

YTTRANDE

2013-09-30

Ärendnr:

NV-05312-13

Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

Dnr. N2013/2942/TE

## Yttrande över Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025 inklusive miljökonsekvensbeskrivning (TRV 2012/38626)

### Sammanfattning

I regeringsuppdraget Färdplan 2050, med målet att ta fram ett underlag för inga nettoutsläpp av växthusgaser år 2050, identifieras transportsektorn som en sektor där mycket stora förändringar måste ske i förhållande till nuvarande utveckling. Naturvårdsverket genomförde uppdraget bl.a. i samråd med Trafikverket som tog fram en underlagsrapport om transporter. I den konstaterar Trafikverket att ”klimatmålen inte kan nås enbart med tekniska lösningar” och att ”ett transportsnålt samhälle därför är nödvändigt”<sup>1</sup>. Vidare konstateras i arbetet med färdplanen att ”arbetet för ett transportsnålt samhälle inte bara bidrar till låga växthusgasutsläpp utan också till uppfyllandet av andra mål inom en rad områden”<sup>2</sup>.

Utvecklingen av ett transportsnålt samhälle går långsamt beroende på inneboende trögheter. De beslut som fattas i dag påverkar samhällsutvecklingen, energi- och resursanvändningen, möjligheten att nå klimatmål och andra miljömål m.m. i decennier framöver. Naturvårdsverket anser att utvecklingen mot ett transportsnålt samhälle måste påbörjas nu och genomsyra denna och kommande nationella och regionala transportplaner. Föreliggande plan bygger på prognoser med kraftigt ökade vägtransporter vilket inte är förenligt med en utveckling mot ett transportsnålt samhälle.

Naturvårdsverket anser att det finns två grundläggande och allvarliga brister i Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025 och tillhörande miljökonsekvensbeskrivning som gör det nödvändigt med kompletteringar.

---

<sup>1</sup> Delrapport transporter, underlag till färdplan 2050, Trafikverket, 2012:224, sid. 157.

<sup>2</sup> Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, Naturvårdsverket 2012, rapport 6537, sid. 11.

- Trafikverket har inte beräknat och analyserat hur förslaget till nationell plan för transportsystemet påverkar trafikutvecklingen. Utan ett sådant underlag går det inte att bedöma om och i så fall i vilken utsträckning planen bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen eller regeringens direktiv för framtagandet av planen. Det går inte heller att beskriva planens miljöpåverkan vilket är ett grundläggande krav vid miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken.
- Naturvårdsverket anser också att Trafikverket bör utarbeta en plan med alternativ inriktning: en inriktning med klimatmålen, övriga miljömål och ett transportsnålt samhälle i fokus. Då skulle man uppfylla miljöbalkens krav på att identifiera, beskriva och bedöma rimliga alternativ och samtidigt överlåta avvägningen mellan två oförenliga politiska mål (ökad tillgänglighet/ökad kapacitet och hänsynsmålen rörande klimat, miljö och hälsa) till politiska beslutsfattare.

Naturvårdsverkets bedömning är att tiden för Trafikverket att ta fram förslaget har varit mycket knapp och att detta kan ha bidragit till dessa allvarliga brister. Även samrådsunderlaget avseende avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen var bristfälligt och tydde på tidsbrist<sup>3</sup>. Ytterligare en allvarlig brist som tyder på tidsbrist är att Trafikverket inte heller hunnit genomföra samlade effektbedömningar av alla objekt innan planförslaget skickades på remiss. Naturvårdsverket framförde i yttrandet över utredningen om ett nytt planeringssystem, som nu prövas för första gången, att det måste finnas tillräckligt med tid och flexibilitet i planeringsprocessen samt att den måste anpassas ”så att den underlättar för de planeringsansvariga att genomföra en miljöbedömning av hög kvalitet”<sup>4</sup>.

## Bakgrund

Naturvårdsverket har fått rubricerade ärende på remiss från Trafikverket. Regeringen beslutade uppdra åt Trafikverket att ”upprätta ett förslag till en nationell transportslags-övergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014-2025<sup>5</sup>. Som utgångspunkt för planeringen nämner regeringen det övergripande transportpolitiska målet med de tillhörande jämbördiga funktions- och hänsynsmålen, den trafikslags-övergripande planen för utveckling av transportsystemet 2010-2021, kapacitetsutredningen avseende det svenska järnvägssystemet, det utvidgade kapacitetsuppdraget inkluderande övriga trafikslag samt utredningarna om medfinansiering av transportinfrastruktur och nytt planeringssystem (SOU 2011:12 och SOU 2011:49). Vidare nämner regeringen att regeringens propositioner ”Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25) och budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) tillsammans med riksdagens beslut med anledning av dessa propositioner ska ange ”förutsättningarna för Trafikverkets planering”.

Naturvårdsverket har tidigare yttrat sig i avgränsningssamrådet för miljöbedömningen av den nationella transportplanen för perioden 2014-2025<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Avgränsningssamråd för miljöbedömning av nationell transportplan 2014-2025, Naturvårdsverket 2013-01-10, Dnr NV-09999-12.

<sup>4</sup> Yttrande över Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering (SOU 2011:49, Dnr NV-06941-11, 2011-09-29).

<sup>5</sup> Regeringsbeslut 2012-12-20, N2012/6395/TE.

<sup>6</sup> Avgränsningssamråd för miljöbedömning av nationell transportplan 2014-2025, Naturvårdsverket 2013-01-10, Dnr NV-09999-12

## Planens påverkan på trafikutvecklingen och miljön

Trafikverket skriver att ”Det finns inget underlag för att bedöma om planförslaget förändrar mängden personbils- och lastbilstrafik samt gång-, cykel- och kollektivtrafik”<sup>7</sup>. Utan ett sådant underlag går det inte att bedöma om och i så fall vilken utsträckning planen bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen, inklusive klimatmålen och övriga miljömål, och regeringens direktiv för framtagandet av planen. Det går inte heller att genomföra den miljöbedömning av planen som krävs enligt miljöbalken. Därför anser Naturvårdsverket att planen behöver kompletteras med en analys av planens påverkan på trafikutvecklingen. De bedömningar av miljöpåverkan som görs handlar i första hand om påverkan kopplad till utbyggnad av transportsystemet. Således skriver Trafikverket t.ex. att ”Det finns inget underlag för att bedöma storleken på planförslagets effekter på utsläpp av växthusgaser från trafikering” och ”ett antal investeringar i byggskedet medför ökad klimatpåverkan”<sup>8</sup>.

Frågan är inte som Trafikverket skriver ”om planförslaget förändrar mängden personbilstrafik och lastbilstrafik” utan *hur* och hur mycket. En viktig utgångspunkt har varit kapacitetsutredningen<sup>9</sup>. Syftet med kapacitetsutredningen var att ”analysera åtgärder för att öka kapaciteten och effektiviteten i transportsystemet”<sup>10</sup>. Genomförs åtgärder för att öka kapaciteten där det råder bristande framkomlighet, vilket är ett huvudsyfte med planen<sup>11</sup>, så kommer transporter att öka. Det handlar således inte endast om omfördelning av trafik utan också om nygenererad trafik; det som brukar benämnas inducerad trafik<sup>12</sup>. Fenomenet är sedan länge känt och erkänt i såväl internationell som nationell forskning. Mot bakgrund av detta samt att Trafikverket och tidigare Vägverket har beställt forskningsrapporter om inducerad trafik och om hur man kan hantera fenomenet i planeringen är det anmärkningsvärt att Trafikverket inte ägnar frågan mer uppmärksamhet i planeringen<sup>13</sup>.

Naturvårdsverket anser att denna brist på underlag om planens påverkan på trafikutvecklingen utöver vad som nämnts ovan också är allvarlig eftersom det innebär att Trafikverket inte kan anses ha följt den mest grundläggande bestämmelse i miljöbalken om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla: ”Inom ramen för en miljöbedömning enligt 11 § skall myndigheten eller kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planen eller programmets genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms”<sup>14</sup>. Kunskap om planens påverkan på trafikutvecklingen är av så central betydelse att det

---

<sup>7</sup> Underlagsrapport – miljökonsekvensbeskrivning sid. 11. Samtidigt skriver Trafikverket motsägelsetfullt att ”åtgärder i planförslaget väntas inte skapa en ökande trafikering” (sid 12).

<sup>8</sup> Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot 2050, Trafikverket sid 8. Se även Bristanalys av kapacitet och effektivitet i transportsystemet – kapacitetsutredningens bristanalys till och med år 2025, TRV 2011/17304.

<sup>9</sup> Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025 sid 3.

<sup>10</sup> Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar fram till år 2025 och utblick mot 2050, Trafikverket sid 8. Se även Bristanalys av kapacitet och effektivitet i transportsystemet – kapacitetsutredningens bristanalys till och med år 2025, TRV 2011/17304.

<sup>11</sup> ”Inriktningen för planeringen av åtgärder är att skapa förutsättningar för ett kapacitetsstarkt, robust, säkert, tillgängligt och hållbart transportsystem som tillgodoser näringslivets och medborgarnas behov av arbetspendling och godstransporter i alla delar av landet”, Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025 sid 10.

<sup>12</sup> Se t.ex. Att hantera inducerad efterfrågan på trafik, Trivector 2009 (rapport beställd av Vägverket).

<sup>13</sup> Inducerad trafikefterfrågan – hjälp att hantera fenomenet i planering av trafiksystemet, Trivector 2011:01 (beställd av Trafikverket).

<sup>14</sup> 6 kap 12 § miljöbalken.

inte går att göra en korrekt bedömning av planens betydande miljöpåverkan utan den kunskapen.

Planförslag bör utvecklas utifrån de transportpolitiska mål man vill nå snarare än fokusera på prognoser för trafikutvecklingen. Om man fokuserar på prognoser för trafikutvecklingen och bygger ut trafiksystemet för att möta den förväntade trafikökningen bidrar en sådan utbyggnad samtidigt till en trafikökning och till att prognoserna därmed uppfylls samtidigt som det medför att viktiga mål inte kan nås.

### **Utveckla ett planalternativ baserat på klimatmål och övriga miljömål**

För att en miljöbedömning ska nå syftet att integrera miljöaspekter så att en hållbar utveckling främjas och för att miljökonsekvensbeskrivningen ska fylla funktionen som beslutsunderlag, är det viktigt att alternativ identifieras, beskrivs och bedöms. Detta är särskilt angeläget då det finns oförenliga mål för planeringen som gör att avvägningar mellan olika mål måste göras. Enligt 6 kap. 12 § miljöbalken ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla en beskrivning och bedömning av ”rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd”. I vissa fall finns det endast ett rimligt alternativ. Så är dock inte fallet här. I det här fallet finns det tvärt om starka skäl att utveckla ytterligare ett planalternativ; ett alternativ där miljö, klimat och hållbar utveckling sätts i fokus.

Funktionsmålet och hänsynsmålet, där bl.a. klimat och övriga miljömål ingår, är och ska hanteras som jämbördiga<sup>15</sup>. Regeringen skriver i direktivet till Trafikverket att ”åtgärderna som prioriteras i planeringen ska bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen genom att de bl.a. ska vara samhällsekonomiskt effektiva, bidra till begränsad klimatpåverkan och bidra till optimal användning av transportsystemet”<sup>16</sup>.

Både av Trafikverkets beskrivning av processen och av planen framgår dock att funktionsmålet med tillgänglighet i fokus har prioriterats framför miljö- och klimatmålen. Planförslaget förväntas enligt Trafikverkets bedömning bidra till att ”tillgängligheten förbättras”<sup>17</sup> vilket är att förvänta när ”underlag från kapacitetsutredning och ett genomfört kvalitetssäkringsarbete har haft som huvudfokus att uppnå funktionsmålen genom fyrstegsprincipen”<sup>18</sup>. Samtidigt noterar Trafikverket att ”planförslaget kommer att öka CO<sub>2</sub>-utsläppen”<sup>19</sup>.

En uppenbar målkonflikt är att ökad kapacitet i vägsystemet leder till ökad vägtrafik som leder till ökade utsläpp av koldioxid vilket gör det omöjligt att nå klimatmålen. För att klara att nå klimatmålen räcker det inte med tekniska åtgärder som energieffektivare fordon och nya bränslen, trafiken på väg måste också begränsas. Hur mycket är omöjligt att säga exakt bl.a. eftersom vi inte kan förutsäga den tekniska utvecklingen men Trafikverkets egen bedömning är att personbilstrafiken kan behöva minska med 20 % till 2030 jämfört med 2011 samtidigt som godstrafiken på väg inte tillåts öka under samma tidsperiod<sup>20</sup>. Det är en mycket stor skillnad mot planens prognoser som räknar

---

<sup>15</sup> Regeringsbeslut 2012-12-20, N2012/6395/TE, sid 2.

<sup>16</sup> Ibid sid. 3.

<sup>17</sup> Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Trafikverket, Remissversion 2013-06-14, sid 8.

<sup>18</sup> Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Underlagsrapport – miljökonsekvensbeskrivning, Trafikverket, sid 65.

<sup>19</sup> Ibid 69

<sup>20</sup> Miljökonsekvensbeskrivning av kapacitetsutredningens förslag, sid 25. Samlat planeringsunderlag för Energieffektivisering och Begränsad klimatpåverkan, 2012:152, sid 20-30. Delrapport transporter, underlag till Färdplan 2050, Trafikverket november 2012, kap. 4.

med att personbilstrafiken ökar med 34 % med en beräknad årlig tillväxt på 1,5 %<sup>21</sup>. Godstrafiken på väg förväntas öka ännu mer med en årlig tillväxt på 1,9 %<sup>22</sup>.

Naturvårdsverket anser det nödvändigt ur klimatsynpunkt med en utveckling mot ett transportsnålt samhälle där som Trafikverket skriver i kapacitetutredningen ”den egna bilen har en minskad roll som transportmedel och tillgängligheten i större grad löses genom effektiv kollektivtrafik samt förbättrade möjligheter att gå och cykla<sup>23</sup>”. En sådan utveckling skulle också vara positiv utifrån flera andra miljö- och hälsoaspekter.

Naturvårdsverket anser att Trafikverket bör utarbeta en alternativ plan med klimatmålen och andra miljömål i fokus. Detta framförde Naturvårdsverket redan i januari 2013 vid avgränsningssamrådet avseende miljökonsekvensbeskrivningen till föreliggande planförslag<sup>24</sup>. Vi framförde även detta vid den föregående planeringsomgången för 2010-2021<sup>25</sup>. En sådan målorinterad plan skulle lämpligen kunna baseras på det klimatscenarier som Trafikverket bl.a. har utvecklat i arbetet med kapacitetsuppdraget och i underlagsrapporten till Färdplan 2050<sup>26</sup>. Tre starka skäl är:

- Enligt miljöbalken ska rimliga alternativ identifieras, beskrivas och bedömas. Ett alternativ med klimatmålen och andra miljömål i fokus är ett rimligt alternativ.
- Politiker bör besluta om prioriteringar mellan oförenliga politiska mål inte myndigheter och tjänstemän. Då krävs att beslutsfattarna har alternativ att välja mellan.
- Det är också en samhällsekonomisk fråga. Regering och riksdag står i praktiken inför tre alternativ: 1) Besluta enligt plan och låta bli att begränsa trafikökningen på väg. Vi klarar inte klimatmålen. 2) Besluta enligt plan och samtidigt begränsa trafikökningen. Vi klarar klimatmålen men gör stora investeringar i väginfrastruktur som inte är samhällsekonomiskt motiverade. 3) Besluta enligt alternativ plan med åtgärder som gör att vi kan klara klimatmålen.

### **Olönsamma vägobjekt som motverkar klimatmålen**

Om man genomför åtgärder så att vägtrafiken begränsas enligt ovan för att nå klimatmålen påverkar det även lönsamheten för olika vägobjekt eftersom det då är färre personer respektive mindre gods som kommer att transporteras på väg. Man får också en ökad lönsamhet för kollektivtrafik och järnvägobjekt. För ett urval av vägobjekt med en investeringskostnad på mer än 200 miljoner skulle enligt Trafikverkets beräkningar knappt 40 % vara lönsamma om begränsningar av vägrafikens utveckling genomförs enligt ovan<sup>27</sup>.

Det är givetvis inte endast förslag till nya väginvesteringar i föreliggande plan som bör omprövas om man vill nå klimatmålen. Detsamma gäller de redan beslutade men ännu

<sup>21</sup> Prognoser för arbetet med nationell transportplan 2014-2025, Persontransporter utveckling fram till 2030.

<sup>22</sup> Prognoser för arbetet med nationell transportplan 2014-2025, Godstransporters utveckling fram till 2030.

<sup>23</sup> Sid 183 Transportsystemets behov av åtgärder – förslag på lösningar fram till år 2025 och utblick mot år 2050, Trafikverket 2012.

<sup>24</sup> Avgränsningssamråd för miljöbedömning av nationell transportplan 2014-2025, Naturvårdsverket 2013-01-10, dnr. NV-09999-12.

<sup>25</sup> Remiss Nationell plan för transportsystemet 2010-2021 samt Miljökonsekvensbeskrivning (N2009/6374/IR och F09-54/SA10), Naturvårdsverkets 2009-10-29, Dnr 558-5970-09 Ke.

<sup>26</sup> Målbild för ett transportsystem som uppfyller klimatmål och vägen dit, Trafikverket 2012:105.

<sup>27</sup> Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Underlagsrapport – miljökonsekvensbeskrivning, Trafikverket 2013, sid. 8.

ej genomförda vägobjekten i den nu gällande planen. För dessa objekt finns det dessutom rena ekonomiska skäl, då dessa förslag till objekt inte togs fram genom att på samma sätt som i kapacitetsutredningen, i första hand fokusera på mindre kostnadskrävande åtgärder än ombyggnad och nybyggnad av infrastruktur. Förutom att flera av dem inte är samhällsekonomiskt lönsamma vid en begränsning av vägtransporternas utveckling tränger de ut andra investeringar som är nödvändiga för att uppnå en framtida transportinfrastruktur som är förenlig med klimatmålen och andra miljömål.

Frågan är hur mycket samhället ska investera i ökad vägkapacitet om personbilstrafiken ska minska med 20 % och godstrafiken på väg inte tillåts öka? Trafikverket skriver att ”ur ett klimatperspektiv bör planeringen därför i första hand inriktas på att förbättra tillgängligheten med kollektivtrafik och till fots eller med cykel i kombination med kollektivtrafik. Behovet av stora vägprojekt för att svälja ökande biltrafik bör också vara litet i ett transportsystem där klimatmålen nås”.<sup>28</sup>

Naturvårdsverket anser att regeringens direktiv till Trafikverket också tydliggör att Trafikverket under vissa förutsättningar bör ompröva beslut om objekt som redan finns i beslutad plan för 2010-2021. Visserligen skriver regeringen att ”Trafikverket ska i sin åtgärdsplanering ha som utgångspunkt att de objekt som är berättigade statlig medfinansiering och finns i gällande plan ska ingå i den nationella planen för 2014-2025”<sup>29</sup>. Men regeringen skriver vidare att ”en förutsättning för att de objekt som är berättigade statlig medfinansiering ska kunna ingå i planen är att de fortfarande bedöms vara angelägna för transportsystemet. Trafikverket ska tillsammans med övriga berörda parter genomföra en bedömning av objektens aktualitet, relevans och kostnadsnivå.”

### **Brister i direktivet till Trafikverket**

Naturvårdsverket anser att regeringens direktiv till Trafikverket denna planeringsomgång är betydligt bättre då det ger Trafikverket större möjligheter att fritt lämna förslag till kostnadseffektiva åtgärder som kan bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen. Av det aktuella direktivet framgår dock hur regeringen anser att det totala anslaget på 522 miljarder ska fördelas mellan drift, underhåll och reinvestering i statliga järnvägar, drift och underhåll m.m. av statliga vägar samt mellan utveckling av transportsystemet. Detta tillsammans med det som står under rubriken ”regeringens prioriterade åtgärder” innebär vissa inskränkningar i planupprättarens frihet att tillämpa fyrstegsprincipen och att utifrån fastslagna transportpolitiska mål söka den kombination av åtgärder som ger störst måluppfyllelse för pengarna. Om det inte är så att regeringen är bättre eller lika bra som Trafikverket på att analysera vilka som är de mest kostnadseffektiva åtgärderna kommer planförslaget med dessa restriktioner därför innebära sämre måluppfyllelse än om Trafikverket fått friare händer att upprätta planen.

### **Banavgifter**

Naturvårdsverket är positivt till förslaget om en satsning på drift och underhåll av järnvägen som kan bidra till att minska ett uppdämt reinvesteringsbehov. De höjda banavgifterna medför dock högre kostnader för järnvägstrafiken, vilket kan dämpa efterfrågan på järnvägstransporter.

En överföring av gods- och persontransporter från väg och flyg till järnväg och sjöfart är en nödvändig del i omställningen till ett energi- och resurseffektivt transportsystem

---

<sup>28</sup> Samlat planeringsunderlag för Energieffektivisering och Begränsad klimatpåverkan, Trafikverket 2012:152 sid. 28.

<sup>29</sup> Regeringsbeslut 2012-12-20, N2012/6395/TE, sid 23.

samt för att miljömålen, inte minst klimatmålen, ska vara möjliga att nå. Ekonomiska styrmedel bör därför gynna en övergång till järnväg och missgynna transporter på väg. Avvecklade banavgifter och införandet av kilometerskatt för lastbilstrafik vore värdefulla steg i den riktningen.

### **Betydande miljöpåverkan**

Enligt miljöbalken 6 kap. 12 § ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma vid genomförandet av planen. Trafikverket skriver att skillnaden i miljöpåverkan mellan föreslagen plan och referensalternativet är liten, särskilt i ett kort perspektiv<sup>30</sup>. Miljöpåverkan från det befintliga transportsystemet är så extremt stor att alla förändringar blir förhållandevis små på kort sikt även om det handlar om stora investeringar. Med tanke på hur långt ifrån måluppfyllelse vi är när det gäller klimatmålen och andra miljömål finns det anledning att så långt möjligt undvika investering i objekt som inte bidrar till att dessa mål nås.

Betydande miljöpåverkan ska bedömas för de aspekter som räknas upp i 6.kap 12 § 6. Trafikverket skriver att ”även om en enskild och kanske geografiskt begränsad åtgärd i ett planförslag i sig kan anses ge en betydande miljöpåverkan i ett lokalt perspektiv, är det inte säkert att hela planförslaget ur ett nationellt perspektiv därför ska anses ge en betydande miljöpåverkan för aspekten”<sup>31</sup>. Det finns inget stöd i lag, förordning eller förarbeten för Trafikverkets påstående att vad som är betydande miljöpåverkan kan skilja sig mellan lokal och nationell nivå. Tvärt om är betydande miljöpåverkan i 3-5 §§ förordningen 1998:905 om miljökonsekvensbeskrivningar kopplat till om en plan eller program anger förutsättningar för kommande tillstånd till ett antal verksamheter och åtgärder som av sin natur är lokala men som om de ingår i planen automatiskt medför att planen ska bedömas medföra betydande miljöpåverkan<sup>32</sup>.

### **Fyrstegsprincipen**

Enligt regeringens direktiv ska den så kallade fyrstegsprincipen vara vägledande för den fortsatta planeringen av förvaltningen och utvecklingen av transportsystemet<sup>33</sup>. Det innebär att man ska överväga åtgärder för att styra efterfrågan och optimera användningen av befintlig infrastruktur innan man överväger om- och nybyggnad av infrastruktur. Det tycker Naturvårdsverket är bra då den vid korrekt tillämpning medför att man kan nå transportpolitiska mål inklusive miljömål på ett kostnadseffektivt sätt. Naturvårdsverket saknar dock en redovisning av hur mycket av avsatta medel som enligt planen ska gå till de olika stegen i fyrstegsprincipen samt i vilken utsträckning satsningarna inom de olika stegen bidrar till eller motverkar till att respektive transportpolitiska mål nås. En sådan redovisning behövs för att kunna bedöma hur kostnadseffektiva åtgärderna är samt för att bedöma om Trafikverket har följt regeringens direktiv och prioriterat åtgärderna utifrån ”det övergripande transportpolitiska målet (...) samt de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen”.

Naturvårdsverket anser att det var positivt att Trafikverkets utgångspunkt för planeringen i denna planeringsomgång har varit att vårda den befintliga infrastrukturen och att effektivisera den vilket Naturvårdsverket tycker är en bra utgångspunkt. Det

---

<sup>30</sup> Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Underlagsrapport – miljökonsekvensbeskrivning, Trafikverket 2013, t.ex. sid. 9 och 31.

<sup>31</sup> Ibid, sid. 12.

<sup>32</sup> Naturvårdsverket har även tidigare till Trafikverket påpekat att Trafikverkets tolkning av begreppet betydande miljöpåverkan inte är korrekt enligt Naturvårdsverket.

<sup>33</sup> Sid 3 Regeringsbeslut 2012-12-20, N2012/6395/TE.

innebär med fokus på steg 2 åtgärder och förhållandevis mindre på steg 3 och 4 åtgärder. Trafikverket skriver dock under rubriken avgränsning i miljökonsekvensbeskrivningen att ”Miljökonsekvensbeskrivningen utgår från vad planförslaget har rådighet över. Åtgärder i planförslaget består av drift- och underhåll, av så kallade riktade åtgärder samt investeringar”<sup>34</sup>. Det innebär att Trafikverket inte följer regeringens direktiv genom att åtminstone delvis avgränsa bort steg 1 i fyrstegsprincipen som handlar om åtgärder för att minska transportefterfrågan. Steg 1 åtgärder är nödvändiga för att kunna nå de transportpolitiska målen på ett kostnadseffektivt sätt. Utan tillräckligt fokus på dem är risken uppenbar att man i planen lägger fram förslag till åtgärder som dels inte är kostnadseffektiva, dels innebär en prioritering av åtgärder som leder till ökad trafik. En åtgärd som minskar efterfrågan på transporter kan bidra till både ökad tillgänglighet och minskad miljöbelastning. Medan en nybyggnad av väg visserligen kan leda till ökad tillgänglighet men normalt också till ökad miljöbelastning.

Naturvårdsverket har tidigare betonat vikten av att steg 1 åtgärder i form av olika styrmedel lyfts fram i planeringen samt problematiserat kring frågan att Trafikverket saknar rådighet över steg 1 åtgärder<sup>35</sup>. Naturvårdsverket anser det finns behov av att se över hur det ska kunna säkerställas att steg 1 åtgärder får en mer framträdande roll i den framtida transportplaneringen. I samband med förslaget om att bilda Trafikverket ställde Naturvårdsverket frågan ”vem ska bevaka transportslagen gång och cykel, samt den typ av kommunikation som kan göras utan transporter?” samt framförde att myndighetens ”bedömning är att det dessutom krävs att ansvaret för utförande, objektsplanering, drift och underhåll tydligt skiljs från ansvaret för planering. Om planeringen bör ske inom den föreslagna myndigheten eller om en separat planeringsmyndighet krävs är en nyckelfråga som bör studeras mer ingående.”<sup>36</sup>

Trafikverket föreslog i kapacitetsutredningen ”ökad användning av styrmedel för att dämpa trafikökningen. Transportköparna föreslås i ökad utsträckning betala den påverkan deras transporter har på omgivningen. Generellt är bedömningen att användningen av styrmedel kan vara avgörande för bidraget till minskad miljöpåvekan. *Dessa och andra åtgärder kommer att analyseras närmare i samband med kommande planeringomgång*”<sup>37</sup> [Naturvårdsverkets kursivering]. Naturvårdsverket saknar dessa analyser och åtgärder för att begränsa trafikarbetet.

### **Kaunisvaara-Svappavaara**<sup>38</sup>

Naturvårdsverket noterar att en ”genväg” mellan Kaunisvaara och Junosuando ingår i den nationella planen samt att utgångspunkten för studien av ny järnvägsförbindelse på sträckan Kaunisvaara-Svappavaara är att genvägen byggs. Mot bakgrund av de höga naturvärden som skulle beröras av samtliga tänkbara alternativ för en eventuell genväg respektive järnvägsförbindelse anser Naturvårdsverket att det är orimligt att planera för att först rusta upp befintlig väg, sedan anlägga en genväg och därefter bygga järnväg. Vår bedömning är att detta sammantaget skulle innebära en kraftig fragmentering av, och stora intrång i, de orörda våtmarksområdena i regionen.

<sup>34</sup> Sid 20 Underlagsrapport – miljökonsekvensbeskrivning.

<sup>35</sup> Yttrande över kapacitetsutredningen (TRV 2011/17304), Naturvårdsverket 2012-03-29, dnr NV-01996-12.

<sup>36</sup> Yttrande över Effektiva transporter och samhällsbyggande – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg (SOU 2009:31), 2009-06-18, Dnr 540-3707-09 Ke.

<sup>37</sup> Sid. 6 Miljökonsekvensbeskrivning av kapacitetsutredningens förslag, TRV 2012-02-16.

<sup>38</sup> Anledningen till att Naturvårdsverket lämnar synpunkter på detta objekt är att rapporten ”Underlagsrapport – utredning av förutsättningarna för en järnvägsförbindelse Kaunisvaara-Svappavaara” ingår i remissunderlaget.



Naturvårdsverket vill också framhålla att flera av de mineralfyndigheter som förväntas generera de transportvolymerna som studien baseras på har ett sådant geografiskt läge att konflikterna med naturvårdens intressen kan förväntas bli stora. Det kan därför inte utan vidare antas att alla brytningsvärda fyndigheter i Norrbottens malmfält genererar nya gruvor och därmed behov av ökad transportkapacitet. Vidare vill vi framhålla att ny infrastruktur i regionen ökar trycket på att exploatera fyndigheter som annars inte skulle anses brytningsvärda. Ett ökat exploateringsstryck bör därför redovisas som en reell och påtaglig följdkonsekvens av större satsningar på ny infrastruktur i regionen.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Maria Ågren.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschef Lena Callermo, enhetschef Johan Bogren, handläggarna Elin Forsberg, Jörgen Sundin och Mikael Johannesson samt avdelningschef Martin Eriksson, den sistnämnde föredragande.

Maria Ågren

Martin Eriksson

Kopia till:  
Miljödepartementet, 103 33 Stockholm