

HENSYN TIL NATUR OG MILJØ I STORE PLANPROSESSER - EN CASESTUDIE AV E18 OG FOLLOBANEN

REGARD FOR NATURE AND THE ENVIRONMENT

IN MAJOR PLANNING PROCESSES

- A CASE STUDY OF THE E18 FREEWAY AND THE FOLLO LINE RAILWAY

INGVILD SELJEGARD

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP
INSTITUTT FOR NATURFORVALTNING
MASTEROPPGAVE 30 STP. 2013



Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på min fem år lange utdannelse i naturforvaltning ved Institutt for naturforvaltning ved Universitetet for miljø- og biovitenskap.

Målet med oppgaven var å undersøke hvordan hensyn til natur, miljø og naturmangfoldloven ble ivaretatt i planleggingen av ny E18 gjennom Ås og Ski og i planleggingen av Follobanen fra Ski til Oslo. Arbeidet har vært en spennende og lærerik prosess.

Jeg vil takke min veileder, Sissel Rogne, for veiledning i skriveprosessen. Jeg vil også takke alle informantene for at de stilte opp på intervju. Til slutt vil jeg takke Johan, mamma og pappa for gode råd og støtte underveis.

Ås, 13. mai 2013

Ingvild Seljegard

Sammendrag

Landarealer er begrensede ressurser, og det oppstår ofte konflikter mellom ulike interesser om bruken av dem, for eksempel mellom utbygging og vern. Plan- og bygningsloven er vårt viktigste verktøy for å forvalte arealene og legge til rette for ulike samfunnsinteresser. Gjennom konsekvensutredninger sikrer man at hensyn til natur, miljø og samfunn blir ivaretatt ved planleggingen i utbyggingssaker. Naturmangfoldloven er også en viktig lov ettersom den inneholder prinsipper som skal legges til grunn når det offentlige fatter beslutninger.

Oppgavens problemstilling har vært å undersøke hvordan hensyn til natur og miljø ble ivaretatt i planleggingen av ny E18 gjennom Ås og Ski i Akershus, og av Follobanen fra Ski til Oslo, samt bruk og betydning av naturmangfoldlovens kapittel II i planleggingen. Metoden som ble brukt var en kvalitativ casestudie, bestående av intervjuer kombinert med dokumentstudier.

Resultatene viser at for E18 var landbruk og kulturminner de tyngste interessene, og de ble avgjørende for valg av veitrasé. Verdier knyttet til naturmiljøet, friluftslivet og landskapet i området var ikke like store. Også for Follobanen var kulturminner og landbruk interesser som veide tungt, men ettersom jernbanen hovedsakelig skal gå i tunnel medførte ikke utbyggingen like store påvirkninger på natur og miljø som motorveien. Ved intervjuene kom det frem at alle informantene mente at hensynet til natur og miljø ble godt ivaretatt og likestilt med andre samfunnsinteresser, som for eksempel økonomi. Resultatene viser i tillegg at bruken og betydningen av naturmangfoldlovens kapittel II ikke var like stor som forventet.

Konklusjonen er at natur og miljø ble godt ivaretatt i begge sakene, og de ble i stor grad likestilt med andre interesser. Den konkrete bruken av prinsippene i naturmangfoldlovens kapittel II kunne derimot ha vært bedre. Min oppfatning er at loven likevel har fått betydning for utbyggingssaker ved at den har bidratt til økt fokus på at natur- og miljøhensyn må inngå som et viktig premiss i all planlegging.

Abstract

Land areas are limited resources, and conflicts often occur between different interests on the use of them, such as development versus conservation. The Planning and Building Act is our main tool for managing areas and facilitates various social interests. Through impact assessments it is ensured that the regard for nature, the environment and society are taken into account during the planning of development projects. The Nature Conservation Act is another important law because it contains principles to be applied when the public authorities make decisions.

The chosen topic for this master thesis was to examine how the regard for nature and the environment were taken into account in the planning of the new E18 freeway through Ås and Ski and the Follo Line railway from Ski to Oslo, and the use and importance of chapter II in the Nature Conservation Act. The method used was a qualitative case study, with interviews combined with document studies.

The results showed that in the E18 case, agriculture and cultural heritage were the heaviest interests, and were decisive for the choice of corridor. The values associated with the natural environment, outdoor recreation and landscape of the area were not as large. In the Follo Line case, agriculture and cultural heritage were weighted heavily, but due to the fact that the railroad will mainly go in a tunnel, the project did not influence the environment as much as the freeway. All interviewees believed that the regard for nature and the environment were well taken care of and equal to other public interests such as economics. The results showed that the use and importance of the Nature Conservation Act chapter II was not as great as expected.

The conclusion is that nature and the environment were well taken care of in both cases, and were largely weighted equally with other interests. However, the specific use of the principles in the Nature Conservation Act chapter II could have been better. My opinion is that the law has gained importance for development projects, in that it has contributed to an increased focus on the regard for nature and the environment, and has become a critical consideration in all planning.

Innhold

Forord	
Sammendrag	
Abstract	
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven og problemstilling	1
1.2 Plan- og bygningsloven	2
1.3 Konsekvensutredninger	4
1.4 Naturmangfoldlovens kapittel II	6
1.5 Om utbyggingssakene	7
1.5.1 E18 og Statens vegvesen	8
1.5.2 Follobanen og Jernbaneverket	9
2 Metode	11
2.1 Valg av metode	11
2.1.1 Samfunnsvitenskapelig metode	11
2.1.2 Intervjuer	12
2.2 Datainnsamling	12
2.2.1 Dokumenter og litteratur	12
2.2.2 Gjennomføring av intervjuer	13
2.3 Databearbeiding	14
2.3.1 Analyse av dokumenter	14
2.3.2 Transkripsjon og analyse av intervjuene	15
3 Resultater	16
3.1 Tema 1: Bakgrunnsinformasjon	16
3.1.1 Ny E18 i Ski og Ås	16
3.1.2 Follobanen	18
3.1.3 Informantene	20
3.2 Tema 2: Hensyn til natur og miljø i planprogrammene	20
3.3 Tema 3: Hensyn til natur og miljø i konsekvensutredning for E18	21
3.4 Tema 4: Hensyn til natur og miljø i konsekvensutredning for Follobanen	24
3.5 Tema 5: Høringsuttalelser	26
3.6 Tema 6: Bruk og betydning av naturmangfoldlovens kapittel II	27

3.7 Tema 7: Konflikter og oppsummering	29
4 Diskusjon	32
4.1 Hensyn til natur og miljø i planprosessene for E18 og Follobanen	32
4.1.1 E18	32
4.1.2 Follobanen	33
4.1.3 Sammenligning.....	34
4.2 Bruk og betydning av naturmangfoldlovens kapittel II	36
4.3 Vurdering av dataenes kvalitet	37
4.3.1 Reliabilitet	38
4.3.2 Validitet.....	38
4.3.3 Generaliserbarhet	39
4.4 Konklusjon	40
5 Referanser	41
Vedlegg 1: Intervjuguide	
Vedlegg 2: Kart trasé Follobanen	
Vedlegg 3: Kart traséalternativer E18.....	

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven og problemstilling

Arealendringer og fragmentering av leveområder er noen av de største truslene mot naturmangfoldet i dag, både på verdensbasis og i Norge (Norges naturvernforbund 2010, Primack 2010, Miljøverndepartementet 2011). Bygging av infrastruktur som veier og jernbaner er med på å splitte opp sammenhengende arealer ytterligere, og medfører store inngrep og barrierevirkninger (Stortingsmelding nr. 42, Berntsen et al. 2008). Ifølge Statistisk sentralbyrå (2012) dominerer veier det bebygde arealet i Norge med hele 40 %.

I tillegg til å gi store negative virkninger for naturmangfoldet, medfører utbygging og arealendringer konsekvenser også for landskap, naturressurser, kulturminner, nærmiljø og friluftsliv (Stortingsmelding nr. 26). Arealer er begrensede ressurser, og det oppstår ofte konflikter mellom flere interesser om bruken av dem (Bugge 2011). Oslo og Akershus er blant de fylkene i landet som har størst press på arealene, grunnet høye befolkningstall og relativt lite areal (Statistisk sentralbyrå 2013).

Det jeg ønsket å finne ut med denne oppgaven var hvordan hensyn til natur og miljø, også kalt ikke-prissatte konsekvenser, ble ivaretatt i planleggingen i utbyggingssaker. Jeg ville finne ut hvordan disse interessene ble vektet mot hverandre, hvordan de ble vektet mot andre samfunnsinteresser, samt hvordan naturmangfoldloven ble brukt i planleggingen. For å belyse denne problemstillingen valgte jeg å se på to store utbyggingssaker i Oslo og Akershus; utbyggingen av ny E18 gjennom Ås og Ski kommuner og utbyggingen av den nye jernbanen kalt Follobanen fra Oslo til Ski.

Grunnen til at jeg valgte to samferdselsprosjekter som ”caser”, er at infrastruktur beslaglegger mye areal og kan medføre store konsekvenser for det omkringliggende miljøet, både på kort og lang sikt. I de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging blir det under kapittelet om samferdsel og infrastruktur lagt vekt på at planlegging skal bidra til å unngå nedbygging av viktige områder for natur og friluftsliv, kulturlandskap, dyrket mark og kulturminner. Videre står det at prosjekter med store negative konsekvenser for naturmangfold ikke bør gjennomføres, og at traseene om mulig skal legges slik at de skaper minst mulig belastning for naturen (Miljøverndepartementet 2011). En annen grunn til valget av to prosjekter som begge handlet om samferdsel, var at det gjorde det mer hensiktsmessig

med en sammenligning av de to sakene. I tillegg ga det meg mulighet til å undersøke om det fantes noen forskjeller i hvordan hensyn til natur og miljø ble ivaretatt i en veiutbygging sammenlignet med en jernbaneutbygging.

Utbyggingen av E18 og Follobanen er to store saker med mange problemstillinger. For at oppgavens tema ikke skulle bli for bredt, valgte jeg å konsentrere meg om innholdet i planprogrammene og konsekvensutredningene med tilhørende høringsuttalelser for de to sakene. Planprogrammet er grunnlaget for planarbeidet, og skal beskrive formålet med planen, planprosessen, opplegg for medvirking og gjøre rede for hvilke alternativer som skal vurderes og behovet for utredninger (Plan- og bygningsloven, Pedersen et al. 2010). Disse plandokumentene var mest relevante med tanke på å undersøke ivaretagelsen av natur- og miljøhensyn i planleggingen, og jeg la hovedvekt på konsekvensutredningene. For å kunne svare på problemstillingen best mulig, valgte jeg i tillegg til dokumentstudiene å intervju noen representanter fra Statens vegvesen, Jernbaneverket, Fylkesmannens miljøvernavdeling og konsulentfirmaet Asplan Viak, som hadde tilknytning til en eller begge sakene. Intervjuene ga meg god innsikt i de to sakene og utdypet flere aspekter ved plandokumentene.

I oppgaven har jeg lagt vekt på de fem hovedkategoriene av ikke-prissatte konsekvenser, nemlig naturmiljø, naturressurser, nærmiljø og friluftsliv, landskapsbilde og kulturminner og kulturmiljø, og disse omtaler jeg under fellesbetegnelsen natur- og miljøhensyn (Statens vegvesen 2006). For naturmangfoldloven, valgte jeg å se på hvordan lovens kapittel II ble anvendt og hensyntatt under planleggingen, ettersom dette kapittelet inneholder prinsipper som skal legges til grunn ved all offentlig planlegging (Miljøverndepartementet 2011).

Innledningen fortsetter med en innføring i plan- og bygningsloven, konsekvensutredninger og naturmangfoldloven, og en beskrivelse av de to utbyggingssakene. Videre presenteres metode og resultater, deretter en diskusjon av resultatene og metoden og til slutt en konklusjon.

1.2 Plan- og bygningsloven

Gjennom planlegging legger vi til rette for at samfunnet utvikler seg slik vi ønsker. Den nye plan- og bygningsloven (pbl) som ble vedtatt i 2008, er vårt viktigste redskap for å forvalte arealer og ta hensyn til ulike samfunnsinteresser (Miljøverndepartementet 2009). Ettersom arealer er en begrenset ressurs, oppstår det lett interessekonflikter om bruken av dem (Bugge 2011). En vanlig konflikt er at utbygging av infrastruktur og boliger går på bekostning av andre interesser, som friluftsliv, landbruk og naturmangfold. Ifølge Bugge (2011) er det flere

faktorer som gjør at konflikter knyttet til natur og miljø er vanskelige. Mange miljøproblemer er usynlige, og man oppdager dem ofte ikke før det er for sent. Verdier knyttet til natur og miljø er ofte gratis fellesgoder med svakt rettslig vern, og dette kan gjøre at de lett blir oversett. Videre er det en utfordring at mange problemer knyttet til natur og miljø strekker seg over flere samfunnssektorer og over kommunegrenser, slik at det blir uklart hvem som er ansvarlige. Plan- og bygningsloven kalles ofte vår viktigste miljøvernlov, fordi dens regler om samfunns- og arealplanlegging legger grunnlaget for å bestemme hvilke arealer som kan bygges ut, og hvilke som skal bevares slik de er (Bugge 2011).

Kommunen er lokal planmyndighet og har ansvar for å vedta kommuneplaner og reguleringsplaner (Pedersen et al. 2010, Bugge 2011). For E18 og Follobanen var henholdsvis Statens vegvesen og Jernbaneverket tiltakshaver, og de hadde dermed ansvar for å fremme forslag til planprogram og utarbeide konsekvensutredning. De er også ansvarlige for å fremme reguleringsplan for utbyggingene, som skal vedtas av kommunene etter at konsekvensutredningene er godkjent. Kommunestyrene i Ås og Ski gjorde det formelle vedtaket av trasévalg for ny E18, etter anbefaling fra Statens vegvesen (Statens vegvesen 2012 c). For Follobanen ble det bestemt av Miljøverndepartementet at Samferdselsdepartementet skulle være ansvarlig myndighet, ikke kommunestyrene, og departementet godkjente konsekvensutredningen etter anbefaling fra Jernbaneverket (Jernbaneverket 2011 a).

Planprosesser skal være åpne og offentlige prosesser, og alle offentlige organer har rett og plikt til å delta når planleggingen berører deres saksfelt (Pedersen et al. 2010, Bugge 2011). Plan- og bygningslovens kapittel 4 inneholder bestemmelser om generelle utredningskrav i forbindelse med planer. Pbl § 4-1 sier at det skal utarbeides et planprogram ved oppstart av alle regionale planer og kommuneplaner, og ved reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Planprogrammet skal sendes på høring til alle offentlige organer og private organisasjoner som blir berørt, og legges ut til offentlig ettersyn samtidig som oppstart av planarbeidet varsles. Alle berørte organer, både offentlige og private, kan komme med høringsuttalelser (Pedersen et al. 2010).

Pbl § 4-2 hjemler plikten til å utføre konsekvensutredninger. Alle planer skal ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, innhold og virkninger. For regionale planer og kommuneplaner med rammer for fremtidig utbygging, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen også inneholde en konsekvensutredning (Plan- og bygningsloven). Det endelige planforslaget med

konsekvensutredning skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring, på samme måte som for planprogrammet (Pedersen et al. 2010).

Informasjon om og hjemmel til å fremme innsigelse finnes i pbl § 5-4. Berørte statlige, regionale og kommunale organer kan fremme innsigelse til planforslag, dersom det gjelder spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er viktige for organets saksområde (Plan- og bygningsloven). Ved innsigelse skal Fylkesmannen mekle mellom partene, og dersom det ikke oppnås enighet skal Miljøverndepartementet avgjøre saken (Pedersen et al. 2010). Som Statens representant i fylket har Fylkesmannen en viktig rolle i planprosesser, både som mekler ved innsigelser og som sektormyndighet med uttalerett for blant annet miljøvern, landbruk og friluftsliv (Pedersen et al. 2010).

1.3 Konsekvensutredninger

I 1992 ble kravet om konsekvensutredninger grunnlovsfestet gjennom en bestemmelse i Grunnloven § 110 b (Bugge 2011). Plikten til å utføre konsekvensutredninger er hjemlet i pbl § 4-2, men det finnes i tillegg en egen forskrift om konsekvensutredninger. I formålsparagrafen til denne forskriften heter det at ”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” (Forskrift om KU).

Planene for E18 og Follobanen faller inn under kravet om konsekvensutredning.

Konsekvensutredninger skal bygge på fastsatt planprogram, og skal sikre at allmennheten får informasjon om hvilke konsekvenser store utbyggingssaker får for omgivelsene (Pedersen et al. 2010, Bugge 2011, Miljøverndepartementet 2012 a). I begrunnelsen for det endelige planvedtaket skal det fremgå hvordan konsekvensutredningen med innkomne høringsuttalelser er vurdert og vektlagt (Forskrift om KU).

I de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging legges det vekt på at ”planleggingen bygger på oppdatert og tilgjengelig kunnskap om arealbruk og natur-, kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsverdier” (Miljøverndepartementet 2011). Det er nasjonale mål om å redusere bruken av arealer, bevare dyrket mark, sikre folk mulighet til å utøve friluftsliv og å bevare det biologiske mangfoldet (Miljøverndepartementet 2011). Konsekvensutredninger bidrar til at disse verdiene blir tatt hensyn til i planleggingen.

Både konsekvensutredningen for E18 og Follobanen er utarbeidet etter metoden beskrevet i Statens vegvesens håndbok 140 om konsekvensanalyser. Begge konsekvensutredningene var omfattende utredninger, og utgjorde beslutningsgrunnlaget da vedtakene skulle treffes. For E18 ble syv alternative veitraséer utredet, mens for Follobanen ble kun ett hovedalternativ utredet, med ulike alternative traseer inn og ut fra Oslo Sentralstasjon (Jernbaneverket 2010, Statens vegvesen 2010). Felles for begge var at alternativene for utbygging ble sammenliknet med alternativ 0, det vil si ingen utbygging. Alternativ 0 fungerer som en referanse for å kunne si noe om hvilke konsekvenser en utbygging får, kontra ikke utbygging (Statens vegvesen 2006).

En konsekvensutredning består som regel av flere temarapporter, og temaene kategoriseres som prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. De prissatte konsekvensene omfatter blant annet støy, luftforurensning, ulykker, investerings-, drifts- og vedlikeholdskostnader og trafikant- og transportbrukernytte, og basert på disse gjøres en nytte-kostnadsanalyse for å finne ut om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt (Statens vegvesen 2006).

De ikke-prissatte konsekvensene er som nevnt inndelt i temaene naturmiljø, naturressurser, nærmiljø og friluftsliv, landskapsbilde og kulturminner og kulturmiljø. Noen konsekvensutredninger inneholder i tillegg egne temarapporter om geologi, vannmiljø, grunnvann og lignende, men de er det sett bort fra i denne oppgaven (Statens vegvesen 2006, Miljøverndepartementet 2012 a). Datagrunnlaget for en konsekvensutredning får man som regel gjennom befaringsav områdene for å undersøke hvilke verdier som eksisterer, samt en gjennomgang av eventuelle tidligere registreringer, kontakt med kommunene og undersøkelse av nasjonale databaser for arter, kulturminner og lignende (Statens vegvesen 2006).

Begrepet naturmiljø omfatter alle naturtyper, arter og deres livsmiljø, samt geologiske forekomster, og hvordan disse påvirkes av utbyggingen (Statens vegvesen 2011 a).

Naturressurser er et tema som omfatter jordbruk, skogbruk, jakt, fiske, reindrift og løsmasser, og hvilke konsekvenser utbyggingen gir for disse ressursene (Statens vegvesen 2011 b).

Temaet nærmiljø og friluftsliv omfatter hvordan tiltaket påvirker menneskers nærmiljø, og hvordan muligheten til å utøve friluftsliv i området blir endret som følge av tiltaket (Statens vegvesen 2011 d). Landskapsbilde handler om de estetiske og visuelle kvalitetene i omgivelsene, og hvordan tiltaket påvirket kvaliteten i landskapet (Statens vegvesen 2011 c).

Temaet kulturminner og kulturmiljø innebærer hvordan utbyggingen påvirker den kulturhistoriske verdien i et område. Et kulturminne er spor av menneskelig aktivitet, og et kulturmiljø er et større område som inneholder flere kulturminner (Statens vegvesen 2011 e).

Hvert av de ikke-prissatte temaene blir delt inn i ulike områder eller miljøer som kan bli berørt av tiltaket, for eksempel en gravhaug fra vikingtiden eller et tjern. Områdene gis verdi basert på en tredelt skala, og de ulike alternativenes omfang angis på en femdelt skala. Basert på vurderinger av de ulike miljøenes verdi og omfang, angis en konsekvens for hvert av alternativ, inkludert alternativ 0, på en niddelt skala, fra meget stor positiv konsekvens til meget stor negativ konsekvens (Statens vegvesen 2006, Miljøverndepartementet 2012 a).

En konsekvensutredning skal i tillegg inneholde forslag til oppfølgende undersøkelser som bør utføres i etterkant av valget av trasé. Disse undersøkelsene kan avklare hvilke varianter av den valgte traséen som skal velges og hva slags avbøtende tiltak som skal iverksettes.

Avbøtende tiltak gjennomføres normalt i selve utbyggingsfasen, og formålet er å redusere de negative virkningene av utbyggingen på en lokalitet eller et område (Statens vegvesen 2006). Det kan for eksempel være å legge en bekk i rør, å bevare kantsonene rundt vann og vassdrag og å sørge for tetttiltak i tunneler for å hindre lekkasjer.

Til slutt følger en sammenstilling av konsekvensene for hvert område eller miljø innen hvert fagtema, og en rangering av de utredete alternativene. Basert på denne rangeringen gjøres en samlet vurdering av tiltakets alternativer for de ikke-prissatte konsekvensene, og denne sammenstilles med den samlede vurderingen av tiltakets prissatte konsekvenser (Statens vegvesen 2006). Det er sjelden at et utbyggingstiltak gir positive konsekvenser for natur- og miljøtemaene, og konsekvensutredninger vil i praksis innebære en avveining mellom de såkalte ”myke interessene” og andre tunge samfunnshensyn.

1.4 Naturmangfoldlovens kapittel II

Når det offentlige fatter beslutninger skal prinsippene i naturmangfoldlovens kapittel II være lagt til grunn som retningslinjer, og det skal fremgå av beslutningen hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt (Miljøverndepartementet 2011, Miljøverndepartementet 2012 b).

Naturmangfoldloven (Nml) trådte i kraft i 2009, og det faktum at den er en sektorovergripende lov gjør at den gjelder for alle saker som berører naturmangfoldet, der det fattes vedtak etter plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet 2012 b).

Planleggingen av E18 og Follobanen faller inn under kravet i naturmangfoldloven § 7, om at prinsippene i §§ 8 – 12 skal legges til grunn under planleggingen og når vedtakene skal fattes (Naturmangfoldloven). Naturmangfoldloven skiller seg fra den gamle naturvernloven ved at det er lagt vekt på at bevaringen av natur må integreres i flere sektorer og på tvers av

forvaltningsnivåer i alle deler av samfunnsplanleggingen (Bugge 2011). For å sikre en kunnskapsbasert forvaltning av natur og miljø, og for å oppfylle naturmangfoldlovens krav, er det nødvendig med samvirke mellom naturmangfoldloven, plan- og bygningsloven og de forskjellige sektorlovene (Miljøverndepartementet 2011). Vurderingene som skal gjøres etter §§ 8 – 12, skal inngå som en del av konsekvensutredningen (Miljøverndepartementet 2012 b). Nml § 8 handler om at beslutninger som berører naturmangfold tatt av offentlige myndigheter skal bygge på et godt kunnskapsgrunnlag (Miljøverndepartementet 2012 b). Det gjelder i utgangspunktet bare kunnskap som allerede er tilgjengelig. Med bestemmelsen i nml § 8 er det for første gang lovfestet at forvaltningen skal være kunnskapsbasert (Norges naturvernforbund 2010).

Føre-var-prinsippet ble lovfestet for første gang gjennom nml § 9 (Norges naturvernforbund 2010, Miljøverndepartementet 2012 b). Det får betydning dersom man ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvilke konsekvenser et tiltak kan få for natur og miljø. Hensikten med paragrafen er at dersom man er i tvil om hvorvidt et tiltak får negative virkninger eller ikke, skal man være føre var og enten utsette eller la være å treffe et vedtak (Miljøverndepartementet 2012 b).

Formålet med § 10 er at man skal vurdere den samlede belastningen på et økosystem når man fatter vedtak som berører naturmangfoldet. Det vil si at konsekvensene av tiltaket skal sees i sammenheng med andre tiltak som har blitt gjennomført i området tidligere, og hvilke følger disse får på naturen og miljøet til sammen (Miljøverndepartementet 2012 b).

I § 11 lovfestes det at dersom tiltaket kan skade miljøet, er det tiltakshaver som skal bære kostnadene ved å hindre eller begrense skadene. Videre står det i § 12 at det skal brukes miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, og at tiltaket skal lokaliseres på best mulig måte, for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet (Miljøverndepartementet 2012 b).

1.5 Om utbyggingssakene

I Nasjonal transportplan som ble lagt fram i april 2013, er både Follobanen og E18 i Akershus nevnt som høyt prioriterte prosjekter. Statens vegvesen og Jernbaneverket har et sektoransvar for å ha god kunnskap om de konsekvensene deres tiltak medfører for miljøet, og de har ansvar for å begrense skader på naturen og miljøet som kan oppstå som følge av deres virksomhet. Det er et mål at samferdselspolitikken skal bidra til å redusere de negative

virkningene transport har på naturen, dyrket mark, friluftsliv, kulturminner og landskap (Stortingsmelding nr. 26).

Stortingsmelding nr. 42 (2000 – 2001) handler om hvilket ansvar for natur og miljø de ulike samfunnssektorene har. For samferdselssektoren blir det trukket frem at en av hovedutfordringene er å sikre god transport for befolkningen uten skade på naturmiljøet, kulturminner og kulturlandskap (Stortingsmelding nr. 42). Infrastrukturprosjekter medfører ofte store arealinngrep og kvalitetsforringelse av arealer, og det er et mål at samferdselsmyndighetene skal ta sikte på å redusere disse uheldige konsekvensene, både under planleggingen, byggingen og driften av samferdselsanlegg (Stortingsmelding nr. 42).

Asplan Viak har vært rådgiver for både Statens vegvesen og Jernbaneverket i plan- og utredningsarbeidet for de to sakene. De offentlige oppdragsgiverne er underlagt lov om offentlige anskaffelser, og må lyse ut store oppdrag som i disse sakene (Lov om offentlige anskaffelser). Private konsulentfirmaer kommer deretter med tilbud, og Statens vegvesen eller Jernbaneverket velger hvilket firma som får jobben. Valget er basert på firmaets kompetanse, pris og den oppdragsbeskrivelsen de gir i tilbudet.

1.5.1 E18 og Statens vegvesen

Statens vegvesen er en etat underlagt Samferdselsdepartementet, og ”har ansvar for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesveinettet” (Statens vegvesen, 2013). Bygging av ny E18 gjennom Ås og Ski kommuner er en del av det lenge planlagte prosjektet for ny E18 fra svenskegrensen ved Ørje til Vinterbro i Ås kommune. Årsaken til at det skal bygges ny E18 er dårlig trafikksikkerhet, lav fartsgrense og lav veistandard på dagens vei med tanke på trafikkmengdene veien utsettes for (Statens vegvesen 2010).

Statens vegvesen var som tiltakshaver for prosjektet ansvarlig for å utarbeide planprogram og kommunedelplan med konsekvensutredning. Konsulentfirmaet Asplan Viak var rådgiver for Statens vegvesen og bistod i arbeidet med planene og utredningene. Kommunestyrene i Ski og Ås var planmyndighet og skulle på bakgrunn av Statens vegvesens utredninger og anbefalinger vedta en trasé for ny motorvei (Statens vegvesen 2010).

I konsekvensutredningen ble syv alternative traseer vurdert, alle med en lengde på omkring 14 kilometer. Alternativene 1A og 1B gikk ut på å utbedre dagens E18 til henholdsvis tofelts eller firefelts motorvei i den eksisterende traseen. De resterende fem alternativene, kalt 3A-alternativene, innebar bygging av ny firefelts motorvei i en ny trasé (Statens vegvesen 2011).

a). Alle de fem traseene skulle gå relativt nær dagens E18, noen øst for og noen vest for den eksisterende traseen (se vedlegg 3). Avstanden til dagens vei varierte mellom alternativene fra omtrent 1 kilometer på det meste til kun noen titalls meter. Samtlige alternativer innebar bygging av nye bruer og kryss, og alle 3A-alternativene innebar bygging av en eller flere tunneler (Statens vegvesen 2011 a).

I Ås og Ski ble det høsten 2012 vedtatt å bygge ny firefelts motorvei med en lengde på 14,1 kilometer og en investeringskostnad på rundt 4 milliarder kroner (Statens vegvesen 2012 c). Den valgte traseen, som har navnet 3A-4, skal gå fra fylkesgrensen mellom Østfold og Akershus i Ski kommune, forbi Kråkstad, videre til Holstad i Ås kommune og til slutt til Vinterbro. Den kommende veien skal hovedsakelig gå gjennom skog- og jordbrukslandskap med spredt bebyggelse (Statens vegvesen 2012 c). Per mai 2013 er arbeidet med reguleringsplanene i gang, og anleggsarbeidene forventes å starte tidligst i 2016.

1.5.2 Follobanen og Jernbanelivet

Jernbanelivet er i likhet med Statens vegvesen en etat underlagt Samferdselsdepartementet, og har ansvar for planlegging, drift og vedlikehold av jernbanelivet (Samferdselsdepartementet 2013).

Follobanen er i dag Norges største samferdselsprosjekt, og en viktig del av den planlagte InterCity-utbyggingen. Banen er planlagt å være ferdig i løpet av 2020, og har en investeringskostnad på 20 milliarder kroner (Stortingsmelding nr. 26). Strekningen mellom Ski og Oslo er en av de mest trafikkerte i landet, og det er forventet en høy befolkningsvekst i regionen i årene som kommer. Kapasiteten til dagens Østfoldbane fra Oslo til Halden er sprengt, og dette gjør at Follobanen er et høyst nødvendig tiltak (Jernbanelivet 2013).

Jernbanelivet var tiltakshaver og ansvarlig for utarbeidelse av planprogram og konsekvensutredning. I likhet med Statens vegvesen brukte Jernbanelivet Asplan Viak som rådgiver i plan- og utredningsarbeidet. For Follobanen ble det ikke utarbeidet kommunedelplan som for E18. Konsekvensutredningen ble godkjent av Samferdselsdepartementet i mars 2012, og altså ikke vedtatt av kommunestyrene slik det vanligvis gjøres i plansaker (Jernbanelivet 2011 a). Denne fremgangsmåten ble bestemt av Miljøverndepartementet, og hadde med å gjøre at Follobanen er et stort, kostbart og viktig nasjonalt prosjekt som skal gå gjennom tre kommuner. Kommunene har derimot hatt myndighet til å vedta reguleringsplanene med eventuelle mindre justeringer av traséen i hver sin kommune (Jernbanelivet 2011 a).

I konsekvensutredningen for Follobanen ble det utredet kun én trasé, med ulike alternativer for inn- og utgående jernbanelinje ved Oslo Sentralstasjon. Planleggingen av Follobanen har strukket seg over mer enn 20 år, og i tidligere faser ble det vurdert ulike traseer mellom Ski og Oslo. Disse alternativene innebar blant annet et stopp på Kolbotn stasjon, en dagsone mellom Ski og Oppegård og ulike innføringer til Ski stasjon og Oslo Sentralstasjon. Etter en silingsprosess avgjorde Samferdselsdepartementet at antall alternativer skulle reduseres, og i det fastsatte planprogrammet fra 2010 ble det bestemt hvilken trasé som skulle konsekvensutredes (Jernbaneverket 2010).

Follobanen, som hovedsakelig skal gå i en dyp tunnel, skal bygges som et 22 kilometer langt dobbeltspor uten stopp mellom Oslo Sentralstasjon og Ski stasjon (se vedlegg 2). Banen får Norges hittil lengste jernbanetunnel på 19,5 kilometer (Jernbaneverket 2013). Jernbanen skal gå over bakken i en kort strekning nord for Ski stasjon og ved inn- og utføringen til Oslo Sentralstasjon. På Follobanen skal togene kunne kjøre i hastigheter opp mot 250 km/t, og reisetiden mellom Oslo S og Ski blir halvert i forhold til hva den er i dag (Jernbaneverket 2011 a). Reguleringsplanene for Oslo, Oppegård og Ski er vedtatt, og hovedarbeidene med byggingen skal i følge planen foregå fra 2014 til 2019 (Jernbaneverket 2013).

2 Metode

2.1 Valg av metode

Målet med oppgaven var å finne ut hvordan hensyn til natur og miljø, også kalt ikke-prissatte konsekvenser, ble ivaretatt og vektlagt i planleggingen av ny E18 i Ås og Ski og i planleggingen av Follobanen mellom Oslo og Ski. Jeg ville også finne ut hvordan naturmangfoldlovens kapittel II ble brukt og hvilken betydning den fikk i konsekvensutredningene. ”Metodevalg må reflektere hva man faktisk ønsker å finne ut” (Tjora 2012). For å kunne svare på problemstillingen best mulig valgte jeg å kombinere flere metoder å samle inn data på. Resultatene i oppgaven er basert på intervjuer av personer som har tilknytning til planleggingen av de to prosjektene og studie av plandokumenter, relevant litteratur og lovverk.

2.1.1 Samfunnsvitenskapelig metode

Jeg har valgt en samfunnsvitenskapelig, kvalitativ tilnærming til problemstillingen. Kvalitativ forskning skiller seg i følge Tjora (2012) fra kvantitativ forskning ved at den vektlegger innsikt, forståelse og konsekvenser, og har data i form av tekst i stedet for tall. Kvalitative studier krever innlevelse og kreativitet, sammen med struktur og systematikk (Tjora 2012).

Ettersom jeg ønsket å studere to utbyggingssaker; E18 og Follobanen, var casestudie det undersøkelsesdesignet som pekte seg ut som det beste alternativet. I en casestudie ”arbeider man i dybden med relativt få, strategisk utvalgte enheter”, og dette er en svært utbredt metode i kvalitativ forskning (Johannessen et al. 2010, Tjora 2012). Ifølge Tjora (2012) kan man benytte alle mulige former for datainnsamling i en casestudie – intervjuer, registerdatastudier, dokumentstudier og så videre – og aller helst bør man kombinere flere av disse metodene. Jeg brukte både dokumentstudier og intervjuer, og disse metodene utfylte og supplerte hverandre under arbeidet med casestudiet.

Resultatene i oppgaven belyser og beskriver flere sider ved hvordan naturhensyn vektlegges i planleggingen av E18 og Follobanen, og det at jeg valgte to forskjellige ”caser” gjorde at jeg kunne sammenlikne likheter og forskjeller i de to utbyggingssakene. På bakgrunn av dette kan casestudien kalles komparativ og deskriptiv (Johannessen et al. 2010).

I følge Kvale et al. (2009) er kvaliteten på et kvalitativt forskningsintervju avhengig av intervjuerens ferdigheter og kunnskaper om det som er temaet for intervjuet. Det er viktig å ha

satt seg godt inn i emnet for å kunne stille gode oppfølgingsspørsmål, og for å få mest mulig ut av intervjuet. Jeg valgte derfor å studere alle de relevante plandokumentene for de to sakene før jeg gjennomførte intervjuene.

2.1.2 Intervjuer

”Et intervju er (...) en utveksling av synspunkter mellom to personer i samtale om et tema som opptar dem begge” (Kvale et al. 2009). Det kvalitative forskningsintervjuet er en samtale som har en viss struktur og hensikt, og har i følge Kvale et al. (2009) som mål å produsere kunnskap. Tjora (2012) legger vekt på at intervjuer er en arena for å undersøke meninger, holdninger og erfaringer. Det er ingen faste regler eller prosedyrer for hvordan man skal utføre et forskningsintervju, men intervjuet bør inneholde både faktaspørsmål og meningsspørsmål (Kvale et al. 2009, Tjora 2012). I denne masteroppgaven ble det brukt en intervjuform som av Kvale et al. kalles ”det semistrukturerte livsverdenintervju”. Et slikt intervju har som formål å innhente beskrivelser av informantenes livsverden og å tolke betydningen av fenomenene som tas opp. Intervjuet skal dekke bestemte temaer, og det er åpent for å endre rekkefølgen og formuleringen av spørsmålene underveis (Kvale et al. 2009, Tjora 2012).

Gjennom å intervju personer som har tilknytning til de to sakene fikk jeg utdypet flere aspekter ved plandokumentene, i tillegg til å få vite informantenes holdninger og meninger om hvordan hensyn til natur og miljø har blitt ivaretatt, og deres mening om bruken og betydningen av naturmangfoldloven

2.2 Datainnsamling

Dataene jeg brukte i oppgaven består av primærdata og sekundærdata. Primærdata er informasjonen jeg fikk gjennom intervjuene, mens dokumentene og litteraturen jeg leste utgjør sekundærdataene (Johannessen et al. 2010).

2.2.1 Dokumenter og litteratur

Relevant litteratur ble funnet ved hjelp av BIBSYS’ elektroniske søkemotor Ask.

Plandokumentene ble lastet ned fra Statens vegvesens og Jernbaneverkets egne hjemmesider for henholdsvis E18 og Follobanen. Dokumentene jeg valgte å studere var planprogrammene, konsekvensutredningene og høringsuttalelsene til konsekvensutredningene for begge sakene. Grunnen til at jeg konsentrerte meg om disse dokumentene, var at det var disse som inneholdt

mest konkret informasjon om hvilke hensyn som ble tatt når det gjaldt natur og miljø (ikke-prissatte konsekvenser), hva som ble vektlagt av utbyggerne under planleggingen og utredningene, og i tillegg hvordan dette ble mottatt av publikum og berørte myndigheter i form av høringsuttalelser. Jeg leste også aktuelle stortingsmeldinger, lovverk og litteratur.

2.2.2 Gjennomføring av intervjuer

Jeg valgte å intervju fem informanter som hadde tilknytning til en eller begge sakene. Ettersom målet med oppgaven var å finne ut hvordan hensyn til natur og miljø ble ivaretatt og hvordan naturmangfoldloven ble brukt i planleggingen av E18 og Follobanen, ønsket jeg å intervju personer som hadde mest mulig kjennskap til dette. I følge Tjora (2012) bør man velge informanter som kan uttale seg på en reflektert måte om det aktuelle temaet. Jeg var først og fremst interessert i å intervju personer som hadde tilknytning til arbeidet med konsekvensutredningene, siden det var disse dokumentene som inneholdt mest informasjon om temaet. Når det gjelder hvor mange personer man bør intervju, er svaret fra Kvale et al. (2009); ”intervju så mange personer som det trengs for å finne ut det du trenger å vite”. Ut fra oppgavens problemstilling samt begrenset med tid, så jeg det slik at fem personer var et passe antall informanter å intervju.

Jeg intervjuet en ansatt fra Statens vegvesen, en fra Jernbaneverket, en fra Fylkesmannens miljøvernavdeling og to fra konsulentfirmaet Asplan Viak. Statens vegvesen og Jernbaneverket var tiltakshavere for henholdsvis E18 og Follobanen, og hadde ansvaret for utarbeidelse av planprogram og konsekvensutredning. De skulle også bære kostnadene knyttet til disse. Fylkesmannen skal påse at planlegging etter plan- og bygningsloven foregår på riktig måte, og de er sektormyndighet for blant annet miljø, klima og landbruk. I tillegg spiller Fylkesmannen en viktig rolle i planprosessen ved at de kan komme med uttalelser til planen underveis, og fremme innsigelse til hele eller deler av planen (Pedersen et al. 2010). Asplan Viak var rådgivere for både Statens vegvesen og Jernbaneverket, og har på oppdrag fra dem utarbeidet planprogrammene og konsekvensutredningene for henholdsvis E18 og Follobanen. I forkant av intervjuene utarbeidet jeg en intervjuguide som inneholdt temaer og spørsmål for samtale (se vedlegg 1). Ifølge Kvale et al. (2009) er en intervjuguide ”et manuskript som strukturerer intervjuforløpet mer eller mindre stramt”. Ettersom intervjuene var semistrukturerte fulgte jeg ikke intervjuguiden slavisk, men brukte den som en ramme for intervjuene. Alle spørsmålene på intervjuguiden ble stilt, men jeg stilte i varierende grad oppfølgingsspørsmål og byttet om rekkefølgen på spørsmålene etter hva som falt seg naturlig

underveis i det enkelte intervju. Naturlig nok fikk ikke alle informantene identiske spørsmål, siden noen av spørsmålene var spesifikke for Follobanen og andre for E18. Intervjuene ble tatt opp med lydopptaker og varte fra 30 minutter på det korteste til én time og fem minutter på det lengste.

I forbindelse med planleggingen av intervjuene meldte jeg masteroppgaven til Personvernombudet for forskning – Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Ettersom intervjuene innebar behandling av personopplysninger, var oppgaven meldepliktig i henhold til Personopplysningsloven § 31. Personvernombudet godkjente gjennomføringen av intervjuene og vurderte at behandlingen av personopplysningene tilfredsstilte kravene i loven. Godkjenningen innebar at jeg skulle innhente skriftlig samtykke fra alle informantene basert på et informasjonsskriv om oppgaven, samt at alle innsamlede opplysninger skulle anonymiseres og lydopptak slettes ved oppgavens slutt, slik at ingen enkeltpersoner kunne gjenkjennes i materialet. Alle informantene er anonyme, og ingen er direkte gjenkjennbare i oppgaven.

2.3 Databearbeiding

Johannessen et al. (2010) mener at ”å definere et *hvordan* eller *hvorfor* i problemstillingen gjør analysearbeidet lettere”, og at man må konsentrere seg om noen data i analysearbeidet, og se bort fra andre. Dette var spesielt viktig fordi de to sakene jeg valgte var to kompliserte utbyggingssaker med mange temaer å ta tak i, og problemstillingen fort kunne bli for vid. I følge Johannessen et al. (2010) kan det være nyttig å bruke intervjuguiden som grunnlag for analysen, og dette forsøkte jeg å følge både for analysen av dokumentene og intervjuene. Resultatdelen er inndelt i ulike temaer, og består av data fra både dokumentanalysen og intervjuanalysen.

2.3.1 Analyse av dokumenter

Jeg brukte både casespesifikke dokumenter - det vil si konsekvensutredninger og lignende som har konkret tilknytning til de aktuelle casene - og generelle dokumenter – det vil si politiske dokumenter, lovverk og lignende - i arbeidet med oppgaven. Dokumentene ble brukt som bakgrunnsdata og tilleggsdata til intervjuene (Tjora 2012). Dokumentstudiene var viktige fordi de utgjorde en selvstendig del av resultatene, i tillegg til at de ga meg den nødvendige kunnskapen og innsikten i sakene som jeg trengte både i forkant og i etterarbeidet av intervjuene.

Det var en stor mengde plandokumenter som hørte til hver av de to sakene, og det var derfor viktig at jeg valgte ut de jeg anså som mest relevante for problemstillingen og fordypet meg i dem. Jeg leste samme type dokumenter for begge sakene, for at det skulle være hensiktsmessig med en sammenlikning. Når det gjaldt konsekvensutredningene fokuserte jeg på temaautredningene for de ikke-prissatte konsekvensene, det vil si naturmiljø, naturressurser, nærmiljø og friluftsliv, landskapsbilde og kulturminner og kulturmiljø. Jeg har forsøkt å trekke ut hvilke overordnede argumenter som ble vektlagt for og imot å bevare disse interessene i utbyggingene, samt hvordan naturmangfoldloven ble brukt. Blant høringsuttalelsene konsentrerte jeg meg om de innspillene som gjaldt natur og miljø.

2.3.2 Transkripsjon og analyse av intervjuene

Transkripsjon av et intervju betyr å omforme det fra talespråk til skriftspråk, og intervjusamtalene blir dermed mer strukturerte og lettere å analysere (Kvale et al. 2009, Tjora 2012,). Hvordan man transkriberer intervjuene avhenger av hva som er formålet med undersøkelsen. I denne oppgaven var hensikten med intervjuene å få tak i utdypende fakta om de to utbyggingssakene, samt å få vite informantenes meninger om temaene som ble tatt opp. Det emosjonelle og sosiale aspektet ved intervjuene var ikke relevant, og da er det ifølge Kvale et al. (2009) ikke nødvendig å ta med nøling, gjentakelser, pauser og lignende ved transkripsjonen. I slike undersøkelser kan man redigere deler av transkripsjonen der man ønsker, for eksempel ved å fortette og omformulere informantenes uttalelser. Disse justeringene, også kalt meningsfortetting, gir et bedre og mer troverdig inntrykk av synspunktene som kom fram (Kvale et al. 2009). Jeg begynte med å transkribere intervjuene ord for ord, og gikk deretter over alt materialet og redigerte det der det var nødvendig.

Analysen av intervjuene er basert på min forståelse og tolkning av transkripsjonen og utgjør en stor del av resultatene i oppgaven. Funnene fra intervjuene ble strukturert og kategorisert i hovedtemaer og undertemaer. Jeg forsøkte å fremstille informantenes uttalelser kort og konsist, men uten å utelukke viktige detaljer. Resultatene fra intervjuene består av sammendrag av uttalelsene samt noen sitater.

Alle informantene fikk tilsendt transkripsjonen av sitt intervju til gjennomlesing i etterkant av intervjuet, slik at de fikk mulighet til å komme med eventuelle rettelser eller utdyping av svar. Ingen av informantene hadde noen vesentlige merknader eller kommentarer til transkripsjonen.

3 Resultater

Nedenfor presenteres resultatene fra analysen av plandokumentene og intervjuene.

Resultatene er ikke kategorisert etter hvorvidt de er fra dokumentene eller intervjuene, men de presenteres samlet under ulike temaer.

3.1 Tema 1: Bakgrunnsinformasjon

3.1.1 Ny E18 i Ski og Ås

Blant de syv alternativene som ble konsekvensutredet, anbefalte Statens vegvesen alternativ 3A-4 som ny trasé for E18 fra Vinterbro i Ås kommune fram til fylkesgrensen mellom Akershus og Østfold i Ski kommune (se vedlegg 3). Dette alternativet ble vedtatt av kommunestyrene i Ås og Ski høsten 2012. På en kort strekning nær fylkesgrensen skal alternativet kombineres med alternativ 3A-2 fordi det reduserer inngrep i dyrket mark. Bakgrunnen for at alternativ 3A-4 ble valgt som hovedløsning var at det ble rangert som et av de beste alternativene for de fleste utredningstemaene, slik som vist i konsekvensmatrisen i tabell 1. Alternativet ble av Statens vegvesen vurdert som det beste alternativet totalt sett. (Statens vegvesen 2012 c). Tabellen utarbeidet jeg på bakgrunn av informasjonen i temarapportene i konsekvensutredningen.

Tabell 1. Konsekvensmatrise for de ikke-prissatte konsekvensene i konsekvensutredningen av E18. Minus- og plusstegnene rangerer alternativene fra svært liten negativ konsekvens (-) til ingen konsekvens (0) til svært liten positiv konsekvens (+) osv. Alternativ 0 er dagens situasjon, uten utbygging. (Statens vegvesen 2012 c)

Konsekvensmatrise for E18 - ikke-prissatte konsekvenser								
Fagtema	Alternativ 1A	Alternativ 1B	Alternativ 3A-1	Alternativ 3A-2	Alternativ 3A-3	Alternativ 3A-4	Alternativ 3A-5	Alternativ 0
Naturmiljø	-	-	--	-	-	-	-	0
Naturressurser	---	----	---	---/----	---	---	---/----	0
Nærmiljø og friluftsliv	-	-	0	0	0	0/+	0	0
Landskapsbilde	--	--/---	--	--/---	--	--/---	--/---	0
Kulturminner og kulturmiljø	-	--	--/---	--	-	0/+	--	0
Rangering	3	7	4	5	2	1	5	(1)

For temaet *naturmiljø* ble det registrert 20 naturtypelokaliteter i planområdet, det vil si viktige områder for biologisk mangfold. Alternativ 3A-4 ble rangert som det tredje beste, basert på at kun tre av lokalitetene, deriblant lokaliteten Glennetjern, fikk negativ konsekvens, i tillegg til at alternativet ga positiv konsekvens for Østensjøvannet naturreservat fordi veien der legges i tunnel forbi reservatet (Statens vegvesen 2011 a). Totalt sett ga alternativet svært liten negativ konsekvens for naturmiljøet, i følge konsekvensutredningen (se tabell 1).

For temaet *naturressurser* førte alle alternativene til negative konsekvenser fordi det ikke var til å unngå at arealer med dyrket mark og skog ble beslaglagt. Alternativ 3A-4 ble rangert som det dårligste for skogressurser og som det tredje beste for jordressurser, men ble likevel rangert som nummer tre for naturressurser totalt, basert på antall dekar beslag av dyrket mark (Statens vegvesen 2011 b). Totalt ble konsekvensene kategorisert som store negative for naturressurser, som vist i tabell 1.

For temaet *nærmiljø og friluftsliv* ble alternativ 3A-4 rangert som det beste, og ga en liten positiv konsekvens totalt, se tabell 1. Årsaken var at alternativet førte til mindre negative påvirkninger på viktige frilufts- og nærområder enn de andre alternativene, samt at det førte til positiv konsekvens for flere områder sammenlignet dagens situasjon (Statens vegvesen 2011 d).

I likhet med temaet naturressurser førte alle alternativene til negative konsekvenser for temaet *landskapsbilde*, som vist i tabell 1. Alternativ 3A-4 ble rangert som nummer fem av syv, basert på at det forringer kvaliteten i landskapsbildet i store deler av planområdet (Statens vegvesen 2011 c).

For temaet *kulturminner og kulturmiljø* ble alternativ 3A-4 rangert som det beste, se tabell 1. Dette var basert på at alternativet førte til positive konsekvenser for flere av de viktigste kulturmiljøene i området, samt at det kun førte til liten negativ konsekvens for de fleste andre kulturmiljøene (Statens vegvesen 2011 e).

Konsekvensutredningen for E18 viste at utbyggingen kommer til å gi negative konsekvenser for natur og miljø uansett hvilket alternativ som ble valgt. Statens vegvesen begrunnet valget av alternativ 3A-4 med at hensyn til jordvern, kulturminner og kulturmiljø var avgjørende for valg av trasé. Verdien knyttet til landbruk, kulturminner og kulturmiljø i Ås og Ski er av nasjonal verdi, og måtte derfor vektlegges tyngst (Statens vegvesen 2011 b og e). I tillegg var alternativ 3A-4 et av de beste når det gjaldt de prissatte temaene, som geoteknikk, trafiksikkerhet og drifts- og investeringskostnader (Statens vegvesen 2012 c). Den

samfunnsøkonomiske analysen som ble gjort i konsekvensutredningen viste at alle alternative ga negativ netto nytte, det vil si at de totale kostnadene var større enn nytten ved utbyggingen (Statens vegvesen 2012 d). Dette skyldtes at investeringskostnaden var svært høy for alle traséalternativene, slik det som oftest er ved store veiutbygginger. Alternativet som ble valgt var det tredje beste når det gjaldt den samfunnsøkonomiske nytte-/kostnadsberegningen. (Statens vegvesen 2012 d).

3.1.2 Follobanen

Konsekvensutredningen for Follobanen ble utarbeidet etter samme metode som den for E18, men hadde likevel noen vesentlige forskjeller. Som vist i konsekvensmatrisen i tabell 2 ble kun ett alternativ utredet, med unntak av noen varianter av hovedalternativet for ut- og innkjøringen til Oslo sentralstasjon (se vedlegg 2). Alternativene var i realiteten utbygging eller ikke utbygging (alternativ 0), og som ventet ble utbygging vedtatt. Dette skjedde ved at konsekvensutredningen ble godkjent av Samferdselsdepartementet våren 2012.

Konsekvensutredningens rolle var å sikre at hensyn til natur, miljø og samfunn ble tatt i betraktning under planleggingen, og å gi et vurderingsgrunnlag for å avgjøre om, og på hvilke vilkår, tiltaket skulle gjennomføres (Jernbaneverket 2011 a). Tabellen utarbeidet jeg på bakgrunn av informasjonen i konsekvensutredningen.

Tabell 2. Konsekvensmatrise for de ikke-prissatte konsekvensene i konsekvensutredningen av Follobanen. Minus- og plusstegnene rangerer alternativene fra svært liten negativ konsekvens (-) til ingen konsekvens (0) til svært liten positiv konsekvens (+) osv. Alternativ 0 er dagens situasjon, uten utbygging. (Jernbaneverket 2011 a)

Konsekvensmatrise for Follobanen - ikke-prissatte konsekvenser		
Fagtema	Alternativ 1	Alternativ 0
Naturmiljø	--	0
Naturressurser	-	0
Nærmiljø og friluftsliv	0/+	0
Landskapsbilde	0/-	0
Kulturminner og kulturmiljø	--	0
Rangering	2	1

For temaet *naturmiljø* ble det registret 20 naturtypelokaliteter i Oslo, Oppegård og Ski kommuner som kunne bli berørt av tiltaket. For halvparten av lokalitetene ga tiltaket middels til stor negativ konsekvens, og den totale konsekvensen for naturmiljø ble liten negativ konsekvens, som vist i tabell 2 (Jernbaneverket 2011 b).

For temaet *naturressurser* berørte ikke tiltaket noen verdier i Oslo eller Oppegård, mens i dagsonen i Ski medførte tiltaket beslag av litt skog og dyrket mark (Jernbaneverket 2011 c). Dette ga svært liten negativ konsekvens for naturressurser til sammen, se tabell 2.

For temaet *nærmiljø og friluftsliv* fikk ikke tiltaket noen konsekvenser i Ski eller Oppegård. I Oslo kommune fikk det vestre alternativet ved Oslo S stor positiv verdi ettersom det øker kvaliteten og tilgjengeligheten i området, og det var dette alternativet som ble valgt (Jernbaneverket 2011 e). Utbyggingen førte altså til en bedret tilstand for nærmiljø og friluftsliv sammenlignet med alternativ 0, som vist i tabell 2.

For temaet *landskapsbilde* ga tiltaket liten negativ konsekvens totalt sett, ettersom jernbanen stort sett skal gå i tunnel, se tabell 2. Ved kulturlandskapet i dagsonen nord for Ski stasjon ga tiltaket liten negativ konsekvens, mens i Oslo ga det vestre alternativet ved Oslo S stor positiv virkning i forhold til dagens situasjon (Jernbaneverket 2011 d).

For temaet *kulturminner og kulturmiljø* ble det vestre alternativet ved Oslo S rangert foran det østre alternativet. I dagsonen i Ski ble kulturmiljøet med kulturminner mellom Ski og Langhus negativt berørt i form av arealinngrep, og det førte til at utbyggingen sammenlagt ga en liten negativ konsekvens for dette temaet, se tabell 2 (Jernbaneverket 2011 f).

I likhet med E18 viste konsekvensutredningen at utbyggingen av Follobanen totalt sett kom til å gi negative konsekvenser for natur og miljø, med unntak av for nærmiljø, friluftsliv og landskapsbilde (se tabell 2). I konsekvensutredningen ble det i tillegg utredet prissatte konsekvenser som støy, grunnforhold og rystelser. Den samfunnsøkonomiske nytte-/kostnadsanalysen inngikk ikke i selve konsekvensutredningen, men ble gjennomført i tidligere utredningsfaser (Jernbaneverket 2011 a). På grunn av den svært store investeringskostnaden gir tiltaket negativ netto nytte de første årene, i likhet med mange andre store utbyggingssaker.

3.1.3 Informantene

Alle informantene hadde minimum 10 års arbeidserfaring. De hadde ulike utdanningsbakgrunn, og var samfunnsplanlegger, landskapsarkitekt, naturforvalter, arealplanlegger og sivilingeniør. Den ene konsulenten i Asplan Viak hadde jobbet med begge sakene, mens den andre kun hadde jobbet med E18. Av de to utbyggingssakene hadde informanten fra Statens vegvesen naturlig nok kun jobbet med E18, mens informanten fra Jernbaneverket kun hadde jobbet med Follobanen. Alle unntatt informanten fra Fylkesmannens miljøvernavdeling, hadde vært involvert i planleggingen av utbyggingene. Informanten fra Fylkesmannen hadde likevel stor kjennskap til begge sakene.

3.2 Tema 2: Hensyn til natur og miljø i planprogrammene

Et planprogram skal blant annet gjøre rede for utfordringer og utredningskrav i forbindelse med planleggingen, og er grunnlaget for konsekvensutredningene.

I planprogrammet for E18 ble det trukket fram at landskapet rundt Østensjøvannet og Nordby kirke var spesielt viktig å bevare. Østensjøvannet ble også trukket fram som det viktigste naturmiljøet å bevare, og det ble nevnt at andre viktige naturområder i forbindelse med vann og vassdrag i området måtte registreres (Statens vegvesen 2010). Blant nærmiljø- og friluftsområdene ble Sneissletta i Ski nevnt som et område det var viktig å kartlegge bruken av, mens Glenne og Kråkstad ble ansett som de mest verdifulle kulturmiljøene i området. For naturressurser ble ingen landbruks- eller skogsområder trukket frem som mer viktige enn andre (Statens vegvesen 2010).

Utover dette beskrev ikke planprogrammet for E18 noen konkrete områder eller lokaliteter som skulle utredes, det ga kun en generell beskrivelse av hva som skulle vektlegges innen de ulike temaene. Naturmangfoldloven ble nevnt som et aktuelt lovverk som måtte inngå som et tema i konsekvensutredningen (Statens vegvesen 2010).

I planprogrammet for Follobanen ble det gjort grundig rede for hvilke spesielt sårbare og viktige områder som måtte utredes i hver kommune. I Oslo ble konsekvenser for byutvikling og for kulturminner i Middelalderparken og i Gamlebyen trukket frem. For Oppegård kommune ble hensynet til nedslagsfeltet til drikkevannskilden Gjersjøen nevnt, mens for Ski var konsekvenser for dyrket mark og kulturminner i fokus. Naturmangfoldloven ble nevnt som en relevant lov (Jernbaneverket 2010).

Spesifikke spørsmål om planprogrammet var i utgangspunktet ikke en del av intervjuguiden, men i noen av intervjuene kom vi likevel inn på temaet. Den ene konsulenten fra Asplan Viak mente at planprogrammet kunne sees på som en beskrivelse av den ”eksamensoppgaven” de som konsulenter skulle gjøre i form av konsekvensutredninger.

”Det er utrolig viktig hva som kommer i planprogrammet, den teksten blir helt avgjørende for hva som blir sluttresultatet.” Sitat: Ansatt i Asplan Viak

Informanten la vekt på betydningen av at Fylkesmannen stiller krav om feltarbeid i høringsuttalelsene til planprogrammet, og hevdet at det i en del samfunnssektorer finnes utredere som nesten ikke er i felt under utredningsarbeidet i forkant av en utbygging. Vedkommende sa at de som konsulenter ofte har et høyere ambisjonsnivå enn det som er utredningskravet i planprogrammet, og at de av og til utreder litt mer enn det som er kravet, hvis de har ressurser til det. Informanten mente at planprogrammet kun angir et minimumskrav for hva som bør utredes i slike utbyggingssaker.

”Det med feltarbeid og gode beskrivelser av naturtypelokaliteter synes vi er kjempeviktig. Det å vite hvor de viktige arealene er, det er helt grunnleggende når man skal hensynte viktige naturområder”. Sitat: Ansatt i Asplan Viak

3.3 Tema 3: Hensyn til natur og miljø i konsekvensutredning for E18

1. Hvordan ble verdier knyttet til natur og miljø (ikke-prissatte konsekvenser) ivarettet i planleggingen av ny E18?
2. Hvordan ble de ikke-prissatte konsekvensene vektet opp mot hverandre i konsekvensutredningen?

Disse to spørsmålene behandles samlet.

Alle informantene mente at sammenlignet med andre lignende prosjekter gir ikke E18-utbyggingen noen særlig store negative konsekvenser for naturverdier, men at det likevel er viktige verdier som blir berørt. Begge konsulentene fra Asplan Viak trakk fram den lille innsjøen Glennetjern som spesielt viktig, og sa at de i en tidlig fase frarådet Statens vegvesen å legge traseen tvers over tjernet, slik et av alternativene i en tidligere utredningsfase gjorde. Den ene konsulenten uttrykte likevel bekymring for at den vedtatte traseen nå kun skal gå 125 meter fra tjernet. Informanten fra Fylkesmannen uttalte at verdiene i Glennetjern først og fremst er knyttet til insekter og fugleliv, og at disse verdiene ikke blir særlig påvirket av

nærføringen til veien. Informanten fra Statens vegvesen mente også at den kommende traseen ikke berører Glennetjern negativt i noen vesentlig grad.

”Alle vassdrag og vannmiljøer er viktig. Det at Glennetjern har fått sånt fokus er fordi det er folk i området der som har kjempet for Glennetjern. Men prater du med noen som har peiling på naturmiljø, så er ikke Glennetjern noe annerledes eller mer spesielt enn noe annet naturmiljø.” Sitat: Ansatt i Statens vegvesen

Alle informantene så på valget av tunnel forbi Østensjøvannet naturreservat som en stor gevinst for naturmiljøet der, og informanten fra Fylkesmannen uttrykte at de var tilfredse så lenge veien holdt seg unna naturreservatet. Vedkommende uttalte også at hos Fylkesmannen var de fornøyde med løsningen om at Statens vegvesen skal erstatte all matjord som går tapt, og det var derfor de trakk innsigelsen de hadde.

”Det å ta hensyn til naturverdier har ligget i bunn hele tiden, og det å få det opp så tidlig som mulig i prosessen har vært viktig, sånn at det ikke dukker opp overraskelser senere”. Sitat: Ansatt i Asplan Viak

Når det gjaldt hvordan de ikke-prissatte konsekvensene ble vektet opp mot hverandre i konsekvensutredningen, mente den ene konsulenten i Asplan Viak at det kom an på presset utenfra, og hvilke temaer Vegvesenet og Fylkesmannen synes er viktige. Vedkommende uttalte at i E18-saken har landbruksinteressene hatt mange talspersoner, og da har Vegvesenet vektlagt det mer enn naturmiljø. Informantens erfaring var at naturmiljø ofte kom langt ned på lista over hvilke temaer som var utslagsgivende for trasévalget, og at landbruk og kulturminner som ofte veide tyngst når alternativene skulle rangeres. Begge konsulentene uttalte at for E18 var det nasjonale interesser for landbruk og kulturminner som ble berørt, og da var det tross alt riktig at de skulle vektes tyngst. Den ene konsulenten savnet likevel mer ressurser til kartlegging av naturverdier, og hevdet at dersom de hadde fått en måned ekstra til feltarbeid, hadde de funnet mange nye arter for Folloregionen.

Informanten fra Statens vegvesen trakk fram kulturminner og jordvern som de to viktigste ikke-prissatte interessene i saken, etterfulgt av landskapsbilde. Informanten uttrykte videre at naturmiljø og friluftsliv ble tillagt mindre vekt i konsekvensutredningen ettersom det ikke fantes noen viktige regionale eller nasjonale verdier innen de temaene i planområdet. Informanten fra Fylkesmannen var fornøyd med hvordan hensyn til de ikke-prissatte konsekvensene ble ivaretatt for E18, og mente at hensyn til landbruk og kulturminner ikke gikk på bekostning av naturmiljø.

”Det er landbruk og kulturminner som er de største interessene i området. Når området har vært dyrket over så lang tid blir det naturlig nok mye kulturminner, og ikke så mye natur igjen”. Sitat: Ansatt i Fylkesmannens miljøvernavdeling

3. Hvordan ble hensynet til natur og miljø vektlagt opp mot andre viktige samfunnshensyn (for eksempel økonomiske hensyn, trafikksikkerhet)?

4. Hvor stor vekt ble konsekvensutredningen tillagt da endelig trasévalg for veien skulle avgjøres?

Disse spørsmålene behandles samlet.

Informanten fra Fylkesmannen og konsulentene fra Asplan Viak var klare på at når det gjaldt store utbyggingssaker som E18, hvor Statens vegvesen som stor offentlig aktør var utbygger, blir hensyn til natur og miljø i stor grad likestilt med andre samfunnsinteresser.

”(...) spesielt Statens vegvesen, er på nasjonal front, de er de flinkeste i klassen når det gjelder dette med konsekvensutredninger, men Jernbaneverket begynner å bli flinkere og flinkere”. Sitat: Ansatt i Asplan Viak

De to konsulentene trakk likevel fram at økonomi og trafikksikkerhet betyr mye, og at Statens vegvesen vegret seg for å bygge mer tunnel på E18 på grunn av de høye kostnadene, selv om tunnel gir mindre negative konsekvenser for natur, landskap og landbruk. De mente at konsekvensutredningen ble tillagt stor vekt, ettersom Statens vegvesen fulgte konsulentfirmaets anbefaling til trasévalg.

Informanten fra Statens vegvesen uttrykte at økonomi og trafikksikkerhet var hensyn som veide tungt, men at de brukte mye ressurser på tiltak for å ivareta miljøet.

”Det handler om å kunne forsvare ting samfunnsøkonomisk, så det er derfor økonomi står sterkt. Men vi skal ta hensyn til miljø og gjøre de tiltak som er nødvendig for å ivareta det, for det er vår jobb det også, å ivareta miljøet.” Sitat: Ansatt i Statens vegvesen

Både informanten fra Fylkesmannen og den ene konsulenten fra Asplan Viak trakk frem at den valgte traseen, 3A-4, skulle kombineres med alternativ 3A-2 ved grensen mellom Akershus og Østfold, fordi man oppdaget at det reduserte tapet av dyrket mark. Informanten fra Fylkesmannen trakk frem at Statens vegvesen verken valgte det billigste eller det dyreste alternativet, men at utfallet i slike saker alltid kunne blitt bedre dersom Staten hadde bevilget mer penger. Informantene fra Statens vegvesen og Fylkesmannen var enige i konsulentenes

uttalelser om at konsekvensutredningen ble tillagt stor vekt, særlig basert på at oppdragsgiver er nødt til å forsvare en beslutning godt overfor publikum, spesielt hvis den medfører negative konsekvenser.

”Oppdragsgiver pleier å følge anbefalingene og rangeringene av alternativene i konsekvensutredningen. Det er det verktøyet Statens vegvesen har for å kunne stå rett med det de anbefaler. De må jo fortelle til folk hvorfor den traseen ble valgt, og da kan man ikke si at ’konsekvensutredningen viste det, men vi gjør det sånn likevel’. Det ville ikke vært troverdig.”
Sitat: Ansatt i Asplan Viak.

3.4 Tema 4: Hensyn til natur og miljø i konsekvensutredning for Follobanen

1. Hvordan ble verdier knyttet til natur og miljø (ikke-prissatte konsekvenser) ivaretatt i planleggingen av Follobanen?
2. Hvordan ble de ikke-prissatte konsekvensene vektet opp mot hverandre i konsekvensutredningen?

Disse to spørsmålene behandles samlet.

Informanten fra Jernbaneverket mente at ikke-prissatte konsekvenser var blitt godt ivaretatt, og at mye av årsaken til det var lovverket de hadde bak seg; plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Vedkommende uttalte at de ikke kom utenom å ivareta slike verdier, fordi de fikk innsigelser hvis de lot være.

Alle informantene uttalte at ettersom Follobanen stort sett skal gå i tunnel er det lite natur og miljø som blir direkte berørt, med unntak av noen viktige lokaliteter i Ski, der jernbanen skal gå over bakken. To lokaliteter ble trukket frem; Roåsbekken like nord for Ski stasjon, som blir ødelagt av jernbanetraseen, og Kapelldammen, som står i fare for å bli skadet. Alle mente at hvordan ting blir løst i reguleringsfasen kunne bety mye, både når det gjelder detaljer om hvordan traseen legges og hvilke avbøtende tiltak som iverksettes. Informantene var også enige om at der hvor tunnelen går under tjern og andre våtmarksområdet, for eksempel ved Snipetjern i Ski, kan det være fare for grunnvannslekkasjer inn i tunnelen, noe som kan gi store negative konsekvenser. Den ene konsulenten i Asplan Viak uttalte også at det var synd at det ikke ble utredet flere alternative traseer for Follobanen, med tanke på at hele syv forskjellige alternativer ble vurdert for E18.

”Man har alt å tjene på å utrede flere alternativer. For Follobanen var alternativene utbygging eller ikke utbygging”. Sitat: Ansatt i Asplan Viak

Informanten fra Fylkesmannen var bekymret for massehåndteringen og eventuelle utslipp i anleggsfasen, og hevdet at Follobanen var et risikabelt prosjekt. Vedkommende uttrykte at de var fornøyd med hvordan de ikke-prissatte konsekvensene ble vektet opp mot hverandre i konsekvensutredningen.

”Det er vanskelig å si noe generelt om naturmiljø blir tillagt for liten vekt i forhold til andre temaer i konsekvensutredninger, men vi skulle gjerne sett at det ble tillagt større vekt. Vi ser at det er et problem med prosjekter i sårbare naturområder, fordi mange bekker små... Det er ofte ikke så store inngrep, men summen av dem er problematiske. Det er nesten bedre i de store prosjektene som E18 og Follobanen, for der er det en kontroll med det, mer enn i små prosjekter. Noen må gjøre en avveining til slutt, for det er sterke interesser her”. Sitat: Ansatt i Fylkesmannens miljøvernavdeling.

Informanten fra Jernbaneverket uttalte at hensyn til landbruk og kulturminner var styrende for hvordan jernbanetraseen skulle legges i dagsonene i Ski og Oslo, fordi det fantes mye av slike verdier i området. Vedkommende mente at det ofte kunne oppstå motstrid mellom landbrukshensyn og naturmiljø, og at det skyldes at tap av landbruksareal til en viss grad kan prissettes.

3. Hvordan ble hensynet til natur og miljø vektlagt opp mot andre viktige samfunnshensyn (for eksempel økonomiske hensyn, trafikksikkerhet)?

4. Hvor stor vekt ble konsekvensutredningen tillagt ved avgjørelsen om utbygging?

Disse spørsmålene behandles samlet.

Informanten fra Jernbaneverket mente at andre samfunnshensyn ikke har gått på bekostning av hensyn til natur og miljø. Videre uttalte vedkommende at det koster mye penger å ta slike hensyn, men det er en kostnad Jernbaneverket er villig til å ta.

En av konsulentene i Asplan Viak mente at i saker hvor utbyggeren er en stor, profesjonell aktør som Jernbaneverket, blir natur og miljø ansett som viktige hensyn å ta, på lik linje med andre samfunnsinteresser. Informanten mente likevel at Statens vegvesen var ”best i klassen”, og at Jernbaneverket hadde en liten vei å gå når det gjaldt å ivareta ikke-prissatte konsekvenser i konsekvensutredninger.

Alle informantene ga uttrykk for at de var fornøyde med hvilken vekt konsekvensutredningen ble tillagt. De trakk fram at Follobanen var en spesiell sak ettersom det hovedsakelig kun var snakk om ett alternativ, men at konsekvensutredningen likevel var viktig med tanke på å ha et godt kunnskapsgrunnlag og for å legge til rette for avbøtende tiltak.

3.5 Tema 5: Høringsuttalelser

Totalt kom det inn 60 høringsuttalelser til konsekvensutredningen for E18. Blant instansene som kom med uttalelser var Naturvernforbundet, Bondelaget, Fylkesmannen, Akershus fylkeskommune og Norges vassdrags- og energidirektorat. Flertallet av uttalelsene kom fra berørte grunneiere i området (Statens vegvesen 2012 a og b). Av disse 60 uttalelsene omhandlet 36 uttalelser natur og miljø, og bekymring for dyrket mark, kulturlandskap og Glennetjern var temaer som gikk igjen. Fylkesmannen i Oslo og Akershus kom med innsigelse til flere av alternativene, inkludert det valgte 3A-4, på grunn av hensyn til jordvern, men disse ble løst ved mekling (Statens vegvesen 2012 a og b).

Det kom inn 50 høringsuttalelser til konsekvensutredningen for Follobanen, og 25 av disse omhandlet natur og miljø. Instansene som kom med uttalelser var blant annet Norges vassdrags- og energidirektorat, Statens vegvesen, Fylkesmannen, Riksantikvaren, Naturvernforbundet og Bondelaget (Jernbaneverket 2011 g). I tillegg var det en rekke uttalelser fra privatpersoner som bor i nærheten av den planlagte jernbanen. Temaer som gikk igjen i uttalelsene var bekymring for støy og andre konsekvenser for boligområder, kulturminner, dyrket mark og vannmiljø (Jernbaneverket 2011 g).

1. I hvilken grad ble det tatt hensyn til høringsuttalelsene som dreide seg om natur og miljø?

Informanten fra Statens vegvesen uttalte at de la mest vekt på uttalelser fra instanser med innsigelsesrett, men at de ofte tok i betraktning uttalelser fra privatpersoner også, spesielt hvis det dreide seg om verdifull lokalkunnskap som for eksempel at det var et viltdrag i området.

Den ene konsulenten fra Asplan Viak så på høringsuttalelsene som et slags svar på om de som konsulenter hadde truffet på ”eksamensoppgaven” sin. Begge konsulentene mente at hvorvidt det ble tatt hensyn til høringsuttalelsene eller ikke kom helt an på hvem de kom fra, og var klare på at uttalelsene fra Fylkesmannen veide tyngst.

”Fylkesmannens miljøvernavdeling er den viktigste instansen når det gjelder å passe på at naturhensyn blir ivare tatt i slike saker”. Sitat: Ansatt i Asplan Viak

Den andre konsulenten i Asplan Viak og informanten fra Statens vegvesen trakk fram at Fylkesmannen ikke hadde noen merknader til naturmiljø i konsekvensutredningen for E18, men at de hadde innsigelser til alle alternativene når det gjaldt landbruk. Dette ble løst ved mekling ved at Statens vegvesen forpliktet seg til å erstatte all dyrket mark som blir fjernet.

Informanten fra Fylkesmannen mente at tiltakshaver ofte tok hensyn til innkomne høringsuttalelser i slike saker, hvertfall hvis det ikke kostet noe. Vedkommende uttalte at for at Fylkesmannen skal komme med innsigelse må det gjelde nasjonale eller viktige regionale interesser, men at terskelen for å fremme innsigelse var lavere i prosjekter hvor det var flere alternativer, som for E18. Informanten hadde opplevd at det kunne være vanskelig å bli hørt i høringsfasen, og de hadde delte erfaringer med ikke å gi innsigelse hvis det var snakk om noe viktig.

Alle informantene mente at uttalelser fra privatpersoner og frivillige organisasjoner ble lite hensyntatt, både generelt og i planleggingen av E18 og Follobanen. Det måtte i så fall være gode argumenter og viktige grunner før man endret noe med planene. Høringsuttalelser fra etater med innsigelsesrett var de som ble ansett som viktigst. Konsulentene i Asplan Viak var begge opptatt av at ikke alle detaljer var fastsatt ennå, og at det var åpent for å justere traseene i reguleringsplanen dersom det kunne minske de negative konsekvensene for bolighus, gårdsbruk eller natur og miljø.

3.6 Tema 6: Bruk og betydning av naturmangfoldlovens kapittel II

Naturmangfoldloven ble trukket fram som et viktig lovverk i begge planprogrammene. I konsekvensutredningen for E18 ble vurderingene gjort til naturmangfoldloven §§ 8 - 12 beskrevet i et eget kapittel i temautredningen for naturmiljø. Kapittelet inneholdt en generell forklaring av hver paragraf med et kort svar på hvordan utredningen ble ansett å oppfylle paragrafene (Statens vegvesen 2011 a).

I temarapporten for naturmiljø i konsekvensutredningen for Follobanen, stod det at temautredningen i seg selv var et svar på § 8 om kunnskapsgrunnlaget. Etter pålegg fra Miljøverndepartementet utarbeidet Jernbaneverket i etterkant av konsekvensutredningen en egen temarapport som gjorde rede for vurderinger og vektlegginger knyttet til Naturmangfoldloven §§ 8 -12. Rapporten ga en grundig beskrivelse av hvordan tiltaket

berører naturmangfoldet, og hvordan hver av paragrafene 8 - 12 er vurdert og oppfylt (Jernbaneverket 2012).

1. Hvordan ble naturmangfoldloven brukt under planleggingen av E18/Follobanen?
2. Mener du at hensyn til natur og miljø blir bedre ivaretatt i planprosesser etter at naturmangfoldloven kom i 2009?

Disse to spørsmålene behandles samlet.

Den ene konsulenten fra Asplan Viak var klar på at bruk av naturmangfoldloven kom an på hva som stod i planprogrammet, men at man i utgangspunktet skal redegjøre for hvordan man har forholdt seg til loven i alle planer i dag. Informanten trakk fram § 8 om kunnskapsgrunnlaget som en av de viktigste paragrafene, og sa at konsulentenes hovedoppgave var å få på plass et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig i forkant av beslutningen. Vedkommende la igjen vekt på hvor avgjørende Fylkesmannen er for hvor godt slike hensyn blir ivaretatt under planleggingen.

”Fylkesmannen er ekstremt viktig når det gjelder å stille konkrete krav og gode krav”. Sitat: Ansatt i Asplan Viak

Som eksempel trakk informanten frem at de som konsulenter gjerne skulle gjort en kartlegging av insektlivet i Glennetjern ved E18, men siden dette ikke stod i planprogrammet og Fylkesmannen heller ikke hadde kommet med krav om det i høringsuttalelsene, kom ikke Vegvesenet til å bevilge ressurser til det.

Konsulentens erfaring var at naturmangfoldloven så langt har bidratt til en skjerping av kravene og hevet ambisjonsnivået for å bevare natur og miljø.

”Det er ikke mange år siden vi kan gå tilbake å se på ganske dårlige veiutredninger, for eksempel gjennom Vestfold. Der var det mangelfull naturkartlegging, og det var før naturmangfoldlovens tid, og da var det ikke så bra som det er nå”. Sitat: Ansatt i Asplan Viak

På spørsmål om hvordan naturmangfoldloven ble brukt under planleggingen av E18, svarte den andre konsulenten i Asplan Viak at de ikke hadde brukt den på noen annen måte enn å svare på §§ 8 – 12 i et eget kapittel i konsekvensutredningen. Konsulenten var imidlertid sikker på at naturmangfoldloven har hatt og kommer til å ha stor betydning for hvordan hensyn til natur og miljø blir ivaretatt i planprosesser. Vedkommende trakk spesielt fram at loven bidrar til å få fram relevant kunnskap på et tidligere tidspunkt i planleggingen, og at den

har skapt større forståelse for at bevaring av natur og miljø må være med som et premiss fra starten.

Informanten fra Statens vegvesen sa at de hadde brukt og fulgt naturmangfoldloven under arbeidet med konsekvensutredningen, men at loven trolig kom til å få større betydning i reguleringsplanfasen. Dette skyldtes at de går mer i detalj på enkelte områder i reguleringsarbeidet, og da kan naturmangfoldloven spille inn med krav om at for eksempel tiltak mot spredning av fremmede arter må iverksettes.

Informanten fra Jernbaneverket uttalte at naturmangfoldloven lå til grunn for de undersøkelsene de har gjort, og at de hadde gjort flere utredninger på sårbare lokaliteter. Vedkommende nevnte også at Jernbaneverket ble pålagt av Miljøverndepartementet å være mer spesifikke på hvordan de hadde forholdt seg til §§ 8 – 12, og derfor utarbeidet de en supplerende utredning om det i etterkant. Videre uttalte informanten at naturmangfoldloven trolig hadde hatt stor betydning i utbyggingssaker så langt, gjennom å være en tydelig og selvforklarende lov som folk har forståelse for.

Informanten fra Fylkesmannen mente at konsekvensutredningene i seg selv oppfylte kravene i naturmangfoldloven §§ 8 – 12. Vedkommende skulle likevel sett at det kom tydeligere frem i konsekvensutredningene for både E18 og Follobanen hvordan de forskjellige paragrafene ble vurdert, men mente at de hos Fylkesmannen også burde bli bedre på å følge opp akkurat dette. Informanten hadde varierende erfaringer med hvorvidt bruk av naturmangfoldlovens paragrafer ble synliggjort i planer og konsekvensutredninger, og sa at egne kapitler eller supplerende utredninger om dette ofte måtte lages i ettertid, slik Miljøverndepartementet påla Jernbaneverket for Follobanen.

Samtlige informanter mente at naturmangfoldloven så langt hadde bidratt til å styrke posisjonen til natur og miljø når beslutninger skal tas. Informanten fra Fylkesmannen mente at loven først og fremst hadde fått betydning ved å synliggjøre hensyn til natur og miljø og bidratt til mer bevisstgjøring rundt det.

3.7 Tema 7: Konflikter og oppsummering

1. Hva mener du har vært de største konfliktene under planleggingen av E18/Follobanen?
2. Er det noe mer du vil fortelle som du mener er relevant?

Disse to spørsmålene behandles samlet.

Informanten fra Fylkesmannens miljøvernavdeling og den ene konsulent i Asplan Viak var klare på at for E18 var innsjøen Glennetjern den største konflikten når det kom til bevaring av naturmiljø, mens for Follobanen var det vannene Snipetjern og Kapelldammen og elven Roåsbekken. Informanten fra Fylkesmannen var i tillegg bekymret for massehåndtering knyttet til anleggsarbeidene, og mente at Jernbaneverket hadde kommet sent i gang med å planlegge håndteringen av dette. Begge uttrykte derimot at det fantes mange eksempler på prosjekter som hadde større negative konsekvenser for natur og miljø enn det E18 og Follobanen hadde. Informanten fra Jernbaneverket mente at det hadde vært lite konflikter under planleggingen av Follobanen, og at det i stor grad skyldtes at jernbanen hovedsakelig skal gå i tunnel. Vedkommende uttrykte imidlertid bekymring for Snipetjern, landbruksområdene i dagsonen i Ski og kulturminnene både i Ski og i Middelalderparken i Oslo.

Den andre konsulent og informanten fra Statens vegvesen mente at ødeleggelse av landbruksområder og kulturminner var de største konflikttemaene for E18, ettersom det ikke var til å unngå å gjøre inngrep i de verdiene. De trakk i tillegg fram konflikten mellom Statens vegvesen og kommunestyret i Ås om valget av trasé, som krevde mange møter og forhandlingsrunder før politikerne ville vedta den anbefalte traseen. Informanten fra Statens vegvesen trakk også fram konflikten med lokale ressurspersoner, både angående traseens nærføring til Glennetjern og traseens inngrep i dyrket mark.

En av konsulentenes erfaring fra arbeidet med E18, Follobanen og lignende saker var at det ofte var mangel på naturfaglig kompetanse hos kommunene, og at det var Fylkesmannen som satt på fagkompetansen og dermed måtte passe på at viktige verdier ble utredet. Informanten trakk også fram hvor viktig det var med høringsuttalelser, og at myndigheter og frivillige organisasjoner tok ansvar og stilte krav.

”Det er et utrolig demokratisk underskudd når det gjelder naturmiljø, og få talspersoner”.

Sitat: Ansatt i Asplan Viak

Informanten fra Fylkesmannen mente at en av de største utfordringene med både E18 og Follobanen var at planleggingen tok svært lang tid. Vedkommende mente det var et problem at man bygget på avgjørelser som ble tatt for lenge siden, og at forutsetningene ofte hadde endret seg.

”Det er ofte gjort store beslutninger på et overordnet nivå som ikke har tatt hensyn til naturverdiene. Det er først når man kommer så langt ned at man har valgt bort andre

løsninger at naturverdiene dukker opp, og det er en utfordring.” Sitat: Ansatt i Fylkesmannens miljøvernavdeling

Informanten i Jernbaneverket uttrykte også et ønske om å korte ned planleggingstiden, og mente at det ville vært til det beste for natur, miljø og andre samfunnshensyn.

Informanten fra Statens vegvesen delte informantene fra Fylkesmannen og Jernbaneverket sitt syn på at planleggingstiden i Norge er for lang. Informantene fra Statens vegvesen og Jernbaneverket uttrykte at det kunne vært en fordel om kommunene ikke hadde hatt myndighet til å bestemme i like stor grad som i dag når det gjaldt store saker som E18 og Follobanen.

”Planleggingen er en tung materie som man må gjennom for å komme til målet”. Sitat: Ansatt i Statens vegvesen

Informanten fra Fylkesmannen uttrykte at de i det store og hele var fornøyd med hvordan Statens vegvesen og Jernbaneverket hadde håndtert planleggingen av både E18 og Follobanen, og at det var lite som kunne vært gjort annerledes. Informanten nevnte at Jernbaneverket burde ha begynt tidligere med noen av utredningene, spesielt om håndtering av masser, og at dialogen mellom statlige myndigheter kunne ha vært bedre i E18-saken. Videre mente vedkommende at konfliktene knyttet til landbruk og jordvern var unødvendige, og kunne vært unngått ved bedre kommunikasjon mellom aktørene.

Avslutningsvis uttrykte informanten fra Fylkesmannen et ønske om en mer langsiktig vurdering av konsekvensene av store infrastrukturprosjekter, spesielt med tanke på vilt og fragmentering av habitater.

4 Diskusjon

Diskusjonen er delt i tre hoveddeler. I den første delen diskuteres hvordan hensyn til natur og miljø ble ivaretatt i planprogrammene, konsekvensutredningene og høringsuttalelsene, basert på resultatene fra plandokumentene og intervjuene. I den andre delen diskuteres bruken og betydningen av naturmangfoldloven kapittel II basert på informantenes svar og det som fremgikk av plandokumentene. I de to første delene inngår i tillegg en sammenligning av resultatene for E18 og Follobanen. I den siste delen diskuteres metoden som er brukt og dataenes kvalitet. Diskusjonen avsluttes med en konklusjon.

4.1 Hensyn til natur og miljø i planprosessene for E18 og Follobanen

4.1.1 E18

Av konsekvensutredningen for ny E18 gjennom Ås og Ski fremgikk det at den vedtatte traseen ble valgt fordi den best ivaretok verdiene knyttet til jordbruk, kulturminner og kulturmiljø, i tillegg til at alternativet var det beste med hensyn til geotekniske problemstillinger. Disse temaene ble tillagt størst vekt fordi det fantes mye kulturminner og jordbruksområder i planområdet av nasjonal verdi. Den valgte traseen ga negative konsekvenser for alle temaene unntatt nærmiljø, friluftsliv, kulturminner og kulturmiljø. Traseen var ifølge konsekvensutredningen ikke den beste løsningen for verken naturmiljø eller landskapsbilde, men disse hensynene måtte vike for hensyn til jordvern og kulturminner.

Planprogrammet ga en generell beskrivelse av hva som var viktig å utrede i konsekvensutredningen, og nevnte kun noen få konkrete områder som måtte undersøkes. På bakgrunn av at den ene informanten beskrev planprogrammet som svært viktig og avgjørende for hva som ble vektlagt i konsekvensutredningen, kan det være grunn til å tro at planprogrammet for E18 kunne vært noe mer utdypende.

Mitt inntrykk var at alle informantene var enige om at i det store og hele var hensyn til naturmiljø, naturressurser, nærmiljø og friluftsliv, landskapsbilde, kulturminner og kulturmiljø godt ivaretatt i planleggingen. De fleste mente at Glennetjern var en verdifull lokalitet, men det var uenighet om hvorvidt tjernet kom til å bli negativt påvirket av nærføringen til motorveien eller ikke. Alle trakk også fram at det var en stor fordel at veien skal gå i tunnel forbi Østensjøvannet naturreservat. Utover dette nevnte ikke informantene noen andre lokaliteter innen naturmiljø som kunne komme til å bli berørt av veien. Det var

ingen som trakk frem noen viktige lokaliteter eller områder innen landskapsbilde, nærmiljø og friluftsliv, og dette kan henge sammen med at det ikke finnes noen verdier av nasjonal kvalitet for disse temaene innenfor planområdet. Alle informantene mente at i denne saken var det hensyn til jordvern og kulturminner som utgjorde de største og viktigste interessene, og at det derfor var riktig at disse ble vektet tyngst. Det fremkom av konsekvensutredningen at det var nasjonale verdier knyttet til jordbruksressursene og kulturminnene i Ski og Ås, og min oppfatning er at det dermed var en riktig vurdering at disse skulle tillegges avgjørende vekt ved fastsettelse av trasé.

Informantene var også enige om at hensynene til natur og miljø i stor grad ble likestilt med hensyn til andre samfunnsinteresser, som økonomi og trafiksikkerhet. Basert på at alternativet som ble valgt hverken var det billigste eller dyreste, er mitt inntrykk at natur- og miljøverdiene så langt det gikk ble likestilt med de prissatte temaene. At den samfunnsøkonomiske analysen ikke ble tillagt avgjørende vekt stemmer overens med det en gruppe forskere i Norge nylig har konkludert med; nemlig at det ikke finnes noen sammenheng mellom hvilke veiprosjekter som er lønnsomme og hvilke som bygges (Welde et al. 2013). Dette kan tyde på at det er andre faktorer som er avgjørende når en slik avgjørelse skal tas. De fleste informantene trakk frem at det kostet å ta hensyn til natur og miljø, og det var en kostnad som tiltakshaverne var villige til å ta.

4.1.2 Follobanen

I konsekvensutredningen for Follobanen ble kun en hovedtrasé utredet, og alternativene var i praksis utbygging eller ikke utbygging. Det ble utredet flere alternative traseer i tidligere faser, men disse ble forkastet av Samferdselsdepartementet etter en silingsfase og inngikk ikke som en del av konsekvensutredningen. Bakgrunnen for at den utredede traséen ble valgt til fordel for alternativene med stopp på Kolbotn og flere dagsoner, var at de medførte en betydelig økt kostnad som ikke kunne forsvares samfunnsøkonomisk (Jernbaneverket 2011 a).

Mitt inntrykk gjennom både plandokumentene og intervjuene var at konsekvensutredningens formål kun var å frembringe kunnskap om hvilke virkninger utbyggingen kom til å få.

Konsekvensutredningen skulle i tillegg sørge for et godt kunnskapsgrunnlag for å avgjøre hvilke avbøtende tiltak som skulle settes i verk. Jeg oppfattet det slik at de fleste forventet at utbygging skulle bli vedtatt, ettersom Follobanen er et lenge planlagt prosjekt og et viktig tiltak for å forbedre kollektivtilbudet på Østlandet. Det at Follobanen skal gå i tunnel i 19,5 av de totalt 22 kilometerne, var nok en faktor som gjorde at det ikke var hensiktsmessig med en

konsekvensutredning av flere alternativer. Informanten fra Jernbaneverket uttrykte at det faktisk at Follobanen stort sett skal gå i tunnel er et miljøtiltak i seg selv, ettersom det skåner naturen og miljøet i form av mindre arealbeslag.

Når det gjaldt planprogrammet ga det en detaljert beskrivelse av alle de viktige lokalitetene innenfor hvert av de ikke-prissatte temaene i hver kommune, med forslag til hvilke utredninger som burde gjøres.

Selv om jernbanen for det meste skal gå i tunnel, kommer tiltaket likevel til å berøre verdier innen kulturminner, kulturmiljø, naturmiljø, naturressurser, nærmiljø og landskap i noen grad, hovedsakelig i dagsonene nord for Ski stasjon og ved Oslo Sentralstasjon. Mitt inntrykk var at alle informantene var enige om at det ble tatt godt hensyn til natur og miljø under planleggingen, men at blant de ikke-prissatte temaene var det hensynene til landbruk, kulturmiljø og kulturminner som var styrende for hvordan traseen ble lagt i dagsonene i Ski og Oslo. Alle uttrykte likevel bekymring for elver, tjern og dammer som blir berørt, både i form av direkte arealbeslag i dagsonen i Ski og i form av fare for grunnvannslekkasjer inn i tunnelen. Informantene var enige om at avbøtende tiltak i reguleringsfasen kom til å spille en viktig rolle for å begrense de negative virkningene. I likhet med for E18 mente informantene at tunge samfunnsinteresser som økonomi og trafikksikkerhet ikke hadde gått på bekostning av interessene knyttet til natur og miljø.

4.1.3 Sammenligning

Selv om konsekvensutredningene for E18 og Follobanen ble utarbeidet etter samme metode, hadde de noen vesentlige forskjeller. Mens konsekvensutredningen for E18 skulle fungere som et beslutningsgrunnlag for å velge den beste av syv alternative traseer, skulle konsekvensutredningen for Follobanen hovedsakelig gi grunnlag for å beslutte om en utbygging skulle finne sted eller ikke. Mitt inntrykk var at de fleste forventet at utbygging av Follobanen skulle bli vedtatt, og at konsekvensutredningen først og fremst skulle sikre at man fikk vite hvilke følger utbyggingen ville få, og gi grunnlag for å iverksette avbøtende tiltak i reguleringsplanfasen. For E18 spilte konsekvensutredningen en mer aktiv og avgjørende rolle, ved at den utgjorde det viktigste beslutningsgrunnlaget for vedtaket av trasé.

Jeg oppfattet det slik at konsekvensutredningene for begge sakene har fått betydning for naturen og miljøet i praksis, både ved å sikre at de beste løsningene ble valgt og ved å sikre en undersøkelse av hvor de viktige verdiene befinner seg slik at man vet hvor de avbøtende tiltakene skal iverksettes. Min mening er likevel at konsekvensutredningen for E18 fikk størst

praktisk betydning for bevaringen av natur og miljø, ettersom det her var snakk om flere alternativer for hvor veien skulle gå, og det ble foretatt en avveining mellom de ulike interessene for alle alternativene.

En annen forskjell lå i planprogrammene, der programmet for Follobanen var vesentlig mer detaljert enn det for E18. Planprogrammet for Follobanen utdypet grundig hvilke viktige verdier og områder som fantes innen hvert av natur- og miljøtemaene i hver kommune, mens planprogrammet for E18 hadde en mer generell karakter.

Felles for begge sakene var at ingen store verdier innen naturmiljø, landskap, nærmiljø og friluftsliv ble negativt berørt, og det var landbruk og kulturminner som utgjorde de tyngste interessene. Arealbeslaget og landskapspåvirkningen blir større ved E18-utbyggingen ettersom traseen for det meste skal gå i dagen, mens Follobanen i all hovedsak skal gå i en dyp tunnel. Jeg oppfattet det slik at informantene mente at så lenge det var to store, offentlige aktører som Statens vegvesen og Jernbaneverket som var tiltakshavere, så var ivaretagelsen av natur og miljø noe som ble tatt på alvor i planleggingen. Flere trakk frem at det var mer vanlig at slike hensyn ble tatt lett på i mindre, private utbyggingssaker.

Jeg oppfattet det slik at høringsuttalelsene ble behandlet relativt likt i begge sakene.

Høringsuttalelsene fra privatpersoner ble som regel ikke lagt vekt på, med mindre det gjaldt viktig lokalkunnskap som var relevant for konsekvensutredningen og beslutningen.

Høringsuttalelsene fra offentlige instanser, som Fylkesmannen, Norges vassdrags- og energidirektorat, fylkeskommunen og Riksantikvaren, ble vektlagt i større grad tatt enn andre. Mitt inntrykk ut fra informantenes svar var at det viktigste når det gjaldt høringsuttalelsene, var om det kom innsigelser eller ikke.

For E18 kom det inn flere uttalelser som pekte på at konsekvensutredningen ikke redegjorde for konsekvensene for vannmiljø, og dette førte til at Statens vegvesen besluttet å lage en egen temarapport om dette. Det kom også inn uttalelser fra lokale grunneierlag og elglag med informasjon om hvor det fantes vilttrekk, og dette ble tatt i betraktning av Statens vegvesen. Innsigelsen fra Fylkesmannen førte dessuten til at det ble bestemt at Statens vegvesen skal erstatte og nydyrke all den dyrkede marken som blir ødelagt som følge av utbyggingen. For Follobanen var det vanskeligere å se at høringsuttalelsene som gjaldt natur og miljø fikk noen konkret betydning, annet enn uttalelsene fra Fylkesmannens miljøvern avdeling og Riksantikvaren som ble tatt til etterretning av Jernbaneverket. Årsaken kan være at det ikke var andre alternativer for hovedtrasé, og at det dermed var vanskelig å ta hensyn til mange uttalelsene, spesielt fra privatpersoner som ikke ønsket jernbanen i sitt nærområde.

Flere av informantene mente at planleggingstiden i Norge generelt er for lang, og at planleggingen av både E18 og Follobanen har tatt uforholdsmessig lang tid. De hevdet også at dette kunne være negativt for natur og miljø, ettersom avgjørelser tatt på et overordnet nivå ofte ble tatt lenge før man gjorde detaljerte utredninger av området. I enkelte utbyggingssaker kunne det vært en fordel om kartlegging av verdier knyttet til natur og miljø ble gjort på et tidligere tidspunkt i planleggingen, slik at ikke eventuelle bedre løsninger allerede var valgt bort.

For begge sakene er det viktig å nevne at konsekvensutredningen var et til dels overordnet dokument, og ga ikke en detaljert beskrivelse av tiltakenes virkninger på alle verdiene knyttet til natur og miljø. En konsekvensutredning skal i følge forskriften om konsekvensutredninger sikre at hensyn til natur og miljø blir ivaretatt ved beslutningen, og den skal fungere som grunnlag for å avgjøre om utbygging skal skje eller ikke, og eventuelt hvilket alternativ som skal velges (Forskrift om KU). Begge konsekvensutredningene inneholdt en beskrivelse av hvilke supplerende og oppfølgende undersøkelser som skal gjøres i reguleringsplanfasen, og hvilke avbøtende tiltak som bør iverksettes for å begrense skade på natur og miljø. Flere av informantene trakk frem at selv om traseen nå er valgt, er det fortsatt mulighet for justeringer i reguleringsplanfasen, nettopp for å ta hensyn til verdier som måtte dukke opp i de oppfølgende utredningene.

4.2 Bruk og betydning av naturmangfoldlovens kapittel II

Begge planprogrammene inneholdt en kort beskrivelse av naturmangfoldloven og et krav om at den skulle legges til grunn i planarbeidet. Min oppfatning gjennom intervjuene var at det som stod i planprogrammene var svært viktig for hvilke utredninger som ble gjort, og derfor kunne begge planprogrammene med fordel vært mer konkrete når det gjaldt hvilke vurderinger som skulle gjøres for naturmangfoldloven, for å sikre at paragrafene i kapittel II ble godt nok ivaretatt ved beslutningen.

I temarapporten for naturmiljø i konsekvensutredningen for E18 ble vurderingene gjort til naturmangfoldloven §§ 8 -12 beskrevet i korte trekk. Vurderingene hadde et noe generelt preg, og det ble konkludert med at alle paragrafene var oppfylt. Basert på Miljøverndepartementets veileder til naturmangfoldloven kapittel II og de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging, er mitt inntrykk at §§ 8 – 12 kunne vært gjort mer grundig rede for i konsekvensutredningen. Selv om paragrafene etter min

mening riktignok er oppfylt, slik det stod i konsekvensutredningen, kunne det blitt gitt en mer konkret beskrivelse av hvordan paragrafene ble vurdert og vektlagt ved beslutningen.

Konsekvensutredningen for Follobanen inneholdt i utgangspunktet ingen beskrivelse av hvordan paragrafene i naturmangfoldloven §§ 8 -12 ble vurdert og vektlagt ved beslutningen, slik det er krav om. Det ble derimot utarbeidet en egen temarapport i ettertid, etter pålegg fra Miljøverndepartementet. Rapporten inneholdt en grundig beskrivelse av tiltakets innvirkning på naturmangfoldet, og hvordan hver av §§ 8 - 12 ble vurdert og vektlagt. Til tross for at denne rapporten kom på et senere tidspunkt enn den skulle, oppfylte den i større grad kravet om at vurderingene og vektleggingene skal fremgå av beslutningen, enn det konsekvensutredningen for E18 gjorde.

De fleste informantene mente at nml § 8 om kunnskapsgrunnlaget var den viktigste, og at naturmangfoldloven så langt hadde bidratt til økt ambisjonsnivå for kvaliteten på konsekvensutredninger. Det var også enighet om at loven hadde bidratt til økt bevisstgjøring rundt naturmangfold, og økt forståelse for at hensyn til natur og miljø skal være med som et premiss fra en tidlig fase i utbyggingssaker. Jeg oppfattet det likevel slik at de fleste mente at naturmangfoldloven fortsatt var i en innarbeidingsfase, og at det trengs noen år til med anvendelse før loven inngår som naturlig del av planleggingen. Informanten fra Fylkesmannen uttrykte at han gjerne skulle sett at bruken av naturmangfoldloven kom tydeligere frem i planleggingen av både E18 og Follobanen. Mitt inntrykk var at det rådet noe usikkerhet blant flere av informantene om hvordan man konkret skal bruke og forholde seg til paragrafene i naturmangfoldloven kapittel II, men at loven er på god vei til å bli en ”naturlig” del av planleggingsprosesser. Selv om naturmangfoldloven §§ 8 - 12 ble gjort grundigere rede for i konsekvensutredningen for Follobanen enn for E18, er jeg i tvil om dette hadde noen praktisk betydning for naturen. Min oppfatning er at naturen og miljøet ble godt ivaretatt i begge sakene, og at redegjørelsen av de nevnte paragrafene ikke utgjorde noen vesentlig forskjell.

4.3 Vurdering av dataenes kvalitet

For å vurdere intervjudataenes kvalitet, bør man diskutere resultatenes reliabilitet (pålitelighet), validitet (gyldighet) og generaliserbarhet (overførbarhet) (Kvale et al. 2009, Johannessen m.fl. 2010, Tjora 2012).

4.3.1 Reliabilitet

Det er flere faktorer som kan ha påvirket resultatenes troverdighet og pålitelighet. Et viktig spørsmål er hvorvidt kunnskapen produsert gjennom intervjuene og dokumentanalysene er objektiv eller ikke. Ifølge Kvale et al. (2009) kan den i prinsippet være det, men fullstendig objektivitet er vanskelig å oppnå i kvalitativ forskning. Et annet viktig spørsmål når det gjelder resultatenes reliabilitet er om resultatene ville blitt de samme dersom andre personer hadde fulgt samme metode og gjort samme undersøkelse (Tjora 2012, Kvale et al. 2009). En faktor som kan påvirke resultatene er om intervjueren stiller ledende spørsmål og dermed, bevisst eller ubevisst, påvirker respondentens svar. Dette var noe jeg la vekt på da jeg utformet intervjuguiden, og jeg forsøkte å stille så nøytrale og objektive spørsmål som mulig. Likevel kan jeg ikke utelukke at informantene kan ha blitt påvirket av hva som var problemstillingen i oppgaven, eller av meg og min faglige bakgrunn. Det er også en sjanse for at resultatene ikke ville blitt akkurat de samme dersom noen andre hadde utført studien eller om andre informanter hadde blitt intervjuet, men dette er vanskelig å si noe sikkert om.

Resultatenes pålitelighet kan også påvirkes av både mitt og informantenes engasjement for og kunnskap om temaet, samt vår erfaring og vårt verdisyn. Min bakgrunn med fem års studier i naturforvaltning kan ha påvirket hvordan jeg oppfattet og tolket informantenes svar, og det at jeg ikke har noe arbeidserfaring fra slike saker gjør at jeg ikke i like stor grad kan stille meg kritisk til det informantene sier, som noen med mer erfaring.

Jeg brukte lydopptaker under intervjuene og gjenga noen sitater fra informantene i resultatene, og i følge Tjora (2012) bidrar det til å styrke studiens pålitelighet.

4.3.2 Validitet

I kvalitative forskningsintervjuer handler validitet om ”hvorvidt en metode er egnet til å undersøke det den skal undersøke”, og om resultatene svarer på det man skulle finne ut (Tjora 2012, Kvale et al. 2009). I følge Kvale et al. (2009) må validiteten jobbes med ved alle stadiene av prosessen, fra planlegging til gjennomføring og analyse. Man kan sjekke validiteten ved å undersøke hvilke feilkilder som finnes, og ved å være kritisk til sine egne funn og tolkninger. Tjora (2012) mener at det å være åpen om hvordan man gjennomførte studiet, være ærlig når det gjelder hvilke faktorer som kan påvirke resultatene samt å redegjøre for hvilke valg man har tatt underveis, bidrar til å styrke oppgavens troverdighet, pålitelighet og gyldighet. Jeg mener at resultatene har validitet ettersom jeg har vært åpen om

hvilke feilkilder som fantes, jf. avsnittet om reliabilitet, men resultatene fra intervjuene kan i liten grad etterprøves.

4.3.3 Generaliserbarhet

Generaliserbarhet handler om i hvilken grad resultatene kan overføres til andre lignende situasjoner og hvorvidt de er interessante og anvendelige for andre (Kvale et al. 2009). Kan funnene i denne oppgaven brukes som en rettleiding for hva som kan komme til å skje i en lignende situasjon? I følge Kvale et al. (2009) er en vanlig innvending at man har intervjuet for få personer til at resultatene kan generaliseres, men all vitenskapelig kunnskap trenger ikke nødvendigvis å være universell og gyldig til alle tider og steder. Jeg har oppfattet det slik at temaet og problemstillingene som tas opp i masteroppgaven er aktuelle og interessante, basert på hvilke tilbakemeldinger jeg fikk fra informantene under intervjuene, og på at problemstillingen ”utbygging vs. vern” er et tema som stadig dukker opp i media. Likevel kan jeg ikke konkludere med at resultatene er generaliserbare. Oppgaven handler om to spesifikke utbyggingssaker, og resultatene kan ikke forutsi hva som kommer til å skje i lignende saker i fremtiden ettersom alle slike saker er forskjellige og komplekse. Resultatene kan muligens brukes som en rettleiding for å si noe om hvilke trender som gjelder for bruk av naturmangfoldloven i utbyggingssaker, men når det gjelder hvilke interesser knyttet til natur og miljø som vektlegges, er dette noe som varierer fra sak til sak.

4.4 Konklusjon

I denne masteroppgaven har jeg gjennom intervjuer og studie av plandokumenter forsøkt å finne ut hvordan hensyn til natur og miljø ble ivaretatt i planleggingen av E18 og Follobanen, samt hvilken bruk og betydning Naturmangfoldloven fikk for disse sakene.

Mitt inntrykk er at hensynet til natur og miljø ble ivaretatt så langt det var mulig. Bygging av Follobanen og ny E18 gjennom Ås og Ski er to store og viktige samferdselstiltak, og det er vanskelig å se for seg at noen av de ”myke interessene” kunne satt en stopper for utbyggingene. For begge utbyggingene var det ikke til å unngå at naturen og miljøet rundt ble påvirket gjennom arealbeslag. Spørsmålet blir om det å begrense de negative konsekvensene på natur og miljø ble tillagt stor nok vekt ved beslutningene, og om disse interessene ble likestilt med andre, tyngre samfunnsinteresser, og jeg mener at svaret er ja. Begge konsekvensutredningene med alle sine ulike temarapporter var omfattende utredninger, og det vitner om at viktigheten av å utrede virkningene på natur og miljø ble tatt på alvor av tiltakshaverne.

Når det gjaldt bruken og betydningen av Naturmangfoldloven kapittel II i planprosessene, er mitt inntrykk at den ikke fikk like stor betydning som jeg trodde på forhånd. Dette henger sannsynligvis sammen med at loven kun var to år gammel da konsekvensutredningene ble utført, og at det trengs mer tid før den er innarbeidet i planprosessene. Den konkrete bruken av paragrafene i konsekvensutredningen var noe varierende, men jeg tror at loven har bidratt til økt bevisstgjøring av og forståelse for at hensyn til natur og miljø skal være med som et naturlig premiss under planleggingen i utbyggingssaker. Siden loven fortsatt er relativt ny mener jeg at det generelt sett vil være nyttig å gjennomføre opplæring i loven for alle som jobber med planlegging, både i private firmaer og i offentlig forvaltning.

5 Referanser

Berntsen, B. og Hågvar, S. 2008. *Norsk natur – farvel?* Unipub AS.

Bugge, H.C. 2011. *Lærebok i miljøforvaltningsrett. 2. utgave.* Universitetsforlaget.

Forskrift om KU. FOR -2009-06-26-855. *Forskrift om konsekvensutredninger.*

Jernbaneverket, 2010. *Fastsatt planprogram for Follobanen.* (Lastet ned 15.01.13)

<http://www.jernbaneverket.no/no/Prosjekter/Prosjekter/follobanen/Rapporter1/Fastsatt-planprogram-for-Oslo-Ski/>

Jernbaneverket, 2011. a) *Konsekvensutredning for Follobanen – hovedrapport.*

Jernbaneverket, 2011. b) *Konsekvensutredning for Follobanen - temarapport naturmiljø.*

Jernbaneverket, 2011. c) *Konsekvensutredning for Follobanen - temarapport naturressurser.*

Jernbaneverket, 2011. d) *Konsekvensutredning for Follobanen - temarapport landskapsbilde.*

Jernbaneverket, 2011. e) *Konsekvensutredning for Follobanen - temarapport nærmiljø og friluftsliv.*

Jernbaneverket, 2011. f) *Konsekvensutredning for Follobanen - temarapport kulturminner og kulturmiljø.*

(Alle dokumentene fra konsekvensutredningen ble lastet ned 15.01.13 fra følgende side:)

<http://www.jernbaneverket.no/no/Prosjekter/Prosjekter/follobanen/Prosjektartikler/Konsekvensutredning-for-Follobanen/>

Jernbaneverket, 2011. g) *Konsekvensutredning for Follobanen – sammendrag av innkomne merknader med tiltakshavers kommentar.* (Lastet ned 15.01.13)

<http://www.jernbaneverket.no/no/Prosjekter/Prosjekter/follobanen/Prosjektartikler/42-horingsuttalelser-til-behandling/>

Jernbaneverket, 2012. *Konsekvensutredning for Follobanen – temarapport vurderinger og vektlegginger i forhold til Naturmangfoldlovens §§ 8 – 12.* (Lastet ned 14.03.13)

<http://www.jernbaneverket.no/no/Prosjekter/Prosjekter/follobanen/Prosjektartikler/Konsekvensutredning-for-Follobanen/>

Jernbaneverket, 2013. *Follobanen*. (Funnet 10.01.13)

<http://www.jernbaneverket.no/no/Prosjekter/Prosjekter/follobanen/Follobanen/>

Johannessen, A., Tufte P.A. og Christoffersen L. 2010. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4 utgave. Abstrakt forlag AS.

Kvale, S. og Brinkmann, S. 2009. *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utgave. Gyldendal Norsk Forlag AS.

Lov om offentlige anskaffelser. LOV-1999-07-16-69.

Miljøverndepartementet, 2009. *Planlegging etter Plan- og bygningsloven*. Veileder.

Miljøverndepartementet, 2011. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*.

Miljøverndepartementet, 2012. a) *Konsekvensutredninger*. Veileder.

Miljøverndepartementet, 2012. b) *Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk – en praktisk innføring*. Veileder.

Naturmangfoldloven. LOV-2009-06-19-100. *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*.

Norges Naturvernforbund, 2010. *Nye verktøy i kampen for truet natur. En introduksjon til naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven*. Rapport 2, mai 2010.

Pedersen O.J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. og Os, A. 2010. *Plan- og bygningsrett. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 2. utgave. Universitetsforlaget.

Plan- og bygningsloven. LOV-2008-06-27-71. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*

Primack, R. 2010. *Essentials of Conservation Biology. Fifth edition*. Sinauer Associates, Inc.

Samferdselsdepartementet 2013. *Underliggende etater*. (Funnet 13.04.13)
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dep/underliggende-etater.html?id=115219>

Statens vegvesen, 2006. *Konsekvensanalyser. Håndbok 140*.

Statens vegvesen, 2010. *Planprogram E18 Akershus grense – Vinterbro*. (lastet ned 04.01.13)
<http://www.vegvesen.no/Plankart+og+rapporter+2010-+2012.319064.cms>

Statens vegvesen, 2011. a) *E18 Akershus grense – Vinterbro. Temarapport naturmiljø*.

Statens vegvesen, 2011. b) *E18 Akershus grense – Vinterbro. Temarapport naturressurser*.

Statens vegvesen, 2011. c) *E18 Akershus grense – Vinterbro. Temarapport landskapsbilde*.

Statens vegvesen, 2011. d) *E18 Akershus grense – Vinterbro. Temarapport nærmiljø og friluftsliv*.

Statens vegvesen, 2011. e) *E18 Akershus grense – Vinterbro. Temarapport kulturminner og kulturmiljø*.

(Alle dokumentene fra konsekvensutredningen ble lastet ned 04.01.13 fra følgende side:)

<http://www.vegvesen.no/Kommunedelplan+for+Ski+-+med+konsekvensutredning.313895.cms>

Statens vegvesen, 2012. a) *Behandling av høringsuttalelser – kommunedelplan med konsekvensutredning Ski kommune* (lastet ned 04.01.13)
<http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/e18ostfold/Delprosjekter/Akershus+gr-Vinterbro>

Statens vegvesen, 2012. b) *Behandling av høringsuttalelser – kommunedelplan med konsekvensutredning Ås kommune*. (lastet ned 04.01.13)
<http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/e18ostfold/Delprosjekter/Akershus+gr-Vinterbro>

Statens vegvesen, 2012. c) *E18 Akershus grense – Vinterbro. Rapport kommunedelplan Ski kommune*. (Lastet ned 04.01.13).
<http://www.vegvesen.no/Kommunedelplan+for+Ski+-+med+konsekvensutredning.313895.cms>

Statens vegvesen, 2012. d) *E18 Akershus grense – Vinterbro. Rapport nytte-/kostnadsberegninger*. (Lastet ned 04.01.13).

<http://www.vegvesen.no/Kommunedelplan+for+Ski+-+med+konsekvensutredning.313895.cms>

Statens vegvesen, 2013. *På veg for et bedre samfunn*. (Funnet 13.04.13)

<http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Om+organisasjonen>

Statistisk sentralbyrå, 2012. *Arealbruk og arealressurser, 2011*. (Funnet 09.04.13)

<http://www.ssb.no/arealstat>

Statistisk sentralbyrå, 2013. *Befolkningsendringer i kommunene, 1951 – 2013*. (Funnet 10.04.13) <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrhist>

Stortingsmelding nr. 26 (2012 – 2013). *Nasjonal transportplan 2014 – 2023*.

Stortingsmelding nr. 42 (2000 – 2001). *Biologisk mangfold – sektoransvar og samordning*.

Tjora, A. 2012. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2. utgave. Gyldendal Norsk Forlag AS.

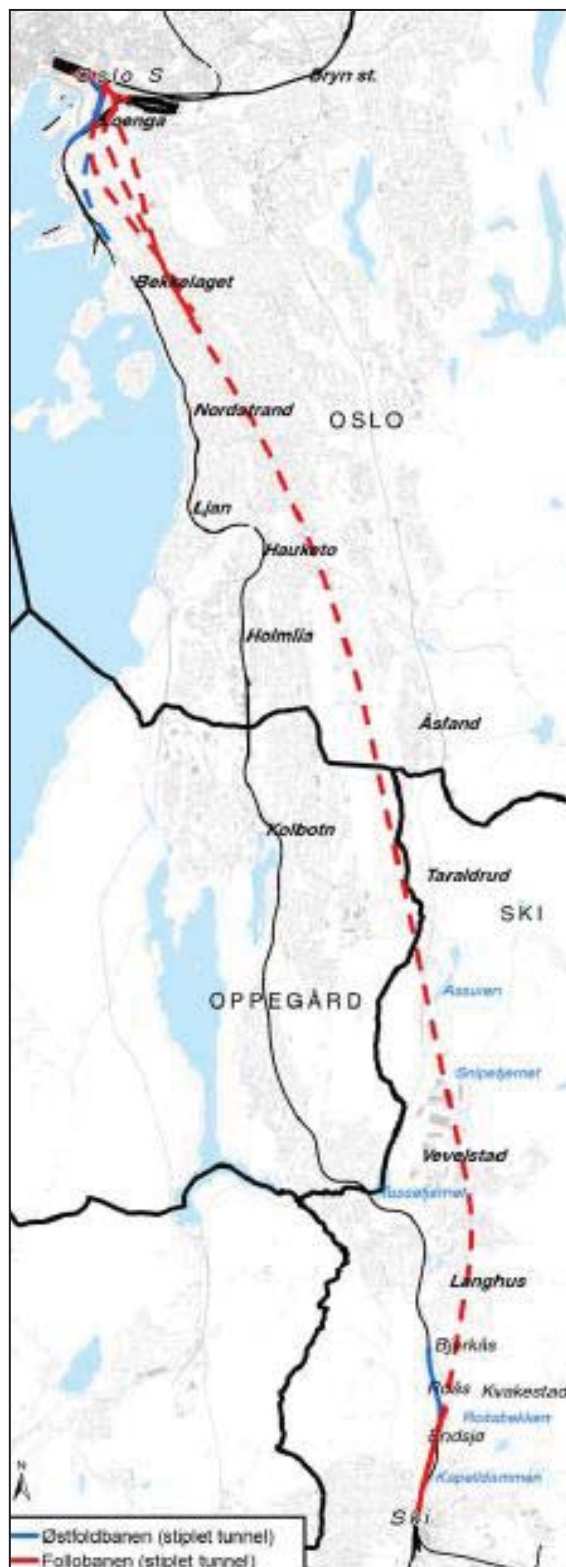
Welde, M., Eliasson, J., Odeck, J. og Börjesson, M. 2013. *Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte- kostnadsanalyser i vegsektor – en sammenlikning av praksis i Norge og Sverige*. Concept rapport nr. 33. Concept-programmet.

Vedlegg 1: Intervjuguide

- Hvilken utdanningsbakgrunn har du?
 - Hvor lang arbeidserfaring har du?
 - Hva har vært din rolle i forbindelse med prosjektet?
-
- Hvordan ble verdier knyttet til natur og miljø (ikke-prissatte konsekvenser) ivaretatt i planleggingen av E18/Follbanen?
 - Hvordan ble de ikke-prissatte konsekvensene vektet opp mot hverandre i konsekvensutredningen?
 - Hvordan ble hensynet til natur og miljø vektlagt opp mot andre viktige samfunnshensyn (for eksempel økonomiske hensyn, trafikksikkerhet)?
 - Hvor stor vekt ble konsekvensutredningen tillagt da endelig vedtak om utbygging skulle tas?
-
- I hvilken grad ble det tatt hensyn til innkomne høringsuttalelser som dreide seg om natur og miljø?
-
- Hvordan ble naturmangfoldloven brukt under planleggingen av E18/Follobanen?
 - Mener du at hensyn til natur og miljø blir bedre ivaretatt i planprosessene i slike utbyggingssaker etter at naturmangfoldloven kom i 2009?
-
- Hva mener du har vært de største konfliktene under planleggingen av E18/Follobanen?
 - Er det noe mer du vil fortelle som du mener er relevant?

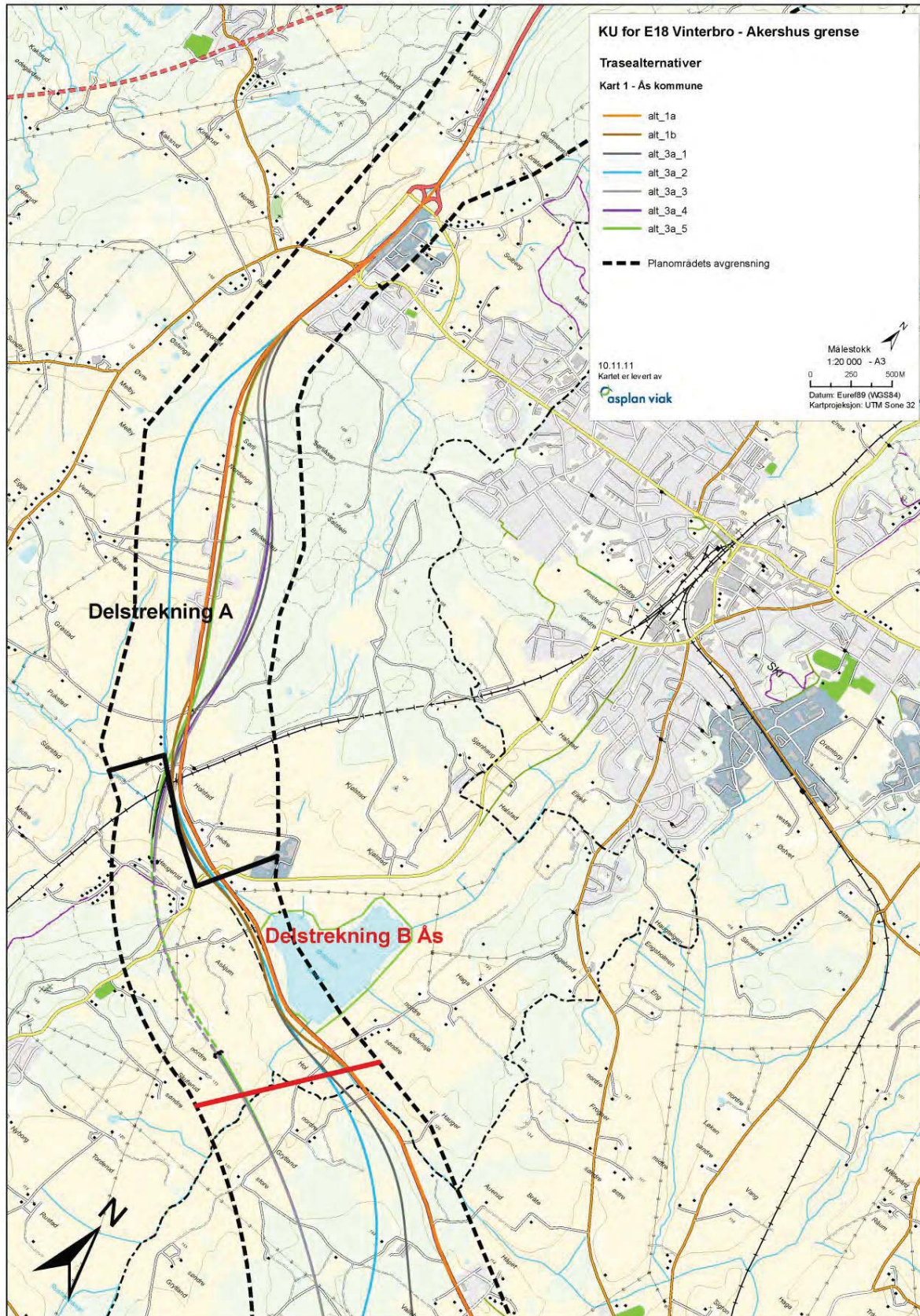
Vedlegg 2: Kart trasé Follobanen

(Jernbaneverket 2011 a).



Vedlegg 3: Kart traséalternativer E18

(Statens vegvesen 2011 a).



Vedlegg 3 fortsetter.

