



Forsberg, Elin
Tel: 010-698 1110
elin.forsberg
@naturvardsverket.se

YTTRANDE
2013-10-25 Ärendenr:
NV-05324-13

Trafikverket
Via mail: stockholm@trafikverket.se

Samrådsremiss Åtgärdsvalsstudie Förbättrad tillgänglighet för Stockholm, Nacka, Värmdö och Lidingö (TRV 2013/37256)

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att det är bra att Trafikverket i dialog med andra aktörer har genomfört en åtgärdsvalsstudie som omfattar samtliga steg i fyrstegsprincipen och samtliga aktuella transportslag. Det framgår dock tydligt att man i åtgärdsvalsstudien lagt betydligt större vikt vid tillgänglighet och kapacitet än vid klimat, miljö, hälsa, säkerhet och hållbart resande. Naturvårdsverket anser att det är en brist att de jämbördiga transportpolitiska funktions- och hänsynsmålen inte behandlats som jämbördiga i åtgärdsvalsstudien.

För att de svenska klimatmålen ska kunna nås behöver trafikarbetet för personbilar minska med 20 % till 2030, samtidigt som lastbilstransporterna inte får öka. Åtgärdsvalsstudien visar att den föreslagna åtgärden Östlig förbindelse skulle leda till ökad biltrafik i länet och motverka samtliga uppställda mål inom miljöområdet. Mot bakgrund av dessa slutsatser anser Naturvårdsverket att Trafikverket inte bör gå vidare med planeringen av Östlig förbindelse. Erfarenheter visar att nytt vägutrymme där transportefterfrågan är stor förhållandevis snabbt fylls av ny (inducerad) vägrafik. Inducerad trafik motverkar också effekten av åtgärder som vidtas för att minska transportefterfrågan och för att åstadkomma en effektivare användning av befintliga transportsystem (steg 1- och 2-åtgärder enligt fyrstegsprincipen).

Naturvårdsverket förespråkar kraftfulla satsningar på att bygga ut och utveckla kollektivtrafiken och cykelinfrastrukturen, kombinerat med åtgärder för att minska transportefterfrågan och för att använda befintlig infrastruktur effektivare. Vi är positiva till en tunnelbaneutbyggnad till Nacka. Vi anser också att kombinationer av olika åtgärder behöver studeras mer ingående av de berörda

aktörerna tillsammans. Det är en brist att kombinationer av åtgärder inte analyserats i åtgärdsvalsstudien. Det finns också åtgärder som av oklar anledning inte ingår i studien, men som Naturvårdsverket anser bör övervägas.

Bakgrund

Trafikverket har genomfört åtgärdsvalsstudien ”Tillgänglighet för Stockholm, Nacka, Värmdö och Lidingö”. Arbetet har skett tillsammans med de berörda kommunerna samt Trafikförvaltningen i Stockholms läns landsting och Länsstyrelsen i Stockholms län. Åtgärdsvalsstudien har nu skickats på samrådsremiss. På begäran från Naturvårdsverket har Trafikverket översänt remissen till Naturvårdsverket.

Naturvårdsverkets synpunkter

Ensidigt fokus på kapacitet och tillgänglighet

Naturvårdsverket anser att det är bra att Trafikverket i dialog med andra aktörer har genomfört en övergripande analys som omfattar samtliga steg i fyrstegsprincipen och samtliga aktuella transportslag. Ett sådant angreppssätt är helt nödvändigt, eftersom de utmaningar vi står inför såväl regionalt som globalt är så komplexa och omfattande. Ansvaret för och rådigheten över åtgärder ligger hos många olika aktörer. Vidare finns i vissa fall målkonflikter som kan innebära att åtgärder som löser ett visst problem kan leda till att andra problem samtidigt förvärras.

Utgångspunkten för åtgärdsvalsstudien, som initierades 2012 av Trafikverket, har varit att ”identifiera de brister som begränsar tillgängligheten i Stockholmsregionens östra delar samt identifiera förslag till åtgärder som bidrar till att lösa dessa brister” (sid. 4). Det framgår också tydligt att man i arbetet med åtgärdsvalsstudien lagt betydligt större vikt vid att analysera brister som rör tillgänglighet och kapacitet än andra existerande brister som t.ex. rör klimat, miljö, hälsa, säkerhet och hållbart resande. Beskrivningen av åtgärdsvalsstudiens syfte, liksom beskrivningen av problembilden, förbiser helt klimatfrågan och svårigheterna att nå klimat- och miljömålen. Vidare anges att biltrafikarbetet i regionen väntas öka med upp till 80 procent fram till år 2030. Naturvårdsverket anser att planeringen av transportsystemet ska utgå från politiskt beslutade mål och inte från osäkra trafikprognoser som, om de skulle bli verklighet, innebär att de beslutade klimat- och miljömålen inte kommer att nås.

Naturvårdsverket anser att det är en brist att funktions- och hänsynsmålen, som är jämbördiga mål för regeringens transportpolitik, inte behandlats som jämbördiga i åtgärdsvalsstudien. Om målen hade behandlats som jämbördiga skulle såväl ansatsen som slutsatserna i rapporten ha sett annorlunda ut. I åtgärdsvalsstudiens kapitel ”Samlad bedömning” nämns överhuvudtaget inte att vissa åtgärder, som man föreslår ska studeras vidare, i hög utsträckning *motverkar* flera viktiga mål.

I åtgärdsvalsstudien har man tagit fram inriktningsmål som kopplar till de transportpolitiska funktions- och hänsynsmålen. Man har även gjort en avstämning av om de studerade åtgärderna bidrar till att uppfylla inriktningsmålen eller motverkar dessa. Naturvårdsverket anser att den delen av åtgärdsstudien är bra, men beklagar att den delen av analysen inte tillmätts någon

betydelse vid den samlade bedömningen, då åtgärdsvalsstudien istället har ett ensidigt fokus på kapacitet, tillgänglighet och ekonomi.

En av slutsatserna i åtgärdsvalsstudien är att det behövs steg 4-åtgärder för att lösa den bristande tillgängligheten och kapaciteten i dagens transportsystem i det studerade området. Naturvårdsverket delar denna uppfattning när det gäller steg 4-åtgärder för förbättrad kollektivtrafik och gång- och cykeltrafik. Vi vill dock framhålla att åtgärder inom steg 1 och 2 är förhållandevis billiga och dessutom ofta bidrar till flera transportpolitiska mål samtidigt, medan åtgärder inom steg 4 är väsentligt dyrare och ofta medför att funktionsmål uppnås på bekostnad av hänsynsmål, vilket särskilt är fallet när det gäller steg 4-åtgärder i form av utbyggnad av väginfrastruktur.

Synpunkter på åtgärdsförslag Östlig förbindelse

Störst målkonflikter medför, enligt åtgärdsvalsstudien, steg 4-åtgärden Östlig förbindelse, en sexfilig motorväg i tunnel under Saltsjön och Djurgården. Östlig förbindelse kommer enligt åtgärdsvalsstudien att medföra ökad biltrafik i länet i form av resor som tidigare gjordes med annat färdmedel, samt att resor som annars inte skulle ha gjorts alls genomförs (inducerad trafik). Östlig förbindelse motverkar enligt åtgärdsvalsstudien starkt målen ”Minskad klimatpåverkan” och ”Förbättrad luftmiljö” och motverkar även målen ”Förbättrad boendemiljö”, ”Begränsa intrång i natur- och kulturmiljö”, ”Kollektivtrafikens andel ska öka” och ”Cykeltrafikens andel ska öka”. Trots dessa negativa effekter bedömer Trafikverket att åtgärden är intressant att studera vidare.

Naturvårdsverket anser att Trafikverket inte bör gå vidare med planeringen av en åtgärd som motverkar samtliga uppställda mål inom miljöområdet.

Naturvårdsverket vill också framhålla att det finns flera andra föreslagna åtgärder i åtgärdsvalsstudien som kan uppnå stora förbättringar för tillgänglighet och kapacitet, utan att samtidigt medföra stora målkonflikter och negativa effekter för miljön. Naturvårdsverket förespråkar kraftfulla satsningar på utbyggnad av kollektiv- och cykeltrafiken, kombinerat med åtgärder för att minska transportefterfrågan.

Trafikverket påstår att Östlig förbindelse skulle avlasta innerstaden från biltrafik. Det är sannolikt att man får en sådan effekt initialt. Det är dock inte sannolikt att den kommer att bestå någon längre tid. Erfarenheter visar att nytt vägutrymme i en tätort där transportefterfrågan är stor kommer förhållandevis snabbt fyllas av ny (inducerad) vägrafik¹. Det finns till och med risk för att byggandet av vägprojekt som Östlig förbindelse kan bidra till ökade köer². Inducerad trafik motverkar också effekten av åtgärder som vidtas för att minska transportefterfrågan och åstadkomma en effektivare användning av befintliga transportsystem.

¹ 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.

² Hagson, A. och Mossfeldt, L. 2008, Analys av tillgänglighet, trafikarbete och färdmedelsval som funktion av väginvesteringar, Chalmers. SIKÄ 2008, Infrastrukturplanering för ökad transportpolitisk måluppfyllelse i storstäder, en fallstudie i Stockholmsregionen, 2008:6, s. 28.

Naturvårdsverket anser att det finns andra åtgärder som är betydligt mer effektiva för att avlasta innerstaden från biltrafik, exempelvis ökad trängselskatt vid befintliga passager, att införa trängselskatt vid fler passager³, ändrad parkeringsstrategi, bättre efterlevnad av Skatteverkets regler beträffande förmånsbeskattning av parkeringsplatser vid arbetsplatser, minskat reseavdrag⁴, slopad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter⁵ samt utbyggnad av effektiv kollektivtrafik och cykelleder.

Biltrafiken måste minska

Inom transportsektorn behöver mycket stora förändringar ske för att klimatmålen ska kunna nås. Att så är fallet framgår bland annat av redovisningen av regeringsuppdraget Färdplan 2050, som Naturvårdsverket nyligen genomförde i samråd med bl.a. Trafikverket. Inom ramen för det uppdraget konstaterade Trafikverket att ”klimatmålen inte kan nås enbart med tekniska lösningar” och att ”ett transportsnålt samhälle därför är nödvändigt”⁶. För att de svenska klimatmålen ska kunna nås behöver trafikarbetet för personbilar enligt Trafikverket minska med 20 % till 2030, samtidigt som lastbilstransporterna inte får öka⁷. Detta är vad Trafikverket bedömer krävs i genomsnitt i Sverige. I tätorter behöver vägtrafiken minska mer än 20 %, eftersom det är lättare att ersätta bilen där det finns större resandeunderlag för kollektivtrafik. Att mot den bakgrunden genomföra åtgärder som ökar personbilstrafiken vore steg i helt fel riktning. En Östlig förbindelse skulle dessutom medföra behov av ytterligare kapacitetshöjande åtgärder i vägnätet, vilket då ökar biltrafiken ytterligare (inducerad trafik).

Synpunkter på åtgärdsförslag tunnelbana till Nacka

Naturvårdsverket är positivt till en tunnelbaneutbyggnad till Nacka. Det framgår även av vårt yttrande över Stockholms läns landstings (Trafikförvaltningens) förstudie⁸. Vi anser att tunnelbanan bör dras via östra Södermalm/Hammarby sjöstad och att alternativet ”Sänktunnel i östlig sträckning, samlokaliserad med vägförbindelse” därmed inte bör väljas. Det sistnämnda föreslagna alternativet innebär att man missar en stor del av resandeunderlaget och då kan kollektivtrafikåtgärdens stora potential från tillgänglighets- och klimatsynpunkt inte realiseras.

Naturvårdsverket kan konstatera att några medel för utbyggnad av tunnelbana till Nacka inte finns avsatta i förslaget till länsplan för regional transportinfrastruktur 2014-2025. I vårt yttrande över länsplanen framför vi att

³ Se t.ex. förslaget ”Framställan om förändrad trängselskatt” från regeringens förhandlingspersoner i Stockholmsförhandlingen och det författningsförslag som tagits fram inom Finansdepartementet och som är på remiss till 15 november 2013.

⁴ Reseavdraget och slopad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter – Effektiva styrmedel ger önskad effekt? WSP 2012.

⁵ Ibid. Enligt inkomsskattelagen ska kollektivtrafikresor som helt eller delvis subventioneras av arbetsgivare betraktas som löneförmån. För att stödja kollektivtrafikresande skulle man kunna göra det möjligt att erbjuda den som skattefri förmån.

⁶ Delrapport transporter, underlag till Färdplan 2050, Trafikverket 2012:224, sid. 157.

⁷ Målbild för ett transportsystem som uppfyller klimatmål och vägen dit, Trafikverket 2012:105.

⁸ Yttrande 2013-04-29, NV-03275-13

länsstyrelsen bör redovisa ett alternativ där utbyggnad av tunnelbanan finns med inom planperioden⁹.

Åtgärdsförslag som saknas i studien

Naturvårdsverket anser att det är en brist att effekterna och måluppfyllelsen av kombinationer av åtgärder inte analyserats i åtgärdsvalsstudien. Kombinationer av åtgärder måste studeras för att synergieffekter ska kunna beaktas.

Kombinationer som bör analyseras är exempelvis:

- Utbyggnad av tunnelbana i kombination med nya busslinjer.
- Steg 1-åtgärder (som ökar andelen cykeltrafik) i kombination med fysiska åtgärder på cykelvägnätet.
- Steg 1-åtgärder i kombination med utbyggd kollektivtrafik.
- Kombinationer av steg 1-åtgärder.

Vissa åtgärder har inte identifierats eller studerats i åtgärdsvalsstudien. Exempel på åtgärder som av oklar anledning inte ingår i studien, men som Naturvårdsverket anser bör övervägas, är följande:

- Om- och nybyggnadsåtgärder för att förbättra framkomlighet för busstrafiken (steg 3 och 4 i fyrstegsprincipen).
- Åtgärder inom kategorin fysisk planering i syfte att få till en jämnare fördelning av arbetsplatser i regionen och därigenom minska transportefterfrågan.
- Uppgradering av Saltsjöbanan.
- Trängselskatt vid fler passager.

Brister i processen

Naturvårdsverket har tidigare framfört generella synpunkter till Trafikverket på förfarandet vid åtgärdsvalsstudier¹⁰ och vi vill i detta sammanhang framföra följande. Vi anser att det är viktigt att allmänhet, organisationer och övriga berörda aktörer bjuds in att delta i åtgärdsvalsstudier. Åtgärdsvalsstudier är ett viktigt inledande skede i samhällsplaneringen, då problem och brister identifieras och åtgärdsförslag och alternativ tas fram. Vilka problem, brister, åtgärdsförslag och alternativ som identifieras beror i hög utsträckning på vilka aktörer och kompetenser som deltar. Det är tydligt att man i denna åtgärdsvalsstudie inte uppmärksammat miljöproblemen och svårigheterna att nå klimatmålen i tillräcklig utsträckning.

Vi är positiva till att Trafikverket nu valt att gå ut brett med samrådsremissen av åtgärdsvalsstudien. Vi ser även positivt på den intention som beskrivs i missivet till åtgärdsvalsstudien, där Trafikverket skriver: ”Samrådet syftar till att stämma av det arbete som gjorts med en vidare krets än de som varit direkt delaktiga i arbetet. Tanken är att flera parter ska kunna bidra med sin kunskap om förhållanden som är viktiga att ta hänsyn till i arbetet. Efter samrådet görs en sammanställning i en samrådsredogörelse som blir ett underlag i Trafikverkets beslut om hur fortsatt arbete ska ske.”

⁹ Yttrande 2013-10-04, NV-07386-13

¹⁰ Skrivelse 2013-02-28, NV-12817-11

Det är oklart för Naturvårdsverket hur de inkomna synpunkterna kommer att beaktas och i vilka former det fortsatta arbetet kommer att bedrivas. Vi efterfrågar ett ställningstagande från berörda aktörer som kommuniceras på motsvarande sätt som Trafikverket tidigare kommunicerade sitt ställningstagande efter en genomförd förstudie.

Naturvårdsverket anser att flera av åtgärdsförslagen skulle behöva studeras mer ingående av aktörerna gemensamt. Många av de identifierade åtgärderna är inbördes beroende av varandra och behöver analyseras tillsammans. Det är oklart för Naturvårdsverket hur samarbetet mellan olika aktörer är tänkt att ske i den fortsatta planeringen. Vi vill framhålla vikten av att se till helheten, överväga samtliga steg i fyrstegsprincipen och beakta förutsättningarna för samtliga transportslag i den fortsatta planeringen. Vi anser att det vore olyckligt om ansvaret för att utreda och genomföra olika åtgärder delas upp på olika aktörer innan mer djuplodande analyser av åtgärdsförslagen genomförts.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Anders Johnson. I ärendets handläggning har i övrigt deltagit handläggarna Mikael Johannesson och Elin Forsberg, den sistnämnda föredragande.

Anders Johnson

Elin Forsberg