



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Wisén, Åsa  
Tel: 010-698 11 09  
asa.wisen@naturvardsverket.se

YTTRANDE  
2017-03-16 Ärendenr:  
NV-01161-17

Trafikverket  
trafikverket@trafikverket.se

## **Avgränsningssamråd för miljöbedömning av nationell transportplan 2018-2029 (TRV 2017/14935)**

### **Naturvårdsverkets ställningstagande**

Naturvårdsverket stödjer Trafikverkets förhållningssätt att miljöbedömningen är ett verktyg för att integrera miljöaspekter i den nationella planen för transportinfrastruktur. Naturvårdsverket förväntar sig att Trafikverket återkommer i fråga om avgränsning av rimliga alternativ när planens syfte formulerats utifrån regeringens direktiv. Naturvårdsverket menar att det vore rimligt att leverans av planförslag skjuts framåt med motsvarande den tid som förlöpt från december till dess att direktivet presenteras, och att Trafikverket ska verka för att så sker.

Naturvårdsverket vill poängtera att klimat- och övriga miljömål, som anger ramarna för de planetära gränserna, inte kan avvägas bort om det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås. Dessa mål behöver sättas som förutsättningar för planen på motsvarande sätt som de ekonomiska ramarna anges som absoluta gränser.

Naturvårdsverket menar att vilka åtgärder som görs eller inte görs i infrastrukturen har stor miljömässig betydelse. Nuvarande plan innehåller objekt som främjar fortsatt tillväxt av biltrafik i och mellan städer och som därmed gör det svårare och dyrare att nå framför allt klimatmålen. Naturvårdsverket anser att en viktig del i miljöbedömningsarbetet är att ifrågasätta vilka objekt som är att anse som ”bundna” och verka för att objekt i nu liggande plan som ännu inte har börjat byggas ska omprövas mot deras möjlighet att bidra till och passa i ett samhälle utan nettoutsläpp av växthusgaser.

## Skäl och utveckling av Naturvårdsverkets ställningstagande

### *Miljöbedömning som verktyg*

Naturvårdsverket stödjer Trafikverkets förhållningssätt att miljöbedömningen är ett verktyg för att integrera miljöaspekter i den nationella planen för transportinfrastruktur. Detta görs genom ett ökat fokus på att bidra till miljömål och hållbar utveckling och genom att tidigt i processen vara med och påverka val som görs och alternativ som diskuteras.

### *Mål*

Samrådsunderlaget anger att ambitionen är att om möjligt målsätta de syften med planen som kommer att definieras av Trafikverket utifrån regeringens direktiv om nationell transportplanering. Att formulera mål för planen och att förankra målen i planorganisationen kan göra att målen aktivt används vid vägval och att det slutliga planförslaget innebär större måluppfyllelse än en plan utan tydliga mål.

Naturvårdsverket vill lyfta fram betydelsen av att om planen verkligen ska innebära en riktningförändring och bidra till en hållbar utveckling, går det inte att väga alla sorters mål mot varandra. Vissa mål, de som anger ramarna för de planetära gränserna, kan inte avvägas bort<sup>1</sup>. Dessa mål utgör en särställning och behöver användas som förutsättningar för planen på motsvarande sätt som de ekonomiska ramarna utgör en absolut gräns. Miljöbedömningen kan bidra till att identifiera dessa gränser under planprocessen, påverka att de inte överskrids och synliggöra ställningstaganden som görs i olika riktningar.

### *Val av åtgärder i infrastrukturen har stor miljömässig betydelse*

Naturvårdsverket instämmer i Trafikverkets bedömning, i regeringsuppdraget om nationell strategi för omställning till fossilfria transporter<sup>2</sup>, att valet av vilken infrastruktur som byggs har stor betydelse för hur res- och transportmönster utvecklas. Beslut som fattas i infrastrukturplaneringen idag påverkar starkt möjligheten att nå klimatmål och andra miljömål i decennier framöver. Att fortsatt prioritera infrastruktur som främjar en tillväxt av biltrafik i och mellan städer leder till inlåsningseffekter som gör att det blir svårare och dyrare att nå klimatmålen. För de urbana transportsystemen och bebyggelsestrukturerna finns stor potential att främja transportsnålhet som bidrar till miljökvalitetsmålen utan att göra avkall på funktionsmål för tillgänglighet, vilket Trafikverket själva visar i sina olika ”klimatscenarier” från 2016. Naturvårdsverket noterar att Trafikverket bedömer att nuvarande vägkapacitet är i stort sett tillräcklig och vi håller med om Trafikverkets rekommendation till regeringen att vara restriktiv med större investeringar i väginfrastruktur för ökad kapacitet.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Detta ligger i linje med regeringens skrivning i infrastrukturpropositionen (2016/17:21): ”För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås måste funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.”

<sup>2</sup> Nationell strategi för att ställa om till en fossilfri transportsektor - regeringsuppdrag som Energimyndigheten genomför i samarbete med Trafikverket, Boverket, Naturvårdsverket, Trafikanalys och Transportstyrelsen.

<sup>3</sup> TRV 2016:111, *Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag*

Naturvårdsverket anser att Trafikverket i åtgärdsplaneringen behöver utgå från trafikprognoser vars utveckling av klimatpåverkande utsläpp är förenliga med de klimatmål som Sverige satt upp (växthusgasutsläppen från inrikes transporter<sup>4</sup> ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010)<sup>5</sup>. Enligt regeringen ska klimatfrågan genomsyra alla berörda politikområden. Åtgärdsplaneringen behöver ske med utgångspunkten att transportsektorn bidrar till att detta mål klaras. Med utgångspunkt i detta utsläppstak kan miljöbedömningen såväl som samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar i åtgärdsplaneringen användas för att bedöma vilka åtgärder och styrmedel som bidrar till att kostnadseffektivt nå de transportpolitiska målen. Dvs. att funktionsmålet om tillgänglighet utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.

När det gäller landskapsfrågor är åtgärder i infrastrukturen av avgörande betydelse för att nå generationsmålet, flera miljö kvalitetsmål samt transportpolitikens övergripande mål. Transportinfrastrukturen påverkar idag biologisk mångfald och ekosystemens funktion allvarligt på en yta någonstans mellan 75-80% av Sveriges yta<sup>6</sup>. Naturvårdsverket ser positivt på att Trafikverket har lyft fram Riktlinje Landskap<sup>7</sup> i bedömningsgrunder för miljöbedömningsarbetet och vi vill poängtera vikten av att i den nationella planen prioritera åtgärder som tydligt bidrar i det sektorsövergripande arbetet att skapa en fungerande grön infrastruktur.

#### *Rimliga alternativ och rimlig tidplan för planarbete*

Samrådsunderlaget<sup>8</sup> för avgränsningssamråd för miljöbedömning är framtaget innan regeringens direktiv rörande nationell transportplanering har presenterats. Planens syfte presenteras därför inte i samrådsunderlaget och förslag till avgränsning av rimliga alternativ saknas som en följd av att planens syfte inte är klarlagt.

Utan direktiv är det i princip omöjligt att avgränsa miljökonsekvensbeskrivningen och att identifiera rimliga alternativ, liksom att genomföra ett samråd om avgränsningen. Naturvårdsverket förväntar sig därför att Trafikverket återkommer i fråga om avgränsning av rimliga alternativ när planens syfte formulerats utifrån regeringens direktiv.

Alternativgenerering är en central del av miljöbedömningens inledande skede, eftersom det är då som frihetsgraderna att utforma planen är som störst. Trots att direktiv från regeringen är cirka tre månader sent, jämfört med vad Trafikverket antagit i sin tidplan för arbetet med nationell plan, jobbar Trafikverket för att klara leverans av planförslag i augusti 2017. Naturvårdsverket ser allvarligt på att infrastrukturplaneringen sker under så pressade tidsramar att planarbetet drivs på utan att syftet med planen är formulerat. Möjligheterna att i planarbetet tidsmässigt rymma konstruktiva alternativanalyser vid viktiga vägval anser vi

<sup>4</sup> Exklusive inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem EU ETS

<sup>5</sup> Lagrådsremiss, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, 2017-02-02

<sup>6</sup> TRV 2016:133, *Anpassning av transportinfrastrukturen som ett bidrag till en fungerande grön infrastruktur*.

<sup>7</sup> TDOK 2015:0323

<sup>8</sup> TRV 2017:14935, *Avgränsningssamråd för miljöbedömning av nationell transportplan 2018-2029* (daterad 2017-02-17)

blir orimligt små med den tidplan som Trafikverket har skissat upp. Risken är att den plan som levereras kommer att kännetecknas av ”business as usual” snarare än den brådskande riktningförändring i infrastrukturplaneringen som krävs om vi ska nå långsiktiga klimat- och miljömål. Naturvårdsverket menar att det vore rimligt att leverans av planförslag skjuts framåt med motsvarande den tid som förlöpt från december till dess att direktivet presenteras. Naturvårdsverket anser att Trafikverket ska verka för att så sker.

#### *Referensalternativ*

Det referensalternativ som Trafikverket presenterar innebär att alla objekt i nuvarande nationella transportplan antas vara genomförda (dvs. byggda) även om det i den fastställda planen enbart finns pengar avsatta för utredning av vissa objekt. Naturvårdsverket menar att möjligheterna för en riktningförändring av infrastrukturplaneringen minskar med det presenterade referensalternativet. Exempelvis finns i nuvarande plan två miljarder avsatt för utredning och projektering av Östlig förbindelse i Stockholm – ett projekt som enligt Naturvårdsverket motverkar omställning till hållbart transportsystem i Stockholmsregionen<sup>9</sup>. Att anta Östlig förbindelse och andra utredningsobjekt, som genomförda redan i referensalternativet ger en felaktig prognosticerad trafikutveckling. Vidare skapar sådana antaganden en bild av att beslut redan är fattade att objekten ska genomföras och att pengar för genomförande uppfattas som bundna vid utformning av nytt planförslag.

Naturvårdsverket anser att en mer rimlig avgränsning av referensalternativet är att de objekt för vilka pengar finns för genomförande (helt eller delvis) i fastställd plan antas genomförda till jämförelseåret. Objekt som i nuvarande plan enbart har angivna medel för utredning och projektering kan inte antas vara genomförda.

Regeringen gav inför framtagande av inriktningsunderlaget Trafikverket i uppdrag att redovisa en bedömning av om objekt i gällande nationella plan för transportssystemet (2014-2025) påverkades på något betydande sätt av förutsättningar som gällde för tre olika inriktningsanalyser som Trafikverket hade att analysera. De enda objekt som skulle undantas denna analys var de objekt där upphandling av byggentreprenad påbörjats. Regeringens direktiv inför inriktningsunderlaget uppmärksammade på detta sätt behovet och möjligheten att ompröva objekt i fastställd plan för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser.

#### *Miljöaspekter*

Det behöver tydliggöras hur bedömningsgrunderna kommer att redovisas. Det är av vikt att det går att se den betydande miljöpåverkan som uppstår för enskilda aspekter. Det är också viktigt att miljöpåverkan bedöms så att det framgår om sambandet mellan olika aspekter påverkas. Det är inte samma sak som att aggregera miljöaspekterna.

---

<sup>9</sup> Naturvårdsverkets yttrande över Östlig förbindelse i samråd inför beslut om betydande miljöpåverkan, 2016-11-25 (NV-07364-16)

Det är vällovt att mycket arbete lagts på miljöaspekter, delaspekter, fokusområden och indikatorer. Från texten i avgränsningssamrådet är det dock svårt att avgöra hur den betydande miljöpåverkan på miljöaspekterna ska redovisas. Figur 3 i samrådsunderlaget visar på tänkt arbetsprioritering för att påverka planen i en mer hållbar riktning, vilket kan förklara varför vissa miljöaspekter återfinns i kategori B som normalt uppfattas som centrala miljöaspekter för trafikområdet. Skillnaden behöver tydliggöras; Trafikverket använder miljöaspekterna på ett sätt för att påverka processen och på ett annat sätt för att visa på den faktiska betydande miljöpåverkan som uppstår i de olika alternativen i miljökonsekvensbeskrivningen. Den senare behöver också framkomma i avgränsningen.

Naturvårdsverket har tagit del av dokumenten *Bedömningsgrunder* som Trafikverket utarbetat för olika miljöaspekter. I bilagan har vi samlat våra synpunkter på ett urval av bedömningsgrunderna.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschefen Lena Callermo.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Christian Haglund, föredragande, miljöjuristen Joel Grede samt handläggarna Joanna Dickinson, Åsa Wisén och Ann Åkerskog.

För Naturvårdsverket

Ingela Hiltula

Christian Haglund

**Bilaga:**  
Synpunkter på Bedömningsgrunder