

1. mars 2022

Samferdselsminister Jon-Ivar Nygård
Klima- og miljøminister Espen Barth Eide

Vi trenger ingen tredje rullebane på Gardermoen

Hurdalsplattformen sier at planlegging av en tredje rullebane på Gardermoen ikke videreføres inntil et uavhengig utvalg har sett på framtidig kapasitet og behov ved Oslo lufthavn. Det er en god start for å få skrinlagt dette prosjektet, som har som formål å øke flytrafikken ytterligere. Organisasjonene bak dette brevet sier et klart nei til en tredje rullebane fordi den gir høyere klimagassutslipp og mer støy og vil beslaglegge store arealer, derav verdifulle jordressurser og naturområder.

Avinor har tidligere uttalt prosjektet vil bli utsatt som følge av utfordringene i luftfarten på grunn av covid-19, men vil ikke skrinlegge prosjektet. Vi vil understreke at behovet for en tredje rullebane er høyst usikkert, og at de negative effektene er store. Organisasjonene bak dette brevet ber om følgende:

- For å skape forutsigbarhet, både i lokalsamfunnet og for aktørene i luftfartsbransjen, bør beslutningen om å skrinlegge en tredje rullebane komme raskt. Det betyr at alle former for båndlegging av arealer for bygging av ny rullebane må oppheves.
- Planprosessen for luftfartsinfrastruktur må likestilles prosessen for store vei- og baneutbygginger, det vil si at den må følge statens prosjektmodell, som krever konseptvalgutredning med ekstern kvalitetssikring.
- Dagens virkemidler som stimulerer flytrafikken, må fjernes. Sammen med andre virkemidler må dette hindre at flytrafikken vokser opp til gamle høyder, noe som bør være et viktig premiss i den kommende nasjonale luftfartsstrategien.

Nordmenn flyr svært mye

Før pandemien sto fly for halvparten av klimaeffekten fra nordmenns reiser.¹ Flytrafikken er en betydelig støykilde. Flere studier viser at flystøy gir økt helserisiko for dem som bor i nærheten av flyplasser.²

Ser vi bort fra situasjonen under covid-19, har flytrafikken i og til/fra Norge vært svært stor. I Europa er det bare øystatene Island, Malta og Kypros som har flere flypassasjerer fra sine flyplasser enn det Norge har, målt per innbygger. Tross vesentlig flere innbyggere i Sverige var det flere flypassasjerer fra norske enn fra svenske flyplasser.³ Tre av Europas fjorten mest trafikkerte flyruter var i 2019 norske innenlandsruter (Oslo–Trondheim, Oslo–Bergen og Oslo–Stavanger).⁴

Det er utenlandstrafikken som har hatt den kraftigste veksten i antall passasjerer. Også veksten i klimagassutslippene fra denne trafikken har vært stor, til tross for mer drivstoffeffektive fly. I perioden 2002–2019 har utslipp av klimagasser fra flytrafikken fra Norge til utlandet økt med 138 prosent.⁵

Det høye trafikknivået og en mulig ny trafikkvekst stimuleres av blant annet følgende:

- Det er ingen CO₂-avgift på flytrafikk over landegrensene, altså for utenlandstrafikken til og fra Norge.
- Flytrafikken ut av EU/EØS-området er ikke en del av EUs kvotesystem.
- Det er fritak for merverdiavgift på flyreiser til og fra utlandet.
- Flytrafikken til og fra utlandet subsidieres gjennom en ulogisk taxfree-ordning.

Internasjonalt, utover EU, er det heller ingen løsninger i sikte som vil bringe luftfartens klimautfordringer i tråd med Parisavtalen. Den internasjonale luftfartsorganisasjonen ICAO jobber med et markedsbasert system, men det er blitt sterkt kritisert for blant annet å ha altfor svake ambisjoner.

For å påskynde trafikkveksten har statlige Avinor operert med et mål om at antall langruter til og fra Norge skal økes, og selskapet har til og med en bonusordning som premierer flyselskap med trafikkvekst, i motsetning til Samferdselsdepartementets belønningsordninger som premierer byer som greier å redusere biltrafikken – og Avinor har i tillegg også en tilskuddsordning for å støtte nye, kommersielle flyruter.

Mengden flyreiser påvirkes i stor grad av både pris og inntekt.⁶ Særlig er fritidsreiser følsomme for prisendring. Det betyr at det er store muligheter for å styre etterspørselen etter flyreiser med økonomiske virkemidler.

De betydelige miljøutfordringene tilsier at regjeringen nå bør gi et tydelig signal om at flytrafikken ikke får vokse tilbake til gamle høyder. Det vil skape større forutsigbarhet for en bransje som sliter.

Usikkerhet om framtidig trafikkutvikling

Forventninger om fortsatt trafikkvekst ligger til grunn for planene om en tredje rullebane på Gardermoen. Ifølge Meld. St. 30 (2016–2017)⁷ har dagens to rullebaner en kapasitet på 85–90 flybevegelser per time. Avinor mener at denne kapasitetsgrensa tilsvarer om lag 35 millioner passasjerer og anslo tidligere at den vil nås rundt 2030. I 2019 var trafikken på 28,6 millioner passasjerer. Med den nye terminalen, ferdigstilt i 2017, har flyplassen en terminalkapasitet på 32,5 millioner passasjerer. Med ytterligere planlagte terminalutvidelser kan kapasiteten økes til 42 millioner passasjerer.⁸

Det har alltid vært usikkerhet omkring trafikkprognoser og luftfartens utvikling. Dette er ikke blitt mindre nå. Økt klimabevissthet begynte å slå inn før covid-19, og i Sverige førte dette til en merkbar reduksjon i flytrafikken. Covid-19 har naturligvis redusert flytrafikken betydelig når pandemien har pågått, men de langsiktige effektene er mer interessante. Bruken av digitale kommunikasjonsløsninger har økt kraftig, og av dette kan det bli permanente endringer i det fysiske reisebehovet (jamfør blant annet NOU 2021: 4 *Norge mot 2025*⁹), noe som er både kostands- og tidsbesparende for virksomheter og arbeidstakere. Videre kan det også oppstå varige endringer i turismen, kanskje i retning av mer kortreiste ferier.

Planene om tredje rullebane er et ledd i en konkurranse mellom hovedflyplassene i Norden om langruter til andre kontinent. En slik konkurranse vil med stor sannsynlig øke den totale flytrafikken og dermed dens klimagassutslipp og støybelastning. Men den er også en økonomisk risiko, både for statlige Avinor og for de andre berørte flyplassene – og denne risikoen er neppe blitt mindre av økt klimabevissthet og ekstra usikkerhet som følge av covid-19. Det er nemlig ikke små beløp som investeres på Gardermoen. Ny terminal til

14 milliarder kroner var ferdig i 2017. Ytterligere terminalutvidelser ligger på tegnebrettet. Hvor mange milliarder en tredje rullebane vil koste, har vi ikke sett oppdaterte anslag på.

Konkurransen mellom flyplassene kan gi en betydelig overkapasitet. Når investeringene først er gjort, må de nedbetales – eller tapet må minimeres. Det vil kunne redusere politikernes vilje til å iverksette nødvendige miljøtiltak, og det vil også kunne slå beina under satsing på jernbanen som alternativ til fly på kortere distanser. En rapport fra European Environmental Agency¹⁰ peker på risikoer for såkalte «lock-in»-effekter innen luftfart og sjøfart samt andre barrierer som må overvinnes for å redusere miljøulempene fra denne typen transport.

Store negative konsekvenser for lokalsamfunn og jordressurser

Sumbelastningen på lokalmiljøene rundt Gardermoen er allerede betydelige. En ny rullebane krever store arealer. Anslag indikerer at over 3000 dekar dyrkbar og dyrka jord vil gå tapt som en direkte konsekvens av den planlagte rullebanen.¹¹ I tillegg kommer nedbygging av verdifulle matjordressurser og andre områder som følge av etablering av annen arealkrevende nærings- og handelsvirksomheter nær flyplassen og i aksene mellom denne og hovedstaden som utløses av flyplassespansjonen. Behovet for å ta vare på jordressursen blir bare større og større når presset for nedbygging øker fra mange hold. Vi trenger god jord for å produsere mat til en økende befolkning globalt og her hjemme. Global usikkerhet, som forsterkes av klimaendringene, setter spørsmålet om matvaresikkerhet enda høyere opp på agendaen. Det har regjeringen tatt hensyn til i Hurdalsplattformen, som legger opp til ytterligere innstramming i jordvernpolitikken, blant annet ved at målet for maksimal omdisponering av dyrka mark skal reduseres fra 3000 dekar til 2000 dekar årlig. En tredje rullebane kommer i direkte konflikt med dette.

Rullebanen vil bli en potensiell forurensingskilde over det enorme grunnvannsbassenget under stein- og grusmassene på Gardermoen. Videre vil ny rullebane ifølge masterplanen for Oslo Lufthavn fra 2012¹² ha store negative konsekvenser for Elstad landskapsvernområde, som har unike grytehullsjøer.¹³

Enda en rullebane gjør at nye områder vil få direkte overflygninger, med nye inn- og utflygningstraseer. Antall beboere i de omkringliggende kommuner som plages av støy, vil øke. Støybelastningen fra flytrafikken rundt Gardermoen er allerede stor, og vi frykter at den vil bli enda større som følge av økt flytrafikk, mer trafikk på bakken og andre aktiviteter som en større flyplass trekker til seg.

Både veksten i flypassasjerer og de indirekte effektene vil øke presset på transportårene i regionen ytterligere. Mer veitrafikk vil gi ytterligere lokale miljøulempere i form av blant annet støy og svevestøv. Kapasiteten på jernbanen vil fylles fortere opp, og flere flytog vil gi mindre muligheter for å utvide den øvrige togtrafikken til regionens beste. Eventuelle behov for ny utbygging av infrastruktur som utløses av en tredje rullebane, vil gi ytterligere arealkonflikter i form av press på matjord og natur og i tillegg koste store beløp.

Nye teknologi – muligheter og usikkerhet

Den økte kapasiteten som ny rullebane gir, vil utløse en ny trafikkvekst med tilhørende økte klimagassutslipp. Dette står i sterk kontrast til at Norges og verdens klimagassutslipp må reduseres raskt og mye. Vi har et gjenværende utslippsbudsjett å forholde oss til, og jo lengre tid det tar før vi greier å kutte signifikant, jo mer drastiske tiltak må iverksettes seinere. Vi kan ikke lenger bare lene oss tilbake og håpe på at ny teknologi en gang i framtida vil redusere våre klimagassutslipp.

Teknologi vil kunne bidra til utslippskutt i luftfarten, men vi har ikke råd til at disse gevinstene spises opp av at trafikken igjen vokser, kanskje til og med over 2019-nivået. På kort sikt er det mer energieffektive fly og bruk av alternative drivstoff som ofte trekkes fram som utslippsreducerende tiltak.

Alternative drivstoff kan redusere sektorens klimagassutslipp, men gevinsten er usikker. Biodrivstoff er en knapp ressurs. Hele verden må kutte sine utslipp raskt og mye, i alle sektorer. Mengden bærekraftig og klimavennlig biodrivstoff vil neppe kunne dekke mer enn en brøkdel av behovet globalt, og da er det høyst usikkert om det gir noen gevinst å bruke bioressursene i luftfarten kontra i andre sektorer. Allokering av knappe bioressurser må gjøres med tanke på å oppnå størst miljøgevinst globalt. Og det er viktig at høsting av bioressurser ikke skaper nye klima- og andre miljøutfordringer. Hensynet til naturmangfold og karbonlagring i skog står her sentralt. Også bruk av syntetisk drivstoff produsert av elektrisitet og CO₂ (såkalt e-fuel) har en usikker klimaeffekt. Kraftbehovet vil være stort, noe som kan redusere mulighetene for klimagassreduksjoner i andre sektorer eller bidra til ytterligere tap av naturmangfold som følge av økende kraftbehov. Og om CO₂-kilden er gass som alternativt kunne vært gjenstand for stabil lagring, vil klimaeffekten kunne være null. Alternative drivstoff for forbrenningsmotorer framstår derfor ikke som noen løsning som kan forsvare en vekst i trafikken. Hver ekstra dråpe biodrivstoff som trengs til flytrafikken, vil føre til at det er mindre bioressurser tilgjengelig til andre formål.

Helelektriske fly vil sannsynligvis komme på kortere ruter med lav trafikk, men det vil neppe bidra til signifikante utslippsreduksjoner fram mot 2030. Widerøes innenlandstrafikk sto i 2019 for om lag 5 prosent av drivstoffsalg til luftfarten i Norge.¹⁴ Skulle vi komme dit at helelektriske løsninger vil kunne tas i bruk på mer enn kortbanetrafikken, vil det oppstå mange spørsmål og behov for nytenking, også i debatten om en tredje rullebane. Er det virkelig en ny rullebane for store fly det da er behov for? Risikoen for feilinvesteringer kan øke ytterligere.

Andre elektriske løsninger er også aktuelle, men det er en lang vei å gå, og det gjenstår mange ubesvarte spørsmål med tanke på blant annet energibruk og øvrige miljøkonsekvenser.

Å legge enda mer arealer under asfalt eller betong er uansett ingen løsning for framtida, som trenger mer bærekraftig matproduksjon, intakte økosystemer og friluftsområder til beste for folkehelsen. Dette ligger fast, uavhengig av flyteknologi og drivstoff.

For å takle miljøutfordringene fra luftfarten trengs det mange tiltak og virkemidler, og det framstår ingen «quick fix». Ny teknologi vil være viktig, men effektene vil komme gradvis over lang tid – og kan fort utliknes av trafikkvekst, i en periode der det trengs kraftig utslippsreduksjoner og andre miljøforbedringer for befolkningen. Derfor vil det også være nødvendig å dempe etterspørselen.¹⁵

Oppsiktsvekkende plan- og beslutningsprosess

Det er vanskelig å forstå at en tredje rullebane i prinsippet ikke trenger å behandles av Stortinget. Avinor er heller ikke for sine egenfinansierte prosjekter pålagt å følge statens prosjektmodell, der såkalte konseptvalgutredninger med folkelig involvering og ekstern kvalitetssikring må gjennomføres for å vurdere alternative løsninger på utfordringene enn bare å bygge ut enda mer infrastruktur. Dette poenget er ikke blitt mindre aktuelt nå, med økende usikkerhet som følge av økt klimabevissthet, direkte og indirekte konsekvenser av covid-19 samt nye mulige teknologiske løsninger.

Det er bra at Hurdalsplattformen slår fast at planlegging av en tredje rullebane på Gardermoen ikke videreføres inntil et uavhengig utvalg har sett på framtidig kapasitet og behov ved Oslo lufthavn. Vi ønsker primært at planene for en tredje rullebane skrinlegges for godt, men håper nå at utvalges arbeid gjøres grundig og på en inkluderende måte. Dersom døra fortsatt holdes på gløtt for en ny rullebane etter utvalges arbeid er gjennomført, ber vi om at videre utredningen må fortsette i tråd med statens prosjektmodell og lovnadene i Hurdalsplattformen, der det blant annet heter at regjeringen vil «sikre at jordvern blir eit overordna omsyn i arealforvaltninga».

Ber om møte

Et klart nei til en tredje rullebane må komme snarest mulig, da saken skaper stor usikkerhet i lokalsamfunnet. Et nei til en tredje rullebane er også et viktig signal om hvordan luftfarten skal utvikle seg, nemlig basert på bærekraftige premisser. Vi er 14 organisasjoner som står bak dette brevet, og vi håper budskapet vårt tas med i arbeidet med den nasjonale luftfartsstrategien. Vi ber også om å få et møte med samferdselsministeren og klima- og miljøministeren for å diskutere denne viktige saken nærmere.

Med vennlig hilsen

Truls Gulowsen
leder
Naturvernforbundet

Bjørn Gimming
leder
Norges Bondelag

Ulf Winther
generalsekretær
Norsk forening mot støy

Steinar Winther Christensen
leder
Besteforeldrenes klimaaksjon

Jorun Henriksen
leder
Norges Bygdekvinnelag

Anja Bakken Riise
leder
Framtiden i våre hender

Gina Gylver
leder
Natur og Ungdom

Julie Rødje
leder
Spire

Frode Pleym
leder
Greenpeace Norge

Eivind Berg
bygdepolitisk nestleder
Akershus Bygdeungdomslag

Olaf Gjedrem
leder
Jordvern Norge

Karoline Andaur
generalsekretær
WWF Verdens naturfond

Kjersti Hoff
leder
Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Tone Elstad
fung. leder
Interesseorganisasjonen
Nei til tredje rullebane

Referanser

¹ Artikkelen *Å reise er å leve* av Borgar Aamaas ved Cicero – senter for klimaforskning: <http://www.cicero.uio.no/no/posts/klima/aa-reise-er-aa-leve>

Fagartikkelen *The climate impact of Norwegians' travel behavior* av Borgar Aamaas og Glen P. Peters ved Cicero – senter for klimaforskning: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214367X15300089>

² Artikkelen *Aircraft noise and cardiovascular disease near Heathrow airport in London: small area study*: <http://www.bmj.com/content/347/bmj.f5432>

Artikkelen *Residential exposure to aircraft noise and hospital admissions for cardiovascular diseases: multi-airport retrospective study*: <http://www.bmj.com/content/347/bmj.f5561>

³ Tall fra Eurostat over antall flypassasjerer (passengers carried (departures)) i 2019 (avia_paoc) og innbyggere 1. januar 2020 (tps00001): <http://ec.europa.eu/eurostat>

⁴ Wikipedia-artikkel:

https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_busiest_passenger_air_routes#Europe

⁵ Gjelder utslipp fra flydrivstoff som tankes i Norge ifølge Statistisk sentralbyrås statistikk 11561: *Energibalansen*: <https://www.ssb.no/statbank/table/11561/>

⁶ Priselastisiteten for flyreiser ligger typisk mellom -0,6 og -1,5, og inntektselastisiteten på 1. Jamfør rapport fra Universitetet i Nordland om lufthavnavgifter i Norge:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/rapporter_og_planer/sib_rapport_2_2011_1.pdf

⁷ Meld. St. 30 (2016–2017): *Verksemnda til Avinor AS*:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20162017/id2548200/>

⁸ Rapporten *Fremtidig kapasitet på Oslo Lufthavn* fra transportetatene og Avinor:

<https://avinor.no/globalassets/3-rullebane/dokumenter/ntp-2018---2029-vedlegg-2--fremtidig-kapasitet-pa-oslo-lufthavn.pdf>

⁹ NOU 2021: 4: *Norge mot 2025 – Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien*: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-4/id2841052/>

¹⁰ Rapporten *Aviation and shipping – impacts on Europe's environment TERM 2017* fra European Environment Agency: <https://www.eea.europa.eu/publications/term-report-2017>

¹¹ Beregninger fra Akershus Bondelag, gjengitt i *Nationen* 29. januar 2019.

¹² OSL Masterplan 2012–2050: https://avinor.no/globalassets/oslo-lufthavn/om-oslo-lufthavn/om-oss/rapporter/masterplan_2012-2050.pdf

¹³ Artikkelen *Istidslandskap og naturperler – unike verneområder ved Gardermoen* fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus i 2012.

¹⁴ Estimert på bakgrunn av utslippstall mottatt av Terje Skram i Widerøe samt tall i Statistisk sentralbyrås utslipps- og energiregnskap.

¹⁵ Se bl.a. siste lysark i foredraget *A realistic view on sustainable aviation* av Joris Melkert ved fakultet for luftfartsteknologi på det tekniske universitetet i Delft i Nederland:

<https://www.transportenvironment.org/news/aviation-long-term-decarbonisation-workshop>