstiltakene består hovedsakelig av vern, men også restaurering og nydanningstiltak. 126 daa av reservatet vil gå tapt. Naturreservatet ble utvidet med 175,5 daa i tilknytning til Åkersvika, i tillegg til nytt reservat på 596 daa i Nordre Øyeren (fig. 13).



Figur 12: Skravert område viser Åkersvika naturreservat. Det gule viser E6 slik den går i dag. Det er planlagt en utvidelse av denne strekningen. (Kart hentet fra www.naturbase.no)



Figur 13: Viser avstanden fra Åkersvika og kompensasjonstiltaket. Kompensasjonstiltaket er et nyopprettet naturreservat, Stilla og Brauterstilla, som ligger rett ved Nordre Øyeren naturreservat. (Kart hentet fra www.google.maps.com)

⁴⁹ Statens vegvesen (2016)

⁵⁰ Statens vegvesen (u.å)

⁵¹ Miljødirektoratet (2017)

3.3 Dovrebanen

Bakgrunn

Som en del av InterCity-satsningen på Østlandet skal strekningen Sørli – Brumunddal (Dovrebanen) moderniseres. Strekningen befinner seg Sør for Hamar, og skal innen 2024 være sammenhengende dobbeltspor. Tiltakshaver i prosjektet er Jernbaneverket.⁵²

Hvorfor økologisk kompensasjon?

Utbyggingen av Dovrebanen vil, i liket med E6 Kåterud-Arnkvern, gå gjennom Åkersvika naturreservat (fig. 14). Dette vil få ytterligere negative konsekvenser for naturreservatet. Det er utarbeidet flere alternative traséer, men alle vil gi betydelige negative konsekvenser.⁵³ På grunn av den allerede store belastningen på økosystemet, og belastningen for planlagt trasé, kom økologisk kompensasjon tidlig på banen.⁵⁴

Siden det ikke er aktuelt å unngå, og de avbøtende tiltakene er vurdert til å ikke være tilstrekkelige nok, utarbeides det en kompensasjonsplan for Åkersvika naturreservat. Planen ser på mulighetene for økologisk kompensasjon, men på grunn av E6-utbyggingen er det begrenset med kompensasjonsarealer å ta av. Det vurderes muligheter for å verne, restaurere og nylage områder.⁵⁵



Figur 14: Viser alternative traséer for dobbel jernbanestrekning i forbindelse med utarbeidelsen av InterCity. (Bildet er hentet fra BaneNOR sine nettsider om Dovrebanen. Vi har lagt på Åkersvika naturreservat i rød og stiplet linje basert på naturbase.no)

⁵² Jernbaneverket (2016) s. 3

⁵³ Botnen (2016)

⁵⁴ Jernbaneverket (2016) s. 8

⁵⁵ Jernbaneverket (2016) s. 96

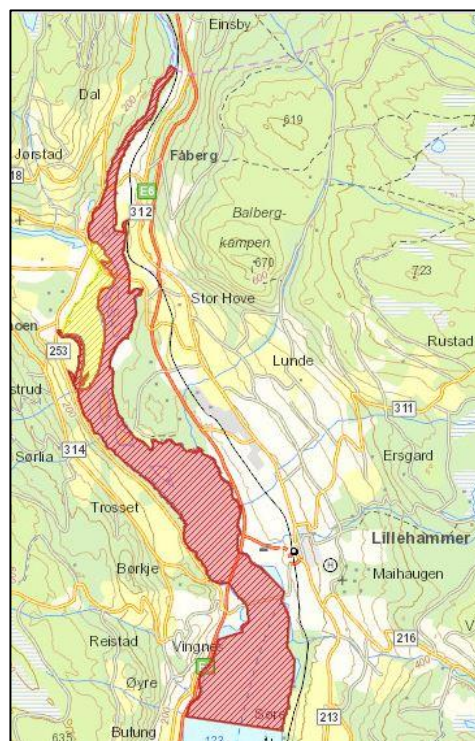
3.4 E6 Vingrom-Ensby

Bakgrunn

E6 Vingrom – Ensby er et delprosjekt på strekningen E6 Biri–Otta, som igjen er en del av stamveggruta Oslo–Trondheim. Planstrekningen er ca. 17,4 km, hvorav ca. 16 km ligger i Lillehammer kommune og ca. én km i Øyer kommune. Deler av strekningen er per i dag ikke tilfredsstillende i forhold til sikkerhet og framkommelighet. I tillegg skaper det betydelige miljøproblemer i form av støy for nærliggende boligområder. Det skal derfor bygges en firefelts motorvei med 110 km/t som fartsgrense. Arbeid med kommunedelplan pågår, og er forventet ferdig i løpet av 2017. Tidspunkt for bygging er ikke bestemt.⁵⁶

Hvorfor økologisk kompensasjon?

Lågendeltaet naturreservat vil bli berørt ved utarbeidelse av veien (fig. 15 og 16). Formålet med reservatet er å bevare våtmarksområdet i sin naturlige tilstand med vegetasjon og dyreliv, samt et spesielt rikt og interessant dyreliv. Det vil med høy sannsynlighet bli behov for økologisk kompensasjon da Lågendeltaet naturreservat vil bli påvirket av utbyggingen. Det ventes at ca. 36 daa våtmarkareal av høy naturverdi vil gå tapt. Arealer lokalt er kartlagt og vurderes trolig som egnede for kompensasjon gjennom vern av eksisterende verdier⁵⁷. Det er per i dag for tidlig å si noe om hvordan det vil bli stilt krav om økologisk kompensasjon. Det er heller ikke konkludert om det finnes nok tilgjengelige og egnede kompensasjonsarealer.⁵⁸ Det utredes for muligheten for å utvide verneområder⁵⁹



Figur 15: Viser Lågendeltaet naturreservat skravert i rødt. Her kan man se hvordan dagens E6 krysser reservatet (til venstre for Lillehammer). Kart hentet fra www.naturbase.no



Figur 16: Flyfoto av Lågendeltaet med Lillehammer til høyre (©Norge i Bilder med 3D modell hentet 04.04.2017)

⁵⁶ Statens vegvesen (2017)

⁵⁷ Hårklau et al. (2017) s. 8

⁵⁸ Hårklau et al. (2017) s. 12

⁵⁹ Hårklau et al. (2017) s. 31

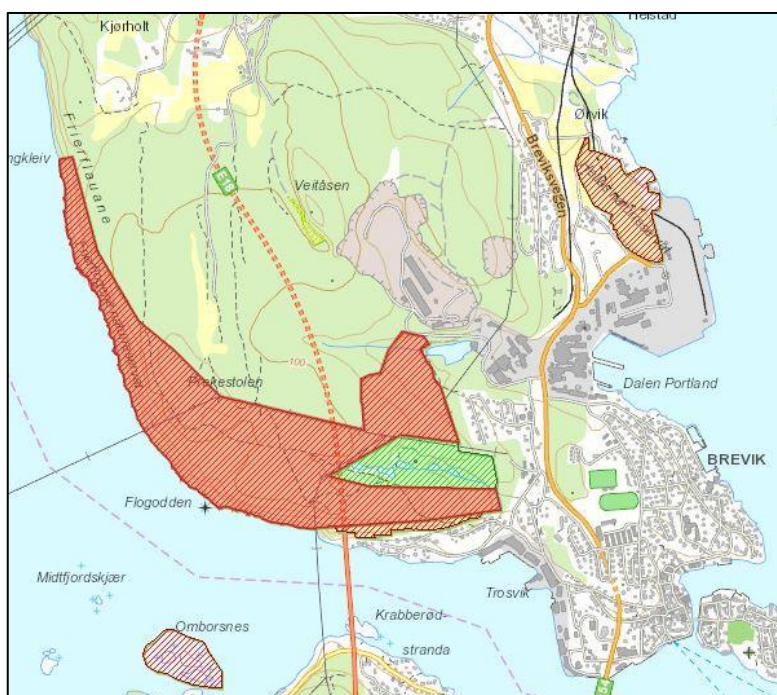
3.5 E18 Langangen-Rugtvedt

Bakgrunn

E18 Langangen-Rugtvedt har en planstrekning på 17,3 km, gjennom Porsgrunn og Bamble kommuner i Telemark. Det er planlagt en firefelts motorvei med 110 km/t som fartsgrense. Veien vil i stor grad gå i tunneler, tilsammen rundt ni kilometer. Hovedmålsettingene for prosjektet er å bedre trafikkavviklingen, redusere antall ulykker, forbedre effektiviteten, samt redusere miljøproblemer for nærliggende bebyggelse. Kommunedelplan med konsekvensutredning ble vedtatt i 2015 og arbeid med reguleringsplan pågår i regi av Nye veier.^{60 61}

Hvorfor økologisk kompensasjon?

Prosjektområdet ligger i en særlig viktig region for biologisk mangfold i Norge, med kalkområdene i Grenland og kystnære blandings-skoger og rike edelløvskoger. Veiutbyggingen vil derfor medføre store negative konsekvenser for naturverdiene. Det vil med høy sannsynlighet bli behov for økologisk kompensasjon da naturreservatene Frierflogene og Blekebakken blir direkte berørt av tiltaket (fig. 17). Det er per i dag for tidlig å si noe om hvordan det vil bli stilt krav om økologisk kompensasjon.^{62 63}



Figur 17: Viser Frierflogene skravert i rødt og Blekebakken skravert i lysrødt (under Frierflogene) med E18 som går gjennom reservatet. (Kart hentet fra www.naturbase.no)

⁶⁰ Porsgrunn kommune (2016)

⁶¹ Hårklau et al. (2017) s. 8

⁶² Hårklau et al. (2017) s. 24

⁶³ Hårklau et al. (2017) s. 25

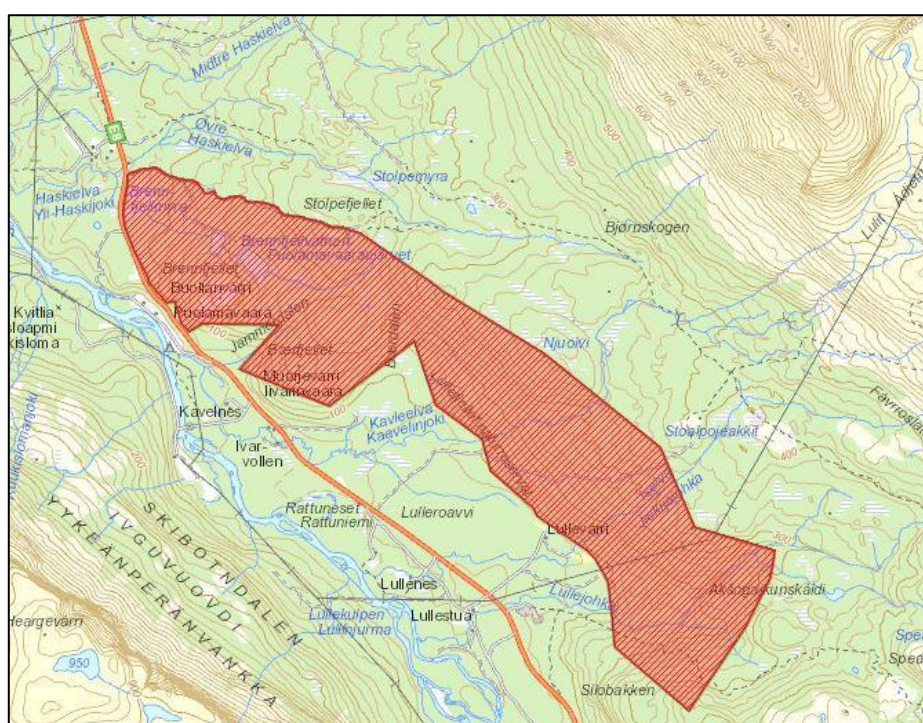
3.6 E8 Riksgrensen-Skibotn

Bakgrunn

I Storfjord kommune i Troms ligger E8 i Skibotndalen som er en viktig godstransportrute mellom Nord-Norge og Finland. Utbedring av E8 mellom Riksgrensa og Skibotn med lengde ca. 38 km består av flere planområder (fig. 18). Dagens vei er smal og på store deler er det dårlig geometri og ugunstig stigningsforhold som gjør at strekningen ikke har tilfredsstillende veistandard. Dette gjør at fremkommeligheten for tunge kjøretøy er redusert særlig på vinteren. Veibredden varierer og det er planlagt oppgradering av veibredden og veikvaliteten.

Hvorfor økologisk kompensasjon?

Utvidelsen av veien berører Lullefjell naturreservat, som er Nordens største kalkfuruskog (fig 18). Da Fylkesmannen fremmet innsigelse på grunn av dette ble det enighet mellom forvaltningen og Statens vegvesen om å gjennomføre økologisk kompensasjon. Kompensasjonstiltakene består av utvidelse av vernegrenser og trolig vernes furuskog som kan få urskogpreg over tid.



Figur 18: Viser Lullefjell naturreservat skravert i rødt. Her ser man at eksisterende E8 ligger tett inntil reservatgrensene. Noe som krever grenseendringer etter nml § 34. (Hentet fra naturbase.no)

3.7 Ringeriksbanen / E16

Bakgrunn

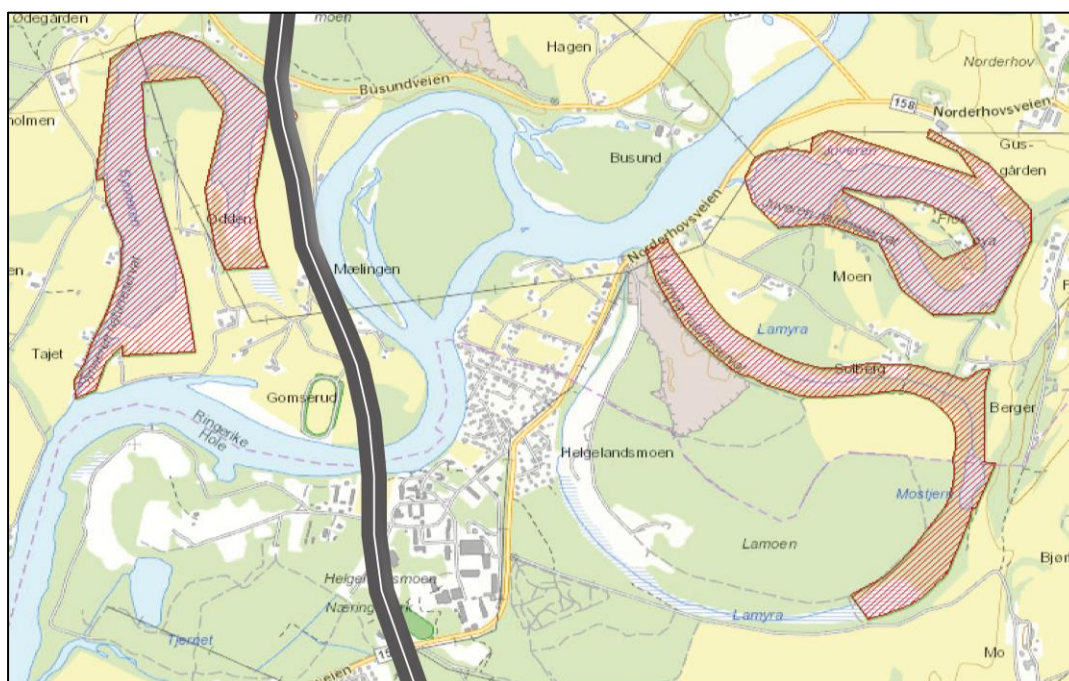
I fellesprosjektet (FRE) for Jernbanelverket og Statens vegvesen i Hole og Ringerike kommuner, Buskerud, skal det bygges E16 og Ringeriksbanen. Det utarbeides statlig reguleringsplan, og konsekvensutredning pågår.

Utbyggingen av Ringeriksbanen vil korte ned reisetiden til 20 minutter mellom Sandvika og Hønefoss, og samtidig bidra til at regionen vokser ved hjelp av rask og miljøvennlig transport til Oslo. Fellesprosjektet skal gi felles bo- og arbeidsmarked med Osloregionen ved å knytte bygge en ny firefelts motorvei og jernbanetrasé for å knytte de to regionene sammen.

Hvorfor økologisk kompensasjon?

En slik veg- og jernbaneutbygging vil påvirke nasjonalt og til dels internasjonalt viktig naturverdier. Strekningen berører blant annet Storelva med tilhørende kroksjøer og våtmarksnatur (fig. 19). Deler av dette våtmarksområdet er vernet som naturreservat (Synneren naturreservat) og har Ramsar-status. Nedre del av Storelva er foreslått vernet i verneplan for Tyrifjorden og vil bli påvirket.

Det er foreslått vernearealer som kan brukes som kompensasjonsarealer i tillegg til at det er aktuelt med nylaging og restaurering.



Figur 19: Viser en skissering av planlagt vei- og jernbanetrasé som går tvers gjennom deltaområder i Tyrifjorden. Hvilke følger dette vil få for naturreservatene, Synneren til venstre og Lamyra og Juveren til høyre, er uklart. (Egenfremstilt figur med kart hentet fra www.naturbase.no og trasé hentet fra www.asplanviak.no)

3.8 Oppsummerende matrise av pilotprosjektene som er vurdert:

Matrisen er et sammendrag av det foregående kapittelet, som gir grunnlag for vår analyse videre i oppgaven. Samlet sett ser vi at alle pilotprosjektene vil påvirke verneområder, og kompensasjonstiltakene vil hovedsakelig være gjennomført ved vern. I tillegg har ingen av pilotprosjektene søkt om dispensasjon fra nml § 48, men har gjennomført/planlegger, å endre verneforskriftene slik at tiltak kan realiseres (kap. 4.4).

Strekning	Berørte naturverdier	Kompensasjonstiltak	Hjemmelsgrunnlag: Krav til økologisk komp.
E6 Kåterud-Arnkvern Hamar og Stange	Åkersvika naturreservat (R)* <ul style="list-style-type: none"> Rødlistearter. Primært våtmarksområder. 	<ul style="list-style-type: none"> Vern Restaurering Nylaging (spesielt våtmark) Kompensasjonsplan ble utarbeidet i 2015.	Endring av vernegrenser ved kongelig resolusjon
Ringeriksbanen/E16 Hole og Ringerike -Fellesprosjekt (FRE) SVV og BaneNOR-	Synneren, Lamyra og Juveren Naturreservat (R)* <ul style="list-style-type: none"> Våtmarksområde Storelva (kroksjøer) 	<ul style="list-style-type: none"> Vern Restaurering Nylaging Kompensasjonsplan ble utarbeidet i 2016.	Vurdert endring av vernegrenser
E18 Langangen-Rugtvedt Porsgrunn og Bamble	Frierflogene og Blekebakkene naturreservat <ul style="list-style-type: none"> Kalklindskog (utvalgt naturtype) Rødlistearter. 	<ul style="list-style-type: none"> Vern Restaurering Kompensasjonsplan er ikke utarbeidet	Vurdert endring av vernegrenser
E8 Riksgrensen-Skibotn Storfjord kommune	Lullefjell naturreservat <ul style="list-style-type: none"> Eldre lavproduktiv furuskog Boreal løvskog med rødlistearter 	<ul style="list-style-type: none"> Utvide verneområde Kompensasjonsplan er ikke utarbeidet	Endring av vernegrenser ved § 34
E6 Vingrom-Ensby Lillehammer og Øyer	Lågendeltaet naturreservat <ul style="list-style-type: none"> Våtmarksområde 	<ul style="list-style-type: none"> Vern Kompensasjonsplan er ikke utarbeidet	Vurdert endring av vernegrenser
Nytt dobbeltspor på InterCity-strekningen Sørli-Brumunddal (Dovrebanen)	Åkersvika naturreservat (R)* <ul style="list-style-type: none"> Våtmarksområde Ikke valgt trasé enda.	<ul style="list-style-type: none"> Vern Restaurering Nylaging Kompensasjonsplan er ikke utarbeidet	Vurdert endring av vernegrenser

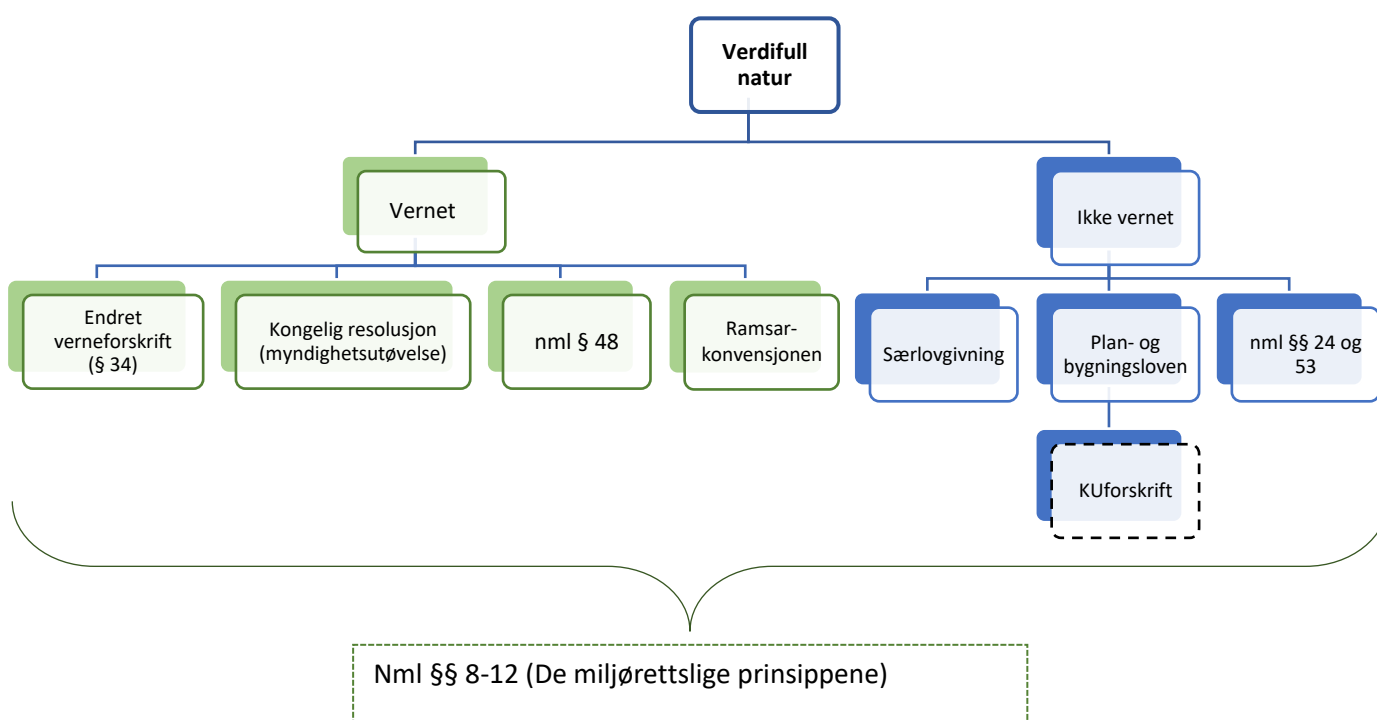
*Naturreservater markert med (R) er våtmarksområder med Ramsar-status (se boks 2.1 s.22).

4. Økologisk kompensasjon ved inngrep i verdifull natur

4.1 Innledning

Miljømyndighetene understreker at det skal være høy terskel for å gjøre inngrep i verneområder. Inngrep som skader eller forringer verneverdier skal unngås eller begrenses så langt det er mulig.⁶⁴ På tross av dette kan hensyn til vesentlige samfunnsinteresser gjøre det aktuelt å tillate inngrep som ødelegger eller forringer verneverdier vesentlig. Dersom hensynet til samfunnsinteressene veier tyngre enn naturverdiene, kan utbygging og krav om økologisk kompensasjon bli aktuelt.⁶⁵ Vår analyse av pilotprosjektene viser imidlertid at det er lite erfaring med hvordan forvaltningen skal forholde seg til lovverket ved anvendelse av økologisk kompensasjon.

I følge vårt studie finnes det flere fremgangsmåter som kan utløse krav om økologisk kompensasjon. Vi har funnet det hensiktsmessig å dele anvendelsen av økologisk kompensasjon inn i to hovedkategorier, som en del av kartleggingen. Den ene er prosesser eller hjemler som setter i gang krav om økologisk kompensasjon ved inngrep i *vernede områder*. Den andre er prosesser eller hjemler som setter i gang krav om økologisk kompensasjon ved områder som er verdifulle, men *ikke er vernet* som vist i figur 20. I dette kapittelet vil vi gå gjennom fremgangsmåtene som utløser krav om økologisk kompensasjon ved inngrep i *verneområder*.



Figur 20: Viser hvilke hjemler som kan utløse krav om økologisk kompensasjon i norsk forvaltning, ved inngrep i verdifull natur. De miljørettslige prinsippene gjelder både for vernede og ikke vernede områder. KU-forskriften er stiplest da revidert forskrift ikke er vedtatt i skrivende stund, og kan få en større betydning for anvendelse av økologisk kompensasjon. (Egenfremstilt figur)

⁶⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 240

⁶⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 240

4.2 Naturmangfoldloven og krav om økologisk kompensasjon

4.2.1 Innledning

Økologisk kompensasjon ble for første gang hjemlet i nml § 48, men det har aldri blitt gjennomført kompensasjonstiltak med utgangspunkt i denne bestemmelsen. Det er derfor viktig å drøfte denne paragrafen, fordi det var startskuddet for økologisk kompensasjon ved vei- og jernbaneutbygging i Norge.

Det kan bli stilt krav om økologisk kompensasjon ved inngrep i verneområder med hjemmel i § 48 *dispensasjon fra vernevedtak*. Inngrep i utvalgte naturtyper (§ 52) kan utløse krav om økologisk kompensasjon med hjemmel i § 53. Til slutt vil det ved inngrep i leveområdene til prioriterte arter (§ 23) også kunne stilles krav om økologisk kompensasjon med hjemmel i § 24. Vi vil i dette kapitlet avgrense oss til kun å behandle § 48, fordi krav til økologisk kompensasjon bygger på de samme prinsippene for §§ 24, 48 og 53. Vi mener det er mest hensiktsmessig å legge vekt på § 48, da denne er mest sentral når det gjelder økologisk kompensasjon ved vei- og jernbaneutbygging.

Det er en viss uklarhet rundt hvordan § 48 skal anvendes, fordi det er vanskelig å tolke lovteksten. Ordlyden i lovteksten er vag, og lovforarbeidene ikke gir noen konkrete svar på hvordan paragrafen skal tolkes. Vi skal derfor gå nærmere inn på denne paragrafen ved å se på lovteksten, lovforarbeidene, pilotprosjektene og andre relevante rettskilder og dokumenter. Dette danner grunnlag for vår kartlegging og refleksjoner rundt økologisk kompensasjon i norsk forvaltning.

4.2.2 Generelt om § 48

Naturmangfoldloven har en generell dispensasjonsbestemmelse i § 48, med hjemmel for å gi dispensasjon fra vern, dersom bestemte vilkår er oppfylt. Denne bestemmelsen skal ifølge lovforarbeidene være en sikkerhetsventil for tiltak som ikke kunne forutses, eller særskilte tilfeller som på vernetidspunktet ikke ble vurdert.⁶⁶

Dispensasjon er en form for tillatelse forvaltningen kan gi, i form av godkjente avvik fra et regelverk. I de tilfellene hvor forvaltningen gir tillatelse til tiltak og inngrep, kan vedtaksmyndigheten sette vilkår til tillatelsen, slik det følger av den alminnelige ulovfestede vilkårlæren. Vilkaerlæren innebærer at forvaltningen kan stille vilkår uten at det er direkte nevnt i lovteksten, og derfor er dette en ulovfestet regel. Hensikten med dette er å gi forvaltningen rom til å kunne gjøre skjønsmessige vurderinger. Denne friheten som forvaltningen har, bygger på prinsippet «fra det mer til det mindre».⁶⁷

Hvor langt vedtaksmyndigheten kan gå i å sette vilkår i den aktuelle saken, vil bero på en helhetsvurdering. I tillegg er det flere hensyn som må tas med i betraktningen. Det må for eksempel

⁶⁶ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 425

⁶⁷ Advokatfirmaet RUV (u.å)

være et rimelig forhold mellom det å fravike lovverket og resultatet man oppnår ved de vilkårene som settes. Hvis så er tilfelle, kan økologisk kompensasjon vurderes som vilkår for å gi dispensasjon.⁶⁸

Normalt vil det alltid være en tilstrekkelig saklig sammenheng dersom et vilkår kan bidra til å redusere mulige skadevirkninger av et tiltak. For å begrense skadevirkningene av et tiltak, kan vedtaksmyndighetene vanligvis gå langt i å sette vilkår. Videre må fordelene tillatelsen gir, vurderes opp mot ulempene som vilkåret har for tiltakshaveren.⁶⁹

Hvilke vilkår som kan stilles, kan også stå som konkrete bestemmelser i noen lover. Naturmangfoldloven §§ 24, 48 og 53, stiller krav om at økologisk kompensasjon skal vurderes i de tilfellene som gjelder verneområder, utvalgte naturtyper eller prioriterte arter.

Den ulovfestede vilkårlæren blir noe annerledes i de tilfellene hvor det er ett statlig organ (f.eks. Fylkesmannen), som gir tillatelse til et annet statlig organ (f.eks. Statens vegvesen). Dette vil vi se nærmere på i kapittel 4.3.2, der vi diskuterer forvaltningens mulighet til å sette vilkår for dispensasjon.

Dispensasjon fra vernebestemmelser er i henhold til § 7 i nml «utøvelse av offentlig myndighet» og er definert som enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 2. På grunnlag av dette må de miljørettslige prinsippene i nml §§ 8-12 vurderes ved en eventuell dispensasjon. Siden de miljørettslige prinsippene har til hensikt å sikre at viktige hensyn ivaretas, ved å angi overordnede mål, kan disse også være relevante i vurderingen av hvilke vilkår som skal stilles til en tillatelse. Vi vil avgrense oppgaven til å ikke beskrive disse prinsippene nærmere.

Redegjørelse for § 48 første ledd

«Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.»⁷⁰

Første ledd i paragrafen inneholder tre alternativer for dispensasjon fra vernevedtak.⁷¹ Disse tre alternativene fastsetter de rettslige betingelsene for å få dispensasjon.⁷² Betingelsene må være oppfylt for at dispensasjonen kan være gyldig. Hvorvidt disse betingelsene er oppfylt «(...) er etter lagmannsrettens syn et rettsanvendelsesskjønn som domstolene kan prøve fullt ut.»⁷³

⁶⁸ Advokatfirmaet RUV (u.å)

⁶⁹ Advokatfirmaet RUV (u.å)

⁷⁰ Vår understreking.

⁷¹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 424

⁷² Backer (2010) s. 407-408

⁷³ Borgating lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40408-27 s. 12

Videre sier lagmannsretten at:

«Lovens ordlyd gir liten veiledning, men det er ingen holdepunkter i lovens forarbeider som tilser at denne vurderingen skal være unntatt fra domstolenes prøvingsadgang. Dette taler for at domstolene kan prøve fullt ut om disse vilkårene er oppfylt.

(....)

Lagmannsretten har etter en samlet vurdering kommet til at domstolene kan prøve den konkrete vurderingen av om «vesentlige samfunnsinteresser» gjorde dispensasjonen «nødvendig», jf. naturmangfoldloven § 48 første ledd tredje alternativ.»⁷⁴

Felles for alternativene er at selv om vilkårene er oppfylt, gir det ikke rett til dispensasjon. Bestemmelsen er en kan-bestemmelse, som betyr at det skal foretas en konkret vurdering av om det skal gis en dispensasjon eller ikke, etter at betingelsene er oppfylte.⁷⁵ Det er opp til forvaltningsmyndighetens skjønn å vurdere dette, så fremt det er innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettslige regler og retningslinjer fra overordnet myndighet.⁷⁶ Dette forvaltningens frie skjønn, og kan derfor ikke overprøves av domstolene.⁷⁷

Det første alternativet er at forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom omsøkt tiltak eller aktivitet «ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig». Dette alternativet vil vi ikke gå nærmere inn på, da tiltakene vi omtaler i oppgaven vår strider mot vernevedtakets formål og vil påvirke verneverdiene nevneverdig.

Det andre alternativet er at forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak hvis et omsøkt tiltak er nødvendig av sikkerhetshensyn. Det er to vilkår som må oppfylles i dette alternativet; det må foreligge et sikkerhetshensyn og det må være nødvendig. I følge Miljødirektoratet kan et eksempel på sikkerhetshensyn være sikkerhet for liv og helse. For at tiltaket skal oppfylle vilkåret om å være nødvendig må det ikke være praktisk mulig å ivareta hensynet ved tiltak utenfor verneområdet.⁷⁸ I følge vår analyse er det ikke et klart skille mellom «sikkerhetshensyn» og hensyn til «vesentlig samfunnsinteresse». I vår oppgave vil vi fokusere på sistnevnte, da dette siste hensynet er mest sentral i vårt kildegrunnlag.

⁷⁴ Borgating lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40408-27 s. 12

⁷⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 424

⁷⁶ Miljødirektoratet (2014) s. 16

⁷⁷ Borgating lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40408-27

⁷⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 424

Det tredje alternativet er at forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom følgende to vilkår er oppfylt: det må foreligge en «vesentlig samfunnsinteresse» og tiltaket må være «nødvendig». Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) forklarer at det med «vesentlig samfunnsinteresse» menes tungtveiende hensyn av nasjonal betydning. I vår oppgave vil «vesentlige samfunnsinteresser» for eksempel være infrastrukturanlegg som flyplasser, jernbaner eller større samferdselsprosjekter.

Hvis det lar seg gjøre å ivareta samfunnsinteressene på en annen måte, er ikke vilkåret om at tiltaket må være nødvendig, oppfylt. Med andre ord vil det si at vilkåret ikke er oppfylt dersom det er mulig å legge tiltaket i en trasé utenfor verneområdet. En sentral del av vurderingen vil derfor være om det finnes alternative løsninger.⁷⁹ I kapittel 4.3.2 vil vi reflektere nærmere rundt første ledd.

Redegjørelse for § 48 annet ledd

«I avveiningen mellom øvrige vesentlige samfunnsinteresser og hensynet til verneområdet skal det særlig legges vekt på verneområdets betydning for det samlede nettverket av verneområder og om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted. Tiltakshaveren kan pålegges å bære rimelige kostnader ved ivaretagelsen, opprettelsen eller utviklingen av et slikt tilsvarende område.»

Annet ledd i paragrafen gir retningslinjer for utøving av forvaltningsskjønnet og en særskilt hjemmel for vilkår i dispensasjonsvedtaket.⁸⁰ Et viktig moment med denne bestemmelsen er for det første at det skal legges vekt på verneområdets betydning for det samlede nettverket av tilsvarende naturverdier. Det vil si at «naturverdier innenfor verneområde ikke må betraktes isolert, men ses ut fra hvilken verdi den har sammenlignet med andre kjente forekomster av denne typen naturverdi.»⁸¹ For eksempel skal det veie tungt dersom et viktig våtmarksområde står i fare for å gå tapt, og det er få eller ingen tilsvarende områder et annet sted. Spesielt hensynet til trekkende arter vil veie tungt her, fordi disse er avhengig av et sammenhengende nettverk av leveområder å bevege seg i.

For det andre må det vektlegges hvorvidt et tilsvarende område *kan* etableres et annet sted. Dersom det finnes tilsvarende naturverdier et annet sted, kan det være aktuelt å sikre området gjennom vern. Finnes det ikke tilsvarende områder med like god kvalitet som inngrepsområdet, bør det opprettes områder av samme kvalitet ved restaurering og/eller nylaging. Finnes det gode kompensasjonsarealer kan det være enklere for tiltakshaver å få tillatelse til utbygging i et verneområde ved dispensasjon med vilkårshjemmel i annet punktum.⁸²

⁷⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 425

⁸⁰ Backer 2010 s. (407-408)

⁸¹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 425

⁸² Backer (2010) s. 412-413

4.3 Refleksjoner rundt § 48 og økologisk kompensasjon

4.3.1 Innledning

I punkt 4.2 har vi sett at det er stort rom for tolkning ved anvendelsen av § 48. I det følgende skal vi reflektere rundt hvilke følger dette kan ha for bruk av økologisk kompensasjon. Vi skal først se på at stort rom for tolkning gir forvaltningen stor valgfrihet. Deretter skal vi diskutere hvorvidt § 48 er ment for å anvendes i større tiltak som vei- og jernbaneprosjekter.

4.3.2 Valgfrihet

Dersom det skal søkes om dispensasjon til et inngrep i et verneområde, kan forvaltningen foreta skjønsmessige vurderinger. I § 48 åpner lovgiver for at ulike hensyn kan veies opp mot hverandre, noe som gir forvaltningen «valgfrihet». Den første «valgfriheten» kommer ved spørsmål om et tiltak skal få *dispensasjon* eller ikke. Den andre «valgfriheten» kommer inn ved eventuelle *vilkår* som følger med en dispensasjon.

Valgfrihet 1 – «kan-bestemmelsen»

I første ledd i paragrafen (se s.32-34) står forvaltningsmyndigheten av verneområdet fritt til å velge om den vil gi dispensasjon eller ikke, *etter* at betingelsene er oppfylt. Enkeltvedtaket kan være uavhengig av om dispensasjonssøknaden «oppfyller alle kravene» for å kunne få dispensasjon. Hvis forvaltningsmyndigheten avslår dispensasjonssøknaden, vil det heller ikke bli aktuelt å stille krav om økologisk kompensasjon med hjemmel i § 48. Det vil si at selv om § 48 er den eneste paragrafen i norsk lovverk som faktisk omtaler økologisk kompensasjon, så kan det være at nettopp denne paragrafen ikke «utløser» krav om økologisk kompensasjon.

Siden «unngå» skal være høyest prioritert i henhold til tiltakshierarkiet, og økologisk kompensasjon er «siste utvei» for å begrense store forringelser av verneområder, er det en rimelig antagelse at mange dispensasjonssøknader blir avslått.

I praksis vil det i en vurdering av dispensasjonssøknader være mange hensyn som skal tas. Hva som er «vesentlige samfunnsinteresser» er ofte en politisk vurdering. Oppgradering av jernbanenettverk til InterCity og andre samferdselstiltak er ansett som svært viktige samfunnsinteresser, da det blant annet er viktig for samfunnsutviklingen. Pilotprosjektene viser at «vesentlige samfunnsinteresser» blir tungt vektlagt mot naturinteresser, men at § 48 ikke anvendes for å få realisert tiltak i verneområder. Forvaltningen anvender altså en annen fremgangsmåte, som vi vil komme tilbake i 4.4 *Forskriftsendringer*.

Valgfrihet 2 – «Vilkår»

Ved en eventuell godkjenning av en dispensasjonssøknad, står forvaltningsmyndigheten av verneområdet fritt til å velge om de vil stille vilkår om økologisk kompensasjon. Forvaltningen kan da altså gi dispensasjon *med* eller *uten* å stille vilkår om økologisk kompensasjon. Det er fordi annet ledd er en særskilt hjemmel som gir retningslinjer for utøving av forvaltningsskjønnet, og vi ser at ordene «særlig legges vekt på» ikke er en rettslig skranke. Videre står det at «Tiltakshaver kan pålegges å bære rimelige kostnader (...)», Dette er med andre ord et «kan»-krav, og ikke et «skal»-krav.

Et eksempel på skjønnsutøvelse i dispensasjonssaker etter § 48 finner vi i Sjørdalen-saken.⁸³ Der ble det gitt dispensasjon etter § 48, selv om det ikke var mulig å kompensere for de tapte områdene. Fra *Avgjørelse i klagesak - Dispensasjonssøknad for kraftledning gjennom Sjørdalen naturreservat* står det følgende:

«Departementet vurderer at det ikke uten videre kan opprettes et verneområde et annet sted med tilsvarende verneverdier som i Sjørdalen. Det er således etter departementets vurdering ikke aktuelt med vilkår om erstatningsareal, og dette vektlegges derfor ikke i den videre vurderingen.»

Av dette ser vi at det ikke er et absolutt krav om at det må gjennomføres økologisk kompensasjon. Imidlertid ble dispensasjonsvedtaket kjent ugyldig av Lagmannsretten i 2015. Grunnen til at dispensasjonstiltaket ble kjent ugyldig var ikke fordi tiltaket ikke ble ansett for å være av vesentlig samfunnsinteresse, men fordi det fantes en alternativ trasé. Dermed var ikke nødvendighetsvilkåret oppfylt.

Vanligvis er det den alminnelige ulovfestede vilkårlæren som gjelder når forvaltningen gir tillatelse til en borger. I forbindelse med tillatelse for større tiltak, som samferdselsprosjekter, vil det være staten (eks. Fylkesmannen) som stiller krav til staten (eks. Statens vegvesen). Derfor tolker vi det slik at det er mulig at det ikke lenger er snakk om den ordinære alminnelige vilkårlæren.

Når det er opp til forvaltningens skjønn om det skal gis tillatelse for tiltak, kan det se ut til at det er den alminnelige ulovfestede vilkårlæren som hjemler etablering av kompensasjonsarealer. Når det stilles krav til private aktører skal det vektlegges hvor avhengig den private aktøren er av å få den omsøkte tillatelsen. Jo større avhengighet, jo mer tyngede vilkår kan forvaltningen tillate seg å stille.⁸⁴ Det samme prinsippet om forholdsmessighet gjelder vurdering av kostnader for tiltaket. Jo mer kostbart et prosjekt er, desto større økonomisk byrde kan forvaltningen pålegge tiltakshaver gjennom å stille

⁸³ Sjørdalensaken omhandlet utbygging av ny 420 kV kraftlinje gjennom Sjørdalen naturreservat. Her ble det gitt dispensasjon etter § 48 uten å stille krav om økologisk kompensasjon.

⁸⁴ Lyngholt (2014) s. 3-4

vilkår.⁸⁵ Denne forholdsmessigheten, som er i tråd med den alminnelige vilkårs læren, passer muligens ikke ved større tiltak som samferdselsprosjekter, når det er staten som stiller vilkår til sine egne tillatelser.⁸⁶

4.3.3 Hensikten med § 48

Vi har stilt oss spørsmål rundt hvorfor § 48 ikke har vært anvendt i forbindelse med pilotprosjektene, siden § 48 kan hjemle krav om økologisk kompensasjon ved inngrep i verneområder. En mulig forklaring kan være at det ikke er meningen at § 48 skal kunne gi dispensasjon til større tiltak som vei- og jernbaneutbygginger. Vi har prøvd å finne svar i lovforarbeidene, men svarene vi finner der er sprikende. Ut fra lovforarbeidene kan det virke som om det ikke er klart om tiltak av så stort omfang (vei, jernbane), hører hjemme i dispensasjonsbestemmelsen. Uklarheten vises i de følgende sitatene fra Ot.prp nr. 52⁸⁷ der det først sies at:

«Forslaget [til NOU-utvalget] innebærer at det ikke lenger skal kunne dispenseres ut i fra hensynet til vesentlige samfunnsmessige interesser hvis det strider mot verneformål og verneverdier. Dersom vesentlige samfunnshensyn av nasjonal betydning gjør det aktuelt med inngrep i et verneområde, bør det skje ved å endre vernebestemmelsene.»

NOU 2004: 28⁸⁸ mener at tiltak som er av «vesentlige samfunnsinteresser» i de fleste tilfeller vil være så store og skadelige (vei, jernbane), og ødelegge verneverdiene i et slikt omfang at det ikke lenger er hensiktsmessig at dette området er en del av vernet. Derfor mener NOU'en at det bør være en enighet om at større tiltak med store konsekvenser for naturverdier ikke burde være en del av reservatet, og § 48 vil derfor ikke være hensiktsmessig å anvende.⁸⁹

Nedalsmyrene er et eksempel på hvordan verneverdiene i et område kan bli forringet slik at det ikke er hensiktsmessig å beholde det som et verneområde. Nedalsmyrene var et verneområde hvor det ble gitt dispensasjon til en omfattende utbygging av reguleringsmagasiner. Myrene ble som følge av dette drenert, slik at de verneverdige plantene forsvant. Naturverdiene som var grunnlaget for vernet i utgangspunktet, var nå gått tapt. Dermed hadde det vært mer hensiktsmessig å oppheve vernet, i stedet for å gi dispensasjon.^{90 91}

⁸⁵ Eckhoff & Smith (2014) s. 414-415

⁸⁶ Lyngholt (2014) s. 3-4

⁸⁷ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 238

⁸⁸ Utredning av lovverk fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. april 2001. Avgitt til Miljøverndepartementet 7. desember 2004.

⁸⁹ NOU 2004:28

⁹⁰ Backer (2010) s. 424

⁹¹ NOU 2004:28 s. 350-351

I slike tilfeller argumenteres det for at verneforskriften bør endres (se kap 4.4 s. 40). Det må i hvert enkelt tilfelle vurderes om den beste løsningen er å beholde vernet i de arealene hvor tiltaket gjennomføres, eller om disse arealene skal tas *ut* av verneområdet. Et argument som taler for at tiltaksområdet fremdeles er en del av verneområde, er at det berørte området kan bli bedre «ivaretatt» gjennom naturmangfoldloven.

Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) er imidlertid ikke enig med NOU'en og uttaler følgende under kommentaren (s. 240): *Om behovet for dispensasjon for tiltak av hensyn til vesentlige samfunnsmessige interesser:*

«Departementet ser at det kan tenkes tilfelle hvor tungtveiende hensyn av nasjonal betydning tilsier at det gjøres inngrep i et eksisterende verneområde. Verneområdet vil være et tungtveiende argument for å finne en løsning utenfor området, men trolig vil dette ikke alltid la seg gjøre. (...) Departementet mener derfor det fortsatt bør være mulig å gi dispensasjon til tiltak av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser.»

Deretter moderer de seg selv, og sier:

«Departementet mener at det må vurderes i det enkelte tilfellet hvorvidt den beste totale løsningen vil være å gi dispensasjon til å gjennomføre tiltaket innenfor verneområdet eller om grensene for verneområdet bør endres, eller om hele vernevedtaket bør oppheves. Avgjørelsen skal bygge på en total vurdering av de samfunnsmessige konsekvensene både i forhold til tiltakets nasjonale betydning og i forhold til verneinteressene.»

Ut i fra dette ser det ut til at lovgiver ikke har uttrykkelig avklart hvordan forvaltningen skal håndtere tiltak av «vesentlig samfunnsinteresser» i verneområder. Det er med andre ord uklart om lovgiver har ment at § 48 skal benyttes ved store vei- og jernbaneprosjekter. For å supplere vår forståelse av lovforarbeidene har vi sett på Backers lovkommentar til naturmangfoldloven § 48, annet ledd:

«Hele annet ledd kom inn i § 48 i prp., og må ses i sammenheng med at det samtidig ble åpnet for dispensasjon av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser (første ledd, tredje alternativ). NOU hadde ikke med en slik regel, dels fordi man fryktet at den kan bidra til uthuling av vernet, dels fordi man da fant det riktigere med en hel eller delvis oppheving av vernet, eventuelt en endring av vernebestemmelsene (jf. NOU s. 382 sp. 1 om Nea-reguleringen). Etter min mening bør denne fremgangsmåten fortsatt være den primære dersom verneområdet etter tiltaket ikke lenger vil fylle sin funksjon, og lovens regler om minimumsvern kan tvinge til en slik løsning.»⁹²

⁹² Backer (2010) s. 414

Det kan se ut til at Backer deler NOU'en sitt syn på at § 48 ikke skal gi dispensasjon til tiltak av «vesentlige samfunnsinteresser», men heller skal anvendes for å gi dispensasjon til mindre tiltak med mindre skader. Det kan hende det ikke er ment at kompensasjon, som hjemles i § 48, skal kompensere for tap som skjer i forbindelse med utbygging av et større tiltak. Årsaken til dette kan være at større tiltak, som en motorvei, vil beslaglegge store arealer som vil kreve enorme kompensasjonsarealer. Vi er noe usikker på hva Backer mener i sitt videre resonnement:

«Ved hel eller delvis endring eller oppheving av verneforskriften kan man imidlertid ikke gi noe slikt pålegg om kostnadsdekning som nevnte i annet ledd annet punktum. Det må i tilfelle pålegges som vilkår i den tillatelse som gis etter annen lovgivning til tiltaket. Etter mitt syn vil det som utgangspunkt være adgang til å gjøre det i medhold av den alminnelige vilkårlæren, men en så klar hjemmel som annet ledd annet punktum finnes som oftest ikke.»

Backer argumenterer først for at om verneforskriften endres (at § 48 ikke benyttes), kan det *ikke* kreves at tiltakshaver dekker kostnadene ved avbøtende og/eller kompenserende tiltak. Deretter sier han at det likevel kan kreves en kostnadsdekning i medhold av den alminnelige vilkårlæren. Det er generelt uklart om staten i det hele tatt kan stille vilkår om økologisk kompensasjon til andre statlige instanser. Vår studie viser at vilkår om økologisk kompensasjon imidlertid stilles *utenom* § 48, noe vi nå skal se nærmere på i *kapittel 4.4 Forskriftsendringer*.

4.4 Forskriftsendringer

4.4.1 Innledning

Til nå har vi sett at det er mulig å få gjennomslag for byggeprosjekter ved å få dispensasjon fra vernevedtak etter nml § 48. Her *kan* økologisk kompensasjon bli stilt som et vilkår for utbygging. Det kan også være aktuelt å stille vilkår om økologisk kompensasjon dersom man istedenfor å gi dispensasjon, velger å endre verneforskriften.

Er ikke dispensasjon fra verneforskriften mulig å få, kan forvaltningen endre selve verneforskriften. Dette gjøres gjennom endring av vernegrensene eller endring av bestemmelsene i forskriften. Vi vil nå forklare nærmere hvordan myndighetene kan anvende forskriftsendringer for å få gjennomslag for utbyggingsprosjekter, og hvordan krav om økologisk kompensasjon oppstår. Videre vil vi diskutere de utfordringene som dukker opp som følge av praksisen ved endring av verneforskrift.

4.4.2 Generelt om forskrifter

En forskrift er «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer.», jf. fvl. § 2 c. Et område som er vedtatt vernet, vil gjelde et ubestemt antall personer, og karakteriseres derfor som en forskrift. Dette fremgår også eksplisitt i nml § 34 første ledd. En forskrift vedtas av kongen i statsråd, jf. forvaltningsloven kapittel VII. Kongelig resolusjon er statsrådmøter bestående av Kongen og regjeringen, eller enkelte statsråder. Her er det kun spesielt viktige saker som besluttes i henhold til Grunnloven § 28.⁹³ I realiteten er det regjeringen som tar beslutningen. Det vil si at større forskriftsendringer for verneområder ikke kan gjennomføres av andre offentlige instanser.⁹⁴ Dette er et ledd i forvaltningsmyndighetenes utøving av offentlig myndighet. Forskriftene som vedtas, kan ikke være i strid med gjeldende lovverk. Fordi det er regjeringen som vedtar forskrifter, har den også myndighet til å endre eller oppheve forskrifter. Derfor kan verneforskrifter når som helst endres eller oppheves av regjeringen. Opprettelse, endring eller opphevelse av verneforskrift(er) følger forvaltningslovens prosessregler i kapittel V.

⁹³ Berg (2015)

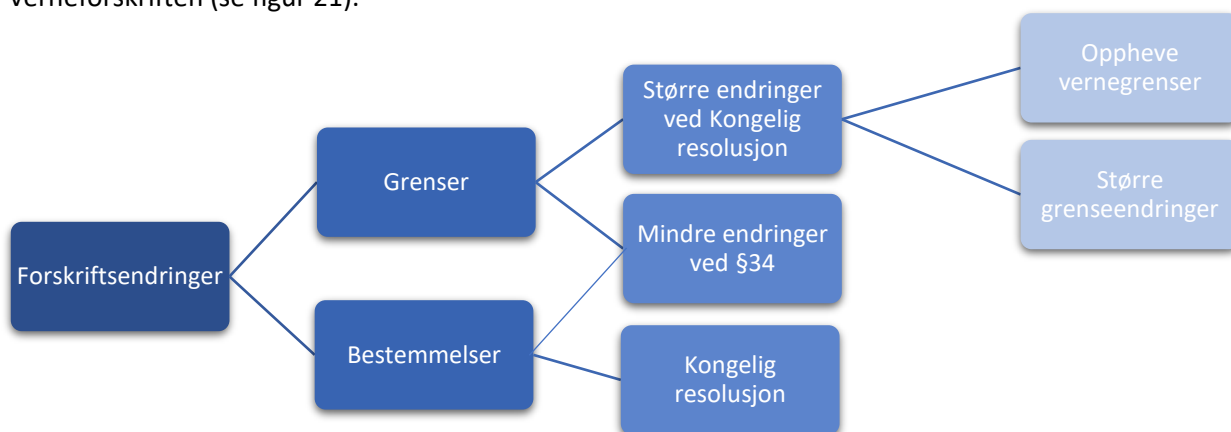
⁹⁴ Backer (2010) s. 424

4.4.3 Generelt om endringer av verneforskrifter

I hvert enkelt tilfelle må det vurderes om den beste totale løsningen vil være å gi dispensasjon, eller om forskriften bør endres.⁹⁵ Dersom de «samfunnsmessige hensynene» veier tyngst og tiltaket ikke oppfyller dispensasjonsvilkår eller andre særskilte vilkår «er det bare en omgjøring (endring eller oppheving) av verneforskriften som kan gjøre det lovlig».⁹⁶ Siden det er myndighetene som har opprettet vernet, har de også rett til å endre eller oppheve verneforskriften, for så å gjennomføre et tiltak.

Selv om endringer av verneforskrifter er myndighetsstyrt, vil internasjonale avtaler kunne stille krav til forvaltningen. Dersom et Ramsar-område blir negativt påvirket, for eksempel ved grenseendringer, kan det føre til at reservatet mister sin Ramsar-status. Ramsarkonvensjonen har egne regler som må følges i tillegg til norske lover. En av disse reglene er at det må gjennomføres økologisk kompensasjon dersom et reservat blir negativt påvirket. Dette vil vi gå nærmere inn på i kapittel 4.5.2, der vi diskuterer når det stilles krav om økologisk kompensasjon ved forskriftsendringer.

Vi vil i de neste to delkapitlene utdype nærmere hva endringer av vernegrensene og vernebestemmelser innebærer. Siden Norge foreløpig har lite erfaring med forskriftsendringer i forbindelse med økologisk kompensasjon, vil vi trekke frem en tidligere dom, Sjørdalssaken. Sjørdalssaken omhandler ikke økologisk kompensasjon, men illustrerer hvordan forskriftsendringer i et verneområde kan bli benyttet for å få gjennomslag i utbyggingsprosjekter. Som nevnt innledningsvis kan forskriftsendringer gjøres på to måter: gjennom å endre vernegrensene (oppheve /grenseendring), eller endre bestemmelsene i verneforskriften (se figur 21).



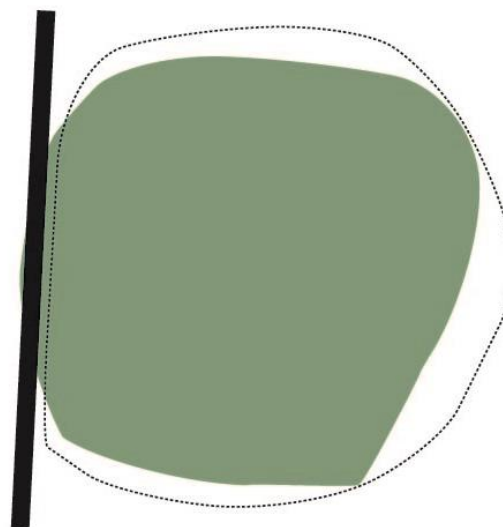
Figur 21: Kartleggingen vår viser at endring av verneforskrift hovedsakelig kan gjøres på to måter: Gjennom grenseendring og/eller revidering av bestemmelser i forskriften. Mindre endring av grenser og bestemmelser kan gjøres gjennom § 34, mens større endringer må gjøres gjennom kongelig resolusjon. (Egenfremstilt figur)

⁹⁵ Miljødirektoratet (2014) s. 15

⁹⁶ Backer (2010) s. 432

4.4.4 Grenseendringer

Mindre grenseendringer hjemles i nml § 34 i sjetten ledd, der Kongen kan «delegere adgangen til å foreta følgende mindre endringer i verneforskriftene» og videre i tredje punktum «foreta grenseendringer som omfatter mindre arealer og som ikke får nevneverdig betydning for private interesser». Vanligvis er det Miljødirektoratet som kan foreta mindre forskriftsendringer. Når vernegrensene flyttes muliggjør det tiltak på områder som i utgangspunktet var vernet.^{97 98} Slik vi har forstått det, har det i E8 Riksgrensen–Skibotn blitt gjennomført mindre grenseendringer, med hjemmel i § 34. Dette ble gjort slik at utvidelsen av den gamle veien gikk inn i ytterkanten av Lullefjell naturreservat, som illustrert i figur 22.



Figur 22: Viser hvordan det kan gjøres mindre grenseendringer ved bruk av nml § 34. (Egenfremstilt figur)

Vei- og jernbaneprosjekter vil ofte kreve store endringer i verneforskriften. Dersom det er behov for større endringer av forskriften (endring eller oppheving), må det vedtas ved Kongelig resolusjon.⁹⁹ Dersom grensene til et naturreservat endres kan det bli aktuelt å gjennomføre økologisk kompensasjon, for å unngå et netto tap av naturverdiene. Slik vil grenseendringen være en prosess som eventuelt setter i gang kompensasjonstiltak. I tillegg kan grenseendring være en fremgangsmåte for å gjennomføre økologisk kompensasjon. Dette kan for eksempel være at reservatet som får grensene endret, får utvidet reservatet i den «andre enden». På den måten mister reservatet deler av verneområdet, men samtidig inkluderes naturverdier som tidligere ikke var en del av det opprinnelige verneområdet. Det kan også være at et helt nytt verneområde blir opprettet et annet sted. En kombinasjon av dette kan også være mulig. Det er altså mulig å justere, oppheve og opprette nye grenser for naturreservater for å muliggjøre et tiltak, samtidig som det er et tiltak for gjennomføring av økologisk kompensasjon.

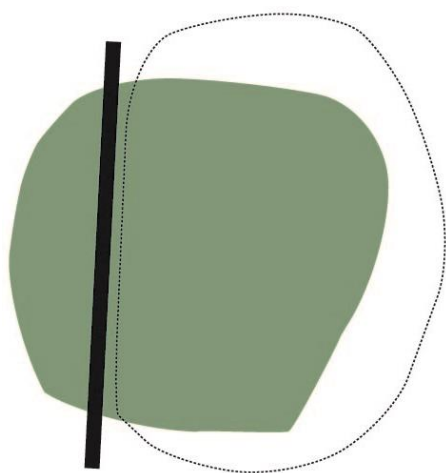
⁹⁷ Klima- og miljødepartementet (2015a)

⁹⁸ Klima- og miljødepartementet (2016)

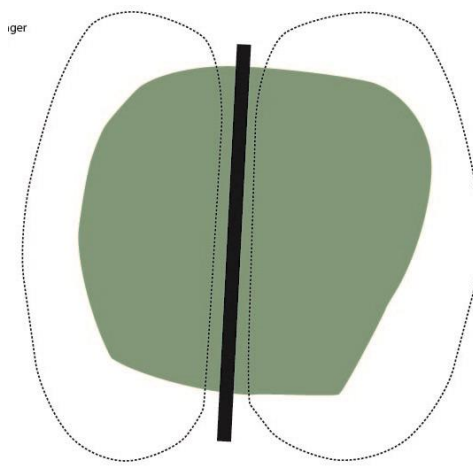
⁹⁹ Klima- og miljødepartementet (2015b) s. 16

Foreløpig tilsier analysen at fremgangsmåten for grenseendringer foreløpig har vært gjort ved å endre grensene, eller oppheve gamle og opprette nye vernegrenser (fig. 23 – 25). En kombinasjon av de forannevnte er også aktuelt. I E6 Kåterud–Arnkvern har reservatgrensene blitt splittet opp slik som illustrert i fig. 24. Dette førte til at 126 dekar av reservatet gikk tapt. Deretter ble grensene utvidet slik at nye arealer i nærheten av reservatet ble inkludert (175,5 dekar). I tillegg ble det opprettet et nytt naturreservat i Akershus kalt Stilla og Brauterstilla (596 dekar). Utvidelsen av reservatet og opprettelsen av Stilla og Brauterstilla ble gjort som kompensasjonstiltak i veiprosjektet.¹⁰⁰

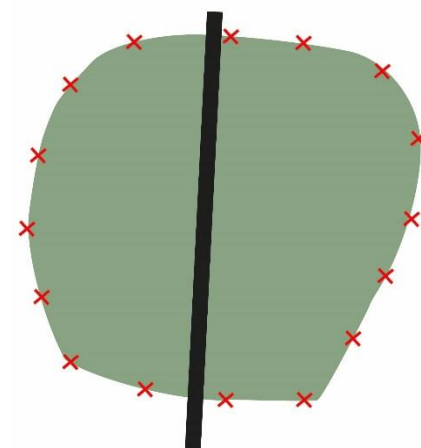
I alle pilotprosjektene har, og skal det, benyttes grenseendringer i større eller mindre grad. I Dovrebanen er det planlagt å utvide reservatgrensene.¹⁰¹ Andre vei-prosjekter som Ringeriksbanen/E16, E6 Vingrom–Ensby og E18 Langangen–Rugtvedt er grenseendringer under planlegging, men ikke iverksatt. Et annet eksempel er E8 Riksgrensen–Skibotn, der vernegrensene for Lullefjell naturreservat har blitt endret som kompensasjonstiltak.¹⁰²



Figur 23: Viser større endringer av vernegrenser der de utvides og forskyves. (Egenfremstilt figur)



Figur 24: Viser større endringer av vernegrenser der inngrepet splitter opp naturreservatet. (Egenfremstilt figur)



Figur 25: Viser opphevelse av vernegrenser. (Egenfremstilt figur)

¹⁰⁰ Hårklau et al. (2017) s. 13

¹⁰¹ Jernbaneverket (2016) s. 96

¹⁰² Hårklau et al. (2017) s. 13

4.4.5 Endring av bestemmelser i verneforskrift

En verneforskrift kan også endres ved å legge til eller fjerne bestemmelser (fig. 26). *Mindre* endringer av bestemmelser, som korrigerende av skrivefeil, feil, unøyaktighet ol. kan gjøres med hjemmel i nml § 34 sjette ledd. Når det gjelder *større* endringer ut over dette har ikke forvaltningen myndighet til å endre bestemmelser i verneforskrifter.¹⁰³ Det vil da ikke være mulig for forvaltningsmyndigheten å godkjenne tiltak i et naturreservat, med mindre bestemmelsene endres gjennom kongelig resolusjon.

V.
Reglane i kap. IV er ikkje til hinder for:
1. Gjennomføring av militær operativ verksemd og tiltak som gjeld ambulanse, politi, brannvern, redning, oppsyn, skjøtsel og forvaltning. Motorferdsel i samband med øving krev særskilt løyve.
2. Sanking av bær og matsopp.
3. Jakt.
4. Fiske.
5. Beiting på eit nivå som ikkje er til skade for fredingsformålet.
6. Vedlikehald av anlegg som er i bruk på fredingstidspunktet.
7. Tapping og manøvrering av regulert vassdrag i samsvar med gjeldande konsesjon.
8. Oppføring av ny 420 kV kraftlinje gjennom naturreservatet i samsvar med Olje- og energidepartementets konsesjonsvedtak 21. desember 2011.

Figur 26: Den markerte teksten i gult viser en ny bestemmelse i verneforskriften til Sør-dalen naturreservat. Da bestemmelsen ble lagt inn muliggjorde det utbygging av en 420 kV kraftlinje gjennom naturreservatet. (Hentet fra forskriften til Sør-dalen naturreservat hvor vi har markert i gult)

Foreløpig er det ikke gjort noen endringer av bestemmelsene i noen av verneområdene i pilotprosjektene. Et praktisk eksempel på hvordan et utbyggingsprosjekt kan bli muliggjort gjennom å legge til en ny bestemmelse i verneforskriften er Sør-dalssaken¹⁰⁴ (fig. 26). I dette tilfellet ble masteutbygging gjennom naturreservatet mulig gjennom endring av bestemmelsene ved kongelig resolusjon. På denne måten har myndighetene mulighet til å få gjennom utbyggingsprosjekter uten å bruke naturmangfoldloven, og uten å endre vernegrensene. På denne måten blir altså tiltaket *en del* av verneområdet.

4.4.6 Innsigelse og klagerett ved forskriftsendringer?

Dersom en eller flere instanser ikke er enig i et kommunalt planvedtak, kan det fremmes innsigelse, jf. pbl. § 5-4. Innsigelse er statlige og regionale organers mulighet til å påklage planvedtak for å sikre regionale og nasjonale interesser. I vårt tilfelle vil regionale og nasjonale interesser være å ta vare på verdifull natur. Fylkesmannens miljøvernnavdeling er et eksempel på et statlig organ som har ansvar for å ta vare på naturverdier. De har derfor adgang til å fremme innsigelse på et planvedtak som skader verdifull natur. Hvis tiltakshaver planlegger at det skal gjennomføres økologisk kompensasjon i forbindelse med et inngrep i verneområder, slik at naturverdiene blir ivaretatt, vil det være en mulighet at Fylkesmannens miljøvernnavdeling lar være å fremme innsigelse.¹⁰⁵

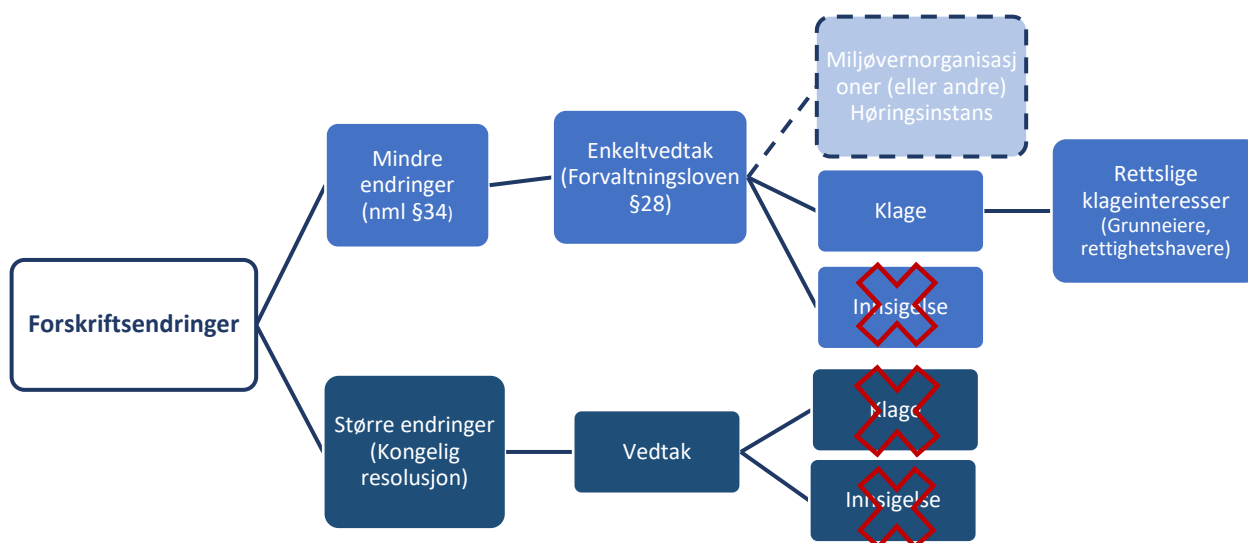
¹⁰³ Miljødirektoratet (2014) s. 4

¹⁰⁴ Borgating lagmannsrett LB-2014-40408 - LB-2014-40408-27 som konkluderte med at utbygging av maste gjennom Sør-dalen naturreservat ikke hadde hjemmel for utbygging etter nml. Myndighetene endret bestemmelsene i verneforskriften slik at utbygging likevel ble aktuelt.

¹⁰⁵ Plan- og bygningsloven § 5-4. *Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag*

Siden forskriftsendringer ikke er et vedtak etter plan- og bygningsloven, kan ikke andre enn grunneiere og rettighetshavere påklage eller rette innsigelse mot slike vedtak. Mindre forskriftsendringer er enkeltvedtak foretatt av Miljødirektoratet, med hjemmel i nml § 34. Et enkeltvedtak vil normalt kunne påklages av en part eller andre med rettslig klageinteresse, jf. fvl. § 28 første ledd (fig. 27). Nml § 34 første ledd, innskrenker imidlertid klageretten, slik at det kun er grunneiere og rettighetshavere som er part i saken, og dermed har rett til å klage.¹⁰⁶ Slik vi har tolket Ot.prp nr. 52 vil ikke miljøvernorganisasjoner regnes som part i saken, men som høringsinstans: «Miljøorganisasjoner regnes ikke som parter i saken i forhold til forvaltningslovens regler om enkeltvedtak i første instans, men vil være høringsinstans.»¹⁰⁷

Større forskriftsendringer er vedtak etter kongelig resolusjon, og kan dermed ikke påklages, jf. fvl. § 28 (fig. 27).¹⁰⁸ Det er heller ikke mulig å fremme innsigelse ved mindre og større forskriftsendringer. Dette skyldes at endring av verneforskrift ikke er et vedtak etter plan- og bygningsloven, men et vedtak gjennom naturmangfoldloven eller kongelig resolusjon.¹⁰⁹



Figur 27: Viser hvordan forskriftsendringer påvirker klage- og innsigelsesrett. Det er kun grunneiere og rettighetshavere som har rettslig klageinteresse, jf. § 34. Miljøvernorganisasjoner regnes kun som høringsinstans ved forskriftsendringer, og har derfor ikke adgang til å klage eller fremme innsigelse. Kongelig resolusjon sendes ut på høring til alle aktuelle instanser, men det kan ikke fremmes innsigelse eller klage på vedtaket. (Egenfremstilt figur)

¹⁰⁶ Hjemlet i fvl §2 første ledd bokstav c og nml §34 første ledd første punktum

¹⁰⁷ Ot.prp nr. 52 (2008-2009) s. 407

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 407

¹⁰⁹ Plan- og bygningsloven § 5-4. Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag

4.5 Refleksjoner rundt forskriftsendringer

4.5.1 Innledning

Vi vet nå at økologisk kompensasjon kan bli aktuelt ved forskriftsendringer. Det er imidlertid uoversiktlig, og uklart hvilke fremgangsmåter som har blitt benyttet til å stille krav om økologisk kompensasjon. Hvordan og hvem stiller kravene om økologisk kompensasjon og stilles det i det hele tatt formelle krav? Disse spørsmålene vil vi diskutere i dette delkapittelet.

4.5.2 Når stilles det krav om økologisk kompensasjon ved forskriftsendringer?

Nå har vi sett at forskriftsendringer ikke omfattes av de samme lovene og reglene som vedtak etter naturmangfoldloven. Det vil blant annet si at det er mulig at den ulovfestede vilkårlæren ikke er gjeldende ved forskriftsendringer. I arbeidet med vår kartlegging, var det derfor vanskelig å si noe sikkert om hvordan krav om økologisk kompensasjon forankres ved forskriftsendring. Til å begynne med antok vi at krav om økologisk kompensasjon ble stilt i forbindelse med dispensasjon, jf. § 48. Grunnen til dette var at samferdselssektoren på forhånd hadde gitt uttrykk for at § 48 var den utløsende faktoren for anvendelse av økologisk kompensasjon i Norge. Etter hvert som vi kom dypere i materien, fant vi ut at forvaltningen endrer verneforskriften(e) istedenfor å anvende § 48.

Dette bemerket vi oss da prosjektene berører fredet areal med hjemmel i naturmangfoldloven, og etter normal forvaltningspraksis vil dette kreve dispensasjon i nml § 48. Det vil si at når man skal gjennomføre et tiltak i et verneområde, uansett hva det er, så må man søke om dispensasjon. Det vil si at det kan virke som det er et avvik fra etablert praksis at forvaltningen anvender forskriftsendringer fremfor å søke om dispensasjon. Slik vi har forstått det er det derfor et avvik fra etablert praksis at man istedenfor å søke om dispensasjon, endrer grensene, for å gjennomføre et tiltak. Vi stiller spørsmål rundt den foreløpige fremgangsmåten til pilotprosjektene i dag, der det ser ut til at økologisk kompensasjon har blitt aktuelt ved forskriftsendringer, og ikke ved anvendelse av § 48. Evalueringsrapporten (2017) forklarer at økologisk kompensasjon kan være uavhengig av framgangsmåten:

«Pilotprosjektene har særlig fokusert på kompensasjon for tap av verneområder. Derfor er prosesser knyttet til grenseendring for eksisterende verneområder (nødvendig uavhengig av kompensasjon på grunn av konflikt med verneforskrift) og utvidelse eller opprettelse av verneområder som kompensasjon blitt utløst eller vil bli utløst i alle pilotprosjektene.»¹¹⁰

¹¹⁰ Hårklau et al. (2017) s. 12-13

Vår analyse viser at krav om økologisk kompensasjon ved forskriftsendringer, bygger på det samme prinsippet som ved vilkårslæren. Dermed kommer økologisk kompensasjon på banen heller som en *forutsetning* for gjennomføring av et tiltak. Dette kan være i form av en avtale, eller et krav for å vedta en forskriftsendring. Nærmere forklart vil det si at regjeringen inngår en avtale med tiltakshaver (i vårt tilfelle samferdselsmyndigheten(e)) og eventuelt andre forvaltningsmyndigheter. For at tiltakshaver skal få gjennomført tiltak som berører et naturreservat, er de avhengig av at regjeringen endrer verneforskriften. For at regjeringen skal gjennomføre forskriftsendringen, forutsetter de at tiltakshaver skal kompensere for de skadene tiltaket medfører. Åkersvika-prosjektet er et eksempel på denne praksisen. For at Miljøverndepartementet skulle godkjenne kommunedelplanen for framføring av firefelts E6 på strekningen Kåterud-Arnkvern fastsatte departementet:

«(...) samtidig konkrete krav til avbøtende tiltak og tilpasninger for å ivareta verneverdiene i Åkersvika naturreservat og Ramsarområde best mulig, som forutsetninger for å vedta alternativet med breddeutvidelse av dagens E6-trase. Målsettingen er at de avbøtende tiltakene skal gjennomføres slik at de sikrer at områdets verneverdi og økologiske funksjoner opprettholdes så langt som mulig. Departementet bestemte at E6-arealet ikke lenger skal inngå som en del av Åkersvika naturreservat og at det skal foretas en grensejustering av naturreservatet.»¹¹¹

Hva slags lovverk som er utgangspunktet for denne praksisen, har vi ikke klart å finne svar på. For å få mer utfyllende svar på dette, tok vi derfor kontakt med Miljødirektoratet. Svarene bekreftet det ovennevnte sitatet. Vi fikk derimot ikke klarhet i hvilket lovverk slik praksis er hjemlet i. Derfor mener vi det kan være en mulighet for at myndighetene anvender det vår veileder betegner som «selvpåført vilkårslære»¹¹². Årsaken til denne refleksjonen er at det i den alminnelige vilkårslæren er det offentlige myndigheter som stiller krav til private aktører, og ikke mellom offentlige myndigheter selv.

En slik praksis kan imidlertid delvis forklares i de tilfellene hvor verneverdiene er viktige i internasjonal sammenheng og derfor har Ramsar-status. Om det besluttes å endre en forskrift som strider mot verneformålet, peker Backer (2010)¹¹³ på at spesielt verneområder med særskilte statuser kan komme i konflikt med internasjonale avtaler, slik som Ramsarområder. Som tidligere nevnt, kan Ramsarkonvensjonen stille krav om økologisk kompensasjon hvis området blir negativt påvirket. Dersom kompensasjon ikke gjennomføres, står området i fare for å miste sin Ramsar-status. Hvis dette skulle skje, vil Norge ikke ha overholdt konvensjonen, noe som igjen vil kunne påvirke Norges

¹¹¹ Fylkesmannen i Hedmark (2015) s. 1 (Egen understreking av sitat)

¹¹² I veiledningssamtale via mailkorrespondanse med hovedveileder, Nikolai Winge, 21. april 2017

¹¹³ s. 353

omdømme negativt. I Åkersvika-prosjektet utarbeidet derfor miljømyndighetene krav til økologisk kompensasjon, i tråd med anbefalingene fra Ramsar Advisory Mission¹¹⁴.

Denne fremgangsmåten har fortsatt i pilotprosjektene som kom etter Åkersvika-prosjektet, selv om flere av disse er ikke Ramsar-områder. Derfor vet vi ikke hva grunnlaget for dette kan være, annet enn at Åkersvika har gitt presedens,¹¹⁵ - og at myndighetene fortsetter å forutsette økologisk kompensasjon for å endre verneforskriften. Det er per i dag ikke belegg for å si at det er etablert praksis å endre verneforskrift for å gjennomføre tiltak. Derfor er det ikke grunnlag for å trekke noen slutninger rundt dette.

4.5.3 Hvilket sikkerhetsnett har naturverdier ved forskriftsendringer?

Innskrenket innsigelsesrett?

I følge vår analyse blir økologisk kompensasjon trukket frem som et virkemiddel med potensiale for å dempe konflikter ved utbyggingsprosjekter. Dette begrunnes av Hårklau et. al (2013) med at økologisk kompensasjon kan bidra til å finne et kompromiss mellom utbygging og naturvern. Ved å dempe konflikter rundt utbyggingsprosjekter, kan antall innsigelser reduseres. Hvis dette er tilfellet kan forvaltningen spare tid og kostnader «dersom kompensasjon gjør det mulig å finne et kompromiss raskere, eventuelt at innsigelse unngås».¹¹⁶ Sitatet under viser et eksempel på at Hårklau et al. (2013) tar opp hvordan økologisk kompensasjon potensielt kan redusere konflikter og dermed også innsigelser:

«Alle pilotprosjektene er i utgangspunktet konfliktfylte på grunn av negative konsekvenser for verdifullt naturmangfold, og det har enten vært fremmet innsigelse eller det har vært diskutert å fremme innsigelse. Alle innsigelsesspørsmålene er primært knyttet til verneområder (naturreservater). Kompensasjon synes å ha spilt en rolle på den ene siden gjennom å muliggjøre en utbygging der innsigelser har vært fremmet (...), og på den andre siden gjennom trolig å redusere risiko for innsigelse (...)»¹¹⁷

Evalueringsrapporten (2017)¹¹⁸ viser til at kompensasjon trolig har forhindret innsigelse i minst ett av pilotprosjektene. E18 Langangen-Rugtvedt er et eksempel på at innsigelse ikke ble fremmet på grunnlag av at økologisk kompensasjon skulle gjennomføres. I flere av pilotprosjektene er det planlagt å kompensere på et tidlig tidspunkt i prosjektfasen. Det er *kan* dermed være mindre sannsynlig for at

¹¹⁴ Ramsar Advisory Mission er en uavhengig anbefaling fra eksperter, utsendt fra Ramsarkonvensjonens sekretariat. Denne anbefalingen etterspørres når et Ramsarområde er truet.

¹¹⁵ Presedens er en avgjørelse som kan danne mønster for forvaltnings- og rettsavgjørelser som kommer på et senere tidspunkt. (store norske leksikon)

¹¹⁶ Hårklau et al. (2017) s. 19

¹¹⁷ Hårklau et al. (2017) s. 17 Understreking i sitat markert av oss

¹¹⁸ s. 17

innsigelse fremmes, da naturverdiene «allerede er ivaretatt» gjennom økologisk kompensasjon. For to av pilotprosjektene, E6 Kåterud-Arnkvern og E8 Riksgrensen - Skibotn synes økologisk kompensasjon å ha bidratt til å oppnå et kompromiss. Derimot har det vært en tidkrevende prosess på grunn av innsigelser.¹¹⁹ Det kan se ut til at de andre pilotprosjektene som har kommet i gang på et senere tidspunkt har «lært» av de andre prosjektene.

Samtidig understreket Evalueringsrapporten (2017) at det ikke er meningen at økologisk kompensasjon skal *erstatte* innsigelser:

«(...) det ikke er slik at kompensasjon er ment å erstatte innsigelse, ikke slik at kompensasjon bør brukes i stedet for innsigelse eller at dette er to likeverdige verktøy i en planprosess der man velger å bruke den ene eller andre. Kompensasjon og innsigelse har ulike formål, og det er viktig at disse virkemidlene brukes i lys at dette.»¹²⁰

Gjennomslag ved forskriftsendringer

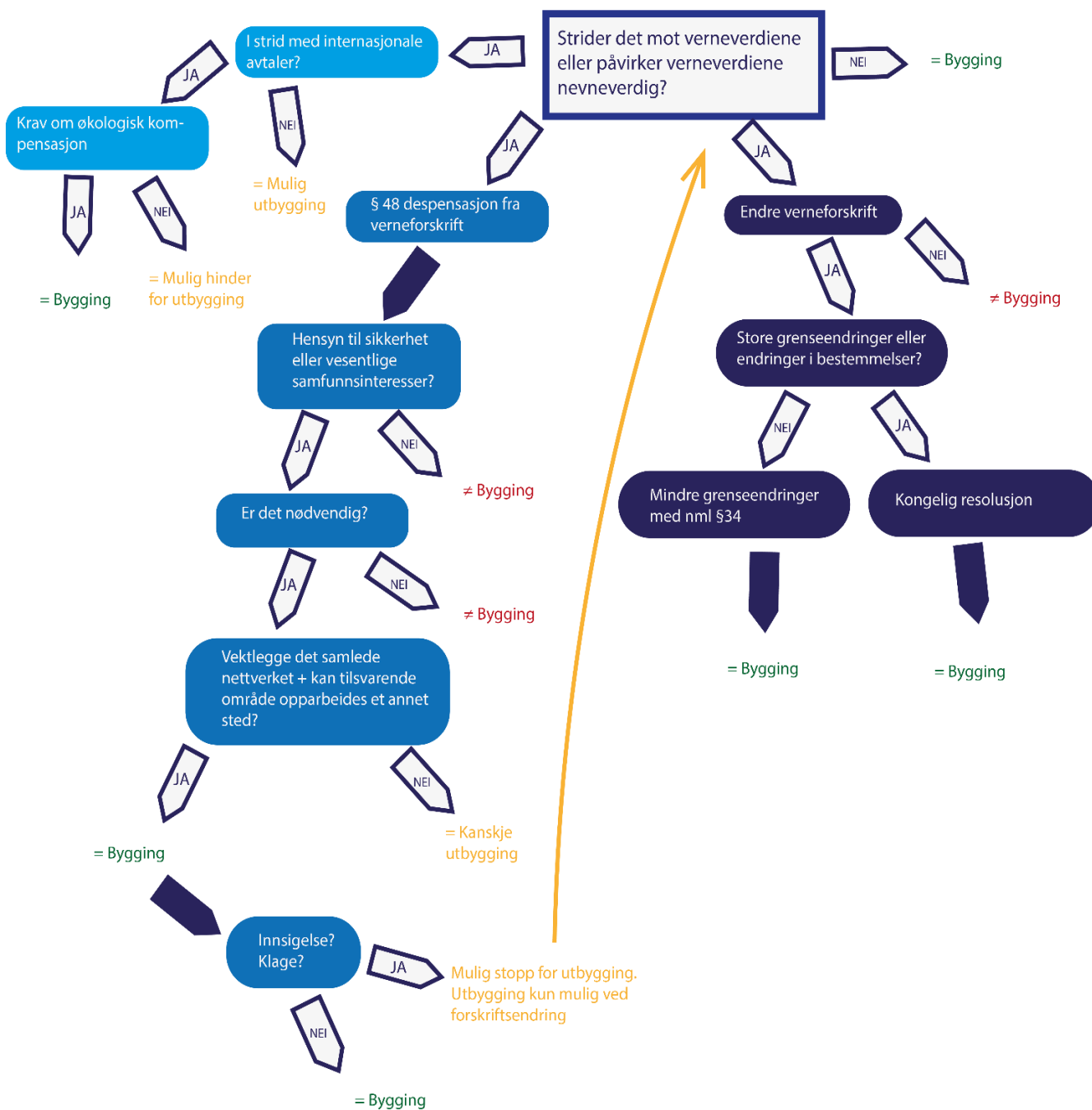
Vår analyse viser at forskriftsendringer er nødvendig for å gjennomføre tiltak, der naturmangfoldloven kan forhindre utbygging. Åkersvika er et eksempel på en slik fremgangsmåte. Forskriftsendringen kom på et sent stadium (etter innsigelse ble fremmet). Åkersvika er foregangsprosjektet som det er naturlig at andre prosjekter høster erfaringer fra. Det kan derfor være en risiko at de andre pilotprosjektene, som har kommet i kjølevannet av Åkersvika, gjennomfører forskriftsendringer i *forkant* av eventuelle innsigelser. Når grensene endres på et så tidlig stadium ser det ut til at grunnlaget for å kunne fremme innsigelser faller bort. Det vil si at forskriften endres *før* det blir foretatt noen planvedtak i medhold av plan- og bygningsloven. Følgende pilotprosjekter har eller skal endre grensene *før* reguleringsplan har blitt vedtatt som FRE, Dovrebanen, E6 Vingrom-Ensby og E18 Langangen–Rugtvedt.

Vi ser altså en tendens til at økologisk kompensasjon anvendes i forbindelse med forskriftsendringer, som muliggjør tiltak i verneområder (se figur 28 s. 50). Denne fremgangsmåten tilsier at plan- og bygningsloven *ikke* anvendes ved forskriftsendringer. En slik fremgangsmåte kan føre til at offentlige instanser ikke vil kunne fremme innsigelse. På bakgrunn av dette, ønsker vi å stille spørsmål rundt hvorfor Evalueringsrapporten (2017) vektlegger diskusjonen rundt dette med at økologisk kompensasjon kan være et virkemiddel for å redusere antall innsigelser. På dette grunnlaget synes vi at samferdselssektoren sin vurdering heller burde vært konsentrert rundt problematikken ved at innsigelsesretten faller bort. Dersom økologisk kompensasjon blir aktuelt ved andre plantiltak etter plan- og bygningsloven, vil diskusjonen samferdselssektoren tar opp være mer relevant.

¹¹⁹ Hårklau et al. (2017) s. 18

¹²⁰ Hårklau et al. (2017) s. 37

Prosess for gjennomføring av tiltak i verneområder



Figur 28: Viser ulike prosesser for fremgangsmåte for å oppnå utbygging i områder med høye naturverdier. (Egenfremstilt figur ut i fra kartlegging av økologisk kompensasjon i Norge).

Indirekte konsekvenser

Vi kan imidlertid ikke utelukke at det allikevel kan fremmes innsigelse. Tiltaket som skal bygges på det området som er *tatt ut* av vernet ved endring av verneforskrift, kan medføre indirekte negative konsekvenser på de *omkringliggende* områdene. Disse områdene er fortsatt vernet etter naturmangfoldloven, og det er mulig at Fylkesmannen kan fremme innsigelse på bakgrunn av at tiltaket vil få negative konsekvenser for områdene som fortsatt er vernet. Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet presiserer dette i en veileder til forskriftene om konsekvensutredninger:

«Verneforskriften for de enkelte områdene tillater i utgangspunktet ikke inngrep eller påvirkning som vil berøre verneverdiene negativt. Dette gjelder innenfor verneforskriftens geografiske virkeområde. Men også inngrep eller påvirkning utenfor det avgrensede området kan på ulike måter komme i konflikt med verneforskriften (verneformålet). Det er derfor viktig at tilgrensende områder forvaltes på en slik måte at ikke verneverdiene innenfor verneområdet blir forringet. I naturmangfoldloven § 49 er det fastsatt en særskilt bestemmelse for virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov, og som kan virke inn på verneverdiene i et verneområde»¹²¹

Her presiseres det at tiltak som ikke lenger er en del av verneområde kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Det kan for eksempel være utbygging av en motorvei som medfører forurensning i form av støy, lys, kjemikalier, i tillegg til barrierer og fragmentering. Et slikt tiltak vil kunne skape negative ringvirkninger også innenfor vernegrensene. Hvis deler av kompensasjonstiltakene er utvidelse av det eksisterende verneområdet, kan disse områdene også bli påvirket av tiltaket. Derfor burde dette bli tatt med i vurderingen. På den ene siden er det positivt at kompensasjonsarealene ligger i nærheten av tiltaksområdet, men på den andre siden kan forstyrrelsen fra tiltaket redusere kvaliteten på kompensasjonsarealet. For eksempel med Fellesprosjektet¹²² bygges det veg og jernbane tvers gjennom våtmarksområder. Om deler av kompensasjonsarealene ligger i nærheten av dette (eksempelvis rasteplass for fugl), så kan støy og liknende fra trafikken kunne føre til at området ikke lenger kan brukes av fuglene.¹²³ Hvordan dette vurderes i forbindelse med pilotprosjektene, har vi imidlertid ikke kunnskap om, så vi vil ikke gå dypere inn i denne diskusjonen.

¹²¹ Klima- og miljødepartementet & Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015)

¹²² Fellesprosjektet er E16 / Ringeriksbanen

¹²³ Statens vegvesen & Jernbaneverket (2016)

Veien rundt

Et annet eksempel på at forskriftsendringer kan svekke verneverdier, ved å «gå foran» andre lovverk, er Sjørdalen-saken. I denne saken ble ikke grensene endret, men vernebestemmelsene. Verneforskriften for Sjørdalen naturreservat ble endret ved at en ny vernebestemmelse ble inkludert. Denne bestemmelsen tillot utbygging av kraftledninger. Den nye bestemmelsen gjorde at naturen mistet deler av sin opprinnelige beskyttelse i naturmangfoldloven. I forkant av forskriftsendringen, hadde tiltakshaver allerede fått avslått søknad om dispensasjon fra Fylkesmannen med støtte av Miljødirektoratet. Dette illustrerer hvordan en endring av forskrift kan tilsidesette naturfaglige vurderinger. Klima- og miljødepartementet sa seg ikke enig med Fylkesmannen og Miljødirektoratet, og innvilget dispensasjonssøknaden.

Da søknaden ble innvilget gikk grunneierne til søksmål mot Staten da de mente vedtaket var ugyldig. De mente det var ugyldig da det fantes alternative traséer for tiltaket, med mindre skadevirkninger for naturreservatet. Dager før rettsaken endret KLD vernebestemmelsen som gjorde at tiltaket kunne gjennomføres uavhengig av dispensasjon fra vernevedtak. Dette førte til at grunneierne mistet den rettslige klageinteressen. Lagmannsretten valgte likevel å behandle saken ved å se bort ifra grenseendringene som ble gjort i forkant av rettsaken. Lagmannsretten mente at problemstillingen i denne saken «gjelder et spørsmål av prinsipiell og samfunnsmessig betydning, ut over nærværende sak»¹²⁴ og ville derfor ta opp saken. Konklusjonen var at lagmannsretten fant vedtaket til KLD ugyldig, da alternative traseer var mulig. Videre bemerker Lagmannsretten at:

«(...) staten alt fra første stund kunne ha endret verneforskriften, istedenfor å fatte et dispensasjonsvedtak etter naturmangfoldloven § 48. Endringen i verneforskriften er etter lagmannsrettens syn et middel for å komme «rundt» utfordringene som har oppstått i denne saken.»¹²⁵

De utfordringene man ønsker å komme «rundt», er muligens de juridiske skrankene naturmangfoldloven stiller (se figur 28 s. 50). Naturmangfoldloven er et viktig sikkerhetsnett for å sikre viktige naturverdier. Sjørdalen-saken viser hvor viktig det er at naturmangfoldloven er der med regler som kan beskytte naturen ved å hindre tiltak som kunne vært unngått. Dersom dommen hadde fått betydning (ved at vernegrensene ikke hadde blitt endret), ville Sjørdalen naturreservat ikke blitt berørt. I tillegg kunne denne dommen styrket naturvernområders status som strengt vern.

Når sikkerhetsnettet for de mest verdifulle naturområde i Norge faller bort ved forskriftsendringer, vil det kunne svekke vernets betydning generelt. Dette mener vi er en stor svakhet i systemet, spesielt

¹²⁴ Borgarting lagmannsrett – LB-2014-40408 – LB-2014-40427 s. 11

¹²⁵ Borgarting lagmannsrett – LB-2014-40408 – LB-2014-40427 s. 11



med tanke på at som økologisk kompensasjon er på vei inn i plansystemet. Når fremgangsmåten for kompensasjon i stor grad består av at eksisterende naturverdier som blir vernet etter naturmangfoldloven, stiller vi spørsmål rundt hvordan eksisterende og fremtidige verneområder av viktige naturverdier sikres når det ikke finnes noen «sikkerhetsnett». Det vil si hvis et kompensasjonstiltak gjennomføres ved vern, vil verneområde i praksis trolig ikke være helt sikret mot at verneforskriften endres over et lengre tidsperspektiv.

5. Refleksjoner rundt anvendelse av økologisk kompensasjon

5.1 Innledning

I det foregående kapittelet ser vi at økologisk kompensasjon kan bli stilt som krav gjennom nml § 48, eller i forbindelse med forskriftsendringer. Inngrep og tiltak som berører naturverdier som ikke er vernet, kan bli regulert av bestemmelser i andre lover og forskrifter, som energiloven, jordloven, vassressursloven, forurensingsloven og plan- og bygningsloven. Vurdering av krav om økologisk kompensasjon vil derfor kunne være relevant i saker som behandles etter flere regelverk.

Etter vår analyse, viser det seg at flere av utfordringene som oppstår, er uavhengig av hvilken fremgangsmåte som ligger bak det som har satt i gang anvendelse av økologisk kompensasjon. I dette kapittelet vil vi reflektere over hvilke konsekvenser anvendelse av økologisk kompensasjon, uavhengig av hvilken fremgangsmåte som er brukt.

5.2 Usikkerhet rundt økologiske konsekvenser

5.2.1 Komplekse økosystemer

I Norge er naturen svært variert, og det er korte avstander mellom store variasjoner. Det er markante forskjeller mellom de ulike delene av landet, når det gjelder landskap, naturtyper og plante- og dyreliv.¹²⁶ Arealer med best produktivitet for landbruk og biologisk mangfold er attraktive for mennesker, som Østlandet, har derfor ført til dannelser av byer og tettsteder. Økende sentralisering og befolkningsvekst fører til ytterligere økt press på arealene.¹²⁷ Påvirkningen har ført til at områdene i og rundt tettsteder ofte består av viktige naturområder og restbiotoper, med en del truede arter.¹²⁸

Dette gjør det utfordrende å finne kompensasjonsarealer som har tilsvarende verdier som den naturen som går tapt. Pilotprosjektene utløser kompensasjon fordi det bygges på verdifulle naturområder. Akkurat disse områdene det bygges ut på er allerede under stort press og vanskelig å kompensere for. De fleste pilotprosjektene er lokalisert i Sørøst-Norge der det allerede er stort press på verdifulle og truede arealer. Dette gjør at det er vanskelig å finne kompensasjonsarealer som oppfyller kravet om kvalitet og kvantitet. I tillegg gir uklarheter i hva som kreves av kompensasjonsarealer ekstra utfordringer.¹²⁹

¹²⁶ Miljødirektoratet (2016)

¹²⁷ NOU 2004:28 s. 70 og 100

¹²⁸ Meld. St. 14 (2015-2016) 2015 s. 49

¹²⁹ Miljølære (u.å)

5.2.2 Kamp om kompensasjonsarealer

Det viser seg å være utfordrende å sikre tilgang til arealer. Utfordringen ligger ofte i konflikten i jordbruksarealer eller naturområder med nedbyggingspress.¹³⁰ Tilgang til kompensasjonsarealer avhenger av hvilke krav som stilles til å ta hensyn til landskapsøkologiske forhold og økosystemer. For eksempel: hvis det blir et krav om at kompensasjonsarealet må være innen 10 km fra de områdene som går tapt (på grunn av økologiske hensyn), så vil tilgangen til kompensasjonsarealer reduseres kraftig. Hvis Åkersvika-prosjektet ikke kunne brukt Stilla og Brauterstilla (100km unna) som kompensasjonsareal, så ville de hatt store problemer med å få nok arealer.

Pilotprosjektene gir ingen klare svar på om det er nok kompensasjonsarealer tilgjengelig. Evalueringsrapporten (2017) er flertydig, ved at det på den ene siden fremkommer at «Alle pilotprosjektene mener å ha identifisert, eller ha god mulighet til å identifisere, kompensasjonsareal med naturkvaliteter eller restaureringspotensial som kan fungere som kompensasjon.»¹³¹ På den andre siden påpekes det at det er en generell utfordring knyttet til å sikre tilstrekkelige kompensasjonsarealer. Mangel på lokale kompensasjonsarealer har ført til at det er nødvendig å se etter arealer svært langt utenfor tiltaksområdet.¹³²

Pilotprosjektet E6 Kåterud–Arnkvern er et eksempel på et prosjekt med en kombinasjon av kompensasjonsarealer i nærheten og i avstand på 110 km unna lenger sør.¹³³ Pilotprosjektene har per i dag ikke en klar metode for å sammenlikne tapte og påvirkede arealer, som gjør det utfordrende å se om areal egner seg eller ikke for kompensasjon. Fire av pilotprosjektene har derfor manglende grunnlag som kan dokumentere om kravet om for eksempel «lik for-lik» er oppfylt.

5.2.3 Hvor langt kan forvaltningen gå?

Verdien av natur er vanskelig å måle. Hvordan kan man sette en grense for når naturen er så verdifull at ingen kompensasjonstiltak er tilstrekkelig? På en ene siden vil økologisk kompensasjon være et viktig kompromiss mellom natur og samfunn, samtidig som det retter fokus på å bevare natur. På den andre siden reiser vi spørsmål om at det i utprøvningsfasen skal testes på noen av de mest verdifulle naturområdene vi har. Det er per i dag ingen garanti for hvilke konsekvenser inngrep vil ha i et økosystem, og at kompensasjonstiltakene blir vellykket. Anvendelsen av økologisk kompensasjon vil totalt sett trolig gi et bedre utfall for naturen enn dersom det ikke hadde blitt foretatt noen kompenserende tiltak.

¹³⁰ Hårklau et al. (2017) s. v

¹³¹ Hårklau et al. (2017) s. 25

¹³² Hårklau et al. (2017) s. v

¹³³ Hårklau et al. (2017) s. 13

Siden Norge har liten erfaring fra økologisk kompensasjon, finnes ikke noen konkrete svar på om kompensasjon av naturverdier kan rettferdiggjøre andre interesseavveininger. Pilotprosjektene har ikke kommet langt nok til å gi noen svar. I tillegg bunner dette i politiske avgjørelser. Selv om økologisk kompensasjon er relativt nytt i Norge, har det vært anvendt lenge internasjonalt. Sør-Afrika har utarbeidet et system som verdsetter naturområder der verdien bestemmer erstatningsarealet. Dersom et område er så verdifullt at det ikke finnes gode og sikre nok erstatningsmuligheter, vil utbygging være uaktuelt. Kompensasjon vil ikke bli ansett som godt nok i områder med kritisk truede økosystemer.¹³⁴

I Norge ser det imidlertid ut til at det per dags dato ikke finnes et tilstrekkelig sikkerhetsnett for å forhindre tap av naturmangfold. Selv om pilotprosjektene viser at det stilt krav om økologisk kompensasjon ved forskriftsendringer, vil grensene for når naturen er for verdifull for å erstattes, svekkes. Et eksempel på dette er E18 Langangen–Rugtvedt som berører vegetasjon på kalkrik grunn, der restaurering og nydanning av naturverdiene vil være svært vanskelig å få til.¹³⁵ Det er da i hovedsak ikke mulig å gjenskape de tapte verdiene, men det er aktuelt med et vern av liknende naturtype. Siden kalkrik grunn er tilnærmet umulig å gjenskape vil ødeleggelse av denne naturtypen aldri kunne erstattes, og et netto tap av naturverdien vil være et faktum. Da hensikten med økologisk kompensasjon er å hindre netto tap av naturverdier, burde det ikke finnes en grense for når noen naturverdier er *for* verdifulle? Så hvor langt bør forvaltningen gå når noen naturverdier er uerstattelige?

Sjørdalensaken er et godt eksempel på forvaltningen kan gå langt. Statnett fikk utbyggingstillatelse for å sette opp kraftledninger, som vil føre til et uerstattelig tap av naturverdier. De fikk dispensasjon fra vernevedtak for å oppføre kraftledninger gjennom Sjørdalen naturreservat. Men Fylkesmannen avslø søknaden for tillatelse av utbyggingen da vilkårene for å få dispensasjon ikke var oppfylt, samt at deler av naturverdiene var uerstattelige.

¹³⁴ Samferdselsdepartementet (2013) s. 53

¹³⁵ Hårklau et al. (2017) s. 29

5.3 Økologisk kompensasjon – mot sin hensikt?

5.3.1 Innledning

Siden det ikke finnes noen klare retningslinjer eller regelverk, kan det være en fare for at økologisk kompensasjon blir brukt mot sin hensikt, eller får utilsiktede negative konsekvenser. I dette kapittelet vil vi reflektere rundt hovedutfordringene som har utpekt seg ved dette. Den første utfordringen er faren for «frikjøp» ved anvendelsen av økologisk kompensasjon. Den andre utfordringen er at anvendelsen av økologisk kompensasjon kan skape *presedens-virkninger*.

5.3.2 Faren for «frikjøp»

Vår analyse viser at det gjennomgående er uttrykt bekymring for at økologisk kompensasjon skal bli et «frikjøp» for tiltakshaver. Arbeidsgruppen (2013) omtaler «frikjøp» som «(...) en enkel måte å frikjøpe utbyggere fra å unngå nedbygging av verdifulle natur- og jordbruksområder, eksempelvis ved valg av alternativ trase.»¹³⁶ Derfor understreker arbeidsgruppen at for å sikre en effektiv og hensiktsmessig bruk av økologisk kompensasjon, er det viktig at kompensasjon ikke blir en enkel måte for utbygger å gjennomføre inngrep. Alle trinnene i tiltakshierarkiet (fig 2 s. 8) skal derfor vurderes nøye før neste trinn i hierarkiet vurderes. Det bør dermed i størst mulig grad unngås å anvende økologisk kompensasjon, da det er nederst på tiltakshierarkiet. Dette kan være vanskelig dersom økologisk kompensasjon blir vurdert på et tidlig stadium i planprosesser, som for eksempel før trasévalg.¹³⁷ Et alternativt trasévalg vil kunne medføre store kostnader, ved at traséen må legges utenfor verneområdet. Det vil derfor være både tid- og kostnadsbesparende å legge traséen gjennom verneområdet med tilhørende kompensasjonstiltak. Derfor kan økologisk kompensasjon være et attraktivt tiltak for tiltakshavere for å muliggjøre prosjekter som ellers ikke ville kunne forsvares.

I en tid med økende befolkning og fokus på sentralisering, satses det på større samferdselsprosjekter som InterCity og store veiutbygginger. Det store presset dette legger på arealer vil potensielt kunne øke faren for at økologisk kompensasjon kan bli brukt som et «frikjøp» for å rettferdiggjøre utbyggingsprosjekter, der «vesentlige samfunnsinteresser» veier tyngst.

¹³⁶ Samferdselsdepartementet (2013) s. 48

¹³⁷ Samferdselsdepartementet (2013) s. 48

5.3.3 Tid og kostnader for kompensasjonstiltak

Et annet aspekt ved «frikjøp» er om tiltakshaver i realiteten står for kostnadene for kompensasjonstiltakene. Per i dag finnes det ikke et system for å håndtere kostnadsfordelingen ved kompensasjon. Det reiser seg blant annet spørsmål rundt hvilket tidsaspekt tiltakshaver har ansvar for å dekke kostnadene for kompensasjonstiltakene. Som vi har sett tidligere vil mange kompensasjonstiltak være avhengig av oppfølging på ubestemt tid. Hvordan skal man for eksempel sikre at tiltakshaver betaler for skjøtselskostnader av kompensasjonsarealer, som vil være nødvendig i flere tiår? En årsak til at det må finnes et system for langsiktig kostnadsdekning er at ikke alle naturtyper som kan regenerere seg raskt, og da vil tid kunne være en begrensning. For eksempel vil et kompensasjonstiltak for en hul eik være på 300 år før den oppnår tilsvarende naturtilstand som gikk tapt.¹³⁸ I Åkersvika betaler SVV for en midlertidig stilling hos Fylkesmannen¹³⁹. Men etter hvert ser det ut til at det er Fylkesmannen som skal skjøtte og drifte naturreservatene, med påfølgende kostnader på lengre sikt.¹⁴⁰ Følges da prinsippet om at tiltakshaver betaler?

En forsterkende faktor som kan øke faren for «frikjøp», kan være at økologisk kompensasjon medfører lavere total kostnader. Siden kompensasjonstiltak kan være billigere enn andre tiltak, som å velge en alternativ trasé, kan økologisk kompensasjon velges fremfor de andre. Estimater for kostnader knyttet til kompensasjonsarbeidet på E18 Langangen-Rugtvedt ble estimert til 1% av de totale planleggingskostandene. Kostandene for kompensasjon i forbindelse med utbygging av E6 Kåterud-Arnkvern ligger på rundt 0,5 – 2 % av de totale anleggskostnadene.¹⁴¹ Per i dag er det for tidlig å konkludere rundt kostnadsnivået knyttet til økologisk kompensasjon, men det ser foreløpig ut til at det ikke er særlig høyt i forhold til anleggskostnadene. Til sammenlikning ville kostandene vært betydelig større dersom det hadde blitt valgt en alternativ trasé. En utbygger ønsker klart å velge det alternativet som gir lavest mulige kostnader, i tillegg til at «hovedgevinsten ved kompensasjon vil være at et netto tap av viktig naturmangfold unngås»¹⁴².

Samferdselssektoren legger stor vekt på at det er knyttet store kostnader til lange planprosesser. Til nå viser noen pilotprosjekter at det har vært tilfeller der kompensasjon kan ha ført til en raskere løsning, og dermed kortere planleggingstid. Derfor ser de at økologisk kompensasjon har potensiale til å redusere planleggingstiden, og dermed redusere kostnadene. Men, samtidig vil prosjektene bli mer komplekse på grunn av for eksempel mer omfattende naturkartlegging. Det er imidlertid ikke nok

¹³⁸ Samferdselsdepartementet (2013)

¹³⁹ Fylkesmannen i Hedmark (I pilotprosjektet E6 Kåterud-Arnkvern)

¹⁴⁰ Hårklau et al. (2017) s. 17

¹⁴¹ Hårklau et al. (2017) s. 36

¹⁴² Hårklau et al. (2017) s. 36

kunnskapsgrunnlag og erfaringer som kan slå fast at om kompensasjon har ført til kortere planprosesser.

5.3.4 Fare for presedens

En annen utfordring som følger med bruken av økologisk kompensasjon er faren for at fremgangsmåter som er uheldig for naturmangfoldet, følger videre med andre prosjekter. Dersom prosjekter får gjennomført tiltak i verneområder vil dette kunne skape en presedens, altså snøballeffekt. Pilotprosjektene vil kunne bli veiledende for andre og fremtidige prosjekter for økologisk kompensasjon. Dette kan resultere i at andre prosjekter tar i bruk samme fremgangsmåte og metoder som tidligere. Økologisk kompensasjon er nytt i Norge, derfor er det sannsynlig at pilotprosjektene som settes i gang vil være «foregangsprosjekter» for fremtidige tiltak. Åkersvika har kommet lengst i prosessen, og andre prosjekter kan fort følge fremgangsmåtene som ble brukt i dette prosjektet.

Dette *kan* føre til uheldige konsekvenser for naturverdier enten direkte eller på lang sikt, og avhenger av i hvilken grad kompensasjonstiltakene er vellykket eller ikke. I ot.prp. nr. 52 kommenterer faren for presedens:

«Forvaltningsmyndigheten bør særlig vurdere konsekvensene av en dispensasjon, f.eks. om andre kan tenkes å søke dispensasjon på samme grunnlag. Forvaltningsmyndigheten må således ta i betraktning om en dispensasjon vil kunne gi økt fremtidig press for liknende dispensasjoner.»¹⁴³

Det er altså anbefalt at forvaltningsmyndighetene må ta hensyn til at et vedtak kan føre til at det blir lettere for andre tiltak å få gjennomslag. Det blir vanskelig med kun et «engangstilfelle». Miljødirektoratet anbefaler i *Rundskriv om forvaltning av verneområder* (2014) at presedensvirkninger burde tas med i vurderingen når det skal gis tillatelse. Dette vil også gjelde dersom et enkeltvedtak ikke i seg selv er i strid med verneformålet, men om det er en fare for at det kan i sum bidra til at verneverdiene i området gradvis forringes. Det vil da også være viktig å se virkningene innenfor samme verneområde og i forhold til andre.¹⁴⁴

¹⁴³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 424

¹⁴⁴ Miljødirektoratet (2014) s. 16

5.4 Behov for retningslinjer

På bakgrunn av det foregående, er det helt nødvendig med et solid juridisk rammeverk som kan regulere hvordan forvaltningen skal og bør forholde seg til bruk av økologisk kompensasjon. Det er svært vanskelig å vite hvilke konsekvenser menneskelig påvirkning vil ha på økosystemene på sikt. Økosystemer er komplekse og er «et tema som er utfordrende siden det ikke er etablert klare verktøy eller metoder for å vurdere dette.»¹⁴⁵ I tillegg er økosystemene vi finner i Sørøst-Norge allerede under press, og det er lite areal igjen å ta av. Disse systemene er det vanskelig å gjenskape eller finne tilsvarende områder. Et av hovedfunnene i evalueringsrapporten (2017) er at:

«Det er et stort behov for klarere veiledning rundt sentrale forhold ved kompensasjon, for eksempel hva det kan eller bør kreves kompensasjon for, hvordan man kan sikre tilgang til areal, hva som er akseptable former for kompensasjon, særlig i forhold til kravet om addisjonalitet, og hvilke langsiktige forvaltnings- og finansieringsmekanismer som finnes eller kan etableres.»¹⁴⁶

På bakgrunn av dette er det spesielt tre aspekter vi mener må være juridisk forankret i norsk lovverk, for at økologisk kompensasjon skal oppnå sitt mål om null netto tap av naturverdier:

- Hvor går grensen for når en naturverdi er for verdifull ved spørsmål om inngrep?
- Hvilke krav skal stilles for å sikre at økologisk kompensasjon blir anvendt slik det oppnår netto tap av naturverdier?
- Det er et behov for juridiske virkemidler for å sikre tilstrekkelige kompensasjonsarealer

Det *første* kulepunktet kan eksemplifiseres med behovet for hvordan et klarere juridiske rammeverk kan begrense skadeomfang på naturverdier. Et tydelig eksempel på dette er dersom det hadde vært et *reelt* krav om at det *skal* tas hensyn til samlet belastning, jf. § 10 i nml. Åkersvika viser hvor viktig dette hensynet kan være. Naturrestatet er svært belastet fra før av, og nå skal det belastes ytterligere. Åkersvika naturrestat er et våtmarksområde som har blitt negativt påvirket over lang tid, og derfor har naturtypen våtmark blitt redusert betraktelig i akkurat dette området. I tillegg er våtmark en naturtype som har en samlet belastningen som sies å være høy både lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt.¹⁴⁷ Likevel vil «vesentlige samfunnsinteresser» veier tyngre, selv om det foreligger en vurdering av den samlede belastningen, som forteller at områder allerede er overbelastet. Dette mener vi er en svakhet i det norske lovverket.

¹⁴⁵ Hårklau et al. (2017) s. VI

¹⁴⁶ Hårklau et al. (2017) s. v

¹⁴⁷ Naturfagsenteret (u.å.)

Med det *andre* kulepunktet mener vi at det bør klargjøres *når* det bør stilles krav, *hvem* som stiller kravene til økologisk kompensasjon. I tillegg bør det klargjøres *hvordan* kompensasjonsarealer kan identifiseres, og hvilke *kriterier* som bør stilles for kvalitet og størrelse. Forannevnte er noe som går igjen i Evalueringsrapporten (2017).

Siden økologisk kompensasjon er relativt nytt i Norge er det nødvendig å løfte blikket over landegrensene. Kompensasjonspraksis i Sør-Afrika viser hvordan det juridiske rammeverket setter klare grenser og krav til økologisk kompensasjon. Dersom det ikke finnes gode nok erstatningsmuligheter ved at det er for store inngrep eller for verdifull natur, vil utbygging være uaktuelt. Områder som har kritisk truede økosystemer vil ikke kompensasjon bli ansett som et godt nok tiltak til å en kan gi tillatelse til utbygning. I tilfeller hvor en likevel gir tillatelse vil erstatningen ville komme på over 30 ganger av det tapte arealet.¹⁴⁸ Nederland er et eksempel på hvilke konsekvenser et mangelfullt juridisk rammeverk kan få. Mangelfulle sanksjoner og prosedyrer hos investorer og utbygger, har ført til at kun halvparten av landområdene i realiteten ble kompensert.¹⁴⁹

Det *tredje* kulepunktet omhandler at det er et behov for juridiske virkemidler som kan *sikre* tilgang til gode kompensasjonsarealer. Per i dag har forvaltningen *kun* anledning til å sikre arealer gjennom vern ved naturmangfoldloven. Det er mye verdifull natur som forvaltningen ikke har hjemmel til å sikre, selv om arealene er godt egnet som kompensasjonsarealer. Derfor etterlyser samferdselssektoren et regelverk/lovverk med hjemmel til å sikre gode nok kompensasjonsarealer. Jordskifteloven er et av lovverkene som pekes på som et virkemiddel for å oppnå dette.

Samferdselsdepartementet bestilte en vurdering av om gjeldende jordskiftelov er et egnet virkemiddel for kompensasjon, og hvordan det kan benyttet i forbindelse med samferdselsutbygging. Vi har ikke anledning til å gå nærmere inn på jordskifteloven, men vi ønsker å nevne det ettersom Verkland & Klepp (2013) trekker det frem. Vurderingen viste at «dersom de rettslige og faktiske forutsetningene er til stede, (...) kan jordskifte være et egnet virkemiddel for gjennomføring av plan for flytting av jord eller annet som kompenserende tiltak ved samferdselsutbygginger.»¹⁵⁰

¹⁴⁸ Samferdselsdepartementet (2013) s. 53

¹⁴⁹ Samferdselsdepartementet (2013) s. 52

¹⁵⁰ Verkland & Klepp (2013) s. 3

Videre kommer det imidlertid frem i vurderingen at det ser ut til at det er vanskelig å gjennomføre økologisk kompensasjon som ledd i jordskiftesak, ettersom «(...) endringsprosessen ved jordskifte forutsetter at en jordskiftegevinst skapes.»¹⁵¹ Noe av utfordringen som ligger i jordskifte er hvordan det kan skapes en gevinst for begge parter når naturen er den ene parten. Vanligvis er det eiendommens avkastning som måles mot de økonomiske gevinstene, men det ved kompensasjon for naturverdier vil være de samfunnsmessige gevinstene.¹⁵²

¹⁵¹ Verkland & Klepp (2013) s. 3

¹⁵² Verkland & Klepp (2013) s. 3

6. Avsluttende refleksjoner

6.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi først se på veien videre, der vi tar opp hvordan den kommende KU-forskriften i plan- og bygningsloven kan påvirke anvendelsen av økologisk kompensasjon. Årsaken til dette er at forskriften blir trukket frem som potensielt viktig, i det videre arbeidet med økologisk kompensasjon. Tilslutt vil vi oppsummere oppgavens viktigste funn.

6.2 Plan- og bygningsloven

Det finnes ikke direkte hjemmel for å stille krav om økologisk kompensasjon i plan- og bygningsloven. Vi ser at det er et potensiale for at plan- og bygningsloven kan hjemle krav om økologisk kompensasjon. Loven fra 2009 har som formål å «(...) fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.». I tillegg skal planlegging etter denne loven «(...) bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.», jf. § 1-1. Lovens virkeområde gjelder for hele landet, med mindre annet er bestemt, jf. § 1-2, første ledd.

Loven er tilpasset endringer og nye oppgaver i samfunnet, og skal være et verktøy for samfunnsplanlegging. I dag er det blant annet et større fokus på å ta hensyn til miljø, helse og samfunnsikkerhet. Det stilles store krav til det offentlige beslutningssystemet, da det er «stor konkurranse om ressurser til mange formål og skarpere konflikter i forvaltningen av arealer». Planleggingen skal samtidig «sikre gode helhetsløsninger, ivareta langsiktige hensyn og være samfunnsøkonomisk effektivt.»¹⁵³

Økologisk kompensasjon kan være et nyttig virkemiddel i denne sammenheng. Det er imidlertid ingen eksplisitte krav i plan- og bygningsloven om at kompenserende tiltak skal utredes eller gjennomføres. I forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften), fremgår det både av §§ 9 og 12 at kompenserende tiltak kan utredes, men at det ellers ikke finnes direkte hjemmel i loven for å gjennomføre tiltak som foreslås.¹⁵⁴

¹⁵³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 5

¹⁵⁴ Lyngholt (2014) s.3

Plan- og bygningsloven har per i dag begrensede, eller ingen, hjemler for å:

«(...) kunne stille rettslige krav og vilkår om at noen private eller andre rettssubjekter skal være forpliktet til å erstatte og opparbeide alternative arealer i nye planområder for å redusere tapt dyrkingsareal eller natur i et annet planområde. Det ville være å pålegge noen en aktivitets- og handlingsplikt som det ikke er direkte lovmessig dekning for innenfor plan- og bygningslovsystemet slik det i dag er utformet.»¹⁵⁵

Dette kan endre seg nå som KU-forskriften er i ferd med å bli revidert. Det er planer og tiltak som «kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn» som skal reguleres av forskriften. Formålet med forskriften er «å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer kan gjennomføres.», jf. § 1 annet ledd.

Forslag til revidert KU-forskrift hadde høringsfrist 02.12.2016. I følge Klima- og miljødepartementet forventes den reviderte forskriften å bli vedtatt i løpet av sommeren 2017. I forslaget til ny KU-forskrift har økologisk kompensasjon blir tatt inn som en et eget punkt i ny § 15 Sluttbehandling av saken og vedtak, annet ledd:

«Ansvarlig myndighet skal ved behandlingen av planen eller tiltaket ta tilbørlig hensyn til konsekvensutredningen og innkomne uttalelser. Ansvarlig myndighet skal (...) gi en beskrivelse av egenskaper ved planen eller tiltaket og vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Det skal fremgå hvordan virkningene er vurdert, og hvilken betydning de er tillagt. Det skal stilles vilkår for å unngå, forebygge, begrense eller om mulig kompensere vesentlige virkninger. Ansvarlig myndighet skal sikre at forslagsstiller gjennomfører vilkårene.»¹⁵⁶

Dette kan føre til at krav om økologisk kompensasjon blir mye tydeligere enn slik det er i dag. Det blir derfor svært interessant å se hvilke følger dette vil få for det videre arbeidet med økologisk kompensasjon. På grunn av at revidert KU-forskrift ikke er vedtatt i skrivende stund, vil vi ikke gå lenger inn i denne analysen.

¹⁵⁵ Samferdselsdepartementet (2013) s.97

¹⁵⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) s. 20

6.3 Oppsummerende refleksjoner

Dette studiet har kartlagt hvilke prosesser eller hjemler som kan utløse krav om økologisk kompensasjon. Hovedfunnet er at krav kan bli stilt som en forutsetning for at regjeringen skal endre verneforskrifter i forbindelse med utbygging av vei- og jernbane. Naturmangfoldlovens § 48, dispensasjons fra vernevedtak, har så langt ikke blitt anvendt i forbindelse med krav om økologisk kompensasjon. Dette var et overraskende funn for oss, da denne paragrafen ble presentert for oss som startskuddet for arbeidet med økologisk kompensasjon i samferdselssektoren. I tillegg er § 48 den eneste paragrafen i norsk lovverk med direkte hjemmel til å stille krav om økologisk kompensasjon ved inngrep i verneområder. Vi så at framgangsmåten ved å endre forskriften er «enklere» for myndighetene, sammenliknet med å anvende § 48.

Funnene har vi skissert opp i en oppsummerende matrise over hvordan økologisk kompensasjon anvendes i norsk forvaltning i skrivende stund. Vi har laget en oversikt over de ulike lovverkene og hvordan kravene stilles.

Hvilke prosesser, hjemler eller forpliktelser?	Hvem stiller krav?	Når stilles det krav?	Mulighet for medvirkning?
Naturmangfoldloven § 48 - dispensasjon	Fylkesmannen Verneområdestyre Miljødirektoratet Klima- og miljødep.	I forbindelse med søknad om dispensasjon	Innsigelse Klage
Større forskriftsendringer Kongelig resolusjon	Kongen i statsråd (Regjeringen)	Myndighetsutøvelse (vedtak) «Når som helst»	Høringsuttalelser
Mindre forskriftsendringer Nml § 34	Miljødirektoratet	Myndighetsutøvelse (enkeltvedtak) «Når som helst»	Grunneiere og rettighetshavere har klagerett Høringsuttalelse
Ramsarkonvensjonen	Ramsar Advisory Mission (RAM)	Ved inngrep i verneområder med Ramsar-status	Baserer seg på anbefaling fra RAM
Plan- og bygningsloven	Kommunen. Ved innsigelse/klage; Fylkesmannen / Kommunal- og moderniseringsdep.	Plansaker; KVU, planprogram, KDP med KU, reguleringsplan m.m.	Høringsuttalelser Innsigelse Klage
Særlovgivning	Vedtaksmyndighet	Som vilkår ved søknad om konsesjoner eller andre tillatelser	Høringsuttalelser Innsigelse Klage

Kartleggingen viser at dersom det er snakk om inngrep i verneområder med Ramsar-status, kan økologisk kompensasjon bli stilt som krav gjennom forpliktelser til Ramsarkonvensjonen. I tillegg kan krav om økologisk kompensasjon også bli stilt gjennom den ulovfestede vilkårlæren, i forbindelse med tillatelser som blir gitt fra vedtaksmyndighet. Dette gjelder tillatelser til å gjøre inngrep i naturområder

som ikke er vernet etter naturmangfoldloven. Plan- og bygningsloven kan, med revidert KU-forskrift, hjemle krav om økologisk kompensasjon i det videre arbeidet med dette virkemiddelet.

I dag er det valgfritt for vedtaksmyndigheten om det i det hele tatt skal stilles krav til kompenserende tiltak, og i så fall i hvilken grad. Etter analysen har vi på den ene siden sett at grunnideen med økologisk kompensasjon er god. Alternativet, uten kompensasjon, ville ført til et betydelig netto tap av naturverdier. På den andre siden vil det være vanskelig å sikre at kompensasjonstiltakene i realiteten blir vellykket.

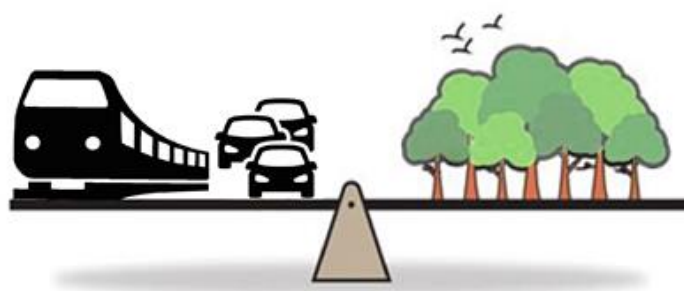
Det er altså behov for at det utarbeides et felles regelverk med tydelige retningslinjer som hindrer at økologisk kompensasjon blir brukt mot sin hensikt. Gjennom analysen har vi sett at det gjennomgående trengs følgende retningslinjer for å sikre minst mulig tap av netto naturverdier:

- En tydelig grense for når en naturverdi er for verdifull for at økologisk kompensasjon skal være aktuelt
- Naturverdier erstattes med prinsippet om lik-for-lik
- Erstatningsforholdet skal være addisjonelt
- Kompensasjonsarealer som er vernet sikres i all fremtid

Vi har bemerket oss at alle fem pilotprosjektene for økologisk kompensasjon berører naturreservatet, det strengeste vernet i Norge. Derfor reiser vi spørsmål rundt om innføring av økologisk kompensasjon kan bidra til at flere og større inngrep kan legitimeres, spesielt når dagens lovverk er vag rundt dette temaet. Spesielt i en utprøvningsfase der det er knyttet stor usikkerhet rundt hvordan virkemiddelet kan brukes.

I dag er det mange utfordringer knyttet til anvendelse av økologisk kompensasjon, uavhengig av hvilke av prosesser eller hjemler som utløser kravene. De utfordringene vi har sett på er bare en liten del av det. Dette gjelder for eksempel usikkerhet rundt økologiske konsekvenser, mangel på kompensasjonsarealer, og hvor vi skal sette grensene for når en naturverdi er for verdifull for inngrep. I tillegg ser vi at det kan være en fare for at økologisk kompensasjon blir brukt mot sin hensikt, for eksempel ved at det blir en form for «frikjøp» eller at det skaper presedens. Dersom det blir et «frikjøp» kan det føre til at utbyggingsprosjekter som egentlig ikke skulle vært iverksatt, blir realisert.

Økologisk kompensasjon er svært aktuelt tema per dags dato, da det er stort press på arealer som gir tydelige utfordringer for arealforvaltningen (fig. 29). For å følge samfunnsutviklingen er det nødvendig å møte denne utviklingen med velfungerende infrastruktur. Økologisk kompensasjon har potensiale til å være et godt virkemiddel i denne sammenheng, men vi ønsker å understreke at de rettslige rammene må være på plass. Dette er nødvendig for at vi i praksis skal unngå et netto tap av naturverdier.



Figur 29: Figuren viser at infrastrukturtiltak og naturverdier vektlegges mot hverandre. (Kilde: Samme som bak forsiden)

7. Litteraturliste

- Advokatfirmaet RUV. (u.å). *Vilkårslæren*. ww.jusinfo.no. Tilgjengelig fra: <http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1345/1346>
- Backer, I. L. (2010). *Naturmangfoldloven : lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold*. Kommentartutgave utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, L. P. (2015). *Kongelig resolusjon*. www.snl.no: Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/kongelig_resolusjon.
- Borgating lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40408-27.
- Botnen, L. K. (2016). *Problematisk med tilsvinger i østalternativet på Hamar*. www.banenor.no: BaneNOR. Tilgjengelig fra: <http://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/dovrebanen/sorli-brumunddal/innhold/2016/problematisk-med-tilsvinger-i-ostalternativet-pa-hamar/> (lest 04.04.2017).
- Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP). (2012). *Standard on Biodiversity Offsets*. Washington D.C., : Forest Trends 2012,. Tilgjengelig fra: http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_3078.pdf (lest 02.02.2017).
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2014). *Forvaltningsrett*. 10 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fylkesmannen i Hedmark. (2015). *Åkersvika naturreservat - arbeid med grensejustering - anmodning om uttalelse*. miljøvern avdeling, F. Hamar: Fylkesmannen i Hedmark.
- Gundersen, D. (2009). *Kompensasjon*. www.snl.no. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/kompensasjon> (lest 02.02.2017).
- Hagen, D. & Skrindo, A. B. (2010). Håndbok i økologisk restaurering - Forebygging og rehabilitering av naturskader på vegetasjon og terreng. I: Skrindo, A. B. (red.). Trondheim: Forsvarsbygg. 95 s.
- Hårklau, S. E., Arnoldussen, A., Colman, J., Flydal, K. & Lied, A. B. (2013). *Kompensasjon av jordbruks- og naturområder: Litterturstudie med anbefalinger og vurderinger av kostnader*. Samferdselsdepartementet: Multiconsult, Norsk institutt for skog og landskap, Naturrestaurering,. 140 s.
- Hårklau, S. E., Haaverstad, K. T. & Skrindo, A. (2017). Evaluering av pilotprosjekter innen økologisk kompensasjon, Nr. 474.
- Jernbaneverket. (2016). *InterCity Dovrebanen - KU fagrapport naturmangfold*. 226 s.
- Klima- og miljødepartementet. (2015a). *Kgl. res. 6. februar 2015 (Endring av verneforskriften for Sjørdalen naturreservat)*
- Klima- og miljødepartementet. (2015b). *Saksbehandlingsregler ved områdevern etter naturmangfoldloven (§§ 41 - 43) (Rundskriv T2/15)*. <http://www.miljodirektoratet.no/Global/dokumenter/tema/for%20offentlig%20sektor/Saks-behandlingsrundskriv%20vernevedtak%20ENDELIG.pdf>.
- Klima- og miljødepartementet & Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Vurdering av vesentlige virkninger etter vedlegg III i forskriftene om konsekvensutredninger - Veileder (kommentarutgave 8.juli 2015)* Klima- og miljødepartementet & Kommunal- og moderniseringsdepartementet. www.regjeringen.no.
- Klima- og miljødepartementet. (2016). *Kgl. res. 22. januar 2016 (Forslag om grenseendring av Åkersvika naturreservat og opprettelse av Stilla og Brauterstilla naturreservat)*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, K.-o. m. (2016). *Høring av forslag til forskrift om konsekvensutredninger*
- Lyngholt, O. C. (2014). *Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging - utredning av rettslige spørsmål*. Kristiansand: Advokatfirma TOFTE.
- Meld. St. 14 (2015-2016). (2015). *Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold*. Klima- og miljødepartementet. 155 s.
- Meld. St. nr 26 (2012-2013). (2012). *Nasjonal transportplan 2014-2023*. Samferdselsdepartementet. 324 s.

- Miljødirektoratet. (2013). *Ramsarkonvensjonen* www.miljodirektoratet.no. Tilgjengelig fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Internasjonalt/Internasjonale-avtaler/Vatmark/>
- Miljødirektoratet. (2014). *Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter* 24 s.
- Miljødirektoratet. (2016). *Rikt naturmangfold i kalde Norge*. www.miljostatus.no. Tilgjengelig fra: <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/> (lest 13.03.2017).
- Miljødirektoratet. (2017). *Åkersvika*. www.naturbase.no. Tilgjengelig fra: <http://faktaark.naturbase.no/Vern?id=VV00001178> (lest 10.04.2017).
- Miljølære. (u.å). *Arealbruken påvirker miljøet*. www.miljolare.no. Tilgjengelig fra: <https://www.miljolare.no/tema/konflikter/artikler/arealbruken.php> (lest 01.05.2017).
- Naturfagsenteret. (u.å.). *Våtmark og myr - dei mest truga naturtypene våre*. www.miljolare.no: www.miljolare.no. Tilgjengelig fra: <https://www.miljolare.no/tema/naturomrader/artikler/vatmark.php> (lest 10.02.2017).
- NOU 2004:28. *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)*. Miljøverndepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste,. 839 s.
- Ot.prp. nr. 32. (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Miljøverndepartementet. 286 s.
- Ot.prp. nr. 52. (2008-2009). *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*,. Miljøverndepartementet. 479 s.
- Porsgrunn kommune. (2016). *Forslag til detaljreguleringsplan for E18*. www.porsgrunn.kommune.no. Tilgjengelig fra: <https://www.porsgrunn.kommune.no/eDemokrati/Horinger/Forslag-til-detaljreguleringsplan-for-E18/> (lest 15.02.2017).
- Samferdselsdepartementet. (2013). *Fysisk kompensasjon for jordbuks- og naturområder ved samferdselsutbygging I: Rapport fra en arbeidsgruppe (red.)*. 145 s.
- Samferdselsdepartementet. (2014). *Statsbudsjettet 2015 - Tildelingsbrev til Statens vegvesen* 23 s.
- Statens vegvesen. (2016). *Reguleringsplan i Hamar*. www.statensvegvesen.no: Statens vegvesen. Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6kolomoenmoelv/Reguleringsplaner/Hamar> (lest 10.04.2017).
- Statens vegvesen & Jernbaneverket. (2016). *Ringeriksbanen. Silingsrapport – potensielle areal for økologisk kompensasjon* 156 s.
- Statens vegvesen. (2017). *Fakta om ny E6 Vingrom-Ensby*. www.statensvegvesen.no: Statens vegvesen. Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6biriotta/e6vingromensby/fakta> (lest 02.04.2017).
- Statens vegvesen. (u.å). *E6 Kolomoen-Moelv*. www.statensvegvesen.no: Statens vegvesen. Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6kolomoenmoelv> (lest 10.03.2017).
- Tuseth, B. S. & Winge, N. K. (2014). *Masteroppgaven i juss*. Oslo: Universitetsforlaget. 157 s.
- vegvesen, S. (2015). *Behov for endring av grense for Lullefjellet naturreservat i Storfjord kommune i forbindelse med vegutbedring av E8 i Skibotndalen*
- Verkland, L. H. & Klepp, S. (2013). *Bruk av jordskifte ved kompensasjon - dyrket jord og naturområder* 9s.





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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway