



## Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2018 – 2029 med tillhörande MKB

Er beteckning: N2017/05430/TIF

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen - Remissversion, augusti 2017*.

### Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att Trafikverket inte har uppfyllt bestämmelserna i miljöbalken avseende kravet att integrera miljöbedömningen i planarbetet och studera planalternativ. Processen hade behövt vara mer ändamålsenlig för att uppnå det.

Länsstyrelsen anser att planen inte bidrar till att nå klimatmålen för inrikes transporter i det beslutade klimatpolitiska ramverket.

Länsstyrelsen delar inte Trafikverkets uppfattning att planen endast i begränsad utsträckning kan bidra till omställningen till ett fossilfritt transportsystem. Trafikverket kan göra betydligt mer för att bidra till att ställa om till ett klimatneutralt samhälle.

Trafikverket anger att man i planförslaget har utgått ifrån att en god tillgänglighet måste utvecklas inom ramen för ett hållbart samhälle. Planens måluppfyllelse utgår dock främst från det transportpolitiska funktionsmålet om tillgänglighet. Länsstyrelsen anser att hänsynsmålet med sitt bredare hållbarhetsperspektivet inte får genomslag.

Infrastrukturplaneringen har en strukturerande påverkan på samhällsutvecklingen. Länsstyrelsen anser att Trafikverket, länsplaneupprättaren och kommunerna behöver mötas i ansvaret för en hållbar samhällsplanering, inte minst när gäller åtgärder enligt steg 1 och steg 2 i fyrstegsprincipen.

Länsstyrelsen anser att en god lokalisering av bebyggelse, enligt miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, kan innebära ett behov av justeringar avseende brister och objekt för att ett ökat bostadsbyggande ska uppnås.

Länsstyrelsen anser att Götalandsbanan, delen Göteborg-Borås, är av stor regional nytta och avgörande för ett hållbart resande i ett av Sveriges största pendlingsstråk. Den behöver fortsatt finnas med som namngivet objekt i planen och ett omtag i planeringen är inte nödvändigt.

Satsningen på nya slussar i Göta älv kopplat till skredrisker i Göta älv och på regionala tågbanor i länet kommer att gynna en regionalt hållbar tillväxt och hållbara transporter i länet.

Länsstyrelsen anser att den utpekade bristen avseende Storgöteborg behöver kompletteras med stadsutveckling och godsflöden.

I arbetet för att nå klimatmålen behövs en mer ändamålsenlig uppföljning. Detta för att kunna bedöma planens utfall kopplat till effekter och fördelning mellan trafikslag på regional nivå.

Länsstyrelsen anser att Trafikverkets tolkning av ekonomisk hållbarhet, som likställd med samhällsekonomisk nytta utifrån de egna beräkningsmodellerna, inte är rimlig.

## Hållbar utveckling

Den senaste transportpolitiska propositionen anger att funktionsmålet god tillgänglighet i huvudsak måste utvecklas inom ramen för hänsynsmålet om säkerhet, miljö och hälsa<sup>1</sup>.

Måluppfyllelsen av planen utgår dock främst från det transportpolitiska funktionsmålet om tillgänglighet, medan hänsynsmålet, med klimat som särskilt utpekat område, varken är styrande eller utgör någon ram för de förslag som läggs. Behovet av att begränsa trafikutvecklingen med 12 procent för att nå uppsatta klimatmål lyfts fram i en känslighetsanalys, men stannar vid en beskrivning.

Länsstyrelsen anser att planen behöver bli tydligare i bedömningarna av effekter och konsekvenser i förhållande till både funktions- och hänsynsmålet.

## Hållbar samhällsplanering omfattar även infrastruktur

Trafikverket anser att planen inte ska eller kan innehålla andra åtgärder enligt fyrstegsprincipens steg 1 och steg 2, än dem som kan kopplas samman med byggande av infrastruktur. Länsstyrelsen anser att detta begränsar planens räckvidd, vilket innebär att den inte i tillräcklig utsträckning möter den regionala och kommunala samhällsplaneringens behov och mål.

Länsstyrelsen anser att Trafikverket, länsplaneupprättaren och kommuner i högre grad tillsammans behöver planera för framtidens infrastruktur avseende flöden och hållbart resande. Samsyn behöver uppnås mellan olika synsätt på målstyrning och prognoser. Detta är särskilt angeläget i större städer med närhet till nationellt stamvägnät och järnvägar.

Det behöver klargöras vilken roll steg 1 och steg 2 har i den ekonomiska transportinfrastrukturplaneringen, såväl i sig som i samverkan med övriga steg, eftersom fyrstegsprincipen lyfts upp som en hållbar princip för transportutvecklingen. Om Trafikverkets restriktiva hållning är den enda möjliga enligt nuvarande lagstiftning, måste lagen ses över.

---

<sup>1</sup> [Prop. 2016/17:21, Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling](#), s 10

Länsstyrelsen delar inte Trafikverkets bedömning att planen endast i begränsad utsträckning kan bidra till omställningen till ett fossilfritt transportsystem. Trafikverket kan genom den nationella transportinfrastrukturplanen ta ett större ansvar för att ställa om till ett klimatneutralt samhälle t.ex. genom att ta större hänsyn till de slutsatser som Trafikverket och fem andra myndigheter har enats om<sup>2</sup>. Liknande slutsatser uttrycks också i underlaget till det nya klimatpolitiska ramverket. Det handlar bland annat om att låta gång-, cykel- och kollektivtrafik vara normgivande i planeringen i större tätorter, samt att underlätta för resor med buss och tåg vid planering av infrastruktur mellan tätorter.<sup>3</sup>

### **Infrastruktur och ökat bostadsbyggande**

Infrastrukturplaneringen har en strukturerande påverkan på samhällsplaneringen och planen ska enligt direktivet ge förutsättningar för att möta behovet av ett ökat bostadsbyggande. Länsstyrelsen förordar en högre exploateringsgrad i bebyggda områden, framför att bostadsbebyggelsen och arbetsplatserna i länet glesas ut. För att möjliggöra detta krävs en betydligt bredare syn på infrastrukturens koppling till stadsbyggnad än det som redovisas i planen.

Länsstyrelsen konstaterar att en god lokalisering av bebyggelsen enligt miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, kan innebära att brister och objekt i planen behöver justeras. Länsstyrelsen anser att ytterligare åtgärder för att underlätta ett ökat bostadsbyggande kan föras in i planen, t.ex. bullerreducering, nedsänkning av vägar och andra skyddsåtgärder. Detta kan relativt snabbt ge möjlighet till förtätning, särskilt om åtgärderna kombineras med att trafik flyttas över till mer yteffektiva transportslag.

Länsstyrelsen har kartlagt riksintressenas påverkan på bostadsbyggandet. Hinder och restriktioner kopplade till riksintresset för kommunikationer begränsar möjligheterna att bygga fler bostäder. För att tydliggöra förutsättningarna tidigt i kommunernas planering för bostäder, behöver Trafikverket påskynda arbetet med utvecklande funktionsbeskrivningar och preciseringar av riksintresset kommunikationer.

Samtliga länsstyrelser har årligen uppdraget av regeringen att göra en regional bostadsmarknadsanalys. Analyserna sammanställs årligen av Boverket. Länsstyrelsens kompetens avseende länens bostadsmarknad bör användas i planeringen av transportinfrastrukturen.

## **Objekt och brister i Västra Götaland**

### **Götalandsbanan, delen Göteborg-Borås**

Länsstyrelsen anser att Götalandsbanan, delen Göteborg-Borås, både är av stor regional nytta och avgörande för ett hållbart resande i ett av Sveriges mest betydande pendlingsstråk. Den behöver fortsatt finnas med som namngivet objekt i planen. Länsstyrelsen anser inte att det finns behov av ett omtag av planeringen på sträckan. De avvägningar som hittills har gjorts av natur- och hänsynsintressen mot intresset av tillväxt och framkomlighet är rimliga. Länsstyrelsen bedömer att en eventuell omvärdering av de regionala nyttorna ryms inom nuvarande projekt. De

<sup>2</sup> [Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet](#)

<sup>3</sup> [En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige](#)

behoven återfinns främst i delprojekten utanför sträckan Mölnlycke-Bollebygd. Länsstyrelsen förordar dels en station i Mölndal, som med sitt omfattande näringsliv har både regionala och nationella nyttor, dels en centralt placerad station i Borås för största möjliga regionala nytta.

Om ett omtag i planeringen aktualiseras måste regionala frågor vägas in i den samlade bedömningen. Regionala balanserade analyser avseende konsekvenser och effekter för regionen som helhet behöver tas fram för att kunna göra väl avvägda bedömningar i förhållande till intrång i orörd natur. Ett omtag innebär också att Länsstyrelsens bedömningar i planarbetet behöver göras om, särskilt om det är gällande exploatering i orörd natur.

### **Övriga satsningar**

Länsstyrelsen ser positivt på satsningen på regionala tågbanor och slussarna i Göta älv. De skapar förutsättningar för regional tillväxt och för att bibehålla och utveckla ett hållbart resande och hållbara transporter i länet. Länsstyrelsen förutsätter att planeringen av arbetet med slussarna samordnas med skredsäkringen av Göta älv för största möjliga statliga nytta och miljövinster. Länsstyrelsen anser att det är angeläget att påbörja arbetet med skedsäkring och slussar.

Länsstyrelsen har tidigare lyft behovet av en satsning på Sävenäs rangerbangård, varför det är bra att objektet lyfts in i åtgärdsplaneringen.

Den identifierade kapacitetsbristen i Storgöteborg avseende det regionala systemet för kollektiva persontransporter på väg och järnväg behöver kompletteras med hänsyn till stadsutveckling och godsflöden. Särskilt Göteborgs stad påverkas kraftigt av nationellt viktiga godsstråk och Nordens största hamn, när det gäller flöden, luftkvalitet och miljöpåverkan.

Med hänsyn till att planen ska bidra till ett ökat bostadsbyggande anser Länsstyrelsen att utbyggnaden av E20 genom Alingsås är angelägen och inte ska nedprioriteras.

Göteborgs hamn är en nationell angelägenhet. Länsstyrelsen anser att medel för att förbättra hamnens funktion bör finnas med som ett namngivet objekt i planen.

### **Forskning och utpekade satsningar**

Utöver vad som anges i planen ser Länsstyrelsen behov av forskning, med nära koppling till praktiken, för att utveckla ett stadsbyggande i samklang med nationellt prioriterade transporter, vilket är en aktuell fråga i Göteborg

Länsstyrelsen välkomnar särskilt satsningen på inkludering utanför staden. I dag finns redan en uppbyggd samverkan mellan forskning och praktik där både Länsstyrelsen och Trafikverket är delaktiga: forskningsplattformen Mistra Urban Futures dit forskningen kan knytas.

## Miljöbedömning och MKB

Länsstyrelsen anser att Trafikverket inte har uppfyllt bestämmelserna i miljöbalken avseende miljöbedömningen av planen. Avgörande delar i planförslaget inkom i ett så sent skede att de inte har kunnat miljöbedömas och det saknas ett alternativ utöver nollalternativet. När miljöbedömningen genomfördes saknades en redovisning av hur planförslaget sammantaget påverkar trafikutvecklingen och fördelningen mellan trafikslag. Dessa uppgifter kom efter att miljöbedömningen var avslutad. Processen hade behövt vara mer ändamålsenlig.

Systemanalysen, som ska beskriva de samlade effekterna av planförslaget och förslagen till länsplaner på trafik- och transportarbetet som helhet, presenteras i januari i samband med att planerna överlämnas till regeringen. Därför var erforderligt underlag inte tillgängligt vid de avgörande strategiska besluten och Trafikverket och länsplaneupprättarna kommer inte att kunna justera inriktningen på planerna utifrån systemanalysens resultat.

Länsstyrelsen anser att Trafikverket bör utarbeta en plan med en alternativ inriktning där den nya klimatlagen, miljö kvalitetsmålen och ett transporteffektivt samhälle är i fokus. De klimatscenarier Trafikverket har tagit fram de senaste åren och som beskrivs i den samlade effektbedömningen, bland annat känslighetsanalysen i underlaget som siktar på att klimatmålen ska nås, kan tjäna som underlag.

En utgångspunkt i arbetet med att ta fram en ny nationell plan för åren 2018–2029 var att de investeringar som namnges i den nu gällande infrastrukturplanen ska prioriteras i den nya planen, om de fortfarande bedöms vara angelägna för transportsystemet. Länsstyrelsen anser att objekt som bidrar till en ökad miljöbelastning rimligen bör ses över och konsekvensbedömmas gentemot ramen för hänsynsmålet.

## Den samlade effektbedömningen

I den samlade effektbedömningen framgår att planen ökar vägtrafiken med knappt en promille i slutet av planperioden. Som en följd av detta beräknas planen orsaka att koldioxidutsläppen från vägtrafiken sammanlagt ökar med 14 000 ton, något som delvis förväntas vägas upp av stadsmiljöavtalen. Detta kan ställas i relation till förslaget till den regionala infrastrukturplanen för Västra Götaland. Där förväntar sig planupprättaren att den nationella planen ska ta ansvar för att minska utsläppen i länet med 260 000 ton koldioxid under planperioden.

Länsstyrelsen anser att planförslaget borde bidra till minskade utsläpp för att nå klimatmålen. I den samlade effektbedömningen upprepas att det framför allt är stadsmiljöavtalen som står för den trafikminskning som planen bedöms ha, medan byggandet av ny infrastruktur står för de förväntade ökningarna.

Stadsmiljöavtalen är ett bra exempel på att planen har potential och möjlighet att bidra i omställningen till ett fossilfritt transportsystem. De utgör dock endast 3,5 procent av utrymmet för investeringar. Trots detta bidrar de med god klimatnytta enligt planförslaget. Länsstyrelsen anser att stadsmiljöavtalen och åtgärder av samma karaktär behöver utgöra en större andel av investeringarna.

## Utsläpp och inducerad trafik

Uppgifterna om ökad trafik och ökade utsläpp omfattar inte de långsiktiga effekterna av inducerad trafik. De modeller Trafikverket använder klarar inte att beräkna sådana effekter.<sup>4</sup> Länsstyrelsen anser att inducerad trafik borde ha problematiserats i planförslaget. I stället för att göra jämförelser med nollalternativet, förminskar Trafikverket problemet genom att sätta det i förhållande till det totala trafik- och transportarbetet i Sverige.

## Luft

Länsstyrelsen delar inte uppfattningen att prioriteringarna inom ramen för den nationella planen och länsplanerna har liten möjlighet att påverka de totala utsläppen och halterna av luftföroreningar. I flera av länets städer går nationella vägar nära bebyggelsen och påverkar luftkvaliteten. I den samlade effektbedömningen framförs att fler förbifarter innebär att färre människor exponeras för luftföroreningar. Länsstyrelsen anser att lösningar med förbifarter behöver nyanseras utifrån fler perspektiv, både på kort och lång sikt, då de också innebär flera negativa konsekvenser.

Länsstyrelsen efterlyser en beskrivning av hur planen kan bidra till EU:s takdirektiv som syftar till en luftkvalitet utan betydande risker för människors hälsa eller miljö<sup>5</sup> och som ställer krav på minskade utsläpp och luftföroreningar, bland annat partiklar och kväveoxider.

## Cykel

Planen lyfter fram att potentialen för ökad säker cykling framför allt ligger hos kommunerna. Bristen på ett sammanhållet eget nät är tydligast utmed det nationella och regionala vägnätet, där utrymmet och attraktiviteten trängs undan av biltrafik. Länsstyrelsen anser att Trafikverket bör utveckla sin styrning och sina ambitioner, då cykel utmed det statliga vägnätet har stor påverkan på hur attraktivt det är att cykla. Utöver detta bör processen för att bygga cykelvägar förenklas då opropor-tionerligt stora utredningsinsatser läggs på planläggning för cykelinfrastruktur i förhållande till dess begränsade miljöpåverkan.

## Uppföljning

Dagens uppföljning av transporterens påverkan tillgodoser inte de behov som följer av Parisavtalet, det nya klimatpolitiska ramverket och de klimathandlingsplaner som tas fram regionalt. Det saknas i dag underlag för att kunna följa upp klimatlagens mål till 2030 för inrikes transporter. En mer ändamålsenlig uppföljning för att kunna bedöma infrastrukturplaneringens utfall avseende effekter och fördelning mellan trafikslag i en geografisk kontext behövs. Länsstyrelsen föreslår att Trafikverket får i uppdrag att

- årligen ta fram trafikarbetsuppgifter på regional och lokal nivå,
- i samband med revidering av regional och nationell infrastrukturplanering

---

<sup>4</sup> [Trafikverkets rapport om inducerad trafikefterfrågan 2011:052](#)

<sup>5</sup> [EUs-utsläppstakdirektiv](#)

- följa upp ekonomisk inriktning och utfall för olika trafikslag, samt
- följa upp fördelningen av medel enligt fyrstegsprincipen inom både regionalt och nationellt.

## Klimatanpassning

I planen lyfts en satsning på riskreducerande åtgärder för klimatanpassning av vägnätet tillsammans med en bärighetssatsning för att förbättra delar av vägnätet på landsbygden. Länsstyrelsen vill understryka behovet av samverkan och god kommunikation mellan Trafikverket och kommunerna i klimatanpassningsarbetet för att underlätta för både den kommunala planeringen och planeringen för väg- och järnvägsobjekt.

## Ekonomisk och social hållbarhet

Trafikverket sätter i planförslaget likhetstecken mellan samhällsekonomi, i det här fallet den samhällsekonomiska modellen som används inom infrastrukturplaneringen, och ekonomisk hållbarhet. Länsstyrelsen anser att Trafikverkets modell för samhällsekonomiskt lönsamma infrastrukturinvesteringar inte speglar ekonomisk hållbarhet.

Det är en paradox i modellen att restidsvinsterna för personbilar resulterar i ett positivt värde. Restidsvinsten uppnås med åtgärder som orsakar ökad vägtrafik, och ökade utsläpp av växthusgaser, partiklar och kvävedioxid. Modellen har vidare ett mycket lågt skadevärde på utsläpp av fossil koldioxid, partiklar och kvävedioxid.<sup>6</sup>

Länsstyrelsen föreslår att den samhällsekonomiska modellen ses över så att den beslutade klimatlagen och EU:s direktiv<sup>7</sup> om utsläppstak för luftföroreningar och bättre luftkvalitet blir styrande.

I planen bedöms förslagen bidra positivt till ett jämställt samhälle. Bedömningen har gjorts utifrån utvecklingen av medborgarnas resor och möjligheter att använda kollektivtrafik, gång och cykel. I den senare inkomna effektbedömningen framgår att andelen kvinnor som har nytta av namngivna investeringar är 23 procent jämfört med att männens nytta angivits till 42 procent. Länsstyrelsen anser därför inte att planen kan sägas bidra till ett mer jämställt transportsystem.

## Beredning

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av handläggaren för regional planering Johanna Stenberg. I den slutliga handläggningen har även enhetschefen Helena Carling och projektledaren Birgit Nielsen deltagit.

Lisbeth Schultze

Johanna Stenberg

*Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrift.*

<sup>6</sup> [Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn](#)

<sup>7</sup> [EUs-utsläppstakdirektiv](#)