

Forord

Masteroppgaven er avslutningen av studietiden min på linja by- og regionplanlegging, ved instituttet for landskapsplanlegging på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Oppgavens arbeidsramme tilsvarer 30 studiepoeng og er skrevet våren 2014. Veileder for masteroppgaven har vært førsteamanuensis Håvard Steinsholt. Jeg har også vært så heldig med to eksterne biveiledere fra Statens Vegvesen ved Karianne Thøger-Andresen og Astrid Brekke Skrindo.

Oppgavens tema er *fysisk kompensasjon* ved store vegutbyggingsprosjekter. Jeg har siden studiestart hatt en interesse om hvordan vegutbygging påvirker omgivelsene. Ved valg av master tema hadde jeg et ønske om en oppgave som kunne kombinere vegutbygging med planleggingsfag. Jeg ønsket et tema og en oppgave som kunne bidra til et helt nytt kunnskapsområde i graden min, men også et tema som vil være aktuelt i fremtiden. Det å studere fysisk kompensasjon, som jeg ikke viste noe om på forhånd har vært utfordrende, spennende og lærerikt.

Jeg ønsker først og fremst å takke veileder førsteamanuensis Håvard Steinsholt for god veiledning gjennom hele oppgaven. Jeg vil også rette en stor takk til biveilederne Karianne Thøger-Andresen og Astrid Brekke Skrindo hos Statens vegvesen/vegdirektoratet for merkverdig stor kunnskap og engasjement rundt temaet. Videre vil jeg takke alle intervju respondentene som har spilt en vesentlig rolle i forbindelse med oppgaven.

Marit Fjellro Løitegård

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Ås, 15. August 2014

Sammendrag

Denne masteroppgaven tar for seg temaet *fysisk kompensasjon ved store vegutbyggingsprosjekter tilknyttet naturreservat- og jordbruksområder*. Hensikten med oppgaven er å belyse fysisk kompensasjon som et planleggingsverktøy med de fordeler og ulemper det kan føre med seg.

Teorien i oppgaven knytter seg til blant annet planleggingsprosesser, eiendomsforhold og maktforhold tilknyttet vegprosjekter. Det er spesielt to case som omhandler vegutbygging i store konfliktområder mellom natur- og jordbruk som oppgaven tar utgangspunkt i. Disse casene er *pilotprosjekter* i hver sin klasse.

Som fremgangsmåte for å få svar på problemstillingen er det valgt en kombinasjon av dybdeintervjuer og litteraturstudium. Primærdata fra dybdeintervjuer er hovedkilden i oppgaven. Utgangspunktet for intervjuutvalget er personer tilknyttet casene.

Respondentene opplyste under intervjurunden at det er rom for å plassere fysisk kompensasjon inn i dagens planleggingsverktøy. Det må integreres og det kan foregå på to måter, enten en sakte forandring over lengre tid. Eller at det kommer en lovendring, forskrift eller lignende som gjør at en får faste rammer å forholde seg til.

Fysisk kompensasjon for naturreservat er et tema hvor det internasjonalt er mye erfaring, og det er et verktøy som har etablert seg over flere ti-år. Dette gjør at respondentene er optimistiske for at dette er en bra løsning, der en ikke ser andre løsninger enn å gjøre inngrep i slike områder. For fysisk kompensasjon av jordbruksområder er mange av respondenter usikre og skeptiske på denne type løsning. Dette fordi det er lite internasjonal erfaring og man i mye stor grad er avhengig av forhold som ikke kan planlegges eller påkrevs, under gjennomføringsfasen og etterfasen. Dette er forhold som klima og at det må være grunneiere som ønsker å drive jordbruket.

Til tross for disse utfordringene og mulighetene for et verktøy som fysisk kompensasjon, vil pilotprosjektene kunne sette en prislapp på kostnadene ved å reetablere forhold som ødelegges grunnet vegutbygging. Og man har bygget opp erfaring til å jobbe videre med avveining av ulike samfunnsinteresser.

Abstract

This master thesis addresses the topic of physical compensation at major road construction projects associated wetlands- and farmland. The purpose of this study is to examine physical compensation as a planning tool, with the advantages and disadvantages it brings.

The theory of this master thesis is related to the planning process, property and power relations associated with road projects. The master thesis is based on two selected ongoing cases dealing with road construction in areas of conflict between wetlands and farmland. These cases are pilot projects in each class.

As a method to answer the research question, is a combination of in-depth interviews and literature study. Primary data from in-depth interviews are the main source. The selected people in the interviews are associated with these cases.

Respondents interviewed claims that there is room for the physical compensation in current planning tools. It must be integrated and it can be done in two ways, either a slow change over time. Or that there will be a change in legislation, regulation that allows fixed framework to deal with in a faster more regulated way.

Physical compensation for nature reserve is a topic that has a lot of international experience, and it is a tool that has been established over the decades. This gives the respondents optimism about this being a good solution, for those areas where the road has no other solution than to intervene. The respondents are undecided and skeptical for physical compensation of farmland. This is because there is little international experience and several factors depending on conditions that cannot be planned or even required, during the implementation phase and in the after phase. This being factors as weather conditions and that the farmland has to be tended to by landowners.

Despite these challenges and opportunities for a tool that physical compensation, the pilot projects could put a price tag on the cost of re-establishing conditions that are destroyed due to road construction. And they can build up experience to work on balancing the different interests of society.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	I
Sammendrag	II
Abstract.....	1
1. Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn og tema for oppgaven	4
1.2. Problemstilling.....	VI
1.3 Avgrensing av oppgaven	VI
1.3.1 Begrepsavklaringer.....	7
1.4 Tidligere arbeid	10
1.5 Casestudie.....	11
1.5.1 Case 1.....	12
1.5.2 Case 2.....	16
2. Metode.....	21
2.1 Metodisk fremgangsmåte.....	20
2.2 Valg av metode	20
2.2.1Kombinasjon av flere metoder	20
2.2.3Dybdeintervju	21
2.2.4 Intervjuguide.....	21
2.2.5 Utvalg og bakgrunn, respondent.....	22
2.3 Bearbeiding av data	26
2.3.1 Transkribering.....	26
2.3.2 Analyse av intervjuene	26
3. Teori.....	28
3.1 Hensikten med teori	27
3.2 Teoretisk tilnærming	27
3.3.1. PLANLEGGINGSPROSESSEN.....	27
3.3.2. EIENDOMSRETT	36
3.3.3 Maktforhold, Forhandling, samordning og konfliktløsning	40
3.3.6 NATURVERN	43
3.3.7 JORDVERN.....	47
3.3.8 Bærekraftig samfunnsutvikling.....	51
3.3.9 FYSISK KOMPENSASJON	52
4. Analyse.....	58
4.1 Grunnlag for analyse	57

4.2 Analyse av resultatene.....	57
4.2.1 <i>Resultater og analyse av dybdeintervjuene.....</i>	57
4.2.2 <i>Forkortelser.....</i>	58
4.2.3 <i>Gruppering av respondentene.....</i>	58
4.3 Resultat av intervjuer	59
4.3.1 <i>Oppsummering av respondentene.....</i>	61
5. Diskusjon.....	85
5.1 Vurdering av dataens kvalitet.....	84
5.1.1 <i>Reliabilitet</i>	84
5.1.2 <i>Validitet (gyldighet).....</i>	85
5.3 Diskusjon av resultatene	86
5.3.1 <i>Kompensasjon som planverktøy i Norge.....</i>	87
5.3.2 <i>Kompensasjon med dagens lovverk.....</i>	90
5.3.3 <i>Hvilke muligheter/fordeler fører fysisk kompensasjon med seg?</i>	93
5.3.4 <i>Hvilke ulemper fører fysisk kompensasjon med seg?.....</i>	96
6. Konklusjon.....	
7. Referanser.....	
Vedlegg 1: Intervuguide	105
Vedlegg 2. Personvernmelding.....	110

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og tema for oppgaven

Temaet for masteroppgaven er fysisk kompensasjon ved store vegutbyggingsprosjekter. Bakgrunnen for denne oppgaven er utfordringene til de store vegutbyggingsprosjekter. Der utfordringene og konflikten er andre samfunnsnyttige formål som medfører planer der innsigelsesmyndighetene ønsker andre løsning. Situasjoner hvor det er vanskelig å få til en god løsning for de ulike samfunnsnyttige formål. Konflikten blir en tidstyv i prosjektene og planleggingen settes på vent til den er løst.

Nasjonal transportplan (NTP) er regjeringens transportpolitikk og beskriver hvilke mål og prinsipper regjeringer legger til grunn. Dette har blitt en vesentlig del av dagens vegplanlegging med tanke på hensyn og prioriteringer. Miljø er et av hovedmålene i denne planen. Under dette temaet er det etappemål om å begrense inngrep i dyrka jord og redusere tap av naturmangfold (Samferdeselsdepartementet, 2013). Tall fra 2013 viser at det ble foretatt inngrep i 94 daa naturreservat og 80 daa nasjonalpark/landskapsvernområde på bakgrunn av areal som gikk med til vegprosjekter (Samferdeselsdepartementet, 2013) (s.221). NTP er en stortingsmelding hvor regjeringen presenterer sin strategi for transportpolitikken. Denne planen har en planperiode på ti år, men det er de første fire årene som er hovedfokus, siden planen revideres hvert fjerde år. Disse planene som prioriteres i første fireårsperiode skal som hovedregel inngå i allerede godkjente kommuneplan/kommunedelplan. En annen hovedregel er at det må ha vært gjennomført konseptvalgutredning og tilhørende ekstern kvalitetssikring på de store vegprosjektene (Samferdeselsdepartementet, 2012). For å komme med i NTP må planene være godkjente.

Det er de statlige transportetatene selv som først utarbeider et forslag til transportplan som et grunnlag for arbeidet med stortingsmeldingen. Dette gjøres etter retningslinjer fra Samferdselsdepartementet. Forslaget som etatene lager til transportplan baseres på flere delutredninger som blant annet rutevis utredninger som Statens vegvesen gjennomfører for riksvegnettet. Her viser man til strekninger som har behov for investeringer i et 40-års perspektiv (Samferdeselsdepartementet, 2012).

Høsten 2012 ble en faglig utredning om grunnlaget for bruk av kompensasjon som et virkemiddel i samferdselssektoren i Norge satt i gang (Arbeidsgruppe, 2013). Konklusjonen i denne utredningen er en anbefaling av videre arbeid med kompensasjon for jordbruks- og naturområder, i forbindelse med statlige samferdselsprosjekter. Det fremkom et behov for pilotprosjekter. Dette for å få nødvendig erfaring til videre å kunne arbeide videre med anbefalinger og vurderinger

samferdselsprosjekter. Det fremkom et behov for pilotprosjekter. Dette for å få nødvendig erfaring til videre å kunne arbeide videre med anbefalinger og vurderinger.

I Norge har en tidligere gjennomført ulike tiltak for å begrense tap ved avbøtende tiltak. I land som USA, Nederland, Sveits og Tyskland har man fysisk kompensert for naturområder i mange år. For jordbruksområder er det derimot liten internasjonal erfaring av flere årsaker.

1.2. Problemstilling

Med bakgrunn i fysisk kompensasjon som hovedtema har jeg valgt følgende hovedproblemstilling

- Belyse bruk av fysisk kompensasjon som ny type planleggingsverktøy i forbindelse med vegutbygging

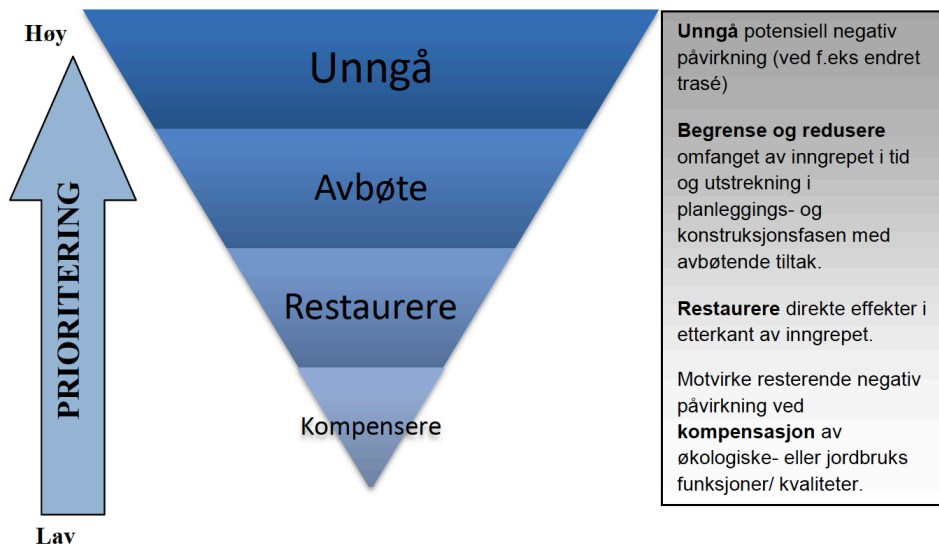
Følgende underproblemstillinger er valgt:

- Hvordan kan dette gjøres i forhold til dagens lovverk?
- Hvilke muligheter/fordeler kan fysisk kompensasjon føre med seg
- Hvilke utfordringer kan man møte på ved å benytte seg av fysisk kompensasjon?

For å besvare problemstillingene over, har jeg valgt å intervju involverte parter i to ulike saker med lovpålagt vedtak om tilbakeføring av arealer for fysisk kompensasjon. Dette for å kunne danne meg et inntrykk av hvordan dagens planleggingsverktøy og lovverk fungerer ved slike krav.

1.3 Avgrensning av oppgaven

Temaet for masteren er fysisk kompensasjon ved store vegutbyggingsprosjekter. Oppgaven er avgrenset til større vegprosjekter, men også forhold der konflikten er bevaringsverdig dyrka mark og eller i naturverneverdige områder. Dette for å begrense temaet, men og fordi dette er en samfunnsinteresse som er aktuell i hele landet. Vegutbygging er et aktuelt aspekt for å kunne utforske bruken av kompensasjon. Det er også en arena hvor vil møte på konflikter innenfor andre samfunnsinteresser.



Figur 1. Dette er en hierarkisk framstilling av tiltak for å unngå negativ påvirkning ved utbyggingsprosjekter. Modifisert etter Fisher 2012. Tiltakshierarki pyramiden.

Figur 1. Denne fremstillingen som kalles tiltakshierarki pyramiden tas med som en forutsetning at kompensasjon er siste løsning. Først skal en prøve unngå, så avbøte, så restaurere.

Oppgaven baserer seg på to spesifikke case. Det ene prosjektet har fått pålagt krav om 100 % tilbakeføring av dyrkbar mark. Det andre prosjektet medfører en rekke krav om avbøtende tiltak og tilpasninger for å bevare et berørt naturreservat.

Hva oppgaven ikke er og ikke skal besvare

Oppgaven skal ikke fokusere på det politiske aspektet av planleggingen. Oppgaven skal ikke gå dyp inn i bakgrunnen for behovet for fysisk kompensasjon, med hvorfor det er viktig med bevaring av naturområder eller dyrka mark. Dette tar oppgaven som et utgangspunkt at det er behov for. Denne oppgaven går ikke særlig inn på de økonomiske aspektene ved fysisk kompensasjon. Hvordan fysisk kompensasjon løses både fysisk og praktisk ses heller ikke på i denne oppgaven.

1.3.1 Begrepsavklaringer

Bevaringsverdig dyrka mark tilsier at det må være en viss størrelse på arealer av dyrka marka som blir berørt. Det må også være en viss kvalitet på denne jorda som gjør at den er bevaringsverdig.

For naturverneverdige områder så må den ikke være vernet, men av en viss økologisk betydning. Fysisk kompensasjon er ønsket av fagkyndige som en ”siste utvei”. Dette er det en gjennomgående internasjonal konsensus om (Hårklau, Arnoldussen, Colman, Flydal, & Backer Lied, 2013).

Fysisk kompensasjonen kan skje ved å reetablere eller opparbeide nye arealer som kan erstatte de tapte/ødelagte arealene. I beste fall kan de utligne resterende negative

konsekvenser eller å dempe den negative virkingen av inngrepet. I forbindelse med jordbruksområder er det fysisk kompensasjon av disse som er aktuelle. For fysisk kompensasjon av naturområdene, kan også kalles økologisk kompensasjon. Fysisk kompensasjon blir i denne oppgaven faglig vurdert som et virkemiddel for å kunne redusere tap av naturmangfold og redusere omdisponeringa av dyrket jord ved vegutbygging i Norge.

Ved en fysisk kompensasjon av jordbruksarealer vil dette generelt betyr en utvidelse av areal med jordbruksproduksjon. For naturområder vil fysisk kompensasjon være noe man gjennomfører for å restaurere, etablere eller beskytte våtmarker, vannforekomster, sjeldne vegetasjon, skog, verneområder eller leveområder til truede eller sjeldne arter (Hårklau et al., 2013). Dette begrepet brukes videre i oppgaven som kun kompensasjon eller fysisk kompensasjon. For variasjon brukes også økologisk kompensasjon for kompensasjon av naturområder.

Økologisk kompensasjon er fysisk kompensasjon av naturområder og naturmangfold. "Det kan defineres som restaurering, etablering eller beskyttelse av økologiske verdier som skal kompensere for vesentlige, negative gjenværende konsekvenser av en utbygging på naturmangfold etter at alle hensiktsmessige tiltak for å unngå skade, avbøte konsekvenser og restaurere påvirkende områder er gjennomført (Hårklau et al., 2013) (s.3)."

Naturreservat er en type områdevern, definert av NOU 2013:10 Naturens goder – verdier av økosystemtjenester som "område som inneholder truet, sjelden eller sårbar natur, representerer en bestemt type natur, på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold, utgjør en spesiell geologisk forekomst, eller har en særskilt naturvitenskaplig verdi (Lier-Hansen, 2013)(s.348)."

Ramsarområde vil si et område som er beskyttet etter Ramsarkonvensjonen. Ramsarkonvensjonen er en internasjonal avtale for bevaring og bærekraftig bruk av våtmarker. Dette medfører at slike områder skal forvaltes i samsvar med anbefalinger og regler i Ramsarkonvensjonen med tilhørende resolusjon mellom avtalepartene. Miljødirektoratet er forvaltningsmyndighet for konvensjonen. Det finnes 63 ramsarområder i Norge (Ramsar, 2013).

Dyrka mark og dyrkbar jord benyttes om hverandre i denne oppgaven. Begrepet dyrkbar jord er i følge *Skog og Landskap* arealer som ved oppdyrking kan settes i stand slik at de vil holde kravene til fulldyrka jord som holder kravene til klima og jordkvalitet for plantedyrking. Dette begrepet inneholder opprinnelig tidligere fulldyrka arealer som har grodd igjen til skog, men ikke områder som er nedbygd eller dyrket opp (Skog+landskap, ukjent år-b). Begrepet dyrka mark blir økologisk definert som *"Dette omfatter all jordbruksareal som er fulldyrka ned til vanlig pløvedjup,*

eller er overflatedyrka (Skog+landskap, ukjent år-a)”. Begrepene diskuteres ikke videre da dette ikke er relevant for oppgaven.

Miljøverndepartementet (MD) endret navn til klima- og miljødepartementet (KLD) 1.januar 2014. I oppgaven referer jeg til miljøverndepartementet når det er snakk om avgjørelser tatt før 2014.

Miljødirektoratet ble opprettet 1.juli 2013 og er en sammenslåing av Direktoratet for naturforvaltning (DN) og klima- og forurensningsdirektoratet (Klif).

Miljøgoder eller også kalt *naturgoder* er et etablert begrep i miljøøkonomi. Begrepet beskriver naturen fra et menneskelig nyttepunkt og er tilpasset samfunnsøkonomiske analyser. Eksempler på miljøgoder er frisk luft, rent vann og turområder. Innen for jordbruk er miljøgoder: biologiske, kulturhistoriske og estetiske verdier som skapes gjennom jordbruksproduksjon (Lier-Hansen, 2013).

Respondenter blir i denne oppgaven brukt om intervjuobjektene.

Samfunnsøkonomisk analyse er en analyse som brukes som en viktig del av beslutningsverktøy for offentlige tiltak og reformer. Denne bør ligge til grunn før beslutninger fattes (Lier-Hansen, 2013).

Økosystemtjenester er et relativt ungt begrep og beskriver vår nytte av natur og økosystem på en systematisk måte. Det betegner godene vi får fra økosystemene. Det deles ofte inn i fire undergrupper: understøttende tjenester, regulerende tjenester, forsyningstjenester og kulturelle tjenester. Økosystembegrepet beskriver naturen fra et menneskelig nyttepunkt og er tilpasset samfunnsøkonomiske analyser (Lier-Hansen, 2013).

I oppgaven brukes forkortelser på ord som benyttes mye og som er *vanlige* i planyrket.

1.4 Tidligere arbeid

Det er lite litteratur om temaet fysisk kompensasjon av jordbruks- og naturområder på norsk. Jeg vil her presentere tidligere rapporter om temaet som er bruk både som inspirasjon og kilder i denne oppgaven.

Rapport av en arbeidsgruppe avgitt til Samferdselsdepartementet 3.juli 2013 om *fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging*. Denne rapporten er på 145 sider og er ment som et grunnlag for å kunne arbeide videre med temaet. Denne rapporten ser på bakgrunn for bruk av kompensasjon, utfordringer tilknyttet statlig samferdselssektor, en vurdering og anbefaling fra arbeidsgruppen, kompensasjon i internasjonal sammenheng, begrepsavklaringer, hvilke arealer og kvaliker kan kompenseres og hvordan kan det gjøres, praktiske metoder for kompensasjon, juridiske forhold og de ser på hvilke økonomiske og administrative konsekvenser dette vil ha (Arbeidsgruppe, 2013). Rapporten har også en skjematisk beskrivelse av hele prosessen.

En utrednings med kategorisering og vurdering av mulig omfang av kompensasjon for natur- og jordbruksområder i samferdselsprosjekter av Rambøll i 2013. Denne utredningen var ønsket av Samferdselssektoren ved Statens vegvesen, Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet for å øke det faglige grunnlaget for å kunne vurdere kompensasjon som en tiltaksform i samferdselsprosjekter. Utredningen går igjennom materialer og overordna metoder, utvalgsmetode, egnethet for kompensasjon og aktuelle tiltak, resultater, diskusjon, kunnskapsbehov samt avsluttende konklusjoner og anbefalinger. Prosjektleder i denne utredningen var Ingunn Løvdal hos Rambøll (Løvdal, 2013).

Kompensasjon av jordbruks- og naturområder, litteraturstudier med anbefalinger og vurdering av kostnader. Dette er en studie som ble bestilt av samferdselsdepartementet for å få en oversikt over metoder og praksis for kompensasjon av dyrka mark og økologisk kompensasjon i utlandet. Multiconsult AS, Naturrestaurering AS og Norsk institutt for skog og landskap gjennomførte dermed denne studien. Rapporten er utarbeidet av naturforvalter Svein Erik Hårklau, prosjektleder hos Multiconsult i 2013. Denne rapporten ser på resultater av utvalgte studier, både vellykkede og mindre vellykkede resultater, i hvilke situasjoner kompensasjon bør gjennomføres, kostnader, utvelgelse av kompensasjonsarealer og avslutter med en konklusjon og anbefalinger (Hårklau et al., 2013).

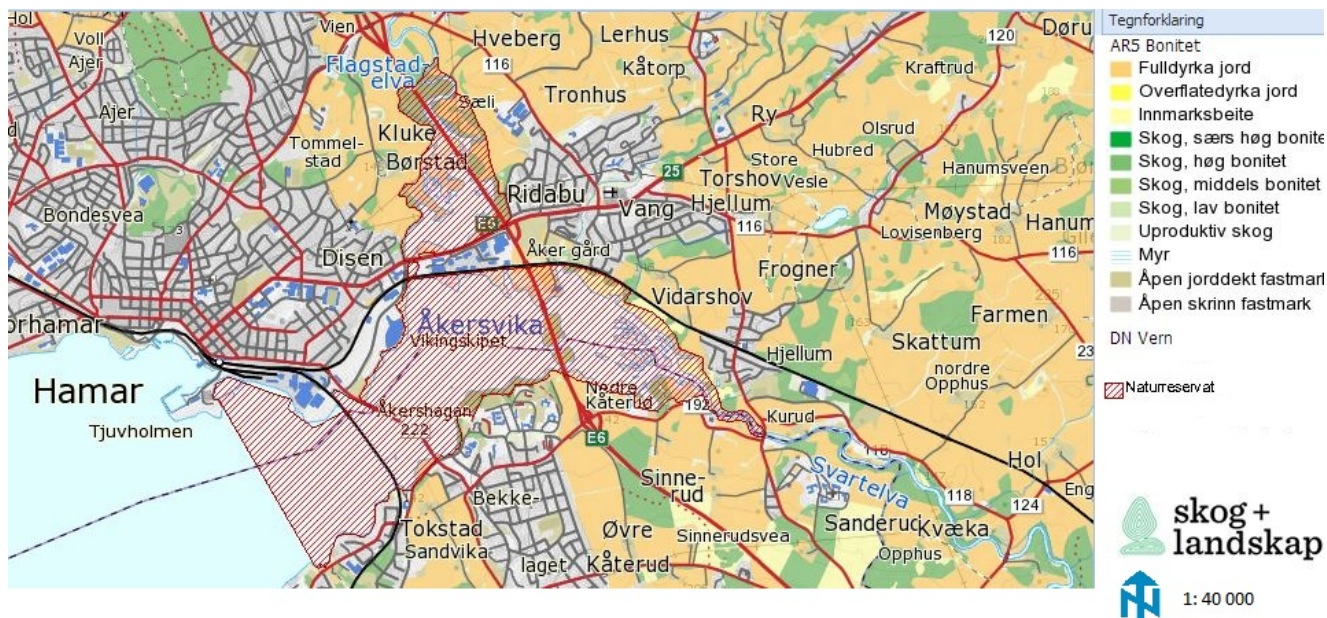
1.5 Casestudie

Denne oppgaven basere seg blant annet på to relevante case. Det er fra disse to casene de fleste respondentene har erfaring sin fra. Disse casene ble introdusert som aktuelle etter kontakt med Statens vegvesen. Når det kommer til utvalg av case gjøres dette for å kunne avgrense et prosjekt og å få et strategisk utvalg. I dette tilfellet ble avgrensingen lagt i form av å se på vegutbygging og kompensasjon i tilknytning natur- og jordbruksområder. Man kan velge casestudie ut i fra at de er avvikende innenfor valgt tematikk. Dermed vil de kunne synliggjøre det aktuelle fenomenet for å studere, eller de kan ha en maksimal variasjon seg imellom for de dimensjonene man vil studere.

Det å skulle fysisk kompensere vil er et avvikende fenomen innenfor den generelle vegutbygging. Hva det vil bli i fremtiden gjenstår å se. Når det kommer til de to utvalgte casene, har de en maksimal variasjon hva angår bakgrunnen for den fysiske kompenseringen (Tjora, 2012). Dette fordi de er motsatte av hverandre i den grad Case 1 går igjennom et fredet naturområde, hvor alternativ trasé blant annet var et jordbruksområde. Case 2 unngår et verneverdig naturområde, men går rett igjennom verdifulle jordbruksområder.

1.5.1 Case 1

E6 - Åkersvika naturreservat



Figur 2. Viser dagens E6 trase samt naturreservat. Kilde kart: (Skog+landskap).

Figur 1. Viser Åkersvika naturreservat, dagens E6 trasé som skal utvides. Kartet viser at området rundt er preget av tettbebyggelse og fulldyrka jord. Svartelva og Flagstadelva er viktige elvedeltaområder med tanke på naturreservatet.

I planleggingsprosessen av ny veg/vegutvidelsen hadde man i kommunedelplanen (KDP) vedtatt ved Hamar kommunestyre 2008, godkjent av Miljøverndepartementet 2013, avklart at det var to mulige vegtraseer. Alternativ A) ensidig utvidelse med to nye felt i eksisterende trasé. Alternativ B) Omlegging av traseen fra kryss med rv 25 til nord for Vienkrysset. Begge alternativene vil berøre deler av Åkersvika naturreservat og man forutsatte i KDP at inngrep i naturreservatet skulle kompenseres (Randi Svånå, 2013). Dette for å ivareta formålet med fredningsforskriften i reservatet. Aktuelle tiltak presentert i KDP var:

- bygging av nye dammer og våtmark, for å øke verdien for hekkende og trekkende fugl og øvrige biologisk mangfold.
- Tilbakeføring eller etablering av flommarksskog/sumpskog
- Etablering av terskler ved Disen bru og i Svartelva ved bru over Kråholmene (Randi Svånå, 2013).

1.5.1.1 Åkersvika naturreservat

Naturreservat er den strengeste formen for områdevern som finnes i Norge. Disse har i henhold til konsekvensutredningsteknikken i håndbok 140 alltid høyest verdi altså nasjonal verdi (Løvdal, 2013). Spesielt viktige våtmarksområder av internasjonal betydning fredes i henhold til Ramsarkonvensjonen som ramsarområde, Åkersvika er et slikt område. Reservatet ble opprettet i 1974 og består av deltaet som dannes ved Flagstad- og Svartelva som kan ses på kartet i figur 1. Området anses som et viktig våtmarksområde med tilsvarende viktige plante, fugl- og annet dyreliv. Alle tiltak som berører Åkersvika naturreservat må enten gis dispensasjon fra verneforskriften ved en behandling etter Nml § 48 eller behandles som en grensejustering av kongen i statsråd .

11 april 2013 vedtok miljøverndepartementet å godkjenne kommunedelplanen for firefelts E6 på strekningen Kolomoen – Moelv. Den aktuelle strekningen går igjennom Åkersvika naturreservat i Hamar og Stange kommune. I avgjørelsen ble innsigelsen til fylkeslandbruksstyre tatt til følge, men ikke innsigelsen som kom fra fylkesmannens miljøvernnavdeling (jf. brev fra miljøverndepartementet ved Bård Vegar Solhjell). Vedtaket innebærer krav om avbøtende tiltak og best mulig tilpasninger for naturreservatet på Åkersvika. Begrunnelsen for alternativet som ble valgt var på bakgrunn av minimert tap av landbruksjord, hensyn til berørte beboere samt den totale kostnaden. Begrunnelsen til alternativ B) var av hensyn til Åkersvika som et internasjonalt viktig og sårbart våtmarksområde. Dette alternativet ville samlet sett vært det beste for å sikre den økologiske karakteren i området (Solhjell, 2013).

1.5.1.2 Bakgrunn for avgjørelsen av vegtrasé på E6 i Hamar og Stange kommune

Parsellen i Åkersvika naturreservat var med i Stange sin kommunedelplan juni 2008 og Hamar sin kommunedelplan (KDP) november 2008. Her ble det lagt inn innsigelse til planen som medførte mekling hos Fylkesmannen (FM) i Hedmark i mars 2009. Meklingen førte ikke frem og miljøverndepartementet vedtok derfor KDP våren 2013.

I vedtaket datert 11.april 2013 hvor følgende står: ” I medhold av § 20 – 5, femte ledd i plan- og bygningsloven av 14.juni 1985 godkjenner miljøverndepartementet kommunedeplplan for E6 fire felt, Kolomoen – Moelv, i Hamar kommune med alternativ A gjennom Åkersvika naturreservat. Miljøverndepartementet fastsetter at alternativ A med nødvendig tilpasninger/tiltak som omtalt i vedtaksbrevet skal legges til grunn for E6 på strekningen (s.31) (Solhjell, 2013).”



Figur 3. Kart over alternative vegtrase for E6 Åkersvika. Kilde kart: KDP E6 (s.34) (Randi Svånå, 2013)

Figur 3 viser at alternativ trase går utenfor naturreservatet, men i jordbruksområde og nær bebyggelsen på Ridabu.

Bakgrunnen for valget av trase skriver miljøverndirektoratet at er etter en kort vurdering av alle alternativene, stod man igjen med alternativ A og alternativ B. Der stod det mellom (med utgangspunkt i utformingen fra KDP) beslag av ca. 35 daa svært verdifull våtmarksareal i alternativ A og ca. 93 daa landbruksjord i alternativ B. Dette brevet referer også til målformulering i NTP fra 2010-2019 hvor det for naturområdene skal unngå inngrep i viktige naturområder og ivareta viktige økologiske funksjoner og for dyrka jord står at man skal begrense inngrep i viktige kulturminner, kulturmiljø, kulturlandskap og dyrka jord.

”Miljøverndepartementet har i en samlet avveining mellom de ulike og delvis motstridende samfunnsinteressene i saken kommet til at i denne saken veies hensynet til dyrka mark, lokale interesser og økonomi tyngre enn hensynet til verneverdiene i området” (Solhjell, 2013)(s.23) Solhjell sier videre i vedtaksbrevet at planalternativ A vil medføre skade og ulemper på naturmangfoldet. Departementet vil derfor i tråd med Nml § 11 vektlegge avbøtende tiltak som vil bidra til minimering av konsekvenser som følger av planen. Målet er at endringene og tiltaket samlet sett skal medføre at reservatets verneverdier blir minst mulig påvirket.

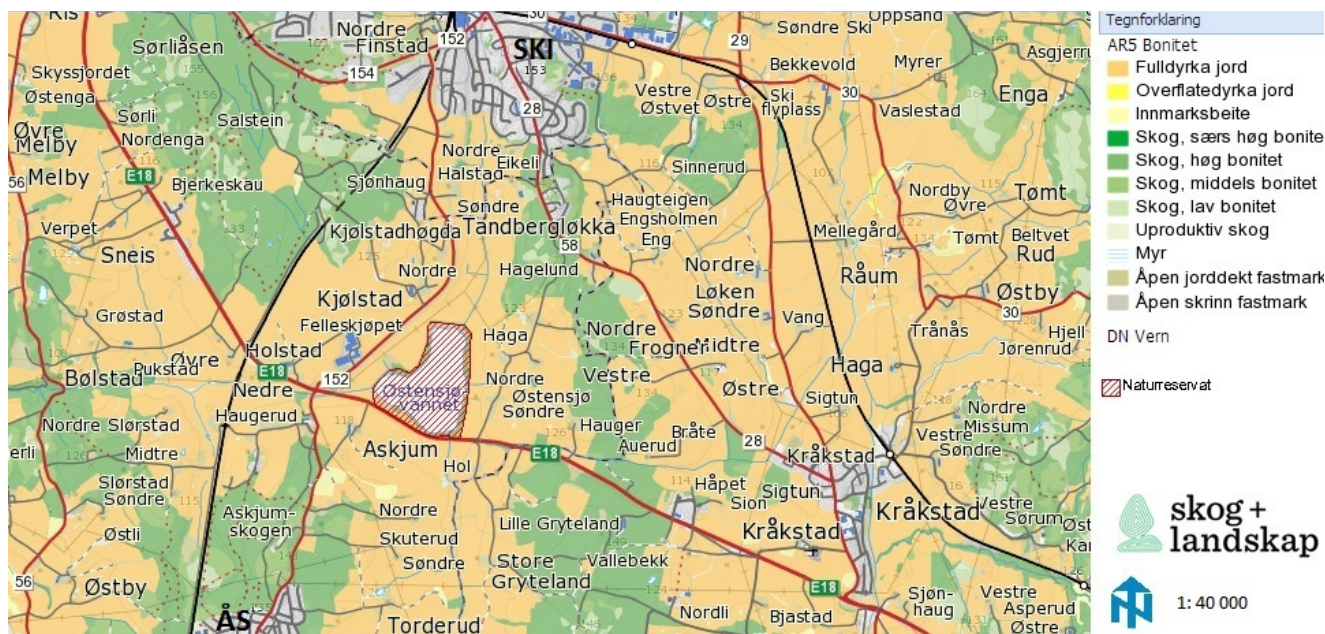
Dermed kunne man gå videre til reguleringsplannivå av planen. Brevet fra Solhjell viser til Nml §48 om vernevedtaket og at bestemmelsene setter klare begrensinger på når det kan gis dispensasjon. Miljødirektoratets vurdering er at tiltaket ikke oppfyller nødvendighetskriteriet i Nml §48. Det kreves at man har en justering av vernegrensa for at tiltaket skal kunne gjennomføres, om ikke vil vernet være et hinder for tiltaket. Erstatningsarealene som blir påvist skal normalt gis samme vernestatus som områdene de skal erstatte. Miljøverndirektoratet sier at det i forbindelse med en grensejustering vil være riktig at man samtidig oppdaterer grensen for å hindre at eksisterende og nye vegarealer inngår i reservatet (Solhjell, 2013).

Planarbeidet skal samkjøres og det skal jobbes parallelt med reguleringsplan, avklaring av fremgangsmåter for de avbøtende tiltak, oppfølgende tiltak/overvåking og grenseendring for naturreservatet. Det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram for utbyggings- og driftsfasen av vegen, som delvis skal inngå i naturreservatets forvaltningsplan. Hamar kommune håper at reguleringsplanen (RP) skal vedtas i starten av 2016. Fylkesmannen har en krevende oppgave foran seg med grensejustering i naturreservatet. De må finne egnede områder som kan erstattes arealene som bygges ned i reservatet og grensejusteringsplanen. Grensejusteringsplanen må vedtas av Kongen i Statsråd etter saksbehandlingsreglene i Nml og forvaltningsloven før en RP kan vedtas. Statens vegvesen legger opp til byggestart i 2018 i henhold til NTP 2014-2023.

Kravene som ble stilt av miljøverndepartementet for å kunne gjennomføre RP er at forslagene til RP og grensejustering skal høres parallelt og at det skal foreligge vedtak i forhold til grensejusteringer av Åkersvika naturreservat før RP vedtas (Solhjell, 2013)(s.27). Det ligger også føringer i forhold til plassering, utforming og erstatningsarealer som må innarbeides i RP for å sikre gjennomføring i samsvar med departementet vedtak.

1.5.2 Case 2

E18 – "Ny jord"



Figur 4. Kart over E18 med bonitet og reservat. Kart kilde: (Skog+landskap)

Kartet i figur 2 viser at dagens E18 går midt mellom områder med fulldyrka jord og helt på kanten av naturreservat.

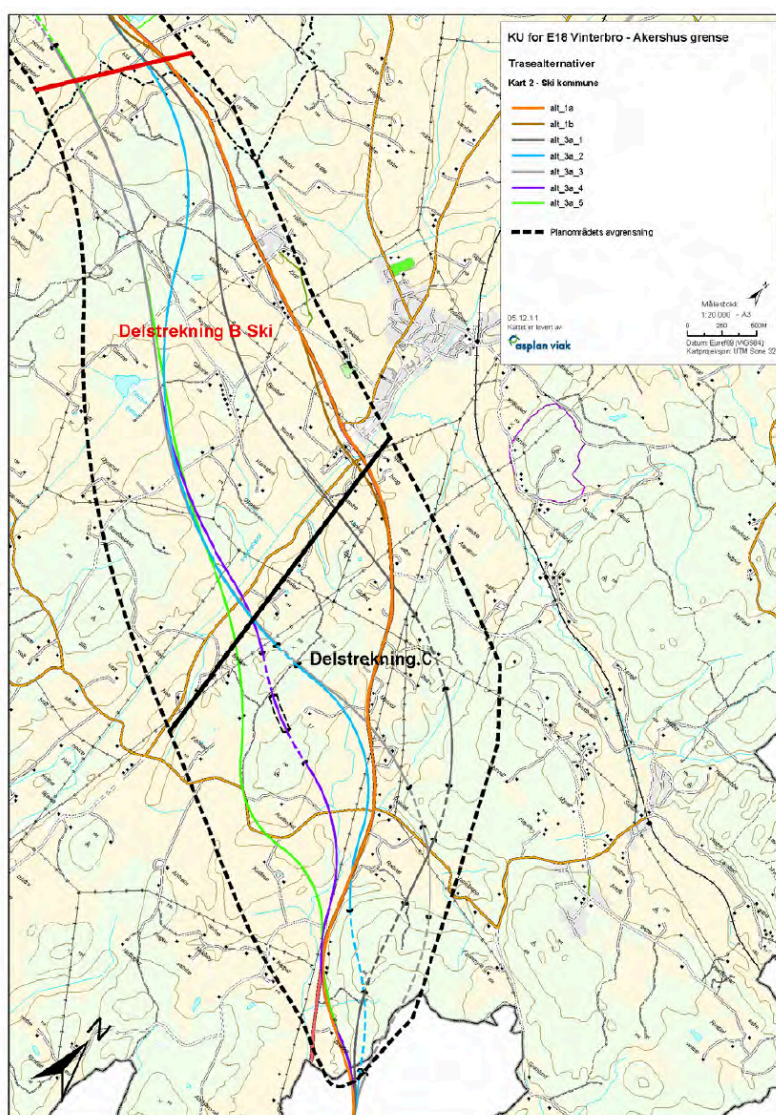
10 september 2012 ble det gjennomført meklingsmøte hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Dette var i forbindelse med innsigelser vedrørende høring av forslag til KDP for ny E18 i Ski kommune. Hovedhensikten med meklingsmøtet var at de ulike partene skulle komme frem til gode løsninger og mulige avbøtende tiltak. Blant annet for å kunne minimere beslag av dyrka mark langs ny vegtrase. For å imøtekomme jordverninteressene ble det lagt inn en ny planbestemmelse om at Statens vegvesen (SVV) skal erstatte 100% av dyrka mark som bygges ned som følge av ny E18 (jf. Protokoll fra meklingsmøte 10.september 2012 i forbindelse med innsigelser til KDP E-18 Akershus grense – Vinterbro, Ski kommune) (Haugland, 2012). Dette medførte bortfall av innsigelsen.

1.5.2.1 Bakgrunn for avgjørelsen av vegtrasé på E18 i Ski og Ås kommune

Bakgrunnen for utvidelse av strekningen skyldes lav vegstandard i forhold til vegen funksjon og på grunn av dårlig trafikksikkerhet. Alt i 2003/2004 var man i gang med planprosess for strekningen i form av konsekvensutredning (KU) og KDP. Denne prosessen ble stoppet opp i 2007 på grunn av uenigheter om hvilke alternativer som skulle utredes videre. Saken ble overført samferdselsdepartementet som besluttet å

gjennomføre en konseptvalgutredning (KVU). Med bakgrunn i KVU fattet regjeringen vedtak i 2009. I 2010 var man på nytt i gang med kommunedelplan, vedtatt planprogrammer ble fastsatt i 2011. I Ski kommune var KDP til mekling etter innsigelse og i Ås kommune ble deler av strekningen på KDP ikke vedtatt (Gustavsen, 2012). Ås kommune behandlet saken på nytt og fikk fattet vedtak. KDP var klar for sluttbehandling i 2012 og denne planen omfatter syv alternative vegtraseer. Utvidelse av eksisterende vegtrasé ville ført til inngrep i Østensjøvannet i Ås, som vist på kartet i figur 2. Dette vannet og område er et viktig våtmarksområde og ble fredet som naturreservat i 1992 (Miljødirektoratet).

Figur 10: Oversikt over alternativene og inndeling i delstrekninger i Ski kommune.



Figur 10: Oversikt over alternativene og inndeling i delstrekninger i Ski kommune.

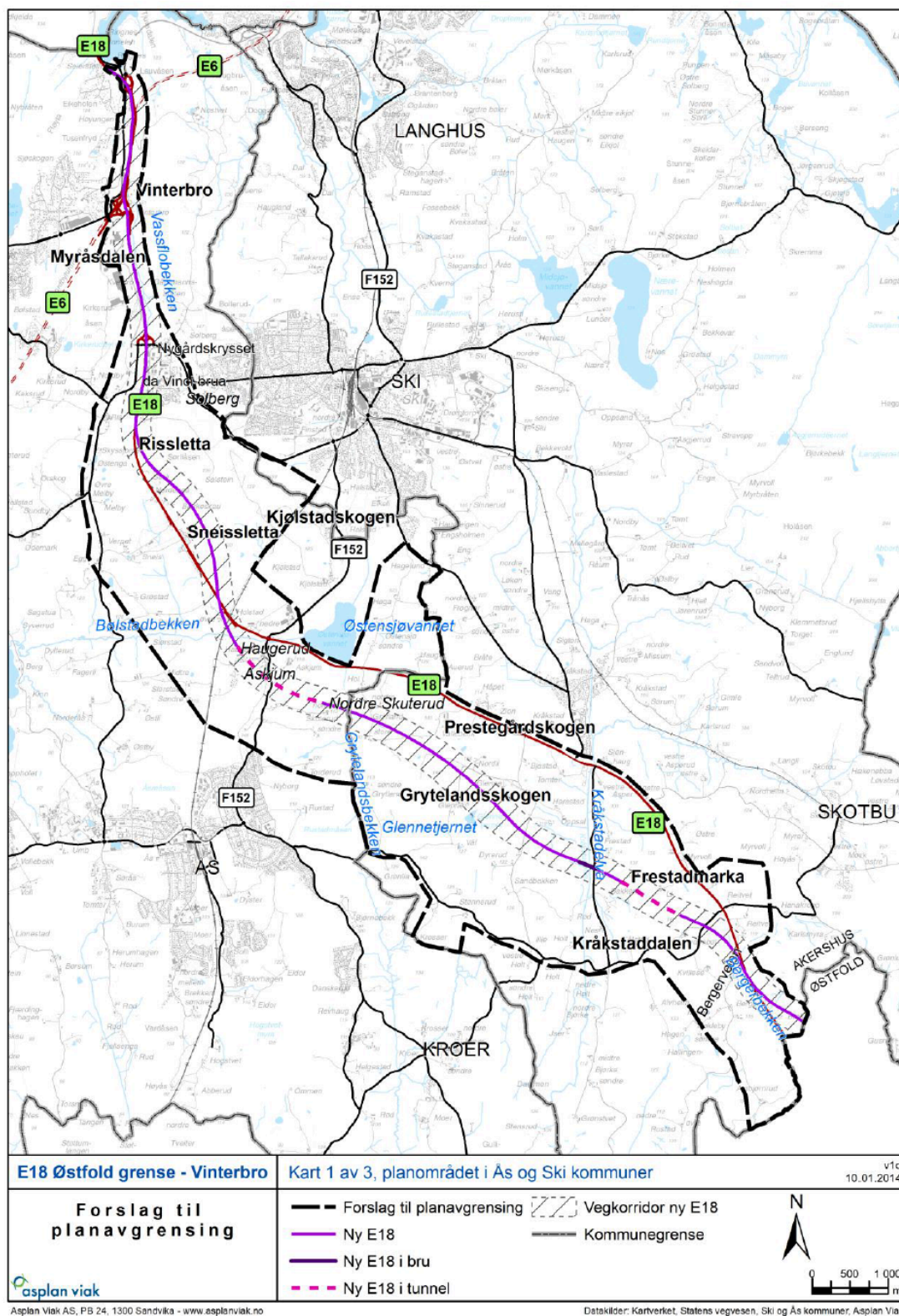
Figur 5 Kart over vegtrasealternativene på E18. Kilde kart: KDP E18 Ski (s.32) (Amundsen & Storøy, 2012)

Figur 5 viser at det har var mange alternativer som ble utredet i kommunedelplanen.

Det er en målsetting at all jordbruksjord som beslaglegges og nedbygges i forbindelse med ny veg skal erstattes med nydyrkede arealer med tilsvarende kvalitet (Syversen, Fykken, Valvik, Midteng, & Snilsberg, 2014). Dette har munnet ut i et prosjekt som kalles "Ny jord" og blir gjennomført av Statens vegvesen som et pilotprosjekt. Dette er et resultat av meklingsmøte for KDP, hvor man skal etablere nye dyrkingsarealer ved flytting av jord fra vegtraseen. Asplan viak er engasjert av Statens vegvesen på dette prosjektet og de har laget en rapport som dokumenterer prosessen som gjennomføres for å komme fram til de arealene som skal videreføres til regulering og konsekvensutredning i "Ny jord" prosjektet (Syversen et al., 2014).

E18 prosjektet er i reguleringsplanfase. Planprogrammet ble vedtatt i Ski og Ås i mai 2014. Kommunedelplanen for Ski- og Ås kommune vedtatt i 2012 er utgangspunktet for planarbeidet. Ferdig forslag til reguleringsplanen forventes høsten 2015, med mulighet for politisk behandling i kommunestyrene våren 2016. Byggestart er tidligst 2018 (Vegvesen, 2014a).

Statens vegvesen anbefalte alternativ 3A-4 fordi den i følge KDP ivaretar hovedtyngden av ikke-prissatte tema – jordvern og kulturminner i tillegg til geotekniske forhold (Amundsen & Storøy, 2012).



Figur 6. Viser dagens E18 og ny E18. Kart er fra planprogrammet, Asplan viak. Datakilder: Kartverket, Statens vegvesen, Ski og Ås kommune. Laget av Asplan viak (Fykse & Amundsen, 2014).

Figur 6. viser kart over vedtatt ny trase.

2 METODE

2.1 Metodisk fremgangsmåte

Kapittel 2 tar for seg fremgangsmåte og metode som er benyttet for datainnhenting.

Første steg for forståelse av tema og bakgrunnsmateriale ved å sette seg inn i tidligere rapporter om temaet. For deretter å se etter koblinger fra studieløpet på by- og regionalplanlegging.

Sommeren 2013 jobbet jeg med tettstedsanalyse for Ringebu i forbindelse med valg av opptrekksarm fra ny E6. Denne jobben medførte innblikk i hvor komplekst vegutbygging er, både for et tettsted, men også for arealene rundt vegen. I den oppgaven var tettstedet hovedfokus, men jeg fikk et godt grunnlag for hvor mange hensyn og valg som må tas ved vegutbygging. Forut for denne erfaringen har jeg hatt fag som miljørett, plan- og bygningsrett, forvaltningsrett og planleggingsfag som har gitt meg relevant erfaring med tanke på å ta fatt på et nytt tema, fysisk kompensasjon, som jeg ikke viste noe om fra før av.

2.2 Valg av metode

Bakgrunnen for valg av metode er å kunne samle inn data som er relevant for den spesifikke problemstillingen (Halvorsen, 2008). Hvilken metode kan i best mulig grad gi informasjon om hvordan kompensasjon kan brukes i planleggingsprosessen. Hvordan det passer med lovverket. Samt fordeler og ulemper man må være observante til. Funnene i et forskningsprosjekt, skal i størst mulig grad være etterprøvbare. Derfor må faktorer som datainnsamling og respondentenes bakgrunn er beskrevet for at det skal kunne være etterprøvbart.

Samfunnsvitenskapelig forskning skiller mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Formålet med kvalitativ metode er å kartlegge utbredelsen ved å kvantifisere fenomener av et bestemt tema. I denne forbindelse brukes ofte spørreundersøkelse som metode. Kvalitativ metode går ut på å få mer utfyllende beskrivelse av forskningen. Ved bruk av kvalitativ metode går en dypere inn i materialet.

2.2.1 Kombinasjon av flere metoder

Det er flere måter man kan samle inn kvalitative data på og disse kan også kombineres. Man kan benytte seg av dokumenter både som bakgrunnsdata og som tilleggsdata til intervjuene. På denne måten kan man gi nyttig informasjon om saksforhold som er betydningsfull i undersøkelsen (Tjora, 2012). Dokumenter som

utredninger, kommunedelplan, høringsuttalelser, meklingsprotokoll, lovverk og aktuell litteratur for å skaffe vesentlig informasjon utover egen datagenerering har blitt anvendt i denne oppgaven. Denne informasjonen har vært viktig for å danne en ramme for studiet, men også for videre analyse og diskusjon. Med et tema som fysisk kompensasjon og norsk planlegging medførte dette blant annet begrensingen av erfaring. Kvalitativ metode med en kombinasjon av dokumenter som bakgrunnsdata og dybdeintervju ble et naturlig valg.

2.2.2 Datainnsamlingen i denne oppgaven baserer seg på primærdata og sekundærdata. Primærdata er de dataene som samles inn ved intervjuene. Sekundærdata er eksisterende materialene som er relevant for oppgaven (Halvorsen, 2008). Primærdatafangsten er transkribert ut, men omfanget er ikke vedlagt på grunn av størrelsen.

2.2.3 Dybdeintervju

Dybdeintervju er en intervjuform der man har en relativ fri samtale som dreier seg om utvalgte og forhåndsbestemte temaer (Tjora, 2012). I forkant av intervjuene utarbeider man en intervjuguide (jf. vedlegg 1). I denne guiden velges hovedtemaer og underspørsmål som gir en ramme for intervjuet. Denne måten å forberede intervjuer på kalles halvstrukturert. Dette tilsvarer en delvis åpen form for samtale, der en kan snakke mer om noen tema eller utdype temaer som ikke er fastsatt i intervjuguiden.

Dybdeintervjuene foregår med utvalgte personer som sitter med god kunnskap om de aktuelle temaene. Dybdeintervjuer bør få frem hvem som intervjues, hvorfor, deres meninger, holdninger, erfaringer og vurderinger i forhold til problemstillingen.

Et viktig kjennetegn for dybdeintervjuer er at de skjer ansikt til ansikt mellom intervjuer og respondent (Tjora, 2012). Kun ett intervju i denne oppgaven skjedde ikke slik. Det er lurt å ha en god relasjon på forhånd til respondenten, derfor velger mange å ha en uformell samtale både før og etter intervjuet. I forkant av intervjuet tok jeg kontakt per epost, hvor jeg etter hvert som avtale om intervjuet ble gjort sendte personvernmelding og intervjuguiden som var felles for alle. Jeg informerte om at jeg kom til å ta opp samtalen og at man ikke måtte svare på alle spørsmålene, og at det ville fungere mer som en samtale enn et intervju.

2.2.4 Intervjuguide

Utarbeidelsen av intervjuguiden er selve rammen for tema og spørsmål i dybdeintervjuene. Utgangspunktet for avgrensingen er sekundærdata. I denne prosessen hadde jeg kontakt med både personer som hadde kunnskap til prosessen med dybdeintervjuer, intervjuguide og det aktuelle temaet. Jeg hadde også kontakt med prosjektledere og veileder som delte sine erfaringer. På forhånd hadde jeg

gjennomført intervju i forbindelse med kvantitativ metode, slik at jeg hadde erfaring med forskningsintervju.

Intervjuguiden er ment å passe både ulike faglige bakgrunner, men og ulik erfaring med tiltak ved vegutbyggingsprosjekter. Guiden inneholder derfor flere ulike temaer. Spørsmålene stilles slik at respondenten selv kan få mulighet til å gå dypere inn på temaer de har mye erfaringer med. De må også stilles slik at en kan komme inn på temaer som ikke nødvendigvis var oppført på intervjuguiden. Ved dybdeintervjuer er et viktig moment at respondenten ikke kun svarer på spørsmålene fra intervjueren, men hvor en kan få formulert sin egen oppfatning (Tjora, 2012).

Før intervjuene forelå ble det sendt inn et meldeskjema til norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste og alle respondentene signerte personvernmelding i vedlegg 2.

2.2.5 Utvalg og bakgrunn, respondent

Utvalgelse av respondenter er viktig med tanke på hvilke resultater man får og deretter hvilke konklusjoner som kan trekkes (Mehmetoglu, 2004). Valget av respondenter skjedde i samarbeid med biveilederne. Utvalget startet med å plukke ut de som hadde god forutsetning til å si noe om E6 "Åkersvika" og E18 "Ny jord" i forbindelse med fysisk kompensasjons tiltakene. Dette tilsvarer en "typisk case" metode, som går ut på å finne case som et eksempel på det man forsker på (Mehmetoglu, 2004). Disse respondentene kan ofte forklare og tydeliggjøre ett eller flere elementer innenfor det aktuelle temaet i følge Mehmetoglu. Noen navn ble også tatt ut i forbindelse med at navnet deres var på aktuelle rapporter og eller brev i forbindelse med fysisk kompensasjon i Norge. Andre ble tatt ut gjennom personer jeg allerede hadde vært i kontakt med og som hadde kunnskap, erfaring og kontakter for andre aktuelle respondenter. Denne metoden kalles "snøballmetoden" (Ryen, 2002). Respondentene er plukket ut i fra relevante fagmiljø.

For å få en bedre forståelse av respondentenes bakgrunn. Beskrives kort de ulike respondentenes faglige rolle ut i fra deres aktuelle fagmiljø. Etter dette representeres en enkel modell av hvordan de ulike etatenes rolle er i henhold til hverandre, med eksempler til hvordan de fungerer i case "Åkersvika" og "Ny jord". Selv om respondentene deles inn etter arbeidssted, er det deres personlige mening og ikke *etatens* mening som presenteres i denne oppgaven. Selv om enkelte respondenter valgte å svare på *etatens* vegne, så skilles ikke dette i oppgaven.

2.2.5.1 Klima- og miljødepartementet (KLD)

Klima- og miljødepartementet har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. Utviklingen innen de ulike sektorer avgjøres i stor grad av sektorpolitikken. I arbeidet med å skape en bærekraftig utvikling er det nødvendig at miljøhensyn integreres i alle deler av samfunnet. Ved siden av å initiere, utvikle og

gjennomføre egne tiltak og virkemidler, er departementet pådriver og koordinator for at sektormyndigheter følger opp miljøpolitikken på sine områder. Departementet har fire etater: Norsk polarinstitutt, Riksantikvaren, Norsk Kulturminnefond og Miljødirektoratet (Regjeringen, 2013a).

2.2.5.2 Miljødirektoratet (Mdir)

Miljødirektoratets hovedoppgave er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning. De er underlagt klima- og miljødepartementet. Miljødirektoratet skal overvåke miljøtilstanden, styre og veilede regionalt og kommunalt nivå, samarbeide med berørte sektormyndigheter, være faglig rådgiver og bidra i internasjonalt miljøarbeid (Miljødirektoratet, 2014).

2.2.5.3 Statens vegvesen (SVV)

Vegdirektoratet (VDir)

Vegdirektoratets oppgave er å sørge for at etaten når de mål og forvalter de ressurser som Stortinget og regjeringen fastsetter og stiller til disposisjon. De skal ha en strategisk og overordnet planlegging som NTP, budsjett, oppfølging og ressursstyring på overordnet nivå. Vegdirektoratet skal ha den endelige forberedelsen av saker som skal behandles i Samferdselsdepartementet, betjene departementet etter behov og ønsker (Vegvesen, 2013).

Statens Vegvesen Region øst

Statens vegvesen er tiltakshaver og ansvarlig for realisering av planen, initiativtaker og ansvarlig for prosjekt- og gjennomføring. De har ansvaret for utarbeiding av planprogram, konsekvensutredninger og bærer i mange tilfeller kostnadene ved utarbeidelse av disse. Statens vegvesen er ansvarlig for koordinering av arbeidet med forslag til NTP (Hjemstad; Vegvesen, 2014b).

2.2.5.4 Fylkesmannen (FM)

Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen skal også fungere som et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter, utføre ulike forvaltningsoppgaver på vegne av departementet og kontrollere kommunens virksomhet samt er klageinstans for mange kommunale vedtak (Fylkesmannen).

2.2.5.5 Kommunen

Norske kommuner har stor myndighet i arealplanlegging, denne myndigheten er gitt av Stortinget med forutsetning om at kommunene ivaretar nasjonale og vesentlige regionale interesser i arealplanleggingen. Plan- og bygningsloven gir føringer som bygger på prinsippet om lokal folkevalgt styring, desentralisering av myndighet, medvirkning fra befolkningen og samarbeid med berørte fagorganisasjoner. Det er

kommunen som driver den lovbestemte planprosessen og fatter vedtak (organisasjon, 2012).

2.2.5.6 Konsulentfirmaer

Det er som oftest konsulenter som utarbeider planmaterialet, plangrunlaget og konsekvensutredning på oppdrag og bestilling av Statens vegvesen.

2.2.5.7 Fagkyndig

Person som har spesiell erfaring og kompetanse innenfor fysisk kompensasjon og som har internasjonal erfaring om temaet.

2.2.5.8 Grunneier

Den som er eier av eiendommen og som blir berørt av utbyggingen. En grunneier er i prinsippet eier av rettighetene på denne grunneierdommen. Tiltakaver må ha en avtale med grunneier eller informere for å kunne foreta forundersøkelser . Alle som planlegger å gjøre inngrep i andres eiendom må ha tillatelse til det. Tillatelser fra det offentlige gis i form av vedtatte planer, for eksempel reguleringsplan, bebyggelsesplan eller verneplan. En grunneier kan gi tillatelse på flere måter. Dersom grunneier nekter å avgi grunn eller rettigheter må det foretas ekspropriasjon eller vedtak i henhold til lovverket, dette kan for eksempel være etter NMFL (Bondelag, 2010). Reguleringsplan er grunnlaget for å tiltre eiendomsareal ved minnelige avtale eller skjønn.

2.2.5.9 Respondenter som ikke ble intervjuet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og samferdselsdirektoratet (SD) burde også ha vært med i utvalget, men dessverre var det ingen av de jeg tok kontakt med som kunne stille opp. KMD har ansvaret for blant annet forvaltning etter plan- og bygningsloven med bestemmelser om planlegging og konsekvensutredning. Spørsmål som gjelder kommuneøkonomi, samordning av fornyingsarbeidet i offentlig sektor og regional-, distrikts og forvaltningspolitikk (Regjeringen, 2014a). SD har overordnet ansvar for transport, langtidsplanlegging, utredning, analyse, lover, forskrifter, konsesjoner og budsjetttrammer for politikkutforming som NTP, forvaltning og etatsstyring av blant annet SVV (Regjeringen, 2014b).

2.2.5.10 Sammenhenger i plannivåene

Sammenheng mellom departement, fagdirektorat og tiltakshaver

Departement

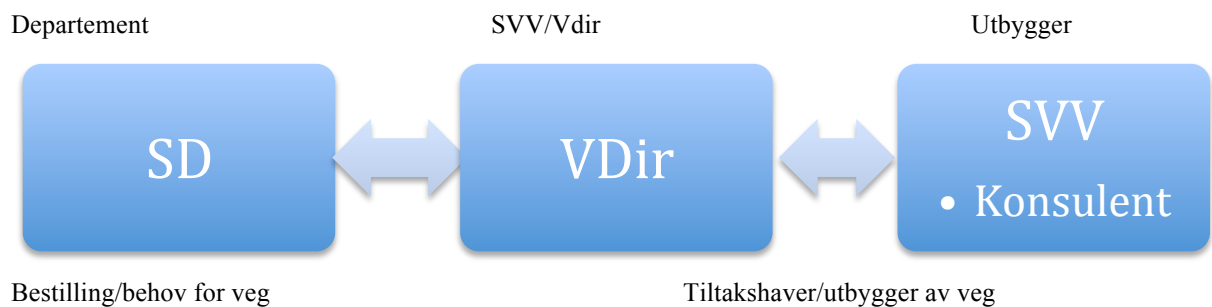
Fagdirektorat

Delegert ansvar
og oppgaver for staten



Denne modellen viser sammenkoblingen mellom KLD som har ansvaret for forvaltningen av naturreservat, MDir som er ansvarlig for en grensejustering av naturreservatet og FM som har ansvaret for forvaltningsplanen for naturreservatet. Pilene mellom disse går begge veier, det betyr at ansvaret går begge veier.

Sammenheng mellom departement, direktorat og utbygger/tiltakshaver



Denne modellen viser sammenkoblingen mellom departement som bestiller av vegutbyggingsbehov, tiltakshaver som er SVV og vegutbygger VDir med SVV og konsulenten som er innhentet av SVV. Pilene går begge veier, dette betyr at det er og skal være kommunikasjon begge veier. Men det er også hierarkisk fremstilt, i den grad SD stiller over VDir som igjen stiller over SVV som stiller over innleid konsulent.

Organisasjon av planmyndighet ved innsigelsessaker



Denne modellen viser koblingen mellom KMD, FM og kommunen som planmyndighet. Her gjelder som de øvrige modellene, en hierarkisk kommunikasjon. Ansvar ligger også hos den enkelte planmyndighet ved innsigels saker.

Dette viser på ingen måte hele bildet i form av styring og planleggingshierarkiet, men er kun ment som en illustrasjon av sammenkoblingen av de representerte enhetene fra intervjuutvalget og hvordan de er koblet sammen.

2.3 Bearbeiding av data

2.3.1 Transkribering

Transkribering av intervjuene og hvordan man velger å gjøre dette avhenger av hvordan man skal bruke materialet (Tjora, 2012). I intervjuene som ble foretatt her er hensikten å undersøke kunnskapen og ulike fagpersoners oppfatning av fysisk kompensasjon. Samtlige intervjuer er tatt opp på lydfil, deretter bearbeidet og fullstendig transkribert. Dette resulterte i 203s.tekst som førte til videre drøftelse som utgjør resultatene i oppgaven.

2.3.2 Analyse av intervjuene

Det er intervju resultatene som utgjør den største delen av oppgaven og vil være en nærmere analyse av transkripsjonen. Denne delen av oppgaven blir til dels etter min oppfatning av respondentenes svar under intervjuene. Oversettelsen fra muntlig form er basert på min tolkning av svarene jeg fikk og dette er et viktig aspekt. Jeg har prøver å fremstille de så klart og konsist som mulig. Samtidig som svarene må formuleres omfattende og grundig. Dette for at leseren selv skal kunne bedømme om konklusjonene som senere trekkes er holdbare.

3 TEORI

3.1 Hensikten med teori

I dette kapittelet belyses temaer som er relevante i henhold til oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Dette fordi forfatter og leseren av oppgaven skal stille sterkere i forhold til kompetansenivå, hva angår oppgavens analyser og temaer som tas opp videre. Teorien er med på å heve leserens innsikt i oppgavens teoretiske perspektiver. Dette temaet om fysisk kompensasjon har til dels begrenset teoretiske kilder, veldig mye av litteraturen om fysisk kompensasjon er på andre språk. Det viktigste i teorien er å belyse relevant tematikk i henhold til å kunne besvare problemstillingen.

3.2 Teoretisk tilnærming

Oppgaven blir delt inn i 7 bolker som skal gi grunnlaget for teorien. Denne inndelingen er gjort på bakgrunn av tema som er nødvendig for å senere kunne besvare problemstillingene. Siden forskningsspørsmålene er begrenset til større vegutbygging prosjekter. Medfører dette at oppgaven og temaene i teorien begrenser seg til å se på offentlig forvaltning og planlegging av arealer i tilknytning vegutbygging.

Disse er som følger:

1. Planleggingsprosessen
2. Eiendomsrett
3. Maktforhold
4. Naturreservat
5. Jordvern
6. Bærekraftig samfunnsutvikling
7. Fysisk kompensasjon

3.3.1. PLANLEGGINGSPROSESSEN

Planlegging av vegprosjekter avklares gjennom plan- og bygningsloven og er basert på tekniske krav som følger av vegloven. I tillegg til disse lovene kommer det en lang rekke andre lover som har betydning for både prosess og løsning. Eksempler på andre lovverk som benyttes i vegprosjekter og vegplanlegging er forurensingsloven, kulturminneloven, naturmangfoldloven og vannressursloven. Ansvaret for planleggingen etter plan- og bygningsloven er tillagt kommunestyrene, regionale

planmyndigheter og Kongen (Regjering i Statsråd). Utover dette har alle offentlige organ både rett og plikt til å bidra planleggingen så lenge den berører deres saksfelt, vedtak og eller planer (Samferdeselsdepartementet, 2012). Store vegprosjekter blir normalt avklart trinnvis gjennom kommunedelplan/kommuneplan og reguleringsplan.

3.3.4.1 Juridisk metode

Juridisk metode er hvordan en skal finne ut av innholdet i rettsreglene. Metoden kan deles inn i tre hovedspørsmål.

1. Relevans – finne rettsregelen som er relevante
2. Tolkning – tolkning av de enkelte rettskildene
3. Vektlegging – veie de ulike rettskildene mot hverandre

Relevante rettskilder som hovedsakelig er benyttet i denne oppgaven er lovtekster og lovforarbeid. Andre typer rettskilder av rettspraksis er blant annet praksis fra andre myndigheter, sedvane, internasjonal rett og juridisk teori (Boe, 2012). Bakgrunnen for behov for tolkning er faktorer som uklarhet, flertydighet i språket og forandring over tid.

Det er ulike måter å tolke rettskilder på: *ordlydstolkning* (ta loven på ordet), *presiserende tolkning* (rettsregelen har et mer presist innhold enn lovteksten) *innskrenkende tolkning* (rettsregelen omfatter mindre enn lovteksten), *utvidende tolkning* (rettsregelen omfatter flere forhold enn lovteksten), *analogisktolkning* (rettsregelen blir anvendt utenfor lovens ordlyd, men på et lignende forhold) og *antitetisk tolkning* (motsetningslutning, rettsregel som faller utenfor lovteksten).

Dersom rettskildene ikke gir likt svar, må de veies mot hverandre etter vektning av de ulike rettskildene. Her vil trinnmessig høyere lovtekst gå foran en lavere, dette kalles *lex superior-prinsippet*. I tillegg til dette prinsippet går en spesiell regel foran en generell (*lex specialis-prinsippet*) og ny regler går foran eldre (*lex posterior-prinsippet*) (Boe, 2012).

Å utøver skjønn er en tillatelse som lovgivningen gir. Lovgivningen gir rammen rundt utøvelsen av skjønnet. Ved skjønn vurderes og evalueres forholdene rundt skjønnet og lovverket. Målet med å utøve skjønn er å komme frem til et resultat som er anvendbart. Dette kan bare benyttes der lovgivningen gir tillatelse. Skjønn bruks av forvaltningen og domstolene.

3.3.4.2 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (Pbl) handler om de offentlige myndigheters regulering av fast eiendomsrett og kontroll med byggevirksomheten (Pedersen, Per, Helge, Stein, & Audvar, 2010). Sentralt i planretten står arealplanene: kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Disse to plantypene er bindene for eierens rådighet over grunnen. Dette er spesielt viktig i forbindelse med kommunens ekspropriasjons hjemmel til

gjennomføring i reguleringsplan (jf. §16-2). Kommuneplanens arealdel gir ikke kommunen ekspropriasjonsrett, men det gir en vedtatt reguleringsplan (jf. § 12-4 fjerde ledd) (Pedersen et al., 2010).

I forbindelse med lovendring i 1993 ble staten gitt rett til å foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Dette var samtidig som avgjørelsen om at vegplanlegging skulle foregå etter plan- og bygningsloven. Vegmyndigheter fikk rett til initiering av planforslag, som kommunen plikter å legge ut til offentlig formål. Når kommunen vedtar reguleringsplanforslaget har vegvesenet rett til å påstevne skjønn og stå som ekspropriant jf. § 16-2 annet ledd (Pedersen et al., 2010).

3.3.4.2.1 Innsigelse og innsigelsesmyndighet

Innsigelsesreglene fremgår av plan- og bygningsloven (pbl) §§ 5-4, 11-16 og 12-13.

Det er i hovedsak kommunen som har ansvaret for den kommunale planleggingen. Kommunen skal ikke bare ivareta egne interesser, men også de nasjonale og regionale interessene. Når kommunene foretar bindende planvedtak må disse skje innenfor rammene og retningslinjene som er gitt fra nasjonalt og regionalt nivå. Innsigelsesbestemmelser er ment å fungere som kompetanseregler som begrenser kommunens myndighet. Dette for å sikre seg at de nasjonale og regionale interessene blir ivaretatt. Rettslig sett så vil en innsigelse til et planvedtak medføre at kommunes planvedtak ikke blir rettslig bindende. Myndigheten til å treffe endelig planvedtak overføres fra kommunen til KMD og departementet som øverste planmyndighet.

Innsigelsesmyndighetenes oppgave er hovedsakelig å formidle nasjonale og regionale mål og retningslinjer via faglige råd, merknader. Innsigelse er siste mulighet. Innsigelsesmyndighetene skal vurdere om planen er faglig godt, at formelle krav er som de skal, eksempelvis plankart, bestemmelser eller planbeskrivelse med konsekvensutredninger (Regjeringen, 2013b).

3.3.4.2.2 Hvem har innsigelsesmyndighet

Dersom det er spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som vil være av vesentlig relevans for berørende organs saksområde. Kan berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel og RP. Under visse krav kan også andre kommuner og sametinget fremme innsigelse. Innsigelse må sendes i løpet av den tidsfristen som følger og er fastsatt for høringen av planforslaget og en innsigelse må alltid begrunnes. Det følger også visse begrensninger mot adgangen for å fremme innsigelse. Dette gjelder blant annet om det har vært fremmet en innsigelse mot forhold som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående årene.

Dersom man ikke kommer til enighet ved mekling mellom partene, sendes saken videre til KMD til avgjørelse. Dette skjer som tidligere nevnt ikke nevneverdig ofte, erfaringen er at konfliktavklaringen tar for lang tid. Hvor lenge den blir liggende i KMD har man ikke noe fastsatt behandlingstid på. Dette fører til at noen av sakene som ender opp hos KMD tar lang tid å få en avklaring på. Sakene er ofte kompliserte og krever vanskelige politiske interesseavveininger. En lang behandlingstid kan medføre at når man først kommer til en løsning, vil man akseptere et mer kostnadskrevenende tiltak. Om man skal se på hva som er tidskrevende konfliktsaker når det kommer til vegplansaker, en tendens at det skjer mellom statlige myndigheter på regionalt nivå. Hvor det er interessekonflikter mellom utbygging og vern. Her finnes det eksempel på saker hvor alle traseene som legges frem er beheftet med innsigelse fra en eller flere fagmyndigheter. Selv om det er avklart et klart behov for tiltaket og man har gjennomført brede utredninger (Samferdselsdepartementet, 2012).

3.3.1.1 Konseptvalgutredning

Prosjekter med en kostnad på over 750 millioner kroner må igjennom en konseptvalgutredning også kalt KVU. KVU blir bestilt av samferdselsdepartementet og foretas av Statens vegvesen. Dette er ikke en lovfestet ordning, men en bestilling fra samferdselsdepartementet. Denne rapporten skal kvalitetssikres, første del av dette gjennomføres i en tidlig fase. Kvalitetssikring i tidlig fase kalles KS1 og danner grunnlaget for og om det skal videre planlegges. Bakgrunnen for denne ordningen er for å kunne sikre en tilfredsstillende overordnet politisk styring ved store prosjekter, som skal planlegges på et tidlig nivå.



3.3.1.2 Planprogram

Ved planoppstart skal det etter Pbl § 4-1 utarbeides et planprogram for alle planer som kan ha vesentlige virkning for miljø og samfunn. Bakgrunnen for planprogrammet er å redegjøre for formålet med planarbeidet og planprosess med frister. Tiltak for medvirkninger, spesielt med tanke på de som blir særlig berørte av planen er en del av planprogrammet. I planprogrammet skal det også foretas en

vurdering om planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn.

Saksbehandlingsreglene er i følgende rekkefølge: kunngjøring av planoppstart, utarbeiding av planprogram, høring og offentlig ettersyn for planprogrammet, utarbeiding av planforslag, høring og offentlig ettersyn for planprogrammet som fastsettes i kommunestyret. Planprogrammet er en bestilling av hva som skal gjennomføres i konsekvensutredningen.

3.3.1.3 Kommunedelplan

Kommunedelplaner tar for seg spesifikke områder eller tema og gir føringer for disse. Denne type plan er mer avgrenset enn en vanlig kommuneplan. Ofte vil større vegprosjekter gå under et tema som normalt behandles gjennom en KDP. På kommuneplannivå blir det gjennomført omfattende faglige utredninger for å kunne klargjøre virkninger prosjektet vil få på miljø og samfunn. Dette vil inngå i KU og det er formelle krav til utredningen via forskrift om konsekvensutredninger. Det er på dette nivået beslutninger som trasevalg, plasseringer av kryss, vegstandard, bruk og vern av arealer i nærhet av vegen. En har ofte flere alternative traséer som gjennomgår en samfunnsøkonomisk analyse, som deretter sammenlignes. Det foretas så et valg av disse alternativene (Samferdeselsdepartementet, 2012).

I de sakene det ikke foreligger innsigelser er kommunestyrets planvedtak endelig. Statens vegvesen kan gjøre arbeidet ferdig fram til og med offentlig ettersyn. Ofte blir etatene i den enkelte plansak enige med de berørte kommunene om oppgave- og ansvarsfordeling. Kommunene har ansvaret for de formelle stegene i prosessen som, blant annet varsling av planoppstart, sende planprogram og planforslag på høring. Det er etatene selv som gjennomfører det praktiske planarbeidet. Tilslutt vedtar og kunngjør kommunen planvedtaket.

Der det foreligger innsigelse og man ikke kommer til en løsning går saken videre til kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som fatter en endelig beslutning. De aller fleste vegprosjekter blir vedtatt av kommunestyret med bindende virkning. Det vil si uten innsigelse og det er enig på et lokalt, regionalt og statlig nivå. Man kan få et inntrykk av at det er mange saker som stoppes opp på grunn av innsigelser siden disse ofte får mye medieoppmerksomhet. I løpet av de siste ti årene (tall fra 2012) så har kun to-tre vegprosjekt årlig blitt behandlet som innsigelsessaker. Ofte er alle parter bedre tjent med å løse saken før den kommer til KMD. Erfaringsmessig tar prosessen lang tid, fordi man skal prøve å komme fram til en enighet lokalt. Det er også prosesser i KMD og ellers mellom andre berørte departementer (Samferdeselsdepartementet, 2012) som tar tid.

3.3.1.4 Reguleringsplan

Reguleringsplan (RP) er en detaljert plan som går nærmere inn på anvisninger for utforming og plassering av prosjektet. Der det er nødvendig med hjemmelsgrunnlag for ekspropriasjon vil en godkjent reguleringsplan være gyldig grunnlag. Når det kommer til saksbehandlingsregler er hovedtrekkene lik som for kommuneplaner/kommunedelplaner. Om RP bygger videre på KDP med KU er det ikke nødvendig med planprogram eller en ny KU. En kan bygge en reguleringsplan videre på eksisterende KDP. Alternativt er først planprogram så en RP med KU.

En reguleringsplan som bygger videre på en KDP er mest vanlig i store vegutbyggingsprosjekter. Dette vil da være siste steg i planleggingen. Reguleringsplanen er en detaljering av det som er vedtatt i KDP. Det man finner i en slik plan er blant annet utforming av veg med kryss, miljø-, støy- og vilttiltak, områder for deponi, rigg, prinsipper for vannavrenning og andre tiltak. Det er tiltakshaver ved Statens vegvesen for vegutbygging, som utarbeider forslag til RP. Det er kommunepolitikerne som må vedta planen. RP er grunnlaget for å få bevilgning til prosjektet og grunnnerverv.

Kommunedelplan eller reguleringsplan

Om man skal velge en KDP eller RP kommer an på den aktuelle plansituasjonen. Dersom en bare har en alternativ løsning, er det større mulighet for at tiltakshaver velger en RP. En RP er detaljert i forhold til en KDP. Ved bruk av KDP ser man gjerne på flere løsninger/alternativer. Uansett hvilken av disse to planene man velger, må det foretas en konsekvensutredning.

3.3.1.5 Konsekvensutredning

Pbl § 4-2, 2.ledd: *”For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse - konsekvensutredning - av planens virkninger for miljø og samfunn.”*

I konsekvensutredningen skal det kartlegges hva tiltaket vil kunne føre til av konsekvenser for miljø, kulturminner, naturressurser og blant annet samfunnsinteresser. Forskrift om konsekvensutredninger presiserer og utfyller Pbl. Ved store vegutbyggingsprosjekter må det alltid konsekvensutredes jamfør forskriftene om konsekvensutredninger vedlegg 1, punkt 26 om infrastrukturtiltak (*Forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, 2009*). Det er tiltakshaver som har ansvaret for gjennomføring av utredningen. KU er svaret på planprogrammet.

§ 14-3, 2 ledd gir hjemmelsgrunn lag til å kreve at avbøte av mulige negative virkninger av vesentlig betydning. Dette gir ingen direkte hjemmel til å kunne kreve et 100% reetablering av dyrka mark eller hjemmel til kravene som ble satt av miljøverndepartementet i Åkersvika. Disse kravene som er stilt på E18 og E6 er å

pålegge noen en aktivitets- og handlingsplikt utover hva som fremgår av loven. Denne oppgaven går ikke videre inn på bakgrunn for hjemmel til vedtak som er foretatt. Det er bra at man har satt i gang pilotprosjekter som kan få frem utfordringer i henhold til lovverk og kompensasjon.

Siste ledd i § 9 i forskrift om konsekvensutredninger sier at det skal redegjøres for hva som kan gjøres for å tilpasse tiltaket til omgivelsene og får å avbøte skader eller ulemper, samt hvilke undersøkelser og tiltak som kan gjøre for å overvåke og klargjøre faktiske virkninger av planen eller tiltaket. I § 12 tredje ledd fremkommer det at det er plan- eller tillatelsesmyndighet som skal vurdere vilkår for avbøte og begrense vesentlige negative virkninger av planen etter tiltaket. Disse vilkårene må vedtas som bestemmelser eller hensynssoner med hjemmel i plan- og bygningsloven, eller som vilkår etter annet lovverk.

Statens vegvesen har utarbeidet en håndbok om *konsekvensanalyse av veg- og transportprosjekter* også kjent som kun *håndbok 140*. Dette er ment som et hjelpemiddel til planprosessen og er rettet mot fagpersoner som jobber med veg- og transportprosjekter. I denne håndboken er det en metodikk for kostnadsberegninger, *prissatte konsekvenser*. Dette er blant annet faktorer som tid, ulykker, støy og luftforurensing. Ved for eksempel beregning av støy er det etter retningslinjer til Plan- og bygningsloven om behandling av støy i arealplanleggingen, T-1442. Det er også utarbeidet en veileder fra Statens forurensningstilsyn til retningslinjene. Utendørs skal ikke støyverdier overstige 55dB. I håndboken er det forklart hvordan en beregner støy. Dette gjelder for alle *prissatte konsekvenser*. Det er verdier å forholde seg til samt utregningsmodeller (Hjemstad).

Ikke alle temaene i en konsekvensanalyse kan beregnes i kroner og ører. Disse går under betegnelsen *ikke-prissatte konsekvenser*. De vurderes etter en ni-delt skala som går fra meget stor positiv til meget stor negativ konsekvens. *Ikke-prissatte konsekvenser* er inndelt i fem ulike fagtema: landskapsbilde/bybilde, nærmiljø og friluftsliv, naturmiljø, kulturmiljø og naturressurser (Hjemstad).

I henhold til veilederen i samfunnsøkonomiske analyser av finansdepartementet (NOU 2012:16) er et mål å prissette alle virkninger, så langt det er mulig. I NOU 2013:10 *Naturens goder* påpekes utfordringene med gi alt en pris. Det er ikke alle virkninger som er faglige eller etisk forsvarlig å verdsette i kroner. De samfunnsøkonomiske analysene byr på store utfordringer når det kommer til miljøgoder og økosystemtjenester. Det gjelder også for behandling av risiko, usikkerhet, irreversibilitet og mulige katastrofale utfall. En av utfordringene ved behandling av blant annet økosystemtjenester i samfunnsøkonomiske analyser er at naturgrunnlaget for produksjon, forbruk og velferd sjeldent har en markedspris.

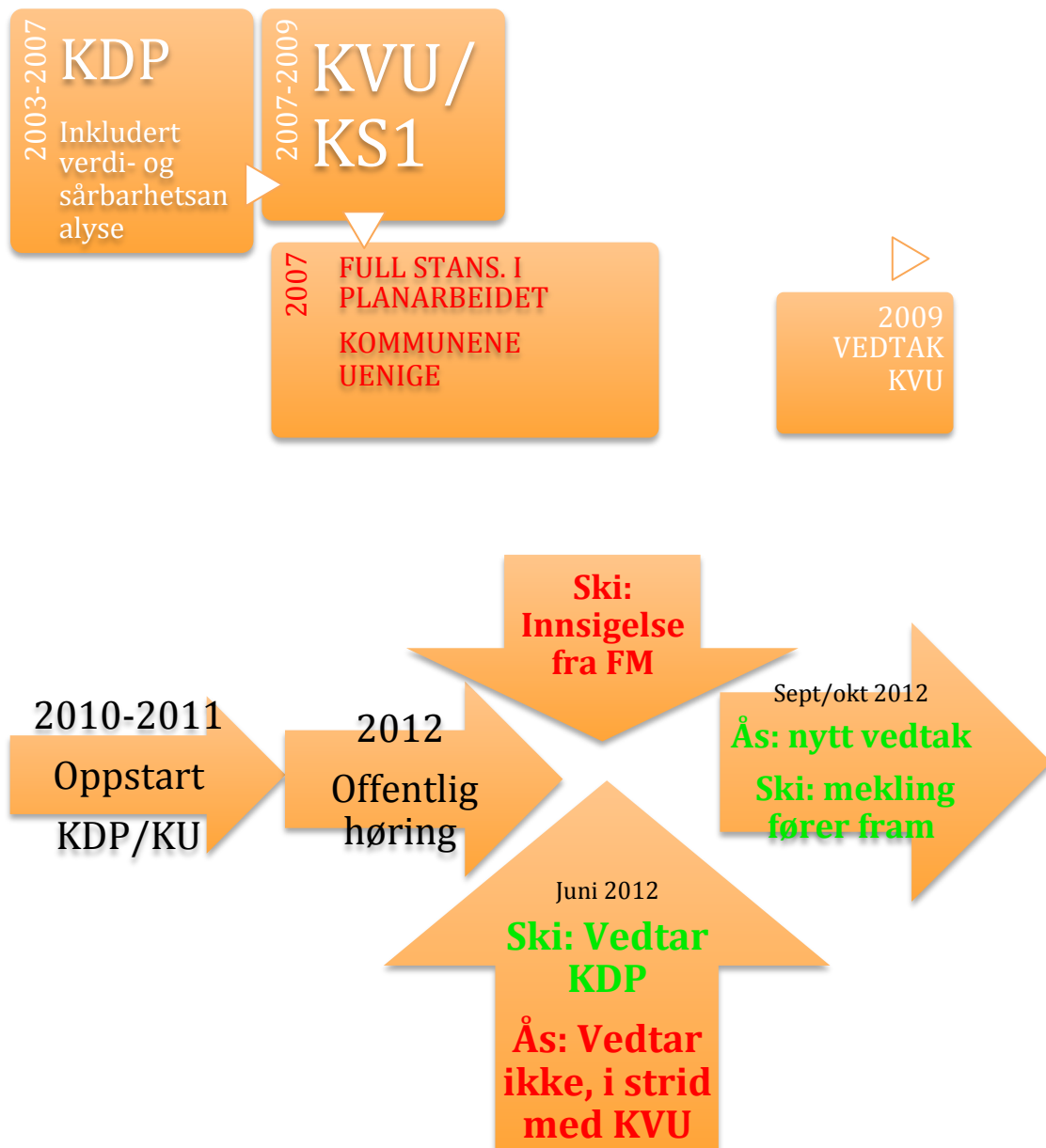
”Tilstanden i økosystem under påvirkning endres ikke nødvendigvis gradvis, den kan skifte brått og irreversibelt (s.234) (Lier-Hansen, 2013).” Effekt på naturmiljø og landskap er det vanskelig å finne priser på, men de må drøftes i analysene. I metoden for *ikke-prisgitte* konsekvenser er metodikken utviklet for å kunne håndtere virkninger som ikke kan tallfestet i fysiske størrelser. *Betydning, omfang og konsekvens* er tre begreper som er sentralt i metoden for å kunne vurdere. En må være klar over at vurderingen her vil være preget av skjønn, når det kommer til omfang, verdi og konsekvens. Derfor er det viktig med en begrunnelse av vurderingene som gjøres (Lier-Hansen, 2013).

Planprosess E6



Planprosessen for E6 ser enkelt ut i forhold til E18. Dette viser blant annet hvordan KVV påvirker planleggingen. En ser også tidsforskjellen på at saken går til innsigelse og til behandling hos klima- og miljødepartementet. Åkersvika saken ble sendt til daværende miljøverndepartementet til endelig avgjørelse 30. mars 2009, vedtaket kom 11. april 2013.

Planprosess E18



Som illustrert over har planprosessen for E18 vært krevende, lang og kompleks.

3.3.2. EIENDOMSRETT

Utgangspunktet for eiendomsrett er at eier har den totale og eksklusive rådighet, men med modifikasjoner. Det å være eier medfører rådighet. Rådighet består av en rekke beføyelser, disse blir samlet sett innholdet i eiendomsretten. En eiendomsrett er negativt avgrenset (Falkanger & Falkanger, 2013). At eiendomsretten er negativt avgrenset betyr at eier har alle beføyelser, som ikke på annet grunnlag er unntatt. En jordbrukseiendom står for eksempel ikke eieren fritt med tanke på utnyttelsen av arealet (jf jordl § § 8 og 9). En reguleringsplan eller et fredningsvedtak begrenser eiendomsrettigheten. Begrenset rettigheter på eiendom tilsvarer rettigheter som servitutt og forkjøpsrett. Det er en rett som nyter rettsordens beskyttelse på lik linje som for eiendomsretten. Denne type retter avgrenses positivt som vil si at stiftelsesgrunnlaget tolkes ved fastlegging av rettighetens innhold og omfang (Falkanger & Falkanger, 2013).

Privat eiendomsrett

Privat eiendomsrett medfører en *sikker rett* for eieren med rettslig rådighet over grunnen. Det er begrensninger i innbyggers frihet som gjør at tiltakshaver må ha lovhjemmel for inngrep på privat grunn. ”Utgangspunktet er at eieren har den totale og eksklusive rådighet, med en rekke modifikasjoner (Falkanger & Falkanger, 2013)(s.41).”

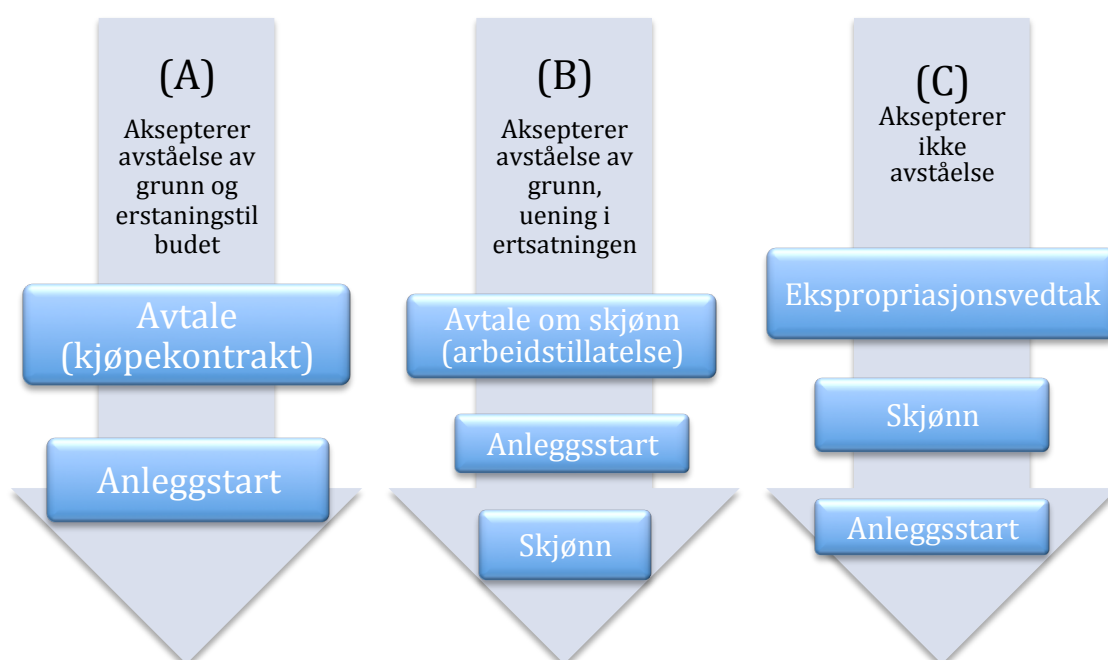
Før reguleringsplan vedtas foretas det forundersøkelser i forbindelse med gjennomføring av planinngrep. Det er ved disse forundersøkelsene, før vedtatt reguleringsplan at tiltakshaver stiller svak dersom grunneier nekter tillatelse. Eksempel på slike aktuelle undersøkelser kan være grunnboring og kulturminner. Det må til en rettslig dom for at tiltakshaver skal ha hjemmel til juridiske undersøkelser på annen manns grunn. Der det ikke foreligger vedtak som gir rettslig grunnlag. Tiltakshaver kan sende reguleringsplan på høring uten undersøkelsene og foreta disse i etterkant, dersom planen blir vedtaket. Det er sjeldent at tiltakshaver ikke får igjennom avtaler med grunneier.

3.3.2.1 Grunnerverv

Grunnerverv kalles prosessen der tiltakshaver skaffer seg rettigheter til arealene som blir beslaglagt i forbindelse med bygging/utvidelse av veg.

En vedtatt reguleringsplan til vegformål gir grunnlag for lovhjemmelen som trengs for å foreta grunnerverv. Uavhengig av planstatus kan tiltakshaver foreta det som heter strategisk grunnerverv. Dette vil si at man kjøper areal av interesse som blir lagt ut til salg i markedet. Etter at reguleringsplan er vedtatt kan tiltakshaver sette i gang med grunnerverv.

Det er ulike måter grunnerverv kan foregå på. En måte er en kjøpekontrakt (A). Dette vil si en avtale – kjøpekontrakt – om avståelse av grunn. Her blir man gjennom forhandling enig om forhold ved avståelse av grunn til tiltakshaver. Kontrakten inneholder informasjon som erstatningstilbudet og en avtalt dato for start av anleggsarbeidet. En annen for avtale om grunnerverv er avtaleskjønn (B). Dette vil si at en erstatning for avstått grunn fastsettes ved skjønn. Det blir opparbeides en arbeidstillatelse om at tiltakshaver kan starte anleggsarbeidet og erstatning fastsettes hos skjønnsretten i etterkant. Skjønnsretten er en domstolsbehandling som består av en dommer og lekfolk. En siste mulig løsning er at areal og rettigheter blir ervervet ved ekspropriasjon. Erstatningen blir da i likhet med (B) fastsatt ved skjønn, men i forkant av anleggsstart.



Modellen over viser tre ulike grunnerverv prosesser etter vedtatt plan.

Ekspropriasjon er et gjennomføringsvirkemiddel for det offentlige for å få gjennomført tiltak der blant annet utbygger og de berørte ikke blir enige. Med hjemmel i Grunnlovens § 105 kan staten ekspropriere fast grunn for å benytte seg av den til offentlige formål. Ekspropriasjon kan ikke foretas uten hjemmel i lov, det følger av *legalitetsprinsippet*. Legalitetsprinsippet er en ulovfestet rettighetsprinsipp som følger grunnlovs rang. ”Ethvert inngrep som går ut på avståelse eller innskrenkning i private rettigheter må ha hjemmel i lov (Grunnerverv til vegformål: skjønnsforberedelse : [håndbok 156], 2000)(s.11).” For vegtiltak gir vegloven § 50 med tilhørende forskrift og pbl § 16-2, 2.ledd hjemmel. Hovedregelen er at vedtak om ekspropriasjon til vegformål må ha grunnlag i reguleringsplan jf § 12-4 fjerde ledd i Pbl. Ekspropriasjon er en løsning som foregås mot eierens vilje og foregås når det

ikke oppstår enighet om minnelig avtale. Tiltakshaver må kunne påvise at nytten for samfunnet eller tiltakshaver veier tyngre enn den skade og ulempe grunneieren påføres.

3.3.2.2 Arealbytte

Det ble lansert som et alternativ til ekspropriasjon og som kunne gi færre konflikter og smidige løsninger. I 1979 fikk jordskifteretten hjemmelen som gjorde at dette alternativet med arealbytte kunne bli et godt alternativ til ekspropriasjon (Landbruksdepartementet, 1999).

Arealbytte er nyttig i de tilfeller der man kan fortsette med samme produksjon som før inngrepet, men på et annet sted. Jord- og skogbruksproduksjon er blant tilfellene som ofte kan fortsette produksjon etter et arealinngrep. Arealbytte er ment å brukes i ”grønne” områder og er derfor hovedsakelig aktuelt i utmarks- og landbruksområder. Jordskiftelovens regler gjelder så fremt reguleringsplanen ikke er gjennomført og området fortsatt kan fremstå som ”grønt”. Arealbytte kan gjennomføres i områder som er regulert til LNFR, dette gjelder også om området er uregulert. Grunneier som blir påvirket av store vegutbyggings prosjekter har ofte et ønske om å beholde grunneiendommen som blir påvirket. Mange foretrekker å få et nytt areal fremfor en økonomisk erstatning (Landbruksdepartementet, 1999). Grunnerverv i form av arealbytte har blitt utprøvd siden 1979 ved ulike offentlige veg- og jernbaneprosjekter.

Makeskifte

Makeskifte er der partene er enige om omforming av en avtale om byttehandel av eiendommer. Det kan være hele, deler av eiendommer og eller med eventuelt en verdidifferanse som et mellomlegg i penger.

Jordskifte

Jordskifteretten er en særdomstol for å håndtere saker for eiendommer som det er vanskelig å utnytte på tjenlig måte. Det er en uavhengig instans og den stiller på lik linje med tingretten og kan dermed foreta rettskraftige avgjørelser. Jordskiftesaker styres av en egen rett, jordskifteretten. I denne retten er det en jordskiftedommer og to lekdommere (Landbruksdepartementet, 1999). Jordskifteretten fastsetter eiendomsstrukturen og grunneier vil få nytt areal som erstatning. Deres sakstyper kan deles inn i tre hovedgrupper hvorav disse er rettsendrende, rettsfastsettende og skjønn. Skjønn brukes i forbindelse med kombinerte saker i samferdselsjordskifte. Jordskifte er et virkemiddel for å forbedre lite hensiktsmessige eiendomsforhold. Begrepet innebærer både bytte av arealer, ordne bruken av felles-eide områder, få fellestiltak eller ved at man løser grensetvister.

Eksempler på arealbytte og jordskifte

Ved utbygging av Gardermoen i forbindelse med ny hovedflyplass på 1990-tallet ble det gjennomført en rekke arealbytte- og jordskiftesaker. Nærmere 60 % av arealene ble skaffet på denne måten. I Frankrike og Tyskland brukes arealbytte som

plangjennomføring i 90 % av alle veg- og jernbaneutbygginger ved jordskifteprosesser (Regjeringen, 1998).

Samferdselsjordskifte

Et samferdselsjordskifte består av to hoveddeler hvor den ene er jordskiftedelene og den andre er hoved skjønnet. I skjønnet utretter jordskifteretten erstatning i penger for de skader og ulemper som ikke fullt ut erstatter gjennom jordskiftedelen av saken. Jordskifte delen medfører at ved bruk av erstatningsareal som for eksempel tiltakshaver har kjøpt opp blir skader og ulemper – så langt råd er – erstattet gjennom en ny utforming av eiendommer og omskiping eller avløsning av bruksretter. Realverdier skal bli erstatta med realverdier ("Ot.prp.nr 57 Særlig om samferdselsjordskifte," 1997).

For utbyggeren vil et samferdselsjordskifte medføre at jordskifteretten kartlegger eiendomsforholdene. En får reduserte investeringer med for eksempel færre over/underganger og redusert lokalveinett, redusert framtidig vedlikehold, redusert omfang av tvang. Ofte tilsvarer det en smidig prosjektgjennomføring, eiendomsforholdene er dokumentert etter anlegget og man får komplette løsninger, som gir godt omdømme (Riseng)

Samfunnet sitter igjen med mindre blandet trafikk som igjen medfører færre ulykker, bedre framkommelighet og mindre forurensing. Man får mindre skjemmende kunstbygg som ikke passer i landskapet. Prosessen krever mindre ressurser, færre tvangstiltak og at man kan bevare ressursgrunnet i område (Riseng). De berørte partene vil kunne sitte igjen med en bedre eiendom. En kan få en bedre eiendomsutforming, redusert og sikrere transport, redusert ressursbruk og alle latente skiftegevister utløses. Helst skal det føre til at man minsker arealtapet, gode samarbeidsløsninger i anleggsperioden og løsninger som samlet sett medfører økte lønnsomheter. Samtidig som løsningene skal være gode for å sikre områdets næringsprosess, i tillegg til at det skal være en skånsom prosess å være part i (Riseng).

3.3.3 MAKTFORHOLD, FORHANDLING, SAMORDNING OG KONFLIKTLØSNING

3.3.3.1 Makt i Norsk planlegging

”Planlegging er en form for maktutøvelse som ofte har store konsekvenser for våre liv og våre omgivelser.... Makt er en kraft og ikke en struktur, og maktens virkning oppstår som en effekt av forholdet mellom krefter (Nystad, 2013; Pløger, 2013)”. Planlegging er den viktigste del av apparatet politikere har til å utøve makt i praksis (Forcault, 1980). Grunnleggende kan en si at planlegging handler om å kontrollere, styre og eller temme konflikter. Ved hjelp av høring og medvirkning kan en skape en viss forutsigbarhet så lenge disse virkemidlene brukes rett. Når og hvem skal delta, hva skal legges frem, hvorfor og for hvem. Man har en planpolitikk med tanke på hvem som skal delta og i form av hvordan man skal representere og legge frem taktikk (Pløger, 2013).

Innsigelsesinstitusjonen gir statlige sektormyndigheter mulighet til å legge et press fra nasjonalt nivå, og dermed dempes det kommunale planleggingsmonopolet. Denne mulighet å ta planleggingen til et høyere nivå, har både fordeler og ulemper. Sektorene med innsigelsesmyndighet fremmer ofte ulike særinteresser. Dette ser man i forholdet mellom de ulike departementene, hvor man har motstridende syn. En kan få tilfeller hvor det reelle maktforholdet, ikke samsvarer med de formelle. Eksempel på dette er påstanden der vegmyndighetene stiler sterkere enn KLD. Hvor det er KLD som er plandepartementet, men vegmyndigheten har fått en betydelig posisjon i form av verdiskapning, utvikling og levekår. Dermed hevder Nystad at de stiller sterkere enn KLD i mange situasjoner (Nystad, 2013).

3.3.3.1.2 Forhandlings planlegging

Norsk arealplanlegging preges av regulativ konfliktløsning med utgangspunkt i plan- og bygningsloven, forskrifter og blant annet diverse rundskriv fra KLD (Sevatdal & Sky, 2003). Det finnes allikevel eksempel på forhandlingsplanlegging, hvor man forholder seg til lover og regler. Forhandlinger i plansituasjon skjer i alle faser av planleggingsprosessen og man har gjerne flere aktører med ulike både interesser og forhandlingsarenaer. I plansammenheng foregår forhandlinger ofte på et overordnet nivå. Kommunen ønsker å ivareta lokale interesser. Statlige og regionale organ har hjemmel i Pbl § 5-4 til å fremme innsigelse til planforslaget. Dermed har statlige og regionale organ en vis makt og ansvar for å påse at kommunenes planforslag ikke strider mot nasjonale og regionale hensyn. Det første som skjer etter en innsigelse er fremmet er et meklingsmøte og en forhandlingsprosess.

3.3.3.2 Forhandling

Forhandlinger blir definert av Rognes som en avsluttende prosess der to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme til en felles beslutning

(Rognes, 2008). Han forklarer videre at forhandlinger brukes der en ønsker å få til en avtale som vil være bedre enn de alternativene en ellers har. Det må være et gjensidig behov hvor partene mener at de ved et samarbeid vil få til noe bedre enn om de ikke samarbeider. Forhandling blir stadig et viktigere virkemiddel ikke bare i planleggingsprosessen, men også i form av eiendomsdannelse, plangjennomføring, gjennomføring av felles tiltak og for å løse arealbruk tvister (Sevatdal & Sky, 2003).

I forkant av forhandlingsprosessen er det viktig å klargjøre hva ens prioriteringer og interesser er. Man må vite hva en ønsker å få ut av det å gå inn i en forhandlingsprosess med en eller flere andre parter. Det vil også være lurt å sette seg inn i og kartlegge den andre partens interesser i den grad man faktisk skal komme frem til en avtale begge eller alle partene skal være enige om (Rognes, 2008).

Forhandlingsteorier er relevante der partene er avhengige av hverandre, og må argumentere seg fram for å oppnå konsensus med felles mål. Teorien om kommunikativ planlegging vil si at en har å åpne dialog, hvor alle synspunkter blir presentert. Alles argumenter høres og deltakerne har et åpent sinn. Resultatet er at det beste argumentet *vinner*. Dette er relevant for oppgaven, siden avgjørelsene i både *Case 1* og *Case 2* skjedde via et samspill mellom blant annet de berørte kommuner, tiltakshaver og fylkesmannens miljø- og landbruksavdeling. På E18 kom de fram til en slags konsensus. På E6 kom man ikke fram til konsensus, og saken måtte derfor benytte seg av ”*makthierarkiet*” hvor saken ble avgjort på et høyere nivå. De ulike partene har i begge casene arbeidet med flere vanskelige forvaltningsspørsmål i forbindelse med vegutbyggingen via en planprosess. Felles er også at begge planprosessene har til dels stoppet opp på grunn av uenigheter. I den forbindelse vil det være nyttig å se på teori for hvordan forholdet og samspillet mellom ulike parter kan endre seg gjennom fast dialog. Det er essensielt at man har en planprosess hvor man kan finne et felles mål.

Aktørene i politikk og planlegging er ofte involvert i diskusjoner, der partene har tydelige motstridene argumenter og ulike mål. Her foreligger det ofte en politisk makt og en meningsprosess i følge *Amdam*. (Amdam, 2012). I denne prosessen forsøker de ulike aktørene på best mulig måte å forsvare handlingene og standpunktene sine. For så å skape oppslutning for løsningene de kommer med. Samarbeidene planlegging består i følge *Amdam* av kommunikativ handling og rasjonalitet. En samarbeidende planlegging er kommunikativ planleggingsteori i praksis. Dette handler ikke kun om alternative måter å komme seg videre på, men bygger også på kapasitet, legitimitet og aksept for å kunne håndtere nye utfordringer (Amdam, 2012). Det er planprosessen og resultatene som prosessen medfører, som er avgjørende for legitimiteten og aksepten planen får (Amdam, 2012). I motsetning til en plan hvor man avgjør ved et kompromiss. I de tilfellene er det større *fare* for at det oppstår uenigheter i etterkant. Sammenlignet ved en prosessen man har brukt lang tid på å bli enige om. Planer som

gjennomføres slik vil ha en større legitimitet og gjennomføringskraft. I de tilfeller hvor man har diskusjoner og dialoger som bygger på fullgode argumenter, i stedet for makt og særinteresser, vil man ha sterkere forhold til allmenne interesser og ha enklere for å få aksept (Amdam, 2012).

3.3.3.4 Avveining og interessemotsetninger

Det oppstår ofte interessekonflikter, spesielt mellom naturhensyn og andre interesser og sektormål. Det er ikke alltid det er snakk om store konflikter, det kan variere fra sak til sak og fra sted til sted. Ofte vil det kunne være både kostbart og i noen tilfeller vil det medføre nye og andre konflikter. Det vil medføre at man i noen tilfeller må velge å ta hensyn til enten naturen eller sektormålet (Klausen & Rommetvedt, 1996).

”Økt framkommelighet og bedre miljø kan i noen sammenhenger kreve avveining av interesser som står i direkte motstrid til hverandre. Det er politisk oppgave å avveie og prioritere mellom de ulike målene (Samferdselsdepartementet, 2013)(s.73)”

NTP sier i utformingen at regjeringen har lagt vekt på å finne en god balanse mellom målene. Man kommer ikke unna at ulik politisk ledelse medfører ulik landbruks- og klimapolitikk. En har kommet langt med hensyn på internasjonale forpliktelser (Samferdselsdepartementet, 2013).

Under kapittel 3.2.1 Utviklingen i Europa, hovedtrekk i EUs hvitbok står det som følger: *”Avveining mellom effektiv transport og miljø- og energihensyn er krevende, men ”reduert mobilitet er ikke et alternativ”. Det legges opp til ulike strategier for langdistansetransport, transport mellom byer og bytransport (Samferdselsdepartementet, 2013)(s.41).”*

Ofte vil det være et vist nivå av konflikt i store vegutbyggingsprosjekter. Håndteringen av interessekonflikter og ulike forventninger lokalt, regionalt og nasjonalt avgjør om det blir behov for at man må gå flere runder med forhandlinger. Om det eventuelt vil komme flere runder med klager eller innsigelser (Hårklau et al., 2013).

3.3.3.5 Konfliktløsning

Dagens Samferdselsminister Kjetil Solvik-Olsen (FRP) sa på infrastrukturedagene i Bergen 27.mars 2014: *”For å håndtere lokale konflikter som kan oppstå, for eksempel på miljø, på verneområder, på vann og avløp, har de (jamfør Statens vegvesen og jernbaneverket) også fått beskjed om å opprette et konfliktråd, hvor man kan forsøke å jobbe ut løsninger sammen med lokale aktører og politikere. Om bare halvparten av konflikten løses underveis, har vi oppnådd viktige besparelser i planleggingstiden.”*

3.3.6 NATURVERN

3.3.6.1 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (Nml) trådte i kraft 1 juli 2009 og erstatter naturvernloven fra 1970. Formålsbestemmelsen i § 1 fastsetter at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas var på ved bærekraftig bruk og vern. Denne loven prøver å illustrer hvordan man ikke kan se på bevaring av naturen som en utpreget sektoroppgave. Den må ses på som noe en må integrere både i samfunnsplanleggingen og i beslutninger innenfor ulike fagområder (Bugge, 2011). Lovverket setter en forutsetning om et felles verdigrunnlag fra alle sektorer om et forvaltningsansvar i forhold til naturen.

I §§ 4 og 5 er forvaltningsmålene som skal nås ved bruk av loven. Dette er bestemmelser og de medfører ingen direkte forpliktelser. Verken for det private eller offentlige. Paragrafene har betydning i forhold til skjønnsutøvelse. Bestemmelsene i Nml skal inngå som en integrert del av skjønnsutøvingen etter saksbehandlingen i Pbl. Forvaltningsmålene vil ikke nødvendigvis bli avgjørende i en sak, andre samfunnshensyn kan vise seg å veie tyngre. Det er viktig at den samlede forvaltningen av Nml er i samsvar med kapittel II (Arbeidsgruppe, 2013).

Planlegging av store infrastrukturtiltak hvor man i konkrete tilfeller skal ta hensyn til forvaltningsmålene kan forvaltningen blant annet *nekte inngrep, bruken eller planen*. De kan *stille krav om tilpasning eller avbøtende tiltak som vilkår for å tillate inngrepet, bruken eller planen*. Forvaltning kan kreve at det *settes i verk tiltak for å ta være på en tilsvarende forekomst av naturtypen eller arten samtidig som den omsøkte naturtypen eller arten fredes* (Arbeidsgruppe, 2013). Dette er retningslinjer man kan legge vekt på i den skjønnsmessige vurderingen om tillatelse. Ved for eksempel en tillatelse til vegutbygging gjennom et verna område og hvilke vilkår en skal stille tiltakshaver.

Nml er en sektorgripende lov. § 7 sier at prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet (*Norges lover: 1687-2013*, 2014). §§ 8 – 12 er kun retningslinjer som legger rammene for hvordan det skal behandles i vektleggingen og vurderinger i henhold til andre lover. De gir også særskilte krav til dokumentasjon, saksforberedelser, vurdering og vektlegges i de saker det fattes vedtak som må følge bestemmelsene i §§ 8-12.

Kapittel II medfører at det stilles generelle krav om vurdering av konsekvenser for naturmangfold ved utøving av offentlig myndighet som kan påvirke naturen. Dette gjelder på et generelt nivå, for beslutninger etter Nml eller etter annet regelverk. Beslutninger skal bygge på en kunnskap om naturmangfoldet samt hvordan et planlagt tiltak vil påvirke naturmangfoldet (§ 8). Vurderingen av om et aktuelt tiltak

skal få tillatelse eller ikke, skjer via prinsippene man finner i §§ 8-12 og er noe av grunnlaget som er retningslinjene for skjønnsutøvingen (§ 7) (Lovdata, 2009).

For tiltakshaver medfører Nml at man må sette seg inn i kunnskapsgrunnlaget om effekten og påvirkninger planen medfører. Man må ha tilstrekkelig kunnskap om virkninger tiltaket vil ha på naturmiljøet. Økosystemet skal vurderes fra en samlet belastning og man må benytte seg av blant annet drivsmetoder, teknikk og lokalisering. Det må foreligge en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av naturmangfoldet, men også økonomiske forhold. § 11 sier at tiltakshavere skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder. Dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter (Lovdata, 2009). §14 om vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser sier at tiltak etter loven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser.

Når det kommer til kapittel III i loven om artsforvaltning og § 23 prioriterte arter så står det i § 24 at myndighetene kan etter loven gjøre unntak fra forskrift etter § 23 dersom det ikke forringer artens bestandssituasjon eller bestandsutviklings, eller dersom vesentlige samfunnshensyn gjør det nødvendig. Kapittel V i Nml er områdevern og hvordan man skal forholde seg til vernede områder. Det som er mest relevant å se på i forhold til intervjuene og case 1 om Åkersvika naturreservat, er § 37 som omhandler naturreservater. Her står det at i et naturreservat må ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet.

NOU 2004: 28 referer til Effektivutvalgets konklusjoner i NOU 2004:2 Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål (s.161 til 162):

”Ved hjelp av kompenserende tiltak i de områder som rammes av miljøpolitiske tiltak, kan sentrale myndigheter i stor grad oppnå en miljøvennlig utvikling uten at det går på bekostning av de regionale- og distriktpolitiske målsetningene. Nasjonale vernehensyn kan imidlertid i visse tilfeller legge så sterke begrensinger på eksisterende og potensielle næringsvirksomheter at regionale interesser blir skadelidende, særlig når kompenserende tiltak uteblir” (I. L. e. a. Backer, 2004)

3.3.6.2 Dispensasjon fra vernevedtaket

Det er opp til forvaltningens skjønn om tillatelse skal gis. Dette følger av den alminnelige vilkårslæren i forvaltningsrettene, om at det kan stilles tyngende vilkår i et ellers foretrekkende vedtak. Man er avhengig av tolkningen av hjemmelsgrunnlaget for det aktuelle vedtaket og hva det kan treffes vedtak om.

§ 48 gir grunnlaget for at vernevedtaket kan ”frigis” dersom hensynet til vesentlig samfunnsinteresser gjør det nødvendig og at man i denne situasjonen kan pålegge tiltakshaver å bære rimelige kostnader ved ivaretagelsen, opprettelsen eller utviklingen av et tilsvarende område. Før en dispensasjon blir gitt skal man særlig vektlegge verneområdets betydning for det samlede nettverk av verneområder, og om

et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted (Arbeidsgruppe, 2013).

Vedrørende avklaring som ble gjort om ”nødvendighetskriteriet” § 48 i valg av trase i Åkersvika så lovavdelingen i justisdepartementet på to spørsmål. Det ene var om en hadde hjemmel for å gi dispensasjon i henhold til § 48 når det forelå en alternativ trase. Det andre spørsmålet de så nærmere på var om det kan gis dispensasjon som er i strid med ”minimumsvernet”. De konstaterte at ”vurderingen av nødvendighetskriteriet må ta utgangspunkt i § 48 annet ledd og kildematerialet knyttet til denne delen av bestemmelsen, og at det må ses hen til minimumskravet etter § 37 tredje ledd og de konvensjonspliktelsene Norge har på området.” Miljøverndepartementet måtte foreta en konkret vurdering – skjønnsutøvelse av alle sider av saken og avgjøre om det er hjemmel for å velge alternativ A (Solhjell, 2013).

3.3.6.3 Omtale av kompensasjon for naturmangfold

Omtale av kompensasjon i Meld.St. 26 (2012-2013) Nasjonal transportplan 2014-2023: kap.12.6 Naturmangfoldloven åpner for at man skal kunne kreve kompensasjon der det er i forbindelse med inngrep i vernede områder samt utvalgte naturtyper. Den alminnelige vilkårslæren åpner for at kompensasjon kan settes som vilkår også etter annet lovverk (Samferdeselsdepartementet, 2013). Her ser man på en fysisk kompensering for viktige naturverdier og funksjoner i naturområder som går tapt. Måten å gjøre dette på er å helt eller delvis opparbeide andre avtaler som kan erstatte den tapte naturfunksjonen eller verdiene som de berørte arealene hadde. En økologisk kompensasjon av naturområder kan medføre både større skjøtselstiltak, restaurering av forringete miljøer, etablering av nye habitater, vern av nye områder.

3.3.6.4 Omtale avbøtende tiltak

§ 69 (*retting og avbøtende tiltak*) sier at det skal gjøres tiltak for å forhindre forringelse av naturmangfold. ”Plikten til forebygging, utbedring og gjenoppretting gjelder ikke i den utstrekning det i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningene av overtredelsen og overtredersens skyld og økonomiske stilling, ville være særlig urimelig (Lovdata, 2009).”

Ved utbygging av større veganlegg vil man støte på noe som er bevaringsverdig. Om det er enkeltarter som salamander, sommerfugl, dyrka mark eller naturreservat. Utbygging av større veganlegg munner ofte i at det er et større samfunnsbehov. En har basisverktøy som faglige utredning og som skal være konstant uansett hvor i landet utviklingen skjer. Når vern skal gå på bekostning av samfunnsbehov og når jordvern skal gå foran naturvern. Det er vanskelig å fastsette rammer, dette må vurderes og avveies i hver enkelt sak.

Gjennom historien har det vært lettere å få igjennom saker som begrunnes ut i fra en menneskelig velferd, enn fra artenes velferd eller økosystemets egenverdi (Samferdeselsdepartementet, 2013). Om man står med argumentet bevaring av en arts leveområde som kommer i konflikt med for eksempel økt trafiksikkerhet og redusert reisetid. Hvorav de to sistnevnte er faktorer man kan vise til tall, statistikk og økonomiske beregninger til. Ofte er uenigheten mellom de på brukersiden og de som ønsker å verne naturmangfoldet. Disse vil ha ulike verdisyn og oppfatning om påvirkningen av naturmangfoldet. Samtidig er det uenighet om bruken er bærekraftig (Samferdeselsdepartementet, 2013). Naturmangfold har et eget etappemål i NTP, å bidra til å *redusere tapet av naturmangfold*.

I boken innføring i naturressurs- og miljørett sies det: *"ingen alminnelig enighet om forholdet mellom miljøhensyn og økonomisk vekst (I. L. Backer, 2012)."* Det er allikevel et faktum at det er en viss utfordring med at naturen nettopp kommer i konflikt med økonomisk vekst blant annet fordi ofte betraktes miljøhensyn og næringsinteresser som fundamentale kontraster (Klausen & Rommetvedt, 1996).

3.3.7 JORDVERN

Det er satt et mål om at Norge skal øke sin landbruksproduksjon med 20 % over de nesten 20 årene (matdepartementet, 2011). Samtidig er de noen av de største *beste* jordbruksområdene er i et utviklingspresset østlandsområdet. NTP sier at nedbygging av matjord i praksis er irreversibel. Historisk sett så har nydyrking imidlertid bidratt til å oppveie for avgangen av jordbruksarealer. I tillegg til at gjenværende dyrkbart areal er en begrenset ressurs. Dette gjenværende dyrkbare arealet har hovedsakelig et dårligere dyrkningspotensiale enn det som allerede er dyrket opp. Derfor sier de videre at transportpolitikken bør følge en restriktiv linje i omdisponering av dyrket jord (Samferdeselsdepartementet, 2013). NTP sitt etappemål for dyrka jord er å begrense inngrep.

Vern av dyrka og dyrkbar jord er en viktig del av nasjonal politikk. Kommunen utøver lokalt skjønn og forvalter landbrukspolitiske virkemidler, innenfor rammene av nasjonal politikk. Dette gjelder blant annet i søknader om for eksempel omdisponering. Kommunen må ta hensyn til nasjonens behov for å kunne produsere mat selv i framtida (Landbruksdepartementet, 2013). I landbruks- og matpolitikken Meld.St 9 (2011-2012) *Velkommen til bords* sies det at med landets begrensede arealer for matproduksjon er det viktig med et sterkt jordvern og en politikk som utnytter jordbruksarealet (matdepartement, 2011).

”Jordvern i Norge er ensidig fokusert på jordbruksproduksjon (s.21) (Hårklau et al., 2013).” Videre er jordvernet fokusert på redusering av nedbygging av god jordkvalitet. Forholdene i Norge versus Europa ang jordbruk er blant annet grunnet klima forskjeller. I Norge er ca. 3 % dyrket jordbruksareal og det er etablerte kjerneområder for jordbruk. Informasjonen om disse kjerneområde er ikke lett tilgjengelige og de har ikke noe juridisk vern (Hårklau et al., 2013).

Jordlova sitt formål i § 1 er å *leggja tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til (arealressursane), kan verte brukt på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket. Arealressursane bør disponerast på ein måte som gir ein tenleg, variert bruksstruktur ut frå samfunnsutviklinga i området og med hovudvekt på omsynet til busetjing, arbeid og driftsmessig gode løysingar. Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltninga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.* Et av de viktigste formålene med jordloven er ut i fra § 1 å verne å jordsmonnet som produksjonsfaktor.

3.3.7.1 Dyrka og dyrkbar jord

”Plan- og bygningsloven er et av de viktigste verktøyene for å sikre dyrket jord for framtidig matproduksjon. Kommunene og fylkeskommunene har en sentral rolle ved å ivareta jordvern hensyn ved å begrense omdisponering av de mest verdifulle jordressursene (Samferdeselsdepartementet, 2013).”

Klassifisering

Som dyrka jord regnes fulldyrka jord, overflatedyrka jord og gjødsla beite (Landbruksdepartementet, 2013). AR5 er et landsdekkende standardisert klassifikasjonssystem og kartdatasett for arealressurser i Norge. Det skal dekke behov innen landbruksforvaltning, landbruksnæringer og arealplanlegging (Bjørkelo, 2006). I denne AR5 klassifiseringen er ikke kategoriene ”dyrkbar jord” og ”gjødsla beite” med. Dette fordi kategoriseringen skulle forenkles og det skulle konsentreres om tema som faktisk er i endring. Dataene er ifølge Knut Bjørkelo sin *AR5 klassifikasjonssystem* rapport lett tilgjengelig i egne databaser (Bjørkelo, 2006).

Jordkvalitetskart

Det er norsk institutt for skog og landskap som kartlegger jordsmonn på dyrket mark. Jordkvalitetskart gjør det mulig å vurdere ressursen for jordbrukspotensialet. Det er omtrentlig 50% av Norge som er kartlagt. Jordkvaliteten er delt inn i tre klasser, svært god jordkvalitet, god jordkvalitet og mindre god jordkvalitet. Kartet er utviklet med tanke på å bli brukt i jordvernsammenheng (Hårklau et al., 2013).

Eksisterende lovverk og planprosesser medfører muligheten for å benytte kompensasjon som tiltak. I de tilfeller der man ikke har andre mulige alternativer, kan fysisk kompensasjonstiltak kreves. Der det er viktige verdier og funksjoner i jordbruksområder som vil gå tapt. Det er flere måter å gjøre dette på, og det kan gjøres helt eller delvis. Å opparbeide andre arealer, som vil erstatte den matproduksjonsevnen som de berørte arealene opprinnelig hadde. På dette området er det begrenset med kunnskap om kostnader, risiko i forhold til at man ikke får de samme verdifulle funksjonen man opprinnelig hadde. Hvordan et slikt tiltak kan organiseres er usikkert (Samferdeselsdepartementet, 2013).

Kompensasjon for jordbruksområder er omfattende. Jordskifteloven fra 1980 er en lov for alle som har en eiendom eller varig bruksrett og som har problemer med eiendommen sin. Disse problemene skal kunne løses etter reglene man finner i jordskifteloven. Loven hører inn under landbruks- og matdepartementets ansvarsområde. Jordskifteretten tilhører Domstolsadministrasjonen (Regjeringen). § 3 i jordskifteloven er det et preseptorisk (ufravikelig) krav om at nytten for den enkelte eiendommen skal være større enn kostnadene og ulempene, for at jordskifte skal kunne gjennomføres.

Et alternativ til jordskifte er inngåelse av privatrettslige frivillig avtaler om kjøp av arealer fra en annen grunneier som stiller sitt areal til disposisjon for grunneier som blir berørt av et planlagt tiltak. Statens vegvesen kjøper opp landbruksarealer som er for salg som kan brukes som erstatningsarealer for berørte parter. Det er kun arealer under formålet samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur jf. § 12-5 punkt 2 i Pbl med som Statens vegvesen har hjemmel til å ekspropriere. Dette betyr at områder regulert til landbruk ikke kan erverves jf. Pbl § 16-2 *”Ekspropriasjon i medhold av denne paragrafen kan ikke foretas når det gjelder grunn som i planen er satt av til landbruk etter § 12-5 nr. 5.”* Det er ikke grunnlag for tvangstiltredelse, dersom grunneieren ikke godtar en minnelig avtale for områder regulert til LNFR (landbruks-, natur- og friluftsliv samt reindrift).

3.3.7.2 Omdisponering av dyrka jord

Eiere av landbrukseiendom kan ikke endre arealbruken uten tillatelse fra kommunen. Omdisponering av dyrka mark skjer der kommunen etter Pbl vedtar at et landbruksareal kan brukes til andre formål.

I jordlova § 9 om bruk av dyrka og dyrkbar jord står som følger: ”Dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikkje disponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida.” Dette medfører et forbud mot omdisponering av dyrka/dyrkbar jord. Formålet med dette er å verne jordsmonnet og produktive jordbruksarealer. Det grunnleggende formålet med bestemmelsen er jordvern. Det vil si å beskytte matproduserende arealer (Landbruksdepartementet, 2013).

Reglene om omdisponering gjelder ikke for områder i reguleringsplan. De gjelder heller ikke dersom områder er lagt ut til andre formål enn landbruk eller hensynssone som med tilhørende bestemmelser fastlegger faresone etter Pbl § 12-6 (Landbruksdepartementet, 2013). Dersom det ikke foreligger en vedtatt arealplan kan kommunen etter jordlovens § 9 gi dispensasjon i *særlige tilfeller*. Kommunen må da foreta en samlet vurdering om det foreligger forhold som tilsvarer at jordbruksinteressen bør vike.

Ved en vurdering om bruk av kompensasjon på jordbruksområde er dette ønsket som en metode for å redusere omdisponering av jordbruksarealer. Om man klarer å redusere omdisponeringen, vil dette også kunne redusere behovet for å kompensere dyrka jord og dyrka mark.

I litteraturstudiet om kompensasjon av jordbruks- og naturområder sies det at flere av de internasjonale tiltakene for å redusere omdisponering har potensiell

overføringsverdi til Norge. Dette er for eksempel gjennomføring av fylkesvise mål for å redusere nedbygging og etablering av ”jordvernområder”.

3.3.8 BÆREKRAFTIG SAMFUNNSUTVIKLING

3.3.8.1 Bærekraftig samfunnsutvikling

Om man tar utgangspunkt i perioden etter 1960 og hopper frem til rapporten fra 1980 ”*Vår felles framtid*” av FNs verdenskommissjon for miljø og utvikling - *Brundtland kommisjonen*. Det var i denne rapporten hvor begrepet *bærekraftig utvikling* ble lansert. Begrepet vil si en utvikling som tilfredsstiller dagens behov, uten å ødelegge fremtidige generasjoner mulighet til å tilfredsstille sine behov.

Areal- og arealbruksendringer er et viktig gjennomgående tema når det kommer til bærekraftig samfunnsutvikling. Forståelsen av sosiale, kulturelle og politiske drivkrefter er nødvendig for at man skal få en bærekraftig arealbruk på et overordnet nivå. En viktig drivkraft for endringer i biologisk mangfold er arealbruksendringer. Det finnes analyser som økologisk fotavtrykk, som arealbruk er en viktig del av.

”Bærekraftighet bør være et grunnleggende prinsipp for all utvikling i Norge (Miljøverndepartementet, 2012).”

Rammebetingelsene for arealplanlegging i Norge er gjennomgående gode, men det finnes alltid noen utfordringer. Naturmangfoldloven har blant annet sikret et godt lovverk for naturhensyn, men det er enda ikke ordentlig innarbeidet i sektorlovgivningen. Manglende samordning mellom sektorene er blant annet en utfordring. Alle naturområder har sine særegne kvaliteter og man vil aldri fullt og helt kunne erstatte disse. Der man ikke klarer å unngå, vil fysisk kompensasjon være en slags bærekraftig utvikling på tross av vegutbyggingen og samfunnsutviklingen.

Store infrastrukturprosjekter medfører ofte betydelige inngrep i både jordbruks- og naturområder. Dette kan føre til forringelse og områder som blir fragmentert. Når et slikt stort infrastrukturprosjekt blir lagt i verdifulle natur- og jordbruksområder oppstår det ofte konflikter. Dette gjelder spesielt ved utbygging av veg- og jernbane, de krever en stiv linjeføring som gjør utbyggingen mindre fleksibel. Ved vegutbygging er det vanskelig å finne løsninger som fjerner alle negative konsekvenser. Kompensasjon ses på som et virkemiddel i slike situasjoner og kan utligne resterende negative konsekvenser, eller dempe virkningen av inngrepet. Kompensasjon ses også på som et virkemiddel for å redusere konflikter som fører til forsinkede planprosesser. Kortere planleggingstid og effektivisering av planprosesser har vært et fokus i planleggeryrket i flere år. En slik effekt vil være samfunnsøkonomisk.

3.3.9 FYSISK KOMPENSASJON

Kompensasjon som fysiske tiltak har ikke vært brukt mye i Norge, men det har eksistert kompensasjonslignende tiltak i lengre tid. Bruk av kompensasjon skal være en siste utvei for å unngå gjenværende viktige negative konsekvenser (Hårklau m.fl. 2013). Kompensasjonstiltak skal utløses, når det ikke er mulig å unngå eller i tilstrekkelig grad redusere og avbøte skade på viktige verdier som natur- og jordbruksverdier. Hvor kompensasjonstiltakene gjennomføres, må vurderes i de enkelte forhold. Tiltak i nær beliggenhet anses å ha større mulighet for suksess, fordi det er større sannsynlighet for *like* forhold. Det kan gjennomføres utenfor det geografiske området hvor utbyggingen skjer.

3.3.9.1 Bakgrunn for bruk av kompensasjon for jordbruksområder

Regjeringens hadde et mål om å halvere den årlige omdisponeringen av viktige jordressurser innen 2010 (St.melding nr 21, 2004.2005). Det samme målet finner man også i Norges strategi for bærekraftig utvikling (jf. Nasjonalbudsjettet fra 2008). Norge har mindre dyrka mark enn verdensgjennomsnittet, derfor er det viktig at man tar vare på disse begrensede ressursene.

3.3.9.2 Bakgrunn for bruk av kompensasjon for naturmangfoldet

Norge har akseptert flere internasjonale miljøkonvensjoner som medfører at man har forpliktet seg til å beskytte viktige naturområder og naturmangfold i form av å beskytte artene som inngår i disse avtalene. De mest kjente og som har størst betydning i forhold til naturmangfoldet er Bernkonvensjonen, Bonnkonvensjonen, Ramsarkonvensjonen samt konvensjonen for biologisk mangfold (Arbeidsgruppe, 2013). I tillegg til disse har Norge satt seg egne nasjonale mål om å stanse tap av naturmangfold, som er videre beskrevet i Prop. 1 S (2009 – 2010) regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, Meld.St.nr. 26 (2006-2007). Nml er allikevel det viktigste verktøyet for å regulere bruken av norsk natur (Arbeidsgruppe, 2013).

3.3.9.3 Tre typer kompensasjon

1. Fysisk kompensasjon

Fysisk kompensasjon for jordbruk er ikke et vanlig fenomen og det finnes ingen internasjonal definisjon på fenomenet. Fysisk kompensasjon av jordbruksarealer betyr generelt sett en utvidelse av arealet med jordbruksproduksjon. Jordflytting som et fysisk kompensasjonstiltak gjennomføres bare systematisk i Sveits, men trolig er det i mindre skala praktisert jordflytting også i andre land. De er dessverre ofte dårlig dokumentert og man følger ikke hovedprinsippene hva angår jordflytting og man er dårlig på etter dokumentering av effekten. Det kan være at man tar i bruk gamle massetak, reparasjon av områder som er flomutsatt, flytte jord til hager, vegkanter og

lignende. Å flytte jord er teknisk sett mulig, men det krever en grundig og god planlegging for at man skal kunne få gode resultater. I samferdselsdepartementets rapport om kompensasjon av jordbruks- og naturområder uttaler de at *”kompensasjon i denne sammenheng omfatter ikke økonomisk kompensasjon, men fysisk kompensasjon i form av restaurering, etablering eller sikring av andre arealer som skal erstatte de områder og funksjoner som tapes ved utbyggingsprosjekter”* (Hårklau et al., 2013).

2. Økologisk kompensasjon

”Økologisk kompensasjon er restaurering, etablering eller beskyttelse av økologiske verdier som skal kompensere for vesentlige, negative, gjenværende konsekvenser på biologisk mangfold av en utbygging etter at alle hensiktsmessige tiltak for å unngå og å avbøte konsekvenser og restaurere anleggsområdet er gjennomført.” Hårklau m.fl 2013 sin forenklete versjon av Business and Biodiversity Offset Program (BBOP) sin definisjon på økologisk kompensasjon.

Bakgrunnen for økologisk kompensasjon er å bevare truede og utsatte arter, siden utryddelse av arter anses som en av de største og viktigste miljøtruslene man står ovenfor. Hovedårsaken til at tap av arter skjer er endringer i både leveområdene og naturtypene som følge av inngrep eller endret arealbruk. Norge har via miljøkonvensjoner forpliktet seg til å beskytte artene og deres områder. Norge er forpliktet til å ivareta naturmangfold. Internasjonalt er det et felles mål og enighet om umiddelbar handling, for å stanse tap av naturmangfold. En ønsker å sikre at økosystemene i 2020 er velfungerende (10.partsmøte under Konvensjonen om biologisk mangfold 2010, Nagoya, Japan). Ramsar- og Bonnekonvensjonen har satt rammene. De har formelt vedtatt prinsippet om økologisk kompensasjon. Ramsarkonvensjonen sitt formål er å beskytte internasjonale viktige våtmarksområder. Bonnekonvensjonen har som mål å beskytte trekkarter av ville dyr som regelmessig krysser nasjonale grenser. Disse konvensjonene medfører ingen presis beskrivelse av hvordan man skal nå målene. Norge har også satt seg internt mål om å stanse tap av naturmangfoldet nasjonalt (Prop. 1 S 2009-2010, Meld. St. Nr. 26 2006-2007, regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand).

3. Økonomisk kompensasjon

Ordet kompensasjon vil si en godtgjørelse og erstatning. Økonomisk kompensasjon er å få en økonomisk godtgjøring for et tap man lider. Som grunneier og i form av eiendomsinngrep, så har man i de fleste tilfeller krav på full erstatning for økonomisk tap man blir påført. Statens vegvesen har utarbeidet et eget rundskriv med *”retningslinjer for økonomisk godtgjøring til berørte av vegplanlegging”*. Det at man har krav på *full erstatning* for alle som må avstå eiendom eller som blir påført skade

som med fører økonomisk tap finner man lovhjemlet i Grunnlovens § 105, Oreigningsvederlagsloven (Vederlagsloven) og i enkelte særlover.

Økonomisk kompensasjon i forbindelse vegutbygging gjennomføres i forbindelse med erstatning til grunneiere. Denne erstatningen kan gjøres på to måter, hvorav den ene er en pengeerstatning og den andre vil være erstatning i naturalier. Pengeerstatning vil er ofte etter ekspropriasjonsrettslige prinsipper

3.3.9.4 Fysisk kompensasjon som verktøy

Rapporten ”*Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging*” viser behov for nye virkemidler og verktøy i planleggingskassen. Dette for å hindre tap av omdisponering av dyrket jord og tap av naturmangfold, som et resultat av statlige samferdselsprosjekter. Det er også behov for virkemidler som kan forhindre en forlenget planleggingsprosess, for saker som har store konflikter tilknyttet jord- og naturvern (Arbeidsgruppe, 2013).

Internasjonal erfaring samt overførbarhet til norsk

Internasjonalt har kompensasjons som tiltak ved utbyggingsprosjekter blitt praktisert i flere tiår og begynner å bli nokså vanlig. I natur- og biologiske mangfoldsområder er kompensasjonstiltak særlig utbredt. Det finnes langt færre eksempler på kompensasjonstiltak for jordbruksområder. Sveits er et av landene som har et system for fysisk kompensasjon for jordbruk. Fysisk kompensasjon for jordbruksområder beskrives slik: ”*Den komplette eller delvis ny forming av jordsmonn. Det handler om restaurering av degradert jordsmonn gjennom jordflytting. Fysisk kompensasjon begynner med planlegging og sluttføres når jordsmonnutviklingen er stabilisert (Hårklau et al., 2013)*”. Land som benytt seg av fysisk kompensasjon har ulike forholds skalering til det nye arealet. Faktorer som påvirker dette er blant annet hvor langt unna kompensasjons arealet er og gradering av hvor *truet/unikt* arealet som blir berørt er. De fleste land har konkrete vurderinger, men veiledende forholdstall de forholder seg til. Sør- Afrika har for eksempel veiledende forholdstall for å fastsette forholdstall.

- 30:1 for kritisk truet økosystem
- 20:1 for truet økosystem
- 5:1 for sårbare økosystem.

Disse kan justeres etter følgende forhold:

- tilstanden til det påvirkete habitatet
- viktigheten av gjenværende konsekvenser på truede arter
- viktigheten av de gjenværende konsekvensen på
- viktigheten av de gjenværende konsekvensene på viktige økologisk korridorer eller prosesser
- viktigheten av de gjenværende konsekvensene på biologisk mangfold som er viktig for økosystemtjenester med sosioøkonomisk verdi.

Jordbruksområder

Det finnes mellom 30-50 land hvor det praktiseres ulike former for kompensasjon eller en har satt i gang en undersøkelse om bruken av kompensasjon (Hårklau et al., 2013). I motsetning til i Norge står vern av alle jordbruksfunksjoner sentralt i flere EU-land som Tyskland, Sveits og Østerrike. Jordbruks har flere funksjoner enn bare matproduksjon. Lagring av vann, næringsstoffer, karbon og levering av flere råmaterialer som sand, grus er eksempler på dette. Dette medfører at det også fokuseres på vern av jordsmonnet i skoger og parker. Generelt er det internasjonale fokuset for jordbruksområder å unngå omdisponering.

Sveits har gjennomført et system for fysisk kompensasjon av jordbruksområder. Det er etablert et jordvernområde i hver kanton, som tilsvarer en delstat. Disse områdene har krav med vern mot nedbygging. Det er også etablert områder som er reserver, der det er jordbruksproduksjon som kan forbedres og senere kan få vernestatus. Det gjelder å oppretthold arealene med verdifull jordbruksjord for hvert enkelt kantonområde. Dersom et område blir bygd ned, skal jord fra dette område brukes til å forbedre reserveområdene. Flytting av jordsmonn er sterkt regulert i Sveits, det må søkes og det er egne lover som regulerer jordflyttingen. Kostnadene for jordflyttingen per hekto i Sveits på mellom 620 000 – 1,24 millioner kr (Hårklau et al., 2013).

Naturområder

Fremveksten av fokus på tap av biologisk mangfold grunnet menneskelige forhold har trolig ført til at økologisk kompensasjon er et verktøy som brukes i flere land. Det generelle inntrykket med hvordan dette forankres, er at lover og rammeverk rettes inn mot et grunnleggende nivå i økosystemet. Dette kan være vann, våtmark, vassdrag, eller mot mer spesifikke truede arter eller habitat.

Land som peker seg ut med tanke på erfaring av økologisk kompensasjon er USA, Canada, Tyskland, Storbritannia, Australia og Sør-Afrika. Sveige begynte innføring av økologisk kompensasjon i samferdselsprosjekter på 90-tallet. De hadde ikke klare retningslinjer eller lover, det kom først med miljøloven i 1999. Med miljøloven kan man formelt kreve fysisk kompensasjon. Det har ikke ført til sterke lovpålagte krav, det har vært flere frivillige forsøk og få lovpålagte krav.

De ulike landene har ulike metoder for hvordan og hva som kompenseres. De har opparbeidet seg et kompetansefelt innenfor hva slags kompensasjon som er aktuelt i sitt land. USA har spesiell erfaring med vann og våtmarker. Canada har erfaring fra boreal skog, våtmarker, vassdrag og fiskeressurser. Tyskland er det landet i Europa med mest erfaring med kompensasjon og med kunnskap i forhold til miljø- og naturverdier. Australia har etablert kompensasjonsbanker som de baserer sin økologiske kompensasjon på. Dette ved salg av kvoter.

Kompensasjonsbank

En kompensasjonsbank er en aktør eller en organisasjon som påtar seg ansvaret for å heve den økologiske verdien ved restaurering, skjøtsel eller vern av et areal. Den utbygger som er ansvarlig for et økologisk verditap kan dermed kjøpe areal fra banken. Dermed skjer det en økologisk verdihevning innenfor kompensasjonsbankens arealer som skal tilsvare verditapet ved det aktuelle inngrepet. USA har kompensasjonsbanker for våtmark og vann. Det stilles kra om at tre hovedkomponenter skal være oppfylt for at kompensasjonsbanken skal bli godkjent. 1. Nytt område må tilsvare tapt arealer og det nye arealet må opprettholdes miljømessig. 2. Banken tilknyttes offentlige forvaltningsmyndigheter ved en avtale som klargjør banken ansvar, utførelse av pålagte tiltak og vurderinger. 3. Aktuelle etater skal vurdere kompensasjonsbankene (Hårklau et al., 2013).

3.3.9.5 Krav og forutsetninger

Litteraturstudiet *"Kompensasjon av jordbruks- og naturområder med anbefalinger og vurderinger"* sier at er lite hensiktsmessig å kompensere for enhver gjenværende negativ konsekvens dersom man innfører kompensasjon i Norge (Hårklau et al., 2013).

Fysisk kompensasjon bør kun være et virkemiddel som er aktuelt når prosjektet etter beste evne har forsøkt å unngå for eksempel økologisk tap. For at man skal ha størst mulig sjanse for å få vellykkede kompensasjonstiltak, er det i følge litteraturstudiet viktig at man har klare mål, realistiske mål, gode veiledere og retningslinjer.

De optimale målene med kompensasjon er:

- å oppnå ekvivalens
- en god kompensasjonsplan
- minimere tap på grunn av tidsforsinkelser
- økt størrelse på erstatningsarealer
- store nok og sammenhengende områder
- før- og etterundersøkelser
- overvåking og tilpasninger
- evaluering, kontroll og eventuelt sanksjoner og tilslutt sikring av kompensasjonen.

-

Denne listen er satt opp etter at man har vurdert hva som har fungert bra, hva som ikke har fungert og erfaringer fra områder som har brukt kompensasjon som et verktøy i mange år. Det å få inn et nytt planleggingsverktøy og å utvikle kompensasjon tiltak som et virkemiddel er noe som vil ta tid og som vil kreve en betydelig kompetansehevning hos myndighetene, konsulentene som jobber med plan- og konsekvensutredningsprosesser, hos utbygger og alle berørte grupper (Hårklau et al., 2013).

4 RESULTATER

4.1 Grunnlag for analyse

I analysen forsøker jeg å presentere en helhetsforståelse av svarene som fremkom i intervjuene. Analysen av intervjuene vil i stor grad bli basert på min forståelse av svarene. Strukturen i analysen er etter temainndelingen i intervjuguiden (se vedlegg 1). Jeg starter med å introdusere hver enkelt kandidat og deres bakgrunn.

4.2 Analyse av resultatene

I kapittel 2 om metode står det mer generelt om bakgrunn for hva slags faglige roller de ulike respondentene har, og litt generelt om etaten de representerer i forhold til blant annet vegplanlegging. Analysen blir nødvendigvis noe komprimert da transkripsjonen tilsvarer 131 sider med tekst. Temaene er forsøkt komprimert, men samtidig så har jeg gitt rom for å flette inn relevante saker som ikke nødvendigvis er spurt om innen temaene.

”Målet med en kvalitativ analyse er å gjøre det mulig for en leser av forskningen å få økt kunnskap om saksområdet det forskes på, uten selv å måtte gå gjennom de data som er generert i løpet av prosjektet. Det er i analysefasen at forskeren virkelig må bruke sin intellektuelle kapasitet og kreativitet. Kvalitativ analyse krever mye intenst tankearbeid, sensitivitet for hva som finnes i empirien utover problemstillinger og forventninger, og en evne til å arbeide systematisk. Det er i analysen mye av potensialet til kvalitativ forskning ligger (Tjora, 2012) (s.174).”

4.2.1 Resultater og analyse av dybdeintervjuene

Denne delen er delt opp i temaer for å prøve å organisere og kategorisere resultatene. Her fremheves det viktigste i lys av problemstillingen og resultatene fra intervjurunden. Jeg har valgt å lage noen figurer for å få fremheve resultater samt for å få en stor mengde informasjon på lettere frem for leseren. Hvert tema blir avsluttet med et gjennomgående resultat. Noen resultater deles inn etter grupperingene som kom fram i gruppering av respondentene. Andre resultater deles inn etter prosjekt erfaring. Denne prosjekt erfaringen er enten E18 i Ski med ”ny jord” eller E6 i Hamar med Åkersvika naturreservat. Andre resultater presenteres adskilt av *jord* og *natur*.

4.2.2 Forkortelser

Kompensasjon: Fysisk kompensasjon

FM: fylkesmannen

KDP: kommunedelplan

KLD: klima- og miljødepartementet

KP: kommuneplan

KPA: Kommuneplanens arealdel

KU: konsekvensutredning

LNFR: landbruks-, natur-, friluftslivsformål samt reindrift, som er et arealformål etter Pbl§11-7

MD: miljøverndepartementet (nå klima- og miljødepartementet (KMD))

Nml: naturmangfoldloven

Pbl: Plan- og bygningsloven

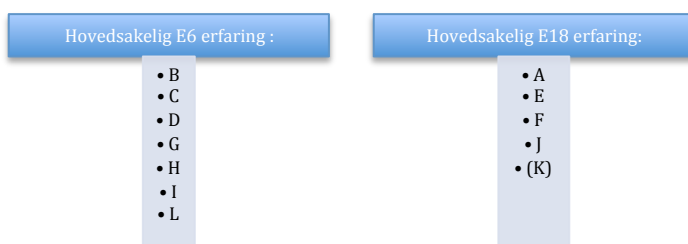
RP: reguleringsplan

SVV: Statens vegvesen

4.2.3 Gruppering av respondentene

Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4	Gruppe 5
<ul style="list-style-type: none"> • Vegdirektoratet (H) • Statens vegvesen E6 (A) • Statens vegvesen E18 (D) 	<ul style="list-style-type: none"> • Klima- og miljødepartementet (L) • Miljødirektoratet (B) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fylkesmannens miljøvernavdeling, Hedmark (F) • Fylkesmannens landbruksavdeling, Akershus (I) 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsulent (F) • Konsulent (E) • Fagkyndig (G) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommune (J)

Utenom: grunneier K som blir omtalt selvstendig.



Denne grupperingen fremkommer også i tabell 7.

4.3 Resultat av intervjuer

Tema 1. Respondentens utdanning og arbeidserfaring

Hva slags utdanning har du? Hva slags arbeidserfaring har du?

Respondent A er planleggingsleder fra Statens vegvesen og har jobbet her hele sin arbeidskarriere, har utdanningsbakgrunn som landskapsarkitekt. Har blant annet arbeidserfaring fra arbeid med kommunedelplaner, mindre planer, reguleringsplaner, forprosjekter.

Respondent B fra Miljødirektoratet har sin utdanningsbakgrunn fra skogbruk og biologi. Arbeidserfaring er fra privat konsultentselskap, jobbet hos flere ulike kommuner og hos Fylkesmannen. Har jobbet mye med oppretting og forvaltning av verneområder, Ramsar konvensjonen både internasjonalt og nasjonalt. Kan mest om verneområder og forpliktelser i verneområder.

Respondent C er prosjektleder fra konsulentfirma. Utdanningen er ingeniør. Jobber nå i divisjon veg og samferdsel. Arbeidserfaring fra hovedsakelig veg- og samferdselsrelatert. Har tidligere vært ansatt i Statens vegvesen. Har hatt administrative oppgaver som avdelingsleder. Mye erfaring fra prosjektarbeid som blant annet hovedplan for Oslofjordsforbindelsen, utredning om hovedflyplass og adkomst til Gardermoen.

Respondent D er fra Vegdirektoratet. Utdanningen er fra planfag med hovedfag arealplanlegging. Har arbeidserfaring fra Forsvarets byggetjeneste i Forsvarsbygg og grunnerverv der. I Vegdirektoratet har personen jobbet innenfor grunnervervs- og plan- og bygningsrett, planlegging og regelverk for vegplanlegging og spesielt etter plan- og bygningsloven.

Respondent E er fra konsulentbransjen. Utdanning som jordskifte kandidat på samt en utdanning innenfor plan- og bygningsrett og arealplanlegging, jordplan. Arbeidserfaring som vegsjef på Østlandet, prosjektdirektør med ansvar for store planleggings- og utbyggingsprosjekter for Statens vegvesen i Region øst.

Respondent F er fra landbruksavdelingen hos Fylkesmannen. Utdanning i plantedyrking og jordbruk. Arbeidserfaring fra landbruk både praktisk og teoretisk. Jobbet i landbruksdepartementet, lærer på gartnerskole. Har jobbet hos fylkesmannen med plansaker og i den forbindelse tatt en del kurs.

Respondent G er i dag selvstendig næringsdrivende, men innleid av konsulent. Utdanningsbakgrunn er naturforvaltning. Arbeidserfaring som konsulent med miljømessig sosial konsekvensutredning i Norge og utlandet, jobbet i FNs klimaråd og etikkråd. Har teoretisk og praktisk (fra utlandet) erfaring med kompensasjonstiltak.

Respondent H er assisterende planleggingsleder hos Statens vegvesen. Er utdannet landskapsarkitekt. Arbeidserfaring fra konsulentbransjen, selvstendig næringsdrivende og var innleid i Statens vegvesen noen år før respondenten begynte der på fulltid. Veg har vært hovedbeskjeftigelsen med landskapsarkitekt funksjoner.

Respondent I jobber hos Fylkesmannen på miljøvernavdelingen. Har utdanning i naturvitenskap med hovedfag i botanisk økologi. Arbeidserfaring som park og idrettssjef i kommune, naturforvaltningsoppgaver, kartlegging av naturtyper, jobbet hos Fylkesmannen i to forskjellige fylker og blant annet jobbet med verneplan, utvidelse av nasjonalpark. Har jobbet hos Statens vegvesen med blant annet ansvar for planprosessene rundt gang- og sykkelveier. Jobber nå primært med uttalelser til plan- og dispensasjonssaker, barn- og unges interesser, naturmangfold, støy, forurensning, samordna areal og transportplanlegging.

Respondent J er ordfører. Utdanningsbakgrunn et halvgått BI etter videregående. Arbeidserfaring er flere år i kommunestyret før personen ble ordfører. Selvstendig næringsdrivende med blant annet familie barnehage, jobbet med bemanning. Stor interesse for samfunns- og byutvikling.

Respondent K er berørt grunneiere på E18 prosjektet. Dette intervju er basert på en egen intervjuguide jamfør vedlegg 2. Dette fordi denne respondenten ikke har relevant bakgrunn eller informasjon som kan kobles til teorien slik som de andre respondentene, men det er viktig å ha et syn på hvordan grunneieren selv følte prosessen var og høre saken fra denne siden. Respondent K vil bli beskrevet i et eget avsnitt og ikke fulgt videre opp i resultat og analyse delen på lik linje som de andre respondentene.

Respondent L er ansatt ved fjell- og friluftsseksjon og skogseksjonen naturforvaltningsavdelingen hos Klima og miljødepartementet. Respondenten har ansvar for våtmarker og Ramsarkonvensjonen, naturinformasjonssenteret og verdiskapning basert på naturarven. Respondenten er saksbehandler for naturforvaltningsavdelingen på innsigelsessaker som omhandler verneområder med våtmark. Respondent L ønsket ikke å være med på dybdeintervjurunden, men kunne svare på noen av spørsmålene skriftlig. Dette medførte at jeg har betydelig mindre stoff fra respondent L enn samtlige andre. Denne respondenten svarte for departementet og ikke som enkeltperson. Flere svar refererte direkte til rapporter og høringsvar fra departementets hjemmeside.

4.3.1 Oppsummering av respondentene

Respondent	Firma	Prosjekt	Utdanning
A – Gr.1	SVV	E18	Landskapsarkitekt (Ås)
B – Gr. 2	MD	E6	Skogbruk og biologi
C – Gr. 4	Konsulent	E6	Ingeniør
D – Gr. 1	Vegdirektoratet	E18/E6	Planfag (Ås)
E – Gr. 4	Konsulent	E18	Eiendomsfag (Ås)
F – Gr. 3	FM i Oslo og Akershus	E18	Plantedyrking og jordfag (Ås)
G – Gr. 4	Selvstendig næringsdrivende	E6	Naturforvalter (Ås)
H – Gr. 1	SVV Region Øst	E6	Landskapsarkitekt (Ås)
I – Gr. 3	FM i Hedmark	E6	Naturvitenskap (Ås)
J – Gr. 5	Ordfører i Akershus kommune	E18	BI/diverse
K	Berørt grunneier	E18	ukjent
L – Gr. 2	Klima- og miljødepartementet	E18/E6	ukjent

Tabell 1. Viser en forenklet versjon av respondentenes bakgrunn i form av arbeidsted, prosjekt tilhørighet og faglige bakgrunn.

Tabell 1. Viser at det er omtrentlig er lik fordeling av respondenter på de ulike prosjektene. Det er en liten overvekt av respondenter med mest kunnskap på E6-prosjektet, når man inkluderer de som har kunnskap til begge prosjektene. Når det kommer til faglig bakgrunn er det en overvekt av respondenter fra NMBU/UMB/LNH på Ås.

Tema 2. Hvordan har man håndtert problemstillingen veg kontra verneverdige natur- og jordbruksområder?

Har du erfaring med avbøtende tiltak tidligere?	Ja	Litt	Nei
Gruppe 1			
Gruppe 2			
Gruppe 3			
Gruppe 4			
Gruppe 5			

Tabell 2. Viser at alle respondentene har erfaring med avbøtende tiltak.

Tabell 2. viser at alle respondentene har erfaring med avbøtende tiltak. Dette gjør at en kan konkludere med at forskriftene til konsekvensutredningen har blitt fulgt. Fordi avbøtende tiltak følger av KU forskriftene.

Gruppe 1 har erfaring med konfliktsaker mellom utbygging kontra vern og møter ofte på konflikter ved dyrka mark. Et eksempel på et tiltak til nytte for naturen er flytting

av en rødliste art, *solblom*, Blomsten ble flyttet fra en utsatt side av vegen, til den andre siden hvor den står mindre utsatt-

Gruppe 2 har litt erfaring fra konfliktsaker mellom vegutbygging og verneverdige områder. Flere mener man ofte har klart å unngå problemer, ved for eksempel ved å flytte veglinja. Der man møter utfordringer er det flere fellestrekk. Flere viktige bevaring- og verneverdige områder er sentrert på Østlandet og her opplever man et stort utbyggingspress. Respondent B har vært i utlandet og sett på restaureringsprosjekter på våtmark og problematikken tilknyttet det. Respondent L referer til departementets nettside hvor alle innsigelsesakene for 2014 ligger ute. Der kan man se hvilke tiltak som er krevd og gjort i saker tidligere.

Gruppe 3 fra fylkesmannen nevner flytting av traseer, støyskjerm for fugl og folkeliv, rensing av vann fra vegen. Samt nevner samme eksempel med solblommen som respondenten fra gruppe 1 ved SVV. Dette må være et eksempel hvor både FM og SVV er fornøyd med utfallet. Begge nevner at man fikk noe praktisk ut av dette tiltaket som noe positivt.

Respondenten fra FM i Hedmark kommenterer forskjellen på avbøtende tiltak og kompenserende tiltak. Dette er noe som har blitt diskutert i E6 Åkersvika prosjektet. Det å skaffe *nytt* areal blir det kompenserende tiltaket, som å grave en dam eller gjøre habitatforberedelser som kompenserende tiltak. Dersom man graver en dam i eksisterende reservat vil det være et *avbøtende tiltak*. ”Jeg kjenner ikke til noen *kompeniserende tiltak*, men jeg vet om *avbøtende (respondent I)*”. Dette sitatet stemmer også for respondent F som nevner samferdselsjordskifte og flytting av traseene for å forbedre noe.

Gruppe 4 nevner at man i enhver planoppgave utenfor bykjernen, vil møte på elementer innenfor jord- og eller naturvern man må ta med i betraktningene. I hvilken grad og hvordan man berører landbruks- og naturområder vil variere. Det er gjennomgående erfaring med avbøtende tiltak, men få har eksempler på kompensasjon. Respondent E forteller om et prosjekt hvor man ved bygging av tunellportal i et verneverdig område. Der tok man 20-30 cm tykt torvlag til side, nummererte de og la de tilbake når utbyggingen var ferdig. Om det ble fulgt opp eller hvordan resultatet ble vet respondenten ikke. Når det kommer til hva slags erfaring man har med kompenserende tiltak tidligere så nevner respondenter fra gruppe 2 og 4 Romerike med bakkeplanering fra tidlig 70-tallet og frem til nå. Man har ingen gode resultater fra dette, konkluderes det med av respondentene som nevner dette eksempelet.

Det kommer også opp eksempler hvor man på bakgrunn av en sum vurderinger av landskap, jordbruk og vilttrekk valgte tunell som en løsning. Et annet eksempel som nevnes av flere i gruppe 4 er Rv4 på Hadeland. På dette prosjektet ble det først vedtatt en linje som berørte dyrka mark ganske *hardt*. Den kom ny regjering, de la større vekt

på jordvern. Prosessen kom opp på nytt og man valgte en justert linje som førte til at man unngikk å berøre landbruksområde. I stedet ble en mindre tettbebyggelse berørt, og 8-10 bolighus måtte rives. Hva er alternativene for å unngå verna områder, hvor mye koster det og hvor man muligens tar bort *gode* løsninger. Det er ofte en avveining mellom ”ikke prisgitte konsekvenser” og ”prisgitte konsekvenser”. Det er en skjønnsmessig- og politisk vurdering. Verneinteressen til arealer innenfor jordvernet, kulturminnevernet og naturmangfoldet har totalt sett har styrka seg de siste årene. Det har styrket seg spesielt mye etter naturmangfoldloven kom (respondent E). Interesser som har fått større politisk tyngde, har også ført til at økt konfliktnivå.

Gruppe 5 mener at uansett hvor man planlegger, så er det utfordringer. Både E6 og E18 har hatt arter som har stoppet eller forandret vegprosjekter. Tidligere er det mange prosjekter hvor eneste tiltak har vært i form av økonomiske kompensasjon til berørte grunneiere.

Gjennomgående resultat: man har gode rutiner på utredning av konsekvenser som kommer av vegprosjekt. Mange har erfaring med avbøtende tiltak, få har erfaring med kompenserende tiltak. Det mangler en del på oppfølgingen av de avbøtende tiltakene man har hatt.

Tema 3. Blir det annerledes fremover og hvorfor?

Først presenteres svar som både gjelder natur- og jord, for så deles svarene i er egne avsnitt for jord og natur.

Respondent B fra MD mener om man ser litt internasjonalt på det, så kommer kompenserende tiltak til Norge. Utviklinga over alt er sånn og man kommer til å se mer av det. Norge har en internasjonal forpliktelse som gjør at kompensasjon kommer inn i planlegginga vår. KLD sier at de støtter rapporten til Samferdselsdepartementet (av arbeidsgruppa) om fysisk kompensasjon og høringssvaret til denne. Dette stemmer overens med hva respondent B fra MD sier om en internasjonal forpliktelse. Med Nml fikk man inn prinsippet om kompenserende tiltak, om områder som er av utvalgte naturtyper.

Gruppe 5 med respondent J tror ikke at det nødvendigvis vil bli annerledes fremover, fordi noe som passer et sted passer ikke alltid et annet sted. Det kan gi nye muligheter og dette mulighetsrommet er viktig for senere tider. Respondent I tror at dersom det skal skje en endring fort, må det komme som en bestilling fra overordnet myndighet. Det kan ta tid å få til.

I gruppe 4 mener flere av respondentene at det vil forandre seg fremover. Ting tar tid og at det er en modningsprosess man må igjennom, med mindre man får et lovverk som er veldig tydelig på når og hvordan. Pilotprosjektene man jobber med nå (blant annet case 1 og case 2) har en smitteeffekt. Den kan man se på andre vegprosjekter, blant annet på E6 i Gudbrandsdalen. Respondent G mener dette helt klart kommer, men at miljøforvaltninga bare er i startfasen. De har en prosess de må igjennom. Samferdselssektoren tenker systematisk på kompensasjon, mens de andre etatene ligger bak ifølge respondenten.

Jord

Når det kommer til jord mener nesten samtlige at det må bli en forandring fremover. Både på grunn av den manglede oppfølgingen det har vært, men og fordi interessen har fått mer tyngde. Man er spent på resultatene i forbindelse med ”ny jord” på E18. Gruppe 1 og gruppe 2 mener at grunneierne har fått relativ lav erstatning i forhold til hva jorda er verdt. Kanskje dette kan forandre seg med at man får sett på hva det faktisk koster å lage ny jord. Tidligere har man til en viss grad hatt aksept for å bygge ned jord. Dette er uheldig når det begynner å bli stor skala og pressa områder som blir påvirket. Dersom det blir slik at man må kompensere, så vil man kanskje tenke seg om en ekstra gang med alternative løsninger. *”Jeg tror det vil koste ganske mye mindre om grunneierne får tilskudd til å gjøre det selv (respondent A).”* Kompensasjon av ny jord ligger an til å bli et kostbart prosjekt. Kanskje man må se på andre mulige løsninger i fremtiden. Dette synspunktet er noe som går igjen i flere av gruppene (gruppe 1 og gruppe 4).

Gruppe 3 er spent på om man vil få et resultat som gjør at grunneierne vil bli fristet til å ta imot tilbudet på ”ny jord” prosjektet. Grunneierne kan ikke tvinges til å ta imot noe som helst. Det kan hende at de berørte grunneierne heller ønsker en økonomisk kompensasjon. Respondent F tror at dette er noe man vil se i flere saker, man finner ikke konfliktfrie arealer. Dette vil kanskje kunne øke verdien på dyrka mark. Man blir mer tilbakeholden med dyrkbar jord, samt prøver å finne traseer som beslaglegger mindre. Utbyggingspresset på arealene man snakker om her er områder man sett et utviklingspress på i mange år. FM har bevist vært tilbakeholden på kompensasjon, bakgrunnen for dette er av smitteeffekten de er bekymret for. Argumentet for at man kan nydyrke arealer og nydyrking av dyrkbare arealer øker ikke totalressursen. Man har sett at prosjekter der man skulle tilbakeføre jord etter utbygging, ikke har foregått slik det skulle. Arealet som skulle tilbakeføres har blitt liggende med forpaktningsskader, forsøpling i overflaten, manglende matjordslag på toppen og dermed blitt veldig dårlig egnet for dyrkning. I tillegg til at området får et utbyggingspress, fordi kommunen krever istandsetting av området. Deretter kommer spørsmålet om utbygging, i stedet for tilbakeføring. Masseoppfyllingsområder kan føre til utbyggingspress sier respondent F.

Respondent E i gruppe 4 sier at det er veldig bra at det blir gjennomført et pilotprosjekt innen for kompensasjon av dyrka mark. Et pilotprosjekt i dimensjonen som "ny jord" er ikke vanlig. Det hadde vært smart å starte med et mindre prosjekt. Et prosjekt for å få erfaring. Smitteeffekten fra prosjektet er stor fra grunneiere og lokale myndigheter.

Natur

Respondent D forteller at når det gjelder naturområder og spesielt Ramsarområde, så er kompensasjon helt greit. Der man kommer til områder som *bare* har naturverdier, men som ikke er freda eller verna er det annerledes. På bakgrunn av hva respondenten har lest og hørt om forskjellen på naturområder og landbruksområder. Det er lettere å gjennomføre for naturområder. Der har man god dokumentasjon med erfaringer fra utlandet og resultater som tilsier at det kan gjøres på en god måte. Respondentene er veldig skeptisk til om dette er noe som kan eller bør benyttes på landbruksområder. Respondent H mener at en må håndtere arealene på en annen måte, man kan ikke bare forsyne seg lengre. De avbøtende tiltakene som har vært gjort tidligere, har ikke nødvendigvis kommet naturen til gode. Naturen har ofte tapt, men lokalsamfunnet har fått andre ting de ønsket seg. Ut i fra svarene om natur, var de fleste positive for utviklingen i fremtiden.

Gjennomgående resultat: De aller fleste av respondentene tror og håper at det blir en utvikling hva angår kompensasjon og hvordan dette kan brukes i planlegging. Det er viktig at man får inn en forståelse for hva som er forskjellen på avbøtende-, restaurerende- og kompenserende tiltak. Dette er noe som vil ta lang tid, med mindre man får en bestilling eller et lovverk hvor rammeverket blir satt. Hvorfor det blir annerledes fremover, er fordi man politisk har begynt å verdsette landbruket og naturen. Det at det har vært benyttet i andre land en god stund er trolig også en påvirkende faktor.

Vil kompensasjon bli en nødvendighet ved alle store vegutbyggingsprosjekter?					
	Ja	Nei	Delvis	Vet ikke	Ingen kommentar
Gruppe 1	H)	D)	A)		
Gruppe 2				B)	L)
Gruppe 3	F)	I)			
Gruppe 4	C)	G)	E)		
Gruppe 5	J)				

Tabell 3. Viser hva respondentene mener om kompensasjon vil bli en nødvendighet ved alle store vegutbyggingsprosjekter i fremtiden.

Tabell 3. viser at det er ulik oppfatning om når kompensasjon skal brukes. Her ser man at det er ulik oppfatning innenfor samme gruppe. Derfor representeres først

respondentenes svar angående jord. Deretter representeres natur og tilslutt de som mener det ikke bør være nødvendig eller som ikke vet.

Jord

Det vil alltid være noen som eier grunnen som skal asfalteres, og de vil ha kompensasjon for den grunnen som må avstås. Om man har en praksis for prosessen ved kompensasjon vil det sannsynligvis medføre en større grad av lik behandling. En kan være mer nøye med vurdering av omdisponering og bruk av andre alternativer. Samtidig som man ser nøyer på hvordan inngrepet kan reduseres eller mulighetene for å velge en annen trase. Om man har en streng praksis på inngrep i jordbruksarealer. De som delvis mener at det finnes bedre alternativer enn et kostbart prosjekt som ”ny jord”, kommer med forslag om et fond eller tilskudd til grunneierne. På den måten kan de dyrke opp på egen eiendom, som kan være mer fornuftig bruk av ressursene. Grunneiere og lokale myndigheter vil presse på, men man må avvente å se hvordan det fungerer og kostnaden.

Natur

Om man ser på det fra et landskaps- og naturvernside så er det en fordel om det ligger en praksis om kompensering som en kan forholde seg til. Man vil få en bedre prissetting på arealene som vil være mer riktig enn hva man har nå.

De som mener kompensasjon ikke bør bli en nødvendighet, mener at en bør kunne holde seg unna kompensasjon, ved å holde seg lengre oppe i tiltakspyramiden (se figur 1.). Respondent I mener en helst bør unngå å bygge veger. Kompensasjon må bli et verktøy som er tilgjengelig, men som man bruker med en kritisk sans. At man klarer å luke ut de verste konfliktområdene ved planlegging, planutforming, avbøting og restaurering av anleggsområder. Det er forskjell på der man berører noe som er freda eller verna kontra områder uten tunge konflikter.

Respondenten som ikke vet mener at det er noen avveininger som må tas. Kompensasjon kan være en mulighet i områder med viktige naturområder. Om dette vil være noe som gjelder alle spørre vegprosjekter er vanskelig å si noe om. Respondenten forteller ut i fra egen erfaring og sin jobb med verneområder, at det ikke vil bli en nødvendighet i den grad de fleste vegutbyggingsprosjekter ikke berører verneområder. I de tilfeller hvor man har viktige naturområder som blir berørt bør det være aktuelt å vurdere kompensasjon, men det er noen avveininger som må tas.

Gjennomgående resultat: Det må ligge en føring, et rammeverk på når og hvordan kompensasjon skal brukes. Det må ligge gode avveininger til grunn, før man konkluderer.

Tema 4. Hvilke utfordringer møter man planmessig ved bruk av kompensasjon?

Her deles svarene først inn i utfordringer til hver av casene.

E18 Prosjektet "ny jord" møter massiv utfordring i form av at dette ikke har blitt utprøvd tidligere. Man vet lite om hvor lang tid prosjektet vil ta, samt hvor dyrt og vellykket det kan bli. På E18 prosjektet ble man ilagt en ganske streng føring og det var et dårlig samarbeid der FM burde varslet innsigelsen før og vært tydeligere tidligere i prosessen ifølge respondenter. SVV og FM beskytter samfunnsformål. Når det er bestemt at vegen skal bygges, bør en prøve å diskutere løsninger uten at det må gå til innsigelse (mekling). Det at man er avhengig av frivillige avtaler med grunneierne for å få tilgang til nydyrkingsområder, uten at man har ekspropriasjonshjemmel er en stor utfordring. Grunneierne er privatpersoner som kan nekte, de har ikke noe samfunnsansvar. En annen utfordring med "ny jord" er at klimaendringer kommer til å bli en faktor som spiller inn i tidsaspektet til prosjektet. I den forbindelse er kontrakten med entreprenøren utførende å utforme. Hvor mye som skal kompenseres er en gitt faktor, men en vet ikke produksjonsevnen før det har gått flere år. En løsning er å regulere mer enn det som er bestemt.

Planbestemmelsen for E18 sier 100 % reetablering av dyrka mark. Lovverket er en utfordring som blir gjennomgått i tema 5. En annen utfordring er fylkesmannens krav om at den nye jorda skal legges på impediment. Dette vil si arealer som er definert av *skog og landskap* som "ikke dyrkbare arealer". Disse områdene antar man er de dyreste man kan dyrke opp. De vil ikke nødvendigvis ligge hensiktsmessig til med tanke på driften. *Skog og landskapskartlegginga* blir kritisert av flere respondenter for å være for grov. Deler av kategorien "lett dyrkbar" påstås av flere respondenter å være såpass lite dyrkbar at den av mange grunneiere aldri vil bli dyrket opp, med mindre man la inn vesentlig arbeid og kostnader for å få den dyrkbar.

Respondenten F fra FM påpeker at det veldig tidlig ble trukket en bastant konklusjon på nasjonalt nivå. På E18 ble det konkludert fra departementet etter KU at traseen ikke skulle gå igjennom marka, men gjennom jordbruksområde i Ski og Ås kommune. Deler av begrunnelsen var at traseen i marka ikke ville fanget opp trafikken godt nok. Den begrunnelsen er vanskelig å etterprøve for FM og det ble samtidig konkludert at det ikke skulle være lange tunneller. Dermed har man noen føringer for å redusere kostnader, men som også avfeide videre diskusjoner.

Dersom man ser på dette i et historisk perspektiv da finnene kom over fra Karelen til Finnskogen i sin tid, de brant skog og dyrka marka. Det er på en måte det samme som skjer nå, men i moderne tid og med moderne teknologi. Å ta bort jorda, dyrke ny og

få produsert ny avling. Det er nok mer krevende enn de fleste hadde sett for seg, sier respondent J.

E6 Åkersvika er et komplisert område og her var det ingen justering som skulle til. Vegen skulle gå igjennom og man visste tidlig at det var konsekvenser som måtte avbøtes. Erfaring internasjonalt viser at man ikke alltid lykkes, så det er en krevende prosess for å få til et vellykket resultat. Det er gitt mange rammer og føringer og dette kan begrense hva man kan få til. Her har man by, dyrka mark, kulturminner og mange ulike interesser som skal tas hensyn til. Prinsippet med kompensasjonsarealer er at man skal erstatte likt areal med likt areal. Det nye arealet må være så nært det opprinnelige som mulig. I Åkersvika skal man erstatte 1:3. Dette medfører store utfordringer, når man ser at en sannsynligvis må ut av nærområde for å finne disse.

Resultatet av intervjurunden viser at det er uenigheter om at det bør være nyanserte forholdstall. At det kun var de viktigste og mest bevaringsverdige arealene som blir kompensert med forholdet 1:3. Samtidig som de mindre bevaringsverdige arealene kan erstattes med et 1:1 forhold, og de litt mer bevaringsverdige i et 1:2 forhold. Slik det var i opprinnelig forslaget til kommunedelplanen, som ikke ble vedtatt.

Når man skal skaffe erstatningsareal så har man mange usikkerhetsfaktorer. Med natur som i Åkersvika blir planleggingsprosessen veldig sammensatt. Det er et stort behov for kunnskap om hva som finnes, kartlegging og vurdering. Dette er ikke bare viktig for kompenseringstiltaket, men også for etterprøver- og resultater.

Det er frustrasjon i prosjektet rundt hvor langt man skal gå tilbake lenge før E6. Når E6 opprinnelig ble bygd, så var ikke området et reservat. Pådriverne av reservatet mener man skal gå tilbake lenge før byggingen av E6. De mener en skal gå tilbake til det gikk hest og kjerre. Fredningsforskriften til Åkersvika sier at man skal tillate vedlikehold av E6 og holde i den stand den krever. Et spørsmål er når trafikkmengden er så stor at vegen må utvides, er det et vedlikeholdsmessig grep eller det er en ny veg? Spør en respondent som påpeker at fagbakgrunnen sin er vegingeniør og ikke jurist. Hvor respondenten svarer med at det ikke nødvendigvis er entydig med ny veg. En annen utfordring med Åkersvika er at det er Nml som gjelder, fordi det er et reservat. I prinsippet skulle man derfor egentlig ikke trenge Pbl, men sånn er ikke virkeligheten. Man må ha en RP, spesielt med tanke på grunnverv og at man ikke kan frata kommunen styringsretten over arealene.

De fleste som er blitt intervjuet og har med dette prosjektet å gjøre, synes ikke det virker som noen god løsning at man skal finne erstatningsarealer i lignende delta vassdrag. Dette tilsvarer arealer langt utenfor Åkersvika området og en vil få berørte som ikke har noe med E6 å gjøre. Det er mange ukjente utfordringer i et slikt pilotprosjekt, man har for eksempel ingen erfaring med å gi økonomisk kompensasjon

for vernede arealer. Blant respondentene varierer svarene når spørsmålet om hvem som skal stå for drift og vedlikehold. Noen mener tiltakshaver, SVV. Andre mener at det er miljødirektoratet som følger opp og FM som har forvaltningsansvaret. Det blir også satt spørsmålsteget ved at FM er svake og ikke tørr sette i gang de nødvendige prosessene. Dette med bakgrunn i at FM baserer seg på at alt skal skje på frivillig basis og at de har relativt lite økonomiske midler til dette. Åkersvika har også en utfordring i forhold til skjøtsel av verneområde. Hva skal man tillate og hvem har kompetansen til å gjøre det og følge det opp. Dette kommer inn via en forvaltningsplan og det som står der blir viktig, man må i tillegg ha satt av både tid og penger til å kunne følge opp dette.

En annen utfordring som blir påpekt av respondentene er at miljøvernmyndighetene ikke gikk ut tidlig nok. De var ikke klar på hva som kunne og ikke kunne aksepteres. I planprogrammet var det vist flere alternative veglinjer. FM kom ikke med noen føringer på at man burde ha sett mer på alternativer helt utenom Åkersvika. Når FM allikevel ender opp med å ha innsigelser til begge forslagene man gikk videre med etter høring på planprogrammet, så er det lite optimalt sier respondenter.

”Åkersvika komme ikke til å bli en stor suksess sett fra kompensasjonsvinkelen, selv med beste internasjonal praksis. Åkersvika kan ikke bli bra, fordi historikken til Åkersvika har lagt så mange premisser som en ikke kan flytte på. Det er kontroversielt og problematisk helt tilbake til etableringa av reservatet. Det er en vanskelig planleggingsprosess, med ulike alternativer. Det at man nå har tatt det valget man har tatt, medfører at Åkersvika ikke kan oppfylle beste internasjonalt praktisk for kompensasjon. Dersom det var utgangspunktet, så kan ikke Åkersvika bli en suksess, sett fra en kompensasjonsvinkel (respondent G).” Det at Åkersvika som Ramsarområde ikke har fulgt de strenge kompensasjonsprinsippene som Ramsar legger til grunn i sine retningslinjer. Hvorav flere av disse var brutt på grunn av historikken som har utviklet seg i Åkersvika, er noe av bakgrunnen for at dette trolig aldri vil kunne bli en internasjonalsuksess historie.

Generelt så er ikke beslutning om kompensasjon noe man kommer raskt til, man må gjøre en grundig KU og gjøre vurderinger. *”SVV kan sikkert bli kritiser fordi vi tenker for mye på kostnader. Det er ikke bare kostnader i utbyggingsfasen, men også driften og dette belaster man samfunnet for (respondent A).”* Det er ingen enkel løsning, man må planlegge godt. Det beste vil være å unngå ødeleggelser. Kompensasjon må ikke bli en sovepute for departementet for å tilfredsstille motstandere av prosjekt. Det er mange fallgruver å gå i når det kommer til kompensasjon. Når det kommer til internasjonal erfaring av kompensasjon av naturreservat er erfaring å hente og lære fra. Når det kommer til dyrka mark er det dessverre betydelig mindre erfaring å se til, man må bruke tid og ressurser på å opparbeide erfaringen selv.

1. Er det fare for at man hjelper negative inngrep og 2. at det blir for lettvent?				
	Ja	Nei	Delvis	Ingen kommentar
Gruppe 1	1. A) 1./2. D)	2. A) 1.H)	2.H)	
Gruppe 2		1./2.B)		1./2. L)
Gruppe 3	1./2. F)		1./2.I)	
Gruppe 4	1./2.C) 1./2.G)	1./2. E)		
Gruppe 5	1.J)	2.J)		

Tabell 4. Kan kompensasjon medføre en enkel løsning eller bidra til negative inngrep?

Som tabell 4. viser er det ”fallgruver” man må passe på, når det kommer til kompensasjon. Det er enighet blant respondentene om at mye kan unngås ved et tydelig rammeverk, retningslinjer, forskrift, lovhjemmel og eller veiledere som kan bidra til at det ikke bli for lettvent. Dette vil også minske faren om å bidra til gjennomført av inngrep som ikke burde bli gjennomført. Det at det blir for lettvent, er hva motstandere trekker frem som et viktig argument imot kompensasjon. Dersom man får en retningslinje som gjør at man unngår smutthull, vil ikke dette være et problem. Om man lar økonomi styre så er det stor sjanse for å få negative inngrep. Har man gode planprosesser og gode vurderinger så bør det være godt nok til at man unngår en slik problematikk. Det vil allikevel være men det er en viss fare. Det kan bli for lettvent i en tidlig planfase, og at rammene fastlegges før man egentlig vet konsekvensene. Disse vet man ofte ikke før man kommer er i RP-fasen. Det handler om å gjøre prosessen på en ordentlig måte og passe på at man i første omgang er nøye med å unngå, avbøte og redusere.

Tema 5. Hvordan passer kompensasjon inn i dagens planprosess

Kompensasjon bør være et ekstra verktøy i en verktøykasse som allerede har mange verktøy (respondent G). Det er ekstra element man må forholde seg til. Noe som må trekkes inn i eksisterende planprosesser og være med hele veien. Det er enighet blant respondentene at man ikke må legge til nye beslutende organ eller prosesser. Dette fordi man fra før av ønsker å effektivisere planprosessen. Verktøyet *kompensasjon* må tilpasses dagens planprosesser. God kommunikasjon og en praksis hvor man tidlig som innsigelsesmyndighet, der en kan forutsi vesentlige komplikasjoner. Dermed har hatt en dialog i forkant. Å unngå innsigelse og mekling er noe planprosessen vil tjene på. Innsigelsessaker stjeler tid.

Kommunikasjonen og kommunikasjonssvikten både mellom vernemyndighet på E6 og landbruksmyndigheten på E18 burde vært bedre og skjedd tidligere. I de sakene det er behovet for kompensasjon, er det ofte potensielle innsigelsessaker. Dersom kompensasjon kan håndteres i planprosessen etter Pbl, med prinsippene fra Nml. Kan dette sikre utredelser og riktig håndtering i planprosessen. I realiteten vurderes og avklares kompensasjon i planprosessen. Tunge konfliktene i plansaker og der innsigelse og mekling ikke fører frem, løftes saken til departementet for å få en avklaring etter både Pbl og Nml. Det ligger til rette for å plassere kompensasjon inn i

dagens planprosesser. Når det kommer til Pbl og kompensasjon så mangler noe. Der man har fått vedtak om kompensasjon fører dette til en streng føring som følger hele prosessen videre.

Hvor i planprosessen er det best at kompensasjon komme inn?

	KDP	RP	hele prosessen	ulikt fra sak til sak	ingen kommentar
Gruppe 1	A)	D)	H)		
Gruppe 2				B)	L)
Gruppe 3		F)	I)		
Gruppe 4	E)		G)	C)	
Gruppe 5					J)

Tabell 5. I hvilken planform er det best å få inn kompensasjonsbestemmelsen?

Tabell 5. Viser at det ikke er noen overveldende enighet med hvor i planprosessen det er best at kompensasjon kommer inn. Det er et flertall på at det burde være en del av hele prosessen. I prinsippet så mener man her at kompensasjon er ytterpunktet i en kontinuerlig virkemiddelskala, og at det vurderes på samme måte som de andre tiltakene i et avbøtingshierarki (figur 4). Man må vurdere det relativt tidlig i planprosessen og det må integreres i planprosessen. Det er viktig å få det inn så fort man begynner med en plan, samtidig som man er bestemt på at man helst skal unngå kompensasjon. Kompensasjonsområder bør vises i plankartet og med bestemmelser, slik at det kan vises i både KDP og RP.

På E18 ble kompensasjon først en reguleringsbestemmelse og så en planbestemmelse tilknyttet KDP, for så å bli tatt inn i RP.

For Åkersvika blir det nevnt at kompensasjon ideelt sett burde kommet inn mye tidligere i planprosessen. I tillegg burde det vært flere retningsgivende forhold med tanke på alternative traseer og valgene som ble tatt. De som mener at det burde komme inn i RP, er det på bakgrunn av der blir det mest konkret. Det vil være viktig med reguleringsbestemmelser. Man har ulike hjemler for fastsetting av bestemmelser i RP. Kompensasjon kan bli satt som et vilkår for gjennomføring av tiltaket. Dersom det blir vist på plankart eller i bestemmelser kan man være sikker på at det blir fulgt opp videre. Det må inn i dokumentene som er juridiske og som har juridisk holdbarhet. Dersom det kommer inn i RP vil det stå mye sterkere. Dette ble et diskusjonstema med Åkersvika, kunne man regulere det? Her er det Nml som gjelder, fordi det er et naturreservat. Hva da med Pbl?

Gjennomgående resultat: Selv om tabell 4. viser at det er ulikheter så er det generell enighet om at det er en balanse mellom at man ikke må konkludere med kompensasjon for tidlig. I den form at man ikke vurderer alternativene godt nok, men heller ikke for sent slik at man må gå tilbake i prosesser.

Tema 6. Hvordan passer dagens lovverk med bruk av kompensasjon?

Passer dagens lovverk med bruk av kompensasjon				
	Ja	Nei	Delvis	Kan ikke uttale meg om
Gruppe 1		A)	D)	H)
Gruppe 2	L)			B)
Gruppe 3	I)			F)
Gruppe 4		E)	C), G)	
Gruppe 5			J)	

Tabell 6. Viser hva respondentene mener om å benytte seg av kompensasjon med dagens lovverk.

Tabell 6. viser at flertallet mener dagens lovverk ikke er optimalt med tanke på bruken av kompensasjon. Under dette spørsmålet deles det inn i hva respondentene mener angående jord- og natur. Lovverket fungerer på mange måter, men det er ganske komplisert, verden er komplisert sier respondent I.

Jord

Respondentene A og E mener at dagens lovverk ikke fungerer jobber begge med E18. Disse to sammen med flere av de som mener det fungerer delvis, savner *noe* i de tilfeller man ikke får til frivillige avtaler. Uten frivillig avtaler er det usikkerhet blant respondentene om en har lovhjemmel til ekspropriasjon eller til reetablering av arealer for kompensasjon. Dette skal være av samfunnshensyn og ikke av hensyn til enkelte grunneiere. Respondentene som mener at dagens lovverk delvis fungerer, mener at man ikke har helt prøvd. Når vilkår er satt i forbindelse med planvedtaket, og det er nødvendig for å gjennomføre veganlegget, så gir det hjemmel sier respondent D. Dette er andre respondenter usikre på om man har. Respondent J mener at lovverket bør oppdateres og forenkles på en del punkter.

Når det er snakk om store prosjekter av nasjonal verdi og når det kommer til gjennomføringen, så kan det ikke være sånn at enkelte grunneiere kan nekte tilgang til eiendommen. Som enkelt grunneier kan man ikke ha siste ordet i en sånn sak, men man skal selvsagt bli tatt på alvor og tas mest mulig hensyn til. Når det går på bekostning av nasjonale- og regionale hensyn, stiller den enkeltes eiendomsrettigheter for sterkt ifølge flere respondenter. Inkludert respondenter som prinsipielt er imot statlig regulering.

Natur

Begge respondentene som mener at dagens lovverk fungerer jobber hovedsakelig med E6. Respondentene L mener at dagens lovverk passer med bruk av kompensasjon, men ved stadfesting av planer kan det settes vilkår som må utfylles for at planen kan gjennomføres. Kapittel 2 i Nml virker sammen med Pbl. Nml § 11 er en retningslinje for skjønnsutøvelse. Det er ikke en egen vedtakshjemmel, men gir *føring* for at tiltakshaver som gjennomfører tiltak og påfører skade på natur. Det kan gis krav om retting eller avbøtende tiltak, som reduserer eller minimerer skadene. I plansaker

følger hjemmel til å sette vilkår blant annet av Pbl § 11-9 nr. 8 (Generelle bestemmelser til KPA), § 12-7 nr. 12 (Bestemmelser i RP) og § 14-5 (Kostnader) om KU. Der man er i tvil om hvor langt hjemmelen i Pbl går, vil Nml § 11 tydeliggjøre muligheten til å utrede eller klargjøre konsekvenser for naturmangfold. Den vil også bidra til å sette eventuelle vilkår tilknyttet naturmangfoldet.

Det er en del forvirring med tanke på lovverket. Det er mange elementer i Nml som kunne vært innarbeidet i Pbl. Respondent C mener at det går på å få ting inn i RP. *”Jeg ser på kompensasjon som en del av en videre virkemiddelskala. Jeg mener at dette allerede er integrert i prinsippet i dagens planlegging. Det er ett av flere tiltak for å redusere negativ skade. Planleggingssystemet vi har og lovverket er klart innvendt mot å redusere skaden for samfunnet, skadevirkningen opp i mot nyttevirkning og dette er bare ett av mange tiltak. Det kan godt hende at det likevel er fornuftig for å synliggjøre kompensasjon, for å synliggjøre under hvilke forhold det kan benyttes og under hvilke forhold det ikke kan benyttes. Det kan være nyttig og enten komme med en forskrift eller komme med endringer i lovverket (respondent G).”*

Gjennomgående resultat: Når det kommer til gjennomføring man har for kompenserende arealer og i forhold til grunneieres rettigheter, er det gjennomgående en usikkerhet med tanke på hva man rettmessig kan gjøre. De som mener dagens lovverk fungerer, mener man har lovhjemler i at det er satt som vilkår for gjennomføring av planen.

Når det kommer til jord, så er det gjennomgående resultatet at det mangler det en del, i forbindelse med å kunne få prosjektet gjennomført. Dette gjelder spesielt i form av avtaler med berørte grunneierne. Ved natur, så er det mer optimisme i forhold til dagens lovverk. Flere respondenter påpeker at det er muligheter ved lovverket som enda ikke er utprøvd.

Tema 7. Hva vil nytten ved bruk av kompensasjon være og hvorfor skal man benytte seg av det?

Nytten ved kompensasjon er at man ikke skal ha noe netto tap av det man kompenserer for. Det medfører at man legger strengere restriksjoner på natur- og jordbruksområder. Dermed vil det i større grad søkes etter andre løsninger. Man skal ikke kunne gå helt *fri*, selv om en driver samfunnsnyttig utvikling. Kompensasjon kan bidra til at man tar mer hensyn og får en nøyere avveining. Det er ikke noe man kun burde bruke ved vegutbygging.

Ny jord prosjektet viser allerede at det ikke *bare* er å kompensere. Det er mye som kreves og det bør gjenspeiles i de prosjektene man benytter seg av kompensasjon i.

Når det kommer til kompensasjon av natur vil være et verktøy for både å kunne utvikle, men også hindre tap av biologisk mangfold. Det er respondenter som mener at det må være hele poenget, så lenge man kompenserer på rett måte. Andre respondenter mener at det ikke er noe man vil klare. Man må legge lista for hva slags natur man skal erstattes og hvor viktig natur man skal erstatte. Man må benytte kompensasjon fordi det kan rettferdiggjøre et inngrep. Fordi man tar ut en bit, men setter tilbake en tilsvarende bit et annet sted. Om dette er et verktøy som kan hjelpe litt, så er det smart å benytte seg av det. Samtidig som det vil føre til en mer bevissthet rundt hele prosessen, og at man blir klar over hvilke naturkvaliteter som finnes og ikke tar de for gitt.

Vil kompensasjon kunne minske konflikter?				
	Ja	Nei	Delvis	Ingen kommentar
Gruppe 1	D)	H)	A)	
Gruppe 2			B)	L)
Gruppe 3	F), I)			
Gruppe 4	C, G)	E)		
Gruppe 5			J)	

Tabell 7. Viser om respondentene tror kompensasjon kan minske konfliktnivået.

Tabell 7. Viser at flertallet mener kompensasjon vil kunne minske konflikter. Man vil kunne minske interne plankonflikter med interessermyndigheter, ekspropriasjonskonflikter, men også konflikter med andre grunneiere og andre lokale interesser som friluftsliv. Konflikter kan komme i mange forkledninger naturverdier eller dyrka mark er bare to av mange eksempler på dette. Kompensasjon kan i prinsippet brukes på ”alle” konfliktene og minske konfliktnivået. Det må bestemmes om hva som er viktig, hva er det viktigste man ønsker å oppnå. Hva bidrar i den retningen, som samtidig ikke er ødeleggende for andre hensyn. Deretter kan en se etter løsninger som bidrar i ønsket retning. De som mener at det ikke vil minske konflikter, mener at det verken vil minske de konfliktene som allerede er der eller konfliktnivået.

Jord

De som mener at det delvis vil minske konflikter via kompensasjon, mener at det kan hende om man får en avklaring i tidligfase. Både myndighet og grunneiere vil kunne se annerledes på saken, ved tidlig vedtak om kompensasjon. Respondentene som mener at dette er noe som vil minske konflikter, fordi resultatet står sterkere. Ved at man får et kompensasjonsvedtak forandrer involverte parter holdninga, selv om man var imot alternativet. Man aksepterer beslutningen som er tatt på et overordnet nivå og kommer seg videre i prosessen. Det bør redusere konflikter i senere faser, spesielt mellom myndighetene. Det kan hende det samtidig vil øke konflikter for grunneiere og berørte.

Natur

Vedtaket som ble gjort i Åkersvika medfører en forhåpning om at man kan redusere konsekvensene og konflikten, samtidig som man bygger ut. Det er godt mulig at man bare klarer dette delvis. Om det fører til reduserer konflikter i første omgang, men en generering av nye i andre omgang er en mulighet. Man må ikke overse virkningen av kompensasjon og det som følger av vedtaket. Respondent D mener at det er mer positivt i form av minimering av konflikt i saker med naturområder, enn for saker med dyrka mark. Respondent G mener at å bruke kompensasjon for å minske konflikter er målet. Hele poenget er at man sitter igjen med å ha gjort alt som er hensiktsmessig og rimelig man kan gjøre. Der en sitter med en interesse som har tapt på grunn av vegutbyggingen, er det på grunn av tapet man har en konflikt. Kompensasjonstiltaket skal utligne det tapet. Da vil man sitte igjen med færre konflikter.

Kompensering av natur er det sannsynlig at man klarer. Det vil være andre som føler at de taper, i den grad det ikke finnes samme verktøy for å kunne kompensere *alle* interesser. Dette gjelder for eksempel kulturminner. Der er det utgravning og en utgravning kan ikke kompenseres. De som mener at det ikke vil minske konflikter mener at konfliktene ikke nødvendigvis vil øke på alle nivåer. De mener at det kommer opp nye konflikter, som ikke var der eller hadde trengt å være der. Eksempelvis når man skal kompensere langt bort fra utbyggingsområde. Da må man må gå inn i et område som ikke har noe med utbyggingen og bakgrunnen for kompensasjonstiltaket å gjøre.

Gjennomgående resultat: Her tyder det på at man har lite erfaring, ulik oppfatning og tro på hvordan kompensasjon kan være et middel for å minske konflikter. Noen mener at dette må være hele poenget med kompensasjon, mens andre mener at det vil generere nye konflikter.

Vil kompensasjon effektivisere planleggingen				
	Ja	Nei	Delvis	Ingen kommentar
Gruppe 1	A), H)	D)		
Gruppe 2			B)	L)
Gruppe 3		I)	F)	
Gruppe 4	C), G)	E)		
Gruppe 5		J)		

Tabell 8. Viser om respondentene tror kompensasjons kan effektivisere planleggingen.

Tabell 8. Viser at det er likt antall som mener at kompensasjon effektiviserer planleggingen og de som mener den ikke gjør det. Her deles det ikke inn i jord og natur, fordi resultatene var likt.

De respondentene som mener at planleggingstiden kan bli mer effektiv av kompensasjon mener blant annet at det gjelder rent generelt, men spesielt når det

kommer til innsigelsesrett. Det må jobbes mer samordnet, spesielt innsigelsesrettmyndighetene seg i mellom. Å slippe konflikten der *alle* skal kjempe for *sitt* område. Dette burde ivaretatts gjennom loven. I noen saker vil det bli *kamp*. Det å ha en ryddig prosess med likhet for loven i hele landet og unngår at det blir ulik praksis. Det å si ifra tidlig i prosessen, er være nødvendig. Da kan en gjøre nødvendige tiltak og ha en god dialog. I den grad kompensasjon er et verktøy på lik linje med andre planleggingsverktøy, medfører dette at man har flere muligheter til å komme frem til løsninger. Det vil kunne effektivisere planleggingsprosessen.

Åkersvika lå fire år i departementet, dersom departementet og FM hadde vært tydelig og klar på hva kompensasjon ville si, så ville man kanskje ikke trengt de fire årene. Det ble sagt av en respondent og antydnet av flere andre at departementet ikke gjorde mye på de fire årene. Det var mange ulike saksbehandlere og det virka som om departementet brukte årene på å modne tanken og vilkår for kompensasjon.

Respondentene som mener at kompensasjon delvis vil medføre en effektivisering av planleggingen, mener at man må planlegge godt uansett. Der man møter konflikter og blir stående fast, så kan det hende at kompensasjonsvedtak kan bidra til at man kan komme seg videre. Kompensasjon medfører ikke at planprosessen vil være noe enklere på lokalt og regionalt-nivå ifølge respondentene. Det kan føre til at færre saker går opp i systemet til departementet, og det sånn blir effektivisert.

De som mener at det ikke vil effektivisere planleggingsprosessen, så er det fordi man tror at det vil være flere faktorer som forlenger planleggingstiden. Dette gjelder utredninger og det må ses på og avklares erstatningsarealer i planprosessen. Man må finne ut hva slags tiltak det skal være, hvor det skal være, få til avtaler og gjennomføring. Dette er noe som vil ta tid. *”Håper at det ikke blir sånn at man sier nei til en plan, fordi man er redd for kompensasjon. Eller ved man kjører igjennom en plan som er uhensiktsmessig, fordi man tar seg råd til det (Respondent J).”* Respondenten tror ikke at planleggingstiden kan bli mer effektiv av at man bestemmer at det skal være kompenserende tiltak. *«Gjør man det så styres man av pengene.»*

Gjennomgående resultat: Her er det like mange som mener at det vil effektivisere planleggingstiden, som mener at det ikke vil effektivisere planleggingstiden. Det er to fra SVV, fagkyndig og en konsulent som virkelig tror på kompensasjon. Dette er noe som kan effektivisere og hindre at prosjekter dras ut i tid. Da forutsettes det at kompensasjon passer inn i dagens planverktøy og er et middel som har tydelige rammer. Dette kan bidra til lik behandling over hele landet. Motstanderne mener det vil være et ekstra verktøy som vil kreve ekstra tid og i den grad forlenge hele prosessen. Man får nye arealer som også må avklares. Det virker som at de som mener at dette vil føre til effektivisering tenker frem i tid, hvor kompensasjon er

integrert og et velfungerende virkemiddel. De som sier nei tar utgangspunkt i hvordan prosessen er i dag, og hvor man er usikker på hvordan man løser de nye problemstillingene som dukker opp.

Tema 8. Hvordan stiller natur- og jordverninteresser kontra vegutvikling?

Dette temaet ser på hvordan respondentene mener man tar hensyn til natur- og jord på et litt overordna nivå.

Vegen har kommet igjennom fordi den er samfunnsnyttig. Man har ikke møtt på så mye problematikk, i den grad en veg har måtte vike i forhold til natur- og jordbevaring. Dette har kommet mer i de senere årene. Fokus på hvor viktig natur- og jordbruksområdene har økt. En har ikke har noen prissetting eller skala å forholde seg til, som ved for eksempel ”prissatte konsekvenser”. Både forurensing og støy har en verdiskala man kan forholde seg til, dette mangler man ved natur- og jordbruksområder. Det henger også sammen med at man har bedre lovverk, politisk- og internasjonalt fokus og forpliktelser. Dersom man fortsetter å bygge ut hvor som helst, vil man miste arter og den matressursen dyrka mark gir. Der natur- og jordbruksvern møter konflikter med vegutbygging, så er det avveininger mellom ulike samfunnsinteresser som må tas. Det er spesielt politiske avveininger som bidrar til resultatene.

Her ses det først på respondentenes mening om hensyn i forhold til jordbruket. For deretter å se på respondentenes mening om hensynet i forhold til natur- og naturmangfoldet.

Tar man nok hensyn til jordbruket?			
	Ja	Nei	Delvis
	H)		A), D)
Gruppe 1			
Gruppe 2			B), L)
Gruppe 3		F), I)	
Gruppe 4		G)	C), E)
Gruppe 5			J)

Tabell 9. Viser om respondentene mener man tar nok hensyn til jordbruket.

Tabell 9. Viser at kun er én respondent mener man tar nok hensyn til jordbruket. Resten mener at man tar delvis eller ikke tar nok hensyn. Respondent H som mener man tar nok hensyn synes det er for strengt i enkelte saker. Respondenten mener ikke at man skal ta mer dyrka mark, men at det bør nyanseres i større grad. At man som landskapsarkitekt skal kunne arrondere arealer helt inntil vegen. I stedet for å ta minst mulig areal, kan en heller låne og gi tilbake. For at vegen skal kunne bli mest mulig tilpasset landskapet kan man dra skråningene slakere ut og helt inntil vegen. Ikke at

man må ha brattest mulig skråning, fordi man skal kjøpe mist mulig areal og ikke forstyrre jordbruksarealet.

De som mener at man delvis tar nok hensyn til jordbruket mener at det varierer fra gang til gang, også ut ifra hva slags område man går inn i. Der det er god jord som er viktig for produksjonskapasiteten for Norge, så er det et poeng å være klar over konsekvensene av å bygge ned jorda. Det må være en avveining, det kan ikke bli praksis overalt. *"Hvorfor skal man ikke kunne verne et jordbruksareal på lik linje som man verne et naturområde (respondent c)?"* Utfordringen er at en kan misbruke vern og at man ender opp med at alt blir verna. Dersom det er områder/arealer som er av viktig med hensyn på det økologiske sambruket mellom natur og landbruk, bør det dokumenteres. Det vil være en fordel at det område er verna. Det vil stå mye sterkere, men det kan også hende at det allikevel blir bygget ut. Dersom man har et LNFR område som blir utsatt for utbyggingspress, så vil det holde i KP kanskje en og to og tre runder i forskjellige kommunestyre. Plutselig er det ikke LNFR område lengre og område er plutselig klar for utbygging.

Kompensasjon kan kanskje bidra til at man kan begrense omdisponering fordi kompensasjon av jordbruk er så dyrt. Vanligvis så mener respondent E at man betaler et sted mellom 20 000 – 30 000 kr per mål. Med *"ny jord"* så er kostand på 220 000 – 360 000 kr per mål. Hva en grunneier kan tenke seg å ta betalt i, ta som utgift for å dyrke opp et areal er vanskelig å skulle svare på. Uten å ha foretatt noen bedriftsøkonomisk analyse så antar respondent E at dette vil ligge et sted mellom 15 000 – 20 000 kr per mål. Dette medfører et betydelig gap mellom det samfunnet er villig til å betale i *"ny jord"* og det som man vanligvis betaler for dyrka mark. Dersom det blir slik at prisen for dyrka mark blir vesentlig høyere, så vil det være naturlig at det kommer til å påvirke linjevalget. Dersom man blir pålagt kompensasjonsløsninger. Man blir stadig mer klar over hvor viktige det er å ta vare på dyrka marka. *"Den er beredskapen vår og man kan ikke akseptere at nedbygging skjer over en lav terskel."* På E18 har SVV jobbet med mulige kompensasjonsområder, og man har funnet omtrent 1000 dekar. Siden dette er mer enn hva som skal kompensere. Grunneierne som eiere resterende areal får kanskje et nytt syn på den jorda de tidligere anså som udyrkbare.

Flere respondenter hevder *jordvern* er ekstremt politisk og politisk relatert. Det er mye mindre problem å beslaglegge dyrka mark i Norge, enn hva det blir fremstilt som. Dersom man hadde akseptert dagens jordvern i Norge, så kan kompensasjon spille en rolle. Jorda og beslaglegging av dyrka mark må være en prioritert. Det vil ofte være det som er mest effektivt og billigst. Dersom man har egnede områder til å dyrke opp alternativt. Det er en ganske tydelig anbefaling i *rapporten fra Samferdselsdepartementet om fysisk kompensasjon* at det stort sett er dyrt og dårlig. I praksis så er de gode dyrkbare områdene allerede dyrket opp. Det er bra om man kan

få opp verdien, ved at man har ”ny jord” prosjektet som viser at det er økonomisk kostbart. Det er uheldig for landbruket at man i pressa områder tjener mer på å selge jorda enn landbruksdrift. Det vil kanskje føre til at ressursen blir borte.

Gjennomgående resultat: Her er man ganske samstemte med at jordbruket ikke har vært den største hindringen for vegutbygging. Det er enighet rundt det at løsningen ikke nødvendigvis er å verne alt, for alt kan sies å ha en verdi. Det er noen områder som burde vernes. Det tyder på at kompensering av jord vil være kostbart. Samtidig som det er et stort sprik mellom hva samfunnet er villig til å betale for å få igjennom vegen, og hvor lite en grunneier får for sin grunn. Det er grunn til å tro at man trenger en oppdatering av verdsettingen til dyrka jord.

Tar man nok hensyn til naturen ved vegutbygging?				
	Ja	Nei	Delvis	Ingen kommentar
Gruppe 1	D)	H)	A)	
Gruppe 2				B), L)
Gruppe 3	F)	I)		
Gruppe 4		G)	C), E)	
Gruppe 5			J)	

Tabell 10. Viser om man mener det tas nok hensyn til naturen ved vegutbygging.

Tabell 10. Viser at mindretallet mener man tar nok hensyn til naturen. Alle respondentene som sier nei, man tar ikke nok hensyn til naturen jobber med E6 Åkersvika prosjektet.

De som mener man delvis tar nok hensyn til naturen sier at det er et regelverk og det forholder man seg til. En gjør grundige utredning av konsekvensene og beslutningen. Det har vært en positiv utvikling med tanke på å ta mer hensyn til naturen de siste årene. Man klarer å tillegge stor vekt på de ”ikke prissatte” konsekvensene. Det gjøres KU av arealene som skal være kompenseringsarealene, men det blir vanskelig når man skal sile ut hvilke arealer man skal gå videre med og hvilke som forkastes. Noen ganger tar man for mye hensyn. Det er veldig lett å kreve, når man ikke sitter med ansvaret for økonomien. SVV sitter med ansvaret for økonomien. Ofte gir de etter fordi det er lange, tunge og kostbare prosesser ifølge respondent E. Det er en tendens at det bare er å formulere, stå på krava også aksepteres ifølge respondenten. De som krever dette har ikke nødvendigvis et begrep på hva dette koster for samfunnet, fordi man er direkte betaler. Alt som er gratis medfører at etterspørselen går til det uendelige sier respondent E. Kulturminneloven og arkeologiske myndigheter har en sterk lov. De opererer på store arealer og bruker mye penger. De tenker trolig ikke så mye på oppgjøret som kommer i etterkant, fordi det betales av samfunnet. ”Man bare bestiller en oppgave, som i enkelte tilfeller ikke er nødvendig” sier respondenten videre. Samtidig så kan man si at arkeologene bare følger sine retningslinjer.

”Fylkesmannen har bestemt at jordvernet det viktigste” sier respondent A om E18 vedtaket. Vedtaket medfører dårligere vannkvalitet og mer avrenning, selv med avbøtende tiltak. Det er et klart inntrykk om at jordvernet veier tyngst. Det må være en grensegang for hvor mye man skal pålegges å utrede sier respondent A videre. Hva skal veie tyngst, har det godt nok vern. Det er en utrolig vanskelig utredning og det tas mye hensyn. Man kan se en del beslutninger hvor tunneller brukes for å ivareta både et jord- og naturvern. Det er å ta *mye* hensyn. I noen tilfeller har en ikke anstrengt seg nok med tanke på alternative løsninger. Tidligere i prosessen bør det være alternativer med mindre konflikt. Det er ikke lett, det er et korthus hvor alt henger sammen med alt. Det finnes tilfeller der en salamander styrer utviklingen, uten at den nødvendigvis er utrydningstruet. Man har bare ikke sjekket vanndammen ved siden av sier respondent C. Man har også tilfellene med et lokalt press, hvor ofte natursiden taper. Dette kan ofte gå på at det ikke er økonomi som styrer i forhold til kompensasjon, sier respondenten videre.

Respondenter som mener at hensynet til naturen varierer og som konkluderer i at man ikke tar nok hensyn. Dette begrunner med at det lokale engasjementet påvirker og dette er noe som vil variere fra sak til sak. FM har et overordna ansvar for å passe på at naturinteressen blir tatt vare på. Lovverket i seg selv er sterk nok for naturen, men det må brukes. *”Når det kommer til naturhensyn og som forøvrig gjelder samtlige samfunnshensyn, så er det umulig å ta hensyn til alt. Det er umulig fordi interessene står i motstrid med hverandre, det handler om å gi og ta (respondent G)”*.

Naturen blir tatt hensyn til tidlig i samferdselssektorens rigide planleggingsprosess, man kartlegger relativt grundig og gjør tilpasninger og setter i gang tiltak sier respondent G. Sånn sett tar man i stor grad hensyn til naturen. Samferdselssektoren er flinke til å ta hensyn. Det kan skjære seg fort for i de prosessene der politikerne setter faglige råd i andre rekke. Lovverket til natur står ikke spesielt sterkt i forhold til mange andre lovverk for eksempel kulturminneloven. Denne loven er både sterkere og har et tydeligere vern. Relativt sett mener respondent G at det er få som står opp for naturen og det er en tradisjon for lokalforvaltning i Norge. FM har ansvar for at det tas hensyn til naturen. Kommunens interesser skal veie tungt, natur hensyn er et mer nasjonalt hensyn. Det fører til at vektleggingen av lokale interesser kan veier tyngre. Natursiden blir stående som en svak interesse og den får lite gjennomslag. Intensjonene man finner i Nml blir i liten grad utført. Det er rom for å bruke hjemlene og virkemidlene mer og bedre, enn hva man gjør i dag. Det bør være helt klare grenser når man kommer til truede arter eller et naturreservat. *”Det skal ikke være snakk på å få en veg igjennom. Den måtte i så fall gå rundt, over eller under. Noen ganger er det lettere der man har grenseverdier, som på forurensingssiden. Enten så er den over eller under og ferdig med det (respondent G).”*

Gjennomgående resultat: Her nevnes det av flere at natur er en veldig vanskelig faktor å bedømme. Man har et ganske nytt lovverk som flere respondenter antyder at det er flere muligheter enn hva som benyttes som kan medføre at natur kan stillere sterkere.

Tema 9. Samfunnsøkonomiske forhold

Prislappen på kompenserende tiltak, er vanskelig å skulle si noe om i pilotprosjektene. Man ser visse tendenser og det stemmer godt overens med hva man kunne forvente seg i forhold til internasjonal erfaring eller av mangel på det.

Kompensasjon med naturområder som i Åkersvika og kompensasjon av dyrka mark som på "Ny jord" tyder på å kunne bli to ytterkanter. Hvorav kompensasjon av naturreservat sannsynligvis blir en samfunnsøkonomisk fornuftig løsning, mens kompensasjon av dyrka mark stiller i motsatt enda med et dyrt og usikkert resultat.

Både natur- (naturmiljø) og jordbruksområder (naturressurs) defineres som "ikke prissatte konsekvenser" etter *Statens vegvesens håndbok 140 om konsekvensanalyser*. Man har ikke regnet kostandene på disse tidligere og mange mener det er sånn det bør være. Noen lurer derimot på om det kunne vært lettere om man hadde håndfast punkter å beslutte ut i fra. Hva som legges i samfunnsøkonomiske beregninger og modellene som benyttes er vesentlig for utfallet. Dersom man ser på tunell som et alternative, kan man komme positivt ut med kompensasjonstiltak. Dersom man regner på tid man sparer og ulykker spart, som er "prissatte konsekvenser", i forhold til ikke utvidet veg, så kan man også forsvare kompensasjonstiltakene. Dette for å tydeliggjøre at hva som ligger i modellene er vesentlig. Den avveinga mellom "ikke prissatte ressurser" og "prissatte ressurser" må gjøres mest mulig ryddig.

Kan man forsvare kompensasjon samfunnsøkonomisk?				
	Ja	Nei	Delvis	Ingen kommentar
Gruppe 1	A), H)		D)	
Gruppe 2			B)	L)
Gruppe 3	F)		I)	
Gruppe 4	G)	C)	E)	
Gruppe 5	J)			

Tabell 11. Viser hva respondentene mener om man kan forsvare kompensasjon samfunnsøkonomisk.

Tabell 11. Viser at flertallet mener man kan forsvare kompensasjon samfunnsøkonomisk. De som mener dette poengterer at om man legger en motorveg gjennom et verdifullt naturområde så sparer samfunnet X-antall titalls-, hundretalls-millioner. Fordi man ikke lager en eksempelvis 17 km lang tunell eller en hel annen trase. Siden kompensasjonstiltakene ikke koster de hundre millionene som den

alternative traseen, men for eksempel 10 millioner kroner. Definitivt vil det være samfunnsmessig lønnsomt og et fornuftig tiltak sier respondent G. Det forutsetter at man har gitt disse naturområdene eller dyrka marka en viss pris og at det er snakk om et viktig område. Man kan sikkert bli beskylt for at man betaler seg ut av problemet ved å bruke kompensasjon, men sånn som med ”ny jord” så er det en betydelig merkostnad.

De som mener at det delvis kan forsvares, mener at det bestandig vil være en nytte/kostnads vurdering. Kostnad kontra hva man får igjen, i en del tilfeller kan det nok forsvares. En må vurdere hva man taper, hva vinner man og hva prisen er. Respondent D er spesielt skeptisk til om dette kan forsvares når det kommer til dyrka mark, men om en kan kompensere på lett dyrkbar eller dyrkbar mark så er det større sjanse for at man kan forsvare det. Dersom alternativet er tunell så vil det kunne forsvares i større grad. Respondent E har til nå erfart at ”ny jord” er komplisert. Det er ressurskrevende, man kan lure på om det ikke finnes andre måter å løse dette på. At tiltakshaver heller putter inn en betydelig sum for å betale den samfunnsverdien som går tap. At midlene settes i et fond, for de som ønsket å dyrke opp jord som er i for dårlig kvalitet til produksjon. Det er en mer rasjonell, effektiv og billig oppdyrking sier respondent E. Man ville fått en samfunnsmessig prising som gjorde at tiltakshaveren ville optimalisert tiltaket innenfor økonomi. Med dette mener respondenten at den løsningen som er gitt i dag ikke er god nok, men det finnes potensiale. Det vil i sum avhenge av hva slags modell man benytter. De samfunnsøkonomiske beregningsmodellene kan diskuteres, med tanke på hva som går inn og hva man skal få ut. Det er vanskelig for naturen å vinne.

Respondent C som er den eneste som sier nei det kan du ikke forsvare, mener dette på bakgrunn av at man ikke nødvendigvis skal si at dette koster for mye. Respondentene mener at det ikke er alltid man skal bruke samfunnsøkonomiske betraktninger for å avgjøre nødvendige tiltak. Det skal også være andre ting som betyr noe. Om man snakker om natur og naturtiltak så vil ikke det være av samfunnsøkonomiske grunner, ikke med de prismekanismene man har i dag. Da måtte man satt en helt annen pris på naturområder enn det man har i dag. Man må vurdere om man skal finne en måte å trekke dette inn i samfunnsøkonomiske betraktninger.

Gjennomgående resultat: Når det kommer til om kompensasjon kan forsvares samfunnsøkonomisk, så ser de fleste muligheten for at det kan man. Det kommer an på hva man har med i modellen og hvilke alternativer man ser kompensasjon i forhold til. Respondenten som sier nei, mener at det er ikke alle avgjørelser skal ha hold i samfunnsøkonomiske betraktninger.

Grunneier

Når det kommer til respondent K så har jeg valgt å ta denne utenfor og prøver ta med hva som er relevant i forhold til hva som har blitt sagt av andre respondentene.

Respondenten beskrev seg selv om en frustrert grunneier. Det er uheldig at respondenten først fikk høre om traseen, rett utenfor gårdstunet på et kommunestyremøte og ikke fra tiltakshaveren. Dette tok tiltakshaver straks tak i og prøvde rette opp første inntrykket. Tiltakshaveren mener at de har hatt veldig god kontakt og kommunikasjon med grunneierne, mer enn på andre prosjekter. Dette er ikke nødvendigvis respondent K enig i. Grunneieren mener at dersom man vil være aktiv i saken, så kan man det. Det må skje på eget initiativ og det krever at man setter av både tid og ressurser. Grunneieren har over lengre tid vært usikker på fremtiden. Det er frustrerende og til tider demotiverende med tanke på vedlikeholdsarbeid. Man vet ikke hva som skjer med tomten og levebrødet fremover. Grunneieren er først og fremst ute etter en økonomisk kompensasjon som går i egen lomme. Grunneieren ønsker ikke en løsning hvor naboeiendommen skal kunne drive grunneierens jord videre, den vil respondenten helst drive selv. Respondenten tror ikke på en løsning med et jordbruksfond. Respondenten var imøtekommende mot SVV og har gitt tilgang til hva de måtte trenge. Kommunikasjonen med arkeologene og tiltakshaver til grunneieren har vært noe mangelfull. Plutselig skulle arkeologene komme midt i våronna (våronna kunne dette året gjøres mye tidligere enn foregående år).

Hva angår frivillige avtaler har grunneierne som ikke har vært like velvillige som denne respondenten med å godta situasjonen slik den er, fått beskjed om at dette kommer uansett. Om man er med av frivillig vilje eller om undersøkelser må gjøres med ”*tvang*”. Grunneieren så derfor ikke noen annen løsning enn å være positiv til en frivillig avtale.

5 DISKUSJON

I dette kapitlet vil jeg gå tilbake til problemstillingene fra kapittel 1. Først gjennomgås underproblemstillingene hver for seg og se disse i lys av funn fra resultater av intervjuene koblet opp mot teorien.

5.1 Vurdering av dataens kvalitet

Det å vurdere datamaterialet i en slik oppgave som det her er viktig av flere grunner. For det første vil man kunne få en bedre forståelse av hva slags betydning dette har for oppgavens. For det andre at man kan være mer oppmerksom og klar over feilkilder som kan ha oppstått, samt dens betydning for både drøfting og analyse i oppgaven. Det må til en vurdering for å kunne si om datamaterialet har den kvalitet som trengs for at det er de *riktige og gode* konklusjonene som blir tatt. Reliabilitet og validitet er to av de vanligste målene for datakvalitet og blir derfor gått igjennom her. Etter en vurdering av dataens kvalitet blir oppgavens problemstillinger prøvd besvart i forhold til datamaterialet.

5.1.1 Reliabilitet

Reliabilitet er også kalt pålitelighet og dette er et grunnleggende spørsmål i all forskning. *"Reliabilitet i kvalitative undersøkelser forutsetter at fremgangsmåten ved innsamling av analyse og data skal kunne etterprøves"* (Dalen, 2004)(s.93). Hvilke data er undersøkt, hvilke data brukes, hvordan er dataen samlet inn og hvordan er dataen bearbeidet. Å stille et slikt krav til reliabilitet i en kvalitativ studie er vanskelig. Det er forskjell mellom kvantitativ og kvalitative undersøkelser når det gjelder vurdering av pålitelighet i følge *Askeheim og Grennes* (Askheim & Grenness, 2008). Dette fordi forskeren spiller en viktig rolle i slike studier hvor rollene formes i samspill med den aktuelle respondenten, men også i den aktuelle situasjonen (Dalen, 2004). *Askheim og Grennes* forklarer det ved at kvantitativ forskning blir undersøkte respondentene sett på som objekter, mens ved kvalitativ forskning ses de på som subjekter (Askheim & Grenness, 2008). Det kan være vanskelig å etterprøve fordi omstendighetene og enkelt individer forandrer seg.

Høy reliabilitet tilsier at uavhengige undersøkelser gir likt resultat. Dersom en annen forsker gjennomfører identisk undersøkelse skal samme resultat forekomme. For å sikre høy reliabilitet er strukturerte måleinstrumenter, som intervjuguide i denne oppgaven. Å fokusere på et representativt utvalg samt forskerens posisjon er faktorer som kan bidra til dette.

Påliteligheten i denne oppgaven er begrenset i den grad forskningen er avgrenset både i henhold til tid og penger. Forskningen er etterprøvbar i form av intervjuguiden, og

ved bruk av transkripsjonen kan en stille de samme spørsmålene i etterkant, selv om intervjuene var semistrukturerte. Det at meninger, erfaringer og holdninger til temaene kan ha forandret seg over tid vil kunne bidra til at man allikevel kan få andre resultater.

”Innenfor all type samfunnsforskning vil forskeren ha et eller annet engasjement i temaet det forskes på. Innenfor en positivistisk tradisjon er idealet nøytrale eller objektive observatører. Forskerens engasjement i tematikken vil kunne betraktes som støy i prosjektet ved at det kan påvirke resultatene. Innenfor den fortolkede tradisjonen som kvalitative forskning er basert på, har man innsett at fullstendig nøytralitet ikke kan eksistere. Her vil forskerens engasjement kunne betraktes som støy, men også som en ressurs (Tjora, 2012)(s.203).” Mitt engasjement i denne oppgaven er ganske nøytral, men som Tjora sier her er denne ikke eksisterende og det stemmer for denne oppgaven også. Med nært slektskap til Statens vegvesens prosjektleder for E6 Åkersvika prosjektet som en av flere bakgrunner for valg av oppgaven. Og som en ressurs for å komme i kontakt med relevante personer. Dette er noe som har vært et fokus, i den grad man skal unngå at dette ble til støy i oppgaven. Av den grunn er ikke prosjektleder for E6 Åkersvika intervjuet i oppgaven.

5.1.2 Validitet (gyldighet)

Validitet handler om gyldigheten til datamaterialet i henhold til de konkrete problemstillingene. Validitet knytter seg til hvorvidt undersøkelsen inneholder det den har til hensikt å inneholde. Hvordan studien er utformet og utvelgelsen av utvalg er eksempler på dette. Dersom man på utvelgelsen av utvalg ikke treffer riktig, vil datamaterialet kunne bli både ugyldig og irrelevant. Ved at studien er basert på dybdeintervjuer er det en økt validitet. Dette i form av at respondenten har mulighet til å spørre hva som er ment med spørsmål som stilles. Dersom de var uklare eller uforståelige. Det er ikke mulighet for å krysse av på feil svar som kan forekomme ved for eksempel spørreundersøkelser. Det var et fåtall respondenter jeg ønsket å ha med i utvalget mitt, som ikke ønsket å bli intervjuet og en respondent som kunne svare, men som ikke ønsket å delta på dybdeintervju. Denne respondenten svarte kun ut i fra intervjuguiden og dermed inneholder denne en begrenset validitet i forhold til de andre.

”Den kvalitative intervjuformen bygger på menneskelig samspill, og det er metoden og det er en metodisk forutsetning at det skapes intersubjektivitet mellom forsker og informant. Intersubjektivitet betyr ordrett ”mellom subjekter”, og i samfunnsforskning omfatter begrepet hvordan mennesker opplever og forståelse som mulige. Forskerens fortolkninger av disse uttalene vil være preget av forholdet mellom forsker og informant. Å legge forholdene til rette for at det skapes intersubjektivitet styrker validiteten i fortolkninger av informantens

uttalelser” (Dalen, 2004) (s.95). Ved semistrukturert dybdeintervjuer kan en ha en *uformelle samtaler*.

Utvalg av både datainnsamlingsmetode og respondenter ble i seg selv begrenset med bakgrunn i at dette er et relativt ferskt tema i norsk planlegging. Utvalget som ble gjort var delvis bestemt av dette, men også delvis bestemt av kapasitet. Utvalget kunne ha vært større og utvalget kunne ha vært mer representativt dersom flere respondenter av de ulike gruppene hadde vært intervjuet. For å få et bredest mulig utvalg av respondenter har det gått på bekostning av hvorvidt respondentenes synspunkter ikke kan representeres for den enkeltes faglige bakgrunn eller etat. Besvarelsen er sannsynlig *uavhengig* av faglig bakgrunn. Intervjuguiden starter med å se på tidligere situasjoner, og går over i å se på situasjoner som ligger litt i forkant og som kan vise hva som kan utvikles videre og går tilslutt over i situasjoner som til dels kan vise ideelle muligheter.

Validitet av datamaterialet og drøftinger er basert på respondentens egne ord og dette utgjør hovedtyngden data i et intervjustudie. Dette materialet må derfor bli mest mulig fyldig og relevant. Ved at materialet tolkes forsøker forskeren å finne den indre sammenhenger i datamaterialet og få en dypere forståelse av temaet som studeres. Utgangpunktet er respondentens egne opplevelser og forståelser som kommer frem under intervjuet. For at dette skal kunne tolkes må det foreligge valide, rike og fyldige beskrivelser fra respondenten (Dalen, 2004). Det er derfor så vesentlig for forskningsresultatet at utvalget er det rette for den aktuelle problemstillingen.

5.3 Diskusjon av resultatene

Resultatene kommer hovedsakelig fra en samlet vurdering av intervjurunden. Det er viktig å merke seg at mye av tematikken gikk på hva en tror og forventer vil og kan skje. Ikke alle disse faktorene er like målbare til teorien. Det er temaer som er diskutert i analysedelen som ikke blir fremhevet i diskusjonsdelen, fordi det er presentert i analysedelen.

Jeg håper at det kommer gode studier i etterkant av *Åkersvika* og *ny jord* prosjektet som er tydelig ikke bare for fagkyndige, men for politikere og jurister som kan forstå hva som trengs å gjøres videre. At en slik rapport og kan være spesifikt slik at en kan konkludere med hva som en finner ut av mangler for at dette er et verktøy som kan fungere optimalt og i praksis i norsk planlegging.

5.3.1 Kompensasjon som planverktøy i Norge

Etter å ha studert rapporter, litteratur og foretatt intervjuer fikk jeg inntrykk av at kompensasjon både kan passe inn i planverktøyet i Norge, men også at det ikke kan det. Som det kommer frem i analyse delen så er det få temaer under intervjuer hvor samtlige respondenter er samstemte. De temaene det er enighet om er grunnprinsipper som gjør at kompensasjon kan bli et bra verktøy i planleggingsprosessen.

Alle respondentene har erfaring med avbøtende tiltak jamfør forskrift om konsekvensutredninger med plikt om avbøtende tiltak. Det at konsekvensutredninger ble del av en sammenfallende planprosess er bra for planprosessen. Bra i den forstand at det blir en helhetlig planprosess. Det var enighet blant respondentene at kompensasjon må bli del av dagens planprosess, og ikke som en utskilt enhet. Hva slags erfaring de ulike hadde med avbøtende tiltak varierte i stor grad. Flere av de avbøtende tiltakene respondentene hadde erfaring med var mest nyttig for lokalsamfunnet. Det har ikke vært noe stort fokus på at tiltaket skal gi tilbake noe man har mistet, slik som med kompensasjon. Et annet tema med stor enighet om var at oppfølgingen til avbøtende tiltak ikke har fått mye fokus. Dermed fungerer kanskje ikke avbøtende tiltak optimalt. I den grad det ikke er en del av planprosessen med oppfølging av tiltakene. Dette medfører at det er behov for et tiltak som er mer spesifisert, med gode undersøkelser i forkant, underveis og ikke minst i etterkant.

Selv om en respondent mente at en måtte prøve unngå vegutbygging. Så er det lite som tyder på at bilen ikke er en del av fremtiden. Det å bygge ned jordbruksområder eller naturvernområder er ikke bra eller ønskelig. Verken lokalt, regionalt eller nasjonalt. Det har fått mer fokus de senere årene, og det er grunn til å tro at det blir mer fokus på bevaring også i fremtiden. Det er ikke ene å alene kommunen som sitter med en slikt ansvar, selv om kommunen har mye ansvar når det kommer til arealforvaltning. Fylkesmannen har et ansvar i forhold til statens interesser. Respondentene er enig i at når en veg medfører tap av verneverdige områder, så bør dette ha en konsekvens. Det er ikke enighet i hva denne konsekvensen burde være, spesielt med tanke på jordbruksområder versus naturområder med verneverdige arealer. Dette henger sammen med at når det kommer til jordbruksområder så er det lite erfaring å hente fra andre land. Det er dermed mange usikre faktorer, som kan ta mange år før man kan få svar på. Selv om man kan benytte seg av erfaringen de har i Sveits, så er det flere faktorer som gjør det til et risikofyllt oppdrag å skulle produsere ny jord. Bare klima-faktoren, som vil være umulig å forutsi.

Hovedfokuset for dyrka mark og dyrbar jord er å unngå omdisponering. Dette gjelder i Europa og det gjelder i Norge jf. § 1 i jordloven. I Norge er vi dessuten opptatt av å øke landbruksproduksjonen og det snakkes om at kommunen må ta hensyn til nasjonens behov for å kunne produsere mat selv i fremtiden. Dersom dette skal være realistisk, så må man se nasjonalt på det og ikke fra et kommunalt synspunkt. Et spørsmål under intervjurunden som fikk flere respondenter til å reagere gikk på spørsmålet ”Hva tenker du om jordvern?” Flere respondenter svarte med å si ”Hva slags vern?” Selv om § 1 i jordloven og § 9 får jordvern til å fremstille sterkt. Så er det flere muligheter for å omdisponere dyrka jord. Dette i den grad kommunen kan gi dispensasjon i *særlige tilfeller*. § 9 viker også for reguleringsplan. Dette medfører at andre samfunnshensyn har en god mulighet til å utkonkurrere *jordvernet*.

Det er et betydelig gap mellom hva samfunnet er villig til å betale for dyrka mark og hva det vil koste å gjenskape dyrka jorda. Dette gjenspeiler seg i at det ikke har vært vanskelig å foreta inngrep i dyrka jorda heller. Når det kommer til å benyttes seg av fysisk kompensasjon som verktøy med dyrka mark så er det stor uenighet blant respondentene. De som er imot mener at dette blir for dyrt, det blir for usikkert og man vil få til mer dersom pengene heller går til andre typer tiltak innenfor dyrka jord. Det er uenighet om dagens kategorisering av dyrka mark er for dårlig, og dermed er det jord som fremkommer som lett dyrkbar som ikke er det. Og at man heller kan opparbeide disse, enn å opparbeide udyrkbare. Noe av problematikken med jordbruk og dyrka mark er at den må drives. En kan ikke tvinge noen til å produsere og drive matjord. Det kan bli lettere å få til en økt interesse for jordbruk dersom prisen på dyrka mark blir bedre.

Når det kommer til spørsmål om kompensasjon om naturområder og naturreservat er stemningen noe helt annet. Her kryr det av muligheter, eksisterende kompetanse og villighet. Det at flere land har drevet med økologisk kompensasjon i flere ti-år gjør at en trenger ikke starte på bunn. Selv om det vil være et nytt verktøy i Norge og det er ulike praktiseringer i ulike land. Så er det ingen respondenter som har ment at dette er en løsning de er skeptiske til, slik det var med jordbruk. Det er ingen som nevner at dette vil være for dyrt eller for usikkert å gjennomføre. Det er nevnt at det er uheldig at et Ramsarområde som med den vernestatusen Åkersvika har ikke stilte sterkt nok. Det er også nevnt at premissene for en suksess i Åkersvika ikke er optimale.

Dyrka jord og naturreservat er begge begrensede ressurser. Dersom man fortsetter som nå, risikerer vi å miste de. Fysisk kompensasjon er som prinsipp er et veldig bra verktøy for å få til en balanse mellom å tillate utbygging i slike områder, men at dette ikke er noe som tillattes uten at en må gi noe tilbake til samfunnet. Denne type tilbakeføring er virkelig noe som gir tilbake for hva som mistes. Norge som et rikt land og med relativt lite matproduksjon burde ta seg råd til at denne ikke skal forsvinne. Og når man i tillegg ser hva andre land har gjort i flere ti-år så er det som flere respondenter sier bare snakk om når dette kommer og ikke om det kommer.

Planprosessen i Norge kan være enkel og planprosessen kan være komplisert. Dette er E18 og E6 prosjektene i denne oppgaven gode eksempler på.

Planprosessen i Norge for store vegutbyggingsprosjekter er ikke kjent for å være spesiell effektiv. Det tar lang tid å planlegge veg i Norge. Det jobbes med at planprosessen skal effektiviseres. Hvorvidt fysisk kompensasjon kan bidra til dette stiller respondentene seg delt i forhold til. De som mener at det kommer det til å gjøre forutsetter at det settes rammeverk som vil bidra til dette. Mens de som er skeptiske tar utgangspunkt i erfaringen de har fra prosessene i dag. Og det er uten tvil noe som har medført ekstra planleggingstid. Dette har blant annet tatt lang tid for å bli enige om hvilke krav som skulle stilles for at motpart/innsigelsespart skulle bli fornøyd med planen. Dette gjelder spesielt i planleggingen av E18. Det som tok mest tid på E6 var fire år i departementet. Dette er faktorer som en lærer av. Neste gang det kommer en veg som *må* gå gjennom et naturreservat så kommer trolig ikke en slik sak til å ligge fire år i departementet.

Samlet sett så vil jeg påstå at litteraturen på hovedtemaet samt respondentene er veldig positive til at fysisk kompensasjon har kommet dit at man er i gang med å utforske hvordan dette kan foregå i praksis. Deriblant med litteraturstudier, men også med fysiske pilotprosjekter. At det ikke bare fokuseres på bare natursiden, men også på jordbrukssiden er positivt. Kanskje Norge kan bli et foregangsland når det gjelder fysisk kompensasjon av jordbruksarealer. Det er derfor viktig at en faktisk prøver ut å nydyrke på impedimenter og ikke bare på *lett dyrkbar mark*. Fordi da opparbeider man seg erfaring med hva som er realistisk både i form av selve utførelsen, men også en pris på hva dette koster. Dermed kan en stille sterkere ved en vurdering av neste gang det skal stilles vilkår om av krav veg en veg igjennom dyrka mark av verneverdig kvalitet.

Hele denne studien og det å se på dette som et planleggingsverktøy, når det ikke er noe faktisk fullført erfaring å basere studien på medfører at det er vanskelig å trekke for bastante slutninger. Jeg har inntrykk av at fysisk kompensasjon som verktøy passer inn i dagens planverktøy, **men** med forbehold om at det settes et tydelig rammeverk og at en ikke pålegger planleggere krav som en ikke har hjemmel til å foreta.

5.3.2 Kompensasjon med dagens lovverk

Plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og jordloven med tilhørende forskrifter fører alle med seg krav om hensyn og krav til bevaringsverdige områder.

Ved konflikt mellom ulike samfunnsinteresser og avveininger mellom disse er plan- og bygningsloven det sentrale lovverket som må benyttes. Dette skal ivaretas gjennom hele planleggingsprosessen.

Innsigelsesmyndigheten er delegert for at statlige hensyn skal ivaretas. Statlige hensyn er mange og det er mange med innsigelsesmyndighet. Når det er foretatt en konklusjon på at en veg må oppgraderes. Statens vegvesenet som tiltakshaver inkluderer berørte parter og myndigheter til å komme med innspill til planen. Det følger av Pbl at innsigelse skal være en siste mulighet. Flere respondenter mener at forhandlings- og kommunikasjonsprosessen som planprosessen legger opp til, ikke utnyttes til det fulle for å kunne oppnå enighet.

Det fremkommer av teorien at innsigelse til planer er unntaket, men for respondentene som har jobbet med case 1 og case 2 så er det mye kritikk som rettes til innsigelsesmyndighetene. Innsigelsesreglene fremgår av plan- og bygningslovens §§ 5-4, 11-16 og 12-13. Det er ikke disse i seg selv som er utfordringen for respondentene. Det går på kommunikasjonen mellom de ulike innsigelsesmyndighetene, med kommunen og tiltakshaver. I slike store prosjekter prøver man å opprettholde god kommunikasjon og har jevnlig møter. Allikevel føler flere respondenter at det gjøres for lite for å unngå innsigelse tidligere i prosessen, slik det skal. Det fremkommer av Pbl at ansvaret er gjensidig mellom for innsigelsesmyndighetene og kommunen. Selv om kommunen har hovedansvaret. Å ha en innsigelsessak i fire år påvirker vegprosjektet i stor grad. Det er som respondentene sier noen saker som det bør foreligge innsigelser på, og hvor en avgjørelse må skje på et høyere plannivå en kommunalt. Det er ikke stilt noen krav til hvor lang tid denne avgjørelsen kan ta. Det burde kanskje vært det.

I dag er det krav om at skader påført av en utbygging skal avbøtes. Dette fremkommer i forskriften om konsekvensutredninger § 9 og § 12. Intervjurunden viser at dette er en integrert del av planleggingsprosessen. Den viser også at dette verktøyet ikke er godt nok alene eller at det må stilles sterkere krav. Forskriften eller loven gir ingen direkte hjemmel til gjennomføringskrav utover avbøting. § 12-7 gir mulighet til å stille vilkår *innenfor planområde*. Det følger av plan- og bygningsloven § 14-3, 2 ledd at det i forbindelse med vedtak i saken skal vurderes tiltak som kan avbøte mulige negative virkninger av vesentlig betydning. Det finnes ingen hjemmel i plan- og bygningsloven som gir eksplisitt krav til å kompensere.

Reguleringsplanen gir ikke hjemmel til områder som ikke skal brukes til vegformål. Dette betyr at en ikke kan ekspropriere områder til bruk av kompensasjonsformål. Et område som er regulert til LNFR kan ikke regulere. Dette blir komplisert når en skal kompensere områder som er LNFR områder og ikke kan reguleres til samferdsel og teknisk infrastruktur etter § 12-5 punkt 5.

Konsekvensutrednings forskriften, plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven legger opp til at man skal finne avbøtende tiltak der det er nødvendig. En skal være klare over konsekvensene av de valgene man tar eller vurderer å ta. § 1 i Pbl om lovens formål sier at den skal fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Nml § 1 som også omhandler lovens formål sier at *naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.*

Naturmangfoldloven inneholder særskilt bestemmelse om kompensasjon ved inngrep for utvalgte naturtyper eller verneområder. Utbygger og tiltakshaver skal vite konsekvensene av inngrepene de gjør jmfør § 8 om hvordan et tiltak påvirker naturmangfoldet. Loven inneholder retningslinjer til skjønnsutøvelse der en skal vurdere om tiltaket skal tillates eller ikke. Skjønnsutøvelsen skal legge prinsippene i § § 8-12 til grunn i vurderingen. Det fremkommer i intervjurunden at naturmangfoldloven inneholder mer enn hva den brukes til i dag. Andre respondenter mener at den er for svak og at den er mest retningsgivende.

Å stille vilkår fremkommer sterkere i Nml enn i Pbl, men vilkårene som kan stilles er ikke selvstendige vedtakshjemler, men retningslinjer som det kan stilles skjønsmessig vurdering av i forbindelse med om en tillatelse skal gis og på hvilke vilkår. I Nml kan det i forbindelse med dispensasjon fra et eksisterende verneområde, som Åkersvika stilles krav. I Åkersvika ble det tatt stilling til om en kunne godta en dispensasjon fra vernevedtaket siden det forelå en alternativ trase.

De private eiendomsrettighetene stiller sterkt når en grunneier ikke ønsker undersøkelser i forbindelse med grunnarbeid til utforming av reguleringsplan. Dette har skapt frustrasjon spesielt på E18 prosjektet. Utgangspunktet for eiendomsrett er at eier har total og eksklusiv rådighet. Utgangspunktet er at de fleste undersøkelser tiltakshaver må undersøke i forkant av vedtatt reguleringsplan skjer uten problemer med dagens lover og regler. Det er i de tilfellene grunneier nekter at det blir problemer og tiltakshaver føler at det mangler en hjemmel for gjennomføring av *tvang i* slike situasjoner. Med ett nytt verktøy, så vil det i startfasen være at en må prøve seg litt frem. Om fysisk kompensasjon skal bli et integrert verktøy bør det helt

klart ha fastsatte rammer og retningslinjer. Dette kommer tydelig frem under intervjurunden. Dette kan avgjøre om fysisk kompensasjon kan bli et vellykket planleggingsverktøy eller ikke. Da kan en gå tilbake til hvorfor skal en benytte seg av fysisk kompensasjon. Det er for å unngå å miste en ressurs som er verdsatt høyt, men som etter en grundig avveining har ført til at den må vike for en samfunnsnyttig utvikling og heller gjenskapes.

Hjemmelsgrunnlaget for å påføre grunneiere krav om behandling av jordbruksområder kan være å gjennomføre en jordskiftesak der det kan bli stilt krav om å bedre arronderingen. Jordskifte gjennomføres kun der det etter § 3 at nytten om den enkelte eiendommen skal være større enn kostandene og ulempene. Det letteste vil allikevel være å inngå privatrettslige avtaler direkte med grunneiere.

Sånn lovverket er lagt opp i dag, så mener de fleste respondentene at en er helt avhengig av frivillige eller minnelige avtaler med grunneiere for å få gjennomført et prosjekt av denne type. Dette er samfunnsnyttige prosjekter som en enkelt grunneier har hjemmel til å stoppe opp prosjektet. En av respondentene påpeker at når det settes vedtak om kompensasjon som vilkår for å få en plan godkjent og gjennomført så gir dette langt på vei hjemmel. Dette har ikke blitt prøvd i retten, men respondenten kommer med gode argumenter. Mange respondenter er ikke fornøyd med hvordan dagens planleggingsverktøy, ikke passer i flere av de nye situasjonene man møter. Dette er så ferskt tema at det er mye med planlovverket som ikke er utprøvd. Lovverket er til for begge parter og grunneieren ser ikke på dette som en svakhet i lovverket, men heller det motsatte.

Ett av jordlovens viktigste formål er å verne om jordsmonnet som produksjonsfaktor. Jordflytting kan være et tiltak for å ivareta formålet av loven. Jordlovens § 9 fastsetter at dyrka jord ikke skal brukes til andre formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Av § 2 fremkommer det at § 9 gjelder ikke dersom kommunen har gitt dispensasjon eller området er regulert til annet formål i ren reguleringsplan. Respondentene mener at det ikke foreligger noe jordvern i Norge.

Dette er områdene hvor det er mest frustrasjon blant respondentene i forhold til dagens lovverk med krav om fysisk kompensasjon:

- innsigelsesprosessen
- frivillige avtaler
- vegvesen kan kun ekspropriere til vegformål
- jordvern eksisterer ikke

5.3.3 Hvilke muligheter/fordeler fører fysisk kompensasjon med seg?

Fysisk kompensasjon som et planleggingsverktøy er først og fremst et verktøy som skal brukes der en ikke har noen annen mulighet. Dette er det enighet om internasjonalt, i norske rapporter og blant respondentene i denne oppgaven. Siden ingen av respondentene i utvalget hadde faktisk erfaring med fysisk kompensasjon i Norge er svarende med tanke på både muligheter/fordeler og ulemper basert på erfaringen de har til nå.

En mulighet ved innføring av fysisk kompensasjon er at de andre kravene i tiltakshierarki pyramiden i figur 1 vil få en større betydning og fokus. Fordi en vet at dersom en ikke klarer å unngå, avbøte eller restaurere så må man faktisk kompensere. Så lenge fysisk kompensasjon er et nytt verktøy i Norge vil det kreve mye ekstra arbeid. Dette kan være forhandlinger, planlegging, utføring og oppfølging.

Det at man havner i situasjoner der en møter på konflikter av ulik samfunnsinteresser er en del av hverdagen for vegplanleggere. En foretar grundige utredninger om de ulike samfunnsinteressene som følge av plan- og bygningsloven. Det er spesielt i konsekvensutredningsfasen at disse vurderes og analyseres i henhold til miljø og samfunn. Dette er en del av planleggingsverktøyet som ligger til grunn for avveiningen som foretas. Planleggingsverktøyet legger opp til en faglig utredet plan, som må vedtas av kommunen for å være kjent gyldig. Dette medfører at det er en politisk behandling før planprosessen er ferdig.

Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger (KU) er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres. Dette kan gjøre enhver planlegger, politikere eller økonom forvirret. Hvordan skal en kunne utvikle pressede områder, uten å forringe eller ødelegge? Fysisk kompensasjon kommer inn som en mulig løsning på dette komplekse spørsmålet.

Det er kommunen som er planmyndighet i Norge. For at fysisk kompensasjon skal være et nyttig verktøy må det være en grunnleggende politisk enighet, om at en ikke aksepterer nedbygging av visse arealer som konsekvens av vegutbygging. Denne enigheten må ligge spesielt på et nasjonalt nivå, men også regionalt og lokalt.

Det er ikke spesifikke krav til oppfyllelse av vektlegging i en slik prosess, og en kan se ulike praksiser hos kommunene. En kommune kan velge å vektlegge faktorer som ganger kommunen selv, enten det skulle være av arealmessig, praktisk eller rettslig art. Dersom denne vektleggingen strider med nasjonale og regionale hensyn, er dette noe fylkesmannen kommer til å ha innvendinger til. Med bakgrunn i utfordringene tilknyttet lovverket kan det diskuteres hvorvidt det burde vært enda tydeligere. Så

tydelig at det nesten ikke er rom for å tilpasse beslutningen etter egne behov, i de spørsmål hvor kommunen selv skal avgjøre veglinja.

Noe av det første en kommune vil foreta seg ved spørsmål om en veglinje er et godt samarbeid og en god dialog med SVV som planinitiativer. Hvilke alternativer man har i form av trasé og kryssplasseringer med tilhørende lokalvegssystem må avklares. Her vil det kunne være tilfeller hvor man ser konfliktnivået tidlig og som vil være unngåelig ved visse utbygginger. Det vil også være tilfeller hvor man klarer å unngå konfliktnivået på et tidlig stadium og finner en løsning *alle* kan være fornøyd med. Hvorvidt hvilken av disse to tilfellene man får har mye å si for hva slags *spillerom* man har med *veglinja* har blant annet og hva slags arealer alternativene består av. Det spiller også en rolle hvor flinke de involverte er med tanke på samspill og forhandlinger.

Kommunen foretar et vedtak, men fylkesmannen har som statlig forvaltningsmyndighet innsigelsesrett og benytter denne der samfunnsinteressene er store, og man ikke har funnet en løsning de kan akseptere. Hvor mye fylkesmannen er del av prosessen før en innsigelse er det blitt stilt mange spørsmål til i løpet av intervjurunden. Her fremkommer det som et problem at fylkesmannen stiller seg relativt beskjeden i prosessen helt frem til innsigelsen er sendt. Dette bremser planleggingsprosessen og stjeler tid. Dette gjelder spesielt i de tilfeller hvor man kan se konfliktnivået tidlig i prosessen.

Hva er lovpålagt i forhold til fylkesmannens deltakelse i planprosessen?

Plikten til et samarbeid i planleggingsprosessen fremgår av § 1-4 og kapittel 3 i Pbl. Slik det fremgår i retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven så er kommunen ansvarlig for å ta tidlig kontakt med aktuelle sektororgan. Deretter er innsigelsesmyndigheten forpliktet til å medvirke i planprosessen fra et tidlig tidspunkt. Det vil si innspill fra innsigelsesmyndigheten skal gis så tidlig som mulig. Innsigelsen fremmes først i forbindelse med høringen av planforslaget. Dette fører til at det er en gjensidig forpliktelse for både kommune og sektormyndighet hva angår kontakt, informasjonsflyt og samarbeid i hele prosessen (moderiseringsdepartementet, 2014). Der en tidlig ser at det er ingen realistiske muligheter å unngå, avbøte eller restaurere bort konflikten. Kan en komme til enighet tidligere, en legger kompensasjon inn i KDP og slipper at saken går til mekling og innsigelse. I prosessen med KDP og kompensasjon vil det være naturlig at det er et samarbeid og god dialog mellom etatene som *representerer* samfunnskonfliktene. En vil kunne få til en bedre dialog, spesielt mellom innsigelsesmyndigheter. Konflikten blir borte fordi kompensasjonstiltaket skal *gjør opp for tapende interessen*.

I intervjurunden kom det frem fra begge utbyggingsprosjektene at dette samarbeidet mellom innsigelsesmyndighet og planprosessen burde ha vært bedre. Slik jeg

oppfattet det kunne prosessene gått raskere med en realistisk og oppriktig dialog. Dersom en har et verktøy som fysisk kompensasjon, er det realistisk å anta at planprosessen ville vært løst på kortere tid. Det som er vanskelig å anta er om det ville dukket opp nye problemstillinger som ville medført at andre faktorer ville økte tidsbruken. Dette var et spørsmål hvor det var uenighet blant respondentene. Det vil gjerne ta tid å få et nytt verktøy på plass, men dersom en har et klart og tydelig lovverk som omhandler temaet så påvirker det prosessen.

Begge de casene denne oppgaven har sett på fremstår både som like og ulike. Like i den grad at man tidlig ser at potensielle konflikter er både store og vesentlige. E6 prosjektet var tidlig ute med kun to alternativer og det var disse som ble utredet. E18 utredet sju alternativer og hadde da nedjustert. En utredning på to alternativer versus en på sju alternativer er en stor forskjell. Store vegutbyggingsprosjekter tar tid. Planleggingsprosesser er krevende, det er store utredninger og det er økonomisk bevilgninger som må på plass.

Oppsummering av muligheter/fordeler med fysisk kompensasjon

- mer fokus på å unngå kompensasjon
- sikrer hensyn til både miljø og samfunn
- utvikling uten å forringe/ødelegge
- bedre samarbeid mellom innsigelsesmyndigheter
- unngå mekling og innsigelse
- planleggingen tar kortere tid

5.3.4 Hvilke ulemper fører fysisk kompensasjon med seg?

Fysisk kompensasjon er et nytt verktøy innenfor norsk planlegging. Det vil føre med seg flere usikkerhetsmomenter. Det er en ting å si at en skal fysisk kompensere, det er en annen ting å klare det. Dette er noe som vil ta lang tid å finne ut av om en i det hele tatt klarer. Det å skulle kompensere medfører at så lenge tiltaket som påfører ulempen er der, så lenge skal det kompenserende arealet fungere. Når det er snakk om bygging av veg, så tilsier dette at vegen skal være der i fremtiden. Dette betyr igjen at en kompenserer for *evigheten*. Tiltaket skal ikke medføre noe tap. For at dette skal være realistisk må en kartlegge *alt* om forholdene som skal kompenseres. Flere respondenter er usikre på om dette i det hele tatt er mulig, spesielt når det kommer til dyrka mark. Det er en klar større usikkerhet når det kommer til fysisk kompensasjon av jordbruksarealer enn det er til naturreservat hos respondentene. Det er mer teori og kunnskap/erfaring om naturreservat å benytte seg av. Hvordan det påvirker og hvordan kvalitet det blir av jordbruksområdene som et resultat av dette vil en ikke vil svar på før det er prøvd ut.

Når det kommer til utfordringer med fysisk kompensasjon og jordbruk er det visse utfordringer som man møter på her som en ikke vil møte på med økologisk kompensasjon i lik grad. Ved kompensasjon av et jordbruksområde er det visse faktorer med tanke på driftsfunksjoner, villighet til at visse personer driver dyrka marka. For økologisk kompensasjon så kompenseres det, tiltakshaver setter av penger til det som måtte trenge av drift og vedlikehold og en plan for dette med hvem som skal ha ansvar for oppfølging og lignende. For dyrka mark er det så mye mer komplekst. For disse områdene som skal dyrkes opp er ikke tiltenkt at staten skal forvalte på lik linje som med økologisk kompensasjon. For dyrka mark så trengs det personer som ønsker å drive jorda. Sann situasjonen er i dag så er ikke verdsettinga av dyrka mark, som staten selv gjør, verdt veldig mye. Dermed er det ikke sikkert hvordan utviklinga vil bli i fremtiden for det å drive jord. Er det ikke lønnsomt, blir det ikke populært. Nesten samtlige respondenter håper at *ny jord* prosjektet vil bidra til at en øker prisen på hva dyrka jord er verdt. Utfordringen er at staten ikke kan påtvinge grunneiere å drive den kompenserte jorda. Samtidig som klimatiske forhold spiller inn i hvor lang tid det vil ta før den kompenserende jorda vil produsere det den skal. Dette er heller ikke forhold som kan forutses. Om en skal kompensere 100% som på E18. Det vil ta mange år, om det i det hele tatt blir mulig at det nye arealet produserer 100%.

Den erfaringen en opparbeider seg et sted, vil ikke nødvendigvis skaffe hjelpe med den erfaringen en trenger for kompensasjon ett annet sted. Dette fordi en skal gjenskape det en taper på det aktuelle område. Dermed kan det ikke lages en fasit på hvordan dette skal foregå som kan gjelde til punkt og prikke for alle områder. Det å sikre en lik praksis med tanke på verktøyet og bruk fra kommunen til kommune. Flere

respondenter mente at et slikt verktøy fort kan bli en sovepute for politikere. Fordi en kan slipper å ta upopulære avgjørelser ved at det kan kompenseres. Sånn systemet er lagt opp i dag kan en lure på om fysisk kompensasjon kan en for lettvinnet metode. Dette spørsmålet fremkommer spesielt av respondentene på E18 prosjektet, selv om de igjen mener at *ny jord* viser hvor vanskelig, komplisert og kostbart kompensasjon kan være.

Mye av usikkerheten til fysisk kompensasjon hviler på at det som verktøy ikke er implementert i dagens lovverk. Selv om det finnes hjemler og verktøy, som gjør at det kan vedtas som krav for å få en plan godkjent. Dette viste avgjørelsen i Åkersvika. Vedrørende denne avgjørelsen så foretok miljøverndepartementet en skjønnsutøvelse med en konkret vurdering av alle sider av saken og avgjorde om det var hjemmel for å velge alternativet som senere ble vedtatt. Lovverket i plan og bygningsloven og naturmangfoldloven ble vurdert. Spesielt § 48 i naturmangfoldloven om hjemmel til dispensasjon for valg av traseen gjennom naturreservatet, når det forelå en alternativ trase utenfor.

Dersom ikke lovverket eller rammeverket for verktøyet er spesifisert nok kan det medføre en ulik praksis fra kommune til kommune. Her må det være en hårfin balanse for at verktøyet skal kunne fungere optimalt. Et hovedpunkt hos flere respondenter er at dersom kompensasjon skal fungere som et bra verktøy, må det være faste rammer for når kompensasjon skal brukes og når det ikke skal brukes. Sånn dagens planlegging fungerer så blir krevende kompliserte saker hevet til et høyere nivå ved innsigelse. Dette er helt nødvendig i slike saker mener flere respondenter. Fordi da blir saken vurderet på et overordnet nivå.

En utfordring ved å skulle sammenligne ulike samfunnsinteresser er som nevnt under fordeler dette med ikke-prisgitte forhold og prisgitte forhold. Noen forhold vil ikke være mulig å sette en pris på. Dette vil være utfordringer når man skal argumentere for noe som kanskje vil være mer kostbart på kort sikt, men som kan være *lønnsomt* i det lange perspektiv, fordi man beholder en art eller en ressurs.

Fysisk kompensasjon er ikke et alternativ for alle samfunnsinteresser som et vegprosjekt vil støte på av konfliktområder. Hva vil innføring av fysisk kompensasjon bety for samfunnsinteresser som ikke kan kompenseres. Dermed vil ikke fysisk kompensasjon nødvendigvis bidra til at en kan utvikle samtidig som en *bevarer eller unngå tap*.

Det vil alltid være ulik oppfatning av hva som vil være det viktigste å bevare, eller hva som vil være det beste for samfunnet. For å generalisere kan en si at en vegplanlegger vil nødvendigvis påstå at veg er det viktigste, en naturforvalter vil

mene at det er en skam å bygge/utvide veg i et naturreservat, en landbruksforvalter vil mene at dyrka mark er uerstattelig. Hva en politiker og en kommune vil kunne variere veldig fra sted til sted og fra år til år. Det er vanskelig å ta avgjørelser og avveininger upartisk.

Et sprikende svar under intervjurunden er der en blir pålagt å kompensere mer enn hva man får til i det aktuelle område. Slik som i Åkersvika hvor man er pålagt å kompensere 1:3. Dette fører til at en må vurdere å kompensere det man ikke får til i nærheten av Åkersvika. Dette fører til at en uskyldig tredjepart blir berørt av et slikt tiltak. Flere av respondenteten tror at dette vil øke konflikten, som tiltaket med fysisk kompensasjon egentlig skulle dempe. Alle arealer har en eller annen verdi.

Oppsummering av ulemper med fysisk kompensasjon

- stor usikkerhet med tanke på resultat
- ulik praktisering kan gi ulike resultater og avgjørelser
- usikkerhet med tanke på utformingen av rammeverket
- ulik samfunnsinteresser/oppfatning av hva som er viktig
- ikke alt kan kompenseres
- får nye konflikter med kompenserende arealer utenfor inngrepet som er bakgrunnen for kompensasjonen

6 KONKLUSJON

Gjennom å velge E18 og E6 som case og intervju respondentene med erfaring man har fått hittil i prosjektene fikk jeg tilstrekkelig sammenlignbart materiale til å kunne besvare problemstillingen. Ved at jeg brukte felles intervjuguide for alle respondentene var det lett å sammenligne svarene mellom respondentene og på den måte skape grunnlag for å konkludere i de forskjellige forholdene. Det at prosjektene er pilotprosjekter og i planleggingsfasen medførte også en del begrensning i forskningen og at noen konklusjoner tas ut i fra hva man forventer.

Den skjønnsmessige vurderingen og avveiningene ut i fra hvilke samfunnsmessige valg, som skal gå på bekostning av andre samfunnsmessige forhold som myndighetene står ovenfor planprosesser er en stor utfordring. Ettersom det ikke er fastsatt klare krav i denne sammenheng vil konklusjon i saker av samme karakter kunne variere. Dette også fordi hva som er verneverdig ett sted, ikke nødvendigvis er verneverdig ett annet sted. Men en kan allikevel stille spørsmål ved om det ikke burde være tydeligere regler der en veg ødelegger områder som er av verneverdig omfang.

Som respondentene ga uttrykk for, så er mulighet for kompenserende tiltak en stor fordel der en møter på store konflikter mellom ulike samfunnsinteresser. Der dette kommer til gode i den grad man ikke trenger å få en samfunnsinteresse som taper. For at dette ikke skal bli et verktøy for å kunne foreta løsninger som ikke vil være samfunnsnyttig den beste løsningen, så kreves det et rammeverk som kan forstås av planlegger, lokale og overordna myndigheter, politikere og berørte parter. Dette rammeverket må også inneholde nødvendige hjemler for at kompensasjon skal bli vellykket.

Samfunnsinteresser i dag avgjøres mye på bakgrunn av samfunnsøkonomiske analyser. Dette kommer tydelig frem i avgjørelsen i Åkersvika. Økonomien spiller en stor rolle. Men så mener mange respondenter at på E18 så stod jordvernet så sterkt at her var det det viktigste, selv om dette trolig blir et økonomisk kostbart prosjekt. Dette viser hvor kompleks avveiningen og avgjørelser i slike saker er. Dette med kompensasjon av områder som diskutert i denne oppgaven er komplekst. Lovverket er komplekst. Det at en har verdier som ikke er prisgitte, gjør det vanskelig å sammenligne de forskjellige beslutningene som tas. Det er diskusjoner hvorvidt disse burde prisgis eller om dette er helt feil. Når pilotprosjektene er ferdig vil det settes en pris på hva det kostet samfunnet å kompensere for den skaden som kom av utbyggingen.

Ut i fra litteratur og intervjurundene så tror jeg at dagens planleggingsprosess ligger til rette for å kunne benytte seg av økologisk kompensasjon sammen med naturmangfoldloven. Dette i samsvar med at det er mye erfaring å hente fra utlandet. For jordbruksområder tror jeg at dette er noe som vil ta lengre tid, fordi dagens forhold ligger ikke til rette på samme måte som for naturreservat. Det er mange flere usikkerhetsmomenter. Erfaringen som kommer med *ny jord prosjektet* vil trolig være vesentlig for videre arbeid.

Etter å ha jobbet med dette prosjektet sitter jeg igjen med mye kunnskap om fysisk kompensasjon. Jeg sitter også igjen med mange spørsmål og er spent på om dette er et verktøy som vil utvikles seg som en del av norsk planleggingsprosess. Planlegging av samfunnsformål, utbygging versus bevaring er komplekst.

7 REFERANSER

- Amdam, Roar. (2012). Fokus på prosess: kommunikativ og samarbeidande planlegging (pp. [273]-290). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Amundsen, Kristin Strand, & Storøy, Astrid. (2012). Kommunedelplan E18 Akershus grense - Vinterbro. Ski kommune (S. vegvesen & A. V. AS, Trans.) (pp. 134). Oslo.
- Arbeidsgruppe. (2013). Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging (pp. 145). Oslo.
- Askheim, Ola Gaute Aas, & Grenness, Tor. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforl.
- Backer, Inge Lorange. (2012). *Innføring i naturressurs- og miljørett*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (2004).
- Bjørkelo, Knut. (2006). AR 5 Klassifikasjonssystem. Klassifikasjon av arealressurser (pp. 27): Norsk institutt for skog og landskap.
- Boe, Erik. (2012). *Grunnleggende juridisk metode: en introduksjon til rett og rettstenkning*. Oslo: Universitetsforl.
- Bondelag, Norges. (2010). Grunneier og eiendomsinngrep - rettigheter, plikter og muligheter (pp. 54).
- Bugge, Hans Chr. (2011). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforl.
- Dalen, Monica. (2004). *Intervju som forskningsmetode: en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforl.
- Falkanger, Thor, & Falkanger, Aage Thor. (2013). *Tingsrett*. Oslo: Universitetsforl.
- Forcault, Michel. (1980). *Powe/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings 1972-1977* (C. Gordon Ed.). New York: Pantheon.
- Forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven*. (2009). (01.07.2013 ed.). [Oslo]: Klima- og miljøverndepartementet.
- Fykse, Ane, & Amundsen, Kristin Stand. (2014). E18 Retvet - Vinterbro: Planprogram for reguleringsplaner (S. v. R. Ist, Trans.) (pp. 44). Fylkesmannen.). Om Fylkesmannen. 2014, from <http://www.fylkesmannen.no/Om-Fylkesmannen/>
- Grunnerverv til vegformål: skjønnsforberedelse : [håndbok 156]*. (2000). (Vol. 156). Oslo: Vegdirektoratet.
- Gustavsen, Vegdirektoratet ved Terje Moe. (2012). E18 Akershus grense - Vinterbro. Godkjenning av kommunedelplan. Retrieved 24.08.2012, 2012, from http://www.vegvesen.no/attachment/370216/binary/633311?fast_title=24.08.2012.+Brev+fra+Vegdirekt%C3%B8ren+til+%C3%85s+kommune.+pdf
- Halvorsen, Knut. (2008). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen akademisk forl.

- Protokoll fra meklingsmøte 10.september 2012 i forbindelse med innsigelser til kommunedelplan E-18 Akershus grense -Vinterbro, Ski kommune (2012). Hjemstad, Lars. Håndbok 140 Konsekvensanalyser (pp. 292). Oslo: Statens vegvesen.
- Hårklau, S.E, Arnoldussen, A, Colman, J, Flydal, K, & Backer Lied, A. (2013). Kompensasjon av jordbruks- og naturområder: Litteraturstudie med anbefalinger og vurderinger av kostander (Samferdselsdepartementet, Trans.) *TVF-01* (pp. 148). Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Klausen, Jan Erling, & Rommetvedt, Hilmar. (1996). *Miljøpolitikk: organisasjonene, Stortinget og forvaltningen*. [Oslo]: Tano Aschehoug. Landbruksdepartementet. (1999). Arealbytte ved utbygging og vern. Molde: Seksjon jordskifte, Oslo.
- Rundskriv om omdisponering og deling - Lov om jord (jordliva) 12.mai 1995 nr. 23 §§ 9 og 12 (2013).
- Naturens Goder - om verdier av økosystemtjenester (2013).
- Lovdata. (2009, 01.07.2013). Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Retrieved 01.07.2009, 2009, from [http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100/KAPITTEL_1 - KAPITTEL_1](http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100/KAPITTEL_1-KAPITTEL_1)
- Løvdal, I., Korshavn T.H., Kobbavik D., Gaarder, G., Larsen, B.H., Fjeldstad H., Alvereng, P., 2013, Sundsdal, L.J. (2013). Kategorisering og vurdering av mulig omfang av kompensasjon for natur- og jordbruksområder i samferdselsprosjekter (pp. 168). Arendal: Samferdselsdepartementet
- Meld.St.9 (2011-2012) Melding til Storting. Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords (2011).
- Landbruks- og matpolitikken Velkommen til bords (2011).
- Mehmetoglu, Mehmet. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforl.
- Miljødirektoratet. 30.03.2014). Østensjøvann. 2014
- Miljødirektoratet. (2014). Om Miljødirektoratet. 2014, from <http://www.miljodirektoratet.no/no/Om-Miljodirektoratet/>
- Miljøverndepartementet. (2012). Norsk klimapolitikk, Meld.St.21 (pp. 201): Miljøverndepartementet.
- moderniseringsdepartementet, Kommunal- og. (2014). Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. *Rundskriv Nr:H-2/14*. Retrieved 18.02.2014, 2014, from [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rundskriv/2014/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskriv.html?id=751295 - 2.1.3](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rundskriv/2014/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskriv.html?id=751295-2.1.3)
- Norges lover: 1687-2013*. (2014). Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke.
- Nystad, Jens Fredrik. (2013). Makt og roller i norsk planlegging. *Plan*, 45(03).
- organisasjon, Kommunesektorens. (2012). Kommunens rolle som arealplanmyndighet (pp. 32). Oslo: Asplan Viak
- Ot.prp.nr 57 Særlig om samferdselsjordskifte. (1997). from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/otprp/19971998/otprp-nr-57-1997-98-/7/2.html?id=428658>

- Pedersen, Odd Jarl, Per, Sandvik, Helge, Skaaraas, Stein, Ness, & Audvar, Os. (2010). *Plan- og bygingsrett*. Oslo: Univeristetsforlaget.
- Pløger, John. (2013). Makt, strid, liv – og avmakt. *Plan*, 45(03).
- Ramsar. (2013). The Annotated Ramsar List: Norway. Retrieved 27.07.2013, 2013, from http://www.ramsar.org/cda/ramsar/display/main/main.jsp?zn=ramsar&cp=1-30-168%5E16119_4000_0
- Randi Svånå, Asplan Viak. (2013). Kommunedelplan med konsekvensutredning E6 Kolomoen - Moelv. Parsell i Hamar kommune (S. v. R. Øst, Trans.) (pp. 176).
- Regjeringen.). Jordskifte. 2014, from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/tema/landbrukseiendommer/jordskifte.html?id=446215>
- Regjeringen. (1998). Ot.prop.nr 57 - om lov av revisjon av lov 21.desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. og endringer i einskilde andre lover. 1998, from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/otprp/19971998/otprp-nr-57-1997-98-/3/2.html?id=428636>
- Regjeringen. (2013a, 30.12.2013). Om departementet. Retrieved 30.12.2013, 2013, from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dep.html?id=673>
- Regjeringen. (2013b). Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Retrieved 27.08, 2013, from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/rundskriv/2013/t-2-13-innsigelse-pbl.html?id=733666 - 2>
- Regjeringen. (2014a). Departementene. *Informasjon fra regjering og departementene*. 2014, from <http://www.regjeringen.no/nb/dep.html?id=933>
- Regjeringen. (2014b). Om departementet Retrieved 15.01.2014, 2014, from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dep.html?id=796>
- Riseng, Per Kr.). Urbant jordskifte. from https://http://www.ostfoldfk.no/stream_file.asp?iEntityId=15652
- Rognes, Jørn K. (2008). *Forhandlinger* Oslo: Universitetsforlaget.
- Ryen, Anne. (2002). *Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforl.
- Samferdeselsdepartementet. (2012). Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter (Samferdsel, Trans.) (pp. 54). Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Nasjonal transportplan 2014-2023 (2013).
- Sevatdal, Hans, & Sky, Per Kåre. (2003). Eigedomsteori - Innføring i samfunnsvitenskeleg teoritilfang for utøving av eigedomsfag (Vol. 2, pp. 116). Ås: ILP.
- Skog+landskap.). Kilden - til arealinformasjon. 2014, from <http://kilden.skogoglandskap.no/map/kilden/index.jsp>
- Skog+landskap. (ukjent år-a). Dyrka mark. from http://www.skogoglandskap.no/Artsbeskrivelser/dyrka_mark
- Skog+landskap. (ukjent år-b). Dyrkbar jord. from http://www.skogoglandskap.no/kart/dyrkbar_jord

- Solhjell, Miljøverndepartemenet ved Bård Vegar. (2013). Hamar kommune - Innsigelse til kommunedelplan for firefelts E6 gjennom Åkersvika naturreservat. 31.
- Syversen, Nina, Fyksen, Stein, Valvik, Kjell Arne, Midteng, Rein, & Snilsberg, Petter. (2014). E18 Retvedt - Vinterbro "Ny jord" - grovsiling (S. v. R. øst, Trans.) (pp. 29). Oslo.
- Tjora, Aksel Hagen. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Vegvesen, Statens. (2013). Om Vegdirektoratet. Retrieved 17.09.14, 2013, from <http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Om+organisasjonen/Vegdirektoratet>
- Vegvesen, Statens. (2014a, 09.04.14). Retvet - Vinterbro. 2014, from <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/e18ostfold/Delprosjekter/Retvet-Vinterbro>
- Vegvesen, Statens. (2014b). Samfunnsoppdraget. Retrieved 17.02.14, 2014, from <http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Om+organisasjonen/Samfunnsoppdraget>

Lovregister:

- LOV - 2009-06-19-100 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven, Nml)
- LOV-1814-05-17 Kongeriket Norges Grunnlov (Grl)
- LOV - 1995-05-12-23 Lov om jord (Jordlova,)
- LOV om jordskifte o.a (Jordskifteloven)
- LOV - 1978-06-09-50 Lov om kulturminner (kulturminneloven)
- LOV - 2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsrett, Pbl)
- LOV-1984-04-06-17 Lov om vederlag ved oreigning av fast eigedom (ekspropriasjonsertstaningslova, orvl)
- LOV - 963-0621-23 Lov om vegar (veglova)

Forskrifter:

- FOR-2009-06-26-855 – Forskrift om konsekvensutredninger
- FOR-1984-02-10-273 – Forskrift om fredning for Åkersvika naturreservat, Hamar, Stange og Vang kommuner, Hedmark
- FOR-1981-09-11-8603 Forskrift om eidsinngrep etter veglova

Norsk offentlige utredning (NOU):

- NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold
- NOU 2013:10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester
- NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser

VEDLEGG

Vedlegg 1: Intervuguide

INTERVJUGUIDE

Hvilken betydning kan kompensasjonstiltak få som verktøy i planleggingsprosessen ved store vegutbyggingprosjekter?

Navn på respondent:

Telefon og e-post:

Stilling og arbeidsplass:

Intervjusted:

Dato:

Start:

Stopp:

Kommentarer:

Disse spørsmålene og temaene må ikke besvares av alle, men er ment som en mal som skal passe til alle respondenter av studiet.

1) Introduksjon

- Kort om meg og formål med masteroppgaven
- Praktisk informasjon, intervjuet vil bli tatt opp og vedkommende kan trekke seg når som helst i prosessen
- Om ønskelig, gi annen relevant informasjon
- F.eks: utdype casene oppgaven ser på

2) Bakgrunnsinformasjon

- Kan du fortelle litt om deg selv?
- Hva slags utdanning og arbeidserfaring?
- På et generelt nivå og kort forklart: Hva er din erfaring med verneverdige jord- og/eller naturområder som blir påvirket av vegutbygging?
- Er det noen områder innenfor dette du er spesielt opptatt av?

3) Kompensasjonstiltak før og etter første offisielle vedtak i Åkersvika fra MD (første gang det er pålagt fra departementet) din erfaring

- Hvordan har det foregått dersom et vegprosjekt har kommet i konflikt med natur- eller jordvern?
- Det har vært kompenserende tiltak tidligere, hvilke? Tror du det blir annerledes nå?
- Hvordan har dette fungert/ikke fungert?
- Hva tenker du om hva som skjer fremover?
- Hvilken effekt vil det ha at det blir et krav fra departementet om bruk av kompensasjon av natur- og jordbruksområder ?
- Vil dette bli en nødvendighet ved alle større vegutbyggingsprosjekter?
- Forsvinner det noe fra planprosessen når et slikt vedtak blir foretatt?
- Hvordan og i hvilken form burde kompensasjonen bli gjennomført og vist i planen? På et kart i form av planvedtaket? Hvordan er det nedfelt formelt? Og hva slags juridisk posisjon har dette? Kartfesta som en del av planen, i regulerings planen?
- Hvor skal det nye arealet være? Hvem, hva, hvor, hvor lenge, drift, vedlikehold
- Hvor stort skal det erstattede arealet være? Forholdstall 1:3 i E6 Åkersvika og 1:1 E18 Ski
- Bør det fastsettes og beskrives i KDP/KU/PP?

4) Tolkning av lovverk i forhold til kompensasjon

- Planforslaget kan i dag beskrive planer for å avbøte skader og ulemper som følger av forslaget, det vil si at kompenserende tiltak kan utredes, men det finnes ingen hjemmel til krav om gjennomføring (jf. Forskrift pbl § 9 og 12). Plan- og bygningsloven har ikke hjemmel til å 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 planområde.
- Fungerer lovverket vi har i dag, hvorfor/hvorfor ikke?

- Hvilke vilkår og eller endringer kunne gjort det bedre?
- Hensynssoner med bestemmelser?
- Hva med jordvern?

§ 37. (naturresevater)

Som naturresevat kan vernes områder som

- a) inneholder truet, sjelden eller sårbar natur,
- b) representerer en bestemt type natur,
- c) på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold,
- d) utgjør en spesiell geologisk forekomst, eller
- e) har særskilt naturvitenskapelig verdi.

Som naturresevat kan også vernes et område som er egnet til ved fri utvikling eller aktive gjenopprettingstiltak å få verneverdier som nevnt i første ledd.

I et naturresevat må ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Et naturresevat kan totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel. I forskriften kan det gis bestemmelser om vern av kulturminner i reservatet.

Treffes vedtak om reservat som krever aktive gjenopprettingstiltak, eller vedtak om reservat der bruk er en forutsetning for å ivareta verneformålet, skal det samtidig med vernevedtaket legges frem et utkast til plan for skjøtsel for å sikre verneformålet. Planen kan omfatte avtale om bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer. Planen eller avtalen kan inneholde bestemmelser om økonomisk godtgjørelse til private som bidrar til området skjøtsel.

- Frivillige avtaler med grunneiere?

§ 47. (skjøtsel av verneområder)

I verneområder etter dette kapitlet kan forvaltningsmyndigheten foreta skjøtsel og grensemerking av verneområdet. Forvaltningsmyndigheten skal, hvis mulig, inngå avtale med grunneieren om at denne utfører nærmere bestemte skjøtselstiltak. Forvaltningsmyndigheten kan også inngå avtale med interesserte organisasjoner eller andre om at disse utfører slike skjøtselstiltak.

Som skjøtsel kan foretas tiltak for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er formålet med vernet, herunder tiltak for å kanalisere ferdsel, fjerning av vegetasjon eller fremmede treslag og restaurering etter naturinngrep. Skjøtselstiltak som innebærer høsting av naturlige ressurser eller en vesentlig endring i naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til, jf. § 42 eller § 45 første ledd, kan ikke skje etter denne paragraf.

Berører skjøtselstiltak privat eiendom eller rettigheter i verneområdet, skal eieren eller rettighetshaveren så vidt mulig varsles på forhånd.

Økonomiske fordeler ved gjennomføring av skjøtselstiltak tilfaller grunneieren eller rettighetshaveren.

Utkast til plan for skjøtsel av verneområdet skal om mulig legges frem samtidig med at verneforskriften blir fastsatt.

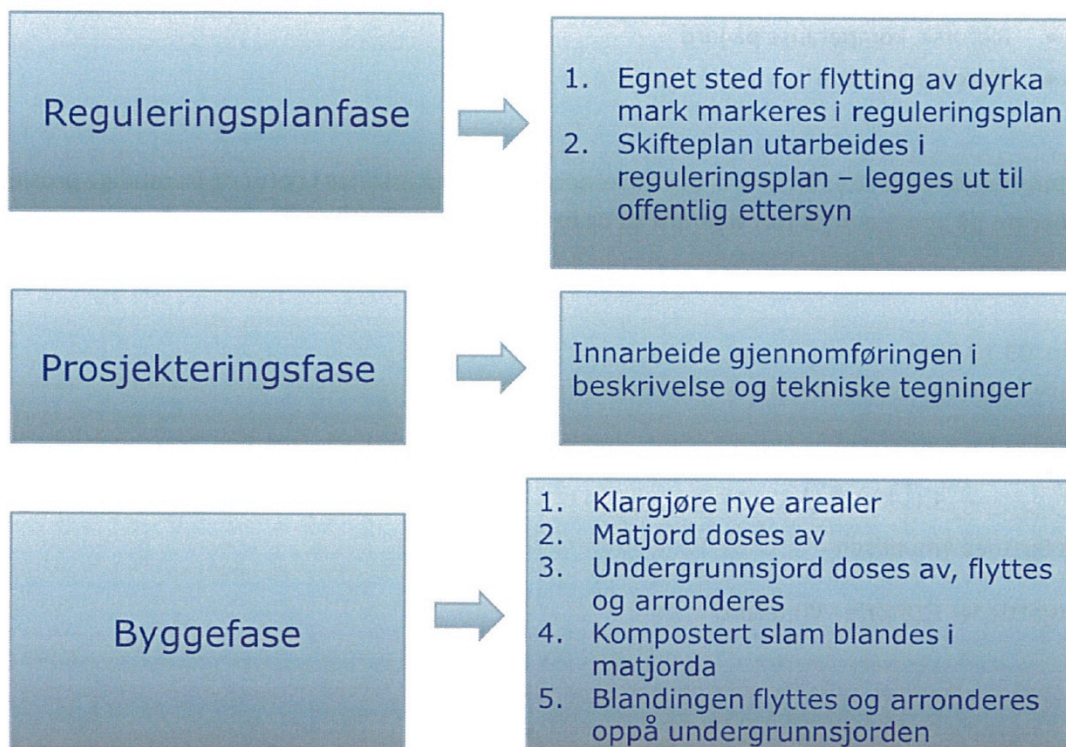
5) Dyrka jord og naturvern

- I hvilken grad mener du naturmangfoldet blir tatt hensyn til?
- Er den for svak eller tar man mer enn nok hensyn?
- Naturmangfoldloven § 37 som omhandler naturresevater, kan nye kompensasjonsområder måles opp mot denne?
- NMFL § 47 omhandler skjøtsel av verneområder, kan denne forbedres eller er den god nok?

6) Kompensere seg bort fra planlegging

- Tror du at dersom kompensasjon blir lovhjemlet at det vil gå på bekostning av planlegging? Hestehandel?
- Prosedyre i forhold til naturmangfoldloven?
- Vil det gjøre planprosessen etter PBL lettere?

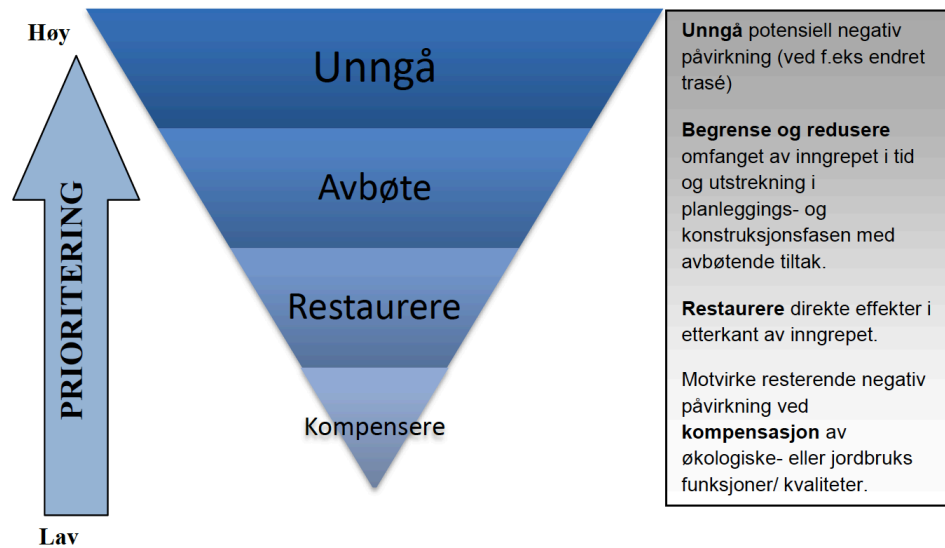
7) E18 tiltak for å minimere beslag av dyrka mark langs ny trase



(bilde tatt fra notat til FMOA mekling revidert 091012). Hva tenker du om denne prosessen?

8) Betydning for hvor i planprosessen vedtaket kommer

- Kan planleggingstiden bli mer effektiv av at det bestemmes at det skal være kompensasjonstiltak?
- Hvor i prosessen må dette vedtaket komme? Hvorfor? Hvem skal fatte vedtaket?
- Beskrives i planprogrammet, KDP eller RP
- Hva slags plan får man og hvem bestemmer om det skal være et kompensasjonstiltak? Skal det være planfaglig eller ”politisk” avgjørelse?
- Er det fare for at en kan ”hjelp” negative inngrep?
- Kan det bli for lettvin?
- Dersom tiltakshaver ikke vil gjennomføre kompensasjonstiltaket?
- Hvilke gjennomføringsverktøy har man? Innsigelsesverktøyet det eneste?



Figur 1.1 Hierarkisk framstilling av tiltak for å unngå negativ påvirkning ved utbyggingsprosjekter. Modifisert etter (Fischer 2012).

9) Kompensasjon – mer eller mindre konflikter?

- Kompensasjon er kun aktuelt der det er allerede er ulike hensyn og kryssende interesser (også innenfor samme sektorer), ser du for deg at det allikevel kan brukes som et middel for å minske konflikter? Hvorfor? Hvorfor ikke?

10) Samfunnsøkonomisk

- kan man forsvare et økonomisk kostbart kompenserende tiltak?
- Kan en ordning med betaling for økosystemtjenester være en modell for å få til beslutninger som i større grad tar hensyn til økosystemet? Økologisk kompensasjon
- Hvor mye er samfunnet villig til å betale?

11) Finansieringsmodell?

- Hvordan skal prosjektet finansieres?
- Oppfølging?
- Har du hørt om kompensasjonsbanken? I så fall tror du at det er et marked for dette med kommersielle aktører i Norge?

12) Andre spørsmål

Dersom du har noe du vil fortelle utover dette, som du mener er viktig i forbindelse med kompensasjon og vegutbygging.

Vedlegg 2. Personvernmelding

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Kompensasjon ved vegutbygging

Bakgrunn og formål

Formålet med dette studiet er å se på om og hvordan kompensasjon kan brukes som et nyttig planleggingsverktøy der et større vegprosjekt planlegges slik at det vil påvirke verneverdige natur- og jordbruksområder. Prosjektet er en masteroppgave ved universitetet for miljø og biovitenskap ved instituttet for landskapsplanlegging innenfor studieretningen by- og regionalplanlegging. Oppgaven er på 30 studiepoeng. Oppgaven gjennomføres i samarbeid med Statens vegvesen.

Utvalget av aktuelle kandidater er ut i fra faglig erfaring innenfor relevante temaer. For å kunne diskutere og ta stilling til en slik problemstilling vil det være vesentlig at flere ulike fagbakgrunner er representert.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Datainnsamlingen som foregår som dybdeintervju med en varighet på ca. 1-2 timer av personer med ulike relevante erfaringer i tillegg til andre kilder som rapporter er hovedkildene i denne oppgaven. Spørsmålene i dette prosjektet vil omhandle hver enkeltes erfaring med kompensasjon, lovverket, planverktøy, vern og blant annet samfunnsøkonomiske aspekter. Dataen registreres i form av lydopptak.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun veilederen mine og jeg som vil ha tilgang til personalopplysninger. Opptakene av intervjuene lagres kun på min personlige mobil og bærbare data, disse er begge beskyttet med passord som kun jeg har tilgang til.

I selve publikasjonen vil jeg ikke bruke navn, men tittel, yrke og muligens arbeidssted.

Prosjektet skal etter planen avsluttes i løpet av mai med en skriftlig innlever og avsluttes helt i løpet av juni med en muntlig fremføring. Så fort prosjektet er ferdig sensurert og avsluttet slettes personopplysninger og lydopptak med mindre annet er avtalt.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med min veileder på NMBU, Håvard Steinsholt på 64965371.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Jeg samtykker til å delta i intervju

Jeg samtykker til at personopplysninger kan publiseres/ lagres etter prosjektslutt



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no