

1. april 2020

Samferdselsminister Knut Arild Hareide
Samferdselsdepartementet

INNSPILL TIL DEPARTEMENTETS ARBEID MED NASJONAL TRANSPORTPLAN 2022–2033

Naturvernforbundet sender herved inn et innspill til departementets og regjeringens arbeid med Nasjonal transportplan (NTP) 2022–2033. Vi vil også gi innspill i høringsrunden om transportetatenes svar på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, med frist 1. juli.

Bakgrunn

Miljøproblemene vi står overfor, har aldri vært mer alvorlig enn de er i dag. De siste rapportene fra både FNs klimapanel og FNs naturpanel viser oss hvor avgjørende det er at vi lykkes i både klima- og naturpolitikken. Disse utfordringene kan vi ikke lenger skyve foran oss. Vi trenger et krafttak for å kutte så godt som alle utslipp og samtidig bevare den sårbare naturen vår.

Transportsektoren er ansvarlig for betydelige belastninger på natur og klima. Sektoren er fortsatt en av de største bidragsyterne til Norges klimagassutslipp, den bidrar fortsatt til helseskadelig luft, og den er hovedkilden til støy og utslipp av mikroplast. Gjennom utbygging av infrastruktur bygges natur og matjord ned i høyt tempo, og ødeleggelse av natur gir også betydelige klimagassutslipp.

Ny teknologi er viktig for å begrense miljøproblemene fra transport. Men ny teknologi er ikke tilstrekkelig aleine. Nedbygging av matjord og inngrep i natur påvirkes av infrastrukturens dimensjoner og linjeføring. Flere miljøutfordringer lar seg bare i liten grad dempe gjennom ny teknologi, som støy, svevestøv og utslipp av mikroplast. Innfasing av ny teknologi tar også tid, noe som gjør at raske utslippskutt – som Parisavtalens mål krever – blir vanskelig. Videre viser livsløpsvurderinger et fortsatt betydelig klima- og ressursforbruk fra transportvirksomhet, tross ny teknologi.

Fortsatt trafikkvekst blir derfor problematisk. Det øker sektorens klimagassutslipp fra dag én, mens positive gevinster av teknologitiltak kommer seinere. Videre påvirkes alle de andre miljøutfordringene fra transport av trafikkveksten. Jo mer trafikk, jo vanskeligere blir det å dempe utfordringene tilstrekkelig. Og jo sterkere virkemidler trengs for å komme i mål.

Naturvernforbundet publiserte høsten 2019 rapporten [Fossilfritt Norge](#). Den viser hva som trengs for å redusere Norges fossile energibruk med 55 prosent innen 2030 og ned til null i 2040. Rapporten skisserer to scenarier, der begge forutsetter omfattende elektrifisering i alle sektorer og transportformer. Det ene scenarioet legger til grunn at trafikkveksten fortsetter som prognosene viser, mens det andre scenarioet baserer seg på nullvekst i veitrafikken og i tillegg overføring av gods fra lastbil til tog – og utover dette også en reduksjon i flytrafikken. Scenarioet med fortsatt trafikkvekst krever i 2030 betydelig mer kraft enn det som trengs i det andre scenarioet, tilsvarende 39 Alta-kraftverk eller nesten 2000 vindturbiner av Fosen-typen.

Biodrivstoff blir sett på som en mulighet for å redusere transportsektorens klimagassutslipp. Tilgangen til bærekraftige og klimavennlige ressurser til slik produksjon vil imidlertid være en sterkt begrensende faktor, sett i lys av at fossil energibruk skal fases ut globalt, ikke bare i Norge. Bioressursene har også alternative anvendelsesformer som gjerne kan gi et bedre klima- og ressursregnskap enn om råstoffet omdannes til flytende biodrivstoff med betydelig energitap og brukes i ineffektive forbrenningsmotorer. Vi savner en god plan som sikrer at det ikke høstes mer bioressurser enn det som er bærekraftig og klimavennlig, og at ressursene brukes der miljøgevinsten blir størst.

Tiltak som stanser trafikkveksten og overfører transport til de mest energi- og arealgjerrige transportformene, må derfor – sammen med stor satsing på elektrifisering og innfasing av annen teknologi som reduserer alle transportformers natur- og miljøfotavtrykk – få høy prioritet i den kommende transportplanen.

Viktige mål for kommende transportplanperiode

Naturvernforbundet mener det er viktig at NTP setter klare miljømål og delmål for transportutvikling.

Naturvernforbundet legger til grunn at regjeringens mål om halvering av transportsektorens klimagassutslipp samt mål om luftkvalitet som et minimum legges til grunn i arbeidet med ny NTP. Vi forventer innskjerping av jordvernmålet og null nedbygging av verdifull natur.

Konkrete mål for transportutvikling:

Nullvekstmålet må skjerpes

Nullvekstmålet er og har vært viktig for å oppnå god arealutvikling, reduserte miljøutfordringer og trivelige byer. Nå er det på tide å skjerpe det. Både Bergen og Oslo har satt seg mer ambisiøse mål enn bare nullvekst. Naturvernforbundet foreslår at de største byene får et mål om minimum 20 prosents reduksjon i veitrafikken, mens det for resten av landet blir et mål om nullvekst.

Godoverføringsmålet må videreføres

Elektrifisering av tungtransporten på vei over lange distanser er fortsatt utfordrende, og slik transport skaper også ytterligere ulemper i form av støy, svevestøv og utslipp av mikroplast. Dimensjonering av veinettet for tunge kjøretøy kan også føre til økte konflikter med natur og matjord. Videre er tungtransporten skyld i nesten all veislitasje, med tilhørende kostnader. Derfor er overføring av godstransport fra vei til sjø og bane fortsatt viktig, og Naturvernforbundet ber om at dagens mål om overføring av 30 prosent av godset på vei over 300 km innen 2029 videreføres. Ved rullering av NTP om fire år bør skjerping av målet vurderes.

Nytt mål for nullvekst i flytrafikken

Flytrafikken er energikrevende. Skal vi sette av knappe bioressurser til å fase ut deler av denne trafikkenes fossile energibehov, blir det enda vanskeligere å komme i mål om trafikken fortsetter å vokse. Flytrafikkenes støyplage er også et betydelig problem, som påvirkes av trafikkmengden. Vi vil minne om rettsavgjørelsen i Storbritannia tidligere i år som slo fast at utbygging av en tredje rullebane på Heathrow er ulovlig – av klimahensyn. Naturvernforbundet mener at Avinor må få et nytt mandat, med mål om nullvekst i trafikken og betydelig reduksjon av sektorens klimagassutslipp. Elektrifisering kan bli mulig for fly over korte distanser, og dette potensialet må tas ut.

Viktig grunnlagsarbeid og metodikk – KVVU og KS1

Naturvernforbundet har registrert at innføring av kravet om konseptvalgutredninger (KVVU) med folkelig involvering og ekstern kvalitetssikring (KS1) har bidratt positivt til mer helhetlig tenking og grunnleggende diskusjoner i transportsektoren. Da er det kritikkverdig at det

likevel gis fritak for en slik prosess i mange saker, gjerne store, omfattende og kontroversielle prosjekter med høye kostnader og store miljøkonsekvenser. Det gjelder blant annet E18 Lysaker–Asker, E16/Ringeriksbanen og E16 Kløfta–Kongsvinger, der ingen av dem har en godkjent konseptvalgutredning med ekstern kvalitetssikring i ryggen. Det er også urovekkende at regjeringen omgjør tidligere KVVU-vedtak uten en grundig ekstern prosess. Vedtaket for E39 Søgne–Ålgård gikk ut på at det skulle bygges to-/trefeltsvei vest for Mandal, mens det nå legges opp til firefelts motorvei. I Trøndelag skulle jernbanen få tunnel gjennom Forbordfjellet, mens E6 skulle rustes opp. Nå er det E6 som får tunnelen og firefelts motorvei, mens jernbanen er satt på vent. Vi finner dette urovekkende og i strid med intensjonene i statens prosjektmodell. Naturvernforbundet forventer at det stilles krav om KVVU og KS1 for alle større tiltak, som må ta utgangspunkt i transportbehov. Videre planlegging kan kun igangsettes for prosjekter som kommer ut av en slik prosess og er i tråd med natur- og klimamål. Der et en slik fullført prosess mangler, må videre planlegging stilles i bero. Utredningsprosessen med KVVU og KS1 må også bli obligatorisk ved planer om utbygging av lufthavner.

Kobling mellom arealbruksplaner og transportplaner

Naturvernforbundet mener det er viktig at byvekstavtalene videreføres og forsterkes, og at de baseres på et reduksjonsmål for trafikken samt transportoverføring fra bil til kollektivtransport, sykkel og gange. De statlige midlene må være avhengige av en lokal areal- og transportpolitikk som reduserer transportomfanget. Da må vi hindre en utflytende arealpolitikk og heller satse på fortetting i knutepunkt – og ta i bruk tilstrekkelig med restriktive virkemidler som sikrer måloppnåelse. Det er derfor viktig at det utarbeides forpliktende, regionale planer som viser hvordan endringene skal gjennomføres og mål innfris.

Naturvernforbundet mener at det bør stilles tilsvarende krav til forpliktende arealplaner når staten bygger ut jernbanen, også i områder som ikke har eller vil få byvekstavtaler. Arealpolitikken bestemmes lokalt, men har stor innvirkning på jernbanens samfunns- og miljønytte. Når staten betaler utbyggings- og driftskostnadene for jernbanen, mener vi det er riktig at staten stiller krav til lokale og regionale myndigheters areal- og transportpolitikk som må innfris for at utbyggingsprosjektet skal bli realisert. Miljøambisjonene i lokale og regionale areal- og transportplaner kan også brukes som prioriteringskriterium når de statlige midlene til jernbaneutbygging skal fordeles.

Vi finner det også riktig at det innføres en enklere form for belønningsordning for større tettsteder og mindre og mellomstore byer som stimulerer miljøriktig politikk lokalt.

Strategi for hovedveinettet – veinormaler og Nye Veiers planer

For noen år tilbake tok regjeringen grep gjennom å innføre mer helhetlig transportplanlegging på tvers av transportformene – i form av Nasjonal transportplan (NTP) – og innførte etter hvert også statens prosjektmodell med krav om konseptvalgutredning, involvering og ekstern kvalitetssikring. Med oppstart av Nye Veier fikk selskapet en oppstartsportefølje dels uavhengig av NTP, og som nevnt er også statens prosjektmodell i flere tilfeller satt ut av spill. Vi opplever at Nye Veier er blitt brukt til å fremme utbygging av firefelts motorveier for høy fart, også der dette strider med tidligere utredninger eller ønsker om helhetlig planlegging og utbygging av infrastruktur på tvers av transportformene. Dette resulterer i at det nå planlegges og bygges firefelts motorveier på strekninger der dette gir lav samfunnsnytte og høye natur- og klimakostnader.

Ekstra oppsiktsvekkende er det når Nye Veier får i oppdrag å bygge ut firefelts motorvei på strekninger med moderat trafikk og en god veistandard fra før, som E6 Hamar–Biri–Lillehammer–Øyer, E6 Trondheim–Værnes, E18 Dørdal–Tvedestrand og E18 Arendal–Grimstad, der det er midtrekkverk på store deler av strekningene og det er gode muligheter for å utbedre resten for en brøkdel av midlene som trengs for å bygge firefelts motorvei.

Dette gjelder også strekninger som E16 Skaret–Hønefoss, som Statens vegvesen har ansvar for. Økt kapasitet blir ekstra vanskelig å forstå i tilfeller der det skjer utbygging i områder som omfattes av nullvekstmålet, som for eksempel E16 over Sollihøgda og E6 Trondheim–Værnes – og for utbygginger som vil påvirke trafikken i byene, som E39 Rogfast og E39 Hordfast. Det er urovekkende at Nye Veier ikke har som mandat å bidra til at mål i byvekstavgiftene innfris.

Natur- og klimakonsekvensene av motorveitbygginger er store og kan vanskelig forsvares når vi ser hvor marginale nytteeffektene er når vi sammenlikner med utbedring av eksisterende vei. Når farten skal økes til 110 km/t, vil eksisterende vei i mindre grad kunne gjenbrukes, og det vil ofte bli nødvendig med helt ny vei i ny trasé, i tillegg til den gamle. Det skaper store arealkonflikter, på bekostning av natur, matjord og friluftsområder. Vi ser at verdifull våtmark trues flere steder, av motorveier vi vil karakterisere som unødvendige. Utbyggingene gir store klimagassutslipp fra materialforbruk, anleggsmaskiner og avskoging / ødeleggelse av myr samt økte utslipp fra drift og vedlikehold. Økt fart gir kortere reisetid og dermed mer veitrafikk, som forsterker miljøutfordringene. Og økt fart gir også mer støy, mer luftforurensing, mer utslipp av mikroplast samt høyere energi- og drivstofforbruk. Når alternativet til firefeltsvei er en to-/trefeltsvei med midtrekkverk, vil trafikksikkerhetseffekten være den samme, da disse veitypene har omtrent lik sikkerhetsrisiko – bortsett fra at mer trafikk jo også gir flere ulykker, og at en to-/trefeltsvei er billigere og dermed gir mer trafikksikkerhet for pengene. Strømforbruket til el- og hybridbiler er også vesentlig høyere ved kjøring i 110 kontra 90 km/t, noe som bidrar til å gjøre nødvendig grønn omstilling vanskeligere, da det gjør at de ladbare bilene krever mer strøm, får kortere rekkevidde og/eller trenger større batterier, med påfølgende økte kostnader og klimafotavtrykk.

Nye Veier er nå en pådriver for at det skal bygges motorveier for enda høyere fart og også med fire felt på strekninger der dagens veinormaler foreskriver en enklere løsning. Norge bygger alt i dag firefeltsveier for lave trafikkmengder, når vi sammenlikner med andre land, og Statens vegvesen har tidligere foreslått at innslagspunktet for firefelts motorvei økes fra 12 000 til 15 000 kjøretøy i døgnet, blant annet basert på en studie fra NTNU. Naturvernforbundet støtte dette og ber om at hele Nye Veiers portefølje må gjennomgås på nytt, etter at det er gjennomført KVVU og KS1 der dette mangler.

Alternativ til ferjefri E39

Arbeidet med å planlegge ny, ferjefri E39 mellom Kristiansand og Trondheim viser at kostnadene og konfliktene blir meget store. Mange steder vil den planlagte eller tiltenkte traseen bety at urørt natur, kulturlandskap og matjord blir bygd ned. Trafikken skal etter prognosene også øke merkbart. Kraftig trafikkvekst vil gjøre det vanskeligere å nå Norges klimamål og nullvekstmålet for byene. Etter at planlegging av ny E39 er kommet i gang, har vi fått ny kunnskap, både om alvoret i situasjonen for naturmangfold og klima og om hvor enorme kostnadene for veiprojektet kan bli. Samtidig har vi også sett at folkeviljen til å finansiere store motorveier gjennom bompenger er på et lavt nivå. Med tanke på at flere av de planlagte motorveiene er overdimensjonert, er det på tide å endre de store planene.

Fylkeskommunene langs kysten har vist stor vilje til å redusere utslipp av klimagasser gjennom ferjer med såkalt nullutslippsteknologi. Denne teknologirevolusjonen endrer klimaregnskapet for E39 totalt. Klimagassutslippene for ferjefri E39 i dag vil være svært mye høyere enn om det settes inn nullutslippferjer med høy frekvens og veiene mellom ferjeleiene utbedres.

Naturvernforbundet ber om at det straks settes i gang et arbeid med en alternativ plan for E39 Kristiansand–Trondheim som gir trafikantene en bedre og sikrere vei enn i dag, samtidig som vi tar vare på miljøet og senker utbyggings- og driftskostnadene kraftig. Følgende prinsipper må da legges til grunn:

- Dagens trasé skal i hovedsak være utgangspunktet.
- Tofelts vei med gul midtstripe blir standard, med to-/trefelts vei der det er passende.

- Sikkerhet har høy prioritet, med lyse tunneler, rassikring og midtrekkverk der dette er tjenlig.
- Trafikkvekst skal ikke være et mål. Der det likevel vurderes løsninger som kan gi økt personbiltrafikk, skal kollektivalternativer som hindrer dette, bli etablert.
- Lave, framtidige vedlikeholdsutgifter skal ha høy prioritet i planen.
- Klima og natur skal ha atskillig større vekt enn i dagens planer for E39.
- E39 skal ha gode ferjetilbud der bru eller tunnel er klart negativt for natur og miljø eller kostnadene blir urimelig høye. Planen skal basere seg på ferjer med nullutslippsteknologi.
- Planleggingen skal ses i sammenheng med målet om at godstrafikken på strekningen i størst mulig grad skal overføres fra vei til sjø.
- Atskilte gang- og sykkelveier skal som hovedregel etableres langs traseen.
- Kollektivfelt må få høy prioritet i byer og tettsteder.

Flyplassutbygginger i lys av klima- og miljømål

Naturvernforbundet mener det er en stor svakhet at Avinor slipper å utrede sine prosjekter i tråd med statens prosjektmodell. Dette øker faren for økonomiske feilinvesteringer og at investeringene vil kunne bryte med natur- og klimamål.

Samferdselsdepartementets oppdrag til Avinor om å planlegge og bygge en ny storflyplass ved Mo i Rana bør trekkes tilbake. En konseptvalgutredning bør se transportbehovet for regionen under ett og i lys av natur- og klimautfordringene og utrede alternative konsept. Vi vil særlig peke på at utbygging av en storflyplass vil svekke mulighetene for å elektrifisere deler av luftfarten i Norge. Hensikten med den nye flyplassen er å legge til rette for store fly over lengre distanser, og dette er fly der helelektrifisering ikke er innen rekkevidde på lang tid, om noen gang.

Avinors planer om en tredje rullebane på Gardermoen har heller ikke vært gjenstand for KVV og KS1, til tross for store investeringskostnader, betydelige lokale og regionale konsekvenser og økte utslipp av klimagasser – og at investeringer her vil kunne slå beina under alternative løsninger som økt satsing på jernbanen mellom de større byene i Norden. Den lokale motstanden mot prosjektet er stort, ikke minst som følge av at økt flytrafikk gir mer flystøy, mer trafikk på bakken og økt press på arealer. Matjord og natur trues av både flyplassutbygging og tilknyttede etableringer. Risikoen i prosjektet er også stor, da planene baserer seg på en fortsatt kraftig vekst i flytrafikken, som klimamessig er uakseptabel. Jo mer trafikken øker, jo vanskeligere blir det å kutte tilstrekkelig mye og raskt, og behovet for knappe ressurser som bioenergi vil øke og kunne gå på bekostning av andre formål med større miljønytte. Med økende bevissthet rundt flytrafikkens klimakonsekvenser er det heldigvis større mulighet for at Avinors prognoser ikke blir en realitet, og økte virkemidler mot klimagassutslipp fra luftfarten fra blant annet EU-hold kan øke kostnadene og påvirke trafikkomfanget i betydelig grad. Vi risikerer derfor betydelige feilinvesteringer med små alternative anvendelser. Naturvernforbundet forventer at Avinor får klar beskjed fra sin eier om å stanse videre planlegging av en tredje rullebane på Gardermoen.

Jernbaneløft på kort og lang sikt

Naturvernforbundets utgangspunkt er at jernbanen må brukes for å minimere transportsektorens negative påvirkning på natur og klima. Det betyr blant annet at investeringer i jernbanen må resultere i mindre utbygging av motorveier og veikapasitet. Parallell utbygging vil som regel gi en betydelig overkapasitet og store ekstra inngrep og utslipp fra byggefasen. Som nevnt er en god areal- og transportpolitikk en viktig forutsetning for at toget skal kunne lykkes.

Togets relative energi- og klimafortrinn er størst der togtransport erstatter flytrafikk og tungtransport på vei. Dette skyldes at toget i langdistansetrafikken har en høy

kapasitetsutnyttelse, samtidig som at lastebil og fly har høye utslippsfaktorer og dårligere utsikter til elektrifisering enn hva som er tilfelle for personbilen. Massebilismen krever likevel store arealer og ressurser, uansett omfanget av elektrifisering. Metallforbruket i batteriproduksjonen er også utfordrende. Dette tilsier at kollektive transportløsninger som alternativ til personbil må prioriteres i områder som har forutsetninger for det, jmfør omtalen av nullvekstmålet og behovet for å skjerpe dette.

På kort sikt vil det være avgjørende at jernbanesystemet blir mer pålitelig, noe som krever mer og bedre vedlikehold. Et pålitelig jernbanesystem er en forutsetning for at folk vil velge tog framfor bil og fly og næringslivet vil sende gods på bane framfor på vei. Videre er det også viktig at tiltak som styrker godstransporten på bane, får høy prioritet. Her snakker vi i stor grad om mindre tiltak som kan få rask effekt, men også om at større baneutbygginger bør utformes slik at de bidrar til å styrke godstrafikken på bane.

Naturvernforbundet mener også at det på kort sikt trengs et krafttak for å få til flere togavganger over lengre strekninger og mot Sverige og øke sovevognstilbudet mellom landsdelene. Dette krever ingen eller små infrastrukturtiltak og handler i hovedsak om at vi trenger mer togmateriell for å øke kapasiteten. Nattog har et betydelig potensial, noe stadig utsolgte tog vitner om, og det er gjennom slike tilbud toget sannsynligvis best kan hente passasjerer fra fly når reisetidene med tog er så lange som de er.

Større utbyggingsprosjekt må vurderes i lys av muligheten for å redusere behovet for veiutbygging og utnytte jernbanesystemet bedre til å flytte gods og passasjerer fra vei og luft til bane. Flaskehalsen som Oslotunnelen er viktige å løse opp, noe som gir positive effekter for jernbanesystemet i så godt som hele landet. Hel- eller delelektrifisering av jernbanenettet som i dag trafikkeres av dieseltog, vil også være viktig.

Naturvernforbundet har helt tilbake til 90-tallet vært svært kritisk til planene om bygging av Ringeriksbanen over Kroksund og i våtmarks- og kulturlandskapet videre innover mot Hønefoss. Det er svært beklagelig at en slik trasé nå er valgt, og det er gjort uten noen godkjent KVVU eller KS1, til tross for at det foreligger flere helt reelle alternativ. Det er også beklagelig at Ringeriksbanen ikke planlegges for ordinær godstransport, og at det parallelt med jernbanen skal bygges en firefelts motorvei som undergraver jernbanens trafikkgrunnlag og gir ytterligere naturinngrep og klimagassutslipp fra infrastrukturutbygging.

Statlige midler til ekspressbusser i landsdeler uten tog

Ekspressbusstilbudet er mange steder blitt kraftig redusert, dels som følge av økt konkurranse fra fly og bil. I områder uten jernbane har dette resultert i et dårligere kollektivtilbud for reiser over lengre distanser, slik at det ofte bare er egen bil eller fly som er valgmuligheten. Vi vil be departementet se på ulike muligheter for at staten kan bidra til å øke ekspressbusstilbudet i regioner uten togtrafikk, med krav om gode korrespondanser, reisegarantier og samordning med annen kollektivtransport.

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet



Silje Ask Lundberg
leder