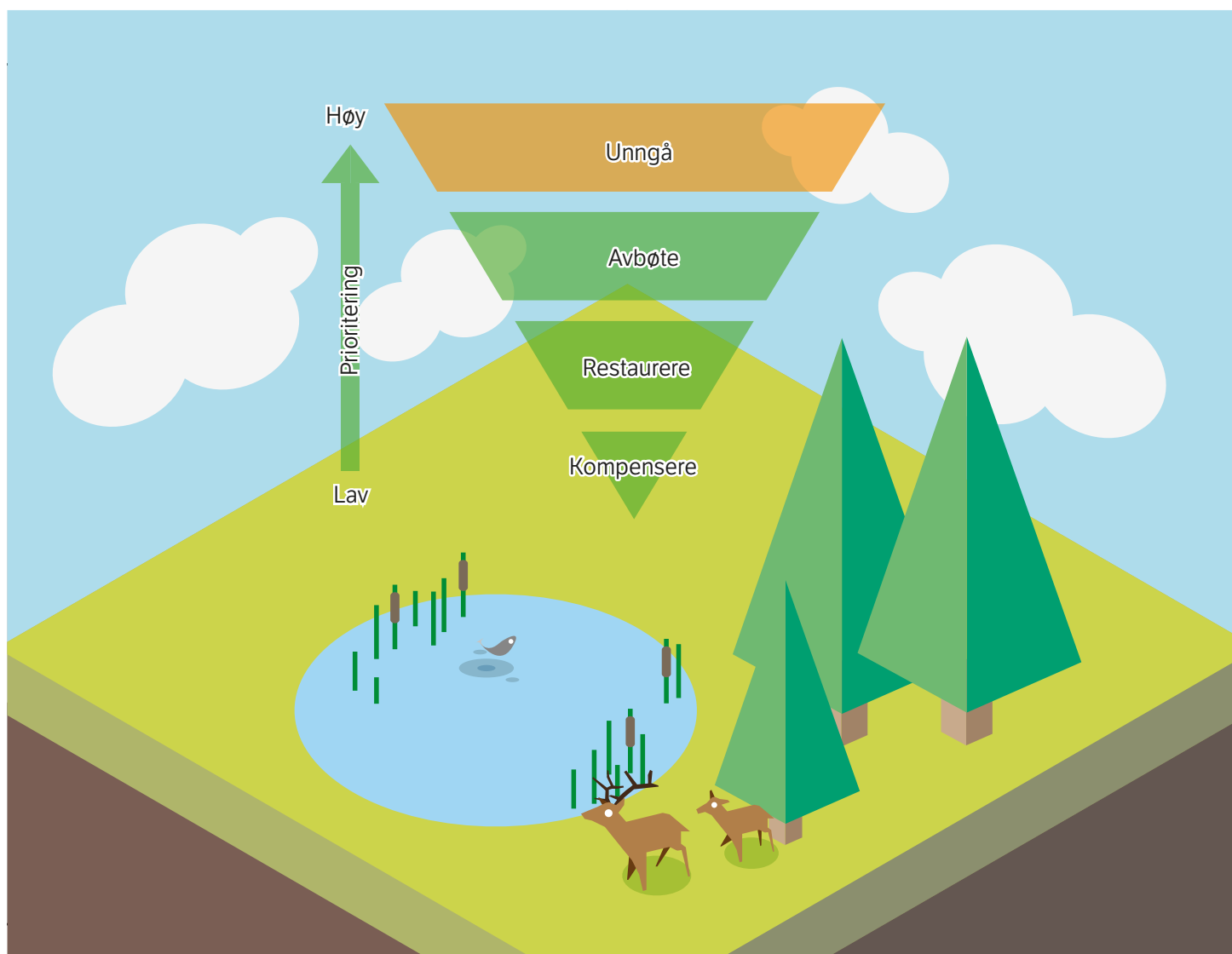


EVALUERING AV PILOT- PROSJEKTER

INNEN ØKOLOGISK KOMPENSASJON

STATENS VEGVESENS RAPPORTER

Nr. 474



Tittel

Evaluering av pilotprosjekter

Undertittel

Innen økologisk kompensasjon

Forfatter

Svein Erik Hårklau, Karianne Thøger Haaverstad, Astrid Skrindo

Avdeling

Trafikksikkerhet, miljø- og teknologiavdelingen

Seksjon

Miljø

Prosjektnummer**Rapportnummer**

Nr. 474

Prosjektleder

Karianne Thøger Haaverstad

Godkjent av

Sidsel Kålås

Emneord

Økologisk kompensasjon, evaluering, pilotprosjekter

Sammendrag

Denne rapporten er en evaluering av pilotprosjekter innen økologisk kompensasjon, som er satt i gang av Statens vegvesen på bakgrunn av oppdrag i tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet.

Title

Evaluation of pilot projects

Subtitle

Within ecological compensation

Author

Svein Erik Hårklau, Karianne Thøger Haaverstad, Astrid Skrindo

Department

Traffic Safety, Environment and Technology Department

Section

Miljø

Project number**Report number**

No. 474

Project manager

Karianne Thøger Haaverstad

Approved by

Sidsel Kålås

Key words

Ecological compensation, evaluation, pilot projects

Summary

This report is an evaluation of pilot projects in ecological compensation, which is initiated by the Public Roads Administration on the basis of assignments in the award letters from the Ministry of Transport.

FORORD

Samferdselsdepartementet har i tildelingsbrevene til Vegdirektoratet 2015 og 2016 bedt om at Statens vegvesen, Jernbaneverket og Avinor identifiserer pilotprosjekter for å teste ut bruk av fysisk kompensasjon. I 2016 ber departementet om at Vegdirektoratet skal «fortsette pågående arbeid med de utvalgte prosjektene for fysisk kompensasjon. Erfaringene fra de utvalgte prosjektene skal øke kunnskapen om hvordan slike ordninger, juridisk og praktisk, best kan tilpasses det norske planregimet, men også øke kunnskapen om kostnader og nytte av fysisk kompensasjon i forbindelse med planleggingen av vegtraseene.»

Departementet ønsker at pilotprosjektene skal sikre at bredden av problemstillinger kan belyses. En arbeidsgruppe med representanter fra Vegdirektoratet, Jernbaneverket og Avinor har identifisert en rekke spørsmål og problemstillinger knyttet til fysisk kompensasjon for naturmangfold, også referert til som økologisk kompensasjon. En representant fra Miljødirektoratet bidrar også i prosessen.

På denne bakgrunn har Miljøseksjonen i Vegdirektoratet ved Astrid Skrindo og Karianne Thøger Haaverstad, bedt personer som er involvert i Statens vegvesens ulike pilotprosjekter om å evaluere prosjektene så langt, ved å svare på et spørreskjema med en rekke spørsmål om kompensasjon. Dokumentasjonen skal bidra til å øke kunnskapen om hvordan økologisk kompensasjon, både juridisk og praktisk, best kan tilpasses det norske planregimet, og i tillegg øke kunnskapen om kostnader og nytte av fysisk kompensasjon i forbindelse med planleggingen av utbyggingsprosjekter.

Denne rapporten sammenstiller og gjør en enkel analyse av erfaringene fra pilotprosjektene så langt, basert på det innsamlede materialet. Karianne Thøger Haaverstad har ledet prosjektet og vi har engasjert Svein Erik Hårklau i Natural Resource Management (NRM) Services AS, som sammen med oppdragsgiver har oppsummert erfaringene så langt.

SAMMENDRAG

Hva er økologisk kompensasjon?

Økologisk kompensasjon, også kalt fysisk kompensasjon for naturmangfold, innebærer at en tiltakshaver gjennomfører konkrete tiltak med positive konsekvenser for naturmangfoldet *utenfor* området som tiltaket beslaglegger eller påvirker. Disse positive konsekvensene skal oppveie, eller kompensere for, de negative konsekvensene ved prosjektet tiltakshaver ønsker å gjennomføre. Før kompensasjon vurderes, forutsettes det at tiltakshaver har gjort det som er mulig for å forhindre og redusere negative konsekvenser på naturmangfold. Dersom det fortsatt gjenstår vesentlige negative konsekvenser på viktig naturmangfold etter at tiltakshaver har gjort det som er mulig for å unngå, avbøte og restaurere, bør det kompenseres for disse konsekvensene. Økologisk kompensasjon skal sikre at et tiltak unngår et netto tap av viktig naturmangfold.

Eksempler på kompensasjon fra pilotprosjektene inkluderer vern av nærliggende, lignende skogområder (utvidelse av Lullefjell naturreservat i forbindelse med E8 Riksgrensen–Skibotn), vern og restaurering av nærliggende arealer som er sterkt påvirket (utvidelse av Åkersvika naturreservat i forbindelse med E6 Kåterud–Arnkvern) og vern av et våtmarksareal i et annet fylke (E6 Kåterud–Arnkvern).

Nye muligheter, nye utfordringer

Økologisk kompensasjon er et relativt nytt verktøy i Norge som åpner for nye måter å redusere tapet av viktig naturmangfold. Derfor har Statens vegvesen identifisert pilotprosjekter for å øke kunnskapen om hvordan kompensasjon kan benyttes i Norge. De fem pilotprosjektene som er evaluert er:

- E6 Kåterud–Arnkvern, Hamar og Stange kommuner, Hedmark
- Ringeriksbanen/E16 (fellesprosjekt for Jernbaneverket og Statens vegvesen), Hole og Ringerike kommuner, Buskerud
- E18 Langangen–Rugtvedt, Porsgrunn og Bamble kommuner, Telemark
- E8 Riksgrensen–Skibotn, Storfjord kommune, Troms
- E6 Vingrom–Ensby, Lillehammer og Øyer kommuner, Oppland

Pilotprosjektene startet arbeidet med kompensasjon på ulike tidspunkter i planprosessen, og de fleste er fortsatt i en tidlig fase av kompensasjonsarbeidet. Ingen har kommet til detaljert prosjektering og byggefase enda. Prosjektene ble bedt om å belyse ulike problemstillinger innenfor fire hovedområder:

- Planprosessene kompensasjon inngår i
- Naturverdiene kompensasjonen prioriterer
- Juridiske forhold og tilgang på kompensasjonsareal
- Kostnader ved kompensasjon

Formålet med evalueringen er å sammenstille foreløpige erfaringer fra pilotprosjektene og å bidra til økt kunnskap om hvordan økologisk kompensasjon kan brukes i det norske planregimet med vekt på samferdselsutbygginger.

Planprosesser

Samferdselsprosjekter følger planprosessene i plan- og bygningsloven. Erfaringene så langt viser at økologisk kompensasjon blir introdusert på ulike tidspunkter og av ulike aktører i planprosessene, men som oftest blir kompensasjon et tema i forbindelse med kommunedelplan og konsekvensutredning. Kompensasjon bør koordineres med og helst planlegges parallelt med tiltaket for en raskere og effektiv planprosess og best helhetlig resultat.

Pilotprosjektene viser at det er mulig å integrere kompensasjon på ulike tidspunkt i dagens planprosesser, men pilotprosjektene har så langt ikke gitt klare tilbakemeldinger på når i prosessen det er mest hensiktsmessig å vurdere kompensasjon. Ut fra hensynet til framdrift og koordinering kan det virke hensiktsmessig at spørsmål om kompensasjon tas opp i forbindelse med kommunedelplan med konsekvensutredning, og at regulering og detaljering av kompensasjonstiltak skjer parallelt og koordinert med den øvrige reguleringsplanprosessen.

Dette kan bidra til en effektiv planprosess og til at det finnes helhetlige løsninger der effekter av tiltak på ulike trinn i tiltakshierarkiet sees i sammenheng, for eksempel at potensielle uheldige effekter av et avbøtende tiltak på kompensasjonstiltak (eller omvendt) avdekkes tidlig. Vi anbefaler at tiltakshierarkiet omtales i planprogrammet.

Det er viktig å være oppmerksom på at vurderinger av kompensasjon på et så tidlig tidspunkt som kommunedelplan, øker risiko for at tiltakshaver søker løsninger gjennom kompensasjon før tiltak for å unngå, avbøte og restaurere er tilstrekkelig vurdert. Tiltakshaver må også være beredt på å oppdatere vurderingene av tiltakshierarkiet, inkludert kompensasjonstiltakene, når teknisk planlegging er kommet lenger enn det som typisk er tilfellet på kommunedelplanstadiet. Dette betyr også at vilkår knyttet til vedtak bør utformes slik at tiltakshaver i senere prosjektering ikke undergraver prinsippene for kompensasjon. Det er ønskelig med tydeligere myndighetssignaler om når kompensasjon bør vurderes i planprosesser.

Økologisk kompensasjon medfører noe ekstraarbeid med naturmangfoldkartlegging, vurdering av potensielle kompensasjonstiltak og -arealer samt eventuell verneprosess eller annen prosess for sikring av kompensasjonsarealene. Pilotprosjektene har integrert dette arbeidet i eksisterende planprosesser. Dette har så langt ikke medført forsinkelser.

Pilotprosjektene gir så langt ikke grunnlag for å si at kompensasjon har redusert planleggingstiden i prosjektene. Men det synes som at i enkelte miljømessige kontroversielle prosjekter fattes vedtak med forutsetning om at kompensasjon skal gjennomføres, og at i enkelte prosjekter der innsigelse har blitt vurdert synes det som krav om kompensasjon blitt fremmet i stedet. I slike tilfeller er det mulig at kompensasjon bidrar til kortere planleggingstid siden det potensielt er funnet en løsning raskere enn det som hadde vært tilfellet uten kompensasjon.

Det er tiltakshavers ansvar å utrede og planlegge tiltaket, herunder vurdere hvordan negative konsekvenser kan unngås, avbøtes og eventuelt kompenseres. I pilotprosjektene har miljømyndighetene (Fylkesmannen og Miljødirektoratet) i noen tilfeller inntatt en mer aktiv rolle i utredning og planlegging av kompensasjonstiltakene, på samme tid som myndighetene stiller krav og skal vurdere forslagene til kompensasjon i etterkant. I lys av den begrensede erfaringen som finnes med kompensasjon i Norge, samt fraværet av retningslinjer for kompensasjon, er miljømyndighetene sin sentrale rolle forståelig. Tett samarbeid med miljømyndighetene fra et tidlig stadium er også framhevet som en viktig faktor for å sikre effektiv utredning og planlegging av kompensasjon, for eksempel i E6 Kåterud–Arnkvern

gjennom Åkersvika naturreservat og Ramsarområde. Hensiktsmessig rollefordeling og ansvar i arbeidet med økologisk kompensasjon må vurderes og avklares.

Naturverdier

Pilotprosjektene ble anbefalt å fokusere på de naturverdiene der kompensasjon er eksplisitt omtalt i naturmangfoldloven, det vil si, kompensasjon for verneområder (§ 48), utvalgte naturtyper (§ 53) og prioriterte arter (§ 24). Dette har resultert i at kompensasjon for verneområder dominerer arbeidet i pilotprosjektene så langt. Denne gjennomgangen har bare funnet ett eksempel på vurdering av kompensasjon for en utvalgt naturtype og ingen eksempler på vurdering av kompensasjon for en prioritert art blant pilotprosjektene. Ett av pilotprosjektene har i senere tid også vurdert kompensasjon for andre typer viktig naturmangfold (våtmarksnatur og naturtyper på kalkgrunn med mange rødlistearter). Siden kompensasjonstiltakene fortsatt ikke er gjennomført har evalueringen ikke kunne vurdere kvaliteten av tiltakene og naturverdiene som kompensasjon er tenkt å sikre eller skape.

I arbeidet med naturverdier som definerer hva det skal kompenseres for, har pilotprosjektene fokusert mest på naturtyper, størrelse på arealer og i noen grad arter. Naturmangfoldkartlegging skjer hovedsakelig på naturtypenivå, og naturtyper blir da en sentral målestokk både for å karakterisere tap og for å identifisere tilsvarende natur for kompensasjon. Økosystemer, økosystemfunksjoner og landskapsøkologiske forhold har i liten grad vært vurdert, med unntak av Ringeriksbanen/E16 der vurdering av landskapsøkologiske forhold pågår. Veiledning om hvordan økosystemnivået og landskapsøkologi bør håndteres innen kompensasjon er ønskelig, herunder utvikling av metoder for å vurdere dette.

Pilotprosjektene har utført betydelig naturmangfoldkartlegging som grunnlag for å vurdere tap og kompensasjon. Ingen av pilotprosjektene har så langt identifisert naturverdier som det synes umulig eller urealistisk å kompensere for så lenge kompensasjonen kan bestå av beskyttelse av eksisterende naturverdier, typisk gjennom vern etter naturmangfoldloven.

Etablering av verneområder der det allerede finnes store naturverdier er den dominerende formen for kompensasjon vurdert så langt. Pilotprosjektene har i mindre grad vurdert restaurering av natur og etablering av ny natur, noe som trolig ville vært mer utfordrende. Fokus på vern av eksisterende naturverdier medfører vanskelige vurderinger om et slikt vern gir en positiv effekt ut over det som ville skjedd uansett og uavhengig av kompensasjonen, det vil si, om kravet til addisjonalitet er oppfylt. Uten addisjonalitet unngås ikke et netto tap av verdifullt naturmangfold. Ingen av pilotprosjektene har så langt dokumentert en grundig vurdering av addisjonalitet, men for Ringeriksbanen/E16 pågår det arbeid med denne problemstillingen. Her er det behov for ytterligere klargjøring av hvilke forhold som bør vurderes og hva som er akseptable former for økologisk kompensasjon. For å sikre addisjonalitet og å unngå netto tap er det trolig viktig å vurdere hvordan kompensasjon ved nydanning og restaureringstiltak kan økes, siden slike tiltak med større sikkerhet vil bidra til noe som ikke skjer uansett. Fokus innen restaurering bør være på naturverdier der restaurering erfaringsmessig kan produsere gode resultater, for eksempel enkelte typer våtmarksnatur.

Alle pilotprosjektene har identifisert arealer som kan fungere som kompensasjon. Kompensasjonsarealene ligger i varierende avstand fra tiltaket, men i hovedsak nær tiltaket der fokus på å lete etter areal har vært. Kompensasjonsareal har ulik grad av konflikt med andre interesser, for eksempel jordbruk. Med et fokus på verneområder har tilgang på areal i hovedsak

blitt håndtert av miljøforvaltningen gjennom vern etter naturmangfoldloven. Det er behov for å se på andre måter å få tilgang til areal enn tradisjonelt vern (se «Juridiske forhold» under).

Viktig naturmangfold også utenfor verneområder påvirkes, og pilotprosjektenes fokus på verneområder reflekterer slik sett ikke nødvendigvis et hensiktsmessig innslagspunkt for når kompensasjon bør vurderes dersom vi ønsker å fokusere på det viktigste naturmangfoldet. Per i dag er det uklart hvilke naturverdier og under hvilke forhold kompensasjon kan og bør vurderes, og når det er rimelig å stille krav om kompensasjon. Med hjemmel i generell vilkårslære bør vedtaksmyndighet kunne stille saklige og rimelige vilkår knyttet til et vedtak der viktig naturmangfold påvirkes negativt i stor grad, inkludert om kompensasjon. Trolig er det en forutsetning for forutsigbarhet og effektiv integrering av kompensasjonsspørsmål i planprosesser, at det etableres større klarhet i hvilke tilfeller det kan og bør stilles vilkår om kompensasjon.

Siden pilotprosjektene i stor grad planlegger sikring av kompensasjonsarealene gjennom vern etter naturmangfoldloven, vil miljøforvaltningen, normalt Fylkesmannens miljøvern avdeling, ta over ansvaret for langsiktig forvaltning etter at tiltakshaver har dekket kostnader til kartlegging, utredning og etablering av kompensasjon, samt eventuell overvåking og evaluering. I prinsippet skal den kompensierende effekten vedvare like lenge som den negative konsekvensen det kompenseres for vedvarer. Tiltakshaver har i prinsippet ansvaret for kompensasjonen på linje med utbyggingstiltaket og avbøtende tiltak både i anleggsfasen og driftsfasen, noe som også er uttrykt gjennom «forurenser betaler» prinsippet. Flere løsninger for langsiktig finansiering av drift, overvåking og evaluering som i større grad er i tråd med «forurenser betaler» prinsippet bør vurderes og utvikles.

Juridiske forhold

Å sikre tilgang til areal har vist seg å være utfordrende, for eksempel der kompensasjonsareal kommer i konflikt med jordbruksareal eller der naturområder er utsatt for annet nedbyggingspress. Pilotprosjektene baserer seg hovedsakelig på tradisjonelt vern etter naturmangfoldloven så langt, og få andre virkemidler for å sikre tilgang til areal er testet. Vegmyndighetene synes å mangle hjemmel til å ekspropriere areal til kompensasjonsformål. Det er behov for å vurdere og etablere flere måter å få tilgang til areal enn tradisjonelt vern, for eksempel gjennom kjøp av areal, jordskifte eller frivillige avtaler med grunneiere eller andre der arealbruk som sikrer viktig naturmangfold etableres med et langsiktig tidsperspektiv.

Kostnader

Erfaringsmaterialet om kostnader ved kompensasjon er per i dag meget begrenset. Kartlegging av naturmangfold, utredning av potensielle kompensasjonsløsninger, utarbeidelse av kompensasjonsplan og sikring av kompensasjonsareal (f.eks. verneprosess) øker kostnadene noe på kort sikt. For samferdselsutbygginger, vil trolig kostnadene i de fleste tilfeller være små sammenlignet med enkelte tekniske løsninger for å unngå, avbøte og restaurere skader på naturmangfold selv der det gjøres noe restaurering eller nyetablering av natur, som ofte vil være dyrere enn vern av eksisterende verdier. Der kostnadene ved kompensasjon er små, for eksempel vern og senere drift av arealet i regi av miljøforvaltningen, kan dette i enkelte prosjekter introdusere et insentiv for tiltakshaver til å gjennomføre billigere kompensasjonstiltak heller enn dyrere tiltak for å unngå, avbøte og restaurere negative konsekvenser. Grundige vurderinger og dokumentasjon på at tiltakshierarkiet er fulgt, og at kompensasjon reelt sett er siste utvei, er ekstra viktig i slike situasjoner.

Hovedfunn i evalueringen

Denne evalueringen av arbeidet med økologisk kompensasjon er basert på foreløpige erfaringer fra fem pilotprosjekter som fortsatt er under planlegging. Pilotprosjektene viser at økologisk kompensasjon kan integreres i eksisterende planprosesser på ulike tidspunkter uten å medføre forsinkelser i disse prosessene. På kort sikt medfører kompensasjon noe utvidet naturmangfoldkartlegging og vurderinger av potensielle kompensasjonsareal og -tiltak, inkludert utarbeidelse av eventuell kompensasjonsplan. Dermed øker kostnadene noe på kort sikt. Basert på pilotprosjektene så langt er det få klare indikasjoner på konsekvenser for planprosessen på lengre sikt. Men det synes fortsatt rimelig å anta at planleggingstiden kan reduseres noe i de tilfellene der kompensasjon bidrar til at et kompromiss om utbyggingsløsning kan oppnås raskere. Her ligger også en risiko, at prosjekter søker løsninger gjennom kompensasjon før tiltak for å unngå, avbøte og restaurere er tilstrekkelig vurdert.

Pilotprosjektene har vurdert kompensasjon gjennom nydanning av natur, restaurering og vern. Vern av intakt natur har hatt størst fokus i pilotprosjektene. Slikt vern sikrer at tap av naturmangfold erstattes med tilsvarende naturmangfold raskt, i motsetning til mer tidkrevende kompensasjon basert på restaurering eller etablering av natur fra grunnen av. På samme tid medfører vern av intakt natur vanskelige vurderinger rundt det grunnleggende kravet om addisjonalitet, det vil si, at kompensasjonen skal bidra med noe ut over det som ville skjedd dersom kompensasjonen ikke hadde blitt gjennomført. Dersom kompensasjonen består av et område som forventes å bli vernet uansett, eller trolig ikke vil bli utsatt for noen trusler og dermed «verner seg selv», så vil kravet om addisjonalitet normalt ikke være oppfylt. Uten addisjonalitet oppnås ikke målet om å unngå et netto tap av viktig naturmangfold. Vurderinger av addisjonalitet har vært krevende for pilotprosjektene, og tydeligere veiledning om hvordan addisjonalitet bør vurderes er ønskelig.

De fleste pilotprosjektene mener tilstrekkelig egnet kompensasjonsareal kan finnes lokalt, men tilgang på areal er tidvis utfordrende. Flere måter å sikre tilgang til kompensasjonsareal bør derfor vurderes i framtiden, inkludert mulige lovhemler, kjøp av areal og langsiktige forvaltningsavtaler med grunneiere. Med vern av kompensasjonsareal etter naturmangfoldloven blir ansvaret for langsiktig forvaltning og finansiering av kompensasjonen i stor grad overlatt til miljømyndighetene eller den myndighet som har fått delegert forvaltningsmyndigheten for verneområdet. Det bør finnes eller etableres langsiktige finansieringsløsninger som i større grad er i tråd med «forurenser betaler» prinsippet.

Per i dag er det for lite erfaringsmateriale til å konkludere på sannsynlige kostnadsnivå for økologisk kompensasjon. Trolig vil kostnadene i de fleste store prosjekter utgjøre en liten eller svært liten del av de totale prosjektkostnadene. Kostnadene vil dermed også ofte være små sammenlignet med enkelte tekniske løsninger for å unngå, avbøte og restaurere skader på naturmangfold. Dette gjør det ekstra viktig med grundige vurderinger og dokumentasjon av at tiltakshierarkiet (unngå→avbøte→restaurere→kompensere) er fulgt, for å sikre at kompensasjon reelt sett er siste utvei.

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

INNHold

SAMMENDRAG	ii
1 INNLEDNING	1
1.1 Hva er økologisk kompensasjon?.....	1
1.2 Noen grunnleggende prinsipper	2
1.3 Tidligere erfaringer	3
1.4 Formål	4
2 MATERIALE OG METODE	5
3 PILOTPROSJEKTENE	6
4 RESULTATER OG DISKUSJON	9
4.1 Planprosess.....	9
4.1.1 Innledning.....	9
4.1.2 Problemstillingene	9
4.1.3 Evalueringsfunn.....	10
4.1.4 Diskusjon	19
4.2 Naturverdier	22
4.2.1 Innledning.....	22
4.2.2 Problemstillingene	22
4.2.3 Evalueringsfunn.....	23
4.2.4 Diskusjon	28
4.3 Juridiske forhold	31
4.3.1 Innledning.....	31
4.3.2 Problemstillingene	31
4.3.3 Evalueringsfunn.....	31
4.3.4 Diskusjon	33
4.4 Kostnader	34
4.4.1 Innledning.....	34
4.4.2 Problemstillingene	34
4.4.3 Evalueringsfunn.....	35
4.4.4 Diskusjon	37
5 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER	38
6 REFERANSER	40

Tabeller

Tabell 1	Enkelte nøkkelfakta om de fem pilotprosjektene som er evaluert så langt.....	8
Tabell 2	Oppsummering av når økologisk kompensasjon ble vurdert i planprosess og prosjektutvikling	11
Tabell 3	Oppsummering av naturverdier som har utløst krav om økologisk kompensasjon i pilotprosjektene.....	23
Tabell 4	Estimerte arealtap (dekar), kompensasjonsareal (dekar) og arealmessig forholdstall for pilotprosjektene	26

Figurer

Figur 1	Tiltakshierarkiet tilsier at man først skal unngå (høyest prioritet), deretter avbøte, så restaurere og eventuelt, som siste utvei (lavest prioritet), kompensere negative konsekvenser.....	1
Figur 2	Lokalisering av de fem pilotprosjektene i evalueringen	7
Figur 3	Sammenheng mellom verneplan og forvaltningsplan for Åkersvika naturreservat, kompensasjonsplan og ytre miljøplan for veiutbyggingen ved E6 Kåterud–Arnkværn	14

Tekstbokser

Tekstboks 1	Føringer fra Fylkesmannen for kompensasjon knyttet til E8 Riksgrensen–Skibotn, brev 7. juli 2015 om «Forslag til grenseendring av Lullefjellet naturreservat, Storfjord kommune – melding om oppstart av arbeid med å finne kompensasjonsareal».....	15
Tekstboks 2	Føringer fra Fylkesmannen i høringsuttalelse til KDP og KU for E18 Langangen–Rugtvedt	16
Tekstboks 3	Føringer fra Fylkesmannen for kompensasjon knyttet til E8 Riksgrensen–Skibotn	16
Tekstboks 4	Typiske kategorier kostnader som bør vurderes for økologisk kompensasjon	34

Vedlegg

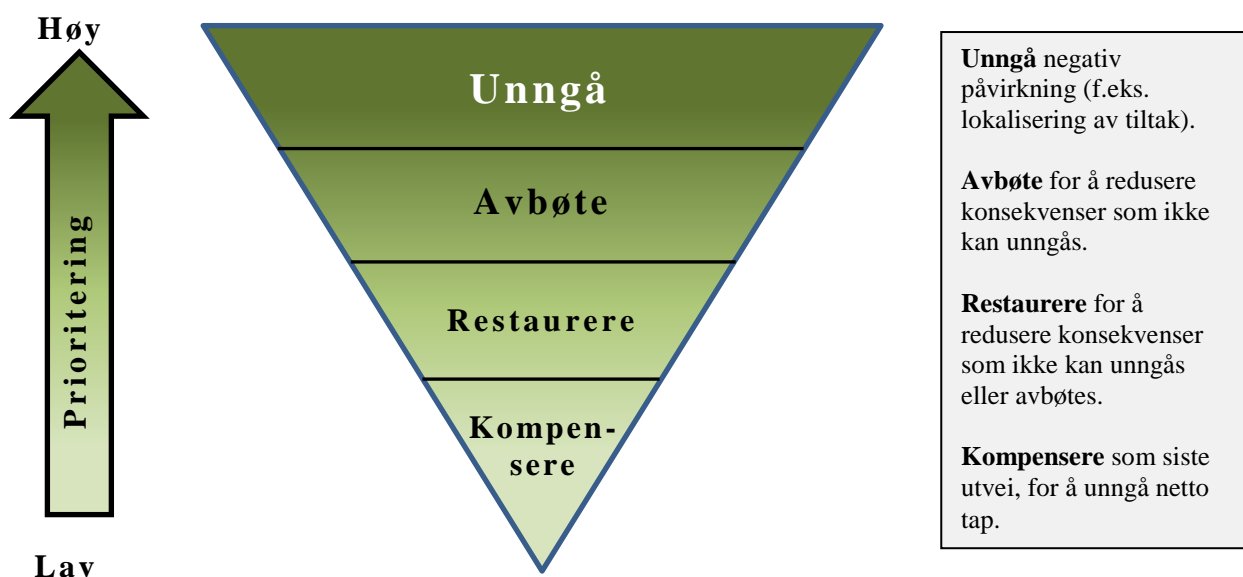
Vedlegg 1	Dokumenter tilgjengelig for pilotprosjektene	
-----------	----------------------------------------------	--

1 INNLEDNING

1.1 Hva er økologisk kompensasjon?

Fysisk kompensasjon for naturmangfold, også kalt økologisk kompensasjon, innebærer at en tiltakshaver gjennomfører konkrete tiltak med positive konsekvenser for naturmangfoldet *utenfor* området som tiltaket beslaglegger eller påvirker. Disse positive konsekvensene skal oppveie, eller kompensere for, de negative konsekvensene ved prosjektet tiltakshaver ønsker å gjennomføre. Kompensasjon skal sikre at et tiltak unngår et netto tap av viktig naturmangfold.

Før kompensasjon vurderes, forutsettes det at tiltakshaver har gjort det som er mulig for å unngå negative konsekvenser på naturmangfold. Først og fremst skal dette gjøres gjennom å velge et alternativ som medfører minst mulig skade. Valg av lokalisering vil ofte være den viktigste enkeltfaktoren for å *unngå* negativ påvirkning på viktig naturmangfold. Tilpasninger bør også gjøres i det valgte prosjektalternativet for å unngå eller begrense negative konsekvenser. Deretter utformes *avbøtende* tiltak som reduserer varighet eller utbredelse av konsekvensene som ikke kan unngås. Her finnes en lang rekke mulige tiltak avhengig av hvilken type prosjekt og naturmangfold det er snakk om. For eksempel faunapassasjer for å sikre forbindelse mellom leveområder på lang sikt og oppsamling og rensing av vann for å unngå forurensing i anleggsfasen. Etter avbøtende tiltak utformes tiltak for *restaurering* av områder som er direkte eller indirekte påvirket, for eksempel midlertidige anleggsområder eller områder nær tiltaket som blir påvirket i anleggsfasen. Dette er tiltak som går utover den vanlige oppryddingen og istandsettingen etter anleggsarbeid. For eksempel, kan det innebære at i et riggområde som lå på en edelløvsskog gjennomføres mer omfattende tiltak for å få tilbake den opprinnelige edelløvsbogen. Dersom det fortsatt gjenstår vesentlige negative konsekvenser på viktig naturmangfold etter at tiltakshaver har gjort det som er mulig for å unngå, avbøte og restaurere, bør tiltakshaver utforme tiltak som fullt ut *kompenserer* for disse negative konsekvensene. Hierarkiet av tiltak som skal gjennomføres, det såkalte tiltakshierarkiet, er illustrert i figur 1.



Figur 1 Tiltakshierarkiet tilsier at man først skal unngå (høyest prioritet), deretter avbøte, så restaurere og eventuelt, som siste utvei (lavest prioritet), kompensere negative konsekvenser (modifisert etter Meld. St. 14 Natur for livet, s. 87)

Her understrekes viktigheten av at kompensasjon er siste utvei, og den typen tiltak som i utgangspunktet har lavest prioritet, etter at andre mulige tiltak er vurdert. Tiltakshavere som bruker økologisk kompensasjon skal dokumentere at tiltakshierarkiet er fulgt. De tre første trinnene i tiltakshierarkiet (unngå→avbøte→restaurere) er veletablert praksis i Norge, mens økologisk kompensasjon er et relativt nytt verktøy i Norge.

Formålet med økologisk kompensasjon er å unngå et netto tap av viktig naturmangfold gjennom å fysisk kompensere for et tiltaks negative konsekvenser. Kompensasjonstiltakene bør resultere i målbare resultater slik at man kan sammenligne tap og kompensasjon og vurdere om tiltakene reelt sett kompenserer for de negative konsekvensene som ikke kan forhindres.

De konkrete kompensasjonstiltakene vil variere fra prosjekt til prosjekt, og det er mange ulike tiltak som kan være aktuelle. Tiltakene deles ofte inn i tre hovedgrupper:

- restaurering av tidligere skader eller negativ påvirkning på naturmangfold,
- nyskaping av naturmangfold fra grunnen av, eller
- beskyttelse av eksisterende naturmangfold som er i ferd med, eller står i fare for, å gå tapt eller bli vesentlig negativt påvirket.

1.2 Noen grunnleggende prinsipper

Gjennom erfaring fra økologisk kompensasjon i andre land er det etablert prinsipper for bruk av kompensasjon. Mange av disse prinsippene og erfaringene er omtalt i rapporten fra en arbeidsgruppe som avga sin rapport til Samferdselsdepartementet i 2013.¹ Noen av de mest grunnleggende prinsippene er kort oppsummert i det følgende siden disse også har ligget grunn for pilotprosjektene sitt arbeid.

Økologisk kompensasjon bygger på prinsippet om at kostnadene ved miljøskade skal bæres av tiltakshaver, eller prinsippet om at forurenser betaler. Tiltakshaver kan pålegges å dekke kostnader ved økologisk kompensasjon som står i et rimelig forhold til tiltakets og skadens karakter (jfr. naturmangfoldloven § 11).

Siden kompensasjon skal oppveie et tap av naturmangfold, må kompensasjonstiltakene sikre positive konsekvenser som ikke hadde oppstått uten at kompensasjonen hadde blitt gjennomført. Dette omtales ofte som kravet om addisjonalitet. Uten addisjonalitet kan man ikke unngå et netto tap og grunnlaget for økologisk kompensasjon er borte. Tiltak som allerede er vedtatt gjennomført eller som er planlagt, for eksempel vern av et naturområde, vil normalt ikke være addisjonelle fordi tiltaket trolig ville blitt gjennomført uavhengig av kompensasjonen. Kravet om addisjonalitet vil normalt heller ikke være oppfylt ved vern av områder som ikke er utsatt for noen trusler, områder som «verner seg selv». Derimot kan vern av et område som står i fare for å gå tapt, for eksempel er vedtatt eller foreslått utbygd, normalt kunne kalles addisjonelt. Også andre former for beskyttelse enn vern kan være addisjonelle dersom de sikrer positive effekter som ellers trolig ikke hadde oppstått. Restaurering eller nyetablering av naturmangfold vil i mange tilfeller lettere være addisjonelt enn vern av eksisterende naturverdier. Slik restaurering eller nyetablering vil normalt resultere i positive effekter som

¹ Samferdselsdepartementet, 2013. «Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging». Rapport fra en arbeidsgruppe. Avgitt 3. juli 2013.

ellers ikke hadde oppstått, med unntak der slik restaurering eller nyetablering allerede er planlagt uavhengig av kompensasjonen.

Et tredje grunnleggende prinsipp ved kompensasjon er såkalt ekvivalens, eller «lik-for-lik»-prinsippet. Dette betyr at kompensasjon skal sikre de samme typer naturmangfold som går tapt. For å oppnå dette må kompensasjonen sikre naturverdier på de samme nivåene som tapet skjer, det vil si på artsnivå, naturtypenivå og økosystemnivå. Dersom det ikke er mulig å kompensere lik-for-lik, kan det være aktuelt å vurdere kompensasjon med mer verdifullt naturmangfold, for eksempel mer truet eller sjeldnere naturmangfold. Det motsatte bør ikke gjøres, selv der kompensasjonsarealet er mye større enn tapt areal.

1.3 Tidligere erfaringer

Økologisk kompensasjon er et relativt nytt verktøy i Norge, men har vært brukt i andre land i lengre tid. En oppsummering av erfaringer med kompensasjon internasjonalt som også kan være nyttige i norsk sammenheng er inkludert i rapporten til Samferdselsdepartementet (2013) omtalt over. Erfaringene viser at kompensasjon under visse betingelser kan bidra til å redusere eller unngå tap av naturmangfold. Det er likevel slik at mange kompensasjonsprosjekter ikke klarer å nå sine mål, mange tiltakshavere som prøver å gjennomføre økologisk kompensasjon klarer ikke å forhindre et netto tap av viktig naturmangfold knyttet til sitt prosjekt. Derfor er det viktig å lære av feilene til disse prosjektene.

Erfaringer fra andre land viser at det er helt avgjørende å sikre at kompensasjonstiltakene oppfyller kravene til addisjonalitet og lik-for-lik (se kap. 1.2 over). Videre er blant annet følgende viktig:

- **Ikke alt kan kompenseres:** Vi må erkjenne at det finnes situasjoner der gjenværende negative konsekvenser ikke fullt ut lar seg kompensere. Dette kan være naturmangfold som ikke lar seg erstatte, er spesielt sårbart eller der mislykket kompensasjon innebærer et uforholdsmessig stort tap av gjenværende forekomster, for eksempel et tap for en kritisk truet art eller en kritisk truet naturtype som bare finnes noen få steder.
- **Helhet og landskapsøkologiske sammenhenger:** Kompensasjon bør planlegges og gjennomføres i en større landskapsøkologisk sammenheng for å sikre viktige forbindelser i økosystemene og øke sjansen for langsiktig overlevelse av naturmangfold.
- **Involvering av berørte interesser:** Berørte interesser bør involveres i planlegging, gjennomføring og overvåking av kompensasjon, både i områder som påvirkes av tiltaket og av kompensasjon.
- **Langsiktige resultater:** Planlegging og gjennomføring av kompensasjon bør baseres på en fleksibel og tilpassningsdyktig forvaltning, med overvåking, evaluering og justeringer underveis der det er nødvendig. Kompensasjonen skal vedvare minst like lenge som tiltakets skader eksisterer.
- **Kunnskap:** Basere planlegging og gjennomføring av kompensasjon på god kartlegging, vitenskapelig kunnskap og lokalkunnskap.

1.4 Formål

Vegdirektoratet utpekte pilotprosjekter for å teste ut bruk av økologisk kompensasjon og bidra til økt kunnskap om hvordan kompensasjon kan tilpasses det norske planregimet praktisk og juridisk samt å øke kunnskapen om kostnader og nytte ved kompensasjon i vegprosjekter. Det har vært et mål at bredden av problemstillinger skal belyses.

Et begrenset antall pilotprosjekter (fem) og relativt kort tid for gjennomføring så langt (planlegging, ikke bygging) betyr at flere problemstillinger fortsatt er belyst i liten grad.

Formålet med denne evalueringen er å sammenstille foreløpige erfaringer fra pilotprosjektene og å øke kunnskapen om hvordan økologisk kompensasjon kan brukes i det norske planregimet med vekt på samferdselsutbygginger.

2 MATERIALE OG METODE

De fem pilotprosjektene som inngår i denne evalueringen er:

- E6 Kåterud–Arnkvern, Hamar og Stange kommuner, Hedmark
- Ringeriksbanen/E16 (fellesprosjekt Jernbaneverket og Statens vegvesen), Hole og Ringerike kommuner, Buskerud
- E18 Langangen–Rugtvedt, Porsgrunn og Bamble kommuner, Telemark
- E8 Riksgrensen–Skibotn, Storfjord kommune, Troms
- E6 Vingrom–Ensby, Lillehammer og Øyer kommuner, Oppland

Evalueringen er basert på svar i spørreskjema som er fylt ut av ansatte i Statens vegvesen som har jobbet med økologisk kompensasjon i de fem pilotprosjektene. Fylkesmannen i Hedmark, som sammen med SVV har vært ansvarlig for utvikling av kompensasjonsplanen for Åkersvika naturreservat og Ramsarområde, har også fylt ut et spørreskjema. Det samme gjelder konsulenten (Asplan Viak) som bistod SVV og Fylkesmannen i kompensasjonsarbeidet for E6 Kåterud–Arnkvern. For fellesprosjektet Ringeriksbanen/E16 er spørreskjemaet fylt ut av representanter for Statens vegvesen og Jernbaneverket i fellesskap.

Spørsmålene i spørreskjemaet dekker problemstillinger innenfor fire hovedområder:

- Planprosessene kompensasjon inngår i
- Naturverdiene kompensasjonen prioriterer
- Juridiske forhold og tilgang på kompensasjonsareal
- Kostnader ved kompensasjon

Spørsmålene er gjengitt i bokser i kapittel 4.1.2, 4.2.2, 4.3.2 og 4.4.2.

I tillegg er prosjekterelatert dokumentasjon gjennomgått der dette har vært lett tilgjengelig, for eksempel planprogram, kommunedelplaner, konsekvensutredninger, høringsuttalelser, enkelte møtereferater og brev (se vedlegg 1).

Enkelte avklarings spørsmål er diskutert per telefon med personer som fylte ut spørreskjemaet.

3 PILOTPROSJEKTENE

Siden 2013 har det vært jobbet aktivt med økologisk kompensasjon i veiprosjekter. Statens vegvesen identifiserte i 2013 flere potensielle pilotprosjekter, og enkelte andre har senere kommet til. Disse prosjektene ble planlagt av Statens vegvesen. Noen av prosjektene er senere tatt over av veiselskapet Nye Veier AS som vil planlegge prosjektene videre og være ansvarlig for utbygging. Pilotprosjektene som er vurdert er:

- E6 Kåterud–Arnkvern, Hamar og Stange kommuner, Hedmark
- Ringeriksbanen/E16 (fellesprosjekt Jernbaneverket og Statens vegvesen), Hole og Ringerike kommuner, Buskerud
- E18 Langangen–Rugtvedt, Porsgrunn og Bamble kommuner, Telemark
- E8 Riksgrensen–Skibotn, Storfjord kommune, Troms
- E6 Vingrom–Ensby, Lillehammer og Øyer kommuner, Oppland

Lokalisering av prosjektene er vist i figur 2 og utvalgte nøkkelfakta er oppsummert i tabell 1 under.

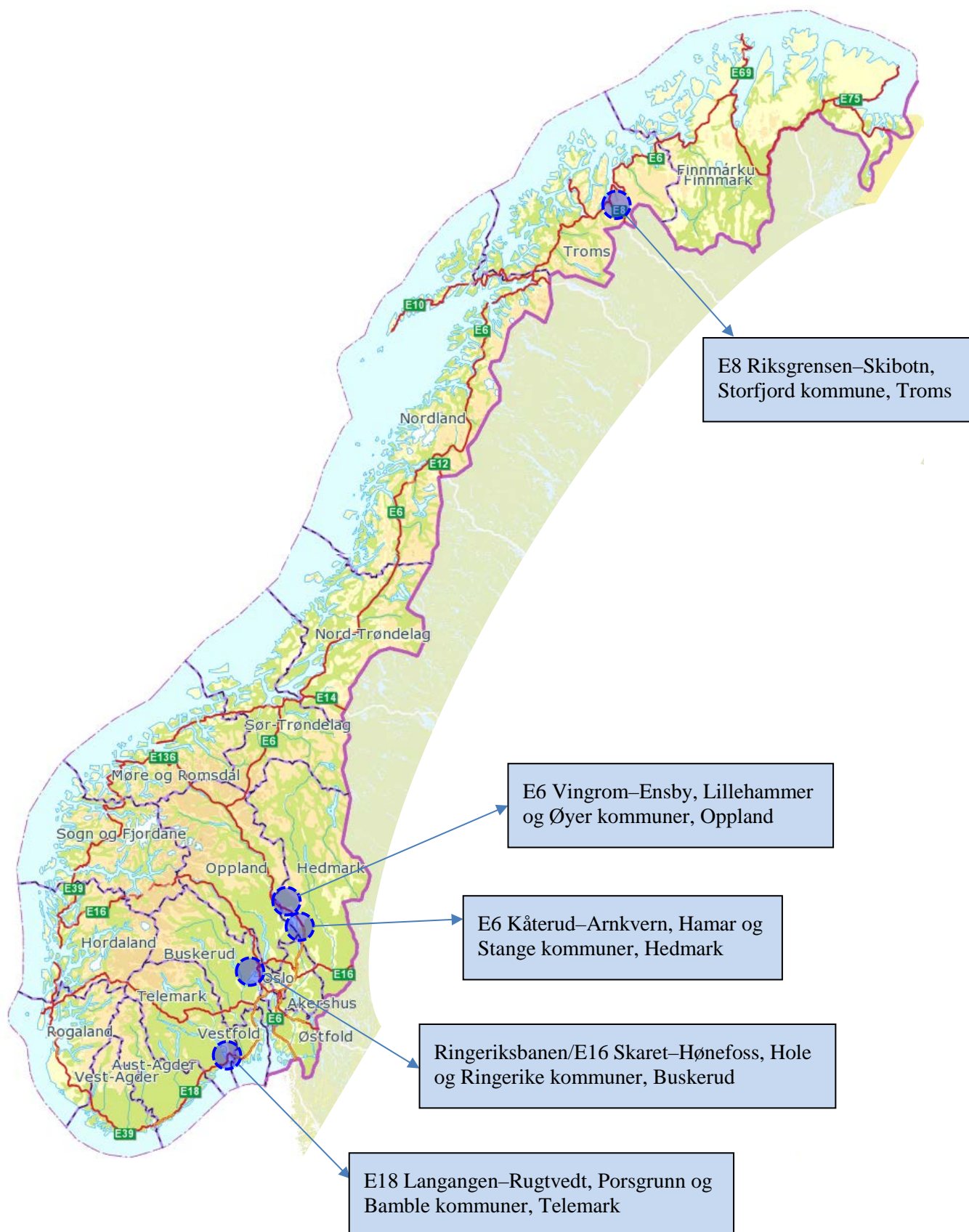
I tillegg til disse pilotprosjektene innen økologisk kompensasjon, har også Jernbaneverket identifisert pilotprosjekter for kompensasjon:

- Fellesprosjektet Ringeriksbanen Sandvika–Hønefoss og E16 Skaret–Hønefoss (fellesprosjekt med Statens vegvesen, se over)
- Nytt dobbeltspor på InterCity-strekningen Sørli–Brumunddal som vil gå gjennom Åkersvika naturreservat og Ramsar-område (Dovrebanen).
- Dobbeltspor Trondheim–Stjørdal (Nordlandsbanen)

Videre har kompensasjon også vært diskutert i forbindelse med andre prosjekter, blant annet:

- E6 Ranheim–Værnes, Sør-Trøndelag
- Ny firefelts E39 mellom Stord og Os, Hordaland
- Korridor for E39 over Fotlandsvatnet fuglefredningsområde, Rogaland
- Ny fastlandsforbindelse mellom Nøtterøy og Tønsberg som kan påvirke Ilene naturreservat og Ramsarområde, Vestfold.

Informasjon fra disse prosjektene er tidvis vist til i evalueringen.



Figur 2 Lokalisering av de fem pilotprosjektene i evalueringen.

Tabell 1 Enkelte nøkkelfakta om de fem pilotprosjektene som er evaluert så langt.

Pilotprosjekt	Kommune(r), fylke	Tiltakshaver	Planfase per 2016	Berørte naturverdier	Forventet tap	Forventet kompensasjon
E6 Kåterud–Arnkvern (utvidelse av motorvei)	Hamar og Stange kommuner, Hedmark	Statens vegvesen, senere Nye Veier AS	Vedtatt KDP, KU og reguleringsplan. Kompensasjonsplan utarbeidet og kompensasjonsareal vernet. Prosjektering pågår.	Åkersvika naturreservat og Ramsarområde, primært våtmarksnatur. Rødlistearter.	Ulike naturtyper knyttet til våtmark, inkludert eng og sumpskog (NiN beskrevet s. 16 i kompensasjonsplan). Totalt 126 daa.	Tap av naturtyper erstattes med areal med tilsvarende naturtyper på natursystemnivå (se s. 17 i kompensasjonsplan). Totalt 771 daa.
Ringeriksbanen/E16 Høgkasted-Hønefoss (ny jernbane og motorvei)	Hole og Ringerike kommuner, Buskerud	Jernbaneverket og Statens vegvesen (fellesprosjekt)	Kommunedelplan vedtatt bare for mindre del av strekningen. Arbeid med statlig reguleringsplan og konsekvensutredning pågår (planprogram på høring). Arbeid med kompensasjonsplan planlagt i 2017.	Synneren naturreservat og Ramsarområde. Foreslått naturreservat (Storelva) og omkringliggende områder. Arealer på kalkrik grunn. Rødlistearter. Viktige funksjonsområder for vilt, særlig våtmarksfugl.	Arealbeslag ikke bekreftet, men trolig ca. 3 daa av Synneren NR, ca. 11 daa foreslått reservat og ca. 53 daa viltområde særlig viktig for fugl samt mindre areal vannkantsamfunn, flommarkskog og sandfuruskog. Tap av landskapsøkologisk viktige forbindelser.	Betydelige areal lokalt er kartlagt og vurdert egnet til kompensasjon. Eksisterende naturverdier kan vernes, noen arealer restaureres og noen arealer dyrket mark kan omdannes til våtmark, eventuelt kombinert med husdyrbeite. Ingen beslutninger er tatt.
E18 Langangen–Rugtvedt (ny motorvei)	Porsgrunn og Bamble kommuner, Telemark	Statens vegvesen, senere Nye Veier AS	Vedtatt kommunedelplan og konsekvensutredning. Arbeid med reguleringsplan pågår. Ingen konklusjon vedr. kompensasjon.	Frierflogene og Blekebakken naturreservater. Kalklindeskog (utvalgt naturtype). Rødlistearter.	Arealbeslag ikke bekreftet. Mindre areal naturreservater, kalklindeskog (verdi A) og åpen kalkmark (verdi A og B) går tapt.	Verdifull kalknatur er tilgjengelig lokalt og regionalt for eventuelt vern. Restaurering av lokaliteter for å øke verdi er også mulig, ev. i kombinasjon med vern.
E8 Riksgrensen–Skibotn (utvidelse og omlegging av veg)	Storfjord kommune, Troms	Statens vegvesen	Arbeid med reguleringsplan pågår (plan på høring). Potensielle kompensasjonsarealer identifiseres.	Lullefjell naturreservat. Gammel furuskog. Rødlistearter.	Tap av ca. 34 daa reservat-areal meg furuskog (verdi A) og fem rødlistearter (2 VU, 3 NT).	Trolig vernes furuskog som kan få urskogpreg over tid. Død ved på tapt areal flyttes trolig til kompensasjonsareal.
E6 Vingrom–Ensby (ny motorvei)	Lillehammer og Øyer kommuner, Oppland	Statens vegvesen	Utarbeidelse av kommunedelplan og konsekvensutredning pågår. Potensielle kompensasjonsarealer identifiseres.	Lågendeltaet naturreservat. Våtmarksnatur. Funksjonsområder for vilt, særlig våtmarksfugl.	Det ventes at ca. 36 daa våtmarkareal av viktighet særlig for fugl, men også med interessante plantearter, går tapt.	Arealer lokalt er kartlagt og vurderes trolig som egnet for kompensasjon gjennom vern av eksisterende verdier.

4 RESULTATER OG DISKUSJON

4.1 Planprosess

4.1.1 Innledning

Planprosessene etter plan- og bygningsloven danner hoveddrammene for utredning og saksbehandling av kompensasjonsspørsmål i veiprojekter. For utbyggingstiltak i andre sektorer vil også andre lovverk og planprosesser være relevante for behandling av kompensasjon. Det ligger klare politiske føringer om at planprosesser skal gjennomføres mer effektivt i samferdselssektoren, og det er et mål at planleggingstiden for store utbyggingsprosjekter skal reduseres. I arbeidet med pilotprosjekter har man derfor tatt utgangspunkt i at planlegging av økologisk kompensasjon integreres i eksisterende planprosesser heller enn at det gjennomføres separate planprosesser for kompensasjonsprosjektene. Hensikten med en slik integrering er å sikre effektive planprosesser gjennom redusert tidsbruk, lavere kostnader og økt koordinering.

4.1.2 Problemstillingene

Spørreskjemaet til pilotprosjektene inkluderte problemstillingene som vist i boksen under.

- I hvilken planfase ble kompensasjon først diskutert i planprosessen?
- I hvilken planfase ble kompensasjon et formelt tema i planprosessen?
- Hvilken aktør(er) introduserte kompensasjon i planprosessen?
- Medførte vurderingene av kompensasjon utredninger eller annet ekstraarbeid før vedtak? Hvordan og hva?
- På hvilket trinn i planprosessen stilte miljømyndighetene ev. krav om kompensasjon?
- Hadde krav om kompensasjon betydning for valg av trasé? Hvordan?
- Hvor konkrete var disse kravene om kompensasjon? Opplevs graden av konkretisering som en fordel eller en ulempe? Hvorfor?
- Utløste arbeidet med kompensasjon andre prosesser (f.eks. utvidelse av undersøkelses-området, utvidede høringer, verneprosess)?
- Er det utarbeidet, eller planlegges det å utarbeide, en kompensasjonsplan? Hvor lang tid tok det, eller antas det å ta, å lage denne planen?
- På hvilken måte og av hvilken aktør ble arbeid i disse ulike prosessene ev. koordinert?
- Hvordan og av hvem identifiseres og sikres kompensasjons-arealene?
- Hvilke aktører har vært involvert i prosessene knyttet til kompensasjon?
- I hvor stor grad og på hvilken måte har kompensasjon påvirket framdrift i prosjektets planprosess totalt sett?
- Ble mulig innsigelse diskutert av noen aktør underveis i planprosessen? Har det faktisk vært fremmet innsigelse i planprosessen?
- Er det trolig at kompensasjon har påvirket sannsynligheten for at innsigelse fremmes? Om ja, hvordan?
- Hva har vært de største utfordringene i arbeidet med å kjøre en effektiv planprosess?
- Hva er de viktigste lærdommene når det gjelder å kjøre en effektiv planprosess?
- Ev. andre kommentarer til planprosessen

4.1.3 *Evalueringsfunn*

Tidspunkt kompensasjon introduseres i planprosess

I pilotprosjektene ble kompensasjon introdusert på ulike tidspunkter og av ulike aktører. Tabell 2 oppsummerer når økologisk kompensasjon først ble diskutert, hvem som introduserte kompensasjon i planprosessen, når kompensasjon ble et formelt tema og når krav om kompensasjon eventuelt ble fremmet og vedtak med vilkår om gjennomføring fattet.

I tre av fem pilotprosjekter (E6 Kåterud–Arnkvern, E18 Langangen–Rugtvedt og E6 Vingrom–Ensby) har kompensasjon kommet inn som tema i forbindelse med kommunedelplan (KDP) og konsekvensutredning (KU). På dette stadiet ble det klart at negative konsekvenser på viktig naturmangfold ikke kan unngås eller avbøtes i tilstrekkelig grad gitt de utbyggingsalternativer som vurderes. I pilotprosjektene er det enten KU-konsulenter, Fylkesmannens miljøvernavdeling eller tiltakshaver (Statens vegvesen) som har tatt opp kompensasjon som tema.

I E8 Riksgrensen–Skibotn ble det ikke utført en konsekvensutredning² siden tiltaket var tenkt utført i all hovedsak på eksisterende vegnett. Dette viste seg senere at denne forutsetningen ikke holdt, og at det ville være behov for areal i Lullefjellet naturreservat. Kompensasjon ble brakt på banen i 2014 av Fylkesmannens miljøvernavdeling i etterkant av en innsigelse i mai 2014.

I Ringeriksbanen/E16 ble kompensasjon omtalt i planprogram for KDP og KU, men bare svært kort omtalt i KU. Det foreligger ingen vedtatt kommunedelplan for tiltaket som vurderes med unntak av en mindre strekning (E16 Skaret–Høgkastet). Senere har et forprosjekt før statlig reguleringsplan vurdert kompensasjon, etter at tiltakshaver tok initiativ til å utrede kompensasjon og Samferdselsdepartementet understreket viktigheten at å vurdere avbøtende og kompenserende tiltak i sitt oppdragsbrev vedrørende forprosjektet for delstrekning 4 Bymoer–Styggedalen der et av alternativene gikk gjennom Storelvas viktige delta, inkludert et naturreservat.

Bortsett fra E6 Kåterud–Arnkvern er det ikke fattet planvedtak med vilkår om gjennomføring av kompensasjon. Planlegging og utredning pågår fortsatt i de andre prosjektene.

Ekstraarbeid før vedtak på grunn av kompensasjon

Krav om kompensasjon har medført ekstraarbeid til kartlegging av naturmangfold i potensielle kompensasjonsareal, vurdering og planlegging av mulige kompensasjonstiltak og -areal samt potensiell verneprosess etter naturmangfoldloven og dialog med grunneiere for å sikre kompensasjonsarealene. Ekstraarbeidet inntreffer på ulike tidspunkter, noe som henger sammen med når og hvordan krav om kompensasjon ble fremmet. Kompensasjon ble i alle pilotprosjektene vurdert før vedtak om utbygging, arbeidet startet ikke opp som følge av vilkår knyttet til utbyggingsvedtaket.

² Ingen KU ble gjennomført i forbindelse med planleggingen de senere år, men en eldre KU foreligger.

Tabell 2 Oppsummering av når økologisk kompensasjon ble vurdert i planprosess og prosjektutvikling.

Pilotprosjekt	Planprogram for KDP og KU	KDP og KU	Vedtak om KDP og KU	Reguleringsplan og ev. KU	Vedtak om reg. plan og ev. KU	Byggeplan og anbudsdokumenter	Bygging
E6 Kåterud–Arnkvern	Planprogrammet (2006) omtalte ikke kompensasjon.	Kompensasjon omtalt i KDP med KU (2007)	Kompensasjon krav i vedtak i Miljøvern-departementet (april 2013).	Kompensasjonsplan ble utarbeidet parallelt med reguleringsplan.	Kompensasjon skal gjennomføres (reguleringsplan, februar 2016)	Kompensasjon planlegges (Nye Veier AS har overtatt prosjektet)	Starter 2017
Ringeriksbanen/E16 Høgkastet–Hønefoss	Kompensasjon omtalt i planprogram for kommunedelplan (KDP) med konsekvensutredning (KU) for E16 (Ringerike kommune 31.03.2011 og Hole kommune 11.04.2011)	KU med forslag til KDP (E16 Skaret – Hønefoss) omtalte kompensasjon svært kort (desember 2012). Alternativet som i dag utredes har ikke vedtatt KDP med unntak av en mindre del (E16 Skaret–Høgkastet)	Ikke fattet vedtak vedr. KDP eller KU som vedrører kompensasjon. For strekningen E16 Skaret–Høgkastet omtales ikke kompensasjon.	Kompensasjon utredet i forprosjekt før statlig reguleringsplan. Forslag til planprogram for statlig reg.plan med KU (på høring) for Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 Høgkastet–Hønefoss foreslår bruk av kompensasjon.	Ventes i 2018.	Ikke relevant ennå	Ikke relevant ennå
E18 Langangen–Rugtvedt	Kompensasjon omtalt i planprogram for KDP med KU (09.05.2014)	Kompensasjon omtalt i KDP med KU (10.03.2015).	Fylkesmannen krever kompensasjon i sin høringsuttalelse. Ikke omtalt i vedtak.	Arbeid med reguleringsplan pågår, kompensasjon vurderes (Nye Veier AS har overtatt)	Ikke relevant ennå	Ikke relevant ennå	Ikke relevant ennå
E8 Riksgrensen–Skibotn	Ikke omtalt.	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Ingen KU i forbindelse med reg.plan. Senere innsigelse og deretter krav om kompensasjon.	Ikke relevant ennå (reguleringsplan på høring)	Ikke relevant ennå	Ikke relevant ennå
E6 Vingrom–Ensbj	Kompensasjon omtalt i planprogram for KDP med KU (30.10.2014)	Arbeid med KDP og KU pågår, kompensasjon utredes.	Ikke relevant ennå	Ikke relevant ennå	Ikke relevant ennå	Ikke relevant ennå	Ikke relevant ennå

For prosjektet E6 Kåterud–Arnkvern, inntraff ekstraarbeid knyttet til kompensasjon hovedsakelig etter vedtaket som godkjente kommunedelplan og konsekvensutredning. Arbeidet med kompensasjon ble i dette prosjektet gjennomført parallelt med reguleringsplan, inkludert verneprosess for utvidelse av eksisterende naturreservat og separat verneprosess for etablering av et nytt reservat i betydelig avstand fra tiltaket. Samkjøringen av prosessene etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven krevde ekstra arbeid, men var nødvendig for å holde framdriften. Samkjøringen er også framhevet som viktig for at berørte interesser tydeligere skal se sammenhengen mellom utbyggingen og verneprosessen.

Planprogram for KDP og KU omtalte kompensasjon i 2011, etterfølgende KU omtalte kompensasjon svært kort, men det ble ikke fattet vedtak om kompensasjon som vedgår utbyggingsalternativ som i dag vurderes. Dette betyr at i dagens alternativ for Ringeriksbanen/E16 startet arbeidet med kompensasjon opp tidlig sammenlignet med hvor langt teknisk planlegging var kommet, før planprogram for reguleringsplan og konsekvensutredning for dagens alternativ ble påbegynt og da før noe vedtak med vilkår om kompensasjon ble fremmet. I en silingsrapport fra 2015 uttrykte SVV at uansett valg av alternativ på delstrekning 4 (Bymoen–Styggedalen), må kompenserende tiltak vurderes i videre planlegging. Dette var en oppfølging av klare signaler fra miljøforvaltningen om at alternativene på delstrekning 4 trolig ville få svært negative konsekvenser og kompensasjon måtte vurderes. Etter arbeidet med silingsrapport i 2015, ble det utført et omfattende kartleggingsarbeid og vurdering av potensielle kompensasjonsareal i 2016. Verneprosess er ennå ikke påbegynt, men planlegges kjørt parallelt med reguleringsplan og konsekvensutredning.

I E18 Langangen–Rugtvedt forutsetter vedtatt KDP og godkjent KU at kompensasjon for naturreservater og andre naturverdier skal gjennomføres, men lite arbeid ut over noe møtevirksomhet ble utført for kompensasjon under utarbeidelse av KDP og KU. Når arbeidet med reguleringsplan starter, vil kravet om kompensasjon trolig medføre noe ekstraarbeid. I E6 Vingrom–Ensby pågår arbeid med kompensasjon for naturreservat som del av KDP og KU, et arbeid som ikke er avsluttet. Verneprosesser for kompensasjonsareal har ikke startet for disse to prosjektene.

For E8 Riksgrensen–Skibotn ble det ikke utført en full konsekvensutredning for den trasé det nå jobbes med. Tiltakshaver synes tidligere å ha antatt at Lullefjellet naturreservat ikke ville bli påvirket. Dette viste seg senere ikke å stemme, og Fylkesmannen fremmet innsigelse til planforslaget på grunn av direkte konsekvenser (arealbeslag) for naturreservatet i 2014. Reguleringsplanarbeidet stoppet opp, og det ble stilt krav om kompensasjon om lag ett år senere. Stopp i reguleringsplanarbeidet var et resultat at inngrep i verneområdet, kravet om kompensasjon kom senere. Prosessen med å finne kompensasjonsareal går separat fra reguleringsplan for å unngå ytterligere forsinkelse i reguleringsplanarbeidet.

Utløsning av andre prosesser

Kompensasjon har utløst enkelte andre prosesser som har blitt integrert i og/eller koordinert med planprosessene for pilotprosjektene. Naturmangfoldkartlegging av potensielle kompensasjonsområder inngår som en naturlig del av arbeidet og er gjennomført i alle pilotprosjektene med unntak av E18 Langangen–Rugtvedt der det ventes at dette gjøres i nær framtid. Slik kartlegging omfatter normalt arealer utenfor det som ville blitt kartlagt uten kompensasjon.

Pilotprosjektene har særlig fokusert på kompensasjon for tap av verneområder. Derfor er prosesser knyttet til grenseendring for eksisterende verneområder (nødvendig uavhengig av

kompensasjon på grunn av konflikt med verneforskrift) og utvidelse eller opprettelse av verneområder som kompensasjon blitt utløst eller vil bli utløst i alle pilotprosjektene. Noen prosjekter utarbeider også en kompensasjonsplan.

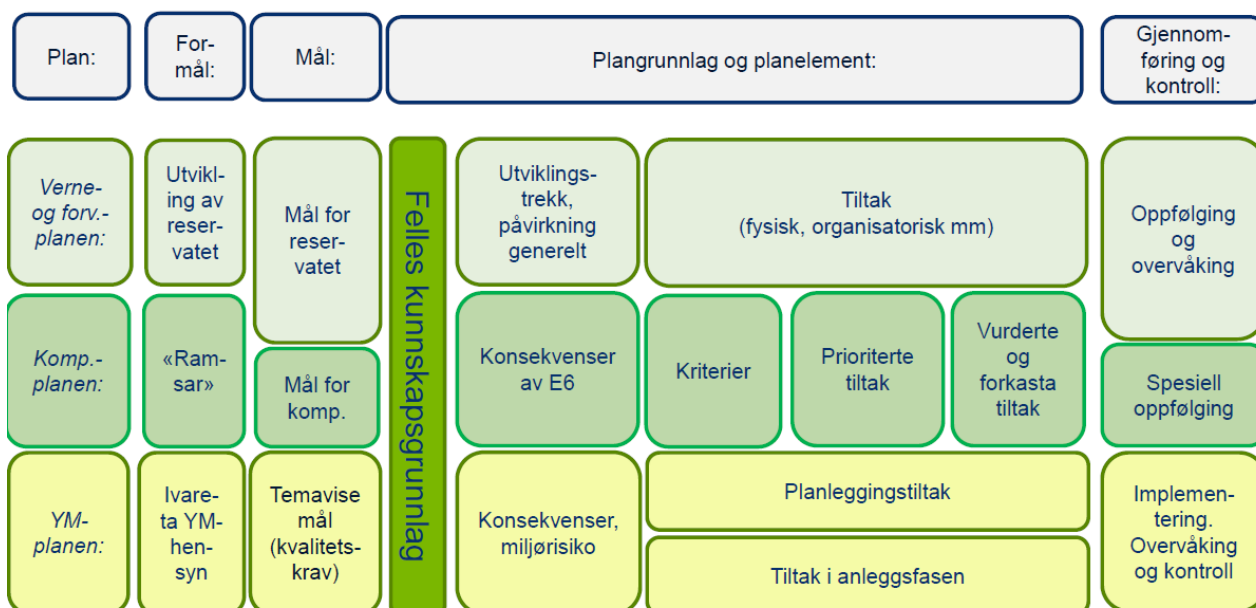
I prosjektet E6 Kåterud–Arnkvern ble det kartlagt både arealer i umiddelbar nærhet av Åkersvika naturreservat og i stor avstand fra tiltaket (Nordre Øyeren 110 km lenger sør), det siste fordi det viste seg å være for lite egnet areal tilgjengelig lokalt. Reservatgrensen ble justert ved at arealet for tiltaket (126 dekar) ble tatt ut av reservatet, og nye arealer i umiddelbar nærhet av reservatet ble inkludert i reservatet (175,5 dekar). I tillegg ble Stilla og Brauterstilla naturreservat i Fet og Skedsmo kommuner i Akershus på 596 dekar opprettet.

Også for E8 Riksgrensen–Skibotn er grenseendring for naturreservatet gjennomført for at tiltaket skal kunne bygges. Arbeidet for å utvide reservatet med kompensasjonsareal pågår og er basert på utført naturmangfoldkartlegging av disse arealene. I Ringeriksbanen/E16, E6 Vingrom–Ensby og E18 Langangen–Rugtvedt pågår planlegging, og prosesser verken for grensejusteringer, utvidelse eller opprettelse av verneområder er per i dag igangsatt.

I prosjektene som planlegger mer omfattende kompensasjonstiltak utarbeides det en egen kompensasjonsplan som en del av planleggingen. Kompensasjonsplanen er ferdigstilt for E6 Kåterud–Arnkvern (Fylkesmannen i Hedmark, 2015), og ble utviklet parallelt med reguleringsplanprosessen som tok ca. 2 år. Figur 3 illustrerer hvordan ulike prosesser var koordinert i forbindelse med E6 Kåterud–Arnkvern. For Ringeriksbanen/E16 ble det i 2016 laget en silingsrapport for potensielle kompensasjonsareal, og en kompensasjonsplan vil bli utarbeidet i 2017. I de pilotprosjektene som trolig bare vil omfatte vern av kompensasjonsarealer etter naturmangfoldloven (E18 Langangen–Rugtvedt, E8 Riksgrensen–Skibotn og E6 Vingrom–Ensby), er det per i dag ikke utarbeidet en kompensasjonsplan.

Dialog med grunneiere og andre berørte interesser er viktig, slik det er illustrert i kompensasjonsarbeidet for E6 Kåterud–Arnkvern. I Ringeriksbanen/E16 er dialog også påbegynt og her vurderes restaurering av lavereliggende og våtmarksnære jordbruksområder som mulig kompensasjon. Grunneier synes her å være åpen for dette under forutsetning av at han får erstattet jordbruksarealet en annen plass, for eksempel gjennom nydyrking.

Det er ennå ikke registrert utløsning av egne reguleringsplanprosesser for økologisk kompensasjon og heller ikke arkeologiske undersøkelser på grunn av endring av arealbruk på økologiske kompensasjonsareal, for eksempel restaurering av tidligere skadede områder.



Figur 3 Sammenheng mellom verneplan og forvaltningsplan for Åkersvika naturreservat, kompensasjonsplan og ytre miljøplan for veitbyggingen ved E6 Kåterud–Arnkvern (kilde: Fylkesmannen i Hedmark, 2015).

Hadde krav om kompensasjon betydning for valg av trasé?

Pilotprosjektene gir ikke klare svar på om krav om kompensasjon hadde betydning for valg av trasé. Det synes likevel som krav om kompensasjon i liten grad påvirket trasévalg fordi valgt trasé ble bestemt ut fra andre faktorer (f.eks. grunnforhold, terreng eller jordbruksinteresser, kostnader, støy, beboere), og at kompensasjon blir et vilkår for å redusere negative konsekvenser på naturmangfold mer enn en premissgiver for trasévalg.

Konkretisering av krav om kompensasjon

Vilkår om økologisk kompensasjon knyttet til planvedtak eller utbyggingsvedtak, samt krav fra miljømyndigheter underveis i planprosesser, har varierende grad av konkretisering. Dialog mellom tiltakshaver og Fylkesmannen, i noen tilfeller også med innspill fra Miljødirektoratet, har i flere prosjekter bidratt til viktig konkretisering og presiseringer.

Daværende Miljøverndepartementets vedtak 11. april 2013 om kommunedelplan for E6 Kåterud–Arnkvern (etter innsigelser fra både Fylkesmannens landbruks- og miljøvern-avdelinger) gikk langt i å spesifisere krav om en rekke forhold ved kompensasjon, inkludert minimumskrav til størrelse på kompensasjonsareal, hvilke tiltak som skulle gjennomføres og hvem som skulle koordinere arbeidet (se tekstboks 1). Senere presiserte Klima- og miljødepartementet i brev 30. januar 2014 at det ikke var aktuelt å omgjøre dyrka mark rundt Åkersvika til våtmark og deretter innlemme slike areal i naturreservatet.

Kravene i Fylkesmannens høringsuttalelse til KDP og KU for E18 Langangen–Rugtvedt var konkrete på hvilke naturverdier som burde utredes videre for kompensasjon (verneområder, kalklindeskog som utvalgt naturtype og annen artsrik kalknatur), gav føringer på størrelsen på kompensasjonsområdene og hvor aktuelle kompensasjonsområder potensielt kunne finnes (se tekstboks 2). I etterkant justerte Fylkesmannen kravene noe, da tiltakshaver ble bedt om også å vurdere mulig restaurering av naturtyper i en annen kommune framfor å avgrense potensielle kompensasjonsareal til områder i nærheten av tiltaket.

Tekstboks 1: Enkelte av rammene for kompensasjon lagt gjennom vedtaksbrev fra Miljøvern-departementet 11. april 2013 vedrørende kommunedelplan med konsekvensutredning for E6 Kåterud–Arnkvern

- «... forutsatt at nødvendige erstatningsarealer samtidig tillegges reservatet i samsvar med Ramsar-prinsippene i Resolusjon VII.24 fra 1999 og VIII.20 fra 2002, ...»
- «... erstatningsareal ... finnes utenfor eksisterende verneområder. Erstatningsarealene forventes å gis samme vernestatus, og skal fullt ut kompensere for tapt areal. I tillegg skal det legges inn en sikkerhetsmargin som følger av usikkerhet knyttet til om erstatningsarealene virkelig kan fylle samme økologiske funksjon som de arealene som går tapt ved inngrep.»
- «Permanente dammer ... som berøres erstattes med nye permanente dammer.»
- «... erstatningsarealer ... bør være i direkte tilknytning til reservatet, og må utvelges på bakgrunn av en faglig utredning.»
- «Det tas utgangspunkt i erstatning etter forholdet 1:3, dvs. 1 dekar tapt areal i reservatet erstattes med 3 nye dekar naturreservat (utenfor det nåværende), men her skal samlet økologisk effekt vektlegges. Så langt det er praktisk mulig skal tapt naturtype erstattes med samme naturtype. Omdisponering av dyrka mark skal så langt mulig unngås. Utvidelse av reservatet utover i Mjøsas vannspeil regnes ikke med.»
- «Det etableres terskler ved utløpene av Flagstadelvdeltaet ... og over Svartelvdeltaet ... med nødvendige tiltak for å avbøte uønskede konsekvenser for fisk og planter. Det vurderes også om det er behov for terskel under Stangebrua...»
- «Det etableres et system for oppsamling og rensing av overvann/avrenning inkludert snø fra E6 og andre riksveger i verneområdets nedslagsfelt, for å ha kontroll med alle potensielle forurensningskilder.»
- «Som grunnlag for å kunne fastsette hvordan de avbøtende tiltakene konkret skal utføres og utformes, lages det en samlet vurdering av den økologiske status i hele Åkersvikaområdet. Her vurderes om det er områder som bør tilbakeføres til våtmarksområder, økologiske konsekvenser av ulik bruk/tiltak på landbruksarealer, hvor det skal etableres eventuelt nye vannspeil/næringsrike tjern med øyer, hvor vegfyllinger bør erstattes av bru, mv.»
- «Det utarbeides som del av det videre planarbeidet en overordnet plan for de konkrete avbøtende tiltakene, med de kompensasjons- og restaureringsarealer som er identifisert...»

Kravene fra Fylkesmannen til kompensasjonen for E8 Riksgrensen–Skibotn var noe mindre konkrete, men gav likevel relativt klare føringer om at kompensasjonsarealet fortrinnsvis skulle inngå som del av Lullefjell naturreservat, omfattes av samme verneforskrift og at kompensasjonsarealet burde være større enn tapt areal (se tekstboks 3).

I prosjektet Ringeriksbanen/E16 er det ennå ikke fattet vedtak (høring av forslag til planprogram for statlig reguleringsplan og KU pågår) og dermed heller ikke konkretisert krav til utredninger eller vilkår til en eventuell utbygging. Her jobbes det likevel med kompensasjon ut fra en rekke forutsetninger og konkretiseringer definert i en arbeidsgruppe med medlemmer fra tiltakshaver, Fylkesmannen, Miljødirektoratet, kommuner og konsulenter.

For E6 Vingrom–Ensby satte planprogrammet for KDP og KU (vedtatt 31. oktober 2014) krav om at kompensasjon skulle utredes. Senere dialog mellom tiltakshaver (SVV) og Fylkesmannen i Oppland, underveis i arbeidet med KDP og KU, konkretiserte disse kravene da tiltakshaver ønsket å sikre at utredninger tok tilstrekkelig høyde for sannsynlige framtidige krav til omfang av kompensasjon. I denne dialogen uttrykte Fylkesmannen forventninger om hva som burde

kompenseres (verneområder) og lokalisering av kompensasjonsarealene (nær/i tilknytning til verneområdene som påvirkes).

Mens vedtak med vilkår for E6 Kåterud–Arnkvern gav detaljerte føringer for innretningen av kompensasjon, er det ikke fattet vedtak med vilkår for de andre pilotprosjektene. Det er likevel gitt viktige signaler fra miljøforvaltningen underveis gjennom høringsinnspill, annen korrespondanse og møter.

Tekstboks 2: Føringer fra Fylkesmannen i høringsuttalelse til KDP og KU for E18 Langangen–Rugtvedt, 28. april 2015

- «For at samlet belastning på disse naturtypene med tilhørende arts mangfold [kalklindeskog og kalkgranskog/skyggefulle bergvegger på kalk med tilhørende arts mangfold] skal bli akseptabel bør det gjennomføres kompenserende tiltak i form av sikring av tilsvarende forekomster som naturvernområder. Aktuelle forekomster bør så langt det er mulig omfatte de samme naturtypene og artene som blir berørt av tiltakene, og bør geografisk ligge i nærheten. For kalkeikeskog og åpen kalkmark finnes aktuelle forekomster både i Porsgrunn kommune (Frierflaune nordover til Saltbua) og i Bamble kommune (østsiden av Stokkevannet) som kan tjene som kompensasjonsområder.»
- «Størrelsen på kompensasjonsområdene må tilpasses slik at miljøregnskapet for tiltakene blir nøytralt eller positivt, dvs at en må sikre store nok arealer for å kompensere på lang sikt for de unike kvalitetene som blir berørt både fysisk og indirekte gjennom utskygging og andre påvirkninger. Vi ber om at det settes i gang en utredningsprosess for kompensasjonsområder så raskt som mulig etter at kommunedelplanen er vedtatt.»

Tekstboks 3: Føringer fra Fylkesmannen for kompensasjon knyttet til E8 Riksgrensen–Skibotn, brev 7. juli 2015 om «Forslag til grenseendring av Lullefjellet naturreservat, Storfjord kommune – melding om oppstart av arbeid med å finne kompensasjonsareal»

- «Det er viktig at det kompenseres for de areal og de naturkvaliteter som tas ut gjennom den planlagte grenseendringen.»
- «Kompensasjonsarealet skal fortrinnsvis inngå som en del av Lullefjell naturreservat og omfattes av samme forskrift. Hensikten med et kompensasjonsareal er at det skal erstatte de naturkvaliteter som tas ut av reservatet ved grenseendring. For å være sikre på at tapt areal kompenseres fullt ut, vil kompensasjonsarealet i de fleste tilfeller være større enn det areal som tas ut.»
- «Dersom det derimot ikke lykkes å finne tilgrensende kompensasjonsareal som kan inngå i Lullefjellet naturreservat må det finnes kompensasjonsareal andre steder.»

Roller og ansvar

Pilotprosjektene har i all hovedsak vært koordinert eller ledet av miljømyndighetene (hovedsakelig Fylkesmannens miljøvern avdeling) i tett samarbeid med tiltakshaver (Statens vegvesen) som også har hatt en helt avgjørende rolle i arbeidet. I de større og mer kompliserte prosjektene har det blitt etablert større arbeidsgrupper. Kostnader ved ekstra kartlegging, annen faglig bistand og møter har i hovedsak vært dekket av tiltakshaver. Ansvaret for langsiktig forvaltning av kompensasjon er i mindre grad avklart siden de fleste prosjektene fortsatt er i planleggingsfasen. Andre aktører som har vært involvert i pilotprosjektene er blant annet Miljødirektoratet, kommunene som er berørt av prosjektet, statlige og private grunneiere, NVE og konsulenter.

Fylkesmannen har hatt et koordinerende ansvar for arbeidet med kompensasjon og utarbeidelse av kompensasjonsplan og verneprosess i E6 Kåterud–Arnkvern. Innledningsvis ble det brukt tid på å avklare roller, ansvar og oppgaver, noe som var viktig for effektiv framdrift. Fylkesmannen vil også ha en koordinerende rolle i Ringeriksbanen/E16, i samarbeid med Fellesprosjektet for JBV og SVV, der SVV har ledet arbeidet så langt. I E8 Riksgrensen–Skibotn har tiltakshaver (SVV) fått gjennomført naturmangfoldkartlegging og Fylkesmannen gjennomfører prosessen med vern av kompensasjonsareal fra tiltakshaver. Tilsvarende vil trolig skje for E6 Vingrom–Ensby. I E18 Langangen–Rugtvedt er ansvarsfordelingen i mindre grad avklart, men den første fasen ble ledet av tiltakshaver (SVV) med innspill fra Fylkesmannen på potensielle areal som kan være aktuelle kompensasjonsarealer. Prosjektet ble senere overført til Nye Veier AS.

I de større og mer kompliserte prosjektene som E6 Kåterud–Arnkvern og Ringeriksbanen/E16 har det blitt etablert arbeidsgrupper med representanter også fra Miljødirektoratet, kommuner og eksterne konsulenter som har hatt regelmessige møter. Grunneiere har også blitt informert og konsultert i disse to prosjektene. For E18 Langangen–Rugtvedt ble også Porsgrunn kommune og en ekstern konsulent involvert i en tidlig fase.

Både i E6 Kåterud–Arnkvern og E18 Langangen–Rugtvedt har Nye Veier AS tatt over ansvaret for prosjektering og utbygging fra Statens vegvesen. Nye Veier AS har jobbet med prosjektene i kort tid og har ikke blitt bedt om å fylle ut spørreskjemaet for denne evalueringen, men vil være en viktig part i framtiden.

I de tilfeller kompensasjonen involverer vern etter naturmangfoldloven ligger denne delen av arbeidet (verneforslag med utkast til forvaltningsplan) naturlig til miljøforvaltningen som deres mandat. I det eneste tilfellet der verneområder er etablert for kompensasjonsareal (E6 Kåterud–Arnkvern) ble dette gjort som myndighetsstyrt vern for de aktuelle våtmarksområder.

Tiltakshaver har betalt for naturmangfoldkartlegging, utredning av potensielle kompensasjonstiltak og økonomisk erstatning til grunneiere i alle prosjektene der slikt arbeid er gjennomført. Fylkesmannen deltar aktivt i faglige vurderinger underveis. I prosjektene E6 Kåterud–Arnkvern og Ringeriksbanen/E16 har tiltakshaver også betalt for en midlertidig stilling hos Fylkesmannens miljøvernavdeling, for at Fylkesmannen skal kunne ta en aktiv og koordinerende rolle i kompensasjonsarbeidet. FM i Hedmark fikk tildelt en slik rolle for E6 Kåterud–Arnkvern gjennom vedtaket fattet av daværende Miljøverndepartementet. Ringeriksbanen/E16 organiserer nå arbeidet på tilsvarende måte. Kostnader for langsiktig sikring og forvaltning er i E6 Kåterud–Arnkvern tenkt dekket av Fylkesmannen som en del av forvaltningen av Åkersvika naturreservat. Tiltak knyttet til selve veganlegget og enkelte andre overvåkingstiltak er SVVs ansvar. Fylkesmannen i Oslo og Akershus antas å dekke kostnadene ved forvaltning av de nye verneområdene i Akershus (Stilla og Brauterstilla naturreservat) opprettet som kompensasjon.

Framdrift

Det synes som at kompensasjonsarbeidet ikke har påvirket framdrift i samferdselsprosjektene negativt. I minst ett prosjekt (E18 Langangen–Rugtvedt), potensielt to, har kompensasjon trolig forhindret innsigelse på samme tid som vurderingene av kompensasjon blir integrert i utredningene knyttet til naturmiljø uten så langt å forsinke prosessen. I E6 Kåterud–Arnkvern var kompensasjon satt som et vilkår for gjennomføring av prosjektet etter at det var fremmet innsigelse både fra miljøvern- og landbruksmyndigheter. Kompensasjon var vurdert i KU, men utredning og planlegging av kompensasjon ble gjennomført parallelt med reguleringsplanen og førte ikke til forsinkelser.

Prosjektet E8 Riksgrensen–Skibotn rapporterte i utgangspunktet at arbeidet med kompensasjon trolig bidrog til forsinkelse i framdrift, men den underliggende faktoren synes å være at det på et sent tidspunkt i planprosessen ble klart at et naturreservat likevel ville bli vesentlig påvirket, noe tiltakshaver tidligere i prosessen antok ikke ville være tilfellet. Dette resulterte i en innsigelse fra Fylkesmannen relativt sent i planprosessen, og det ble stilt krav om kartlegging av verdier som ville gå tapt, et krav som kan pålegges uavhengig av kompensasjon. Senere ble det fremmet et krav om kompensasjon og kartlegging av potensielle kompensasjonsareal. Denne prosessen og dialogen mellom tiltakshaver og miljømyndighetene tok noe tid, men planlegging av tiltaket ble videreført og ble ikke stoppet eller forsinket i påvente av klarhet om alternative former for kompensasjon.

Forslaget til utbygging av E18 Langangen–Rugtvedt går gjennom svært verdifulle naturområder, inkludert to naturreservater som kunne utløst innsigelse. Grundige utredninger og alternativvurderinger sannsynliggjorde at det ikke fantes klare muligheter for å unngå store negative konsekvenser på naturmangfold dersom vegen skulle bygges. På dette grunnlaget fant Fylkesmannen at godt planlagt kompensasjon kunne være en akseptabel løsning selv om to naturreservater og annen svært verdifull natur på kalkgrunn ville bli negativt påvirket. Det ble ikke fremmet innsigelse.

E6 Kåterud–Arnkvern ble i utgangspunktet forsinket med flere år på grunn av konflikter både med miljøinteresser og landbruksinteresser, inkludert innsigelser både fra Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger. Over fire år etter kommunedelplan og konsekvensutredning ble vedtatt av Hamar kommunestyre fattet daværende Miljøverndepartementet vedtak om trasé for videre planlegging (reguleringsplan). Økologisk kompensasjon ble avgjørende for at vedtaket ble fattet og prosjektet kunne gjennomføres, men kompensasjon økte verken tidsbruk før vedtak eller tidsbruken for utarbeidelse av reguleringsplan etter vedtaket.

I E6 Vingrom–Ensby og Ringeriksbanen/E16 pågår fortsatt utredninger, og det er for tidlig å konkludere vedrørende forsinkelser. I Ringeriksbanen/E16 er framdriftsplanen for statlig reguleringsplan, konsekvensutredning, kompensasjonsplan og verneprosess for å sikre kompensasjonsareal lagt opp parallelt for å unngå forsinkelser. Arbeidet med reguleringsplan og KU pågår, arbeidet med kompensasjonsplan og verneprosess er ikke påbegynt.

Innsigelser

Alle pilotprosjektene er i utgangspunktet konfliktfylte på grunn av negative konsekvenser for verdifullt naturmangfold, og det har enten vært fremmet innsigelse eller det har vært diskutert å fremme innsigelse. Alle innsigelsesspørsmålene er primært knyttet til verneområder (naturreservater). Kompensasjon synes å ha spilt en rolle på den ene siden gjennom å muliggjøre en utbygging der innsigelser har vært fremmet (E6 Kåterud–Arnkvern og E8 Riksgrensen–Skibotn), og på den andre siden gjennom trolig å redusere risiko for innsigelse (E18 Langangen–Rugtvedt og E6 Vingrom–Ensby).

I E6 Kåterud–Arnkvern ble økologisk kompensasjon satt som vilkår for videre planlegging (reguleringsplan) etter at det ble fremmet innsigelse både fra Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger. I E8 Riksgrensen–Skibotn kom det innsigelse, og deretter ble det stilt krav om kompensasjon. Kompensasjon har muliggjort videre planlegging etter samme trasé som det ble fremmet innsigelse mot ettersom kompensasjon er planlagt for å sikre tilsvarende naturverdier ved utvidelse av det samme naturreservatet som avgir areal til vegprosjektet.

Utfordringer

Pilotprosjektene har rapportert om utfordringer og blant disse nevnes:

- Å oppnå forståelse i prosjektplanleggingen for at det skal tas hensyn til naturverdier og viktigheten av å gjøre tilstrekkelige kartlegginger på et tidlig tidspunkt.
- Mangel av klare rammer for kompensasjon i Norge medfører usikkerhet rundt en rekke problemstillinger, blant annet grunnleggende spørsmål om hva det er rimelig å kompensere for og hvordan.
- Overføring av ansvar for enkelte prosjekter fra Statens vegvesen til Nye Veier AS har medført usikkerhet rundt hvordan arbeid med kompensasjon videreføres og om tidligere enighet og samforståelse vil bli fulgt opp.

4.1.4 Diskusjon

Tidspunkt kompensasjon introduseres og ekstraarbeid

Økologisk kompensasjon har kommet inn som tema i planprosesser på ulike tidspunkt i pilotprosjektene, er introdusert av ulike aktører, men synes å bli integrert i eksisterende planprosesser uten større problemer selv om kompensasjon utløser noe ekstraarbeid. Særlig Ringeriksbanen/E16 har brukt betydelige ressurser på utredning av kompensasjon tidlig i prosessen, men dette skyldes en svært ambisiøs tidsplan for prosjektet som nødvendiggjorde tidlig naturmangfoldkartlegging for å redusere risiko for senere forsinkelser forårsaket av manglende kartleggingsdata.

Det synes ikke å være behov for en adskilt planprosess for kompensasjon som sådan, men dersom kompensasjonsarealet ligger i betydelig avstand fra tiltaket vil det normalt medføre en separat prosess i den aktuelle kommune og fylke. Pilotprosjektene viser at kompensasjon og annen planlegging bør koordineres og helst kjøres parallelt for en raskere og effektiv planprosess og best helhetlig resultat. Dette er tydeligst for E6 Kåterud–Arnkvern som har kommet lengst i planleggingen av tiltaket og kompensasjon.

I de fleste tilfeller har kompensasjon kommet inn i forbindelse med kommunedelplan og konsekvensutredning. Pilotprosjektene har ikke gitt klare tilbakemeldinger på når i planprosessen det er mest hensiktsmessig å vurdere kompensasjon, trolig på grunn av at pilotprosjektene fortsatt er i en relativt tidlig planfase. I prosjekter der kompensasjon er aktuelt, bør vurderinger av kompensasjon gjøres som del av konsekvensutredninger (KU) og kompensasjon bør da også etterspørres i planprogrammet. En tidlig vurdering i KU-fase kan bidra til en effektiv planprosess, forsinkelser kan lettere unngås og i enkelte tilfeller kan dette potensielt sikre raskere planprosess dersom kompensasjon gjør det mulig å finne et kompromiss raskere, eventuelt at innsigelse unngås. Slik integrering gir også bedre muligheter til å finne helhetlige løsninger der effekter av tiltak på ulike trinn i tiltakshierarkiet sees i sammenheng, for eksempel at potensielle uheldige effekter av et avbøtende tiltak på kompensasjonstiltak (eller omvendt) avdekkes tidlig.

På den andre siden stiller en tidlig vurdering av kompensasjon store krav til tiltakshaver og konsulenter for å motvirke risiko for at det søkes løsninger gjennom kompensasjon før tiltak for å unngå, avbøte og restaurere er tilstrekkelig vurdert. Tiltakshaver må også være beredt på å oppdatere vurderingene av tiltakshierarkiet, inkludert kompensasjonstiltakene, når teknisk planlegging er kommet lenger enn det som typisk er tilfellet på KU-stadiet, og før et vedtak om eventuell utbygging er fattet. Dette betyr også at myndighetenes vilkår knyttet til vedtak bør utformes slik at tiltakshaver i senere prosjektering ikke undergraver prinsippene for kompensasjon, for eksempel gjennom å redusere omfang av mer prosjektilpasninger eller

avbøtende tiltak og øke bruken av billigere kompensasjonstiltak og da også øke betydningen av usikkerhetene som følger med kompensasjon.

Å vente med å vurdere kompensasjon til etter et vedtak om eventuell utbygging kan redusere risiko for at kompensasjon erstatter god bruk av de andre virkemidlene i tiltakshierarkiet. Men dette kan øke risiko for forsinkelser på grunn av dårligere koordinerte prosesser og mindre helhetlige løsninger for avbøtende tiltak, restaurering og kompensasjon. Det er ønskelig med tydeligere myndighetssignaler om når kompensasjon bør vurderes i planprosesser. I denne sammenheng er det interessant at Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet 29. september sendte et forslag til en felles forskrift om konsekvensutredninger på høring med høringsfrist 2. desember 2016.³ Forslag til ny KU forskrift, som bygger på EU sitt EIA direktiv,⁴ synes å legge opp til at kompensasjon blir en fullt ut integrert del av planprosessen gjennom konsekvensutredningen, ikke at kompensasjon først vurderes etter at et vedtak om eventuell utbygging starter. Ny KU-forskrift er ikke vedtatt på nåværende tidspunkt.

I pilotprosjektene har det så langt ikke vært registrert forsinkelser i planlegging av tiltak som følge av krav om eller arbeid med økologisk kompensasjon. I minst ett annet prosjekt kan kompensasjon ha unngått en innsigelse og dermed spart tid. I prosjektet E8 Riksgrensen–Skibotn, synes det som tiltakshavers underestimert av konsekvenser for Lullefjellet naturreservat tidlig i planleggingen førte til at Fylkesmannen først på et senere tidspunkt ble klar over at reservatet ville bli direkte påvirket, noe som utløste innsigelse og senere krav om økologisk kompensasjon og kartlegging av potensielle kompensasjonsareal. For å sikre rask framdrift i arbeidet reguleringsplan som allerede var kommet langt, ønsket SVV at reguleringsplan og grenseendring ble kjørt som en prosess, og at identifisering av egnet kompensasjonsareal ble en separat prosess. Fylkesmannen og Miljødirektoratet aksepterte at reguleringsplanarbeidet fortsatte etter avklaring av grenseendring heller enn å avvente identifisering av kompensasjonsareal. Forsinkelsen i prosjektet synes å være knyttet til underestimert av påvirkning på naturreservatet og etterfølgende innsigelse, ikke kompensasjon, siden grenseendring ville vært nødvendig for vegtiltaket uavhengig av kompensasjon.

Hadde krav om kompensasjon betydning for valg av trasé?

Pilotprosjektene synes ikke klart å indikere at krav om kompensasjon hadde betydning for valg av trasé ettersom andre hensyn synes å ha vært avgjørende. Hvorvidt kompensasjon bidrar til at avveiningen mellom ulike samfunnsinteresser endres og at alternativer med mindre skader på andre samfunnsinteresser (f.eks. høye kostnader eller beslag av dyrket mark) og større skader på naturmangfold velges (fordi skader på naturmangfold kan kompenseres), er ikke belyst i svarene fra pilotprosjektene så langt.

Konkretisering av krav

Graden av konkretisering og fokus i kravene til økologisk kompensasjon har variert. En dialog mellom tiltakshaver og miljømyndighetene har vært nødvendig for å gi tiltakshaver forutsigbarhet og klarhet i hva som forventes. I praksis har miljøforvaltningen blitt dratt langt inn i arbeidet, og i E6 Kåterud–Arnkvern ledet arbeidet med å utarbeide kompensasjonsplan som følge av føringer i Miljøverndepartementets vedtak. Det legges opp til en lignende modell

³ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forenkler-og-styrker-regelverket-om-konsekvensutredninger/id2512974/>

⁴ Directive 2014/52/EU, 16. april 2014 om miljøkonsekvensutredninger (Environmental Impact Assessment, EIA) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052&from=EN>)

for Ringeriksbanen/E16. Økt klarhet fra myndighetenes side om hva det kan og bør stilles krav om synes nødvendig for at tiltakshavere i større grad tar ansvar for kompenserende tiltak på linje med de andre tiltakene i tiltakshierarkiet. For å sikre konsistens mellom prosjekter, likebehandling og forutsigbarhet vil det være nyttig med klarere føringer eller eksempler på hvordan dette kan gjøres i ulike typer saker. Dette kan også bidra til god integrering av kompensasjon i planprosesser og effektive planprosesser.

Roller og ansvar

Både tiltakshaver og miljøforvaltningen har hatt svært sentrale roller i arbeidet med kompensasjon. Økologisk kompensasjon er et relativt nytt verktøy i Norge, og det finnes ikke klare retningslinjer. I E6 Kåterud–Arnkvern ledet Fylkesmannen arbeidet med kompensasjon, noe som var forutsatt i Miljødepartementet sitt vedtak. I Ringeriksbanen/E16 gjennomføres en lignende modell. Tiltakshaver har vært aktiv i prosessen, leid inn konsulenter for kartlegging og planlegging og betalt for de nødvendige studier og erstatning ved vern, samt betalt for stillinger hos FM. Det framstår likevel som potensielt uheldig dersom det skapes en oppfatning av at miljømyndighetene påtar seg ansvar utførende, noe som erfaringsmessig (i andre land) ligger hos tiltakshaver, heller enn å fokusere på å definere krav og senere vurdere om kravene er oppfylt. Det er behov for klargjøring av miljøforvaltningens rolle i forbindelse med kompensasjon.

Der vern etter naturmangfoldloven er virkemiddelet for å sikre kompensasjonsareal på lang sikt, overføres i praksis kostnader fra tiltakshaver til miljøforvaltningen. Dette synes ikke å følge prinsippet om at «forurenser betaler». I E6 Kåterud–Arnkvern konkluderte Fylkesmannen med at det ikke var hensiktsmessig, eller kanskje ikke mulig på grunn av Åkersvikas internasjonale Ramsarstatus, å organisere langsiktig forvaltning på en annen måte. I videre arbeid med kompensasjon bør man vurdere og etablere hensiktsmessige måter å sikre finansiering og gjennomføring der tiltakshaver i rimelig grad bidrar til å dekke merkostnader som følger av kompensasjonen.

I E6 Kåterud–Arnkvern deltok kommunen aktivt i arbeidsgrupper som jobbet med reguleringsplanen og kompensasjonsplanen. En mindre evaluering gjort av tiltakshavers konsulent for prosjektet (Asplan Viak, 2016) konkluderte med at kommunens rolle hadde vært utfordrende. På den ene siden bidrar kommunen viktig med lokal kunnskap og faglige innspill, på den andre siden et sekretariat som skal sikre politisk forankring for innspill og anbefalinger. Dette kan delvis ta tid og delvis gikk kommunepolitikernes interesser utenfor prosjektets fokus. I dette prosjektet har Fylkesmannens koordinerende rolle for arbeidet med kompensasjon vært framhevet som viktig for en effektiv planprosess.

Innsigelse

Innsigelsene og varsel om mulig innsigelse har primært vært knyttet til verneområder (naturreserver), og inngrep i slike områder blir vedtatt under forutsetning av at kompensasjon gjennomføres. Terskelen for inngrep i verneområder skal være høy, og grundig vurdering og dokumentasjon av at tiltakshierarkiet gjennomføres før kompensasjon er avgjørende. Fra et naturmangfoldståsted er det viktig å erkjenne at kompensasjon har sine begrensninger og usikkerheter når det gjelder å unngå et netto tap av viktig naturmangfold. Kompensasjon kan potensielt oppfattes som er verktøy som gjør det lettere å gjøre inngrep i verneområder, noe som ikke vil være i tråd med prinsippene for økologisk kompensasjon.

4.2 Naturverdier

4.2.1 Innledning

Arbeidet med pilotprosjekter innen økologisk kompensasjon har tatt utgangspunkt i naturmangfoldlovens omtale av kompensasjon, det vil si verneområder (§ 48), utvalgte naturtyper (§ 53) og prioriterte arter (§ 24). Verneområder kan også inneholde andre verneverdier, for eksempel geologiske verdier eller rekreasjonsområder der dette inngår i verneformålet. I prinsippet kan det være aktuelt å kompensere for gjenværende negative konsekvenser også på slike verneverdier, men dette er ikke vurdert i denne rapporten.

4.2.2 Problemstillingene

Spørreskjemaet til pilotprosjektene inkluderte problemstillingene knyttet til naturverdier som vist i boksen under.

- Hvilke naturverdier igangsatte vurdering om kompensasjon (verneområder, utvalgte naturtyper, prioriterte arter, annet)? / Hvilke naturverdier utløste krav om kompensasjon (verneområder, utvalgte naturtyper, prioriterte arter, annet)?
- Hvordan definerte man hvilke arealer og verdier som det skulle kompenseres for (kriterier og prosess)? Endte man opp med vektlegging av arter, naturtyper eller økosystemer? Hvorfor?
- Er det noen viktige naturverdier (arter, naturtyper, økosystemer) som synes umulig eller urealistisk å kompensere for? Om ja, hvilke og hvorfor?
- Finnes det arealer som kan restaureres som del av kompensasjonen? Hvor langt borte ligger ev. disse?
- Finnes det arealer der naturverdier kan nyetableres som del av kompensasjonen? Hvor langt borte ligger ev. disse?
- Finnes det arealer med tilstrekkelige, eksisterende naturverdier som kan sikres eller vernes som del av kompensasjonen? Hvor langt borte ligger ev. disse?
- Dersom man velger sikring eller vern av naturområder med tilstrekkelige, eksisterende naturverdier, hva er de viktigste argumentene for at dette er et godt kompensasjons-tiltak?
- Hvor store er kompensasjons-arealene sammenlignet med tapt/påvirket areal? Hva er forholdstallene for de viktigste naturverdiene?
- Hvilke naturverdier (arter, naturtyper, økosystemer) håper man å etablere på restaurert areal eller nyetablert areal? Hvor lang tid ventes det å ta? Hvilke verdier venter man ikke å kunne etablere?
- Hvilke naturverdier (arter, naturtyper, økosystemer) finnes i kompensasjons-arealene som skal sikres eller vernes sammenlignet med tapt/påvirket areal? Hvilke verdier finnes ikke?
- Etter gjennomgang av 8 og 9, Hvilke verdier finnes ikke i det vurderte kompensasjonsarealet?
- I hvor stor grad er ev. andre interesser (f.eks. geologiske forekomster eller friluftsliv/rekreasjon) også reflektert i arbeidet med kompensasjons-arealer?
- Er det noen viktige naturverdier (arter, naturtyper, økosystemer) som synes umulig eller urealistisk å kompensere for? Om ja, hvilke og hvorfor?
- Er investeringene i de aktuelle kompensasjonsarealene i stor eller liten grad i tråd med miljøforvaltningens øvrige prioriteringer for naturmangfold?
- Hvor godt undersøkt er kompensasjons-arealene sammenlignet med påvirket areal?
- Hvordan sikrer man at kravet om «addisjonalitet» oppfylles best mulig?

- Hvilke typer tiltak planlegges som del av kompensasjons-arbeidet?
- Av hvem og hvordan skal kompensasjons-arealene forvaltes på lang sikt?
- Hva har vært de største utfordringene i arbeidet med å etablere eller finne kompensasjons-arealer med tilstrekkelige naturverdier?
- Hva er de viktigste lærdommene når det gjelder å etablere eller finne slike arealer og naturverdier?
- Ev. andre kommentarer knyttet til naturverdi

4.2.3 Evalueringsfunn

Natur som utløser vurdering av kompensasjon

Den klart viktigste utløsende faktoren for vurdering av kompensasjon har vært verneområder. Samtlige pilotprosjekter vil påvirke naturreservater, og to prosjekter vil påvirke naturreservater med Ramsarstatus. For Ringeriksbanen/E16 vurderes ikke kompensasjon bare for eksisterende, men også foreslåtte, verneområder samt påvirkning på naturverdier utenfor verneområder og landskapsøkologiske forhold da tiltaket går gjennom et område som består av flere mindre verneområder som er del av et større økologisk funksjonsområde. I prosjektet E18 Langangen–Rugtvedt vurderes også den utvalgte naturtypen kalklindeskog i tillegg til to små verneområder som vil bli påvirket. E6 Kåterud–Arnkvern, E6 Vingrom–Ensby og E8 Riksgrensen–Skibotn påvirker alle naturreservater, og det er disse som står i fokus for kompensasjon.

For en kort oppsummering av naturverdier som har utløst krav om kompensasjon, se tabell 3 under. I tillegg kan det nevnes at Fylkesmannen har signalisert mulige krav om kompensasjon for andre verdier i andre prosjekter, blant annet for boreonemoral regnskog (ny E39 Stord–Os, Hordaland) og for Fotlandsvatnet fuglefredningsområde, et relativt næringsfattig vann av stor verdi for fugl (E39 Lyngdal vest–Sandnes, Rogaland). Ingen av pilotprosjektene har vært relevant for prioriterte arter så langt.

Tabell 3 Oppsummering av naturverdier som har utløst krav om økologisk kompensasjon i pilotprosjektene.

Pilotprosjekt	Naturverdier som utløste krav om kompensasjon	Oppsummering av verneformål	Kommentarer
E6 Kåterud–Arnkvern	Åkervika naturreservat og Ramsarområde. Fokus på verdiene inne i reservatet. Rødlisterarter er registrert.	Bevare våtmarksområde, særlig raste- og hekkeområde for våtmarksfugl. ⁵	Reservatet er primært et våtmarksområde
Ringeriksbanen/E16 Høgkastet–Hønefoss	Synneren naturreservat og Ramsarområde, det foreslåtte Storelva naturreservat og noen omkringliggende areal som naturlig hører til Storelvdeltaet (kartlegging ikke rapportert ennå). Fugl er blant annet viktig i våtmarksområdene.	Bevare våtmarksområde, inkludert kroksjø som del av større våtmarkssystem med særlig verdi for våtmarksfugl i trekktiden. Området er av særlig verdi for forskning og undervisning. ⁶	Kompensasjon for landskapsøkologiske effekter og enkelte andre naturtyper vurderes også.

⁵ Se punkt III i forskrift 1984-02-10-273 (Forskrift om fredning for Åkersvika naturreservat, Hamar, Stange og Vang kommuner, Hedmark). Merk: Verneforskriften ble endret i forbindelse med grenseendringer for E6 utvidelse og inkludering av kompensasjonsareal (se forskrift 2016-01-22-47, Forskrift om vern av Åkersvika naturreservat, Hamar og Stange kommuner, Hedmark).

⁶ Se punkt i III i forskrift 1985-06-28-1349 (Forskrift om fredning for Synneren naturreservat, Ringerike kommune, Buskerud).

Pilotprosjekt	Naturverdier som utløste krav om kompensasjon	Oppsummering av verneformål	Kommentarer
E18 Langangen–Rugtvedt	Frierflogene og Blekebakken naturreservater og kalklindeskog (utvalgt naturtype). Røddlistearter er registrert.	Bevare tilnærmet urørt naturområde med biologisk mangfold, med særlig verdi av skog på kalkgrunn, truede og sårbare sopparter, geologiske forhold og referanseområde. ⁷	Tørre kalkberg og skog på kalkgrunn som ikke er vernet vurderes også.
E8 Riksgrensen–Skibotn	Lullefjellet naturreservat. Fokus på verdiene inne i reservatet. Areal som ventes tapt inneholder gammel furuskog (A-verdi) og fem røddlistearter (2 VU, 3 NT). Arealet totalt sett har middels verdi.	Bevare skogområde med dyre- og planteliv og økologiske prosesser, inkludert en av Nordens største kalkfuruskoger. ⁸	Reservat har eldre lavproduktiv furuskog og boreal løvskog
E6 Vingrom–Ensbj	Lågendeltaet naturreservat. Fokus på verdiene inne i reservatet.	Bevare våtmarksområde, særlig fugleliv og av hensyn til trekkende, hekkende og overvintrende vannfugl. ⁹	Reservatet er primært et våtmarksområde

Kategoriene av naturverdier som er vurdert så langt (verneområder, utvalgte naturtyper og prioriterte arter) er begrenset. En viss variasjon er det likevel mellom de konkrete naturverdiene i de aktuelle prosjektene (se tabell 3 over), selv om tre av fem prosjekter omhandler lavereliggende og produktive våtmarksområder. De to andre prosjektene omhandler særlig tørre naturtyper på kalkgrunn sør i landet og lavproduktiv skog i nord.

Hvilke typer kompensasjon synes aktuelle?

Kompensasjon består normalt av restaurering av tidligere skader, nyetablering av naturverdier fra grunnen av, eller beskyttelse av eksisterende naturverdier. Pilotprosjektene har fokusert på den siste kategorien kompensasjonstiltak.

Alle pilotprosjektene har etablert, eller er i ferd med å vurdere etablering av verneområder etter naturmangfoldloven som kompensasjonstiltak. Tradisjonelt vern etter naturmangfoldloven, i stor grad vern av eksisterende naturverdier heller enn restaurering eller nyetablering, synes derfor å være den klart mest attraktive formen for kompensasjon blant pilotprosjektene. Dette henger trolig delvis sammen med at kompensasjonen er utløst av inngrep i verneområder, og at det da er naturlig at kompensasjonen også består av vern (lik-for-lik). Miljømyndighetene har vært mye involvert i kompensasjonsvurderingene. Trolig er vern av eksisterende verdier et mer kjent verktøy enn restaurering og nyetablering av naturområder fra grunnen av, noe som innebærer større usikkerhet for framtidige verdier som oppnås. I tillegg krever nyetablering av natur grunneiers tillatelse til endret arealbruk. Vern oppfattes videre som en bedre langsiktig sikring av kompensasjonsarealene enn andre former for sikring.

I tillegg til vern, inneholder kompensasjonsplanen for E6 Kåterud–Arnkværn flere restaureringstiltak og nydanning av natur for å øke naturverdiene på areal som innlemmes i

⁷ Se punkt III i forskrift 1990-05-04-323 (Forskrift om vern for Frierflogene naturreservat og Dammane landskapsvernområde, Porsgrunn kommune, Telemark) og § 2 i forskrift 2006-06-30-801 (Forskrift om Verneplan for Oslofjorden – delplan Telemark, vedlegg 8, fredning av Blekebakken naturreservat, Porsgrunn kommune, Telemark).

⁸ Se punkt III i forskrift 2000-12-21-1536 (Forskrift om fredning av Lullefjellet naturreservat, Storfjord kommune, Troms).

⁹ Se punkt 3 i forskrift 1990-10-12-827 (Forskrift om fredning av Lågendeltaet naturreservat, Lillehammer kommune, Oppland).

Åkersvika naturreservat. Blant annet restaurering ved rydding av uønsket vegetasjon/fremmede arter, åpning av passasjer gjennom en veifylling for økt variasjon i akvatiske habitater og skjøtsel gjennom tilrettelegging for beite av husdyr. Nydanning av natur gjøres gjennom etablering av dammer, endring av bekkeløp og etablering av flommarkskog der det i dag er skrotemark. (endret gjennomstrømming, vannfart, vannivå, m.m.). Den arealmessig klart største delen (2/3) av kompensasjonen består av vern av et relativt intakt naturområde ved Nordre Øyeren (Stilla og Brauterstilla naturreservat). Restaureringstiltak er også under vurdering for Ringeriksbanen/E16, men omfang og typer tiltak er ennå ikke ferdig utredet. For E18 Langangen–Rugtvedt vurderes mulighet for skjøtsel og delvis restaurering av kalklindeskog (utvalgt naturtype) for å gjenskape tapte eller forbedre eksisterende naturverdier gjennom skjøtsel, for eksempel fjerning av fremmede arter.

Nytablering av naturverdier fra grunnen av har i liten grad vært diskutert i pilotprosjektene, men er inkludert i liten skala i kompensasjonsplanen for E6 Kåterud–Arnkvern der etablering av våtmarksnatur står i fokus. Nytablering vurderes også i Ringeriksbanen/E16 der det ennå ikke er konkludert om hva kompensasjonen skal bestå i. Våtmark regnes for å være en type natur som er lettere å etablere enn mange andre former for natur. I E8 Riksgrensen–Skibotn planlegges det å flytte eldre furustokker (død ved) fra den delen av naturreservatet som nå er tatt ut på grunn av grenseendring og flytte disse til kompensasjonsarealet.

Tilgang på passende arealer

Alle pilotprosjektene mener å ha identifisert, eller ha god mulighet til å identifisere, kompensasjonsareal med naturkvaliteter eller restaureringspotensial som kan fungere som kompensasjon. Flere av prosjektene har riktignok ikke konkludert om arealene er egnet siden planlegging fortsatt pågår. Kompensasjonsarealene ligger i varierende avstand fra tiltaket, men i hovedsak nær tiltaket der fokus i leting har vært. For E6 Kåterud–Arnkvern ble ca. 1/3 av arealene funnet i umiddelbar nærhet av eksisterende Åkersvika naturreservat, mens resten ble funnet i et annet fylke. For E8 Riksgrensen–Skibotn, E6 Vingrom–Ensby og delvis også E18 Langangen–Rugtvedt ligger det passende arealer i nærheten. For Ringeriksbanen/E16 og E6 Vingrom–Ensby er arbeidet med kompensasjon ikke kommet langt nok til å konkludere på tilgang av egnede arealer.

Med unntak av E6 Kåterud–Arnkvern som har laget en kompensasjonsplan, har ingen av prosjektene per i dag en klar metode for å sammenligne tapt/påvirket areal og kompensasjonsareal og dermed om areal er eller kan bli passende. Grunnlaget for å vurdere og dokumentere oppfyllelse av kravet om «lik-for-lik» er derfor fortsatt uklart i fire av pilotprosjektene. Flere prosjekter rapporterer at ikke alle viktige elementer som går tapt eller påvirkes finnes i kompensasjonsarealene per i dag. I E6 Kåterud–Arnkvern erstattes for eksempel ikke alle rødlistearter, og noe eldre furuskog som går tapt erstattes ikke. I E8 Riksgrensen–Skibotn inneholder ikke kompensasjonsarealet gammel furuskog med urskogspreget slik som tapt areal, men over tid vil et slikt skogspreget kunne utvikles. I E6 Vingrom–Ensby finnes ikke mudderbanker i kompensasjonsarealene som er vurdert så langt.

Kompensasjonsarealene som vurderes er en kombinasjon av arealer i offentlig og privat eie, og brukerinteressene varierer.

Størrelsen på kompensasjonsarealene er så langt bare bestemt for E6 Kåterud–Arnkvern (se tabell 4). Her var forholdstallet 1:3 mellom tapt areal og kompensasjonsareal definert i vilkår for vedtak, men det ble også understreket at samlet økologisk effekt skulle vektlegges. Tapet i Åkersvika naturreservat og Ramsarområdet er estimert å bli 126 daa (eksisterende vei pluss planlagt utvidelse av vei), mens reservatet utvides med 175,5 daa gjennom innlemming av en

rekke mindre arealer inntil eksisterende reservat. I tillegg ble et nytt naturreservat på 596 daa opprettet i et annet fylke.

I de andre pilotprosjektene pågår diskusjoner om forholdstall, og i samtlige prosjekter legges det til grunn at kompensasjonsarealet bør være større enn tapt areal, noe som også er et klart uttrykt krav eller forventning fra Fylkesmannen i de aktuelle prosjektene. Det er uklart om hvordan man bør bestemme forholdstallet. I Ringeriksbanen/E16 jobbes det med først å definere hvilke naturkvaliteter som skal kompenseres, deretter vil disse kvalitetene danne grunnlaget for å finne kompensasjonsarealene som så må være så store at tilsvarende mengde verdifull natur er erstattet. Arealet er her et verktøy for å oppnå et mål om en gitt mengde natur med visse kvaliteter, arealet er ikke et mål i seg selv.

Tabell 4 Estimerte arealtap (dekar), kompensasjonsareal (dekar) og arealmessig forholdstall for pilotprosjektene.

Pilotprosjekt	Tapt areal	Kompensasjonsareal	Arealmessig forholdstall	Kommentarer
E6 Kåterud–Arnkvern	126	771	6.1	Miljøverndepartementet krevde 1:3 for tap av reservatareal, inkludert eksisterende vei. Et høyere faktisk forholdstall reflekterer i stor grad den naturlige avgrensingen av kompensasjonsarealet som ble et nytt naturreservat.
Ringeriksbanen/E16 Høgkastet–Hønefoss	Ikke klart ennå	Ikke klart ennå	Ikke klart ennå	Så langt er det ikke satt noe krav. Utredningene så langt fokuserer på naturkvaliteter og areal ses på som verktøy for å sikre tilstrekkelige kvaliteter, ikke som et selvstendig mål.
E18 Langangen–Rugtvedt	Ikke klart ennå	Ikke klart ennå	Ikke klart ennå	Fylkesmannen forventer at kompensasjonsarealet skal være større enn tapt areal.
E8 Riksgrensen–Skibotn	34	Ikke klart ennå	Ikke klart ennå	Fylkesmannen forventer at kompensasjonsarealet skal være større enn tapt areal.
E6 Vingrom–Ensbj	36	Antas å bli 70-120	Trolig mellom 1:2 og 1:4.	Fylkesmannen forventer at kompensasjonsarealet skal være større enn tapt areal. SVV har kartlagt ca. 220 daa.

I det eneste pilotprosjektet det så langt er opprettet verneareal ble dette gjennomført som tradisjonelt myndighetsstyrt vern av våtmark. Andre former for langsiktig sikring, for eksempel forvaltningsavtaler, er i liten eller ingen grad vurdert av pilotprosjektene så langt.

Andre interesser

De fleste pilotprosjektene har i begrenset grad identifisert andre interesser i forbindelse med kompensasjonsarealene som vurderes, men jordbruk, friluftsliv og rekreasjon er de vanligste interessene. I tillegg kan Ringeriksbanen/E16 potensielt omfatte arealer med geologiske forekomster av betydning.

I E6 Kåterud–Arnkvern var friluftsliv, landbruk og rekreasjon i det bynære Åkersvika naturreservat også viktige interesser. I E6 Kåterud–Arnkvern var særlig jordbruk viktig. Det å unngå tap av jordbruksareal var avgjørende for at prosjektet gikk gjennom naturreservatet og Ramsarområdet, heller enn utenom reservatet der jordbruksareal i større grad ville gått tapt. I Ringeriksbanen/E16 har også landbruksareal påvirket trasévalg, men her vurderes bruk av enkelte landbruksområder til økologisk kompensasjon i dialog med grunneiere og kommunens

landbrukskontor, inkludert husdyrbeite på potensielle kompensasjonsareal. Beslutninger om kompensasjon er ikke tatt i dette prosjektet.

I E6 Vingrom–Ensby er det trolig lokal interesse for flomforbygning langs elva for å redusere skader på dyrka mark. Dette vil være i strid med verneforskrift for naturreservat. I E8 Riksgrensen–Skibotn er det reinbeiteinteresser i kompensasjonsområdet, men disse forventes ikke å bli påvirket i vesentlig grad av kompensasjonen.

Sammenfall med miljøforvaltningens prioriteringer

Ingen av pilotprosjektene har rapportert om i hvilken grad kompensasjonsarealene er i tråd med miljøforvaltningens prioriteringer for bevaring av naturmangfold. Det er naturlig å anta at så lenge kompensasjon blir krevd og senere akseptert av miljøforvaltningen, så omfatter kompensasjonen areal og naturverdier som kan kalles prioriterte områder og som i de fleste tilfeller synes å bli sikret gjennom vern etter naturmangfoldloven. Det er ingen eksplisitte indikasjoner på at miljøforvaltningen ønsker å bruke kompensasjon for å sikre viktigere områder enn det som går tapt («bedre» heller enn «lik-for-lik»), eller til å fylle hull i representativiteten av verneområder i regionen eller landet.

Kartlegging

Pilotprosjektene rapporterer at både tapt/påvirket areal og kompensasjonsareal er godt undersøkt gjennom at tiltakshaver har bekostet naturmangfoldkartlegging kombinert med at eksisterende kunnskap i noen tilfeller har vært god. For arealer som er tenkt vernet etter naturmangfoldloven krever miljømyndighetene i utgangspunktet NiN kartlegging, men det er ellers ikke klart hvilke krav som kan eller bør stilles til kartlegging av kompensasjonsareal i ulike planfaser.

Med unntak av arbeidet i forbindelse med kompensasjonsplanen for E6 Kåterud–Arnkvern er det så langt uklart hvorvidt kartleggingen som er utført er tilstrekkelig for å lage et godt regnskap over tap og positive kompensasjonseffekter for ulike typer naturmangfold (arter, naturtyper og økosystemer). Det finnes per i dag ingen etablert metodikk i Norge for å vurdere tap opp mot positive effekter av kompensasjon og nettoeffekt.

Addisjonalitet

Med unntak av Ringeriksbanen/E16 synes ingen av pilotprosjektene i klartekst å ha analysert, konkludert og dokumentert graden av addisjonalitet ved kompensasjonstiltakene som er foreslått eller vedtatt. Det kan være utfordrende å vurdere om et areal i framtiden vil være truet av nedbygging eller andre faktorer, eller om arealet er så lite utsatt at det trolig «verner seg selv» og kompensasjon i liten grad vil tilføre en merverdi ut over det som uansett skjer. Utvidelse av Åkersvika naturreservat med områder som planlegges restaurert for å øke naturverdiene vil i større grad være addisjonelle enn vern av eksisterende naturverdier i Nordre Øyeren. Kompensasjonsareal som er under press på grunn av ønske om forbygning og beskyttelse mot flom (E6 Vingrom–Ensby), vil i større grad være addisjonelt enn vern av våtmarksareal uten vesentlige bruksinteresser knyttet til seg.

Det er i enkelte pilotprosjekter argumentert med at beskyttelse gjennom vern uansett er en sterkere form for beskyttelse enn dagens situasjon uavhengig av framtidig trusselbilde, også for naturverdier som i dag har en viss beskyttelse slik som utvalgte naturtyper.

Langsiktig forvaltning

Det er bare E6 Kåterud–Åkersvika som er kommet så langt at langsiktig forvaltning er etablert. I dette prosjektet har tiltakshaver ikke ansvaret for langsiktig forvaltning og i liten grad satt til side ressurser for langsiktig drift av kompensasjonstiltakene bortsett fra et ansvar for noen tiltak i 3 år (garantiperiode for entreprenør) og noen ressurser til overvåking. De andre pilotprosjektene planlegger også sikring av kompensasjonsarealene gjennom vern etter naturmangfoldloven, men Ringeriksbanen/E16 vurderer også andre muligheter i samarbeid med grunneiere. Fokus på verneområder betyr i praksis at miljøforvaltningen, normalt ved Fylkesmannens miljøvernnavdeling, i stor grad tar over ansvaret for langsiktig forvaltning og finansiering av denne.

Utfordringer

Pilotprosjektene har rapportert at lite kunnskap om økologisk kompensasjon og fravær av retningslinjer for kompensasjon i Norge er en utfordring. Som omtalt over er det en rekke forhold der pilotprosjektene opplever at det ikke finnes klare forventninger eller føringer for hvordan kompensasjon bør håndteres, noe som i stor grad har vært håndtert gjennom dialog med miljøforvaltningen. Av hensyn til forutsigbarhet og konsistens i krav/vilkår og hvordan disse oppfylles, er det et stort behov for klargjøring av hvordan kompensasjon kan og bør håndteres i Norge.

Blant utfordringene er hva det kan eller bør kreves kompensasjon for og da hva tiltakshavere kan forvente av krav eller vilkår. Når det letes etter kompensasjonsarealer og -tiltak er det viktig med større klarhet i hvilke krav og kriterier som bør anvendes for å finne egnede arealer og tiltak. For eksempel har E18 Langangen–Rugtvedt rapportert at når man leter etter kompensasjonsarealer er det vanskelig å vurdere områder med høy naturverdi (stor grad av oppfyllelse av kravet om «lik-for-lik») som i dag er utsatt for få trusler (liten grad av addisjonalitet) opp mot områder med lavere naturverdi (mindre grad av «lik-for-lik»), men der truslene er større (større grad av addisjonalitet).

4.2.4 Diskusjon

Natur som utløser kompensasjon

Pilotprosjektene ble i praksis gitt en føring om at verneområder, utvalgte naturtyper og prioriterte arter burde danne grunnlaget for eventuelle vurderinger av kompensasjon siden naturmangfoldloven omtaler kompensasjon nettopp for disse naturverdiene. Kompensasjon har blitt utløst av verneområder i alle prosjektene, og det har bare vært én lokalitet med utvalgte naturtyper og ingen med prioriterte arter i pilotprosjektene.

Når det gjelder de konkrete verdiene det skal kompenseres for skiller E6 Kåterud–Arnkvern seg ut ved at daværende Miljøverndepartementet i sitt vedtak gikk langt i å spesifisere innholdet i kompensasjonen, mens de andre pilotprosjektene i større grad må vurdere dette selv. Planprosessen for de andre pilotprosjektene pågår fortsatt. Så langt synes det som arter og naturtyper står sentralt i vurderingene, noe som er naturlig da dette er konkrete størrelser som ofte er lettere å kartlegge og forholde seg til enn økosystemer, økosystemfunksjoner og landskapsøkologiske forhold. Ringeriksbanen/E16 vurderer likevel landskapsøkologiske forhold samt andre naturverdier utenfor verneområdene, men prosjektet har ikke konkludert på hva det bør kompenseres for.

Ingen av prosjektene har eksplisitt identifisert naturverdier som det synes umulig eller urealistisk å kompensere for. Landskapsøkologiske effekter og kompensasjon for barrierevirkninger og fragmentering er likevel et tema som er utfordrende siden det ikke er etablert klare verktøy eller metoder for å vurdere dette. I E18 Langangen–Rugtvedt vil man kompensere for verdifull vegetasjon på kalkrik grunn og tørre berg, noe som kan være svært vanskelig dersom man skal restaurere områder og enda vanskeligere om man skal etablere kompensasjonsarealer fra grunnen av. I dette tilfellet vurderes i stedet vern av eksisterende kalkrike områder med lignende kvaliteter. Det er ennå ikke konkludert på i hvor stor grad et slikt kompensasjonstiltak vil oppfylle kravene til addisjonalitet.

Det er naturlig å anta at de naturverdier som ikke blir beskrevet klart og tydelig (f.eks. landskapsøkologiske forhold og økosystemer) i mindre grad vil definere kompensasjon.

Hvilke typer kompensasjon synes aktuelle?

Pilotprosjektene har fokusert på etablering av verneområder for eksisterende naturverdier. Dette gir en stor sikkerhet for at ønskede verdier oppnås (de eksisterer alt), og vernet gir en langsiktig og god sikring. En viktig utfordring er i hvor stor grad slik kompensasjon gir en tilstrekkelig merverdi ut over det som ville skjedd uansett (addisjonalitet). Det er derfor viktig å teste ut andre tiltak enn vern av eksisterende verdier for naturmangfold som kompensasjon, særlig restaurering, men også nyetablering av naturmangfold fra grunnen av. Dette gjelder uavhengig av om disse kompensasjonsarealene vernes eller forvaltes på andre måter på sikt. Men restaurering og særlig nyetablering vil normalt innebære en større usikkerhet om hvilke naturverdier som i framtiden til finnes på kompensasjonsarealet.

Tilgang på passende arealer

Alle pilotprosjektene mener å ha identifisert passende kompensasjonsarealer, men det finnes ingen klar metode eller retningslinje for hva som er akseptable eller foretrukne arealer. Det synes å være behov for større klarhet i hvordan passende arealer kan eller bør identifiseres, inkludert hvilke kriterier eller krav som bør legges til grunn både for kvalitet og størrelse på kompensasjonsareal.

Andre interesser

Pilotprosjektene viser at det kan være konflikt mellom økologisk kompensasjon og landbruksinteresser, særlig knyttet til tap av dyrka mark, enten det er på grunn av at veiutbyggingen eller økologisk kompensasjon som trenger arealer. Det også være andre typer tiltak som kan bidra til konflikter med jordbruk, for eksempel elveforbygning mot flom for å beskytte jordbruksareal og som reduserer elvas dynamikk. Sikring av naturområder kan gi en positiv sideeffekt for friluftsliv og rekreasjon, avhengig av hvilke restriksjoner på slik bruk som eventuelt er ønskelig av naturmangfoldhensyn (f.eks. ferdselsrestriksjoner i yngletiden).

Kartlegging

Pilotprosjektene gjennomfører til dels omfattende kartlegging av naturmangfold. Dette bør kunne legge grunnlag for en god sammenligning av naturmangfold på tap/påvirket areal og kompensasjonsareal. Med unntak av kompensasjonsplanen for E6 Kåterud–Arnkvern er det så langt ikke utarbeidet regnskap for tap og positive kompensasjonseffekter for ulike typer naturmangfold. Dette henger trolig delvis sammen med at pilotprosjektene fortsatt er i en tidlig fase og delvis med at det ikke finnes noen klar metodikk i Norge for å vurdere tap opp mot positive effekter ved kompensasjon og så beregne nettoeffekt.

I forbindelse med kompensasjonsregnskap er det viktig også å vurdere virkningene av avbøtende tiltak og restaurering. Etterundersøkelser kan avdekke avvik fra forutsetningene om hvor god effekt slike tiltak har og dermed også om omfang av gjenværende effekter som skal kompenseres blir som forventet. Alle disse forholdene har betydning for vurderingen av i hvor stor grad et netto tap unngås.

Addisjonalitet

Addisjonalitet er en bærebjelke for kompensasjon med mål om å unngå et netto tap av viktig naturmangfold i et prosjekt. I fravær av klare metoder og kriterier for å vurdere addisjonalitet har pilotprosjektene funnet det vanskelig å gjøre dokumenterte vurderinger av dette viktige kriteriet. Dette betyr ikke at kompensasjonen ikke er addisjonell, men det synes å være betydelig usikkerhet om i hvor stor grad kompensasjonsarealene er utsatt for tilstrekkelig utbyggingspress til å si at sikring eller vern er addisjonelt.

Denne usikkerheten er en svært viktig risikofaktor når kompensasjonstiltak og -arealer prioriteres. Uten sannsynliggjort addisjonalitet kan det stilles spørsmål ved om kompensasjon har en positiv effekt for viktig naturmangfold slik at et netto tap unngås. For noen av pilotprosjektene synes argumenter om sikring av viktige naturverdier å blandes inn i eller delvis erstatte argumentasjon rundt addisjonalitet. Økt klarhet og veiledning om de utfordrende vurderingene rundt addisjonalitet er viktig.

Sikring av områder som er utsatt for tydelig press, for eksempel der det finnes planer for utbygging og nedbygging av natur, har en mye tydeligere addisjonalitet. Disse områdene vil ofte være konfliktfylte for miljøforvaltningen å forsøke å verne mot ødeleggelse som del av kompensasjon, og flere av disse områdene har kanskje en historie med interessenmotsetninger som gjør at kompensasjon oppfattes som «omkamp» fra miljøforvaltningens side. I slike tilfeller kan tiltakshaver potensielt være en ny aktør i bildet og spille en viktig rolle i å finne en løsning som sikrer kompensasjonsareal som er addisjonelle. På samme tid er det viktig å unngå at den aktuelle trussel bare flytter seg til et annet verdifullt naturområde (lekkasje).

Langsiktig forvaltning

I prinsippet skal den kompenserende effekten vedvare like lenge som den negative konsekvensen det skal kompenseres for vedvarer. Det er tiltakshaver som har ansvaret for at kompensasjonen og dens effekt på linje med ansvaret for tiltaket og de avbøtende tiltakene, noe som også er uttrykt gjennom «forurensar betaler» prinsippet. Etter etablering av kompensasjonsarealene og -tiltakene, planlegger pilotprosjektene i hovedsak å overlate langsiktig forvaltning med praktisk drift, vedlikehold, overvåking og kostnadene ved dette til miljøforvaltningen som i praksis forvalter de fleste områder vernet etter naturmangfoldloven.

Å overlate praktisk drift og overvåking av kompensasjonstiltakene til en annen part er ikke uvanlig innen kompensasjon internasjonalt. Mange tiltakshavere har ikke kompetanse internt og ikke noe ønske om å drive med den type aktivitet på sikt. Normalt vil tiltakshaver likevel være ansvarlig for å oppfylle vilkår knyttet til vedtak og finansiere dette. Løsninger for drift, vedlikehold, overvåking og revisjon av kompensasjon samt finansiering bør identifiseres og etableres.

4.3 Juridiske forhold

4.3.1 Innledning

Med juridiske forhold menes her hovedsakelig tilgang til og eventuelt erverv av nødvendig areal for økologisk kompensasjon. Det finnes ulike måter å sikre tilgang til kompensasjonsarealer, og det var ønskelig at pilotprosjektene belyste slike. Med unntak av E6 Kåterud–Arnkvern har pilotprosjektene ennå ikke identifisert og sikret kompensasjonsarealene. Juridiske forhold synes heller ikke å ha vært mye diskutert i pilotprosjektene så langt, primært fordi de fleste prosjektene ennå er i en relativt tidlig planleggingsfase. Denne delen av evalueringen er derfor relativt kort.

4.3.2 Problemstillingene

Spørreskjemaet til pilotprosjektene inkluderte problemstillingene knyttet til juridiske forhold som vist i boksen under.

- Hvilke alternativer og hjemler for å sikre kompensasjonsarealer ble vurdert (f.eks. frivillige forvaltningsavtaler, verneprosess, ekspropriasjon)?
- På hvilket stadium i planleggingsprosessen startet arbeidet med å sikre tilgang til kompensasjonsarealer? Hvorfor akkurat på dette tidspunktet?
- Hvem har ledet og vært involvert i arbeidet med å identifisere og sikre kompensasjons-arealer?
- Hvilke forhold har redusert eller økt tilgang til alternative kompensasjonsarealer?
- Hva har vært de største juridiske utfordringene eller andre utfordringer med å skaffe kompensasjonsarealer?
- Hva er de viktigste lærdommene når det gjelder juridiske forhold og tilgang til kompensasjonsarealer?

4.3.3 Evalueringsfunn

Hvordan sikre kompensasjonsareal?

E6 Kåterud–Arnkvern sikret kompensasjonsarealene gjennom myndighetsstyrt vern etter naturmangfoldloven, delvis gjennom utvidelse av eksisterende Åkersvika naturreservat og delvis gjennom opprettelse av et nytt naturreservat i et annet fylke (Stilla og Brauterstilla naturreservat). E8 Riksgrensen–Skibotn og E6 Vingrom–Ensby utreder også utvidelse av eksisterende verneområder. For Ringeriksbanen/E16 og E18 Langangen–Rugtvedt vurderes både vern og muligheter for å sikre kompensasjonsareal på andre måter, for eksempel frivillige avtaler med grunneiere om en arealbruk som sikrer viktige naturverdier.

Tidspunkt for oppstart av arbeid med å sikre tilgang til kompensasjonsareal

I E6 Kåterud–Arnkvern og E8 Riksgrensen–Skibotn startet kompensasjonsarbeidet i etterkant av innsigelser henholdsvis mot kommunedelplan og reguleringsplan, men i E6 Kåterud–Arnkvern ble grunneiere informert om at dette kunne være aktuelt allerede under utarbeidelsen av kommunedelplanen. I E18 Langangen–Rugtvedt startet arbeidet etter vedtak om kommunedelplan der det legges til grunn at kompensasjon skal gjennomføres. For Ringeriksbanen/E16 startet arbeid med kompensasjon opp i forkant av statlig reguleringsplan og KU selv om det ikke var vedtatt et planprogram (som fortsatt er på høring) eller fattet noe formelt vedtak om at kompensasjon skulle gjennomføres. Tiltakshaver startet arbeidet fordi det ble antatt at et slikt krav ville komme. Tiltakshaver i samarbeid med Fylkesmannen og kommunen kontaktet i denne perioden grunneiere for innledende samtaler om mulig

kompensasjon og hvordan dette potensielt kan løses. For E6 Vingrom–Ensby startet arbeidet i tidlig KDP-fase ved at tiltakshaver (SVV) kontaktet Fylkesmannen og ba om en dialog for å vurdere verneverdier og diskutere videre prosess. Grunneiere ble involvert på et tidlig tidspunkt. Denne prosessen pågår fortsatt.

Hvem arbeider med å sikre kompensasjonsareal

Statens vegvesen (SVV) er tiltakshaver i alle pilotprosjektene bortsett fra Ringeriksbanen/E16 som er et fellesprosjekt mellom SVV og Jernbaneverket (JBV) som JBV leder. Tiltakshaver har vært sentral i arbeidet gjennom å leie inn konsulenter for kartlegging og utredning, og tiltakshaver har vært aktiv i prosessene med egne ressurser, inkludert koordinert arbeid med Fylkesmannen, kommuner, jordbruksmyndigheter, grunneiere og andre interesser. Fylkesmannens miljøvernnavdeling, og i noen tilfeller landbruksmyndigheter, og kommuner har vært særlig viktige i kontakten med grunneiere for å identifisere potensielle kompensasjonsareal og diskutere hvilke løsninger som eventuelt er aktuelle for grunneiere.

I E6 Kåterud–Arnkvern ble det både avholdt møter med grunneiere enkeltvis og felles informasjonsmøter i forbindelse med reguleringsplan og verneforslag. Gjennom høringer av reguleringsplan og verneforslag gis også berørte interesser anledning til å gi innspill. I Ringeriksbanen/E16 ble det også tatt tidlig kontakt med enkelte grunneiere nær tiltaket, inkludert i forbindelse med naturmangfoldkartlegging på potensielle kompensasjonsareal. I E6 Vingrom–Ensby har Fylkesmannen engasjert en tredjepart (Mjøsen Skog SA) for å ivareta grunneieres rettigheter i forbindelse med verneprosessen.

Forhold som øker eller reduserer tilgang på kompensasjonsareal

Pilotprosjektene har gitt lite tilbakemeldinger på hvilke forhold som påvirker tilgang på kompensasjonsareal, trolig fordi få av prosjektene var kommet langt i prosessen med å sikre tilgang til slike areal.

For E6 Kåterud–Arnkvern som har kommet lengst, har kravet om at jordbruksareal ikke kan benyttes redusert tilgangen til kompensasjonsareal kraftig og betød også at arealene som til slutt ble funnet lokalt var mange mindre områder og til dels med svært få naturverdier per i dag. Til dels betydelige restaureringsarbeider vil være nødvendig på kompensasjonsarealene. Prosjektet identifiserte til slutt ca. 1/3 av samlet kompensasjonsareal lokalt. Det manglende arealet ble funnet i et annet fylke i form av et eksisterende våtmarksområde.

I E8 Riksgrensen–Skibotn synes det som prosessen har blitt lettere fordi det er muligheter for å utvide det eksisterende Lullefjell naturreservat lokalt heller enn å etablere kompensasjon en annen plass. Når det i tillegg bare var én grunneier (Statskog) i området der kompensasjon vurderes, og denne grunneieren ikke var negativ til vern, bidrog også dette til enklere tilgang til kompensasjonsareal.

Juridiske utfordringer

Tiltakshaver (SVV) har ikke hjemmel til å ekspropriere areal til miljøformål. Dette begrenser mulighetene til å skaffe kompensasjonsareal. Prosjektene har i liten grad vurdert andre juridiske utfordringer siden vern i henhold til naturmangfoldloven har framstått som en passende måte å sikre tilgang til kompensasjonsareal, ikke minst fordi det skal kompenseres for tap av verneområder.

4.3.4 *Diskusjon*

Tilgang på kompensasjonsareal

Tilgang til kompensasjonsareal er en viktig og til dels vanskelig utfordring i pilotprosjektene. I E6 Kåterud–Arnkvern kunne jordbruksområdene i umiddelbar nærhet av tiltaket og naturreservatet ikke brukes til kompensasjon. Prosjektet fant ikke tilstrekkelige arealer i umiddelbar nærhet og startet leting av alternative arealer andre steder og endte opp med at 2/3 av kompensasjonsarealet ble sikret i et annet fylke. I E6 Kåterud–Arnkvern bidro tidlig og god kontakt med grunneiere til at noen kompensasjonsareal likevel ble identifisert lokalt. Lignende former for samarbeid og tidlig kontakt med grunneiere vil trolig være nødvendig og viktig i andre prosjekter.

Under andre forhold kan andre tilnærminger være aktuelle. For eksempel har identifisering av relativt intakte naturområder for nytt reservatareal i E8 Riksgrensen–Skibotn, og til dels for E18 Langangen–Rugtvedt, i større grad vært styrt av naturfaglige vurderinger hos Fylkesmannen i samråd med tiltakshaver. I E8 Riksgrensen–Skibotn var forholdene enklere da det var én grunneier og denne var villig å vurdere vern.

Tiltakshaver har vært sentral i arbeidet med å skaffe tilgang til kompensasjonsareal, men i flere prosjekter synes miljømyndighetene å innta en svært aktiv rolle, riktignok etter å ha blitt bedt om dette av overordnet myndighet eller tiltakshaver. Som omtalt i kapittel 4.1 er det viktig med ytterligere presiseringer av roller og ansvar for miljømyndigheter og tiltakshavere i forbindelse med kompensasjon. Tiltakshaver bør ta det ansvar som naturlig ligger til tiltakshaver og ikke overlate dette til myndighetene. På samme tid er det viktig å anvende lokale og regionale myndigheters kunnskap om lokale forhold der tiltakshaver selv ikke har denne kunnskapen.

Pilotprosjektene har gjort få juridiske vurderinger, og evalueringen har derfor identifisert få juridiske problemstillinger. Det er trolig flere juridiske problemstillinger bør belyses, for eksempel i hvor stor grad frivillige avtaler med grunneiere kan benyttes og er egnet til å sikre en viss arealbruk og -forvaltning flere tiår fram i tid som et verktøy innen økologisk kompensasjon.

I tillegg bør mulighetene for ekspropriasjon vurderes videre. Per i dag synes ikke vegloven § 50 å gi hjemmel for ekspropriasjon av kompensasjonsareal for naturmangfold. En juridisk vurdering som SVV fikk utført i 2014 konkluderte med at det derfor bør gjøres en endring i veglovens § 50 som presiserer at også kompensasjonsareal kan eksproprieres med hjemmel § 50 (Advokatfirma Tofte, 2014). Uten en mulighet til ekspropriasjon vil også forhandlinger om en frivillig avtale bli mer utfordrende.

Hvordan sikre kompensasjonsareal?

Fokus har utvilsomt vært på sikring av kompensasjonsareal gjennom vern etter naturmangfoldloven, noe som er naturlig gitt at tapt areal hovedsakelig er naturreservater. Alternative måter å sikre areal har i liten grad vært vurdert så langt. For å ha flere virkemidler tilgjengelig, er det en nødvendig også å vurdere og etablere andre former for sikring, for eksempel forvaltningsavtaler med grunneiere og andre, kjøp av areal, jordskifte o.l.

4.4 Kostnader

4.4.1 Innledning

Å beskrive og prissette kostnader ved økologisk kompensasjon er lettere enn å prissette gevinster i form av unngått (netto) tap av naturmangfold og økosystemfunksjoner. Andre gevinster kan muligens være lettere å prissette, for eksempel besparelser som oppstår ved at kompensasjon potensielt muliggjør realisering av billigere utbyggingsalternativer eller alternativer med større samlet samfunnsnytte, på samme tid som man unngår netto tap av viktig naturmangfold. Kompensasjon kan potensielt også redusere planleggingstiden og dermed bidra til besparelser.

Delvis siden de fleste pilotprosjektene ikke er kommet langt, og delvis fordi kompensasjon er en integrert del av planprosessene som i liten grad har separate budsjett, er det lite konkret tallmateriale tilgjengelig for kostnadene så langt. Dette bør trolig følges opp senere, men fordrer at pilotprosjektene er villige til å bruke ekstra tid på å isolere og registrere kostnadene spesifikt knyttet til økologisk kompensasjon, noe som kan være utfordrende når aktivitetene er en integrert del av prosjektplanleggingen. Evalueringen tok utgangspunkt i at kostnader kan deles i fire hovedgrupper som vist i tekstboks 4 under.

Tekstboks 4: Typiske kategorier kostnader som bør vurderes for økologisk kompensasjon

a) Prosesskostnader: Omfatter plan- og beslutningsprosess (møter, forhandlinger, vedtak, m.m.), men ikke feltaktiviteter og analyse for skalering av kompensasjonsarealer. Prosesskostnader påløper for en rekke involverte parter.

b) Kartleggingskostnader: Omfatter feltarbeid, analyse og rapportering av kartlegging samt skalering av kompensasjonsomfang. Dette er typisk kostnader som utbygger dekker, for eksempel til eksterne spesialister.

c) Investeringskostnader: Typisk knyttet til etablering av kompensasjonen, for eksempel kompensasjon ved vern, restaurering eller etablering av ny natur. Dekkes også av tiltakshaver.

d) Langsiktige forvaltningskostnader: Typisk knyttet til drift, skjøtsel, vedlikehold, overvåking, evaluering og revisjon av kompensasjonstiltakene etter at investeringene for fysisk å etablere kompensasjonsarealene er gjennomført. Bør også dekket av tiltakshaver.

4.4.2 Problemstillingene

Spørreskjemaet til pilotprosjektene inkluderte problemstillingene knyttet til kostnader som vist i boksen under.

- Hvilke hovedtyper kostnader påløper i arbeidet med kompensasjon, for hvem og hvor store er disse?
- Hva synes å være de viktigste kostnadsdrivende faktorene?

- Hvilke gevinster sikrer kompensasjonstiltakene, og kan disse prissettes eller på annet vis kvantifiseres?
- Hadde kompensasjonskostnadene betydning for valg av trasé og/ eller løsninger/tiltak?
- Hvilke kostnader og gevinster som ikke kan prissettes er involvert i kompensasjonsarbeidet?
- I hvor stor grad ble alternative kompensasjonsarealer med ulik pris/kostnad vurdert? Eksisterte det et «marked» med flere tilbydere av areal?
- Finnes det et budsjett for kompensasjonsarbeidet, eller egne budsjettposter for dette? Omfatter budsjettene også langsiktig forvaltning av kompensasjonsarealene?
- Hva har vært de største utfordringene i arbeidet med å kostnadsberegne kompensasjonen og sikre finansiering, inkludert langsiktige forvaltningskostnader?
- Hva er de viktigste lærdommene når det gjelder kostnadsberegning og finansiering?
- Eventuelt andre kommentarer knyttet til kostnader og finansiering:
- Hvor stor del av totale prosjektkostnadene kan man anta at kompensasjonsarbeidet har kostet?

4.4.3 *Evalueringsfunn*

Hovedtyper kostnader

Pilotprosjektene listet opp flere typer kostnader:

- Planleggingskostnader, for eksempel til reguleringsplan og konsekvensutredning
- Kartlegging av naturmangfold
- Prosesskostnader, for eksempel møter
- Kompensasjon for vern av areal som naturreservat

E8 Riksgrensen–Skibotn nevnte også kostnad ved stopp i arbeidet med reguleringsplan på grunn av innsigelse. Som diskutert i kapittel 4.1 synes det som den egentlige årsaken bak forsinkelsen ikke var kompensasjon, men en undervurdering fra tiltakshavers side av nødvendig arealbehov som senere utløste innsigelse. I prinsippet kan eventuelle forsinkelser på grunn av kompensasjon forårsake kostnader.

Pilotprosjektene har typisk ikke hatt separate budsjetter for kompensasjon, men enkelte har hatt egne budsjettposter for noen aktiviteter knyttet til kompensasjon. Tallmaterialet er likevel svært begrenset så langt.

Et av pilotprosjektene nevnte at kostnadene ved tekniske løsninger i prosjektet som ikke er definert som kompensasjon (f.eks. enkelte avbøtende tiltak) lett blir mye mer kostnadsdrivende enn selve kompensasjonstiltakene og -arealene. For eksempel kan det tenkes at broløsninger i stedet for fylling lett kan bli vesentlig mer kostnadsdrivende.

Senere vil det bli kostnader ved investering i tiltak som restaurering av areal, bygging av dammer, fjerning av fremmede arter, sette opp gjerde for husdyrbeite, m.m. Her finnes det ennå ikke klare tall for kostnadsnivå for ulike aktiviteter.

Kostnader i form av naturmangfoldkartlegging er dekket av tiltakshaver, og det samme er tilfellet med en midlertidig stilling hos Fylkesmannen for å jobbe med kompensasjon både i E6 Kåterud–Arnkvern og Ringeriksbanen/E16. I tillegg har også andre hos Fylkesmannen, hos Miljødirektoratet, hos kommuner og andre brukt tid på møter, til dels betydelig tid i enkelte prosjekter, som også har en kostnad, men der det ikke har vært konkrete tall tilgjengelig.

Innledende arbeid med kompensasjon for E18 Langangen–Rugtvedt ble timeregistrert hos SVV og var totalt på ca. 68 000 for planleggingsleder og fagansvarlige internt. Det må understrekes at dette var bare innledende arbeid. Et estimat på hva kompensasjonsarbeidet vil koste ble laget i 2015 var på 1% av planleggingskostnadene. Prosjektet ble senere overført fra SVV til Nye Veier AS som skal sørge for at reguleringsplan blir utarbeidet.

I E6 Kåterud–Arnkvern ble det estimert at kostnadene til omfattende kartlegging, planarbeid og rådgiving i forbindelse med økologisk kompensasjon var ca. 3 millioner, kostnader som ble karakterisert som «små» sammenlignet med kostnadene for selve tiltaket. Det ble også estimert at anleggskostnadene ved det relativt omfattende restaureringsarbeidet som er planlagt vil utgjøre 0,5–2 % av totale anleggskostnader. Dette prosjektet ble senere overført fra SVV til Nye Veier AS som nå utfører prosjektering.

Positive effekter

Hovedgevinsten ved kompensasjon vil være at et netto tap av viktig naturmangfold unngås. Et pilotprosjekt har også nevnt at der kompensasjon kan unngå at det fremmes innsigelse vil dette sikre raskere framdrift og besparelser. Et prosjekt nevnte også at kompensasjon kan bidra til bedre lokal og regional forankring av planer og verneområder der en bedre helhetlig løsning utvikles ved hjelp av kompensasjon. Arbeidet bidrar også til kunnskapsoppbygging lokalt og regionalt, blant annet på grunn av kartlegging og gjennom arbeidet med kompensasjonstiltakene. Fokus på gjennomføring av tiltakshierarkiet, som er en forutsetning for kompensasjon, kan øke bevisstheten omkring viktig naturmangfold og hvordan dette bør tas hensyn til i planlegging og prosjektering, også før kompensasjon. Ingen av disse gevinstene er prissatt.

Valg av trasé eller utbyggingsløsning

Ingen av pilotprosjektene rapporterer at kostnadene har hatt betydning for valg av trasé eller utbyggingsløsning. Andre hensyn har vært eller vil trolig bli bestemmende for valg av utbyggingsløsning.

Alternative kompensasjonsareal med ulik kostnad

Per i dag eksisterer det ikke noe marked for kompensasjonsareal i Norge. Ingen av pilotprosjektene vurderte ulike kompensasjonsareal med utgangspunkt i pris eller kostnad. Pilotprosjektene har heller ikke invitert ulike tilbydere til å komme med tilbud av kompensasjonsareal, og det er ikke gjennomført noen form for auksjon eller lignende for å få belyst kostnader ved ulike kompensasjonsareal.

Langsiktig drift og overvåking

Ingen av pilotprosjektene har fått på plass langsiktige mekanismer for finansiering av drift, overvåking og eventuell revisjon i regi av tiltakshaver. For E6 Kåterud–Arnkvern, som er kommet lengst av pilotprosjektene, prøvde man å få på plass en slik mekanisme, men lyktes ikke. Opprettelse av et lokalt fond var ikke mulig, fordi forvaltning av Ramsarområder ikke kan delegeres til kommunalt nivå. SVV sine driftsmidler går til å drifte veg, ikke kompensasjonsareal utenfor vegområdet på lengre sikt. Det endte med at Fylkesmannen må

finne plass i sine årlige budsjetter til langsiktig drift og overvåking av verneområdene som utgjør kompensasjonsarealene.

4.4.4 *Diskusjon*

Kostnader

Kompensasjon koster utvilsomt ekstra på kort sikt, for eksempel på grunn av kartlegginger, utredning, møter og annet. Likevel vil det i flere prosjekter trolig være små kostnader til kompensasjon sammenlignet med andre tiltak i tiltakshierarkiet, for eksempel noen av de tekniske løsningene for å begrense eller avbøte negative effekter på naturmangfold. Her ligger det også en fare ved at den kan ligge et økonomisk insentiv til å gjennomføre kompensasjonstiltak som er billigere enn å unngå, begrense eller avbøte som kan være dyrere. Det er viktig å sikre at tiltakshierarkiet følges, at det dokumenteres hvordan hierarkiet følges og at kompensasjon reelt sett er siste utvei.

Det er få muligheter for å få tilgang til og sikre kompensasjonsareal i Norge i dag. Dette betyr også at det er vanskelig å danne et bilde av kostnadsnivået for ulike typer kompensasjonsareal og -tiltak. Flere mekanismer for tilgang til areal og flere tilbydere vil kunne bidra til å etablere et tydeligere og mer forutsigbart kostnadsbilde.

Positive effekter

Kompensasjon skal unngå netto tap av viktig naturmangfold, som er den viktigste positive effekten sett fra et naturfaglig perspektiv. Videre kan kompensasjon i noen tilfeller trolig forhindre innsigelse og spare tid og ressurser for tiltakshaver. Det er imidlertid viktig å understreke at det ikke er slik at kompensasjon er ment å erstatte innsigelse, ikke slik at kompensasjon bør brukes i stedet for innsigelse eller at dette to likeverdige verktøy i en planprosess der man velger å bruke den ene eller andre. Kompensasjon og innsigelse har ulike formål, og det er viktig at disse virkemidlene brukes i lys av dette.

Langsiktig finansiering

Pilotprosjektene har så langt fokusert på kompensasjon gjennom vern etter naturmangfoldloven, og den langsiktige driften og finansieringen av kompensasjonsarealene synes i hovedsak å bli overlatt til miljøforvaltningen eller den myndighet som eventuelt har fått delegert forvaltningsansvar for verneområdet. Miljømyndighetene har ofte begrensede midler til å forvalte verneområder, og det er ikke gitt at verneområder etablert gjennom kompensasjon har de samme naturverdier og prioritet innenfor begrensede budsjetter i miljøforvaltningen.

Det er viktig å vurdere alternative løsninger som i større grad sikrer at tiltakshaver bidrar med økonomiske ressurser på sikt og dermed i større grad er i tråd med «forurensers betaler» innenfor det som er relevant og saklig å pålegge tiltakshaver. Når langsiktig finansiering vurderes er det viktig å sikre nok midler både til administrasjon, drift, vedlikehold, overvåking og revisjon.

5 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Evalueringen viser at økologisk kompensasjon kan integreres i det norske planregimet, og at pilotprosjektene har gjort dette på ulike tidspunkter i eksisterende planprosesser. Pilotprosjektene viser videre at dette kan gjøres uten å forsinke planprosessene, men at det krever ekstra ressurser.

Pilotprosjektene rapporterer at god organisering, informasjonsflyt og kommunikasjon samt en klar rolleforståelse har vært positivt for å sikre en mer effektiv planprosess. Tidlig involvering av fagmyndigheter, grunneiere og andre interesser har også vært nyttig for å sikre en åpen prosess, god informasjonsflyt og nyttige innspill. Dialogen mellom tiltakshavere og miljømyndigheter (Fylkesmannen og Miljødirektoratet) har vært avgjørende for framdriften i arbeidet med kompensasjon. Grundig kartlegging, god dokumentasjon og kompetanse har vært framhevet som viktig for kompensasjonsprosessene, ikke minst i E6 Kåterud–Arnkvern som er det eneste pilotprosjektet som så langt har utarbeidet en kompensasjonsplan.

For å få enda mer effektive planprosesser er det viktig med tydeligere krav og forventninger til når det kan eller bør kreves kompensasjon for viktig naturmangfold. Dette kan bidra til økt forutsigbarhet og konsistens i krav. Fraværet av veiledning eller retningslinjer for kompensasjon i Norge bidrar til usikkerhet om hva som er forventet og bør gjøres, selv om denne usikkerheten i stor grad har blitt avklart gjennom dialog mellom SVV og miljømyndighetene i pilotprosjektene, og til dels miljømyndighetenes relativt aktive rolle.

Videre er det begrenset klarhet i hvilke muligheter og begrensninger som finnes for å få tilgang til kompensasjonsareal. Det kunne vært en fordel om tiltakshaver hadde hjemmel til å ekspropriere områder til økologisk kompensasjon der kompensasjon er et vilkår for realisering av tiltaket. Det er enda mindre klarhet i hvilke mekanismer som er aktuelle for langsiktige forvaltnings- og finansieringsmekanismer for kompensasjon, særlig der kompensasjonsarealet ikke blir vernet etter naturmangfoldloven.

De fem pilotprosjektene er fortsatt i en tidlig fase, men har produsert nyttige lærdommer og belyst viktige problemstillinger der det fortsatt er behov for avklaringer fra myndighetene om hvordan økologisk kompensasjon kan og bør gjennomføres i Norge. På denne bakgrunn anbefales følgende for de fire hovedtemaene i evalueringen:

Planprosesser:

- Kompensasjon bør koordineres med planprosessen for tiltaket, helst planlegges parallelt med tiltaket så langt dette lar seg gjøre. Det kan virke hensiktsmessig at spørsmål om kompensasjon tas opp i forbindelse med kommunedelplan med konsekvensutredning, og at regulering og detaljering av kompensasjonstiltaket skjer parallelt og koordinert med den øvrige reguleringsplanprosessen. Dette kan sikre effektive prosesser og helhetlige løsninger. Det er imidlertid avgjørende at tiltakshierarkiet (unngå→avbøte→restaurere→ kompensere) følges for å sikre at kompensasjon reelt sett er siste utvei. Det er behov for veiledning/metodeutvikling for hvordan tiltakshierarkiet skal vurderes i praksis.
- Tiltakshaver bør sørge for god organisering, informasjonsflyt og kommunikasjon både internt mellom ulike fagområder i planlegging av tiltaket og kompensasjon samt eksternt med relevante myndigheter, grunneiere og andre berørte interesser.

- Roller og ansvar for ulike aktører i arbeidet med økologisk kompensasjon bør avklares tydeligere, herunder miljøforvaltningens roller i ulike faser av arbeidet.
- Veiledning bør utformes for når kompensasjon bør vurderes i ulike typer prosjekter samt hvordan og når det eventuelt bør stilles krav om kompensasjon.

Naturverdier

- Det bør utvikles klarere veiledning om hvilke typer naturmangfold som kan og bør utløse krav om kompensasjon. Eventuelle typer naturmangfold som ikke er aktuelt for kompensasjon bør også klargjøres.
- Hvilke former for kompensasjon (beskyttelse av eksisterende naturmangfold, restaurering eller nyskaping) som er foretrukket i ulike situasjoner bør klargjøres når tilstrekkelig erfaring fra pilotprosjektene foreligger.
- Hvilke kriterier som skal legges til grunn for prioritering av kompensasjonsarealer bør klargjøres, inkludert veiledning om hvordan addisjonalitet bør vurderes.
- Ut fra hensynet til addisjonalitet bør restaurering og eventuelt nyskaping av naturområder i større grad prøves ut, slik at det kan innhentes mer erfaring.
- Det bør gis klarere signaler om hvordan økosystemer og landskapsøkologiske forhold bør håndteres innen kompensasjon som supplement til naturtyper og arter, og hvor langt hjemmelen til å kreve kompensasjon går.
- Kompensasjon bør ta utgangspunkt i at kompensasjonsareal normalt skal være større enn tapt og vesentlig påvirket areal med viktig naturmangfold, men faktisk størrelse på kompensasjonsarealet bør bestemmes ut fra målet om å unngå et netto tap av viktig naturmangfold (naturkvaliteter) med en rimelig sikkerhetsmargin som tar høyde for graden av usikkerhet i det konkrete tilfellet.
- Overvåking og etterundersøkelser bør vurdere virkningene av avbøtende tiltak, restaurering og kompensasjonstiltak for å dokumentere omfang av gjenværende effekter og eventuelle behov for endringer av tiltak.

Juridiske forhold

- Det bør vurderes og etableres flere verktøy for å få tilgang til kompensasjonsareal enn ved vern etter naturmangfoldloven.
- Det bør vurderes og etableres flere verktøy å sikre en langsiktig forvaltning av kompensasjonsareal og -tiltak.

Kostnader

- Tiltakshavere som planlegger eller gjennomfører kompensasjon bør oppfordres til å dokumentere ulike typer kostnader knyttet til kompensasjon i ulike faser av planlegging og gjennomføring av kompensasjon.

Det bør vurderes og etableres måter å sikre en langsiktig finansiering av kompensasjonsareal og -tiltak.,

6 REFERANSER

Advokatfirma Tofte, 2014. *Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging – utredning av rettslige spørsmål*. Notat til Statens vegvesen Vegdirektoratet 18.08.2014. 7 s.

Asplan Viak, 2016. *Reguleringsplan for E6 Kåterud–Arnkvern, evaluering av prosessen for kompensasjon av inngrep i Åkersvika naturreservat*. Notat til Statens vegvesen, 02.02.2016. 7 s.

European Parliament, 2014. Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. *Official Journal of the European Union*, L.124/1, 25.4.2014.

Fylkesmannen i Hedmark, 2015. *Plan for avbøtende og kompenserende tiltak E6 Åkersvika*. 70 s.

Fylkesmannen i Hordaland, 2016. *Ny E39 mellom Stord og Os og etablering av økologiske kompensasjonsområder for å ta vare på trua regnskog*. Brev til Statens vegvesen Region Vest. 2 s.

Fylkesmannen i Rogaland, 2016. *Korridor for E39 over Fotlandsvatnet fuglefredningsområde*. Brev til Statens vegvesen Region Vest 16.09.2016. 3 s.

Jernbaneverket og Statens vegvesen, 2016. *Ringeriksbanen. Silingsrapport – potensielle areal for økologisk kompensasjon*. 156 s.

Klima- og miljødepartementet, 2015. *Meld. St. 14 (2015-2016). Natur for livet, Norsk handlingsplan for naturmangfold*. 155 s.

Klima- og miljødepartementet, 2016a. *Forskrift om vern av Åkersvika naturreservat, Hamar og Stange kommuner, Hedmark*. Forskrift 2016-01-22-47.

Klima- og miljødepartementet, 2016b. *Forskrift om vern av Stilla og Brauterstilla naturreservat, Fet og Skedsmo kommuner, Akershus*. Forskrift 2016-01-22-48.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet, 2016. *Høringsnotat – Høring av forslag til forskrift om konsekvensutredninger*. 55 s.

Miljøverndepartementet, 1984. *Forskrift om fredning for Åkersvika naturreservat, Hamar, Stange og Vang kommuner, Hedmark*. Forskrift 1984-02-10-273.

Miljøverndepartementet, 1985. *Forskrift om fredning for Synneren naturreservat, Ringerike kommune, Buskerud*. Forskrift 1985-06-28-1349.

Miljøverndepartementet, 1990a. *Forskrift om vern for Frierflogene naturreservat og Dammane landskapsvernområde, Porsgrunn kommune, Telemark*. Forskrift 1990-05-04-323.

Miljøverndepartementet, 1990b. *Forskrift om fredning av Lågendeltaet naturreservat, Lillehammer kommune, Oppland*. Forskrift 1990-10-12-827.

Miljøverndepartementet, 2000. *Forskrift om fredning av Lullefjellet naturreservat, Storfjord kommune, Troms*. Forskrift 2000-12-21-1536.

Miljøverndepartementet, 2006. *Forskrift om Verneplan for Oslofjorden – delplan Telemark, vedlegg 8, fredning av Blekebakken naturreservat, Porsgrunn kommune, Telemark*. Forskrift 2006-06-30-801.

Miljøverndepartementet, 2013. *Hamar kommune – Innsigelse til kommunedelplan for firefelts E6 gjennom Åkersvika naturreservat*. Brev 11. april 2013 til Fylkesmannen i Hedmark med godkjenning av kommunedelplan for E6 firefelt Kolomoen–Moelv. 31 s.

Samferdselsdepartementet, 2013. *Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging*. Rapport fra en arbeidsgruppe. Avgitt 3. juli 2013. 145 s.

VEDLEGG 1 – DOKUMENTER TILGJENGELIG FOR PILOTPROSJEKTENE

E6 Kåterud–Arnkvern, Hamar og Stange kommuner, Hedmark

Asplan Viak, 2016. *Reguleringsplan for E6 Kåterud–Arnkvern, evaluering av prosessen for kompensasjon av inngrep i Åkersvika naturreservat*. Notat til Statens vegvesen, 02.02.2016. 7 s.

Fylkesmannen i Hedmark, 2015. *Plan for avbøtende og kompenserende tiltak E6 Åkersvika*. 70 s.

Klima- og miljødepartementet, 2016a. *Forskrift om vern av Åkersvika naturreservat, Hamar og Stange kommuner, Hedmark*. Forskrift 2016-01-22-47.

Klima- og miljødepartementet, 2016b. *Forskrift om vern av Stilla og Brauterstilla naturreservat, Fet og Skedsmo kommuner, Akershus*. Forskrift 2016-01-22-48.

Miljøverndepartementet, 1984. *Forskrift om fredning for Åkersvika naturreservat, Hamar, Stange og Vang kommuner, Hedmark*. Forskrift 1984-02-10-273.

Miljøverndepartementet, 2013. *Hamar kommune – Innsigelse til kommunedelplan for firefelts E6 gjennom Åkersvika naturreservat*. Brev 11. april 2013 til Fylkesmannen i Hedmark med godkjenning av kommunedelplan for E6 firefelt Kolomoen–Moelv. 31 s.

Statens vegvesen Region Øst, 2006. *E6 Kolomoen–Moelv i Stange, Hamar og Ringsaker kommune. Planprogram for kommunedelplan med konsekvensutredning*. 57 s.

Statens vegvesen Region Øst, 2007. *E6 Stange grense–Ringsaker grense i Hamar kommune. Kommunedelplan med konsekvensutredning. Hovedrapport*.

Ringeriksbanen/E16, Hole og Ringerike kommuner, Buskerud

Jernbaneverket og Statens vegvesen, 2016a. *Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 Høgstet–Hønefoss. Statlig reguleringsplan med konsekvensutredning. Forslag til planprogram*. 79 s.

Jernbaneverket og Statens vegvesen, 2016b. *Ringeriksbanen. Silingsrapport – potensielle areal for økologisk kompensasjon*. 156 s.

Miljøverndepartementet, 1985. *Forskrift om fredning for Synneren naturreservat, Ringerike kommune, Buskerud*. Forskrift 1985-06-28-1349.

Statens vegvesen Region Sør, 2008. *E16 Skaret–Hønefoss. Naturmiljø. Verdi- og sårbarhetsanalyse*. 68 s.

Statens vegvesen Region Sør, 2010. *E16 Skaret–Hønefoss. Planprogram kommunedelplan med KU. Statens vegvesens forslag 10.05.2010*. 67 s.

Statens vegvesen Region Sør, 2011. *E16 Skaret–Hønefoss. Planprogram kommunedelplan med KU. Fastsatt av Ringerike kommunestyre 31. mars 2011 og av Hole kommunestyre 11. april 2011.* 79 s.

Statens vegvesen Region Sør, 2012. *E16 Skaret–Hønefoss. Konsekvensutredning med forslag til kommunedelplan.* 505 s.

Statens vegvesen Region Sør, 2013. *E16 Skaret–Hønefoss. Temarapport Naturmiljø. Konsekvensutredning.* 137 s.

E18 Langangen–Rugtvedt, Porsgrunn og Bamble kommuner, Telemark

Bamble kommune og Statens vegvesen, 2015. *Planbestemmelser til kommunedelplan for E18 Langangen–Bamble i Bamble kommune.* 2 s.

Fylkesmannen i Telemark, 2015. *E18 Langangen–Rugtvedt – Kommunedelplan med konsekvensutredning – Høringsuttalelse.* Brev til Statens vegvesen Region Sør 28.04.2015. 5 s.

Miljøverndepartementet, 1990. *Forskrift om vern for Frierflogene naturreservat og Dammane landskapsvernområde, Porsgrunn kommune, Telemark.* Forskrift 1990-05-04-323.

Miljøverndepartementet, 2006. *Forskrift om Verneplan for Oslofjorden – delplan Telemark, vedlegg 8, fredning av Blekebakken naturreservat, Porsgrunn kommune, Telemark.* Forskrift 2006-06-30-801.

Porsgrunn kommune og Statens vegvesen, 2015. *Planbestemmelser til kommunedelplan for E18 Langangen–Bamble i Porsgrunn kommune.* 2 s.

Statens vegvesen Region Sør, 2013. *E18 Langangen–Rugtvedt. Silingsrapport. Kommunedelplan.* Vedlegg til planprogram. 25 s.

Statens vegvesen Region Sør, 2014. *E18 Langangen–Rugtvedt. Vedtatt planprogram. Kommunedelplan.* 55 s.

Statens vegvesen Region Sør, 2015a. *Kommunedelplan med konsekvensutredning. E18 Langangen–Rugtvedt. Hovedrapport. Porsgrunn kommune og Bamble kommune.* Høringsutgave. 157 s.

Statens vegvesen Region Sør, 2015b. *Temarapport Naturmangfold. E18 Langangen–Rugtvedt. Kommunedelplan med konsekvensutredning.* 200 s.

E8 Riksgrensen–Skibotn, Storfjord kommune, Troms

Fylkesmannen i Troms, 2014a. *Innspill til varsel om oppstart av detaljregulering for E8 Halsebakkan – Brennfjell – Skibotn kryss i Storfjord kommune.* Brev til Statens vegvesen Region nord 14.02.2014. 3 s.

Fylkesmannen i Troms, 2014b. *Høringsuttalelse med innsigelse til Offentlig ettersyn for detaljregulering av E8: Halsebakken, Brennfjell, Skibotn kryss i Skibotndalen i Storfjord kommune*. Brev til Statens vegvesen Region nord 04.07.2014. 2 s.

Fylkesmannen i Troms, 2015. *Forslag til grenseendring av Lullefjellet naturreservat, Storfjord kommune – melding om oppstart av arbeid med å finne kompensasjonsareal*. Brev 07.07.2015. 3 s.

Jacobsen, K.-O., Tømmervik, H. og Bjerke, J.W., 2010. *Vegutbedring i Skibotndalen. Konsekvensutredning, deltema naturmiljø*. NINA Rapport 610. 33 s.

Miljødirektoratet, 2016. *Endring av vernegrense for Lullefjellet naturreservat i Storfjord kommune*. Brev til Fylkesmannen i Troms 01.03.2016. 4 s.

Miljøverndepartementet, 2000. *Forskrift om fredning av Lullefjellet naturreservat, Storfjord kommune, Troms*. Forskrift 2000-12-21-1536.

Sommersel, G.-A., 2014. *Naturfaglig kartlegging med fokus på sopp ved Lullefjellet naturreservat, Storfjord kommune*. Ecofact rapport 404. 24 s

Statens vegvesen Region Nord, 2015. *Behov for endring av grense for Lullefjellet naturreservat i Storfjord kommune i forbindelse med vegutbedring av E8 i Skibotndalen*. Brev til Fylkesmannen i Troms 10.06.2015. 5 s.

Statens vegvesen Region Nord, 2016. *Forslag til detaljregulering. E8 Riksgrensa–Skibotn. Parsell: Brennfjell–Halsebakkan, del 2. Storfjord kommune*. Høringsutgåve. 33 s.

E6 Vingrom–Ensby, Lillehammer og Øyer kommuner, Oppland

Anonym, 2014. *E6 Vingrom – Ensby – Lillehammer og Øyer kommuner. Oppsummering av merknader etter høring av planprogram, høringsfrist 7. juli 2014*. 23 s.

Miljøverndepartementet, 1990. *Forskrift om fredning av Lågendeltaet naturreservat, Lillehammer kommune, Oppland*. Forskrift 1990-10-12-827.

Statens vegvesen Region øst, 2014a. *Planprogram. Vedtatt 30.10.2014. E6 Vingrom–Ensby. Kommunedelplan. Lillehammer og Øyer kommuner*. 91 s.

Statens vegvesen Region øst, 2014b. *E6 Vingrom–Ensby. Kommunedelplan. Lillehammer og Øyer kommuner*. Vedlegg til planprogram. 33 s.



Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Publikasjonsekspedisjonen
Postboks 8142 Dep 0033 OSLO
Tlf: (+47 915) 02030
publvd@vegvesen.no

ISSN: 1893-1162

vegvesen.no

Trygt fram sammen