

Nytt beslut om tillåtlighet enligt 17 kap miljöbalken krävs för att Förbifart Stockholm ska kunna genomföras

Hur problemet med höga partikelhalter i Förbifart Stockholms tunnlar hanterats i beslutsprocessen.
110812

Vägutredning 2005-06

Regeringens tillåtlighetsbeslut bygger på Vägverkets vägutredning från 2005, som fastställdes av verket 2006. I vägutredningens MKB diskuteras frågan om höga partikelhalter i tunnelarna i praktiken inte alls. I den sammanfattande analysen där man bedömer hur projektet väntas bidra till miljö kvalitetsmålet Frisk luft sägs:

”Med Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda förläggs trafiken i tunnel vilket innebär att luftföroreningshalterna sjunker lokalt i områden där människor vistas. Samtidigt leder det ökade trafikarbete till totalt sett högre utsläpp i länet. Den sammantagna effekten för människor och kulturvärden är positiv vilket innebär att målet stöds.”¹

I sitt yttrande över förslaget till vägutredningen pekar Naturvårdsverket på risken för höga halter av luftföroreningar i tunnelluften, men nämner inte specifikt partikelhalterna:

”Kravet på att klara miljö kvalitetsnormerna för luft gäller inte för tunnlar. I det här sammanhanget handlar det dock om mycket långa tunnlar och en väg som till stor del är tänkt att användas för arbetspendling varför det kommer att handla om större exponering för hälsoskadliga luftföroreningar än normalt. Naturvårdsverket anser att det bör utredas vad det innebär för hälsorisker för de som kommer att färdas i så långa tunnlar om de byggs.”²

Begäran om tillåtlighet 2008

19 maj 2008 lämnar Vägverket in den formella begäran till regeringen om tillåtlighet för Förbifart Stockholm enligt 17 kap. MB³. Skrivelsen baseras dels på den ovan refererade vägutredningen från 2005-06, dels hanteringen av en s.k. beredningsremiss som verket sände ut i februari 2007⁴.

I det huvuddokument som lämnas till regeringen sägs om partikelproblematiken i tunnelarna:

*”Miljö kvalitetsnormer för luftkvalitet är av stor betydelse för människors hälsa
Partiklar (PM10) är generellt ett problem i tunnelmynningar.*

Miljö kvalitetsnormerna ska dock inte tillämpas där människor mera sällan vistas, exempelvis vid arbetsplatser, tunnlar och vägområdet längs med större vägar. I denna del hänvisas till Naturvårdsverkets Allmänna Råd, NFS 2006:5. Försiktighetsmått avseende partiklar kan komma att vidtas under bygg- och driftsskedet, efter samråd med länsstyrelsen, om normerna överskrids.”

¹ http://www.trafikverket.se/PageFiles/18039/MKB_kap8-13_forbifart_Stockholm.pdf

²

http://www.naturvardsverket.se/upload/07_verksamheter_med_miljopaverkan/transporter/Yttranden_o_do_mar_om_transporter/vagar/Forbifart_Stockholm_Yttrande.pdf

³ http://www.trafikverket.se/PageFiles/18100/effektivare_nord_sydliga_forbindelser.pdf

⁴ <http://www.trafikverket.se/PageFiles/18100/beredningsremiss.pdf>

Naturskyddsföreningen i Stockholms län

www.naturskyddsforeningen.se/stockholm

Kansli

Norrbackagatan 80
113 41 Stockholm

Telefon & e-post

Tel: 08-644 52 70

kansli.stockholm@naturskyddsforeningen.se

Bankgiro & org.nr

5650-1844

80 20 16 – 31 38

I skrivelsen refereras och kommenteras de svar som bl.a. Socialstyrelsen och Naturvårdsverket lämnat över beredningsremissen. Enligt referatet berör Socialstyrelsen i sitt yttrande endast risken för överskridanden av miljökvalitetsnormen, men eftersom normen inte gäller i tunnarna berör myndigheten inte halterna i dessa. Naturvårdsverket nämner i sitt yttrande 090216 risken för höga föroreningshalter i tunnarna, men fokuserar på kväveoxiderna. De förväntade höga partikelhalterna vid tunnelmynningarna nämns, däremot inte partikelproblematiken i tunnarna.

Komplettering till ansökan mars 2009

Bl.a. som reaktion på att Förbifart Stockholm uppmärksammats av SVT:s ”Uppdrag Granskning” begär regeringen den 14 november 2008 att dåvarande Vägverket senast den 26 februari 2009, inför regeringens tillåtlighetsprövning, ska komma in med klagöranden kring 15 punkter. Ingen av dessa punkter berör partikelhalterna i tunnarna.⁵

I Vägverkets svar till regeringen redovisas problematiken kring partikelhalterna i tunnarna endast i förbigående i en bilaga 11 om hälsorisker vid färd i långa tunnlar⁶. Till bilagan är fogat två expertrapporter, varav den ena är en allmän genomgång av aktuell kunskap när det gäller luftförorenings effekter, medan den andra övergripande diskuterar möjligheterna att hålla nere föroreningshalterna. I ingen av rapporterna finns några uppgifter om förväntade partikelhalter och ingenstans slår man larm om några förväntade höga partikelhalterna. Fokus i bilagorna är överhuvudtaget inte hälsoeffekter av höga partikelhalter utan av kväveoxider, där bl.a. det faktum att tunnelnluft förväntas ha en annan blandning av kväveoxider än vad som förkommer i t ex gatumiljö lyfts fram.

I en av underbilagorna diskuteras om inte partikelhalterna är viktigare för hälsoeffekterna än kväveoxiderna, däremot finns inga nya uppgifter om vare sig förväntade partikelhalter i tunnarna eller hälsoeffekter av detta:

”Man borde även överväga att informera trafikanter om aktuella halter exempelvis vid infarterna. Haltinformationen bör då avse lämpliga indikatorer, med likvärdig betydelse längs ytvägnät. Kvävedioxid uppfyller inte det kravet på grund av att ozontillgången i tunnelmiljö begränsar överföring av NO till NO2. Ett bättre alternativ vore att för tunnelmiljön sätta krav eller mål för halten av PM10 och elementärt kol, vilket skulle kunna spegla både slitagepartiklar (vägdamm) och avgaspartiklar. I andra hand kunde halten av PM2.5 användas som indikator.”⁷

Även i ”huvudbilagan” diskuteras kort att fina partiklar (PM2.5) eventuellt kan vara en bättre huvudindikator på luftkvaliteten än halten kväveoxider. Man diskuterar förhållandet mellan miljökvalitetsnormerna och tunnelnluft och refererar erfarenheter från andra länder:

”Vad gäller kraven på luftkvaliteten i tunnelmiljön kan dessa rimligen inte vara mer stränga än miljökvalitetsnormerna. Mer rimligt är att med hänsyn till de kortare exponeringstiderna, samt att det är en trafikplats man kan välja att undvika, medge högre halter. Halterna bör dock inte få vara så höga att det uppkommer betydande akuta risker.”

”I andra länder används system för att rena luften i tunnarna. Detta gäller framför allt rening av partiklar. Erfarenheterna har varit blandade. För partiklar används elektrostatiska filter vilka är effektiva för rening av grova partiklar men mindre effektiva för ultrafina avgaspartiklar. I Norge har partikelfilter använts under lång tid och reningsgraden har varit hög (90% - 95% för PM10). Vad gäller grova partiklar är en minskad dubbandel det bästa sättet att uppnå minskade halter i Stockholms tunnlar. Dammbindning har testats i Södra länken med gott resultat men med halkriskproblem.”

⁵ http://www.trafikverket.se/PageFiles/18100/Original_kompl_begaran.pdf

⁶

http://www.trafikverket.se/PageFiles/18100/fraga_11_pm_en_bedomning_av_halsorisker_vid_fard_i_langa_tunnlar.pdf

⁷ http://www.trafikverket.se/PageFiles/18100/Bilaga_Halsorisker_av_luftfororeningar_i_vagtunnelluft.pdf

Problematiken summeras:

”Bland länets innevånare minskar antalet förtida dödsfall med ca 10 - 20 personer per år, medan antalet förtida dödsfall bland trafikanter ökar med ca 5 personer per år på grund av Förbifart Stockholms tunnelpassager.

Den ökade exponeringen i tunneln är något man kan välja att undvika genom att färdas längs ytvägnätet. Eftersom Förbifart Stockholm medför väsentliga förbättringar för länets innevånare som helhet, bedöms ökningen av ett fåtal förtida dödsfall av trafikanter vara acceptabel.”

Indirekt berörs partikelproblematiken även i det svar Vägverket lämnar när det gäller energianvändningen, men den bild Vägverket ger regeringen är att den verkliga energianvändningen blir lägre, inte högre än den man utgår från i redovisningen:

”Drifttidens energianvändning härrör till stor del från ventilation av tunnlar, från pumpning av inläckande vatten och från belysning. Beräkningarna bygger på dagens förhållande.

Teknikutvecklingen under 60 år är en osäkerhet som är mycket svår att bedöma. Andelen el-/hybridbilar kommer sannolikt att öka, vilket kan medföra ett minskat behov av tunnelventilation och med det en trolig minskning av energiåtgången. Trafikmängden kan också bli annan än vad som beräknats, vilket påverkar energianvändningen i tunnelarna.”⁸

Regeringen beslutar om tillåtlighet september 2009

Den 3 september 2009 beslutar regeringen att bifalla Vägverkets ansökan om tillåtlighet enligt 17 kap miljöbalken. Om luftkvaliteten skriver man att om andelen dubbdäck sjunker från 70 till 20 procent så blir det möjligt att klara miljökvalitetsnormen för luft vid tunnelmynningarna. Om tunnel luften skriver regeringen:

”Förbifart Stockholm medför lägre exponering av luftföroreningar där människor bor och vistas samt färre förtida dödsfall än Nollalternativet. I tunnelarna ökar dock exponeringen. Vägverket avser att i det fortsatta arbetet studera olika tekniker för att rena tunnel luften.”

Ett av de villkor som skrivs in i beslutet lyder:

”Vägverket ska, efter samråd med berörda myndigheter, upprätta en plan som redovisar de åtgärder som ska vidtas för att energiförbrukning i samband med byggande, drift och underhåll av väganordningarna så långt möjligt begränsas. Planen ska även innehålla de åtgärder som ska vidtas för att miljökvalitetsnormerna för utomhusluft inte ska överskridas och så att luftföroreningar i tunnelarna begränsas.”

Den beskrivning av hälsoeffekter av projektet som detta beslut baserades på var:

”Bland länets innevånare minskar antalet förtida dödsfall med ca 10 - 20 personer per år, medan antalet förtida dödsfall bland trafikanter ökar med ca 5 personer per år på grund av Förbifart Stockholms tunnelpassager.”

December 2009: Partikelhalterna oacceptabelt höga

Den 16 december 2009, tre månader efter det att regeringen gett projektet tillåtlighet, avslöjas i Svenska Dagbladet att den lösning regeringen godkänt kommer att ge skyhöga halter av partiklar i tunnelarna. Projektets miljöansvariga konstaterar att projektet inte är möjligt att genomföra i den utformning man tidigare tänkt sig, dvs. i den form regeringen godkänt.⁹

Ytterligare granskningar visar att den tidigare uppfattningen att projektet väntas leda till färre döda än nollalternativet varit felaktiga:

⁸ http://www.trafikverket.se/PageFiles/18100/beraknad_energiatgang_och_beraknad_mangd_klimatgaser.pdf

⁹ http://www.svd.se/nyheter/stockholm/dalig-luft-kan-forsena-forbifarten_3945945.svd

*"Förfart Stockholm kommer att leda till mellan 20 och 30 fler dödsfall varje år, visar nya beräkningar från Trafikverket. Orsaken till de negativa konsekvenserna för folkhälsan är de höga halterna av luftföreningar i den 18 kilometer långa tunneln."*¹⁰

Riksdagsfråga maj 2011

Riksdagsledamoten Johan Löfstrand (S) ställde under våren 2011 en fråga till miljöminister Andreas Carlgren om partikelhalterna i Förfarten:

*"Kände miljöministern till att man räknade med så extremt höga partikelhalter i Förfart Stockholms tunnlar när regeringen beslöt ge projekt tillåtlighet enligt miljöbalken i september 2009, och avser miljöministern att ta initiativ till någon lösning på problemet?"*¹¹

I sitt svar ger miljöministern inget konkret besked om vad han själv visste när beslutet om tillåtlighet fattades. Däremot hävdar han att problemet med höga partikelhalter i vägtunnlar är känt sedan länge.¹²

Förslag till arbetsplan 2011

Under sommaren 2011 ställs förslaget till arbetsplan för Förfart Stockholm ut¹³. I avsnittet om tunnelluften diskuteras en mängd olika åtgärder för att klara den målnivå för partikelhalten som Trafikverket tycks sikta på, 4-500 µg/m³. Den förutsättning som beskrivs som mest central för att klara detta är att dubbdäcksanvändningen minskar betydligt. Därutöver måste hastigheten i tunneln bli lägre än man tidigare räknat med, man måste använda andra och dyrare beläggningsmaterial än vad man tidigare antagit, man måste installera kraftfull reningsutrustning med mycket hög energianvändning m m:

"Med en dubbdäcksanvändning på 50 procent och med en kombination av samtliga redovisade åtgärder; ventilation, betongbeläggning, hastighetssänkning, dammbindning och partikelfilter bedöms det som möjligt att nå PM10-halter under högtrafik på som högst 400-500 µg/m³ år 2020 och år 2035."

Genomförs samtliga dessa åtgärder (varav Trafikverket saknar möjlighet att direkt påverka den mest centrala åtgärden, dvs den sänkta andelen dubbdäck) finns det, enligt förslaget till arbetsplan en teoretisk chans att målnivån kan klaras.

Detta sker dock till priset av att projektets samhällsekonomiska nytta minskas (sänkta hastigheter ger minskade restidvinster m m) samtidigt som investerings- men framför allt driftskostnaderna stiger.

Att energianvändningen ökar betydligt innebär också att det svar Vägverket lämnat på regeringens fråga om just denna aspekt i samband med kompletteringen av begäran om tillåtlighet varit felaktigt och missledande. Eftersom kväveoxidutsläppen från fordonen antas minska, bedöms ventilationsbehovet sjunka, men partikelbildning p.g.a. dubbdäck har givetvis inget med kväveoxidutsläpp att göra:

*"Andelen el-/hybridbilar kommer sannolikt att öka, vilket kan medföra ett minskat behov av tunnelventilation och med det en trolig minskning av energiåtgången."*¹⁴

Sammantaget kommer de åtgärder som måste vidtas för att inte partikelhalterna (PM10) i den framtida tunneln ska överskrida målnivån 4-500 µg/m³ att mer eller mindre kraftigt förändra projektets samhällsekonomiska lönsamhet, dvs även när det gäller denna övergripande faktor har regeringen fattat sitt beslut om tillåtlighet på felaktigt underlag. Några analyser av hur den nya kunskapen om tunnelpartiklarna förändrar projektets förutsättningar t ex när det gäller den samhällsekonomiska lönsamheten, finns, såvitt bekant, inte.

¹⁰ http://www.svd.se/nyheter/stockholm/dodlighet-okar-med-forbifart_6176473.svd

¹¹ http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=67&dtyp=frs&rm=2010/11&dok_id=GY11563&nr=563

¹² http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=71&dtyp=frs&rm=2010/11&dok_id=GY12563&nr=563

¹³ <http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Stockholm/Forbifart-stockholm/Dokument/>

¹⁴

http://www.trafikverket.se/PageFiles/18100/beraknad_energiatgang_och_beraknad_mangd_klimatgaser.pdf

Slutsats

Av den dokumentation som finns går det inte att dra någon annan slutsats än att regeringen, när den beslöt om tillåtlighet för Förbifart Stockholm enligt 17 kap var omedveten om att projektet skulle leda till mycket höga partikelhalter i vägtunnlarna vintertid. Den bild Vägverket redovisat innebar att projektet skulle leda till att antalet förtida dödsfall i regionen på grund av luftföroreningar skulle minska.

Det är fortfarande oklart om det överhuvudtaget är praktiskt möjligt att hantera partikelproblemet, men de idéer till lösning Trafikverket redovisat innebär med säkerhet betydande kostnadsökningar, både på investerings- och driftssidan. För den samhällsekonomiska bedömningen spelar det också roll att man dels kommer att tvingas sänka den tillåtna hastigheten i vägen, vilket leder till lägre restidvinster, dels måste belasta projektet med ökade samhällskostnader för hälsoeffekter. Sammantaget har det nya projekt som redovisas i arbetsplanen en högre samhällsekonomisk kostnad än det regeringen godkände 2009.

Att förutsättningarna för projektet förändrats så kraftigt innebär att det tillåtlighetsbeslut regeringen lämnat inte är relevant. För att Trafikverket ska kunna driva projektet vidare måste således en ny tillåtlighetsprövning göras.