



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Naturvernforbundet i Fet
Rovenveien 47
1900 FETSUND

Deres ref

Vår ref
201102671-/DAN

Dato

Avgjørelse i klagesak: RV 22 gjennom Nordre-Øyeren naturreservat i Fet kommune

Det vises til klagesak vedrørende dispensasjon til utvidelse av riksvei 22 gjennom Nordre Øyeren naturreservat i Fet kommune.

Saken er påklaget til Direktoratet for naturforvaltning (DN) jf. forvaltningsloven § 28, men er brakt inn til Miljøverndepartementet for avgjørelse, på bakgrunn av en del prinsipielle spørsmål som Direktoratet for naturforvaltning har reist for departementet høsten 2011.

Klageinstansen kan i henhold til forvaltningsloven § 34 annet ledd prøve alle sider ved saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen kan treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen for helt eller delvis ny behandling.

Miljøverndepartementet stadfester vedtak fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 19.4.2010 med vilkår om avbøtende tiltak. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Miljøverndepartementet har i saken lagt særlig vekt på at utbyggingen i all hovedsak går over dyrket mark og i liten grad berører verneverdier i naturreservatet. Det er også lagt vekt på at de avbøtende tiltakene langt på vei vil forbedre tilstanden for naturmangfoldet sammenlignet med dagens situasjon.

Sakens bakgrunn

Fylkesmannen i Oslo og Akershus ga i vedtak av 26.10.2009 dispensasjon fra verneforskriften for Nordre Øyeren naturreservat til utvidelse av RV 22 fra tofelts- til firefeltsvei på strekningen mellom Fetsund og Lillestrøm. Riksveien går gjennom reservatet i en strekning på ca 600 meter innenfor et område kalt Merkja. Vedtaket ble påklaget av Naturvernforbundet i brev av 22.12.2009. I vedtak datert 19.04. 2010 opphevet Fylkesmannen sitt opprinnelige vedtak, og fattet nytt vedtak hvor det ble gitt dispensasjon til utvidelsen på nærmere bestemte vilkår.

Dispensasjonen ble gitt med hjemmel i naturmangfoldloven § 48 med henvisning til at hensynet til vesentlige samfunnsmessige hensyn gjorde det nødvendig å dispensere fra vernebestemmelsene. I Fylkesmannens vedtak er det vist til at utvidelsen har negative virkninger for verneområdet ved at utvidelsen vil kunne føre til en reduksjon i egnet areal for rødlistede plantearter og egenartede naturtyper, økt isolasjon mellom amfibiebestander som kan medføre at artene dør ut, økning i antall påkjørsler av vilt, økt støynivå, større behov for salting av veg mv. Fylkesmannen viser imidlertid videre til en rekke tiltak som vil kunne avbøte utbyggingens negative virkninger på verneformålet. Fylkesmannen konkluderer med at selv om utvidelsen av RV 22 vil være i strid med verneformålet, vil en gjennom å sette vilkår til dispensasjonen, kunne avbøte de negative virkninger slik at det var forsvarlig å gi dispensasjon. Saken ble ikke vurdert til å ha presedensvirkninger, da den er spesiell. Fylkesmannen viste til at det ikke var aktuelt å endre grensene for reservatet slik at veien i sin helhet kom utenfor. Videre forelå det en alternativ løsning med å legge veien i en slynge utenfor reservatet. Etter en helhetlig og samfunnsøkonomisk vurdering ble dette alternativet forkastet ved kommuneplanbehandlingen, og Fylkesmannen så ingen grunn til å se annerledes på saken nå.

Klagen

Fylkesmannens siste vedtak er påklaget av Naturvernforbundet ved brev av 5.5.2010. Innledningsvis vises det til brev av 29.4.2010, hvor det rettslige grunnlaget for ikke å sende klage av 22.10.2009 til klageinstansen, bestrides.

Det anføres i klagen på Fylkesmannens vedtak av 19.04.2010 at reservatet ikke må krysses for at veiprojektet skal gjennomføres. Naturvernforbundet viser til at det er mulig å legge veien utenfor reservatets grenser lenger nord utenom Merkja, eller i tunnel eller kulvert, eller med en bruløsning over hele Merkja. Naturvernforbundet mener at det ikke finnes tungtveiende grunner av tilnærmet nasjonal betydning som tilsier at RV 22 må utvides gjennom verneområdet. Det er heller slik at verneområdet er et tungtveiende argument for at veien legges utenfor dette. Naturvernforbundet viser videre til enighet med Fylkesmannen i at det ikke er mulig å utvikle tilsvarende område et annet sted, og at det ikke er hensiktsmessig å flytte grensene for verneområdet slik at nordområdet i Merkja tas ut av reservatet. Videre anføres at det er høyst subjektivt og av politisk karakter når Fylkesmannen betegner veien som nødvendig. Dette er ikke et dispensasjonsvilkår. Naturvernforbundet anfører også at sikkerhetshensyn taler for at veien legges utenfor reservatet, da riksveien er svært flomutsatt på denne strekningen. Hvis veifundamentet skal heves for å unngå flom, er dette nok et tiltak som vil skade verneområdet. I tillegg vises det til naturmangfoldloven § 10, og at øvrige belastninger i verneområdet ikke kan brukes som argument for ytterligere miljøbelastninger og inngrep. Det argumenteres med at Fylkesmannen ikke har hensyntatt prinsippet om samlet belastning i sin vurdering.

Naturvernforbundet er også kritiske til saksgangen i veiprojektet. Det vises til at kravet om dispensasjon fra verneforskriften til tiltaket har vært underkommunisert under hele prosessen. Det har medført at problemstillinger rundt dispensasjonskravet ikke har blitt utredet, samt at alternative løsninger ikke er blitt behandlet. Dette anses som en alvorlig saksbehandlingsfeil. Det argumenteres med at kommuneplanen og dens forarbeider derfor ikke kan være fullgod eller viktig som grunnlag for dispensasjonsvurderingen. Videre anføres at det ble foretatt mangelfulle vurderinger hva gjelder alternativer til utvidelse innenfor reservatet. Saken ble således ikke grundig utredet.

Når det gjelder skjønnsutøvelsen, viser Naturvernforbundet til at en videre utvidelse av RV 22 vil innebære et alvorlig inngrep i naturreservatet ved Merkja, i tillegg til at det omfattende anleggsarbeidet vil medføre et markant risiko- og skadepotensial. Området er spesielt som våtmarksområde for vannfugl og gyteområde for fisk. Arealer til våtmark og vannspeil er redusert etter vernevedtaket i 1975. Det vises til kartlegginger i området. Videre viser Naturvernforbundet til at naturreservatet omfattes av Ramsarkonvensjonen, men at Fylkesmannen ikke har vurdert forholdet til Norges internasjonale forpliktelser etter konvensjonen. Naturvernforbundet mener videre at vilkårene for å dispensere fra verneforskriften ikke er oppfylt, og ber om at vedtaket oppheves. Subsidiært bes det om at vedtaket oppheves og sendes tilbake til underinstansen.

Fylkesmannens forberedende klagesaksbehandling

I brev av 28.5.2010 opprettholder Fylkesmannen sitt vedtak av 19.4.2010. Når det gjelder Naturvernforbundets anførsel om at klage på vedtak av 26.10. 2009 burde blitt oversendt til DN, vises det til at klagen ble tatt delvis til følge, og at Fylkesmannen mener det rettslige grunnlaget for å fatte vedtaket av 19.4.2010 derfor var til stede. Fylkesmannen viser videre til at grunnlaget som er brukt til å vurdere dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48, er kunnskapen som er kommet frem gjennom arbeidet med arealplaner for RV 22. Fylkesmannen mener dette gir et godt kunnskapsgrunnlag for dispensasjonsvurderingen, og fastholder sin vurdering av at det er av vesentlig samfunnsinteresse at RV 22 utvides til fire felt på strekningen gjennom naturreservatet.

Saksbehandling etter at klagen ble oversendt Direktoratet for naturforvaltning

Brev fra Direktoratet for naturforvaltning til Statens vegvesen 5.7.2010

I brev til Statens vegvesen Region Øst av 5.7.2010 etterspurte Direktoratet for naturforvaltning ytterligere opplysninger omkring alternative løsninger utenfor naturreservatets grenser. Det ble vist til at både alternativ 1 og alternativ 2 berører reservatet direkte, og at Direktoratet for naturforvaltning derfor savnet et alternativ som i sin helhet ligger utenfor naturreservatet. Opplysningene ble etterspurt med henvisning til forvaltningsloven § 17 og naturmangfoldloven § 8.

Befaring i Nordre Øyeren 19.8.2010

Det ble avholdt befaring i reservatet 19.8.2010 med representanter fra Naturvernforbundet, Statens vegvesen, Fet kommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Direktoratet for naturforvaltning. Etter en gjennomgang av sakens bakgrunn mv, ble utvalgte områder hvor veien ønskes utvidet, befart.

Statens vegvesen forklarte under befaringsen at trafikksituasjonen er av en slik art at veinettet sprenges, særlig gjelder dette i rushtiden. Veinettet er ikke dimensjonert for dette. Naturvernforbundet stiller imidlertid spørsmålstegn ved hvor store køer som finnes, og viser til at det finnes både tog og buss som alternativer. Statens vegvesen viser til at det er ønskelig med en løsning langs eksisterende trasé, og viser til at Fylkesmannen har gitt sin tilslutning til dette under hele prosessen. Det er derfor ikke utarbeidet noen alternativ løsning utenfor naturreservatet. Statens vegvesen mener å ha fulgt Fylkesmannens anmodninger hele veien, og justert sine forslag i samsvar med fremlagte krav. Arbeidet er tiltenkt å pågå i perioden 2012-2014. Det skal lages ambifietunneler med ledegjerder og det skal etableres ny kulvert.

Veien er planlagt utvidet på nordsiden av eksisterende trasé. Dette området består i dag langt på vei av dyrket mark. Våtmarksområdet preges av gjengroing. Det er to dammer på nordsiden av veien, men disse vil ikke berøres direkte. Imidlertid vil ny vei beslaglegge landbruksareal mellom eksisterende vei og dammene. Veien ble utvidet i 2006 med kollektivfelt. Den er derfor nå inntil 24 meter bred. Naturvernforbundet stilte spørsmål ved dispensasjon som ble gitt til denne utvidelsen, samt til øvrige utbedringer som skillelinjer, broendringer m.m. Det ble opplyst at veien er tenkt utvidet til 29 meter, hvilket tilsier en utvidelse på 1,5 veifelt i nord. Under anleggelse av veien skal det bare opereres på areal innløst til veg. Dette betyr at Statens vegvesen kun vil bruke eksisterende veiareal som anleggsareal.

Naturvernforbundet har vært kritiske til hele prosessen, og anfører at reservatet ikke er hensyntatt i prosessen. Naturvernforbundet presiserer at landbruksarealet i reservatet har økt siden vernet ble etablert.

Brev fra Naturvernforbundet til Direktoratet for naturforvaltning 22.8.2010

Gjennom brev av 22.8.2010 kom Naturvernforbundet med tilføyelser til saken. Det ble blant annet vist til at veiutvidelsene som allerede er foretatt, er en sterk medvirkende årsak til gjengroing og endring av landskapet i den indre delen av Merkja. Statens vegvesen anfører at det er akseptabelt å utvide vegen på nordsiden, da dette har lavere naturverdi. Naturvernforbundet mener Statens vegvesen underkjenner at det er de foretatte veiutvidelser som er årsaken til at dette argument kan framføres. Tidligere veiutvidelser har fragmentert deler av reservatet. Tilsvarende erfaring finnes i Sørumsneset naturreservat. Naturvernforbundet kommenterte videre at det var Merkjaområdet som var fokus for befaringen, og ikke alternative løsninger utenfor naturreservatet. Videre ble det bemerket at tilstrekkelig kartgrunnlag ikke var medbrakt på befaringen.

Brev fra Naturvernforbundet til Statens vegvesen 4.9.2010

Direktoratet for naturforvaltning mottok kopi av brev fra Naturvernforbundet til Statens vegvesen, hvor ytterligere opplysninger fra tiltakshaver etterspørres. I brevet henvises til naturmangfoldloven § 8, samt Statens vegvesen sine kvalitetskrav. Naturvernforbundet ønsker informasjon om den faglige kvalifikasjon mv. til den som har utarbeidet rapportene som danner grunnlagsmateriale i saken.

Brev fra Statens vegvesen til Direktoratet for naturforvaltning 8.9.2010

Brevet fra Statens vegvesen er et svar på direktoratets brev av 5.7.2010. Det vises til at RV 22 er en viktig transportåre i området, og at det er et stort ønske om å bedre miljø- og kapasitetsforholdene langs veien. Dagens vei krysser Merkja helt nord i reservatet. Gjenværende del av reservatet mellom eksisterende RV 22 og den gamle RV 22 som er i ytterkanten av reservatet, er svært lite arealmessig i forhold til resten av reservatet. Beliggenheten av RV 22 var vel kjent og akseptert av Fylkesmannen før området ble vernet. Veien har i flere år hatt betydelige kapasitetsproblemer, særlig gjelder dette i rushtiden. I perioden 2000-2006 ble det utført ulike tiltak for å forbedre forholdene, som eksempelvis rundkjøringer og kollektivfelt.

I utarbeidelsen av kommunedelplanen for RV 22 ble det utredet hvordan veien skulle utvikles/ oppgraderes for å ivareta trafikkmengde og trafikksikkerhet. Etter ønske fra Fylkesmannens miljøvernnavdeling ble det utredet et alternativ med lokalvei parallelt med eksisterende RV 22 for å redusere inngrepet i Merkja, men under høringen gikk både Fylkeskommunen,

Fylkesmannen ved miljøvernavdelingen og landbruksavdelingen, NSB, Fet kommune og Statens vegvesen inn for en utvidelse av eksisterende trasé. Statens vegvesen viser til miljøvernavdelingens uttalelse av 21.3.1997 hvor det blant annet kommer til uttrykk at miljøvernavdelingen ikke vil motsette seg at det planlegges for utvidelse av veien gjennom reservatet. Miljøvernavdelingen aksepterte en utvidelse av veien gjennom reservatet, under forutsetning av at hensyn til verneverdier ble ivaretatt. Med bakgrunn i godkjente kommunedelplaner, utarbeidet Statens vegvesen reguleringsplaner for utvidelse av RV 22. En forutsetning for godkjennelse av kommunedelplanen var blant annet at utvidelsen ville foretas på nordsiden hvor kun landbruksareal berøres. Utvidelsen skal ikke berøre de to dammene på nordsiden av veien. Utvidelsen vil variere i bredde opp til to kjørebaneler. Det vil etableres ny kulvert og amfibietunneler.

I forbindelse med etablering av den eksisterende RV 22, ble det gjort vurderinger av alternative traséer. Disse ble forkastet blant annet fordi det ville medføre store inngrep i dyrket mark, topografiske hindringer mv. Alternative løsninger krever langvarig planlegging og medfører svært store kostnader. Statens vegvesen presiserer avslutningsvis at reguleringsplanen er utarbeidet i henhold til godkjent kommunedelplan. Under utarbeidelsen har det vært omfattende samarbeid med Fylkesmannen, og de fleste krav og vilkår er fulgt opp. Statens vegvesen har ikke på noe tidspunkt mottatt signaler fra Fylkesmannen om at en utvidelse gjennom Merkja ikke er mulig. Statens vegvesen mener det er gjennomført åpne, ryddige og forutsigbare planprosesser, og at nye vurderinger av andre traséer vil kreve langvarige utredninger og en omfattende forsinkelse av prosjektet.

Brev fra Naturvernforbundet til Direktoratet for naturforvaltning 15.9.2010

Naturvernforbundet presiserer i brev av 15.9.2010 at de under hele prosessen har ønsket nullalternativet for veiprojektet. Dette innebærer ingen veiutvidelser, men utbedring av kryss, avkjøringer, samt gang- og sykkelveier. Behov for forbedret samferdsel er påpekt. Naturvernforbundet viser til at de av den grunn har vært tilbakeholdne med å komme med forslag til nye traséer. Det foreslås at en uavhengig faglig instans kan vurdere alternative løsninger.

Brev fra Statens vegvesen til Naturvernforbundet 20.9.2010

I brev av 20.9.2010 svarte Statens vegvesen på Naturvernforbundet sitt brev datert 4.9.2010. Det ble her vist til at Statens vegvesen ikke ser noen grunn til å sette spørsmålsteget ved kvaliteten på det arbeid som gjort i forbindelse med kartlegging og utredninger. Den eksterne rådgiveren som har utført arbeidet, er en av landets fremste innenfor fagfeltet, og Statens vegvesen viste til omfattende referanser for å underbygge dette.

Brev fra Naturvernforbundet til Fylkesmannen i Oslo og Akershus 24.9.2010

Direktoratet har mottatt kopi av brev sendt Fylkesmannen, hvor Naturvernforbundet ber om å få utlevert gitte dispensasjoner for inngrep i Merkja etter fredningen, samt Statens vegvesen sin søknad om dispensasjon for RV 22.

Telefonsamtale med Statens vegvesen 5.10.2010

Direktoratet ble informert om at Statens vegvesen ikke hadde innsendt formell søknad om dispensasjon fra verneforskriften. Statens vegvesen ville avvente til fullstendig plan forelå før dette ble avklart med Fylkesmannen. Når det gjelder utvidelse av kollektivfelt i 2006, så var dette inntatt i delreguleringsplan godkjent av fylkesmannen.

Telefonsamtale med Fylkesmannen i Oslo og Akershus 5.10.2010

Det ble bekreftet at Fylkesmannen ikke hadde mottatt søknad om dispensasjon fra Statens vegvesen. Videre ble det informert om at det ikke foreligger dispensasjon til utvidelse av kollektivfeltet i 2006.

Brev fra Direktoratet for naturforvaltning til Fylkesmannen i Oslo og Akershus 12.10.2010

I brev til Fylkesmannen av 12.10.2010 viser Direktoratet for naturforvaltning til at det i avveiningen mellom vesentlige samfunnsinteresser og hensynet til verneområdet blant annet skal legges vekt på om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted. På bakgrunn av dette etterspør Direktoratet for naturforvaltning en redegjørelse for muligheten for etablering av erstatningsareal.

Brev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus 8.11.2010

Fylkesmannen viser til at ved vurderingen i forbindelse med dispensasjon, kunne ikke Fylkesmannen se at det fantes areal med tilsvarende kvalitet i tilgrensende areal til reservatgrensene rundt Merkja. Det var heller ikke tilsvarende naturtype i de tilgrensende områdene. I områder som grenser til naturreservatet andre steder, er det noen få områder som peker seg ut gjennom kommunens naturtypekartlegging. Dette gjelder et område ved jernbanebrua i Skedsmo kommune med naturtype gråor-heggeskog, området Leiravassdraget i Fet kommune med naturtype kroksjøer, flomdammer og meandrerende elveparti, og et mindre område i Fet kommune (Prestranda) med naturtype gammel lauvskog. Dersom man velger å etablere et erstatningsareal tilhørende Leiravassdraget, anbefaler Fylkesmannen at man samtidig går i gang med en prosess for å verne en større del av vassdraget.

E-post fra Direktoratet for naturforvaltning til Miljøverndepartementet 8.12.2010

Direktoratet ber Miljøverndepartementet om en avklaring på spørsmål omkring videre prosess i forbindelse med opprettelse av erstatningsareal.

Brev fra Naturvernforbundet til Direktoratet for naturforvaltning 19.12.2010

Naturvernforbundet har i brev av 19.12.2010 merknader til Fylkesmannens foreslåtte arealer som erstatningsareal. Naturvernforbundet understreker at Merkja er klassifisert som et svært viktig A-areal av naturtypen evjer, bukter og viker. Når det gjelder det foreslåtte området Jernbanebrua, vil også dette området bli berørt av utvidelsen av RV 22 og verdien av området som erstatningsareal reduseres derved. Når det gjelder området Prestranda, ligger dette langt fra Merkja og har B-verdi. Området har stor naturverdi på grunn av sine gamle trær, men burde etter Naturvernforbundets mening vært vernet som kultur- og naturareal under Fetsund Lenser. Området Leiravassdraget har nasjonale verneverdier, men skjøtsel og restaurering er prekært nødvendig for å sikre naturverdiene. Området er regulert som naturvernområder etter plan- og bygningsloven i Skedsmo og Fet kommuner, men det er ikke iverksatt skjøtselstiltak og naturverdiene vil da forringes gradvis. Naturvernforbundet mener Leirelvsletta som erstatningsområde vil være en stor miljøgevinst for hele regionen og ber om at hele området blir vurdert samlet. Området vil da naturlig knyttes sammen med Sørumsneset og Nordre Øyeren. Dette dreier seg om et sammenhengende område og det er viktig å unngå at kun et lite delareal av Leirelvsletta blir vernet som eventuelt erstatningsareal for Merkja.

Brev fra Naturvernforbundet til Fylkesmannen i Oslo og Akershus 10.10.2011

Naturvernforbundet viser til tidligere henvendelse vedrørende innsyn i dispensasjoner som er gitt for området Merkja. Det vises til at samtykke til at RV 22 kunne krysse Merkja ble gitt som dispensasjon i 1978, men at det ser ut til at det ikke kan legges frem noen dispensasjon for veiutvidelsen med kollektivfelt. Naturvernforbundet anser derfor denne utbyggingen som et brudd på daværende naturvernlov og vernebestemmelser for Nordre Øyeren naturreservat.
RV

Miljøverndepartementets vurdering

Om saksbehandlingen

Fylkesmannen i Oslo og Akershus ga dispensasjon til tiltaket i vedtak 26.10.2009. Vedtaket ble påklaget av Naturvernforbundet. På bakgrunn av klagen fattet Fylkesmannen nytt dispensasjonsvedtak den 19.4.2010. Fylkesmannen viste til at de langt på vei var enig med Naturvernforbundet i at det opprinnelige vedtaket ikke var tilstrekkelig begrunnet, og at det ikke beskrev de nødvendige rammene som var satt for dispensasjonen.

Naturvernforbundet anfører i sin klage at den opprinnelige klagen av 22.12.2009 skulle vært oversendt klageinstansen, og viser i sin klage også til mangler ved saksbehandlingen gjennom hele prosessen med planlagt utvidelse av RV 22. Miljøverndepartementet legger til grunn at Fylkesmannen har ansett vedtaket av 19.4.2010 til å innebære en endring av det opprinnelige dispensasjonsvedtaket slik at det anses som en ny sak. I alle tilfelle ga vedtaket av 19.4.2010 ny klageadgang. Miljøverndepartementet finner derfor ikke grunnlag for å ta nærmere stilling til dette. Miljøverndepartementets klagebehandling omfatter derfor den del av klagen som gjelder utfallet i saken.

Utvidelse av riksveien med kollektivfelt i 2006 er ikke dispensasjonsbehandlet etter verneforskriften. Miljøverndepartementet ser det som sterkt kritikkverdig at det er gjennomført tiltak i verneområdet uten at dette er vurdert etter verneforskriften. I forbindelse med planprogram for reguleringsplan for utvidelse av RV 22 på strekningen Lillestrøm – Fetsund, har Fylkesmannen i brev 23.10.2007 presisert at eventuelle inngrep i Nordre Øyeren naturreservat vil kreve dispensasjon fra vernebestemmelsene. Formelt sett er det heller ikke kommet søknad om dispensasjon fra verneforskriften for den aktuelle utvidelsen i denne saken, noe departementet stiller seg svært kritisk til. Det må kunne forventes at Statens vegvesen, som en profesjonell tiltakshaver, forholder seg til gjeldende verneforskrifter. Naturmangfoldloven § 48 fjerde ledd stiller krav til at søknad om dispensasjon skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene. Vilåret var opprinnelig ikke oppfylt, men gjennom planprosessen er det senere foretatt utredninger og konsekvensvurderinger av tiltaket, som også gjelder forholdet til verneverdiene i Merkja. Miljøverndepartementet legger derfor til grunn at det i den foreliggende saken ikke foreligger saksbehandlingsfeil som har hatt betydning for vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Rettslig grunnlag for departementets vurdering

Saken gjelder klage over dispensasjonsvedtak etter naturmangfoldloven § 48 fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus vedrørende utvidelse av RV 22 gjennom Nordre-Øyeren naturreservat. Saken er påklaget av Naturvernforbundet i Fet i henhold til forvaltningsloven § 28. Klagen er rettidig.

Nordre Øyeren naturreservat ble vernet ved kgl.res. 05.12.1975 i medhold av naturvernloven § 8. Naturreservatet utgjør til sammen ca. 62,6 km² hvorav landarealet utgjør ca. 7,5 km².

Formålet med vernet er å bevare Norges største innlandsdelta med dets varierte plante- og dyresamfunn, jf verneforskriften pkt III. I henhold til pkt IV nr. 1.1 er vegetasjon på land og i vann "fredet mot all skade og ødeleggelse som ikke følger av tillatt ferdsel eller annen virksomhet nevnt under punktene 4.7-8 og 5 nedenfor". Det fremgår av pkt IV nr. 2.1 at "oppføring av bygninger og anlegg, herunder veier og faste innretninger, samt legging av jordkabler er ikke tillatt". I følge pkt IV nr. 5.2.1 skal fredningsbestemmelsene ikke være til hinder for drift og vedlikehold av eksisterende veier. Utvidelse av eksisterende vei gjennom naturreservatet omfattes ikke av unntaket for drift og vedlikehold. Den planlagte utvidelsen av RV 22 er således forbudt og krever dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48, jf. § 77, for eventuelt å kunne gjennomføres. At bestemmelsen i § 48 også gjelder for eldre vernevedtak, innebærer at § 48 går foran den generelle dispensasjonsbestemmelsen i verneforskriften pkt IV nr. 5.3.2.

Det følger at naturmangfoldloven § 48 at man kan gjøre unntak fra vernevedtaket dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.. Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold, og det skal fremgå av beslutningen hvordan disse prinsippene er vurdert og vektlagt i saken. Dispensasjonsbestemmelsen er sikkerhetsventil og unntaksbestemmelse som skal fange opp uforutsette tilfeller eller spesielle/særlige tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet.

Fylkesmannen har gitt dispensasjon til utvidelsen av RV 22 med hjemmel i naturmangfoldloven § 48. Fylkesmannen har vurdert tiltaket til at det er i strid med formålet med vernet, og har vurdert dispensasjonssaken etter alternativet som gjelder hensynet til "vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig". Departementet kan etter forvaltningsloven § 34 annet ledd prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter. Av dette følger det at departementet også kan vurdere dispensasjon på det grunnlaget Fylkesmannen ikke fant å kunne gi dispensasjon på; nemlig "unntak fra vernevedtaket dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig".

Det "kan" gjøres unntak fra vernevedtaket dersom tiltaket "ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig". Dette er to alternative vilkår som begge må være oppfylt for å ha hjemmel til dispensasjon. Dersom det er hjemmel, må det vurderes om dispensasjon bør gis. Dersom tiltaket strider mot vernevedtakets formål eller om det påvirker verneverdiene nevneverdig, vil det ikke være hjemmel for å gi dispensasjon etter dette alternativet. Ved søknad om dispensasjon fra vernevedtaket skal søknaden "inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene" jf. § 48 fjerde ledd første punktum. Denne adgangen til å kreve kunnskap om verneverdiene og effekten av påvirkningen går lenger enn det som normalt kan kreves etter naturmangfoldloven § 8 (kunnskapsgrunnlaget).

Etter første alternativ i § 48 første ledd kan det gis dispensasjon dersom det "ikke strider mot vernevedtakets formål". Dette innebærer at tiltaket etter sin art, plassering og omfang ikke må stride mot formålet. I *forskrift 5. desember 1975 nr. 11, III* fremgår det at: "Formålet med fredingen av Nordre Øyeren naturreservat er å bevare Norges største innlandsdelta med dets varierte plante og dyresamfunn."

Kunnskapen om naturmangfoldverdiene i verneområdet og om effektene av utvidelse av RV 22 er i hovedsak hentet fra foredraget til kongelig resolusjon av 5. desember 1975 nr. 11, utkast til ny handlingsplan, *Naturtypekartlegging i Nordre Øyeren og Sørumsneset naturreservater (Biofokusrapport 2010-26)*, rapporten *RV 2 Lillestrøm – Fetsund Reguleringsplan Miljøoppfølgingsprogram (MOP) 30.09.2009, Delrapport for konsekvensutredning på naturverdier i forbindelse med utvidelse av riksvei 22, Registrering av planter ved Borgen Bro*, samt informasjon fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus i anledning departementets behandling av klagen. Som det er vist til over er det også gjennomført befarings på stedet.

Om naturtilstanden og effekten av veiltaket i det omsøkte området sier ulike rapporter og utredninger følgende:

Området utvidelsen av vegen skal gjennomføres i, ligger i hovedsak mellom eksisterende RV 22 og den gamle RV 22 og utgjør en svært liten del av reservatet. Området består for en stor del av dyrket mark, men har enkelte naturmangfoldverdier i og ved vannforekomstene. Blant annet er det registrert spissnutefrosk i Merkja, og området er regnet å ha nasjonal betydning for arten. Spissnutefrosk er klassifisert som nær truet på Norsk rødliste for arter for 2010. I tillegg har Biofokus vurdert Merkja etter DN-håndbok 13 (*Kartlegging av naturtyper – verdisetting av biologisk mangfold*). Området utgjør også et viktig visuelt landskapselement. Den omsøkte utvidelsen planlegges på nordsiden av eksisterende vei, opp mot gamle RV 22. Utvidelsen vil skje på et areal som i dag i hovedsak består av dyrket mark. I følge e-post fra Statens vegvesen av 07.10.2010 er strekningen som berører naturreservatet på ca 600 meter. Det framgår av nevnte rapport at dette området ikke har de samme naturkvalitetene som sør for veien. Vanngjennomstrømningen er dårlig, beiting er opphørt og området er preget av kraftig gjengroing. Vannforekomstene har stor spredning av den fremmede skadelige arten vasspest.

Behovet for utvidelse av RV 22 og virkningene for naturmangfoldet er utredet gjennom en planprosess som har pågått over mange år. Reguleringsplanarbeidet har blant annet utløst krav om konsekvensutredning. Konsekvensutredning for vannressurser datert mars 2008 beskriver det aktuelle området ved Merkja som begrenset og sårbart for ytterligere inngrep. Veiltaket vurderes i konsekvensutredningen som middels negativt. I vurderingen av breddeutvidelse av eksisterende trasé sier konsekvensutredningen at de negative konsekvensene i stor grad allerede er til stede som følge av nåværende trasé for RV 22, og at en breddeutvidelse fra 2 til 4 felts vei i denne sammenheng ikke innebærer noen dramatisk forverring av situasjonen i forhold til konsekvenser for naturmiljø.

I rapporten *RV 2 Lillestrøm – Fetsund Reguleringsplan Miljøoppfølgingsprogram (MOP) 30.09.2009* framgår det at tiltaket ” vil berøre naturmiljøet, kulturlandskapet og naturreservatet i både anleggsfase og driftsfase. Tiltaket vil direkte berøre verdifull kantvegetasjon langs dammene, en av dammene på nordsiden av RV 22 og utløpet av denne til kulvert under vegen. Tiltaket vil oppleves som en stor barriere for vilt som prøver å krysse vegen, med mindre det gjennomføres tiltak som bedrer tilgjengeligheten på tvers av vegen. Utvidelse av vegen samt planskilt kryss i naturreservatet vurderes å forringe reservatets kvaliteter i dette området betraktelig; og økt mengde trafikk vil kunne forstyrre beitende og ynglende fugl og annet vilt som bruker disse viktige habitatene. En reduksjon av kryssløsningen til et halvt kryss (det vil si kun på- og avkjøring i vestgående felt) vil eventuelt redusere omfang og konsekvens av tiltaket en god del.”

I BioFokus-rapport 2010-26 *Naturtypekartlegging i Nordre Øyren og Sørumneset naturreservater* framgår det imidlertid at i selve området utvidelsen gjelder, området på nordsiden av eksisterende RV 22, "er det lite åpent vann, og det lille som er, er totalt dominert av vasspest, denne delen av Merkja inkluderes i naturtypeområdet. Der må det eventuelt omfattende skjøtsel til før naturverdiene kommer i samme kategori som sør for veien."

I *Delrapport for konsekvensutredning på naturverdier i forbindelse med utvidelse av riksvei 22, Registrering av planter ved Borgen Bro* er konklusjonen at aktuelle lokaliteter, som bl.a. stor andemat og bleikfiol, ligger utenfor berørt areal for utvidet vei. Veibygging vil kun ta beslag på eksisterende jordbruksareal, og således ikke utgjøre noen trussel på plantefloraen.

I Fylkesmannens utkast til forvaltningsplan for Nordre-Øyeren datert mai 2011 er virkningene av utviding av dagens trase beskrevet slikt:

"Området på nordsiden av riksvei 22 har ikke de samme botaniske kvalitetene som området sør for veien. Vanngjennomstrømningen under riksvei 22 er svært dårlig, beiting er opphørt og området er preget av kraftig gjengroing. Området er imidlertid svært viktig for amfibier, særlig spissnutefrosk. Om området gror ytterligere igjen vil spissnutefrosken stå i fare for å forsvinne fra området. Det er planer om å utvide riksvei 22 gjennom Merkja. De avbøtende tiltakene som Fylkesmannen har lagt som premiss for en eventuell utvidelse av veien, vil ta hensyn til spissnutefrosk. Trolig vil de avbøtende tiltakene bedre forholdene for frosken da vanngjennomstrømningen under veien bedres. De avbøtende tiltakene er ikke angitt i denne planen da det ikke er tatt noen avgjørelse på om veien kan utvides."

På bakgrunn av ønske om en helhetlig arkitektonisk utforming av RV 22, ble det i 2008 utarbeidet en formingsveileder, som skal gi føringer for videre planlegging og prosjektering på detaljnivå. Utvidelsen av veien fører til at total bredde blir 29 meter inklusive gang/sykkelvei. Det skal være fysisk skille i midtdeleeren i form av et kjøresterkt rekkverk. I dette området er det et ønske å bevare mest mulig av det åpne preget som karakteriserer landskapet i dag, og i denne sonen skal sidearealene ikke tilplantes. Som følge av at veien ble utvidet i 2006 med kollektivfelt, er veiens bredde i dag fra 17 meter til 24 meter. Det medfører at den planlagte utvidelsen vil variere i bredde fra 5 meter til 12 meter. Det skal utformes et toplanskryss ved Merkja, og høydeforskjell i terrenget vil i dette området utlignes ved forstøtningsmurer.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har videre i e-post til departementet 24.01.2012 gitt en mer detaljert beskrivelse av hvordan utvidelsen av vegen er planlagt gjennomført. Fylkesmannen viser til at det planlagte tiltaket ved Einarhaugen, der naturreservatet begynner i vest, vil gå 9,5 meter innenfor naturreservatet sør for veien. Her ligger det et belte med dyrket mark langs veien, og det er her ikke registrerte naturverdier. Når veien passerer vannkulverten der naturverdiene er på sitt mest verdifulle sør for veien, vil tiltaket ikke berøre sørsiden. All utvidelse på dette punktet vil skje nord for veien (vekk fra Nordre Øyeren). Dette er i samsvar med de vilkår Fylkesmannen har satt for tillatelsen til å utvide RV 22 gjennom naturreservatet. Ved grensen for naturreservatet i øst, ved Tienenga, vil en avkjøringsrampe gå noe syd for vegen igjen, og tiltaket går ca 18 m inn i reservatet på sørsida av veien. Her er det dyrket mark, og tiltaket berører ikke vannkanten. Videre vil to-plansløsningen gå ca 30 meter inn i naturreservatet på sørsiden, men kun på dyrket mark. Her er også bufferen i form av området med dyrket mark på sitt bredeste og tiltaket vil ikke være i konflikt med naturverdiene i

naturreservatet. Det er for øvrig planlagt å bygge 6 amfibietunneler, 3 på hver side av vannkulverten. Vannkulverten vil bli utvidet. Det er planlagt etablert en viltpassasje under ett med vannkulverten. Fylkesmannen mener dette vil være en vesentlig forbedring sammenlignet med dagens situasjon.

Ovenfor har departementet vist til flere utredninger og rapporter samt flere innspill fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Rapportene er ikke helt entydige. Departementet har valgt å legge betydelig vekt på den siste og oppdaterte informasjonen fra Fylkesmannen. Slik departementet ser det, vil reservatet bli berørt over en strekning på ca. 600 meter hvor veibredden varierer. I hovedsak vil tiltaket berøre dyrket mark i reservatet, men også direkte og indirekte enkelte vannforekomster, verdifull kantvegetasjon samt spissnutefrosken som er klassifisert som nær truet på Norsk rødliste for arter 2010. Vannforekomstene er imidlertid preget av den fremmede skadelige organismen vasspest. Fylkesmannen vurderer det slik at andre verdier enn dyrket mark i liten grad blir berørt. Når det gjelder spissnutefrosken, vannforekomsten og viltpassasje, viser Fylkesmannen til at er planlagt å bygge 6 amfibietunneler, 3 på hver side av vannkulverten. Vannkulverten vil bli utvidet. Det er planlagt etablert en viltpassasje sammen med vannkulverten. Fylkesmannen mener dette vil være en vesentlig forbedring sammenlignet med dagens situasjon.

Miljøverndepartementet legger etter dette til grunn at saken i hovedsak bygger på eksisterende og tilgjengelige kunnskapsgrunnlag som er i samsvar med kravene som følger av naturmangfoldloven § 8.

Departementet vurderer foreliggende kunnskapsgrunnlag som tilstrekkelig når det gjelder tilstanden for naturmangfoldet og virkningene tiltaket vil ha for det samme mangfoldet. Førvar-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 får dermed liten betydning i denne saken.

Når det gjelder den samlede belastningen i det aktuelle området, vises det til at det allerede i dag ligger en riksvei her (RV 22). Området er også preget av gjengroing, vanngjennomstrømningen under veien er svært dårlig og den skadelige fremmede organismer vasspest dominerer vannforekomsten. I dag utgjør veien også en barriere for vilt.

Departementet er ikke kjent med at det er planer om andre tiltak i området ut over utvidelse av RV 22. Den samlede belastninger er dermed eksisterende RV 22 og den planlagte utvidelsen av samme vei. Prinsippet om samlet belastning i naturmangfoldloven § 10 er dermed vurdert og tillagt vekt.

Det er planlagt iverksatt en rekke tiltak for å avbøte og bedre situasjonen for naturtyper og arter i det aktuelle området av reservatet. Kostnadene for dette skal, hvis tiltaket gjennomføres, bæres av tiltakshaver. Dette er i samsvar med prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver, jf. naturmangfoldloven § 11.

Det følger av naturmangfoldloven § 12 at det skal tas utgangspunkt i miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder for å unngå eller begrense skade på miljøet. Ved befaringen opplyste Statens vegvesen om at det under anleggelse av veien bare skal utføres anleggsarbeid på areal innløst til veg. Dette betyr at kun eksisterende veiareal vil benyttes som anleggsareal. Dette er i samsvar med prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder i naturmangfoldloven § 12. Den negative effekten under anleggsfasen vil således begrenses i tråd med dette prinsippet,

hvilket er av betydning i saken. Utviding av traséen nordover i stedet for sørover ivaretar også prinsippet om miljøforsvarlig lokalisering.

Departementet har etter dette kommet til at unntak fra verneforskriften ikke strider mot vernevedtakets formål, jf. første alternativ i § 48 første ledd.

Det andre vilkåret som også må være oppfylt etter dette alternativet, er at unntak fra verneforskriften "ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig". Normalt framgår det av verneforskriften hvilke verneverdier som gjør seg gjeldende, men dette må også vurderes i lys av hva som er den faktiske situasjonen og naturtilstanden når departementet nå skal ta stilling til dispensasjonssøknaden. Forskriften fra 1975 er nokså knapp om verneverdiene, de er kun kort omtalt under formålsbestemmelsen. Under omtalen av kunnskapsgrunnlaget over, er det gjort nærmere rede for verneverdiene. Som nevnt, finnes verneverdiene i all hovedsak i dag sør for traseen som skal utvides. Det er derfor departementets oppfatning at når vegen først ligger der, vil en utvidelse av vegbredden i nord bare i begrenset omfang kunne påvirke disse verneverdiene. Departementet anser dermed det andre vilkåret i første dispensasjonsalternativ etter § 48 første ledd for oppfylt.

Utgangspunktet er dermed at § 48 gir hjemmel for en dispensasjon i denne saken. At vilkårene er oppfylt, gir imidlertid ikke søker noen krav på dispensasjon. Det må foretas en konkret vurdering av om dispensasjon skal gis, med utgangspunkt i formålet med vernet. I denne vurderingen må hensynet til verneverdiene og naturmangfoldet for øvrig, samt tiltakets effekt på disse, veies opp mot de samfunnsinteressene som taler for tiltaket.

Nordre Øyeren naturreservat ble i 1985 tatt inn på Ramsarkonvensjonens liste over internasjonalt viktige våtmarksområder. Områdets status som Ramsarområde innebærer en internasjonal forpliktelse om å ivareta området. Statusen medfører ikke ytterligere juridiske restriksjoner enn hva som følger av verneforskriften, men tilsier en streng forvaltning av gjeldende verneforskrift. Gjennom Ramsarkonvensjonen er Norge forpliktet til å forvalte internasjonalt viktige våtmarksområder slik at områdenes økologiske funksjoner opprettholdes.

I vurderingen av om dispensasjon skal gis, må det også ses hen til hvorvidt en dispensasjon kan skape uheldig presedens for eventuelt senere søknader om tilsvarende tiltak innenfor dette og andre verneområder, jf. likhetsprinsippet. Dispensasjon til utvidelse av en vei gjennom et Ramsarområde, kan i utgangspunktet også ha en uheldig presedensvirkning.

Miljøverndepartementet finner at denne er begrenset sett hen til tiltakets omfang og plassering og de verneverdier som blir berørt. Utvidelsen vil i hovedsak berøre et område med dyrket mark, og situasjonen for naturmangfoldet vil også langt på vei bli forbedret sammenlignet med dagens situasjon gjennom de avbøtende tiltak som er satt som vilkår for en eventuell dispensasjonen. Miljøverndepartementet vektlegger også at det bare er areal innløst til vei, som skal benyttes i forbindelse med utvidelsen. Etter departementets oppfatning står vi her overfor en spesiell situasjon, hvor de opprinnelige verneverdiene i området som berøres direkte av tiltaket, ikke lenger er til stede. Dispensasjon vil derfor etter departementets vurdering ha liten eller ingen presedensvirkning.

Vektlegging av avbøtende tiltak er i samsvar med Ramsarkonvensjonens Resolusjon VII.24 fra 1999 om å minimalisere effekten av et tiltak. Fylkesmannen har gitt dispensasjon på vilkår om at

avbøtende tiltak gjennomføres. De avbøtende tiltakene vil medvirke til at forvaltningsmålene for arter og naturtyper i naturmangfoldloven §§ 4 og 5 nås.

Erstatningsareal

Vurderingen av verneområdets betydning for det samlede nettverket av verneområder og om tilsvarende område kan etableres eller utvikles annet sted, er først og fremst sentralt i vurderingen i saker hvor vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig å gi dispensasjon jf. naturmangfoldloven § 48 annet ledd. Miljøverndepartementet har i motsetning til Fylkesmannen ikke anvendt "vesentlige samfunnsinteresser" som grunnlag for dispensasjon. Departementet har allikevel vurdert spørsmålet om erstatningsareal, da dette også kan være aktuelt i saker hvor det gis dispensasjon etter § 48 første ledd første alternativ. For Ramsar-områder kommer prinsippet om erstatningsareal også til uttrykk i Resolusjon VII. 24 fra 1999. I resolusjonen er følgende prinsipper lagt til grunn: første trinn er å unngå inngrep, andre trinn er å minimalisere effekten av inngrep, og tredje trinn er å kompensere tap av våtmark med nye våtmarksområder.

Direktoratet for naturforvaltning sendte brev til Fylkesmannen 12.10.2010 og etterspurte muligheten for å etablere eller utvikle erstatningsareal som kompensasjon for utvidelse av RV 22. Fylkesmannen viser i sitt svarbrev av 8.11.2010 til at selv om Fylkesmannen ikke kan se at det finnes areal med tilsvarende kvalitet i tilknytning til Merkja, finnes potensielle områder som grenser til reservatet andre steder.

Miljøverndepartementet legger etter dette til grunn at det er mulig å verne et erstatningsareal som kompensasjon for utvidelsen av RV 22. Departementet er imidlertid, med bakgrunn i de siste opplysninger i saken, kommet til at de naturmangfoldverdier som berøres, i hovedsak er dyrket mark. Der hvor vannforekomstene, spissutefrosken, vilt mv. berøres, vil det bli gjennomført avbøtende tiltak som langt på vei vil forbedre situasjonen for naturmangfoldet i området sammenlignet med dagens situasjon. Departementet har derfor kommet til at det ikke stilles krav om erstatningsareal som vilkår for dispensasjon i saken.

Miljøverndepartementet er på denne bakgrunn kommet til at Fylkesmannens dispensasjon til utvidelse av RV 22 gjennom Nordre Øyeren naturreservat opprettholdes på det grunnlag, og med de vilkår som framgår nedenfor. Klagen tas dermed ikke til følge.

Vedtak

Miljøverndepartementet stadfester vedtak fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 19.04.2010, men med følgende vilkår i stedet for vilkår fastsatt av Fylkesmannen::

- Det bygges 6 amfibietunneler, 3 på hver side av vannkulverten.
- Vannkulverten utvides.
- Det etableres en viltpassasje sammen med vannkulverten.
- Veien utvides på nordsiden av eksisterende RV. 22 slik som beskrevet i planforslag fra 2009 og det må sikres at anleggsarbeidet ikke medfører skade på naturverdiene sør for veien.
- Midlertidige anleggsområder i Merkja tillates ikke.
- Under anleggelse av veien skal det bare opereres på areal innløst til veg.

- Ved revegetering av kantarealer langs rv. 22 i Nordre Øyeren naturreservat skal naturlig revegetering benyttes. Det anbefales at kun stedeagne arter også brukes til revegetering i området utenfor naturreservatet på grunn av faren for spredning.
- Eksisterende vegetasjon, kantlinjer og trær skal i størst mulig grad bevares i anleggsperioden.
- I den grad utvidelsen mot nord fører til at dammer gjenfylles, skal det etableres erstatningsdammer i samråd med forvaltningsmyndigheten.

Miljøverndepartementets vedtak er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 28 jf. § 34, jf. naturmangfoldloven § 48, jf. § 77 og forskrift om vern av Nordre Øyeren naturreservat. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages ytterligere etter forvaltningslovens bestemmelser.

Departementet vil i tillegg på bakgrunn av oppdatert kunnskapsgrunnlag om naturmangfoldet i saken, vurdere om det skal settes i gang en prosess med justering av grensen for verneområdet slik at den aktuelle utvidelsen og eksisterende RV 22 kommer utenfor reservatgrensen.

Med hilsen

Kristin Thorsrud Teien (e.f.)
kst. avdelingsdirektør

Øivind Dannevig
rådgiver

Kopi til:

Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Statens vegvesen Region Øst

Direktoratet for naturforvaltning

Fet kommune

Postboks 8111 Dep 0032 Oslo
Postboks 1010 Skurva 2605
Lillehammer
Postboks 5672 Sluppen, 7485
Trondheim
Postboks 100 1901 Fetsund