

Samferdselsdepartementet

1. juli 2020

Nasjonal transportplan 2022-2033: Høring av transportvirksomhetenes svar på oppdrag fra Samferdselsdepartementet

Sabima takker for anledningen til å svare på denne høringen. Sabima er en paraplyorganisasjon for de biologiske foreningene i Norge, med totalt medlemstall på om lag 20.000 personer. Hovedmålet for alt vårt arbeid er å stanse tapet av biomangfold for å sikre levedyktige bestander av alle naturlig forekommende arter i Norge, deres genetiske variasjon og økosystemene de er en del av.

Sabimas høringssvar vil først og fremst ta for seg Oppdragsbrev nr. 7: Miljø og klimatilpasning. Her er det spørsmål knyttet til naturmangfold og svarene til Statens vegvesen og Nye Veier som vil ha vårt hovedfokus.

Vi vil berømme Samferdselsdepartementet for den nye prosessen rundt NTP. Svarene fra de ulike transportvirksomhetene og oppdragene fra Samferdselsdepartementet viser tydelig hvordan oppgavene forstås, som i seg selv legger et godt grunnlag for å peke på gode løsninger og åpenbare mangler.

Behovet for en oversikt over tap av naturmangfold (arealregnskap) i prosjektene

I høringssvarene både fra Statens Vegvesen og Nye Veier, anerkjennes det at veibygging er en sentral faktor i arealendringene, som er den største trusselen mot naturmangfoldet i Norge. Også andre samferdselsprosjekter medfører svært store naturinngrep, og samferdselssektoren som helhet – og de ulike enhetene hver for seg – har et særlig stort sektoransvar for naturmangfold. Etatene, transportvirksomhetene og Samferdselsdepartementet må være særdeles proaktive for å sikre gode løsninger for både natur og klima, og ikke lene seg på at miljømyndighetene benytter seg av sin innsigelsesrett.

Det er oppløftende og må få betydelige konsekvenser at samferdselsminister Knut Arild Hareide har erklært at kampen mot klimaendringene er samferdselssektorens viktigste oppgave, og vi forventer at kampen mot det store tapet av naturmangfold får samme betydning. I en del sammenhenger er behovene for hensyn til natur og klima sammenfallende, men det finnes også tilfeller der natur- og klimahensyn peker i hver sin retning.

Begge etater sier de styrer prosjektene etter tiltakshierarkiet, og Nye Veier er i tillegg i ferd med å innføre sertifiseringsverktøyet CEEQUAL (kompatibelt med BREAM innenfor byggenæringen). Samtidig er etatene ærlige på at de ikke kan dokumentere hvordan deres prosjekter påvirker naturmangfoldet i Norge. Statens vegvesen skriver: *Vi har ingen overordnede regnskapstall som kan vise kostnadene knyttet til tiltak for naturmangfold, fordi hensyn til naturmangfoldet som regel blir sett i sammenheng med andre tiltak, der det noen ganger er de totalt sett billigste løsningene som er best for miljøet mens det i andre tilfeller er motsatt.*

Nye Veier skriver: *Et annet kjennetegn ved miljø- og klimakostnader er at det ikke er opplagt hvordan disse kostnadene skal verdsettes. Miljøverdiene kan ikke leses av i markedet, de omfatter i stor grad fellesgoder, og det er stor uenighet i befolkningen om hvordan slike gode skal verdsettes. Selv om en hensyntar alle miljøkonsekvenser, er det altså ikke opplagt hvilken vekt de ulike miljøpåvirkningene skal ha i den samfunnsøkonomiske analysen.*

Svarene synliggjør mangelen på et tydelig styringsverktøy knyttet til den ufravikelige sammenhengen mellom veibygging og tap av naturmangfold. Økonomi er et slikt styringsverktøy, da det synliggjør en totalsum for hva prosjektet vil koste, men det viser ikke tap av natur, ettersom tap av naturkapital er vanskelig å kvantifisere. Som Vegvesenet påpeker, synliggjøres ikke en totalsum for tap av natur i prosjektene. Tiltakshierarkiet kan ikke løse denne oppgaven. Det er statens oppgave å lage rammer og krav, i dette tilfellet Samferdselsdepartementets.

I stortingsmeldingen *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*, som Samferdselsdepartementet i oppdragsbrevet ber transportvirksomhetene hensynta, står det: *Ved arealinngrep og arealbruk skal det så langt mulig – sett i lys av andre samfunnsformål – tas vare på den mest verdifulle naturen. Dette krever god planlegging basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag.* Sabima mener Samferdselsdepartementet må følge opp dette med et krav til transportvirksomhetene om å lage en oversikt over hva hvert prosjekt vil medføre av tap av naturmangfold. Et slikt kunnskapsgrunnlag vil gi politikerne et bedre grunnlag for hvilke prosjekter som bør løftes inn i NTP og hvilke som bør stanses. I dag skaper økonomi en konkurranse mellom prosjektene som reduserer kostnadene. Dersom

en innfører liknende krav til oversikt over tap av naturmangfold på hvert prosjekt, kan det skape en presedens for at prosjekter i større grad enn i dag finner traser som ikke går ut over den mest verdifulle naturen.

Sabima har i lengre tid jobbet med begrepet arealregnskap som skal gi en oversikt over tap av naturmangfold, og vi er i dialog med Miljødirektoratet som har i oppdrag å utvikle et arealregnskap for natur og klima. Sabima har ikke et ferdig utviklet konseptforslag for arealregnskap, men et arealregnskap må blant annet fange opp de mest artsrike områdene og natur med andre viktige økosystemfunksjoner. Naturtyper vil utgjøre enhetene i arealregnskapet. Viktige og utsatte naturtyper vil medføre at arealregnskapet får en høyere total sum. Vi henviser til våre nettsider for ytterligere informasjon om hvordan dette er tenkt.

Sabima mener videre at vi må sikte mot et mål om arealnøytralitet, på samme måte som vi skal bli klimanøytrale. Et fortsatt forbruk av natur som vi har i dag er ikke forenlig med mål og forpliktelser om å stanse tapet av biologisk mangfold, og forbruket er derfor nødt til å flate ut. Dette gjelder ikke minst også i samferdselssektoren, som må bli langt flinkere til å gjenbruke gamle traseer der natur allerede er forringet eller ødelagt, samt til å sikre restaurering som med god margin kompenserer for ødelagt natur der det ikke kan unngås. Det bør også være et krav at gamle veier så langt mulig fjernes og natur tilbakeføres der nye traseer må bygges. Samtidig må det sikres at sprengmasser fra tunneler blir deponert eller aller helst brukt på riktig måte, og ikke blir grunnlag for «kreative» ideer med å dumpe store mengder stein i kystfarvann for å skape kunstige øyer og lignende påfunn i siste liten.

Vi viser for øvrig til Christian Lyckes masteroppgave *Fragmenterte landskap: målkonflikter i veiplanleggingen og arealnøytrale alternativ*. Videre imøteser vi med stor spenning det utredningsoppdraget Statens vegvesen har med å utrede «naturnøytrale veier». <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2602169>

Hvem sikrer at tiltakshierarkiet blir fulgt?

Som tidligere nevnt sier både Statens vegvesen og Nye Veier at de følger tiltakshierarkiet i alle sine prosjekter. Naturmangfoldloven ligger til grunn for tiltakshierarkiet, der de viktigste naturområdene skal gis betydelig verdi. Sabima stiller derfor spørsmålet om hvordan staten sikrer at transportvirksomhetene faktisk gjør dette?

Statens vegvesen har selv utformet en rapport som evaluerer kompensasjonstiltakene i fem europaveiprojekter som er under planlegging og inngår i NTPs

prosjekter. Hovedfunnene fra rapporten later til å være at kompensasjonsmuligheten i planleggingsprosessen kan åpne for at planlegger hopper over de første stegene i tiltakshierarkiet og heller søker løsninger gjennom økologisk kompensasjon. Fire av de fem pilotprosjekter har utbyggingsplaner i konflikt med verneområder. Løsningen for alle fire ble å identifisere tilsvarende naturtype og sikre vern av dem. Det ble likevel erfart at det manglet lovhjemmel til ekspropriering, og at det kunne oppstå konflikt med f.eks. jordbruksinteresser. Kompensasjonsmuligheten ser derfor ut til å fungere som en form for økologisk avlat, der planmyndighetene kan kjøpe seg mulighet til inngrep i vernede områder ved å verne nye områder. Dette er ikke i tråd med tiltakshierarkiet, og kan i så fall bidra til å undergrave betydningen av områdevernet og fremme bit-for-bit nedbygging. (Se Hårklau, S. E., Thøger Haaverstad, K., Skrindo, A. 2017. *Evaluering av pilotprosjekter innen økologisk kompensasjon*. Statens vegvesens rapporter nr. 474.)

Sabima mener at dersom tiltakshierarkiet skal fungere etter intensjonen, trengs en uavhengig kontrollør. Grunnlagsdokumentet "Riksvegutredningen" (2015) utarbeidet av Vegvesenet til Nasjonal transportplan tydeliggjør ubalansen i vektingen av miljøhensyn mot veiplaner: *I de siste NTP-periodene har det vært jobbet systematisk med å utbedre konflikter mellom veg og biologisk mangfold. Mange av de kartlagte konfliktene som nå gjenstår er i praksis uløselige, fordi de ikke lar seg løse uten å flytte vegen. Samtidig er det kommet ny kunnskap på en rekke områder som gjør at det kan finnes nye konflikter som ikke er tilstrekkelig kartlagt.* (Statens vegvesen, 2015, s. 33) Rapporten viser at transportvirksomhetene ikke er i stand til å kartlegge naturmangfoldet tidlig nok i prosessen, slik at trasé kan byttes før en har investert for mye i en gitt trasé. Det er nettopp her det trengs en uavhengig kontrollør. Sabima mener det er naturlig at Miljødirektoratet innehar denne rollen. Vi mener samtidig det er viktig at samferdselsetatenes kompetanse og kapasitet på naturmangfold samles strategisk i egne og slagkraftige enheter, og ikke spres tynt utover geografisk og organisatorisk.

Konkrete eksempler på problematikken

Nye Veier skriver i sitt høringssvar til ny NTP at «*Vannforskriften sørger for at vannmiljøet blir beskyttet og brukt på en bærekraftig måte.*» Det er imidlertid bare sant så lenge vannforskriften blir fulgt. Vi vil påpeke at det allerede i gjeldende nasjonal transportplan står mye om hvordan vassdragsnatur skal ivaretas i utbyggingssaker (se utvalgte stykker i vedlegg 1). Det står tydelig at etatene og underliggende virksomheter skal utøve sektoransvaret i tråd med vannforskriften, naturmangfoldloven og Meld. St. 14 (2015 – 2016) *Natur for livet* for å redusere påvirkningen på naturmangfold og vannmiljø.

Imidlertid har vi, sammen med en rekke andre miljøorganisasjoner, akkurat måttet sende inn en klage på Stjørdal kommunes vedtak angående utbygging av E6 ved Stjørdalselvas munning. Konsekvensutredningen i denne saken viste klar negativ påvirkning på vannmiljøet som konsekvens av planforslaget. Det skulle derfor vært foretatt vurderinger etter vannforskriften § 12, og de alminnelige bestemmelsene i naturmangfoldloven kapittel II.

En ting er at Stjørdal kommune og Fylkesmannen i Trøndelag har gjort en slett jobb, men saken er allikevel et illustrerende eksempel på at pene ord i nasjonale planer ikke har noe å si så lenge transportsektorens etater og underliggende virksomheter ikke følger dem opp i praksis. I denne enkeltsaken har Nye Veier sett for seg å gjennomføre forundersøkelsen *etter* kommunens vedtak. Imens bruker de en forskningsrapport gjort i et tilgrensende område til å trekke det som er å betrakte som feilaktige konklusjoner. I tillegg oppfylles ikke kravene i vannforskriftens § 12 om å gjøre rede for hvordan de har kommet til at samfunnsnyttene av inngrepet er større enn miljøbelastningen, og det finnes heller ingen redegjørelse som utelukker miljømessig bedre alternativer siden de ville være teknisk ugjennomførbare eller ville medføre uforholdsmessig store kostnader, og det finnes heller ikke en plan som redegjør for hvilke tiltak skal settes inn for å minimere den negative utviklingen av inngrepet.

Men det er ikke bare Nye Veier som unnlater å se på påvirkning på naturmangfold. Statens vegvesen er som etat skyldig å følge de nasjonale føringene for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene (19. mars 2019), utarbeidet av KLD i samråd med bl.a. Samferdselsdepartementet. De nasjonale føringene gjør klart at:

«Etatene og underliggende virksomheter skal minimere de negative effektene på naturmangfold og vannmiljø, blant annet ved å unngå forurensning, minimere arealbruk og ha stort fokus på disse temaene i planleggingen og i daglig drift.»
(...) «I planprosesser er det viktig at hensyn til naturmangfold og vannmiljø og andre konsekvenser blir utredet tidlig og at etatene tenker helhetlig vannforvaltning og tar aktivt del i arbeidet med vannforvaltningsplanene både lokalt og regionalt. Samferdselssektoren er i sine sektorvedtak forpliktet til å vurdere alle nye inngrep som berører vannforekomster etter vannforskriften § 12.»

Det fremgår av instruks for Statens vegvesen fastsatt av Samferdselsdepartementet 17. desember 2019 at *«Statens vegvesen har sektoransvar for trafiksikkerhet, klima- og miljøområdet og helhetlig bypolitikk.»* (...) *«Statens vegvesen skal bidra til at internasjonale klimaforpliktelser blir nådd, samt jobbe for at negativ miljøpåvirkning fra virksomheten reduseres.»*

Ut fra det, og de nasjonale føringene, fremstår det derfor nærmest uforståelig at Statens vegvesen ikke fanger opp at §12 ikke er oppfylt i saken E6 Hellstranda-Hellstunnelen. Den eneste måten de i sitt høringssvar omtaler miljø er i følgende setning: «*Det er så langt vi kan se gjort vurderinger i forhold til miljø (herunder tunnelvatn) og støy.*»

Ved Nye Veiers utbygging ved E6 ved Lillehammer har selskapet fått vedtatt en trasé for motorvei tvers gjennom Lågendeltaet naturreservat. Ved Hamar er arbeidet i gang med å utvide E6 gjennom Åkersvika naturreservat. Nye Veier ønsker også å la en firefelts E6 gå inn i Svenesvollene naturreservat, som ligger mellom Mjøsbrua og Lillehammer. Alt dette er utbygginger på strekninger der dagens vei holder en god standard og eventuelle mindre utbedringer burde være tilstrekkelig og sannsynligvis langt mer lønnsomt for samfunnet. Også på Sørlandet planlegges det store inngrep fra bygging av E18 og E39, og på Ringerike planlegges ny trasé for E16 gjennom svært verdifull natur av internasjonal betydning. På Ringerike bygges også firefelts motorvei på tvilsomt trafikkgrunnlag, og til overmål parallelt med ny jernbane – slik at de to samferdselstiltakene gjensidig svekker hverandres nytteverdi. Sumvirkningene av samferdselsutbyggingene i våtmark og annen natur er svært bekymringsfulle.

Dette er aktuelle eksempler som belyser at det er langt fra ord til handling, og at natur- og klimahensyn er langt fra innarbeidet i transportsektorens arbeid. Listen over plansaker med mangelfulle vurderinger av vilkårene i vannforskriftens §12 er dessverre lang. Det er med erfaring fra slike saker at vi ser et helt nødvendig behov for en uavhengig kontrollør som sikrer at virksomhetene følger tiltakshierarkiet. Tidligere i vårt høringssvar har vi pekt på Miljødirektoratet. For at tiltakshierarkiet skal fungere etter intensjonen, må første ledd ha reell betydning. Basert på tidlig god kartlegging skal da Miljødirektoratet avgjøre om traseforslaget bør unngås. I dag legger enhetene opp til en konflikt der naturverdiene settes opp mot samfunnsnytt og det får ingen konsekvenser for enhetene at de ikke la vekk trasévalget som medførte unødige store naturinngrep. Systemet innehar en åpenbar interessekonflikt, som gjør naturmangfoldet til den store taperen.

Opprett «Gamle Veier»!

Nye Veier planlegger å erstatte fullgode veier, som har lave eller moderate trafikkmengder, med nye firefelts motorveier. I oppstartsporteføljen til selskapet gjelder dette E6 Hamar–Biri–Lillehammer–Øyer, E6 Ranheim–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. Ifølge Statens vegvesens utredning av veistandardene er en to-/trefeltsvei med midtrekkverk og fartsgrense

90 km/t tryggere enn en smal firefeltsvei med fartsgrense 110 km/t. Hvordan er det mulig å forsvare bygging av nye firefeltsveier på tvilsomt trafikkgrunnlag, med stor naturskade, økte klimagassutslipp, økt ulykkesrisiko og store utbyggingskostnader, når behovet for rassikring, trafikk sikkerhetstiltak og utbedringer av eksisterende veier er stort i hele landet og vi samtidig trenger penger til kraftig satsing på gange, sykling og kollektivtransport? Vi viser i denne forbindelse også til Sabimas høringssvar til forslaget om økte fartsgrenser.

Satsningen på vedlikehold og utbedring av eksisterende veier må økes betydelig, da dette vil gi vesentlig lavere naturskade og mange andre samfunnsøkonomiske gevinster. Sabima mener regjeringen bør opprettet et nytt selskap under navnet «Gamle Veier AS», slik at man får et dedikert selskap til å på alle måter optimalisere dette arbeidet.

Ferjefri E39 – symbolet på manglende forståelse av natur- og klimakrisen

Samferdselsprosjektet ferjefri E39 mellom Kristiansand og Trondheim er etter Sabimas oppfatning et gigantomansk prosjekt som vil føre til ufattelige naturinngrep som overhodet ikke kan forsvares samfunnsøkonomisk.

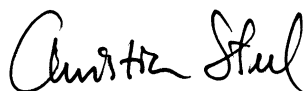
Totalt er det registrert 105 naturtypelokaliteter bare innenfor planområdet i kommunene Stord, Tysnes og Os. 76 av disse er helt nye og ble funnet under arbeidet med konsekvensutredningen, noe som er helt i tråd med de generelle vurderingene av at 75 % av verdifulle naturtyper ennå ikke er oppdaget.

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 og bidrar til betydelig mindre naturinngrep. Klimagassutslippene for ferjefri E39 i dag vil være svært mye høyere enn om det settes inn nullutslippsferjer med høy frekvens og veiene mellom ferjeleiene utbedres.

Vi ønsker lykke til i det videre arbeidet med Nasjonal transportplan, og står gjerne til departementets disposisjon ved behov.

Vennlig hilsen



Christian Steel
Generalsekretær

Vedlegg knyttet til konkrete eksempler – brudd på tiltakshierarkiet

Fra gjeldende Nasjonal transportplan:

- «Naturmangfoldloven, vannforskriften og Meld.St. 14 (2015 – 2016) *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold gir sentrale føringer for transportsektorens arbeid. Etatene og underliggende virksomheter skal utøve sektoransvaret i tråd med disse føringene for å redusere påvirkningen på naturmangfold og vannmiljø ...*».
- «Planlegging og beslutninger skal være kunnskapsbasert. Samferdselsdepartementets underliggende etater har tatt del i arbeidet med vannforvaltningsplanene for perioden 2016 – 2021. Dette er det viktigste planverktøyet for bedret vannmiljø i Norge.» ... «Det er viktig at det gjennom planprosessene tas tilstrekkelig hensyn til naturmangfold og vannmiljø og at alle konsekvenser blir godt og tidlig utredet.» ... «Etatene skal, nasjonalt og internasjonalt, bidra til å utvikle nye metoder og verktøy for å styrke kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget, som igjen kan redusere negative virkninger på naturmangfold fra samferdselsanlegg, f.eks. gjennom før- og etterundersøkelser»
- «Før- og etterundersøkelser skal gjennomføres for prosjekter med usikker til stor negativ konsekvens for naturmangfold. Det er også behov for før- og etterundersøkelser av avbøtende, restaurerende og kompenserende tiltak for å bedre kunnskap om effekten av disse tiltakene.»
- Etatene og underliggende virksomheter skal ta hensyn til naturmangfold og økologisk- og kjemisk vannkvalitet gjennom planleggingsfasen, byggefasen og gjennom drift og vedlikehold.»
- «Tiltak som forringer verneområder eller verdifulle naturområder skal unngås så langt som mulig ved å velge en annen trasé, før avbøtende tiltak, restaureringstiltak eller i siste instans, økologisk kompensasjon vurderes,»