



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

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

YTTRANDE
2016-12-09 Ärenden:
NV-06486-16

Länsstyrelsen i Stockholms län
stockholm@lansstyrelsen.se

Förfrågan om prioriterade åtgärder till ny länsplan för transportinfrastrukturen 2018-2029 samt avgränsningssamråd för miljökonsekvensbeskrivning (342-33807-2016)

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket anser att det är positivt att länsstyrelsen vid utvärderingen av inkomna förslag om åtgärder kommer att lägga stor vikt vid effektiva åtgärder som stöttar hållbart resande och omställningen mot ett mer klimat- och miljöanpassat transportsystem.

Naturvårdsverket anser att länsstyrelsen behöver formulera mål för klimatpåverkan från regionens transportsystem baserat på Miljömålsberedningens förslag till utsläppsmål för transportsektorn år 2030 samt långsiktigt utsläppsmål till år 2045. Sådana mål behöver vara styrande för länsplanens sammansättning av åtgärder.

Naturvårdsverket anser att länsplanen behöver utgå från att det inte är möjligt att i Stockholmsregionen fortsätta planera för åtgärder i transportsystemet som ökar kapaciteten för biltrafik eftersom det skulle motverka omställningen till ett mer långsiktigt hållbart transportsystem. Enligt Naturvårdsverket bör utbyggnad av kollektivtrafiken, som strukturerande stomme för regional bebyggelseutveckling och lokalisering, prioriteras. Planen behöver vidare beakta pågående arbete med regional handlingsplan för grön infrastruktur.

När det gäller länsstyrelsens förslag till avgränsning av miljöbedömning förväntar sig Naturvårdsverket att länsstyrelsen återkommer i fråga om avgränsning av rimliga alternativ.

Naturvårdsverket skulle anse det värdefullt om en uppföljning av tidigare plan och miljökonsekvensbeskrivning redovisades och användes i arbetet med den nya planen.

Utveckling av Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket medskick gällande urval av åtgärder till länsplan 2018-2029

Naturvårdsverket anser att det är positivt att länsstyrelsen vid utvärderingen av inkomna förslag om åtgärder kommer att ”lägga stor vikt vid effektiva åtgärder som stöttar hållbart resande, bostadsbyggande och omställningen mot ett mer klimat- och miljöanpassat transportsystem”.

Mål för minskad miljö- och klimatpåverkan behöver styra

För att nå det övergripande transportpolitiska målet behöver utgångspunkten vara att det transportpolitiska hänsynsmålet utgör en ram inom vilken funktionsmålet kan utvecklas. Naturvårdsverket anser att mål behöver formuleras för klimatpåverkan från regionens transportsystem baserat på Miljömålsberedningens förslag¹ till utsläppsmål för transportsektorn år 2030 samt långsiktigt utsläppsmål till år 2045. Sådana mål behöver vara styrande för länsplanens sammansättning av åtgärder.

Mål för trafikens utveckling kan hämtas från utredningen för Fossilfri fordons- trafik² som föreslog målformuleringar om att ”ökningen i persontransportresande i tätorter med växande befolkning ska tas i kollektivtrafik, gång och cykel så att personbilstrafiken kan minska, samtidigt som lastbilstransporter knutna till tätorten inte ska öka”. I de norska så kallade bymiljöavtalen finns liknande mål, liksom i Vancouverregionen med expansiv ekonomisk utveckling och med liknande befolkningsstorlek som Stockholms län³. Sådana mål för länsplanens och för den nationella planens investeringar i Stockholmsregionen 2018-2029 skulle sätta fokus på satsningar som bäst bidrar till att främja hållbara transporter.

Likaså anser Naturvårdsverket att det behövs målsättningar för hur nyttotrafiken i regionen ska kunna effektiviseras så att trafikarbetet (fordonskilometer) på väg inte ökar, i enlighet med Trafikverkets klimatscenario.⁴

En länsplan för överflyttning till mindre miljöbelastande trafikslag

Länsstyrelsen anger att myndigheten i utvärderingen av inkomna remissvar kommer ta stöd av arbetet med RUFSS 2050, den storregionala systemanalysen inom *En bättre sats* samt Regional inriktning för transportsystemets utveckling i Stockholms län. Naturvårdsverket vill understryka att för att åstadkomma en ökad andel resande med de hållbara färdslagen, gång-, cykel- och kollektivtrafik (i enlighet med målsättningar i de tre regionala strategiska dokumenten), är det inte tillräckligt att öka tillgängligheten för dessa färdslagen till exempel genom utbyggd

¹ 2016. *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige*, SOU 2016:47

² 2013. *Fossilfrihet på väg*, SOU 2013:84

³ Vancouverregionen har målet att minska trafikarbetet med bil med 33 procent samtidigt som befolkningen antas växa med 43 procent de kommande 30 åren.

⁴ 2016. Trafikverket. *Styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser - med fokus på transportinfrastrukturen*, 2016:043

kapacitet. Forskningen⁵ visar att det också krävs åtgärder och styrmedel för att samtidigt minska biltrafikens attraktivitet. Exempelvis är omfördelning av befintliga vägkörfält för biltrafik till gång-, cykel- och kollektivtrafik enligt internationella exempel en framgångsrik åtgärd för att minska restiderna för kollektivtrafik i förhållande till bil. Naturvårdsverket efterlyser i länstransportplanen en ansats att på detta vis utnyttja befintlig transportinfrastruktur mer resurseffektivt.

Naturvårdsverket vill också uppmärksamma länsstyrelsen på att ställningstaganden de tre regionala strategiska dokumenten riskerar leda till en form av ”både och”-planering. Retoriken i dokumenten handlar om att främja hållbara transporter, samtidigt som man inte ruckar på bilens framkomlighet. Exempel på detta är kompletteringen⁶ om ”fysiska investeringar för att öka bilframkomligheten i vissa punkter” i den regionala inriktningen liksom den storregionala systemanalysens målsättningar om ökad kapacitet i vägsystemet.

Att öka kapaciteten för vägtrafik spär på problem med Stockholmstrafikens trängsel samt ger negativ miljöpåverkan. Ökad kapacitet i vägnätet medför så kallad inducerad trafik på kort och lång sikt. På kort sikt genom omfördelning av rutt och tidpunkt för bilresor. På lång sikt genom val av destinationer längre bort för arbets- och inköpsresor etc., omlokalisering till bostadsområden på längre avstånd från målpunkter för arbets- och inköpsresor osv, och en överflyttning av resor till bil från alternativa färdsätt, samt inte minst genom de signaler om färdmedelsval som investeringarna ger till resenärer och transportköpare. Mycket forskning har bedrivits kring dessa samband⁷.

Naturvårdsverket anser att länsplanen behöver utgå från att det inte är möjligt att i Stockholmsregionen fortsätta planera för åtgärder i transportsystemet som ökar kapaciteten för biltrafik vilket skulle motverka omställningen till ett mer långsiktigt hållbart transportsystem. Enligt Naturvårdsverket bör utbyggnad av kollektivtrafiken, som strukturerande stomme för regional bebyggelseutveckling och lokalisering, prioriteras.

Grön infrastruktur

Naturvårdsverket finner det angeläget att länsplanen beaktar pågående arbete med regional handlingsplan för grön infrastruktur. Regionens gröna infrastruktur behöver inte bara kan skyddas från negativ påverkan från trafiksystemet utan också stärkas och utvecklas, med tanke på dess stora betydelse för biologisk mångfald och leverans av ekosystemtjänster till regionens växande befolkning.

Kvalitetsgranskning

Naturvårdsverket anser att ett förslag som kunde övervägas är att, i remisskedet, låta internationell expertis inom hållbar utveckling av urbana transporter bidra med en särskild granskning av remissförslaget på länsplan. Denna expertis kunde bestå av forskare inom området samt kanske även planerare från andra

⁵ Se t.ex. forskningsöversikten *Att styra mot ökad kollektivtrafikandel*. K2 Research 2015:2

⁶ Aktualitetsförklaring 2016 av *Regional inriktning för transportsystemets utveckling i Stockholms län*

⁷ Se t.ex. *Att hantera inducerad efterfrågan på trafik*, Trivector 2009 och *Inducerad trafikefterfrågan - hjälp att hantera fenomenet i planering av trafiksystemet*, Trivector 2011:01.

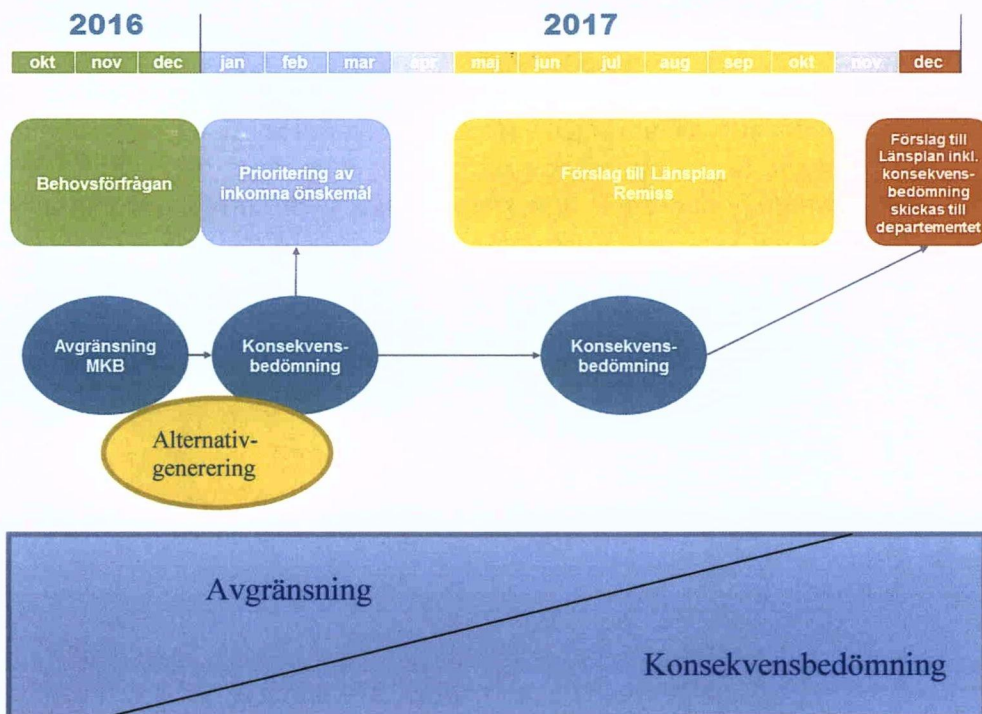
stadsregioner med framgångsrika exempel på effektivare transporter med ökad andel resor och transporter med mindre miljöpåverkande färd- och transportsätt. Granskningen skulle ha som syfte att generera en uppfattning om hur planen motsvarar de målsättningar för hållbar utveckling av transporter som utgör utgångspunkten för länsplanen i de tre strategiska regionala dokumenten, och hur planen skulle kunna justeras för att öka denna måluppfyllelse.

Miljökonsekvensbeskrivning av länsplan 2018-2029 - avgränsningssamråd

Alternativ

Länsstyrelsen presenterar i remissunderlaget en mycket kortfattad beskrivning av vad som kommer att avgränsa miljöbedömningen av länstransportplanen.

Naturvårdsverket saknar ett förslag till avgränsning av rimliga alternativ. Av texten kan man anta att länsstyrelsen inte kommit så lång i processen och att några sådana förslag inte har hunnit formos än. Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen är en process som pågår under en stor del av plan- och miljöbedömningsprocessen och Naturvårdsverket förväntar sig att länsstyrelsen återkommer med avgränsningen av alternativ när myndigheten kommit längre i processen. Vi vill understryka vikten av att arbeta med alternativ till planen och att detta görs tillsammans och integrerat med arbetet med att arbeta fram planförslaget (se figur 1).



Figur 1. Illustration över hur miljöbedömningsprocessen och planprocessen samspekar.

Vid identifiering av rimliga alternativ bör syftet med miljöbedömning särskilt uppmärksammas, dvs. hur miljöaspekter kan *integreras* i planen så att en hållbar

utveckling *främjas*⁸. Genom att identifiera, utveckla, beskriva och bedöma alternativ kan man hitta vägar att minska eller undvika att betydande negativ miljöpåverkan uppstår till följd av genomförandet av planen. Det ger också möjligheter att identifiera vägar att stärka den positiva miljöpåverkan av genomförandet. Exempelvis kan alternativen arbetas fram utifrån olika prioritering av samhällsmål som planen har att förhålla sig till. Miljöbedömningen bör visa vad konsekvenserna blir av ett eller flera alternativ som strävar efter att uppnå hänsynsmålen i första hand. Sådana ”miljö-bästa-alternativ” är ofta mycket givande för att hitta vägar att minska planens negativa miljöpåverkan och stärka dess positiva påverkan.

Miljöaspekter och bedömningsgrunder

Naturvårdsverket saknar ett förslag till avgränsning av vilka aspekter i 6 kap. 12 § 6 p. miljöbalken som länsstyrelsen antar får betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket tolkar därför underlaget som att länsstyrelsen anser att alla aspekter kan antas få betydande miljöpåverkan och kommer att behandlas i miljökonsekvensbeskrivningen.

När det gäller de förslag till bedömningsgrunder för hur effekter och konsekvenser ska bedömas vill Naturvårdsverket framhålla vikten av att länsstyrelsen resonerar kring varför de presenterade fokusområdena har valts. Vi önskar också en beskrivning av hur miljöaspekterna förhåller sig till dessa fokusområden och hur bedömningen ska göras. Utifrån den presentation som ges i detta inledande skede av avgränsningssamrådet går det inte att förstå hur bedömningen ska göras eftersom det saknas beskrivning av vad bedömningsgrunderna utgörs av.

För att möjliggöra en samlad bedömning kan det ofta finnas skäl att inte bara enskilt beskriva effekter och konsekvenser knutna till enskilda miljöaspekter, utan också försöka ge en mer samlad bild inom olika fokusområden (t.ex. hälsa och landskap). Det är emellertid viktigt att det i miljökonsekvensbeskrivningen går att utläsa och förstå effekter också för respektive aspekt, dvs. att aspekterna inte bara behandlas aggregerat utan också enskilt. Detta för att bedömningarna ska vara transparenta.

Detaljeringsgrad

Detaljeringsgraden för miljökonsekvensbeskrivningen ska, såsom beskrivs av länsstyrelsen, hålla sig på samma nivå som planen. Även fast miljökonsekvensbeskrivningen behöver vara övergripande är det viktigt att de kumulativa effekter som planen kan ge upphov till beskrivs. När det gäller trafikeffekter och miljöpåverkan därav är det viktigt att länsplanens åtgärder behöver beaktas tillsammans med åtgärder som föreslås i nationell plan för transportsystemet i regionen motsvarande period.

Geografisk avgränsning

Länsstyrelsen föreslår att miljökonsekvensbeskrivningen omfattar konsekvenser inom Stockholms län men där så är möjligt ett större geografiskt område. Naturvårdsverket anser när det gäller geografisk avgränsning att

⁸ Angående alternativhantering och rimliga alternativ, se kapitel 7 i Naturvårdsverkets *Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program*.

miljökonsekvenser ska beskrivas inom Stockholms län och där det är *rimligt* också för ett större geografiskt område.

Miljöbedömningsens tidshorisont

Länsstyrelsen föreslår att miljökonsekvensbeskrivningen fokuserar på miljöpåverkan fram till år 2050. Naturvårdsverket anser att föreslagen tidshorisont är rimlig, men önskar att valet av tidshorisont motiveras.

Utnyttja tidigare erfarenheter

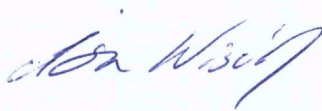
Naturvårdsverket skulle anse det värdefullt om en uppföljning av tidigare plan och miljökonsekvensbeskrivning redovisades och användes i arbetet med den nya planen. På så sätt skulle tidigare kunskap och erfarenheter av övervakning av den betydande miljöpåverkan, som planen faktiskt ger upphov till, tas tillvara. Det vore också ett lämpligt underlag vid prioritering av åtgärder.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschefen Lena Callermo.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit sektionschefen EvaLinda Sederholm, föredragande samt biträdande avdelningschefen Rikard Janson, enhetschefen Anders Johnson och handläggarna Joanna Dickinson och Åsa Wisén.

För Naturvårdsverket


Lena Callermo


Åsa Wisén