



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Dickinson, Joanna
Tel: 010-698 1094
Joanna.dickinson
@naturvardsverket.se

YTTRANDE
2017-11-30 Ärendenr:
NV-05985-17

Länsstyrelsen i Stockholms län
stockholm@lansstyrelsen.se

Yttrande över Remiss länsplan 2018-2029 (dnr 14146-2017)

Sammanfattning

Den regionala planen behöver utformas med beaktande av att en bred parlamentarisk majoritet i juni 2017 ställt sig bakom inriktningen att alla beslut ska genomlysas ur klimatpolitisk synvinkel och att klimatpåverkande utsläpp från inrikes transporter ska minska med minst 70 % år 2030 jämfört med 2010. Naturvårdsverket anser att detta nationella klimatpolitiska mål borde utgöra en central utgångspunkt i sammansättningen av föreliggande planförslag. Naturvårdsverket anser att planförslaget behöver justeras så att färdmedelsfördelningen utvecklas på ett sådant sätt att planen bidrar till minskad klimat- och miljöpåverkan.

Det är inte tydligt hur miljöbedömningen har integrerats i arbetet med framtagandet av planförslaget, på ett sådant sätt att kunskap om olika åtgärders påverkan på miljömålen har kunnat användas som underlag för att utforma sammansättningen av planen så att den bidrar till klimat- och miljömål.

Naturvårdsverket anser att miljöbedömningen behöver revideras så att det tydligt framgår hur planförslaget sammantaget påverkar andelar resor och transporter med olika trafikslag, hur planförslaget påverkar det totala trafikarbetet i länet med bil och lastbil, hur planförslaget bidrar till ökad fragmentisering och intrång i naturmiljöer med negativ påverkan på biologisk mångfald, och hur planförslaget sammantaget bidrar till eller motverkar de nationella miljö kvalitetsmålen.

Skäl

Länsstyrelsen har i missivet som åtföljer planförslaget efterfrågat svar på tre frågor. Naturvårdsverket har därför strukturerat sitt yttrande över planförslaget utifrån dessa tre frågor.

Har länsstyrelsen utgått ifrån rätt prioriteringsgrunder?

Naturvårdsverket anser att de vägledande principerna för transportplaneringen i den regionala inriktningen från 2012, såsom de återges i remissversionen av länsplanen (sid 12), utgör bra utgångspunkter för en transportplanering som kan utveckla tillgängligheten i regionen inom ramen för miljö- och klimatmål samt övriga transportpolitiska hänsynsmålen ("Säkerställ att befintlig transportinfrastruktur fungerar och utnyttjas smart, Bebyggelseplanera för hög tillgänglighet med kollektivtrafik som norm, Ökade satsningar framför allt på kollektivtrafik men även på gång, cykel och effektiv nyttotrafik, Aktiv prioritering av det begränsade vägutrymmet för att trafiken ska rulla effektivt utan allvarliga köer. ")

Den regionala planen för transportinfrastruktur finansieras med statliga anslagsmedel. Den behöver därmed utformas med beaktande av att en bred parlamentarisk majoritet i juni 2017 antagit ett klimatpolitiskt ramverk, och ställt sig bakom inriktningen att alla beslut ska genomlysas ur klimatpolitisk synvinkel samt att klimatpåverkande utsläpp från inrikes transporter ska minska med minst -70 % år 2030 jämfört med 2010.

Naturvårdsverket anser att detta nationella klimatpolitiska mål borde utgöra en central utgångspunkt i sammansättningen av föreliggande planförslag, men bland de faktorer som anges som avgörande för att välja ut åtgärder (sid 5) nämns det inte. Naturvårdsverket anser att planförslaget behöver justeras så att det bidrar till nämnda mål. Naturvårdsverket konstaterar att förslaget till regional plan för transportinfrastruktur inte har utformats med utgångspunkt i dess potential att bidra till minskad klimatpåverkan. Många kommuner, inte minst i Stockholms län, har långtgående ambitioner om att minska biltrafik och klimatpåverkan från transporter. Det är därför viktigt att den regionala infrastrukturplanen understödjer en sådan utveckling och inte motverkar den.

Det är inte tydligt hur miljöbedömningen har integrerats i arbetet med framtagandet av planförslaget, på ett sådant sätt att kunskap om olika åtgärders påverkan på miljömålen har kunnat användas som underlag för att utforma sammansättningen av planen så att den bidrar till klimat- och miljömål. Naturvårdsverket anser att ett alternativ som bidrar till att klimatmålet och andra miljömål kan nås samtidigt som tillgängligheten

utvecklas inte bara behöver analyseras inom ramen för miljöbedömningen utan även utgöra huvudalternativet i planförslaget. Planens budget bör därmed omfördelas från satsningar på utbyggd biltrafikkapacitet till satsningar på sådana investeringar som innebär ett mer transporteffektivt och transportsnålt samhälle där biltrafikarbetet minskar.

För flera större exploateringar av bebyggelse som planeras saknas analyser av hur detta påverkar biltrafiken generellt i länet, t ex planerad stor nybebyggelse i södra Haninge och Nynäshamn som förutsätter statliga väginvesteringar via läns- eller nationell plan. En del av dessa bilister kommer också med stor sannolikhet i slutändan hamna på de redan hårt belastade södra infartsvägarna som till exempelvis väg 73 vid Gullmarsplan. Konsekvenser av detta är inte inräknade i någon övergripande trafikestimering. För de ca 50 000 arbetsplatser som planeras i "Arlandastaden" saknas underlag om varför en stor flygplatsstad skulle vara ett allmänintresse, då det inte är styrkt att dessa arbetsplatser till stor del inte bara flyttas från andra regionkärnor. Prognosen för flygtrafiken är byggd på att externa effekter fortfarande inte internaliseras inom flyget 2040. Arlandastaden och Trafikverkets successiva utökande av vägkapacitet leder till en spiral av ökande biltrafik där det saknas ansats för att istället använda ekonomiska styrmedel för att styra biltrafikefterfrågan.

Innehåller länsplanen relevant information för förståelse av den ekonomiska fördelningen i planförslaget?

Naturvårdsverket anser att utifrån de målsättningar som anges i den regionala inriktningen liksom nationella transportpolitiska mål och miljö kvalitetsmål så är det inte helt uppenbart varför den ekonomiska fördelningen i planförslaget utformats så som den har gjorts. Naturvårdsverket anser att tillgängligt budgetutrymme i planen hade kunnat användas för en tydligare prioritering av hållbar utveckling av tillgängligheten inom hänsynsmålets ramar.

Detta gäller t ex planförslagets satsning på cykeltrafikinfrastruktur. Investeringar i det statliga vägnätet tilldelas i planförslaget 1,2 miljarder kr (ca 15 % av planens ram) medan de regionala cykelstråken endast får 240 miljoner kr (2 % av planens ram). Full utbyggnad av de regionala cykelstråken beräknas idag överstiga de tidigare beräknade 2,2 miljarder kr med råge (sid 25). Naturvårdsverket anser att det i länsplanen borde anslås tillräckligt med medel för att hela denna utbyggnad ska vara fullt finansierad under planperioden. Detta genom att omfördela länsplanens medel från investeringar i det statliga vägnätet till de regionala cykelstråken. En sådan omfördelning skulle

vara i linje med de prioriteringar som anges i den regionala inriktningen och skulle innebära en utveckling av tillgänglighet inom ramen för det transportpolitiska hänsynsmålet så att planen bidrar till att klimat- och miljömålen kan nås.

Naturvårdsverket instämmer i att det är problematiskt att länsplanens ekonomiska ram inte får användas för statlig medfinansiering till kommunala icke-fysiska åtgärder (i enlighet med de första stegen i fyrstegsprincipen) enligt den tolkning som Trafikverket har valt att göra av gällande förordningar. Kostnaderna för att genomföra steg 1- och 2-åtgärder belastar mot denna bakgrund idag oftast kommunerna. Men kommuner och landsting kan ha svårt att själva fullt ut stå för finansieringen av denna typ av åtgärder. Kommuner och regioner upplever generellt att det är lättare att få statlig medfinansiering för åtgärder i steg 3 och steg 4 med befintligt regelverk. Detta utgör ett hinder för att kommunal och regional trafikplanering ska kunna främja ökad transporteffektivitet. Naturvårdsverket har i likhet med länsstyrelsen påtalat detta problem och föreslagit en justering av berörda förordningar (yttrande över Trafikverkets inriktningsunderlag, Naturvårdsverkets dnr NV-08178-15). Alternativt skulle direktiven till ansvariga myndigheter behöva justeras för att tydliggöra att det är möjligt att bevilja statlig medfinansiering till åtgärder i steg 1 och 2 där kommuner och regionala trafikhuvudmän har ansvaret.

Givet förutsättningarna, har länsstyrelsen prioriterat rätt åtgärder?

I miljöbedömningen (sid 29-30) som redovisas går det inte att utläsa hur klimat- och miljöpåverkan sammantaget påverkas av planförslaget. Av diagrammet i miljöbedömningen framgår att väsentliga delar av planförslaget bedöms ha negativ påverkan på klimat och landskap, luft och vattenkvalitet, och därmed motverkar miljö kvalitetsmålen.

Naturvårdsverket anser att miljöbedömningen behöver revideras så att det tydligt framgår hur planförslaget sammantaget påverkar andelar resor och transporter med olika trafikslag, hur planförslaget påverkar det totala trafikarbetet i länet med bil och lastbil, hur planförslaget bidrar till ökad fragmentisering och intrång i naturmiljöer med negativ påverkan på biologisk mångfald, och hur planförslaget sammantaget bidrar till eller motverkar de nationella miljö kvalitetsmålen. För att planen ska bidra till att minska efterfrågan på personbiltransporter och öka andelen resor med kollektivtrafiken, cykel- och gångtrafiken krävs att den kombinerar åtgärder och styrmedel som ökar attraktiviteten hos de sistnämnda färdssätten med sådana åtgärder och styrmedel som gör det mindre attraktivt att åka bil.

Naturvårdsverket finner att planförslaget, trots intentioner som antyder en utveckling där mer miljömässigt hållbara alternativa transportsätt ska främjas än bil och lastbil, ändå innebär betydande satsningar på en utbyggd vägkapacitet för biltrafik. Denna tillkommande kapacitet kommer tillsammans med omfattande satsningar på länets vägnät i nationell plan att öka attraktiviteten för resande med bil. Det leder till ökad efterfrågan på bilresande trots att förutsättningarna, och föresatserna, såväl i regional inriktning som i regional utvecklingsplan samt kommunala trafikplaner t ex för Stockholms stad är att resande och transporter i länet till ökad andel ska ske med alternativa färd sätt som kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik. Dessa fortsatta satsningar på biltrafikens tillgänglighet och kapacitet stärker dess relativa attraktivitet jämfört med t ex cykeltrafik och kollektivtrafik som planen borde prioritera t ex enligt vad som lyfts fram i den regionala inriktningen. Planförslaget motverkar därmed de transportpolitiska målen inklusive klimat- och miljömål.

Sammanfattningsvis innehåller planen satsningar på att förbättra förutsättningarna för personresor med kollektivtrafik och cykeltrafik men bidrar samtidigt till att bilen ges ytterligare ökad kapacitet. Denna inriktning är ett exempel på ”både och”-planering, där satsningar på hållbara färd sätt sker parallellt med fortsatt utbyggnad av kapacitet för biltrafik. Men en sådan planering bibehåller och riskerar även att t o m stärka bilens redan befintliga konkurrensförsprång relativt andra färd sätt (Naturvårdsverket Rapport 6732). De kapacitetsökningar för bil som planen innebär motverkar därmed de effekter på överflyttning av resor från bil till kollektivtrafik som annars hade kunnat förväntas av satsningarna på ökad kapacitet för kollektivtrafik i dessa stråk.

I stället anser Naturvårdsverket att planen borde bidra till ökad attraktivitet för kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik i termer av minskad restid och genare sträckningar i förhållande till bilen. Detta bör ske inte bara genom satsningar på ny infrastruktur för de förstnämnda transportsätten utan också genom steg 2- eller steg 3-åtgärder som innebär att befintlig vägkapacitet omfördelas från bil till dessa transportsätt (införande av busskörfält och ombyggnad till cykelbanor är exempel).

Planförslaget behöver justeras så att färdmedelsfördelningen utvecklas på ett sådant sätt att planen bidrar till minskad klimat- och miljöpåverkan.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande avdelningschef Rikard Janson.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggare Joanna Dickinson, föredragande, och enhetschef Johan Bogren.

För Naturvårdsverket

Rikard Janson

Bitr. Avdelningschef

Joanna Dickinson