

Lena Odeberg
Tel: 010-698 10 57
lena.odeberg
@naturvardsverket.se

YTTRANDE
2019-02-15 Ärendenr:
NV-03101-16

Trafikverket
investeringsprojekt@trafikverket.se

Yttrande gällande samråd för anläggande av väg 259 Tvärförbindelse Södertörn m.m. i Huddinge, Haninge och Botkyrka kommuner, Stockholms län. (TRV 2017/27)

Naturvårdsverket har mottagit rubricerad samrådsremiss och har den 14 november 2018 fått förlängd svarstid till och med den 15 februari 2019.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Det kommer inte att räcka med effektivare fordon och ökad andel förnybara drivmedel för att nå de nationella klimatmålen för transportsektorn. Biltrafikarbetet behöver också minska. Med dagens målsättningar och kunskap om transporteffektiva samhällen är föreslagen utformning av Tvärförbindelse Södertörn olämplig. Projektet är, trots förbättringar för kollektivtrafik och cykel, främst inriktat på ökad framkomlighet för biltrafik, vilket kommer att ge bilen en ökad konkurrensfördel jämfört med kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik. Något som i sin tur främjar en utglesad stadsbebyggelse med ökad transportefterfrågan och klimat- och miljöpåverkan.

Projektets klimatpåverkan, men också många andra av trafikledens förväntade miljöeffekter, hänger samman med trafikarbetet. Trots detta saknar samrådsunderlaget i stort sett redovisning avseende trafikmängder och deras fördelning på olika trafikslag. Denna brist försvårar ett konstruktivt samråd kring trafikledens utformning i syfte att minska bland annat dess klimatpåverkande utsläpp. Samrådsunderlaget kan inte anses uppfylla miljöbedömningsförelösningskravet. Inför framtagande av vägplanen uppmanar Naturvårdsverket Trafikverket att genomföra ett ytterligare samråd i bred krets med ett ändamålsenligt samrådsunderlag i fråga om trafik och klimatpåverkande utsläpp.

För att minska negativ påverkan på de natur- och friluftslivsvärden, som är skyddade som naturreservat eller utpekade som riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, föreslås bland annat en delsträcka av trafikleden anläggas i tunnel

under Flemingsbergsskogen. Denna åtgärd är en förutsättning för att inte komma i direkt konflikt med ett större värdefullt sammanhängande skogs- och strövområde inom riksintresseområdet. Föreslagen trafikled går trots tunnel-förläggning till stor del i ytläge genom områden som är värdefulla ur natur- och friluftslivssynpunkt och som genom sitt tätortsnära läge idag kan nyttjas av många. Intrång i naturreservat väntas på ett sätt som innebär att delar av dessa skulle behöva upphävas. Upphävande av beslut enligt 7 kap. 4-6 §§ miljöbalken fordrar synnerliga skäl samt att ekologisk kompensation genomförs. Det är, enligt Naturvårdsverket, rimligt att fortsatt prova alternativ vad gäller till exempel vägstandard, hastighet och vägutformning på sträckan öster om Flemingsbergsskogen för att där minska negativa effekter på riksintressets och reservatens värden. Med otillräcklig ambitionsnivå i anpassningar och skadebegränsande åtgärder finns risk för låsningar i sent skede av planläggningsprocessen om det visar sig att påtaglig skada på riksintresset riskerar att uppstå.

Naturvårdsverket bedömer att projektet, mot bakgrund av vad som anförts ovan, är av den karaktär som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken. Därmed finns en skyldighet för Naturvårdsverket enligt 17 kap. 5 § miljöbalken att underrätta regeringen om projektet. Såvida Trafikverket inte själva underrättar regeringen kommer Naturvårdsverket att göra en sådan underrättelse.

Skäl

Naturvårdsverket konstaterar att riksdagen i juni 2017 beslutade om ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.¹ Delar av ramverket är reglerat i en klimatlag (2017:720). Det övergripande målet i det klimatpolitiska ramverket är att Sverige senast år 2045 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Ramverket innehåller även etappmål på vägen mot det långsiktiga målet, bland annat att utsläppen 2030 från inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU ETS) ska vara minst 70 procent lägre än år 2010. Merparten, 93 procent, av utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter kommer från vägtrafiken och det är därför av central betydelse för att de klimatpolitiska målen ska kunna nås att skyndsamt minska vägtrafikens klimatpåverkande utsläpp.

Tvärförbindelse Södertörns effekter på trafik- och stadsutvecklingen samt på möjligheten att nå miljö- och klimatmål

Av samrådsunderlaget framgår att Tvärförbindelse Södertörn är en trafikled för både persontrafik och godstrafik. Risker kopplade till farligt godstransporter och vägens omgivningsstörningar försvårar bostadsbebyggelse i vägens närområde. Detta kommer att motverka en transporteffektiv hållbar bebyggelseutveckling; en tät, funktionsblandad bebyggelsestruktur, uppbyggd omkring kapacitetsstark, snabb och attraktiv kollektivtrafik. Projektets utformning främjar i stället en utveckling med områden av bostadsbebyggelse vid avfarter på säkert avstånd från trafikleden. Projektet är, trots förbättringar för kollektivtrafik och cykel, främst inriktat på ökad framkomlighet för biltrafik, vilket kommer att ge bilen ökade konkurrensfördelar jämfört med kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik. För att cykel ska ta resandeandelar från bil i denna typ av pendlingsstråk krävs att

¹ Prop. 2016/17: 146, Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.

framkomlighet och restider för cyklister prioriteras i förhållande till bilister i utformningen av infrastruktur. Projektets föreslagna utformning av cykelinfrastruktur ger inte cyklisterna lika gena sträckningar eller lika god framkomlighet i stråket som biltrafiken.

Naturvårdsverket framhöll i sitt samrådsyttrande 2016² att Trafikverket behöver utreda och presentera projektets påverkan på trafikutvecklingen lokalt och regionalt samt hur utvecklingen förhåller sig till miljömål samt vad trafikutvecklingen innebär för tillgängligheten på sikt.

Vi kan nu konstatera att dokumentet Samrådsrapport saknar uppgifter om trafikmängder, vilket är anmärkningsvärt eftersom flera av de klimatpåverkande utsläpp och andra miljöeffekter som förväntas uppstå till följd av vägprojektet hänger samman med mängden trafik. Enstaka men otillräckliga trafikuppgifter finns för enskilda delsträckor i luftvårdsförbundets luftkvalitetsutredning samt i dokumentet PM ekologiska samband. Den redovisningen kan dock inte anses tillräckligt för ett projekt av trafikledens omfattning och karaktär. Av de fåtaliga uppgifter som redovisas framgår att på ett avsnitt av den planerade trafikleden beräknas biltrafikvolymerna per dygn år 2045 nära fyrdubblas jämfört med om projektet inte skulle genomföras. I andra underlag från Trafikverket framkommer att den kraftiga ökningen av trafikarbete med bil som Tvärförbindelse Södertörn beräknas medföra även föranleder utbyggnad av andra vägar i regionen. Av detta kan utläsas att den ökade efterfrågan på bilresor som vägen bedöms leda till får en påverkan såväl på regionens samlade efterfrågan på biltrafik som på dess bidrag till att nå nationella klimatmål.

Sedan den 1 januari 2018 är det genom miljöbedömningsförordningen reglerat vad ett samrådsunderlag ska innehålla. Dessa regler gäller även för samråd inför upprättande av miljökonsekvensbeskrivning för vägplan.³ Av 8 § miljöbedömningsförordningen framgår att samrådsunderlaget ska innehålla uppgifter om bland annat verksamhetens omfattning. Naturvårdsverket menar att uppgifter om trafikmängd per trafikslag är sådana uppgifter som behöver finnas i ett samrådsunderlag för vägprojekt av Tvärförbindelsens karaktär för att kravet på redovisning av verksamhetens omfattning ska anses vara uppfyllt.

Mot bakgrund av denna grundläggande brist i underlaget uppmanar Naturvårdsverket Trafikverket att inför framtagande av vägplanen genomföra ett ytterligare samråd i bred krets med ett ändamålsenligt samrådsunderlag i fråga om redovisning av trafik och klimateffekter.

Den miljökonsekvensbeskrivning som tas fram för projektet behöver innehålla redovisning av hur vägtrafikens trafikarbete, fördelning mellan trafikslag och klimatpåverkan kommer att utvecklas i regionen till år 2030 och 2045 med och utan trafikleden samt för andra utformningsalternativ inklusive andra hastighetsstandarder. Krav på alternativredovisning har tydliggjorts i och med regeländringar för miljöbedömningar under 2018 och finns nu specificerade i 17 § miljöbedömningsförordningen. Effekter av ökande trafikarbete behöver visas lokalt, längs och i närområden kring stråket, för hela Stockholms södra

² Naturvårdsverkets yttrande 2016-04-28, NV-03101-16.

³ Genom hänvisning i 3 kap. 8 a § vägförordningen (2012:707).

regionhalva, samt för hela Stockholms län. Analysen bör också redogöra för hur projektet påverkar fördelning mellan trafikslagen och hur resandeunderlag för kollektivtrafiksatsningar på Södertörn såsom Spårväg Syd påverkas.

Miljö kvalitetsnormer och hälsa

Bullerutredningen har tydligt fokus på skydd av bostäder. Detta är förstås viktigt, men längs sträckan finns också flera friluftsområden där tystnad är en viktig kvalitet för det rörliga friluftslivet. Tysta områden finns idag i begränsad utsträckning, inte minst i tätbefolkade områden. I den fortsatta miljöbedömningen bör ett större fokus läggas på att prova alternativa utformningar inklusive hastighetsstandarder samt att utforma övriga bullerskyddsåtgärder. Allt i syfte att undvika ökat buller och så långt som möjligt istället minska det sammantagna vägtrafikbullret i omgivande friluftsområden. Naturvårdsverkets rekommendationer är att i friluftsområden där låg ljudnivå utgör en särskild kvalitet bör ekvivalentnivå 40 dBA för vardagsmedeldygn eftersträvas.

I samrådsunderlaget ”Utsläpp från tunnelmynningar längs Tvärförbindelse Södertörn” (LFV 2018:5) anges att områden kring tunnelmynningar inte får bebyggas eftersom dessa då inte skulle klara miljö kvalitetsnormen avseende partiklar, PM10. Enligt luftkvalitetsförordningens (2010:477) definition gäller miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft överallt med undantag för arbetsplatser samt vägtunnlar och tunnlar för spår bunden trafik. Det innebär att miljö kvalitetsnormer ska följas även på områden som inte bebyggs som till exempel på gång- och cykelstråk i anslutning till Tvärförbindelsen.

Hanveden, område av riksintresse för friluftsliv

Hanveden (FAB 08) är ett stort friluftsområde av riksintresse för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken inom Botkyrka, Haninge och Huddinge kommuner. I beskrivningen av områdets värden anges att området, tack vare sin varierade natur och sina anordningar för friluftslivet, utgör ett utomordentligt värdefullt friluftsområde. Det tätorts nära läget gör att området är viktigt för många människors friluftsliv och kan nyttjas ofta och mycket.

En förutsättning för att bibehålla de värden som utgör grunden för riksintresseområdet är att områdets karaktär av vidsträckt, sammanhängande skogs- och strövområde bevaras. Områdets värden för friluftslivet kan påtagligt skadas av nyetablering av bland annat anläggningar som inte främjar friluftslivet inom områdets oexploaterade delar, minskad hävd av odlingslandskapet, bullerstörande verksamheter och åtgärder samt omfattande kalavverkning. Nya täkter bör inte öppnas inom hittills oexploaterade områden.⁴

Tunnelförläggning under Flemingsbergsskogen är en förutsättning för att inte komma i direkt konflikt med ett större värdefullt sammanhängande skogs- och strövområde inom riksintresseområdet. Trots tunnelförläggning på en känslig del av sträckan, kan konstateras att vägförslaget innebär intrång och störningar i riksintresseområdet som helhet.

⁴ Se värdebeskrivning för Hanveden FAB 08: <http://skyddadnatur.naturvardsverket.se/> (Kartskikt: Riksintressen, naturvård och friluftsliv/Friluftsliv/FAB 08 Hanveden)

Området där den nya trafikleden planeras är inte att betrakta som oexploaterat på sträckan – intrång och störningar förekommer redan idag i omgivande rekreationsområden på grund av väg 259. Karaktären, hastighetsbegränsningen och trafikmängden hos dagens tvåfiliga väg skiljer sig dock stort mot den fyrfiliga motortrafikled som planeras. Exempelvis planeras trafikleden på sträckan öster om trafikplats Gladö få 100 km/h som hastighetsbegränsning. Det kan jämföras med 60-80 km/h som är dagens hastighetsbegränsning i området. Trafiken uppges idag vara ca 8000 fordon per dygn⁵ i området vid Flemingsbergsskogen och anges öka till 13 000 fordon/dygn i nollalternativet 2045. Med Tvärförbindelse Södertörn anges 50 000 fordon per dygn som prognos.⁶

Kommande miljökonsekvensbeskrivning behöver identifiera, bedöma och beskriva effekterna för riksintresseområdets värden på ett tydligt sätt och stora ansträngningar krävs vad gäller anpassningar och utformningar av vägen för att minska vägens och trafikens negativa miljöeffekter. Vid bedömning av hur områdets värden påverkas bör till exempel den sammanlagda effekten av flera åtgärder inom olika delar av riksintresset bedömas. Effekterna av vägens framtida strukturerande betydelse behöver också tas med i bedömningen - hur vägen i sig kan komma att påverka framtida bebyggelse- och verksamhetsutveckling i och i områdets närhet och hur detta i sin tur påverkar områdets värden. Vägen medför ofrånkomligt en barriäreffekt i landskapet som inte bara bör beskrivas utifrån dess direkta effekter på möjligheten att röra sig i vissa sträckningar. Även indirekta effekter av vägen med bland annat stora trafikplatser i ytläge och risk för upphörd hävd i närheten av vägen kan påverka upplevelsen av området och därmed hur det används och upplevs framöver. Det är, enligt Naturvårdsverket, rimligt att prova alternativ vad gäller till exempel vägstandard, hastighet och vägutformning på sträckan öster om Flemingsbergsskogen för att minska negativa effekter på riksintressets värden och för de naturreservat som berörs. Med otillräcklig ambitionsnivå i anpassningar och skadebegränsande åtgärder finns risk för låsningar i sent skede av planläggningsprocessen om det visar sig att påtaglig skada på riksintresset riskerar att uppstå.

Naturreservat

Avsikten med ett beslut om inrättande av naturreservat är att skapa ett definitivt skydd. Endast undantagsvis ska avsteg från föreskrifterna som definierar skyddet kunna göras. Vägförslaget innebär ny 4-6-filig motortrafikled inom och i anslutning till flera områden som är skyddade som naturreservat.

Trafikplats Gladö, trafikplats Lissma och delar av trafikplats Gömmaren planeras inom Ormlångens, Paradisets, Lissmadalens respektive Gömmarens naturreservat. Frånsett de nya trafikplatserna tar också själva vägsträckningen reservatsmark i anspråk. Bergtäckning anges delvis saknas för tunnelsträckningen under Gömmarens naturreservat vilket innebär ytschakt och arbetsområden för en betongtunnel inom reservatet. Anläggningsarbete och drift av infrastruktur anläggningar i naturreservaten kan innebära att dispens krävs från reservatsföreskrifter.

⁵ Samrådshandling, Tvärförbindelse Södertörn, Trafikverket 2016-11-21.

⁶ PM Ekologiska samband, V259 Tvärförbindelse Södertörn, Trafikverket 2018-10-10.

För att upphäva beslut om naturreservat krävs synnerliga skäl enligt 7 kap. 7 § miljöbalken. Beslut om upphävande eller dispens får, enligt bestämmelserna, meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skäligen utsträckning på naturreservatet eller på något annat område.

Naturvårdsverket saknar i samrådsmaterialet dels närmare redogörelse för omfattningen av intrången i reservatens naturvärden och dels förslag på hur dessa skulle kunna kompenseras. Det enda som av samrådsmaterialet går att utläsa rörande kompensationsåtgärder är ett förslag om att intrången i Gömmarens naturreservat föreslås kompenseras genom att lägga E4:n på bro i stället för på bank över Gömmarbäcken. Det förslaget bör enligt Naturvårdsverket studeras vidare av Trafikverket och utformas i samråd med länsstyrelsen och Huddinge kommun. Vidare behöver ytterligare kompensationsåtgärder utredas och redovisas för övriga intrång i andra reservat - även för de reservat där en vägförbindelse finns omnämnd i reservatsbesluten.

Möjligheterna att få till stånd kostnadseffektiva kompensationsåtgärder är större ju tidigare i planeringsprocessen frågor om kompensation utreds och lösningar för till exempel markåtkomst förankras. Redogörelse för kompensationsåtgärderna behöver finnas i eller i anslutning till miljökonsekvensbeskrivningen, till exempel i en separat kompensationsutredning.

I samband med kompensation för intrång i naturreservat är det intrånget i områdets naturvärden som ska kompenseras. Intrång i naturvärden ska inte enbart tolkas som fysiska markintrång. I beslut om inrättande av reservat anges ett syfte, som ska ge uttryck för hur de prioriterade värdena i området ska bevaras. Naturvårdsverket anser att kompensationsåtgärder i samband med dispenser och upphävanden enligt 7 kap. 7 § miljöbalken i första hand bör ges en sådan inriktning att de bidrar till att syftet med det skyddade området kan uppnås. Om detta inte är möjligt bör skydd av eller åtgärder i ett område med liknande naturvärden i regionen prioriteras. I normalfallet bör skydd av områden med väsentligen andra bevarandevärden eller med lägre värden inte accepteras som kompensation för ett intrång i ett naturreservat. I Naturvårdsverkets handbok *Ekologisk kompensation*⁷ finns vägledning inför utformning av kompensationsåtgärder.

Arbete för grön infrastruktur

I ett infrastrukturprojekt av den omfattningen som Tvärförbindelsen är behöver stor omsorg ägnas åt att identifiera och bedöma effekter för biologisk mångfald och ekosystemtjänster i hela det landskap som berörs. Länsstyrelsen framhöll i sitt beslut om betydande miljöpåverkan att en analys av ekosystemtjänster borde göras i projektet.⁸ Naturvårdsverket förutsätter att så har skett och att kunskapen beaktas i utformningen av vägen samt att den redovisas i kommande miljökonsekvensbeskrivning.

⁷ Ekologisk kompensation – en vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden, 2016:01, Naturvårdsverket 2016.

⁸ Miljöpåverkan för Vägplan Tvärförbindelse Södertörn, Länsstyrelsen Stockholm, 2015-07-02.

Åtgärder för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter ska utformas under miljöbedömningen och beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen. Trafikverkets Riktlinje landskap (TDOK 2015:0323) anger att ekologiskt viktiga naturmiljöer som förstörs vid nyanläggning av infrastruktur ska dokumenteras och ersättas med likvärdiga miljöer. Hanteringen av denna typ av kompensation behöver beskrivas i kommande miljökonsekvensbeskrivning.

Projektets utformning kan föranleda en tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken

Naturvårdsverket har i sitt senaste samrådsyttrande (2017-01-27) efterfrågat Trafikverkets bedömning av om Tvärförbindelse Södertörn är ett projekt som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken, dvs. en verksamhet som regeringen kan förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva. Trafikverket anger i samrådsredogörelsen att de bedömt att projektet inte behöver tillåtlighetsprövas i detta skede men att samråd kan ge indikation på om en tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken behöver ske eller inte.

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken ska underrätta regeringen om verksamheten. Naturvårdsverkets bedömning är att projektet är av den karaktären att det rör sig om en verksamhet som i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.⁹ Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling och de svenska miljö kvalitetsmålen konkretiserar vad hållbar utveckling innebär enligt 1 kap. 1 § miljöbalken.¹⁰ Nationella klimatmål, som har beslutats i enlighet med klimatlagen, är en del av miljömålssystemet. Den klimatpåverkan som Naturvårdsverket befarar att trafikleden kan ge tillsammans med projektets omfattning, lokalisering och utformning i övrigt medför en skyldighet för Naturvårdsverket att underrätta regeringen enligt 17 kap. 5 § miljöbalken. Såvida Trafikverket inte själva underrättar regeringen kommer Naturvårdsverket att göra en sådan underrättelse.

⁹ Jfr. 17 kap. 3 § miljöbalken.

¹⁰ Jfr. Prop. 1997/98:45 Miljöbalk del 2, s. 8, och Prop. 2004/05:150, Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag, s. 375.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Christian Haglund, föredragande, miljöjuristen Joel Grede samt handläggarna Åsa Wisén, Joanna Dickinson, Henrik Larsson och Lena Odeberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kerstin Cederlöf

Christian Haglund

Kopia till:
Länsstyrelsen i Stockholms län