

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Dato: 01.06.2023
Saksref.: 202100546-58
Deres ref.: 21/2883

Att: Øystein Rembar

NTP 2025-2036 - Oppfølging av leveransen på utredningsoppdraget - svar på hvordan synliggjøre og presentere avveininger knyttet til naturinngrep

Vi viser til oppdragsbrev fra Samferdselsdepartementet sendt 28. februar 2023 og spørsmål 9, der transportvirksomhetene bes gjennomgå sine interne krav og rutiner i utrednings-, plan- og byggefasen og sørger for at det stilles krav om synliggjøring av avveininger etter tiltakshierarkiet.

Dette er et spørsmål som opprinnelig ble stilt i utredningsoppdraget til NTP 2025–2036, men der det ikke var tilstrekkelig med tid til å forankre forslag til mal for rapportering av tiltakshierarkiet før besvarelsen gikk 22. januar 2023. Den tverretatlige arbeidsgruppen bestående av Jernbanedirektoratet, Statens vegvesen, Nye Veier og Bane NOR utarbeidet imidlertid et forslag til mal. Forslaget tar utgangspunkt i sjekklisten i Miljødirektoratets veileder M-1941 som brukes til å forebygge negative skadevirkninger.

Malen gir kun en overordnet oppsummering av planlagte tiltak iht. tiltakshierarkiet. Prosjektinterne dokumenter, søknader til myndigheter etc. vil beskrive tiltakene mer detaljert. Arbeidsgruppas forslag er at avveininger av naturinngrep bør gjelde for alle faser av et prosjekt: Fra tidlig utredningsfase (Konseptvalgutredninger), i konsekvensutredning i kommunedelplanfasen, i reguleringsplanfasen, og til anleggsfasen/ferdigstilt prosjekt. Forslaget er ikke behandlet i koordineringsgruppen for NTP og leveres derfor ikke i denne besvarelsen, men kan ettersendes dersom SD ønsker dette.

Bruk av tiltakshierarkiet i Jernbanedirektoratets krav og rutiner

Jernbanedirektoratet mener at forslag til mal som ble utarbeidet av den tverretatlige arbeidsgruppen er et godt utgangspunkt for å starte uttesting i interne rutiner. Under følger en overordnet beskrivelse av hvordan forslag til mal på kort sikt kan implementeres i Jernbanedirektoratet, samt behov for videre utvikling og samarbeid tverretatlig.

Jernbanedirektoratet har ansvar for utredningsfasen, før oppstart av planlegging etter plan- og bygningsloven. Mulighetene for å unngå negativ skadevirkning på natur er størst i tidlig fase av et prosjekt. I konseptvalgutredninger (KVU) vil det likevel være utfordrende å gjøre vurderinger av virkninger og avveininger av naturinngrep på et nivå som er detaljert nok til å ta i bruk alle trinnene i tiltakshierarkiet.

Første trinn i tiltakshierarkiet «unngå» kan dokumenteres i KVU-fase avhengig av metode for vurdering av ikke-prissatte virkninger. I KVU for Nord-Norgebanen har Jernbanedirektoratet brukt landskapskarakteranalyser (ILKA¹) i tidlig fase av utredningen. Gjennom ILKA blir utredningsområdet delt inn i landskapskarakterområder som viser samspillet mellom et områdes naturgrunnlag, arealbruk, historiske og kulturelle innhold. Man kan slik optimalisere korridorer ved å unngå landskapskarakterområder med høyt konfliktpotensial, samt vurdere i hvilken grad de alternative konseptene unngår inngrep i områder der nøkkelfaktoren er verdifulle og sårbare naturverdier.

¹ Integrert landskapskarakteranalyse (ILKA) beskriver og analyserer landskapet og dets innhold som en helhet. Metoden er utviklet av det svenske Trafikverket, og er også tatt i bruk i Norge.

Jernbanedirektoratet har utviklet en metode for vurdering av ikke-prissatte virkninger i jernbanesektoren i forbindelse med tidligfasevurderinger av tiltak (KVU-er, prosjekter og effektpakker til NTP). Et første steg vil være å undersøke hvordan forslag til mal utarbeidet av arbeidsgruppen kan innlemmes i metoden.

Bruk av tiltakshierarkiet i Bane NOR

Bane NOR bidrar i KVU-fasen for tiltak som angår jernbane, og får ansvaret for prosjekter/tiltak før igangsetting av offentlig planlegging. Her brukes tiltakshierarkiet i planleggingen fra og med fasen før varsel av planoppstart, der alternativer og tema for forslag til planprogram velges ut, og gjennom de videre planfasene og byggefase.

De aller viktigste valgene som påvirker muligheten for å unngå viktige naturområder tas allerede før aktuelle prosjekter eller tiltak defineres; i problemanalyse, idefase og dernest KVU. Når det er besluttet planlegging skal igangsettes ligger det største handlingsrommet i å definere hvilke løsninger som bør analyseres, og hvordan. Før formell oppstart av planlegging, som er ved oversendelse av forslag til planprogram til høring, skal Bane NOR som forslagsstiller ha innhentet nødvendig informasjon om hvilke naturtyper som finnes i aktuelt plan- og influensområde. I forslag til planprogram skal det redegjøres for tiltak og hvilke utredningstema og -metodikk som foreslås, inklusive behov for å supplere informasjonen om eksempelvis natur. I planleggingen etter plan- og bygningsloven ligger den største muligheten til å unngå i valget av utredningsalternativer, som oftest utredningskorridorer, i planprogram for kommunedelplan. Gjennom arbeidet med kommunedelplanen og tilhørende konsekvensutredning fremskaffes et beslutningsgrunnlag som belyser konsekvenser av å velge de ulike alternativene/korridorene, hvordan det er mulig å begrense eller istandsette, og om det ev. vil være nødvendig med kompensering. I tilfeller der planleggingen starter rett på regulering, og konsekvensutredning gjennomføres i reguleringsfasen, snevres noe av handlingsrommet for å ta valg som f.eks. unngår viktige naturområder inn.

I reguleringsfasen detaljeres plassering av tiltaket innenfor valgt (ofte bred) korridor fra kommunedelplanen. Da er det som regel behov for supplering av detaljeringsnivået for f.eks. arealegenskaper/naturtyper innenfor den valgte korridoren, som grunnlag for å ta mest mulig skånsomme valg. For byggefase innarbeides de hensynene som skal tas i tilbudsgrunnlag og kontrakter. Hvordan dette følges opp, og hvordan eventuelle nye funn håndteres, er systematisert.

Et par eksempler fra prosjektet avgrensing Østre linje kan illustrere bruk av tiltakshierarkiet og hensyn til naturtyper:

- Kartlegging avdekket en salamanderdam, som det ikke var mulig å unngå gitt at det skal bygges infrastruktur som forbinder allerede byggede banestrekninger. Dette ble løst med kompensierende tiltak, i form av flytting av dammen. Flyttingen er lagt inn i reguleringsplanen, og følges opp i byggeplanen.
- Eldre furuskog ble registrert i KU-fasen. Denne ble definert som verneverdig (gjennom kartlegging av naturmangfold). I løsningen unngås så mye som mulig av den verneverdige skogen, og det som ikke berøres reguleres til vern. Bane NOR tar kostnadene med omregulering til vern, og kompenserer grunneier.

Bane NOR har interne rutiner for hvordan planarbeid og fremstilling skal gjennomføres, der plan- og bygningsloven, KU-forskriften og tiltakshierarkiet ligger til grunn. Behov og hva som er hensiktsmessig må også vurderes ut fra det enkelt tiltaks karakter, blant annet gjennom dialog med planmyndigheten.

Behov for videreutvikling og samarbeid tverretatlig

Jernbanedirektoratet anbefaler følgende tverretatlig utviklingsarbeid:

- *Revidering og oppdatering av forslag til mal*
Det må gjøres en evaluering/revidering av forslaget til mal i samarbeid mellom transportvirksomhetene etter noe tids uttesting. Presentasjonsmåter i tabell, kombinasjon med eksempelvis presentasjon på kart, samt ulike detaljeringsnivå kan videreutvikles.

Bane NOR anbefaler at arbeidsgruppas forslag til mal videreutvikles noe før den er klar for eventuell uttesting. Hovedsakelig er det to tema Bane NOR foreslår at vurderes nærmere:

- Synliggjøring av avveiningene av naturinngrep etter tiltakshierarkiet bør i ses i sammenheng med det som ligger i plan- og bygningsloven og KU-forskriften, for å unngå at det bygges opp bygges opp et parallelt eller overlappende system.
- Tydeliggjøring av at det er ulikt handlingsrom og aktuelle virkemidler for å unngå, redusere, avbøte og kompensere i ulike faser av tiltaksutvikling, planlegging og gjennomføring. Dette kan det også være behov for at reflekteres i presentasjonsmåte.

Med vennlig hilsen

Benedicte Bruun-Lie
Seksjonssjef Strategi og portefølje

Lise Ingrid Nyvold
Seksjonssjef Bærekraft og sikkerhet

Mottaker(e): Samferdselsdepartementet, Samferdselsdepartementet v/ Are Forbord, Samferdselsdepartementet v/ Øystein Rembar

Kopi: BANE NOR SF

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur