



Sekretariatet for Nasjonal transportplan  
Vegdirektoratet  
Postboks 8142 Dep  
0033 OSLO  
E-post: [ntp.sekretariat@vegvesen.no](mailto:ntp.sekretariat@vegvesen.no)

Deres ref.:  
**2010002182/22073637**

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
**2010/5511 NAK-AP-ES**  
Arkivkode:  
**740**

Dato:  
**27.06.2012**

## Nasjonal transportplan - NTP 2014-2023 Uttalelse til transportetatenes planforslag

*Direktoratet for naturforvaltning (DN) mener det som grunnlag for neste arbeid med Nasjonal transportplan må foretas en gjennomgang av til hvilket nivå miljøhensyn skal ivaretas for store samferdselsprosjekter og -satsinger, som store prosjekter og strekningsvise utbygginger av veg og jernbane og satsinga på høghastighets jernbane. DN mener miljøhensyn må innarbeides på en mer systematisk måte i de plan- og miljøfaglige gjennomgangene som skal ligge til grunn for prosjekter som kan inngå i NTP. Det er også behov for en gjennomgang av de mål og indikatorer som ligger til grunn for oppfølging av miljøhensyn innen samferdselssektoren. Disse bør også brukes målretta for styring innen transportetatene og Avinor.*

*Ut fra at noen aktuelle store bruprosjekter vil berøre store natur og landskapsverdier, mener DN prioritering av fergeavløsningsprosjekter må bero på avveininger der konsekvenser for landskaps- og naturverdier tillegges stor vekt. Fergefri E39 langs vestlandskysten bør ikke være noe mål som overstyrer andre relevante og «vanlige» prosjektkriterier – herunder natur- og landskapshensyn.*

*DN tilrår at offensive miljøkrav innarbeides i avtaler om bypakker og at det må prioriteres større ressurser til utbygging for sykling og gåing.*

*Når det gjelder konkret prosjekter har ikke DN gjort noen fullstendig gjennomgang av disse, men velger likevel å påpeke at det foreslåtte alternativet for lokalisering av ny lufthavn for Lofoten til Gimsøymyrene naturreservat vil være så konfliktfylt at det bør legges til side.*



Direktoratet for naturforvaltning, DN, viser til transportetatenes forslag til Nasjonal transportplan, oversendt i brev av 1.3.2012.

Samferdselssektoren er en vesentlig bidragsyter til ulike typer miljøpåvirkninger på ulike nivåer. Det gjelder overordna miljøutfordringer som klimautviklinga og direkte påvirkninger på bl.a. naturmangfold, friluftsliv og landskap. Transportinfrastrukturen er en hovedpåvirkningsfaktor på naturområder lags sjø og vassdrag og som barriere gjennom økosystemer og for mange arter. Hvordan transportinfrastrukturen videreutvikles, trafikken på den legges opp / foregår og omfang og fordelinga mellom transportmidler er viktig for hvilken påvirkning sektoren bidrar til. Nasjonal transportplan bør bidra til at en kan oppnå en målretta reduksjon av miljøvirkninger, bl.a. ved at en kan få fram transportsektorens samlede virkninger på miljøet og muligheter for å begrense påvirkninger og se ulike transportmåter i sammenheng.

DN satte, som utgangspunkt for det gode samarbeidet vi hadde i arbeidet med arbeidsdokumentet om *Klima og miljø* innledningsvis i NTP-arbeidet, opp fem utfordringer for transportsektoren på naturforvaltningsområdet, jf. notat i vedlegg til brev fra DN av 6. juli 2010:

1. Utvikle transportsektoren og -infrastrukturen for et framtidig bærekraftig samfunn ut fra viktige miljøpolitiske rammer
2. Prioritere klimamotiverte tiltak som er positive for naturmangfold og andre miljøverdier og bidra til at miljøhensyn ivaretas ved gjennomføring av klimatiltak
3. Ivareta en god miljøtilstand ved samferdselsutbygginger
4. Rette opp miljøtilstanden på eksisterende samferdselsanlegg ved gjennomføring av miljøtiltak
5. Ivareta tilstrekkelige naturhensyn ved drift og forvaltning

DN har ikke hatt grunnlag for å vurdere hvordan disse utfordringer er fulgt opp i transportetatene og Avinors arbeid med sitt NTP-utkast. DN vil i denne uttalelsen begrense oss til:

- å påpeke behov for en gjennomgang av hvordan natur- og landskapsverdier skal ivaretas gjennom rammene som legges til grunn for store samferdselsprosjekter,
- å vurdere generelt de miljø- og planfaglige gjennomganger som det er lagt opp til for prosjekter som inngår i NTP-forslaget og for prioriteringer i de oppfølgende handlingsprogrammer og
- å vurdere generelt systemet av miljømål og -indikatorer på naturforvaltningsområdet som samlet virksomhet, prosjekter og prioriteringer vurderes i forhold til.

DN ser på miljø- og planfaglige gjennomganger og miljøindikatorer som benyttes av transportetatene som viktige for integrering av miljøhensyn generelt og naturforvaltningshensyn i samferdselssektoren. Vi mener også det er behov for å diskutere rammene som legges til grunn for store prosjekter.

I tillegg har vi kommenterer til NTP-forslagets satsning på fergefrie sammenhenger, til miljøkrav i bypakkeavtaler, satsinga på sykling og gåing og til at det legges opp til lokalisering av ny flyplass for Lofoten i Gimsøymyrene naturreservat.



### **Utfordringer knytta til store samferdselsprosjekter**

I tillegg til samlede inngrep og påvirkninger fra mange store og små samferdselsutbygginger, ser vi at en nå i større grad kan stå foran gjennomføring av svære prosjekter med meget store konsekvenser for natur og landskap. Utbygginga av firefelts E6 kombinert med dobbeltsporet høghastighets jernbane langs Mjøsa illustrerer noe av det svære omfang av natur- og landskapsinngrep vi kan få i samferdselssektoren de kommende tiårene. DN har ikke noen full oversikt over slike prosjekter. Men det som er utredet av høghastighets jernbane med forutsetninger om utbygging av Intercity-triangelet, strekningene mellom Oslo, Lillehammer, Skien og Halden, er eksempler på prosjekter som vil komme. Et annet er satsinga på fergefri E39 langs Vestlandet som vi har kommentarer til senere i uttalelsen.

DN har sett at måten natur- og landskapshensyn ivaretas på er meget avhengig av hvilken tilnærming til miljø- og landskapstilpasning en har i utredning og planlegging av prosjektene. Vi viser her til nivået som er lagt til grunn for natur- og landskapshensyn for utbyggingene som nå pågår langs Mjøsa og til de ulike tilnærminger som er brukt for utredning av høghastighets jernbaneutbygginger og -prosjekter. Sluttresultatet for inngrep og naturpåvirkning kan bli svært forskjellig avhengig av hvilken tilnærming og ambisjonsnivå for naturhensyn som legges til grunn. Dersom det samme ambisjonsnivået var lagt til grunn for utbyggingene langs Mjøsa som for de gjennomganger for integrering av miljøtiltak som ble gjennomført for en av utredningene for høghastighets jernbane, hadde natur- og landskapsverdier blitt tatt bedre hensyn til.

DN mener det som forberedelse til neste arbeid med Nasjonal transportplan må foretas en gjennomgang av hva slags tilnærming en skal ha til å ivareta natur- og landskapshensyn generelt i store prosjekter. Målet må være at natur- og landskapshensyn ivaretas innen samferdselssektoren ut fra den nasjonale miljøvernpolitikken og forpliktelser på miljøområdet som f.eks. oppfølging av Den europeiske landskapskonvensjonen, være i tråd med EUs Vanndirektiv osv. DN vil generelt være interessert i samarbeid om dette og mener det også er andre instanser med ansvar for å følge opp arealbruk og natur- og landskapsverdier som bør delta, som Riksantikvaren og Statens landbruksforvaltning.

### **Plan- og miljøfaglige gjennomganger av prosjekter, strekninger og områder**

DN er opptatt av det på et overordna nivå er foretatt gjennomganger av miljøhensyn, generelt og for naturmangfold, landskap og friluftsliv for de prosjekter og løsninger for strekninger og områder som inngår i valg og prioriteringer i NTP og oppfølgende handlingsprogrammer.

Når det gjelder håndteringen av miljøkrav i de tidlige planfasene har DN gått gjennom en serie konseptvalgutredninger (KVU), sett på aktuelle evalueringer av KVU-ordningen og hatt kontakt med de fleste Fylkesmennene ved deres miljøvernavdelinger. Gjennomgangen indikerer at det er et behov for å gjennomgå og videreutvikle metodene i disse tidlige planfasene, dersom miljøfaglige behov skal bli tilfredsstillende dekket.

Dette er viktig for sikrere innarbeidelse av miljøhensyn i tidlig fase og for at tilstrekkelige budsjetttrammer blir avsatt for å ta kunne ta kostnadene til et godt nok miljønivå for store prosjekter.



Metodeutviklingen bør skje i henhold til anerkjente metoder som strategiske konsekvensutredninger (SEA: «Strategic Environmental Assessment»).

Et «firetrinnsprinsipp» er innarbeidet for vurdering av behov for tiltak eller utbygging på transportnettet. Etter dette prinsippet skal behovet for tiltak vurderes etter følgende rekkefølge:

1. Tiltak som kan påvirke transportomfanget og valget av transportmiddel
2. Tiltak som gir mer effekt på utnyttelse av eksisterende infrastruktur og kjøretøyer
3. Begrensede ombyggingstiltak
4. Større ombygging eller utbygging i ny trasé.

DN mener dette prinsippet bør legges til grunn i det som utvikles av metoder for strategiske konsekvensutredninger.

I tillegg til at konsekvensutredninger på strategisk nivå vil kunne ivareta en målretta og avveid innarbeidelse av miljøhensyn, vil en også kunne legge opp til egnete kompenserende tiltak på et overordna nivå, som f.eks. å vurdere tilbakeføring av samferdselsanlegg som nye anlegg skal overta funksjonen til; tilbakeføre til natur veg- og jernbanestrekninger som erstattes av nye; og å etablere økologiske kompensasjonsområder. Etablering av økologiske kompensasjonsområder kan f.eks. være aktuelt når det ut fra en samlet vurdering blir valgt en løsning som kan ha konsekvenser for naturmangfold av stor verdi, men der tapet av området kan kompenseres ved sikring og skjerming av nærliggende områder som i større og mindre grad kan kompensere for tapet.

DN vil generelt være interessert i å bidra i et samarbeid om videreutvikling av KVVU-metodikken som skissert foran. En slik medvirkning vil være nyttig også i forhold til hvordan DNs kunnskapsgrunnlag og metoder bør innrettes for å være mest mulig nyttig.

DN mener det som foreligger av tilgjengelig kunnskap om naturmangfold i hovedsak vil være egnet for konsekvensutredninger på strategisk overordna nivå, men at verifisering og supplering er viktige deler av metoden. Metoder og kunnskapsgrunnlag er ikke tilsvarende godt utviklet og gjort tilgjengelig for temaene landskap og friluftsliv, men det arbeides med dette.

### **Behov for gjennomgang av miljømål og indikatorer**

I DNs brev med vedlagt notat datert 6.7.2010 som var satt opp som vårt faglige bidrag ved oppstart av transportetatens arbeid med utredninga om Klima og miljø, tok DN opp behovet for å gjennomgå målstrukturen i NTP for naturforvaltningstemaene. DN har tilrådd en gjennomgang ut fra at vi mener det kan være viktige forhold som ikke fanges godt nok opp. DN mente en slik gjennomgang måtte være mer omfattende enn at den kunne gjennomføres innenfor arbeidet med Klima og miljørapporten som grunnlag for arbeidet med NTP 2014–2023 og at det måtte gjøres en mer grundig gjennomgang som grunnlag for arbeidet med neste NTP, for perioden 2018–2027, før arbeidet med den blir startet opp.

Samtidig var DN åpen for at det kunne gjennomføres tilpassinger av gjeldende målstruktur som grunnlag for NTP 2014–2023. I Klima- og miljørapporten er det foreslått noen slike tilpassinger som



er lagt til grunn i NTP-rapporten. DN har ikke særlige merknader til disse utover en generell oppfatning av at det kan være mål og rammer på miljøområdet som ikke er fanget godt nok opp. I transportetatens NTP-utkast er utslagene i forhold til miljøindikatorne gjennomgått i kapittel 8.2.3 Miljø på sidene 141–143.

I brevet av 6.7.2010 pekte vi på at mål og rammer bl.a. i Naturmangfoldloven, Vannforskriften, Vannressursloven og Den europeiske landskapskonvensjonen burde gjennomgå og at det foreligger og er tilgjengelig stadig bedre kunnskapsgrunnlag, spesielt når det gjelder naturmangfold. Vi mente dette ville være noe av grunnlaget for gjennomgangen. Det kan også hende erfaringer fra den planlagte gjennomgangen av kartlagte opprettingsbehov for eksisterende veganlegg kan bidra som grunnlag. Det planlagte samarbeidet mellom Vegdirektoratet og DN om dette er så langt ikke kommet i gang. Det foreligger i tillegg nye internasjonale mål på naturmangfoldområdet som det nå utredes hvordan skal ivaretas i den norske forvaltning. Dette vil være mål som må legges til grunn i arbeidet med stortingsmeldinga.

Det er også en generell utfordring at temaene friluftsliv og landskap i det hele tatt ikke dekkes opp i mål- og indikatorsystemet.

DN tror miljøtemaer bør få en større plass i mål- og indikatorsystemet dersom en skal oppnå en systematisk videreutvikling av samferdselssektoren som er tilpasset miljøutfordringene på mange nivå og områder. DN mener også at indikatorene må brukes generelt til styring innen etatene og ikke avgrenses til rapportering. Det bør fungere mekanismer som gjør at en negativ utvikling av miljøindikatorne gir konsekvenser for styringssignalene i etatene.

DN vil generelt være interessert i samarbeid om en videreutvikling av mål- og indikatorsystemet for våre ansvarsområder og mener dette må gjennomføres før utredningsfasen for neste NTP-prosess.

### **Miljøhensyn i satsinger, innretninger og prosjekter**

Som nevnt har DN ikke gjennomgått alle faglige anbefalingene i transportetatene og Avinors NTP-forslag. Men for noen satsinger og forslag har DN merknader.

#### ***Fergefrie sammenhenger***

Særlig for transportkorridor 4, Stavanger–Bergen–Ålesund–Trondheim, omtales fjordkrysningene som utfordringer for utvikling av sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner. Fergefri E39 mellom Kristiansand og Trondheim framstår å være et viktig langsiktig mål, selv om vi ikke kan se at dette er formulert konkret i NTP-utkastet.

DN ser at det ligger store samfunnsmessige fordeler i fergeavløsningsprosjekter og at flere slike prosjekter vil være viktig å gjennomføre. Nyten vil særlig være knyttet til bedre kommunikasjoner i regioner og avsnitt langs kysten og i mindre grad gi vesentlig innkorting av reisetid på hele eller over lange deler av kyststrekninga.

Samtidig vil mange fjordkrysninger innebære betydelige miljøkonsekvenser i noen av Norges aller mest verdifulle natur- og landskapsområder. DN mener fergefri E39 ikke bør være noe mål i seg selv.



Når det skal avklares hvilke fergeavløsningsprosjekter som bør gjennomføres, mener DN dette bør gjøres som ledd i avveininger av utviklinga for regioner langs kysten, for aktuelle kyst- og fjordområdeavsnitt, der også miljøforhold og særlig konsekvenser for landskapet kommer godt fram.

### ***Miljøkrav i avtaler om bypakker***

I NTP-forslaget er det lagt inn viktige mål om at persontrafikkveksten i byområdene må tas av de miljøvennlige transportformene kollektivtransport, gåing og sykling. For de største byområdene legges det opp til at transportutfordringene skal følges opp gjennom bypakker der finansiering av infrastrukturen i stor grad blir basert på avtaler mellom de aktuelle kommunene, fylkeskommunene og statlige transportetater.

Avtalene for de ulike byområdene ser ut til å variere en del når det gjelder hva som forutsettes oppnådd av miljøkvalitet. Dersom gode forutsetninger om å ivareta miljø ved videreutviklinga av transportsystemene i byområdene skal kunne oppfylles slik NTP-forslaget legger opp til, mener DN det er avgjørende at gode nok forutsetninger om miljøhensyn blir ivaretatt som bindende og etterprøvbare krav i avtaler om miljøpakker og at det må etableres mekanismer som sikrer at statlige bidrag gjøres avhengig av at aktuelle miljømål kan bekreftes oppnådd.

### ***Økt sykling og gåing***

Det er viktig når sykling og gange som transportformer nå gis en god faglig behandling i NTP-forslaget og det er satt opp mål for disse transportformenes andel av persontransporten. I tillegg til at overgang til mer gåing og sykling som transportform vil gi positive virkninger i forhold til omfanget av kjøretrafikk og behovet for vegtrafikkanlegg, vil det bidra positivt i forhold til mange miljømål. Det vil bl.a. gi betydelige gevinster for trivsel og helse. NTP legger viktige føringer i forhold til befolkningas fysiske aktivitet og helse.

Forholdene for gående og syklende i de aller fleste byer og tettsteder, men også langs hovedvegnettet er mangelfullt og mange steder dårlig utviklet. Det gjenstår svære behov for tilrettelegging og utbygging for gående og syklende. DN har ikke hatt grunnlag for å gjennomgå behov eller hvordan NTP-forslaget legger opp til at det store behovet for tiltak skal kunne gjennomføres. Men for DN ser det ut som at det, selv med en økning på 20 eller 45 % i forhold til planteknisk ramme og foreslåtte tilskuddsordninger for anlegg langs fylkesveg- og det kommunale vegnettet, vil være veldig lenge å vente før en kan oppnå et tilfredsstillende gang- og sykkelvegnett.

DN vil tilrå at det settes opp mål for hvor store andeler av forutsatt utbyggingsbehov som skal være fullført innen aktuelle tidsrammer som f.eks. 1. fireårsperiode og hele NTP-perioden. DN mener det bør vurderes tilvarende type ordninger for statlige overføringer til infrastrukturen for gående og syklende som de som foreligger for kollektiv transport.

DN viser ellers til den kontakten vi har med vegvesenet om tilrettelegging for gåing og sykling og satsing på nærmiljø. I denne kontakten er det også behov for å avklare rammer for hvordan tilrettelegging for gåing og sykling som transportform bør legges i forhold til grønnstruktur og veger



og stier for friluftsliv. Ikke minst vil det i mange definerte grøntområder være krevende å kombinere gode forhold for transportsyklister med tilstrekkelig sikkerhet og høge opplevelseskvaliteter for andre brukere.

### ***Lokalisering av flyplass i Gimsøymyrene naturreservat***

I forslaget til NTP i kapittel 7.8 Transportkorridor 8, Bodø, Narvik, Kirkenes med armer til Lofoten og til grensene mot Sverige, Finland og Russland, på side 133, legges det opp til at det skal bygges en ny større flyplass for Lofoten på Gimsøy. Det er lagt inn i NTP-forslaget en anbefaling om å «videreføre planleggingen med sikte på bygging av ny lufthavn på Gimsøy. Før endelige beslutninger tas, må meteorologiske, miljømessige og andre rammevilkår avklares.» . Den aktuelle lokaliseringa er også nevnt i kapittel 3.6 Framtidsrettet utvikling av lufthavnstrukturen på side 41 i NTP-forslaget.

Vi har ikke funnet at det i NTP-forslaget tas opp at store deler av det aktuelle området for flyplassen er vernet som Gimsøymyrene naturreservat, men ser at det i et underlagsdokument går fram at en lokalisering til Gimsøy forutsetter at vernevedtaket for naturreservatet må oppheves. Opphevelse av et vernevedtak er en svært omfattende prosess som vil kreve høring og ny kgl.res. Det er mulig å oppheve vernevedtak på bakgrunn av vesentlige samfunnsinteresser som ikke var vurdert ved vernetidspunkt. Det foreligger imidlertid ingen eksempler på oppheving av vern etter den gjeldende naturmangfoldloven eller den tidligere naturvernloven (av 1.6.1970) med slik begrunnelse.

Vi viser til Fylkesmannen i Nordland som har tatt dette opp i en uttalelse om NTP-forslaget datert 8.5.2012 til Nordland fylkeskommune. Fylkesmannen har også hatt møte med Avinor om dette 11.5. 2012.

DN er overrasket over at et slikt forslag er tatt inn i transportetatens forslag til NTP uten undersøkelser av naturmangfoldverdier, uten kontakt med Fylkesmannen som miljøvernmyndighet og uten å nevne at området er vernet som naturreservat.

I Retningslinje 2 for arbeidet med NTP er det forutsatt at inngrep i viktige naturområder skal unngås. Kriteriet på om dette er ivarettatt har vi oppfattet skal være gjort ut fra de gjeldende indikatorer. Forslaget om lokalisering av ny flyplass for Lofoten i Gimsøymyrene naturreservat ikke er nevnt i gjennomgangen i NTP-dokumentet på sidene 141–143.

Gimsøymyrene er vernet for å ivareta et variert myrområde med flere ulike myrtyper, deriblant et særlig interessant høgmyrkompleks og tilliggende våtmarksområder. I myrinventeringene som ble utført i forbindelse med myrreservatplanen er høgmyrkomplekset gitt følgende beskrivelse «... *et meget vakkert asymmetrisk konsentrisk høgmyrkompleks som ikke har sin like i noen av de andre vurderte verneforslag*». Denne torvformen er i Norsk rødliste for naturtyper vurdert under sentrisk høgmyr som sårbar (VU). Det er videre registrert en rekke rødlistede fuglearter i området.

Utbygging av en større lufthavn på Gimsøymyrene vil åpenbart medføre store konsekvenser for naturmangfoldet, deriblant en rødlistet naturtype og flere rødlistede arter. Naturreservat er den strengeste verneformen i naturmangfoldloven og opprettelse av verneområder er langsiktige arealdisponeringsvedtak der naturverdiene gis forrang framfor andre interesser. Etablering av en





lufthavn på Gimsøymyrene vil derfor både prinsipielt og i praksis være uforenlig med områdets status som verneområde.

Direktoratet for naturforvaltning tilrår at alternativet for lokalisering av ny lufthavn for Lofoten til Gimsøymyrene naturreservat legges bort.

Med hilsen

**Direktoratet for naturforvaltning**

*Elektronisk dokumentert godkjenning, uten underskrift*

Reidar Dahl  
Direktør  
Avdeling for naturressurser og klima

Svein Grotli Skogen

Kopier:

Miljøverndepartementet, Postboks 8013 Dep, 0030 OSLO

Riksantikvaren, Postboks 8196 Dep., 0034 OSLO

Klima- og forurensingsdirektoratet, Postboks 8100 Dep, 0032 OSLO

Helsedirektoratet, Pb 7000 St. Olavs plass/Universitetsgata 2, 0130 OSLO

Nasjonalt folkehelseinstitutt, Postboks 4404 Nydalen, 0403 OSLO

Statens landbruksforvaltning, Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo,