



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

YTTRANDE
2016-11-25 Ärendenr:
NV-07364-16

Trafikverket
investeringsprojekt@trafikverket.se

Östlig förbindelse, samråd om betydande miljöpåverkan (TRV 2016/81743)

Trafikverket har i samråd inför länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan efterfrågat information om företeelser i miljön som kan påverkas av Östlig förbindelse.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket anser att klimatfrågan är mycket bristfälligt belyst i samrådsunderlaget. Trafikverkets fortsatta utredningsarbete inklusive fortsatt samråd behöver lägga stor omsorg vid att beskriva och fördjupa kunskaperna om Östlig förbindelses klimatpåverkan och hur projektet bör utvecklas för att kunna bidra till och passa i ett samhälle utan nettoutsläpp av växthusgaser.

Naturvårdsverket vill understryka att Östlig förbindelse även *med* kollektivtrafiksatsning i tunneln beräknas leda till ett ökat trafikarbete med bil. Samtidigt stärker förbindelsen bilens konkurrenskraft jämfört med kollektivtrafik och andra trafikslag. Naturvårdsverket finner därmed att nuvarande presenterade planer för Östlig förbindelse går stick i stäv med en omställning till ett långsiktigt hållbart urbant transportsystem. Projektet verkar negativt på flertalet miljö kvalitetsmål bland annat eftersom planerna bedöms leda till ökad biltrafik i länet och en försvårad överflyttning till mindre miljöbelastande trafikslag.

Trafikverket behöver formulera ändamål och mål för projektet med utgångspunkten att det transportpolitiska hänsynsmålet utgör en ram inom vilken funktionsmålet kan utvecklas. Genom detta angreppssätt skapas möjligheten att söka och finna långsiktigt hållbara alternativ. Naturvårdsverket deltar gärna i dialog rörande ändamåls- och målformulering.

Parallellt med att Naturvårdsverket ger medskick till pågående utredningsarbete rörande Östlig förbindelse uppmanar Naturvårdsverket också Trafikverket att under förestående åtgärdsplanering se över om Östlig förbindelse, med den i samrådsunderlaget beskrivna inriktningen på ökad biltrafikkapacitet, är ett projekt som fortsatt bör prioriteras under planperioden 2018-2029. Nya målsättningar och ny kunskap har framkommit rörande transporter och klimat sedan nuvarande nationella plan för transportinfrastrukturen fastställdes.

Utveckling av Naturvårdsverkets ställningstagande

Samrådet

Transportsystemets betydelse för klimatfrågan behöver tydliggöras

I december år 2015 slöts ett globalt rättsligt bindande klimatavtal som slår fast att den globala temperaturökningen ska hållas väl under 2 grader och helst begränsas till 1,5 grader. En enig miljömålsberedning har aviserat ett förslag om ett klimatpolitiskt ramverk och ett mål för minskning av transportsektorns växthusgasutsläpp med minst 70 procent mellan åren 2010-2030.¹ Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Hur transportsystemet utvecklas är av central betydelse för möjligheten att nå Sveriges målsättningar på klimatområdet. Transportsektorn står för cirka en tredjedel av Sveriges utsläpp av växthusgaser och i Stockholms län för drygt 60 procent² av växthusgasutsläppen, utanför utsläppshandeln³. För att klara klimatmålen räcker det inte med effektivare fordon och ökad andel förnybara drivmedel. Minskat trafikarbete med bil, genom en inriktning mot mer transportsnål samhällsplanering, behövs också.

Naturvårdsverket anser att Trafikverkets klimatrelaterade underlag i samrådsunderlaget är anmärkningsvärt kortfattat. Skrivningarna riskerar att ge en missvisande bild av hur klimatpåverkan från transportsystemet har utvecklats och vad som krävs inom transportområdet för att klimatmål ska nås. Ett exempel är att Trafikverket utan fördjupning anger att de samlade svenska klimatutsläppen minskat med 25 procent 1990-2013. Information saknas om att transporterernas andel av de totala utsläppen under samma tid har ökat.

Naturvårdsverket vill poängtera att Trafikverkets fortsatta utredningsarbete inklusive fortsatt samråd måste lägga stor omsorg vid att beskriva och fördjupa kunskaperna om Östlig förbindelsens klimatpåverkan och hur projektet bör utvecklas för att kunna bidra till och passa i ett samhälle utan nettoutsläpp av växthusgaser.

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

² Länsstyrelsen i Stockholms län. Klimat- och energistrategi för Stockholms län. Rapport 2013:8

³ EU:s system för utsläppshandel omfattar ett antal industrigrenar, främst energianläggningar och vissa energiintensiva industribranscher, samt flygverksamheten.

Östlig förbindelse motverkar omställning av transportsystemet

Infrastrukturens utformning har stor betydelse för hur res- och transportmönster utvecklas. Beslut som fattas i infrastrukturplaneringen idag påverkar möjligheten och kostnaden för att nå klimatmål och andra miljömål i decennier framöver.

Redan i genomförd åtgärdsvalsstudie framkom att Östlig förbindelse har negativ påverkan på klimat- och andra miljömål⁴. Nyare analyser visar att såväl med som utan en kapacitetsstark kollektivtrafik i Östlig förbindelse beräknas vägen leda till att trafikarbetet med bil ökar och att bilens konkurrenskraft stärks jämfört med kollektivtrafik och andra trafikslag⁵. Östlig förbindelse för biltrafik leder därmed till att andelen resande med bil ökar på bekostnad av andelen resande med mer hållbara färd sätt – kollektivtrafik, gång-, och cykeltrafik. Detta går på tvärs mot regionala mål för utvecklingen av transportsystemet⁶ liksom lokala mål i berörda kommuner⁷. Naturvårdsverket finner att Östlig förbindelse, såsom projektet presenteras i samrådsunderlaget, går stick i stäv med en omställning till ett hållbart urbant transportsystem som bidrar till klimat- och övriga miljö kvalitetsmål.

Infrastrukturinvesteringar behöver främja en transportsnål bebyggelsestruktur

Naturvårdsverket anser att Trafikverkets beskrivning av Östlig förbindelses betydelse för samhällsutvecklingen behöver justeras och kompletteras. Det behöver framgå hur förbindelsen förväntas påverka förutsättningarna att vidareutveckla en transportsnål bebyggelsestruktur i regionen.

Naturvårdsverket vill understryka att det finns en tydlig växelverkan mellan infrastrukturplanering och kommunal bebyggelseplanering. Infrastrukturinvesteringar kan bidra till, eller motverka, en transportsnål och energieffektiv bebyggelsestruktur. Det finns en stor potential att främja transportsnål urban utveckling som bidrar till uppfyllelse av miljö kvalitetsmålen utan att begränsa tillgängligheten. Detta bland annat eftersom det är lättare att ersätta bilen där det finns större resandeunderlag för kollektivtrafik. Naturvårdsverket konstaterar att Trafikverkets samrådsunderlag inte alls berör dessa samband.

Skilj på trafikeffekter från Östlig förbindelse och styrmedel för minskade köer

Naturvårdsverket anser att Trafikverket behöver vara tydligare i sin kommunikation kring vad som är förväntade trafikeffekter av Östlig förbindelse och vilka trafikeffekter som kan väntas av andra infrastrukturinvesteringar och styrmedel.

Det framställs i samrådsunderlaget som att Östlig förbindelse för biltrafik kommer att avlasta innerstaden från biltrafik och minska köer på belastade

⁴ Enligt Åtgärdsvalsstudie – Tillgänglighet för Stockholm, Nacka, Värmdö och Lidingö (2013) motverkar Östlig förbindelse starkt målen *Minskad klimatpåverkan* och *Förbättrad luftmiljö* samt motverkar målen *Förbättrad boendemiljö*, *Begränsa intrång i natur- och kulturmiljö*, *Kollektivtrafikens andel ska öka* och *Cykeltrafikens andel ska öka*.

⁵ 2016-09-12. Stockholms läns landsting. *Utredning av kollektivtrafik i Östlig förbindelse*

⁶ 2016. Stockholms läns landsting. *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen RUFSS 2050*. Samrådsversion

⁷ *Stockholms stads miljöprogram 2016 – 2019* respektive *Nackas Miljöprogram 2016-2030*

vägar. Trafikverkets underlagsmaterial med trafikprognoser⁸ visar dock att det är införandet av utökad trängselskatt till exempel på innerstadsbroarna som skulle kunna minska trafiken i innerstaden, inte Östlig förbindelse i sig själv.

I länet kommer biltrafiken öka till följd av Östlig förbindelse med 1-2 procent jämfört med om inte Östlig förbindelse skulle byggas. Det motsvarar ett ökat biltrafikarbete med cirka 70 000 mil per dygn.

Precis som Trafikverket noterat så medför ökad kapacitet i vägnätet nygenererad (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 färd sätt, samt inte minst genom de signaler om färdmedelsval som investeringarna ger till resenärer och transportköpare. Mycket forskning har bedrivits kring dessa samband.⁹

Ökad kapacitet i vägnätet i Stockholmsregionen, genom öppnandet av nya E18 och Norra Länken, har enligt i Stockholms stads Trafikkontor¹⁰ orsakat att trafikarbetet med bil ökat snabbare än den ökning som normalt orsakas av bland annat befolkningstillväxt och ekonomisk utveckling. Även i Köpenhamn beskrivs inducerad trafik och utbyggd kapacitet på motorvägsnätet ha resulterat i mer trafikköer än innan utbyggnad. Naturvårdsverket anser att Trafikverket i sina samrådsunderlag fortsättningsvis närmare bör förklara fenomenet inducerad trafik. Hos länets invånare skapas annars en föreställning att bilköerna i och kring innerstaden bäst botas genom fler nya bilvägar.

Ändamåls- och målformulering

Av samrådsunderlaget framgår att arbetet med formulering av projektets ändamål och projektmål pågår och att ändamål och mål ska utgå från de transportpolitiska målen¹¹ och den vision som tagits fram i tidigare åtgärdsvalsstudie: *"Visionen är att understödja en fortsatt regional utveckling genom att möjliggöra hållbara, transporteffektiva resor där kapacitetsstarka färdmedel är stommen för att nå regionens östra delar."* Naturvårdsverket anser att denna utgångspunkt är bra men konstaterar att Östlig förbindelse såsom projektet presenteras i samrådsunderlaget strider mot visionen.

Naturvårdsverket anser att utredningsarbetet rörande Östlig förbindelse behöver justeras så att fortsatt utredningsarbete inriktas på att forma ett projekt som utvecklar tillgängligheten för medborgare och näringsliv inom ramen för det transportpolitiska hänsynsmålet.

⁸ Trafikverket. *Östlig förbindelse. Underlag till Sverigeförhandlingen. Sammanfattande rapport.* Mars 2015. Preliminär rapport

⁹ 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.

¹⁰ 2015-12-19. Dagens Nyheter. Norra länken gav mer biltrafik

¹¹ Sveriges transportpolitiska mål presenterades i proposition 2008/09:93 och antogs av Riksdagen år 2009. Målen består av ett övergripande mål samt ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Funktionsmålet handlar om hur tillgängligheten ska utvecklas för medborgare och näringsliv. Hänsynsmålet beskriver hur transportsystemet ska utvecklas med avseende på trafiksäkerhet, miljö och hälsa.

Genom att formulera ändamål och mål för projektet som sätter upp hänsynsmålet som ram skapas möjligheten att söka och finna långsiktigt hållbara alternativ; Hur kan projektet utformas så att sårbarheten i transportsystemet minskar och innerstaden avlastas från biltrafik samtidigt som attraktiviteten för kollektivtrafik ökar gentemot biltrafik och biltrafiken i stort minskar?

I arbetet med målformulering är det viktigt att minnas att det *inte* är ett mål i sig att med bilväg koppla samman Norra- och Södra länken – det är ett åtgärdsförslag för att uppnå en funktion såsom tillgänglighet i trafiksystemet. I det tidiga utredningsarbete som nu är aktuellt för Östlig förbindelse är det centralt att formulera mål som tar sikte på funktion, inte på åtgärd. Vi vill också poängtera att det är direkt olämpligt att formulera mål som handlar om ökad kapacitet på vägnätet. Detta mot bakgrund av ovan nämnda effekter i form av ökad biltrafikefterfrågan och minskad andel resor med mer hållbara färd sätt. Naturvårdsverket deltar gärna i dialog gällande ändamåls- och målformulering.

Medskick gällande MKB-innehåll och -avgränsning

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska utreda och beskriva direkta, indirekta och kumulativa effekter. Det gäller även på klimatområdet där både själva infrastrukturens klimatpåverkan (bygge och drift) samt klimatutsläpp till följd av trafikeffekter behöver utredas och beskrivas. När det gäller indirekta effekter så behöver olika alternativs påverkan på förutsättningar att skapa en transportsnål bebyggelseutveckling utredas, beskrivas och effektbedömas.

Precis som samrådsunderlaget anger så ändrar Östlig förbindelse trafiken i länet i stort. Naturvårdsverket stöder Trafikverkets syn när det gäller geografisk avgränsning för trafikrelaterade effekter. Det vill säga att effekter som har med trafikarbetet att göra måste analyseras från hela influensområdet. Utredning av trafikeffekter behöver omfatta alla trafikslag samt både gods- och persontransporter. Ambitionen att bedöma trafikeffekter måste vara hög och ske i samverkan med andra aktörer, inte minst med Stockholms läns landstings Trafikförvaltning när det gäller kollektivtrafiken.

God bebyggd miljö, Frisk luft, Ett rikt växt- och djurliv m.m.

Även om vi har ägnat en stor del av detta yttrande till att sätta fokus på klimatfrågan är det viktigt att minnas att trafikeffekter inte bara handlar om klimatpåverkan. Minskade transporter och överflyttning till mindre miljöbelastande trafikslag bidrar till uppfyllelse av flera miljö kvalitetsmål samtidigt. Gällande målen God bebyggd miljö och Frisk luft är det till exempel viktigt att utreda och presentera hur luftkvaliteten och bullersituationen kan väntas förändras till följd av de trafikeffekter som Östlig förbindelse står för, och då särskilt på platser där nivåer redan idag är höga och kan innebära hälsoeffekter.

Förutsättningen för Östlig förbindelse är att inte göra några permanenta intrång i Nationalstadsparken. Trafikverket anger att utgångspunkten är att inte heller göra temporära intrång i den. Naturvårdsverket anser att Trafikverket tidigt, noggrant och realistiskt behöver studera olika alternativ för att bygga tunneln med tillhörande anordningar såsom räddningsvägar och ventilationssystem utan intrång i parken.

Omrövning av tidigare planer

Skärpta klimatmål och ökad kunskap kräver omrövning av tidigare planer

Trafikverket utreder och projekterar Östlig förbindelse mot bakgrund av att projektet finns med i Nationell plan för transportinfrastrukturen 2014-2025, vilken är fastställd av regeringen. I planen finns 2 miljarder kronor till projektet under planperioden för att ”möjliggöra ett fullständigt genomförande av utredningsarbete inklusive projektering”¹².

Sedan förslaget till nationell plan togs fram har målsättningarna rörande minskade utsläpp av växthusgaser skärpts globalt såväl som nationellt, regionalt och lokalt. Kunskapen om den omställningsutmaning som transportsektorn står inför har ökat¹³. Trafikverket har bedömt att nuvarande vägkapacitet i Sverige i stort sett är tillräcklig och föreslår att man för att klara klimatmål bör vara restriktiv med större investeringar i väginfrastruktur för ökad kapacitet.¹⁴

Trafikverket förbereder nu arbetet med att ta fram förslag till nästa nationella plan för infrastrukturen 2018-2029. Parallellt med att Naturvårdsverket ger medskick till utredningsarbetet för Östlig förbindelse vill vi också uppmana Trafikverket att ompröva om Östlig förbindelse för biltrafik är ett projekt som ska prioriteras under planperioden då det inte är förenligt med klimatmål eller övriga miljö kvalitetsmål. Behoven i infrastruktursystemet är stora och med den ekonomiska ram som finns behöver investeringar prioriteras som kan väntas bidra till och passa i ett samhälle utan nettoutsläpp av växthusgaser.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Anders Johnson.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggaren Åsa Wisén, föredragande samt sektionschefen EvaLinda Sederholm och handläggaren Joanna Dickinson.

För Naturvårdsverket

Anders Johnson

Åsa Wisén

¹² 2014-04-03. Näringsdepartementet. Bilaga 2 till *Fastställelsebeslut av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025*.

¹³ I Nulägerrapporten från samordningsuppdraget omställning till fossilfri transportsektor sammanfattas i oktober 2016 identifierade hinder för omställning till fossilfrihet. Energimyndighetens rapport 2016:25. Se även miljömålsberedningens slutbetänkande *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige*, SOU 2016:47

¹⁴ Trafikverket. 2016:111. *Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser - ett regeringsuppdrag*

Kopia till:

- Länsstyrelsen i Stockholms län
- Stockholms läns landstings Trafikförvaltning