



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-02-05

Ärendenummer:
NV-08308-20

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037

Sammanfattning

Sverige har sedan 2017 ett klimatpolitiskt ramverk som består av en klimatlag, klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Det långsiktiga målet innebär att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser år 2045. Klimatramverket innebär bl.a. att klimatpåverkande utsläpp från inrikes transporter ska minska med minst -70 % år 2030 jämfört med 2010.

För att Sveriges beslutade klimatmål ska nås måste klimatfrågan genomsyra alla relevanta politikområden. Naturvårdsverket anser att den statliga transportinfrastrukturplaneringen, och därmed inriktningsunderlaget, har strukturerande betydelse för samhällsutvecklingen. Detta genom att styra markanvändning, lokalisering och samhällsplanering. Den påverkar därmed möjligheten att nå de nationella miljö kvalitetsmålen.

Naturvårdsverket bedömer att det remitterade underlaget inte innehåller någon inriktning som bidrar till att klimat- och övriga nationella miljö kvalitetsmål nås. Inriktningsunderlaget, i sin nuvarande form, utgör därför ett otillräckligt underlag för fördelningen av den ekonomiska ramen till kommande transportinfrastrukturplaner.

Naturvårdsverket delar inte Trafikverkets bedömning att styrmedel för att nå klimatmålen endast har marginell påverkan på måluppfyllelsen för luftkvalitet. Naturvårdsverket efterfrågar analyser av på vilket sätt olika inriktningar i statliga transportinfrastrukturplaner påverkar måluppfyllelse kopplat till biologisk mångfald, grön infrastruktur och ekosystemtjänster.

Mot denna bakgrund avstyrker Naturvårdsverket inriktningsunderlaget.

Naturvårdsverket anser att inriktningsunderlaget behöver utvecklas främst i följande delar:

- Inriktningar behöver tas fram där tillgängligheten utvecklas så att transportinfrastrukturplanerna samtidigt bidrar till att klimat- och övriga nationella miljö kvalitetsmål kan nås.

- Naturvårdsverket anser att Trafikverkets basprognos inte är lämplig som grund för fördelning av den ekonomiska planeringsramen, eftersom den baseras på en kraftig ökning av vägtrafikarbete. Istället behöver inriktningar som leder till att trafikarbetet utvecklas inom ramen för klimatmålen och de övriga hänsynsmålen utgöra utgångspunkt.
- De hinder i regelverket som Trafikverket anser finns för att bredare arbeta med samt finansiera och medfinansiera steg 1- och steg 2-åtgärder är angelägna att undanröja inför fördelningen av de ekonomiska ramarna.
- Inriktningsunderlagets analyser av marginalkostnader för att nå klimatmålen av enstaka ”ben” i omställningen av transportsektorn till fossilfrihet har ett begränsat värde, eftersom det kommer behövas en kombination av styrmedel och åtgärder i alla tre ”ben”; att minska trafikarbete med bil/lastbil/flyg, öka andel förnybara drivmedel, och energieffektivare fordon/farkoster.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Inriktningsunderlaget i sin nuvarande form är otillräckligt

Hur transportsystemet utvecklas är av central betydelse för att ett flertal av de nationella miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Transportinfrastrukturplaneringen, och därmed inriktningsunderlaget, har strukturerande betydelse för samhällsutvecklingen genom att styra lokaliseringsmönster, markanvändning och samhällsplanering. Statliga transportinfrastrukturplaner kan bidra till att tillgänglighet utvecklas på ett sätt som bidrar till minskat trafikarbete med energiintensiva trafikslag som bil, lastbil och flyg.

Naturvårdsverket konstaterar dock att underlaget inte innehåller någon inriktning som bidrar till att miljö kvalitetsmålen kan nås. Naturvårdsverket anser därför att inriktningsunderlaget i sin nuvarande form utgör ett otillräckligt underlag för fördelningen av den ekonomiska planeringsramen för kommande nationella och regionala transportinfrastrukturplaner. Underlag behöver tas fram som visar inriktningar där tillgängligheten utvecklas på ett sätt som medför att transportinfrastrukturplanerna bidrar till att klimatmål och övriga miljö kvalitetsmål kan nås.

Transportinfrastrukturplanerna behöver bidra till minskad klimatpåverkan

Utsläppen från inrikes transporter står för en tredjedel av Sveriges totala klimatpåverkande utsläpp, varav merparten kommer från vägtrafiken.

Enligt regeringens uppdrag till inriktningsplaneringen ska klimatmålen utgöra en central utgångspunkt för den statliga transportinfrastrukturplaneringen. Regeringen har i direktivet påtalat att även om inte *varje* enskild åtgärd som vidtas i transportsystemet måste bidra till att uppfylla klimatmålet, så ”ska den samlade utvecklingen inom transportsystemet leda till att klimatmålet för transporter nås”.

Trafikverket konstaterar (sid 151) att ingen av de redovisade inriktningarna bidrar till att klimatmålen kan nås. Det saknas en beskrivning av hur den nationella transportinfrastrukturplaneringen kan bidra till denna omställning genom åtgärder och styrmedel *inom sin egen rådgivning*.

Naturvårdsverket delar inte den syn som förmedlas i inriktningsunderlaget att ”infrastrukturåtgärder har relativt liten betydelse” för att klimatmålen ska nås.

I inriktningsunderlaget (sid 150) framgår att det totala trafikarbetet har ”särskild betydelse” för möjlighet att nå de olika hållbarhetsmålen och framförallt mängden vägtrafik. Transportinfrastrukturplanerna kan främst bidra till minskad klimat- och miljöpåverkan genom att påverka trafikarbetet med olika trafikslag samt att bidra till en ökad andel elektrifierade transporter. Att minska trafikarbete med energiintensiva trafikslag (bil, lastbil, flyg) har i flertalet utredningar, inklusive den myndighetsgemensamma strategin för omställning av transportsektorn till fossilfrihet (SOFT), konstaterats utgöra en förutsättning för att klara transportsektorns klimatmål.

Naturvårdsverket anser att inriktningsunderlaget behöver kompletteras med analyser av hur och i vilken grad den statliga transportinfrastrukturplaneringen kan bidra till klimatmålet med de åtgärder som finns inom dess rådighet. Sådana analyser fanns med i föregående inriktningsplanering (Trafikverkets så kallade klimatscenario). En känslighetsanalys som redovisas i inriktningsunderlaget utgår t ex från en begränsning till samma biodrivmedelsvolym som idag. Utifrån detta skulle den bränsle drivna trafiken behöva minska med ungefär en tredjedel till 2030, givet samma förutsättningar i övrigt. Naturvårdsverket konstaterar att det saknas inriktningar som visar hur den ekonomiska ramen då behöver fördelas.

Inriktningsunderlagets trafikprognoser är inte förenliga med klimatmålen

Naturvårdsverket noterar att Trafikverkets basprognos innebär att biltrafikarbetet med både bil och lastbil ökar kraftigt. Att som i basprognosen utgå ifrån ökat vägtrafikarbete motverkar att flera av miljö kvalitetsmålen kan nås.

Trafikverkets basprognos är inte förenlig med klimatmålen och flera andra av miljö kvalitetsmålen. Naturvårdsverket anser därför att den inte är lämplig som grund för fördelning av den ekonomiska planeringsramen i kommande statliga transportinfrastrukturplaner.

Naturvårdsverket vill peka på att det finns olika scenarier för framtida trafikutveckling. Trafikverkets basprognos redovisar t.ex. märkbart högre nivåer för godstransporters trafikarbete, jämfört med både historiska data och med Energimyndighetens scenario. Trafikverket konstaterar själva att åtgärder och styrmedel kan medföra en annan utveckling än basprognosen.

Inriktningsunderlaget är framtaget med modeller baserade på att historiska data för bilresande kommer att gälla också framöver, att ökad inkomst likställs med ökad efterfrågan på bil och lastbilstrafikarbete och att restidsnyttor med bil och lastbil värderas högre än för andra trafikslag. Sådana ansatser resulterar i att åtgärder för ökad kapacitet för bil och lastbil ses som mer ”lönsamma” än annan form av tillgänglighet.

Målstyrning istället för prognosstyrning är angelägen

Av inriktningsunderlaget framgår att regioner efterfrågar en mer målstyrd planering. Naturvårdsverket instämmer i detta. Den statliga transportinfrastrukturplaneringen behöver, i enlighet med regeringens direktiv, baseras på analyser av hur de nationella och regionala planerna kan bidra till

samtliga funktions- och hänsynsmål så att tillgänglighet utvecklas i huvudsak inom ramen för hänsynsmålen.

Ansatser som utgår från att klimat- och miljö kvalitetsmålen ska nås behöver beakta det föränderliga kunskapsläget och de många osäkerheter som råder i den genomgripande samhällsomställningen till fossilfrihet, ökningen av digitala kommunikationer osv. Den stegvisa dynamiska ansatsen i SOFT-uppdraget är ett exempel.

Naturvårdsverket ser det som positivt att Trafikverket genomfört en hållbarhetsbedömning med utgångspunkt i metodiken för strategisk miljöbedömning. Resultaten av dessa bedömningar behöver dock användas för utformning av inriktningar som bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås.

Miljö kvalitetsmålet Frisk Luft beaktas bristfälligt i inriktningsunderlaget

Naturvårdsverket noterar att Trafikverket inte diskuterar hur inriktningarna påverkar möjligheten till uppfyllelse av miljö kvalitetsmålet *Frisk luft*. Sverige har vidare ett åtagande enligt EU:s taktidirektiv att minska utsläppen av luftföroreningar, bl.a. NO_x till 2030. Enligt det svenska beslutade Luftvårdsprogrammet ska bl.a. förbättrad transportinfrastruktur bidra med minskningar som leder till måluppfyllelse vilket saknas i underlaget.

Hälsosofarliga luftföroreningar nämns endast på enstaka ställen i inriktningsunderlaget. Någon koppling mellan dubbdäck, vägslitage och partikelhalter görs inte, trots att detta har stor betydelse för den lokala luftkvaliteten.

Naturvårdsverket konstaterar att de positiva effekterna på utsläpp av kväveoxider helt uteblir om reduktionsplikt är den åtgärd som i första hand används för att uppfylla klimatmålet till 2030. Därför bör en kombination av effektivisering och elektrifiering väljas i första hand i en inriktning för transportsystemets utveckling i och kring städer och tätorter. Det skulle ge positiva effekter för både utsläpp av klimatgaser och luftföroreningar.

Naturvårdsverket ser positivt på att Trafikverket i sin gapanalys föreslår att en nollvision även ska omfatta luftföroreningar och buller. Denna koppling saknas dock i inriktningsunderlagets huvudrapport. Inriktningsunderlaget behöver kompletteras med en beskrivning av hur en sådan nollvision ska åstadkommas.

Biologisk mångfald, grön infrastruktur och ekosystemtjänster

Arbete med biologisk mångfald behöver ofta sättas in i ett större sammanhang där arbete med grön infrastruktur och ekosystemtjänster är grundläggande. Naturvårdsverket anser att inriktningsunderlaget behöver kompletteras med analys av:

- På vilket sätt den samlade effekten av olika inriktningar i statliga transportinfrastrukturplaner påverkar uppfyllelsen av mål kopplade till biologisk mångfald, grön infrastruktur och ekosystemtjänster.
- De kumulativa effekterna av planen, där potentialen i föreslagna miljöåtgärder och åtgärder för vidmakthållande bedöms.
- Vilka åtgärder som krävs för att transportinfrastrukturen ska landskapsanpassas dvs, om möjligt, främjar biologisk mångfald, en fungerande grön infrastruktur och ekosystemtjänster.

Vad behöver ingå i inriktningar som kan bidra till miljö kvalitetsmålen?

Det är väl belagt i forskning att efterfrågan på vägtrafikarbete ökar när vägkapacitet ökar. Fördelning av ekonomiska ramar till åtgärder i statliga transportinfrastrukturplaner kan därför i huvudsak bidra till minskad klimatpåverkan genom åtgärder som påverkar utveckling av trafikarbete med olika trafikslag samt elektrifiering av infrastruktur.

Naturvårdsverket konstaterar att den statliga transportinfrastrukturplaneringen har rådighet över trafikarbetets utveckling genom finansiering och medfinansiering av åtgärder i transportsystemet, och i samverkan och dialog om kommuners och regioners fysiska planering och trafikplanering.

Naturvårdsverket instämmer i att investeringar för att stärka kapaciteten i järnvägstrafiken behöver prioriteras. Naturvårdsverket anser vidare att åtgärder inom länsplanerna för gång, cykel och kollektivtrafik behöver prioriteras samt statlig medfinansiering till kommunala infrastrukturåtgärder inom dessa färd sätt.

Naturvårdsverket instämmer också i behovet av att återinföra statsbidrag för spårfordon samt införande av statsbidrag för depåer.

Naturvårdsverket anser att trimningsåtgärder ska prioriteras som leder till förbättrad tillgänglighet och standard för mindre energiintensiva trafikslag – cykel, gång och kollektivtrafik.

Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas hur den statliga transportinfrastrukturplaneringen i samverkan med övrig planering ska främja hållbara samhällsstrukturer, i enlighet med regeringens klimatpolitiska handlingsplan.

I inriktningsunderlaget lyfts att mer än hälften av trafikarbetet utförs över gällande hastighetsgränser. Hastigheten påverkar energiförbrukningen för trafikarbete på väg. När det är möjligt att hålla en jämn fart, företrädesvis på landsväg, så förbrukar en bil minst bränsle vid en hastighet mellan 50–70 km/h. Naturvårdsverket anser att den statliga transportinfrastrukturplaneringen här har rådighet genom att bibehålla hastighetsgränser vid vägombbyggnadsåtgärder, se över möjliga sänkningar i befintligt vägnät samt genom hastighetsövervakning med trafiksäkerhetskameror på det statliga vägnätet (en åtgärd som visat sig ha god effekt på hastighetsefterlevnad). En sådan analys saknas i inriktningsunderlaget.

Infrastrukturåtgärder som bidrar till miljö kvalitetsmålen i stad och tätort

I och kring städer och tätorter finns goda förutsättningar att tillhandahålla tillgänglighet med mindre energiintensiva färd sätt genom att fysisk planering främjar närhet, täthet och funktionsblandning. Med samverkande styrmedel och åtgärder kan tillgängligheten bibehållas och öka, även om trafikarbetet med bil och lastbil minskar.

Omfördelning av befintliga bilkörfält till cykel, gång och kollektivtrafik är en trimningsåtgärd med god potential att främja hållbar tillgänglighet. Här finns en betydande rådighet inom den statliga väginfrastrukturen vilket borde ges större utrymme i inriktningsunderlaget.

Naturvårdsverket anser att stadsmiljöavtalens andel av infrastrukturbudgeten behöver utökas väsentligt under kommande planperiod. Trafikverkets

beräkningar visar att budgetramen för stadsmiljöavtalen skulle behöva höjas från dagens nivå 12 miljarder kronor till 167 miljarder kronor motsvarande period för att bidra till klimatmålen. Frisk luft behöver inkluderas som en målsättning i stadsmiljöavtalen.

Naturvårdsverket instämmer i vad som framförs om att en sänkt bashastighet i tätort skulle vara positivt för de flesta miljö kvalitetsmålen.

Infrastrukturåtgärder som bidrar till miljö kvalitetsmålen på landsbygd

På landsbygd, där alternativ till bil ofta är få, blir biodrivmedel och elektrifiering mycket viktiga. Fokus kan inte på samma sätt som i stad läggas på att minska vägtrafikarbetet. Som tidigare nämnts påverkar hastighetsgränser bl.a. möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen och är ett styrmedel som kan utformas med hänsyn till regionala fördelningseffekter. Naturvårdsverket anser dock att glesbygdens vägnät kan undantas från sänkta hastighetsgränser.

Även på landsbygd finns viktiga åtgärder för transporteffektivt samhälle som kan göras inom statliga transportinfrastrukturplanernas rådighet. Naturvårdsverket instämmer i att vidmakthållande av standarden i befintlig infrastruktur är centralt liksom att stärka denna även för det mindre vägnätet och de regionala järnvägarna. För en del arbetspendlingsresor på landsbygd bör det ex finnas potential för cykelpendling då största andelen understiger en mil. Men när gång- och cykelvägar på landsbygd byggs bort längs det statliga vägnätet försvåras lokal tillgänglighet, såsom barns och ungdomars möjligheter att ta sig själva till och från skolan.

Av inriktningsunderlaget framgår att ett antal regioner efterfrågar ett att väglagen och Trafikverkets direktiv justeras för att underlätta byggnation av statliga cykelvägar. Naturvårdsverket instämmer i att dessa justeringar behöver ske inför kommande åtgärdsplanering för att främja mer transporteffektivt samhälle.

Naturvårdsverket anser att det också är väsentligt att den statliga finansieringen av utbyggt bredband ska samordnas med transportinfrastrukturplanering. Detta då digital tillgänglighet behöver beaktas i analyser av tillgänglighet jämsides med fysisk transport. Därmed kan de mest resurseffektiva lösningarna identifieras i enlighet med fyrstegsprincipen.

Tillgänglighet behöver ses i brett perspektiv

Naturvårdsverket instämmer i att en god tillgänglighet ska vara jämställd och inkluderande. Dock sätts i inriktningsunderlaget återkommande likhetstecken mellan ”tillgänglighet” och ”fysisk transport”. Naturvårdsverket anser att tillgänglighet behöver ses i ett bredare perspektiv för att bli jämställd, inkluderande och kostnadseffektiv.

I inriktningsunderlaget står att det är viktigt att ”dagens funktionalitet kan upprätthållas” i betydelsen ”aktuell prestanda eller standard i form av bland annat hastighet, bärighet och kapacitet.”. Om detta innebär att det alltid ska finnas en viss kapacitet för biltrafik på en viss vägsträcka menar Naturvårdsverket att funktionalitetsbegreppet i praktiken riskerar att utgöra ett hinder för mer effektivt utnyttjande av befintlig infrastruktur.

Ökad möjlighet finansiera, medfinansiera och genomföra steg 1- och steg 2-åtgärder angelägen

Naturvårdsverket instämmer i vad regionerna enligt inriktningsunderlaget pekar på: att det fortsatt råder en otydlighet kring Trafikverkets mandat att finansiera och arbeta med åtgärder i fyrstegsprincipens första två steg. Steg 1 är åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt, steg 2 är åtgärder för effektivare användning av befintligt transportsystem. Eftersom kommuner och regioner generellt upplever det lättare att få statlig medfinansiering för åtgärder i steg 3 och steg 4 (dvs. ombyggd resp. ny infrastruktur), så skapas incitament för regioner och kommuner att i första hand satsa på investeringar.

En orsak till detta är Trafikverkets tolkning av att det fortsatt råder begränsningar i deras mandat att både genomföra och finansiera samt medfinansiera åtgärder i steg 1 och steg 2. Regeringens intention att i större utsträckning prioritera kostnadseffektiva åtgärder i steg 1 samt i steg 2 riskerar därmed att motverkas.

Naturvårdsverket anser att det är angeläget att undanröja eventuella hinder och möjliggöra ökad statlig finansiering och medfinansiering från både nationella planen och länstransportplanerna av fler åtgärder enligt steg 1–2 i fyrstegsprincipen.

Inriktningsunderlagets analyser av kostnadseffektivitet

Naturvårdsverket uppfattar att klimatpåverkan i mycket begränsad omfattning inkluderas som en faktor i diskussionen kring kostnadseffektivitet i samtliga kapitel, med undantag för kapitel 3.6.

Naturvårdsverket har lämnat synpunkter på en tidigare version av det PM som ligger till grund för detta avsnitt. I det följande redogörs därför endast i korthet för Naturvårdsverkets centrala invändningar.

De modeller och antaganden som använts i inriktningsunderlagets framtagande för beräkningar av kostnadseffektivitet är inte ändamålsenliga för att besvara de frågeställningar som finns i regeringens direktiv. Inriktningsunderlaget redovisar beräkningar av marginalkostnader av utsläppsminskning genom styrmedel isolerat i ett ”ben” för omställningen i taget. Därefter jämförs dessa marginalkostnader i ett avslutande resonemang. Samtidigt har det inom SOFT konstaterats att åtgärder och styrmedel behöver genomföras i alla tre ”ben” (förnybara drivmedel, energieffektivare fordon, minskat trafikarbete med energiintensiva trafikslag) för att transportsektorns klimatmål ska nås. Bedömningar av kostnadseffektivitet behöver således göras av kombinationer av åtgärder och -styrmedel inom alla tre ”benen”.

Naturvårdsverket anser att analyser av marginalkostnader för enstaka åtgärder eller styrmedel är inte relevant för omställning till ett transporteffektivare samhälle.

Höjda bränslepriser för fossila drivmedel kommer utgöra en del i samverkande åtgärds paket. Med samverkande åtgärder och styrmedel bedömer Naturvårdsverket att höjningen kan bli mindre dramatisk än vad inriktningsunderlaget anger.

Naturvårdsverket instämmer i att en central fråga för omställningen av transportsektorn till fossilfrihet är hur stor mängd biodrivmedel som kan

produceras på ett hållbart sätt. Biodrivmedel bör allokeras till de transporter som har svårt att ställa om till elektrifiering av olika slag, t ex luft- och sjöfart. Hur stora volymer som kommer efterfrågas beror på hur effektiv styrningen mot elektrifiering och transporteffektivitet är.

Att öka den svenska konsumtionen av biodrivmedel på relativt kort tid är, som konstateras i inriktningsunderlaget, inte problemfritt eftersom det finns frågetecken om hur mycket biodrivmedel som kan produceras på ett hållbart sätt.

Inriktningsunderlaget tar i sammanhanget inte upp trafikens utsläpp av luftföroreningar. Naturvårdsverket vill framföra att dessa riskerar kvarstå vid övergång från fossila drivmedel till biodrivmedel.

Beslut om denna skrivelse har fattats av generaldirektör Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Stefan Nyström, föredragande, enhetschef Johan Bogren och handläggaren Joanna Dickinson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger
Generaldirektör

Stefan Nyström
Avdelningschef

Kopia till:
i.nationellplan@regeringskansliet.se
m.registrator@regeringskansliet.se