



YTTRANDE

2007-10-11 Dnr 540-5267-07 Ht

Näringsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande över inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för perioden 2010-2019

Sammanfattning

- Mot bakgrund av den svenska klimatpolitikens mål om att utsläppen av växthusgaser ska fortsätta att minska, bör förslag till ny infrastruktur vara utformade så att det bidrar till - inte motverkar - att nå gällande långsiktiga klimatmål respektive mål i kommande planerad klimatproposition.
- Det behöver utredas bättre vilken infrastruktur och transportpolitik som sammantaget behövs för att transportsektorn ska bidra till att utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar minskar.
- Vägverket och Banverket har sagt sig vilja genomföra miljöbedömningar av underlaget för inriktningsplaneringen även om det inte finns något lagkrav på detta. Detta anser Naturvårdsverket vore bra eftersom det är värdefullt att miljöbedömning genomförs tidigt i planeringen av den nationella infrastrukturen och att man inte väntar med det till arbetet med de nationella väg- och banhållningsplanerna.
- Naturvårdsverket kan dock konstatera att det Vägverket och Banverket benämner miljöbedömning inte behandlar de grundläggande frågor som bör ingå i en miljöbedömning och således inte heller uppfyller kraven för vad en miljöbedömning ska innehålla. Naturvårdsverket anser att Vägverket och Banverket bör genomföra miljöbedömningar enligt beskrivning i miljöbalken 6 kap. och mkb-förordningen.
- Känslighetsanalyser i de samhällsekonomiska analyserna behöver utvecklas.
- Vägverket presenterar ett planeringsunderlag för infrastruktur som bidrar till ökade utsläpp av bl.a. växthusgaser. Detta är inte förenligt med strävan efter att nå långsiktiga klimatmål inte heller med de klimatpolitiska ambitioner som Sverige verkar för i andra sammanhang.

- Den fortsatta planeringen för byggande av nya vägar bör vara restriktiv så länge en helhetsbild saknas för hur samlade infrastruktur- och trafikpolitiska åtgärder kan bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Vägbyggen där det bör utredas hur behov av tillgänglighet kan lösas på annat sätt med bättre miljöhänsyn är bl.a. ”Förbifart Stockholm”.
- Nivån för järnvägsinvesteringar bör inriktas på att nå de effekter med ökad marknadsandel för gods som beskrivs i alternativet + 50 %. Detta förutsatt att övriga åtgärder som fordras för att nå detta, bedöms kunna komma till stånd. Även stödjande sektorsuppgifter och bidrag till regionala åtgärder såsom bidrag till investeringar för spårvagn och T-bana, resecentra, pendeltågsstationer, regionala spåranläggningar och fordon för kollektivtrafik är viktiga.
- Banverkets och Vägverkets sektorsuppgifter, som innebär bland annat stöd för transportsnål samhällsplanering, är mycket angelägna för att inrikta utveckling av bebyggelsestrukturen. Dessutom är stöd för bättre intermodalitet samt forskningsfinansiering viktiga områden. Naturvårdsverket förordar att sådana uppgifter prioriteras.
- De viktigaste miljöåtgärderna för transportsektorn är insatser för miljömålen om klimat, försurning, frisk luft, buller samt övergödning.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Klimatmålet behöver vara styrande för inriktning av infrastrukturen.

Det bör visas hur transportsektorn kan bidra till att klimatmål nås innan man fattar beslut om inriktning av infrastrukturen.

Det gällande delmålet för klimat till 2008 -2012 bedöms kunna nås, genom utsläppsminskningar från andra områden än transporter. Att klara nödvändiga utsläppsminskningar av växthusgaser såväl till år 2020 som längre fram skulle kraftigt försvåras om utsläppen från transporter skulle öka - eftersom dessa redan nu står för 30% av utsläppen (år 2005). Det är framförallt de tunga vägtransporterna som står för pågående ökning.

Samtidigt gäller att målsättningen i FN:s klimatkonvention är att undvika farlig klimatförändring. EU:s övergripande mål är sedan länge att temperaturen inte ska höjas med mer än två grader över förindustriell nivå. Det vetenskapliga rådets bedömning är att det krävs globala minskningar av utsläppen på minst 50 % till år 2050 och att motsvarande minskningar för EU och Sverige är 75-90 respektive 70-85 % samt att de globala utsläppen, vid slutet av detta sekel, behöver ha reducerats till nära noll. (Vetenskapligt underlag för klimatpolitiken - Rapport från Vetenskapliga rådet för klimatfrågor Miljödepartementet, Miljövårdsberedningen, 2007:03). Sådana längre tidsperspektiv bör ges stor vikt vid planering av ny infrastruktur och samordning bör därför ske med kommande planerad klimatproposition.

Nedan följer verkets ställningstaganden till de i missivet ställda frågorna.

Vilka är de viktigaste slutsatserna i inriktningsunderlaget?

Naturvårdsverket finner underlaget från SIKA intressant. Särskilt viktigt är att se infrastrukturplaneringen i samspel med övriga transportpolitiska styrmedel. Ett vidgat systemperspektiv innehåller även åtgärder inom politikområden utanför den egentliga transportsektorn. Naturvårdsverket vill understryka de förslag som SIKA ger för den fortsatta planeringsprocessen.

Naturvårdsverket anser att det skulle behöva utredas bättre vilken infrastruktur och transportpolitik sammantaget som behövs för att transportsektorn ska bidra till att utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar minskar.

De viktigaste slutsatserna gäller risken för ökade utsläpp av växthusgaser på grund av nya vägar som medför ökad trafik samt att mycket kraftig utbyggnad av spårsystemen skulle möjliggöra att en ökad marknadsandel gods kan överföras till järnväg. Dessutom bör fyrstegsprincipen utvecklas.

Är det något område som är otillräckligt belyst?***Miljöbedömningar***

Det finns inget lagkrav på att göra en miljöbedömning av inriktningsplaneringen enligt miljöbalken 6 kap. Däremot finns sådant krav för de nationella väg- och banhållningsplanerna. Det är viktigt att genomföra en miljöbedömning så tidigt som möjligt i planeringsprocessen varför Naturvårdsverket anser det mycket värdefullt att miljöbedöma även underlagen för inriktningsplaneringen vilket även Banverket och Vägverket har sagt sig vilja göra. Naturvårdsverket kan dock konstatera att de grundläggande kraven för processen och vad en miljöbedömning ska innehålla enligt miljöbalken 6 kap. och mkb-förordningen inte är uppfyllda. Det som Banverket och Vägverket här benämner miljöbedömning svarar således inte heller på de grundläggande frågor som bör behandlas i en miljöbedömning.

I underlagen för inriktningsplaneringen saknas bl.a. en systematiserad miljöbedömning av alternativa inriktningar i underlaget. Det går inte att utläsa hur miljön kommer att påverkas av de olika alternativen och inte heller går det att utläsa vilka alternativ som ger mest eller minst miljöpåverkan.

Vägverket anger att man har gjort en miljöbedömning av inriktningsunderlaget¹. Bedömningen har dock som nämnts ovan allvarliga brister och svarar t.ex. inte på de grundläggande frågorna: ”Hur stor är miljöpåverkan om ingenting byggs?” (nollalternativ), ”Hur stor är miljöpåverkan om planen genomförs?” (huvudalternativ), ”Finns det andra alternativ, med mindre miljöpåverkan” (alternativa lösningar).

Vägverket konstaterar att ”Nyinvestering i vägprojekt leder i vissa sammanhang till ökade utsläpp av koldioxid och andra till minskade utsläpp, men det är okänt i hur stor utsträckning detta sker eftersom inriktningsunderlaget inte tagit

¹ Vägverket 2007 Underlagsrapporter, s 31.

fram sådan uppgift²". Dessa uppgifter måste anses grundläggande för en miljöbedömning. Naturvårdsverket ser allvarligt på denna brist.

Banverket har inte genomfört en uttalad miljöbedömning, men presenterat en bedömning integrerad med övrig effektbedömning. Värderingarna i den kan dock inte härledas och kvantifieringen är vag och otydlig.

Naturvårdsverket efterlyser bättre miljöbedömningar och ser gärna att man i detta tillämpar den metodik som utarbetats av EU och inarbetats i vår svenska lagstiftning, även om det inte uttryckligen står i lag eller författning att detta planeringsunderlag skall miljöbedömas.

Känslighetsanalyser i de samhällsekonomiska analyserna bör utvecklas

Beslutsunderlaget skulle bättre spegla den osäkerhet som finns om de samhällsekonomiska analyserna innehöll mer av känslighetsanalyser t.ex. för värden som åsatts priset noll i analysen. Även framtida drivmedelspriser och skatter, samt nivåer på diskonteringsräntan bör ses över liksom värderingen av koldioxid.

Bör nivån på medel för drift och underhåll utökas?

Allmänt anser Naturvårdsverket att väg- och spårtrafiksystemet behöver ha så god tillförlitlighet att det inte försvårar ansträngningarna att för gods- och persontransporter övergå till mer miljövänliga kombinationer av transportslag.

Bullerskyddsåtgärder kan även vara drift och underhåll

Över två miljoner människor störs av bullret i Sverige. Buller är ett av våra miljöproblem som trots en del bullerskyddsinsatser i form av bullerplank m.m. ökar fortfarande istället för att minska i omfattning. Naturvårdsverket anser att tillräckliga medel bör avsättas för bättre underhåll av vägbeläggning och andra förebyggande åtgärder vid källan, t.ex. lågbullrande asfalt.

Finns skäl att ändra fördelningen mellan väg- och järnvägsinvesteringar jämfört med gällande planer?

Vägverkets planeringsunderlag är inte förenligt med långsiktiga klimatmål

Enligt underlaget uppmärksammar Vägverket att "*Förbättringar leder [...] till en ökad trafik*"³. En ökad trafik leder till att utsläppen ökar. Eftersom utsläppen av växthusgaser måste minska riskerar man att bygga in sig i en infrastruktur som ökar snarare än minskar klimatproblemen. Vidare betonar Vägverket vikten av "*en transporteffektivare samhällsplanering*"⁴. Det är dock oklart hur den skisserade inriktningsplaneringen bidrar till en sådan planering. I underlaget till inriktningsplaneringen föreslås flera nya vägprojekt, som kommer att leda till ökad trafik och ökade utsläpp.

Den samlade övergripande bedömningen av måluppfyllelse för det transportpolitiska delmålet God miljö avseende klimatpåverkan – anges av

² Vägverket 2007 Underlagsrapporter, s 33.

³ Vägverket 2007:78, sid 6.

⁴ Vägverket 2007:78, sid 6

Vägverket för investeringsnivå lägre som röd, för nivå medel gul och för nivå hög grön. Bedömningen bygger på en rad uppgifter som inte redovisas, t.ex. vägtrafikens utsläpp av koldioxid för de olika nivåerna⁵. Eftersom Vägverket konstaterar att nya vägar leder till ökad trafik och därmed större utsläpp torde ordningen vara den omvända. Det är inte sannolikt att sektorsverksamheten skulle kunna kompensera de ökade utsläpp som den ökade trafiken åstadkommer.

Restriktiv planering och utbyggnad av nya vägar

Eftersom utsläppen från bland annat vägtransporter behöver minskas kraftigt är utbyggnad av nya vägar som medför ökade trafikvolymmer i det samlade vägsystemet inte förenligt med ambitionerna att nå långsiktig minskning av utsläpp av växthusgaser. Infrastrukturen är långsiktig och det är strategiskt att undvika sådana investeringar som försvårar att nå långsiktiga klimatmål.

Infrastrukturplaneringen måste ta miljömålen som utgångspunkt och mot denna bakgrund är Naturvårdsverkets uppfattning att underlaget från Vägverket inte är förenligt med strävan efter att nå långsiktiga klimatmål eller med de klimatpolitiska ambitioner som Sverige verkar för i internationella sammanhang. Den fortsatta planeringen och start för byggande av nya vägar bör därför vara restriktiv så länge en helhetsbild saknas för hur samlade infrastruktur- och trafikpolitiska åtgärder kan bidra till minskade utsläpp av växthusgaser.

Ett exempel på vägbygge där det bör utredas om behov av tillgänglighet kan lösas på annat sätt med bättre miljöhänsyn är "Förbifart Stockholm". Naturvårdsverket har 2007-06-19 lämnat yttrande till Vägverket över Vägverkets utredning Effektivare Nord - Sydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Byggandet av ett så stort infrastrukturprojekt kommer att under många decennier framöver påverka bilresor, markexploatering och energianvändning. Det är därför synnerligen viktigt att beakta hur investeringar påverkar möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket anser att arbetet med att finna trafiklösningar som såväl uppfyller transportefterfrågan som miljömålen inte kan begränsas till att utreda olika vägalternativ.

Investeringar i järnvägssektorn med sikte på att ta marknadsandelar från andra transportslag

Banverket framför i sin huvudrapport att "med nivån + 50 procent finns utrymme för att ta emot grovt sett 50 procent mer gods, varav cirka 25 procent utgör en ökad marknadsandel på bekostnad av andra transportslag. Detta kan möjliggöras genom ett effektivt kombitrafiksystem och en aktiv styrning mot ett klimatsmartare samhälle." Naturvårdsverket ser ett sådant resultat av infrastrukturutbyggnad som angelägen men underlaget visar inte riktigt att resultatet verkligen kan nås med beskrivna åtgärder. Ett bättre underlag hade varit önskvärt där väg- och spårtrafik samt de andra transportslagen behandlas i en transportpolitisk helhet. Det befintliga underlaget talar för en kraftigt utökad kapacitet i spårsystemet. Redan vid dagens relativpriser anser Banverket att alla deras projekt inom nivån +50% är samhällsekonomiskt lönsamma.

⁵ Vägverket, 3 Underlagsrapporter, sid 15.

Kollektivtrafik och cykeltrafik

Det är också viktigt med statsbidrag till spårvagn, T-bana, enstaka spår, resecentra, pendeltågstationer, regionala spårfordon och flera angelägna spåranläggningar. Sådana satsningar som beskrivs i + 50 % alternativet bör ingå förutsatt att effekterna för utsläpp redovisas närmare i kommande planering och att de objekt väljs som är mest fördelaktiga för att gynna transportsätt med bästa möjliga miljökonsekvenser.

En tydligare satsning på cykeltrafik vore önskvärd.

Klimatanpassa vägar och spår

På grund av den ökade risken för intensiv nederbörd, översvämning, ökad frekvens starka vindar, höjd havsytta som följer av klimatförändringen bör tillräckliga medel avsättas för underhåll och förebyggande åtgärder för både nya vägar och järnvägar. Naturvårdsverket vill understryka vad som anförs i betänkandet från Sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60) om behov av medel. Betänkandet belyser också frågor om hur risker och åtgärder kan hanteras i samhället, ansvarsfördelning samt finansiering av förebyggande och återställande insatser.

Fördelning mellan transportslagen

Sammantaget anser Naturvårdsverket att vid fördelning mellan transportslagen ska investeringar i vägutbyggnaderna vara restriktiva, så länge en helhetsbild saknas för, hur samlade infrastruktur- och trafikpolitiska åtgärder kan bidra till minskade utsläpp av växthusgaser.

Naturvårdsverket förordar att investeringar och andra politiska åtgärder för järnvägssektorn bör sikta på de effekter som beskrivs i + 50 % alternativet, men kan inte ta ställning till vilken investeringsnivå som krävs för detta, eftersom resultatet är beroende av att andra trafikpolitiska åtgärder vidtas. För att vända det negativa mönster med ökade utsläpp från vägtrafik till minskad andel krävs dessutom åtgärder inom den samlade trafikpolitiken.

Naturvårdsverket ser positivt på att medel avsätts för Vägverkets och Banverkets sektorsuppgifter såsom forskning och stödjande insatser för ökad intermodalitet och aktivt deltagande i samhällsplanering för att förebygga miljöproblem.

Vilka slags åtgärder är viktigast för att kvinnor och män på lika villkor skall kunna dra nytta av en stärkt lokal och regional konkurrenskraft

I sammanhanget vill Naturvårdsverket lyfta fram möjligheten till synergieffekter mellan trafikpolitiska miljö- och jämställdhetsmål genom att terminaler samt gång- och cykelvägar till hållplatser upplevs som välupplysta och säkra.

Vilka slags åtgärder är viktigast för att minska transportsektorns negativa miljöeffekter?

Miljökvalitetsmål där transportsektorn står för stor del av utsläppen och är mycket svåra att nå är framförallt mål för klimat, försurning, luftkvalitet och god bebyggd miljö t.ex. buller samt övergödning och naturvård.

De viktigaste miljöåtgärderna har Naturvårdsverket redovisat ovan dessutom är det viktigt att tillgodose att de bullerriktvärden som riksdagen och regeringen ställt sig bakom (Regeringens proposition "Infrastrukturinriktning för framtida transporter" 1996/97:53), uppfylls.

Intrång i landskapet –hänsyn till naturvård och kulturmiljö

Det är viktigt att tidigt i planeringsprocessen planera för att ta tillvara naturvårdsintressen, men förslagen till lokalisering för kommande investeringsobjekt redovisas inte på detaljeringsnivå varför Naturvårdsverket inte kan lämna kommentarer på objektsnivå.

Naturvårdsverket hänvisar för klimatåtgärder till rapporten från Energimyndigheten och Naturvårdsverket: "Den svenska klimatstrategins utveckling". Dessutom hänvisas till åtgärder i de underlagsrapporter som Naturvårdsverket år 2007 lämnat till Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet avseende miljö kvalitetsmålen för Frisk luft, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning m.fl.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Mats Olsson.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit stf direktören Maria Ohlman, enhetschefen Kjell Andersson, Sven Hunhammar, Anna Wahlström, Kyriakos Zachariadis och Kristina Feldhusen, den sistnämnda föredragande.

Mats Olsson

Kristina Feldhusen

Kopia till
Miljödepartementet
Banverket
SIKA
Vägverket