



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

1(6)

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

YTTRANDE
2017-01-27 Ärendenr:
NV-03101-16

Trafikverket
investeringsprojekt@trafikverket.se

Samråd för anläggande av väg 259 Tvärförbindelse Södertörn i Huddinge, Botkyrka och Haninge kommun, Stockholms län (TRV 2015/71169)

Naturvårdsverket har mottagit rubricerad samrådsremiss och har den 12 december 2016 fått förlängd svarstid till och med den 1 februari 2017.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket konstaterar att Tvärförbindelse Södertörn trots förbättringar för kollektivtrafik och cykel, främst inriktas på ökad framkomlighet för biltrafik och därmed kommer att ge bilen konkurrensfördel jämfört med kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik. Detta motverkar omställningen till ett långsiktigt hållbart urbant transportsystem såväl som regionala och nationella mål för klimat och miljö. Naturvårdsverket efterfrågar analys av hur projektet påverkar fördelning mellan trafikslagen och hur resandeunderlag påverkas för kollektivtrafiksatsningar på Södertörn såsom Spårväg Syd.

Den trafikprognos som utgör underlag för de samhällsekonomiska analyserna är inte förenlig med klimatmål och det är inte möjligt med presenterat underlag att se huruvida motortrafikleden kan vara samhällsekonomisk lönsam i ett fossilfritt samhälle. Trafikverket behöver redan nu genomföra känslighetsanalys på de samhällsekonomiska analyserna utifrån minskad bil- och oförändrad lastbilstrafik.

Naturvårdsverket efterfrågar Trafikverkets bedömning av om Tvärförbindelse Södertörn är ett projekt som regeringen kan förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva enligt 17 kap. miljöbalken.

En förutsättning för bevarande av värdena inom riksintresse friluftsliv Hanveden är att karaktären av ett vidsträckt, sammanhängande skogs- och strövområde behålls. Det mest centrala är att nysträckning av trafikled i ytläge inom riksintresseområdet undviks. Vidare krävs en hög ambitionsnivå avseende

BESÖK: STOCKHOLM – VALHALLAVÄGEN 195
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 16 00
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

JP B am

anpassningar och skadebegränsande åtgärder för att undvika påtaglig skada på riksintresset. "Södra korridoren" samt "Norra korridoren ytläge" bör enligt Naturvårdsverket avföras från fortsatt utredning.

Samrådsunderlaget visar att tvärförbindelsen kan leda till sådana intrång i naturreservat att delar av dessa kan behöva upphävas. Upphävande av beslut enligt 7 kap. 4–6 §§ miljöbalken fordrar synnerliga skäl samt att ekologisk kompensation genomförs.

Samrådsunderlaget gör, enligt Naturvårdsverket, inte tillräckliga försök i att närma sig beskrivning av kumulativa effekter trots att det är motiverat för att förstå den samlade effekten på berörd grönstruktur med dess höga natur- och friluftslivsvärden.

Skäl och utveckling av Naturvårdsverkets ställningstagande

Tvärförbindelse Södertörns betydelse för trafikutvecklingen

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.

De investeringar i transportinfrastruktur som görs måste främja en transportsnål utveckling, inte motverka den. Naturvårdsverket konstaterar dock att samrådsunderlaget visar på mycket kraftig trafiktillväxt med bil med utbyggd motortrafikled inom projektet Tvärförbindelse Södertörn. I Glömstadalen antas trafikflödet exempelvis öka från dagens cirka 20 000 fordon per dygn till cirka 90 000 fordon per dygn, vilket är mer än en fördubbling av noialternativets cirka 41 000 fordon per dygn. Det är en trafikutveckling som är oförenlig med en utveckling som kan bidra till miljövalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan⁴, Frisk luft och God bebyggd miljö. Naturvårdsverket menar att samrådsunderlaget brister i att problematisera detta.

Naturvårdsverket konstaterar att Tvärförbindelse Södertörn kommer att öka bilens konkurrensfördel jämfört med kollektivtrafik, även med god

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 onfattar ett antal industrigrenar, främst energianläggningar och vissa energiintensiva industribranscher, samt flygverksamheten.

⁴ Trafikverkets klimatscenarier visar att trafikarbetet med bil i Stockholmsregionen tvärtom behöver minska för att transportsektorn ska kunna bidra till t.ex. klimatmålet.

pp *JD* *am*

framkomlighet för stombuss mellan regionkärnorna: I den samlade effektbedömningen⁵ framgår att tillgängligheten ökar "främst för de som använder bil", "tvärförbindelsen gynnar främst bilresor", "tvärförbindelsen ökar bilens konkurrensfördel". Det innebär att andelen resande med bil kommer att öka på bekostnad av andelen resande med mer hållbara färdssätt – kollektivtrafik, gång-, och cykeltrafik. Detta går stick i stäv mot såväl nationella och regionala mål för hållbar utveckling av transportsystemet.

Samrådsunderlaget nöjer sig med att beskriva att de regionala förutsättningarna för kollektivtrafikresorna förbättras med projektet jämfört med nollalternativet oavsett val av korridor samt att en ny gång- och cykelväg ger stora förbättringar jämfört med nollalternativet. Det saknas en närmare analys av hur projektet påverkar fördelning mellan trafikslagen och hur motortrafikleden påverkar resandeunderlag för kollektivtrafiksatsningar på Södertörn såsom Spårväg Syd. Naturvårdsverket anser att en sådan analys behöver redovisas snarast.

Samhällsekonomisk lönsamhet

Naturvårdsverket anser att de negativa men icke prissatta effekterna för landskapets värden inte ges tillräcklig tyngd i den sammanvägda samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen och att det inte är tillräckligt transparent hur dessa sammanvägningar har gjorts.

Naturvårdsverket ser behov av att peka på att de samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar som görs i Trafikverkets planering är uppbyggda så att restidsvinster för person- och godstransporter med bil värderas väsentligt högre också än de negativa externa effekter som är prissatta, till exempel koldioxidutsläpp. Restidsnyttor står således för den helt dominerande delen av lönsamheten i kalkylerna. Ju större prognostiserad trafikvolym desto högre blir också lönsamheten. De samhällsekonomiska kostnaderna för klimatpåverkan är på inget sätt beaktade fullt ut i den modell som används i infrastrukturplanering.

Naturvårdsverket har förståelse för att Trafikverket använder den samhällsekonomiska analysen i detta planeringsskede främst för att få fram rangordning mellan korridorerna. Vi menar emellertid att Trafikverket redan nu tydligt också måste kommunicera resultatet av en samhällsekonomisk kalkyl där mer klimatmässigt realistiska trafikantaganden har varit en förutsättning. Naturvårdsverket anser att Trafikverket, innan planeringen av Tvärförbindelse Södertörn fortsätter, behöver genomföra känslighetsanalys på de samhällsekonomiska analyserna med avseende på lägre biltrafiktillväxt⁶. Genom att analysera den samhällstekniska lönsamheten vid en mer hållbar trafikprognos enligt Trafikverkets klimatscenario⁷ kan ett resonemang föras huruvida

⁵ PM Samlad Effektbedömning, Jämförelse av tre korridorer, Val av lokaliseringsalternativ, (2016-10-14)

⁶ Av PM Samlad Effektbedömning, framgår att Trafikverket inte genomfört känslighetsanalys med avseende på mindre trafiktillväxt, för den samhällsekonomiska analysen.

⁷ Oförändrad lastbilstrafik men minskad biltrafik med 20 procent jämfört med dagens nivå och istället ökat resande i kollektivtrafik.

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page.

motorledsinvesteringen skulle kunna vara lönsam⁸ även i ett samhälle utan nettoutsläpp av växthusgaser.

Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken

Regeringen får förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en verksamhet som till exempel kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag med avseende på de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja.

Naturvårdsverket, liksom övriga myndigheter och kommuner som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som regeringen med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken kan förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva, ska underrätta regeringen.

Naturvårdsverket efterfrågar Trafikverkets bedömning av om Tvärförbindelse Södertörn är ett projekt som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken.

Riksintresse friluftsliv Hanveden

En förutsättning för bevarande av värdena inom riksintresse friluftsliv Hanveden är att karaktären av ett vidsträckt, sammanhängande skogs- och strövområde behålls.⁹ Det mest centrala för att undvika påtaglig skada på riksintresset, när det gäller projektet Tvärförbindelse Södertörn, är därför enligt Naturvårdsverket, att undvika nysträckning av trafikled i ytläge inom riksintresseområdet. Det innebär att trafikleden bör läggas i tunnel på de sträckor inom riksintresseområdet där leden inte följer befintlig vägsträckning. "Södra korridoren" samt "Norra korridoren ytläge" bör enligt Naturvårdsverket, mot bakgrund av ovanstående, avföras från fortsatt utredning.

Frånsett tunnelförläggning av nysträckning inom riksintresseområdet är en hög ambitionsnivå avseende anpassningar och skadebegränsande åtgärder en förutsättning för att undvika påtaglig skada på riksintresset. Om ambitionsnivån är otillräcklig finns risk för låsningar i senare skede av planläggningsprocessen om det visar sig att påtaglig skada riskerar att uppstå.

På de avsnitt där Trafikverket planerar utbyggnad av trafikleden i nuvarande sträckning av väg 259 behöver utformningen (plan, profil, standard, sidoskador, broar etc.) av leden inklusive trafikplatser dels göras på så sätt att nya intrång i naturmark och andra rekreationsområden minimeras. Dels behöver utformning och avskärmning av leden utredas för att minska infrastrukturens och trafikens negativa påverkan på omgivningens upplevelsevärden. Det kan handla om att minska bullerspridning men också visuell störning. Viktigt är också att vägens barriäreffekt motverkas genom passagemöjligheter för friluftslivet.

Utifrån områdets riksintressebeskrivning är det, för att bevara områdets värden, viktigt att funktionellt hålla ihop området med utgångspunkt från dess "entréer" Lida, Visättra, Sundby, Ågesta/Balingsta, Rudan, Riddartorp och Paradiset. Funktionella kopplingar med riksintresseområdet Tyresta-Åva-Gålö och därmed även Nacka-Erstavik-Flaten behöver också säkras.

⁸ Med nuvarande kraftiga trafiktillväxt är det enbart den norra korridoren som uppvisar samhällsekonomisk lönsamhet.

⁹ Se riksintressebeskrivning FAB 03 Hanveden

pp R am

Exempel på anpassningar och skadebegränsande åtgärder som noggrant behöver studeras kopplat till tunnelavsnitt är lokalisering av ovanjordiska tunnelinstallationer och service/räddningsvägar. Likaså behöver Trafikverket utreda byggmetoder och lokalisering av tillfälliga byggvägar och arbetsområden på sådant sätt att exploatering och uppsplittring av riksintresseområdet undviks.

Naturresevat

Avsikten med ett beslut om inrättande av naturresevat är att skapa ett definitivt skydd. Endast undantagsvis ska avsteg från skyddet kunna göras. Samrådsunderlaget visar att tvärförbindelsen kan leda till sådana intrång i naturresevat att delar av naturresevat kan behöva upphävas. Anläggningsarbete och drift av infrastrukturanläggningar i anslutning till naturresevat kan vidare innebära att dispens krävs från reservatsföreskrifter.

Enligt 7 kap. 7 § miljöbalken kan länsstyrelsen eller kommunen helt eller delvis upphäva beslut om naturresevat och meddela dispens från föreskrifter som meddelats för naturresevat. Beslut enligt 7 kap. 4–6 §§ miljöbalken får upphävas, helt eller delvis, om det finns synnerliga skäl. Beslut om dispens får meddelas om det finns särskilda skäl. Beslut om upphävande eller dispens får enligt bestämmelsen endast meddelas om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturresevatet eller på något annat område.

I utredningsområdet finns naturresevat som i reservatsföreskrifterna har undantag gällande anläggande av motortrafikleden. Innebär anläggningen av vägen att de värden som dessa reservatsbeslut syftade till att bevara försvinner eller bedöms försvinna på sikt är det, trots ovan nämnda undantag i föreskrifterna, enligt Naturvårdsverkets uppfattning rimligt att naturresevatet upphävs i dessa delar och att de värden som förloras kompenseras.

Möjligheterna att få till stånd effektiva kompensationsåtgärder till en rimlig kostnad ökar avsevärt när det redan tidigt i planeringsprocessen klargörs att kompensationsåtgärder kommer att krävas. För att säkerställa att kompensationsåtgärder kan börja vidtas i tid innan påverkan uppstår bör en kompensationsutredning färdigställas senast i samband med fastställelse av vägplan.

Kumulativa effekter på grönsstrukturen

I Naturvårdsverkets samrådsyttrande daterat 2016-04-28 framhöll vi bland annat vikten av att effekterna av Tvärförbindelse Södertörn bedöms tillsammans med andra pågående och planerade projekt som påverkar och kommer att påverka värdena inom utredningsområdet. Nu remitterat samrådsunderlag gör, enligt Naturvårdsverket, inte tillräckliga försök i att närma sig beskrivning av kumulativa effekter trots att det är motiverat för att förstå den samlade effekten på berörd grönsstruktur med dess höga natur- och friluftslivsvärden.

Ett grundproblem med samrådsunderlaget är att det är otydligt vilka andra planer och projekt som antas ingå i nollalternativet. Figur 4.29 redovisar planer och projekt på Södertörn men beskrivningen av nollalternativet borde tydligare relatera till figuren och klargöra vilka planer och projekt som ligger som

71 B am

förutsättning i bedömningarna av noll- respektive utredningsalternativen. Formuleringarna i samrådsunderlaget rörande Spårväg Syd, gör det till exempel oklart om detta projekt antas vara genomfört eller inte i nollalternativet. Denna otydlighet försvårar bedömningar av kumulativa effekter.

Ett sätt att hantera osäkerheter i bedömningarna av framtida utveckling är att formulera olika scenarier med tydligt olika antaganden. Genom att redovisa antaganden på ett klart sätt skapas en transparens i bedömningar.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Christian Haglund.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggaren Åsa Wisén, föredragande, miljöjuristen Joel Grede samt handläggarna Joanna Dickinson och Jörgen Sundin.

För Naturvårdsverket

Christian Haglund

Åsa Wisén

Kopia till:
Länsstyrelsen i Stockholms län

JP RS am