

28 OKT 2013



## Statens vegvesen

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 OSLO

Behandlende enhet:  
Vegdirektoratet

Saksbehandler/innvalgsnr:  
Olaf Ballangrud - 22073698

Vår referanse:  
2012/100313-012

Deres referanse:  
12/1146

Vår dato:  
14.10.2013

### **Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging. Uttalelse til rapport fra arbeidsgruppe**

Vi viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 6. august 2013.

Vi har gjennomgått rapporten fra arbeidsgruppa og skal komme med noen kommentarer.

Som ledd i vår behandling har vi også forelagt rapporten for regionvegkontorene og vedlagt følger uttalelsene vi har mottatt fra Region vest, Region sør og Region øst.

#### **Generelle kommentarer**

Vegdirektoratet ser positivt på at fysisk kompensasjon som virkemiddel for å redusere de negative konsekvenser av samferdselsutbygging er tatt opp og grundig utredet i en fagrapport. Rapporten gir en god støtte for de vurderinger som må foretas når en skal ta stilling til om kompensasjonstiltak i det konkrete tilfelle skal gjennomføres.

Rapporten er imidlertid generell i sin form og gir få konkrete anbefalinger. Ettersom erfaringsmaterialet samlet sett er sparsomt, særlig når det gjelder kompensasjon av naturområder, er dette også naturlig. Men Vegvesenet har en del erfaringer når det gjelder kompensasjon av dyrket mark, og vi mener rapporten kunne ha blitt bedre dersom arbeidsgruppa hadde gjort seg kjent med disse.

For å få svar på de mange ubesvarte spørsmål, anbefaler arbeidsgruppa at det settes i gang pilotprosjekter. Vegdirektoratet er enig i dette og kan opplyse at etaten nå er i gang med to store prosjekter i Region øst som kan tjene som piloter. Det ene er E 6 Åkersvika ved Hamar som gjelder naturområder og det andre er E 18 i Follo som gjelder dyrka mark.

Postadresse  
Statens vegvesen  
Vegdirektoratet  
Postboks 8142 Dep  
0033 Oslo

Telefon: 02030  
Telefaks: 22 07 37 68  
firmapost@vegvesen.no  
Org.nr: 971032081

Kontoradresse  
Brynsengfare 6A  
0667 OSLO

Fakturaadresse  
Statens vegvesen  
Regnskap  
Båtsfjordveien 18  
9815 VADSØ  
Telefon: 78 94 15 50  
Telefaks: 78 95 33 52

Arbeidsgruppa ser det også som svært viktig at erfaringene fra pilotprosjektene blir dokumentert. Man foreslår derfor at det i tilknytning til prosjektene blir etablert egne FOU-prosjekter der før- og etterundersøkelser inngår. Vegdirektoratet er enig i dette.

Arbeidsgruppa gjør det klart at fysisk kompensasjon aldri bør være noen primærløsning for å unngå eller avbøte negative konsekvenser av samferdselsutbygging. Det er siste utveg etter at alle andre tiltak er prøvd. Vegdirektoratet mener det er viktig at dette prinsippet ligger fast og at man aldri tyr til fysisk kompensasjon som en enkel løsning på de problemer som oppstår. Det er også viktig at en avklarer kostnadene før en forplikter seg på slike tiltak.

### **Nærmere kommentarer til vurderingene og anbefalingene fra arbeidsgruppa.**

Våre kommentarer knytter seg vesentlig til kapittel 2 i rapporten der arbeidsgruppas vurderinger og anbefalinger er oppsummert. Kommentarene vil først og fremst gjelde kompensasjonstiltak for dyrka mark ettersom Vegvesenet har mest erfaring med dette.

#### Hvilke natur- og jordbruksverdier det er aktuelt å kompensere for? (Pkt. 2.3.1 i rapporten)

Arbeidsgruppa tar først for seg naturområder og drøfter kriterier for utvelgelse av områder som er aktuelle for kompensasjon. Man presenterer en enkel metode der det er operert med tre ulike strenghetskrav og konkluderer med at det er det midlere strenghetskrav som bør velges. Region øst har i sin uttalelse stilt spørsmål ved hvordan dette harmonerer med bestemmelsen i naturmangfoldloven § 10 om at påvirkning på et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet vil bli utsatt for. Vi mener dette må avklares før man tar konkret stilling til strenghetskrav.

Når det gjelder jordbruksområder, har man ikke presentert en konkret metodikk, men generelt anbefalt en kvalifikasjonsanalyse hovedsakelig basert på egenskapene ved den jorda som blir beslaglagt.

Vegdirektoratet mener en slik metodisk tilnærming kan være nyttig, men som arbeidsgruppa også påpeker, vil fysiske begrensinger i nærområdet når det gjelder tilgjengelige erstatningsarealer ofte være bestemmende for hvor mye som kan kompenseres.

#### Kvalitet, størrelse og plassering av erstatningsarealet (Pkt. 2.3.2 i rapporten)

Arbeidsgruppa gir ingen konkrete anbefalinger verken når det gjelder størrelse eller plassering av de arealer som skal erstatte de naturområder som går tapt. Det vises til at dette må avklares nærmere gjennom pilotprosjekter. Generelt uttales det imidlertid at erstatningsarealene må være større enn de naturområdene en skal erstatte og at de fortrinnsvis bør lokaliseres i nærheten av disse. Vegdirektoratet vil også her vise til uttalelsen fra Region øst der forholdet til naturmangfoldloven § 10 tas opp. For øvrig vil vi tro at en i de færreste tilfeller fritt kan ta stilling til størrelse og plassering av erstatningsarealet. Som regel vil de naturgitte forhold på stedet være slik at en ikke har så mange valgmuligheter.

Heller ikke når det gjelder jordbruksområder gir arbeidsgruppa konkrete anbefalinger. Det påpekes generelt at erstatningsarealet må være så stort at produksjonspotensialet opprettholdes og videre at det av hensyn til kostnadene med opparbeidelse ikke bør ligge for langt fra det beslaglagte areal. For å dempe konfliktnivået og skape best mulig grunnlag for minnelige løsninger, tas det videre til orde for at de grunneiere som må avstå arealer i størst mulig grad også bør få de fordeler opparbeidelsen av nye jordbruksarealer innebærer.

Vegdirektoratet vil særlig framheve betydningen av at erstatningsarealene blir lokalisert nær de arealer som beslaglegges. Som vi kommer nærmere tilbake til nedenfor, er dette særlig viktig ved jordflytting. Ellers gjelder det for jordbruksområder tilsvarende som for naturområder at en i praksis ikke vil ha så mye å velge mellom når det gjelder størrelse og plassering. Forholdene på stedet vil som regel innebære en begrensning.

#### Hvilke kompensasjonstiltak er best egnet? (Pkt. 2.3.3 i rapporten)

For naturområder er det tre hovedtyper kompensasjonstiltak som er aktuelle: restaurering, nydanning og sikring/vern. Når det gjelder hvilket som bør velges, peker arbeidsgruppa på at dette må avgjøres både ut fra mulighetene for erstatningsarealer i det aktuelle området og hvilke naturverdier det skal kompenseres for. Arbeidsgruppa mener muligheten for å gjenskape naturverdier er størst ved restaurering og anbefaler at dette tiltaket velges i de tilfeller det er mulig. Deretter anbefales en trinnvis måte å gå fram på ved valg av tiltak og valg av område der tiltaket skal lokaliseres.

Vegdirektoratet har ingen kommentarer til den anbefaling gruppa her gir.

Når det gjelder dyrka mark, peker arbeidsgruppa på at oppdyrking av tidligere ikke dyrkbar mark ved jordflytting er det mest fullverdige kompensasjonstiltaket. Da det er store kostnader knyttet til denne metoden og da det i praksis er vanskelig å få et tilfredsstillende resultat, er man imidlertid forsiktige med å anbefale denne metoden framfor andre metoder. Det konkluderes med at valg av metode bør gjøres ut fra en helhetlig vurdering av de jordressursene som går tapt, og kostnadene som tiltaket vil innebære.

I vedlegg 5 i rapporten er det presentert et kostnadsestimat for jordflytting og full istandsettelse av arealer som tidligere ikke var dyrkbare. Med de forutsetninger som der er lagt inn, beløper de samlede kostnader seg til rundt 370 000 kroner pr. dekar. Sjøl om det sikkert i mange tilfeller er mulig å få gjort disse arbeidene billigere, er det ingen tvil om at det her dreier seg om svært høge kostnader. Til sammenlikning er kostnadene med vanlig nydyrking her til lands oppgitt å ligge i størrelsesorden 8000 – 23 000 kroner pr. dekar, jf. pkt. 8.2.1.2 i rapporten.

På grunn av de høge kostnadene, og problemene med å oppnå tilfredsstillende resultater, jf. blant annet erfaringene fra Region sør, stiller Vegdirektoratet seg tvilende til at dette bør bli en vanlig måte å kompensere dyrka mark på. Vi mener mye taler for at den bør begrenses til de tilfeller det ligger spesielt til rette for det. Dette kan være tilfeller der arealene ligger nær vegtraseen og der det ikke er nødvendig med noen særlig bearbeidelse av terrengoverflaten

før jordmassene kan tilføres. Videre kan det være aktuelt for deponiområder som må anlegges for å bli kvitt overskuddsmasser.

Som tiltak for å kompensere for dyrka arealer som går tapt ved vegbygging, mener vi vanlig nydyrking – det vil si oppdyrking av arealer som er klassifisert som dyrkbare – framstår som mer aktuelt. Også dette tiltaket kan kombineres med tilføring av jord, men ettersom arealene det her gjelder i utgangspunktet skal ha et jordlag som er tilstrekkelig for jordbruksmessig drift, vil effekten da bli mindre. Når en i tillegg tar i betraktning de høge kostnader jordflytting innebærer, mener vi en bør være noe tilbakeholdende med å gå i gang med dette i forbindelse med nydyrking.

I rapporten er også opparbeidelse av innmarksbeite påpekt som et aktuelt tiltak. Om en fjerner trær og buskas og gjerder inn arealet, mener vi en har gjort de tiltak som i denne forbindelse er mest nødvendige. Omdanningen av markoverflata til beiteareal vil i stor grad skje gjennom at husdyr beiter der. Å tilføre jord til slike arealer må være uaktuelt.

Vegdirektoratet vil også påpeke at sjøl om en ikke gjør slike kompensasjonstiltak som arbeidsgruppa foreslår, er det ikke slik at matjorda vegen beslaglegger går tapt ved vegbygging. Før anlegget starter, fjerner Vegvesenet alltid matjorda og legger den i ranker utenfor anleggsområdet. En del blir seinere brukt til å reetablere vegetasjon i vegskråninger, men det meste blir, etter avtale med grunneierne, planert ut på dyrka arealene nærmest vegtraseen etter at anlegget er ferdig. Sjøl om dette ikke innebærer noen erstatning for dyrka arealer som går tapt, er det et klart jordforbedringstiltak. Vi har også merket oss at et slikt tiltak går inn under arbeidsgruppas definisjon av fysisk kompensasjon på side 19 i rapporten.

#### Kompensasjon som insentiv og verktøy i planprosesser (Pkt. 2.3.4 i rapporten)

Arbeidsgruppa viser til at det er et politisk mål å redusere tidsbruken ved planlegging. Det pekes på at mange prosjekter i dag blir forsinket på grunn av manglende avklaring av konflikter knyttet til naturmiljø og jordbruk. Gruppa antar at kompensasjon kan være et verktøy som kan bidra til smidigere og raskere planlegging, men på grunn av manglende erfaring med bruk av dette verktøyet i planprosesser, er man forsiktige med å trekke noen klare konklusjoner. Gruppa er imidlertid opptatt av å få fram at kompensasjon som virkemiddel må være siste utveg også ved planlegging og at alle andre tiltak som kan bidra til å redusere skadevirkningene må prøves ut først. Man mener derfor det er viktig at det blir etablert en praksis som sikrer at dette skjer.

Etter vår vurdering ligger utfordringen nettopp i å få avklart om andre tiltak enn kompensasjon lar seg gjennomføre. Så lenge vegtraseen ikke er fastlagt og det er klart hvilke skadevirkninger som vil oppstå, er det vanskelig å få avklart dette.

I tillegg kommer at kompensasjonstiltak krever avtaler med eierne av de arealene der tiltakene er forutsatt lokalisert. Slike avtaler kan en vanskelig inngå før vegplanen er endelig og det er klart hvilke kompensasjonstiltak som vil bli gjennomført.

Men som arbeidsgruppa peker på, kan det tenkes tilfeller hvor det på mange måter er gitt hvor vegen må gå og det allerede ved planoppstart er klart at tiltakene som har prioritet framfor fysisk kompensasjon, ikke vil være tilstrekkelige for å unngå viktige gjenværende negative konsekvenser. I slike tilfeller er vi enige i at kompensasjon kan framstå som en løsning allerede på et tidlig planstadium. Men når en har en slik situasjon der det er liten konflikt om trasevalget, mener vi det også kan diskuteres hvor tidsbesparende en løsning med kompensasjon vil være.

Arbeidsgruppa er også opptatt av å få fram at kompensasjon i slike tilfeller ikke skal være noen måte å kjøpe seg fri fra viktige negative konsekvenser. Vi viser her særlig til uttalelsen i andre avsnitt på side 37 i rapporten. Dette er vi enige i. Det må ikke bli slik at dette virkemiddelet blir nyttet strategisk i en tidlig fase for å få tilslutning til et bestemt trasevalg som det knytter seg store konflikter til. På dette stadiet har en ingen garanti for at kompensasjonstiltakene lar seg gjennomføre.

Vegdirektoratet er altså noe tvilende til om kompensasjon er et godt virkemiddel for å dempe konfliktnivået og redusere tidsbruken ved planlegging. Vi mener det er mulig å oppnå mer ved å ta tak i konfliktene på et tidlig stadium i prosessen og prøve å komme fram til en avklaring med de myndighetene som forvalter de interessene det dreier seg om. Vi viser i denne forbindelse også til uttalelsen fra Region vest.

#### Tilgang til og sikring av kompensasjonsområder (Pkt. 2.3.6 og pkt. 2.3.8 i rapporten)

For at fysisk kompensasjon skal være et reelt virkemiddel, må en ha tilgang til egnede arealer for lokalisering av tiltakene. Slik tilgang kan ikke sikres gjennom ekspropriasjon ettersom ekspropriasjonshjemlene i lovverket ikke dekker slike tiltak. Arbeidsgruppa mener at jordskifte vil være en mulighet, men etter det vi kan se, gir heller ikke jordskifteloven slik hjemmel. Riktig nok er det en bestemmelse i § 2 e om sams tiltak, men denne gjelder, så vidt vi kan se, kun tiltak og investeringer som eiendommene vil ha nytte av i fellesskap.

En er derfor i realiteten avhengig av avtale med de som berøres av kompensasjonstiltakene. Slike avtaler er det antakeligvis ikke så vanskelig å oppnå når det gjelder jordbrukstiltakene ettersom eierne sjøl vil ha nytte av dem. Men når det gjelder naturområder, er det grunn til å tro at en vil få større problemer.

Spørsmålet er så om det bør tas inn hjemler i lovverket som også gir adgang til å ekspropriere rett til å gjennomføre kompensasjonstiltak. Etter vår oppfatning er det mye som taler for at slike ordninger bør baseres på frivillighet. Ekspropriasjon er et meget drastisk virkemiddel og vi mener det bør forbeholdes de tilfeller der det er strengt nødvendig.

Arbeidsgruppa er naturlig nok også opptatt av at kompensasjonsområdene blir sikret på forsvarlig måte slik at de ikke blir forringet over tid eller omdisponert til andre formål. Når det gjelder jordbruksområder, mener man dette kan skje enten ved privatrettslig avtale, kjøp av arealet eller dom i jordskifteretten.

For vår del kan vi ikke se at jordskifteretten har de virkemidler som er nødvendig for å oppnå dette. Jordskifterettens har kun adgang til å regulere privatrettslige forhold mellom partene. At Vegvesenet – for å sikre jordbruksmessig drift – skal kjøpe opp jordbruksarealer langs vegnettet – anser vi også som en helt uaktuell løsning.

Når det gjelder naturområder, mener arbeidsgruppa at sikring kan skje gjennom avtaler med eierne eller ved vern etter naturmangfoldloven eller plan- og bygningsloven.

Hvis kompensasjonstiltaket kvalifiserer for vern etter naturmangfoldloven, mener vi denne løsning bør velges. Dette vil gi det sikreste og mest langsiktige vern. Arbeidsgruppa mener også at regulering til naturvernformål etter bestemmelsen i § 12-5 nr. 5 i plan- og bygningsloven vil være tilstrekkelig for å ivareta behovet for et sikkert og langsiktig vern, men for vår del er vi mer usikre på dette. Reguleringsplaner kan når som helst bli endret, og erfaring viser at dette ofte skjer dersom det melder seg utbyggingsinteresser. Sammenliknet med reguleringsplan vil en avtale med grunneier antakeligvis gi bedre sikring da en gjennom dette kan få etablert negative servitutter som, så vidt vi kan se, vil gi ekspropriasjonsrettslig vern.

Arbeidsgruppa påpeker også viktigheten av at kompensasjonstiltakene følges opp gjennom skjøtsel. Man gjør det klart at dette er tiltakshavers ansvar, men at det kan etableres ordninger som innebærer at den praktiske utførelsen blir overlatt til andre.

Vegdirektoratet mener det er viktig at en får i stand slike ordninger. Slike skjøtelsoppgaver ligger klart utenfor Vegvesenets naturlige oppgaveområde.

### Organisering og gjennomføring av kompensasjonstiltakene (pkt. 2.3.7 i rapporten)

På kort sikt anbefaler arbeidsgruppa at tiltakshaver sjøl – i tett samarbeid med natur- og jordbruksfaglige ressurspersoner – står for planlegging, gjennomføring og skjøtsel av kompensasjonstiltakene. På lengre sikt mener man at opprettelse av spesielle kompensasjonsbanker, der utbyggeren kjøper kvoter og der oppgavene tas hånd om av mer profesjonelle aktører, kan være en bedre løsning, særlig når det gjelder økologisk kompensasjon.

Det største problemet med å utføre disse oppgavene sjøl er etter vår vurdering manglende kompetanse. Dette gjelder både for egne ansatte og entreprenører som skal utføre arbeidene i marken. Mangelen på kompetanse er mest åpenbar når det gjelder økologisk kompensasjon, men gjelder i høg grad også for tiltakene knyttet til jordbruk, jf. blant annet uttalelsen fra Region sør. Dette problemet lar seg bare i liten grad løse ved å knytte til seg fagpersoner. Disse vil aldri ha kapasitet til å overvåke hele den praktiske utførelsen.

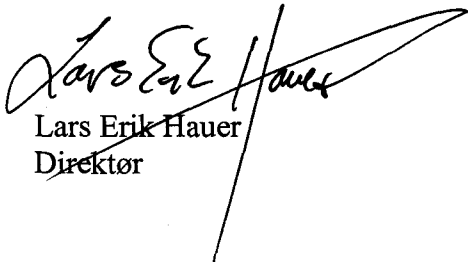
Vi mener at den beste løsning på de mange problemer som knytter seg til fysisk kompensasjon – enten det gjelder naturområder eller dyrka mark – er opprettelse av kompensasjonsbanker. Ikke bare vil dette løse problemet med manglende kompetanse. Også problemet med tilgang på erstatningsarealer vil være løst da slike banker forutsetningsvis skal

ha en arealreserve. Dessuten vil tiltakene med en slik løsning kunne lokaliseres til områder som er best egnet og der en får den beste ressursutnyttelsen.

Men slike kompensasjonsbanker kan likevel ikke være til hinder for at utbygger sjøl kan utføre visse kompensasjonstiltak dersom det ligger til rette for det. For Vegvesenet sin del mener vi dette bør begrense seg til ukompliserte tiltak nær vegområdet.

Veg- og transportavdelingen

Med hilsen



Lars Erik Hauer  
Direktør



Gyda Grendstad  
Gyda Grendstad  
Avdelingsdirektør

3 vedlegg