

Samferdselsdepartementet

## ER DET BEHOV FOR EN TREDJE RULLEBANE PÅ OSLO LUFTHAVN? – HØRING AV RAPPORT

### Innledning og hovedkonklusjon

Vi viser til rapporten fra det uavhengige utvalget og vi vil herved komme med noen synspunkter på utvalgets vurderinger og forslag.

**Naturvernforbundets hovedkonklusjon er at en tredje rullebane på Gardermoen ikke må bygges, og at det følgelig heller ikke er ønskelig å avklare lokalisering og iverksettes rådighetsbegrensende tiltak for å sikre et areal for en eventuell framtidig tredje rullebane. Naturvernforbundet anser heller ikke økt trafikk på andre flyplasser som Rygge og Torp.**

Utvalget belyser i stor grad relevante spørsmål som påvirker kapasitet og etterspørsel etter rullebanekapasitet på Østlandet. Vi mener imidlertid at utvalgets tilnærming til spørsmålet om framtidig trafikkomfang er feil eller i det minste mangelfull. Framfor å ta utgangspunkt i trafikkprognoser burde utvalget vurdert hvor stor flytrafikk det er rom for, sett i lys av framtidige rammer som klima- og miljøpolitikken setter. Vi mener også at utvalget burde sett på hvilken betydning begrensninger i kapasiteten vil ha for å innfri klima- og miljøpolitiske mål i en realpolitisk verden der riktig prising av klima- og miljøskader kan være vanskelig å oppnå i praksis.

Naturvernforbundet mener det er betydelig sannsynlighet for at summen av begrensende faktorer for å kunne lykkes med å innfri klima- og miljømål vil tilsa at trafikkomfanget heller må reduseres enn å kunne fortsette å vokse. Sett i et føre-var-perspektiv, og sammen med risikoen for at store investeringer kan bidra til å låse inne utslipp og begrense omstillingsarbeidet, tilsier dette at en tredje rullebane ikke kan bygges.

Det lå ikke i utvalgets mandat, men vi mener at rapporten burde vært supplert med en beskrivelse av de betydelige miljømessige konsekvensene en tredje rullebane vil ha både lokalt, regionalt og globalt. Konsekvenser for klimagassutslipp og energiforbruk fra flytrafikken er én ting. Støyplagen for regionen er en annen. Ny rullebane og ny terminal vil kreve store arealer, både natur og matjord. Tilhørende aktiviteter rundt en hovedflyplass med sterkt økt kapasitet vil også kreve arealer og energi. Det samme gjelder trafikken på bakken til og fra flyplassen, som med økt flytrafikk vil kreve ytterligere kapasitet på vei og bane, med tilhørende kostnader og miljøutfordringer. Også de negative konsekvensene av rådighetsbegrensende tiltak burde vært belyst bedre.

## Nærmere drøfting

### Teknologisk utvikling

Den framtidige flyparken vil påvirke miljøkonsekvensene av flytrafikken, men også etterspørselen etter kapasitet. I kapittel 6.1 beskriver utvalget mulige nye teknologier og eventuell innfasing av disse. Vi merker oss at utvalget påpeker at det tar lang tid å bytte ut flyparken. Skulle det komme nye fly på markedet med vesentlig lavere klima- og energifotavtrykk rundt 2040, vil det fortsatt bare være en liten andel slike fly i bruk i mange år framover. Basert på ordrebøkene for levering av tradisjonelle fly er det lite som tyder på at markedet forventer et gjennombrudd for nye, mellomstore fly med betydelig bedre miljøegenskaper enn dagens.

Utvalget problematiserer at nye flytyper med lavere miljøfotavtrykk vil kunne få en lavere setekapasitet og dermed kreve en større rullebanekapasitet ved lik passasjermengde. Utvalget peker også for muligheten for en helt ny luftfartsmobilitet i form av mindre fartøy som tar av og lander vertikalt, uten behov for tradisjonelle rullebaner. Vi vurderer det slik at sistnevnte teknologi kan erstatte noe av dagens flytrafikk og redusere behovet for rullebanekapasitet, men det er også mulig at mindre fartøy vi bidra til å øke den totale mobiliteten og det totale ressursfotavtrykket. Utfallsrommet er stort, men vi anser det ikke slik at summen av mulige teknologiendringer nødvendigvis betyr økt behov for rullebanekapasitet for en gitt passasjermengde.

### Utslippsmål og klimaforpliktelser

Kapittel 6.2 peker på relevante forhold, blant annet at arbeidet med å kutte luftfartens klimagassutslipp vil kunne gi betydelig økte kostnader og dermed påvirke trafikkomfanget. Vi savner imidlertid en diskusjon rundt hvilke begrensninger andre miljømål og miljøkrav kan sette for flytrafikken, blant annet relatert til støy. Bygging av ny rullebane og tilhørende terminal og annen infrastruktur vil også true mål om redusert nedbygging av matjord og natur og gi betydelige klimagassutslipp fra blant annet dette, noe som ikke er berørt i rapporten.

### Trafikkprognoser sett i lys av miljømål og miljøforpliktelser

Det er i hovedsak prognoser fra Transportøkonomisk institutt som ligger til grunn for både utvalgets og Avinors vurdering av framtidig trafikkomfang. Prognoser framskriver trafikkmengden basert på ulike forutsetninger om blant annet billettpris, priselastisitet, inntektsutvikling og befolkningsutvikling. Miljøkostnadene må prises inn i modellen, men det er for oss uklart hvilke miljømål og -kostnader som er lagt til grunn. Det er derfor vanskelig å vurdere om prognosene er i tråd med behovet for utslippsreduksjoner.

Framfor å lene seg på tradisjonelle trafikkprognoser mener vi det er mer riktig å ta utgangspunkt i miljømål og miljøforpliktelser og heller regne seg tilbake og finne et utfallsrom for hvor stor flytrafikken kan tillates å være i framtida.

Det vil naturligvis være et betydelig spenn i hvor stor flytrafikken kan tillates å være, men med føre-var-tilnærming er det mulig å gjøre mer robuste anslag. Det er imidlertid flere faktorer det er verd å merke seg:

- EUs politikk tilsier at det neppe vil være klimakvoter i EU-ETS tilgjengelig fra cirka 2040.
- Bioressursene som det er mulig å høste på bærekraftig vis uten å skade klimaet eller naturmangfoldet, er knappe og vil være svært etterspurte når hele verdensøkonomien skal avkarboniseres.
- Vi ser allerede i dag tegn til at tilgangen til fornybar kraft i Norge er anstrengt.
- Matproduksjonen vil kreve et visst utslipp av klimagasser det er vanskelig å gjøre noe med.

Dette tilsier at det kan bli nødvendig med politiske avklaringer rundt hvor og til hva knappe ressurser bør brukes. Å legge til grunn at en generell karbonpris for hele samfunnet vil bringe oss i mål, vil neppe være tilstrekkelig. Klimautvalget 2050 er tydelig på at UFF-prinsippet (unngå, flytte og forbedre) må brukes når klimautfordringen skal løses.

Vi kan ikke se at det er noen teknologiske løsninger på trappene som tilsier at luftfarten kan redusere miljøfotavtrykket i tråd med Parisavtalens mål og andre miljømål samtidig som trafikkomfanget vokser og uten at det går ut over andre sektorer. Naturvernforbundet mener det er betydelig sannsynlighet for at trafikkomfanget heller må reduseres enn å kunne fortsette å vokse.

#### Kapasitetsbegrensning som ramme

Utvalget mener det er bedre å bygge en eventuell rullebane litt for tidlig enn litt for seint. Vi tar det for gitt at utvalget forutsetter at miljøutfordringene fra luftfarten løses gjennom andre og sterke virkemidler. Det er imidlertid et problem at det kan være politisk enighet om for eksempel klimamål, men vanskelig å gjennomføre kraftige nok virkemidler i praksis, særlig for aktiviteter som foregår på tvers av landegrensene. En begrensning i tilgjengelig rullebanekapasitet på Østlandet vil fungere som et tak for hvor store utslipp luftfarten kan ha til og fra denne regionen. Det vil også være et tydelig signal om at det ikke er mulig med en langvarig trafikkvekst, og at det er den eksisterende kapasiteten bransjen må forholde seg til også i framtida.

#### Investering kan føre til «innlåsing»

En ny rullebane med tilhørende ny terminal vil koste mange milliarder kroner. Dersom investeringene først gjøres, vil det være bedriftsøkonomisk og politisk vanskelig å begrense trafikk og utslipp til et miljømessig bærekraftig nivå. Investeringene må nedbetales. Vi risikerer da altfor svake klimavirkemidler overfor luftfarten, med økte klimagassutslipp eller økte kostnader for klimakutt i andre sektorer som resultat. Da oppstår den såkalte innlåsingeffekten, altså at store investeringer gjør det vanskelig å oppnå de nødvendige endringene.

Risikoen for feilinvesteringer forsterkes også av at det er internasjonal ferie- og fritidstrafikk som i hovedsak står for veksten i prognosene. Den internasjonale trafikken har i dag svært lave avgifter og må forventes å påvirkes mest av kraftigere miljøvirkemidler. Deler av ferie- og fritidstrafikken er også prisfølsom og påvirkes av trender og konjunktorendringer.

### Avinors finansieringsmodell

Dagens måte Avinor er finansiert på, er problematisk. Selskapet er avhengig av betydelige inntekter på de store flyplassene for å finansiere distriktsflyplassene. Det gir Avinor et insentiv til å jobbe for økt trafikk på de store flyplassene, og for mange politikere blir det vanskelig å jobbe imot dette, da det er stor enighet om at vi trenger distriktsflyplassene. Det er også politisk vanskelig å fjerne taxfree-ordningen, siden denne gir Avinor store inntekter, til tross for at ordningen stimulerer flytrafikken og bidrar til å undergrave miljø- og helsepolitiske mål. Dersom Avinors finansieringsmodell videreføres, vil nok dette forsterke utfordringene med innlåsing av utslipp, nevnt i forrige avsnitt. Naturvernforbundet tar til orde for at distriktsflyplassene må sikres direkte finansiering over statsbudsjettet, og at taxfree-ordningen avvikles eller reduseres betydelig.

### Rygge og Torp

De miljømessige utfordringene i luftfarten løses ikke ved å flytte en del av trafikken til andre flyplasser i regionen, som Rygge og Torp. Naturvernforbundet anser derfor ikke dette som et godt alternativ.

### Videre prosess

Det er bra at utvalget anbefaler at eventuell videre planlegging av en tredje rullebane på Gardermoen må åpne for innspill i tråd med lovens bestemmelser og følger ordinær statlig praksis ved planlegging og gjennomføring av store utbyggingsprosjekter. Dette må bli regelen for investeringene i regi av Avinor. Naturvernforbundet konkluderer imidlertid med at lokale, regionale og globale miljøhensyn tilsier at det ikke er rom for en tredje rullebane på Gardermoen. For å skape tydelige rammer for både luftfartsbransjen og berørte lokalsamfunn må myndighetene slå fast at det ikke skal bygges en slik rullebane, og da vil det også være feil å holde av arealer gjennom rådighetsbegrensende tiltak.

Med vennlig hilsen  
Naturvernforbundet



Truls Gulowsen  
leder