



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2024-04-11

Ärendenummer
NV-00503-24

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande om Trafikverkets Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037, rapport 2024:003 (dnr LI2023/03919)

Sammanfattning

Naturvårdsverket är positiva till att Trafikverkets inriktningsunderlag föreslår att en stor del av ramutrymmet för budgeten läggs på upprustning och effektivisering av den befintliga infrastrukturen, och instämmer i att det är angeläget.

Naturvårdsverket instämmer också i att det är angeläget att vidta åtgärder för att klara dels klimat- och trafiksäkerhetsmålen, dels göra transportinfrastrukturen bättre rustad för att möta klimatförändringar. Vi instämmer i att ytterligare styrmedel behövs för att transportsektorns klimatmål ska kunna nås. Däremot anser vi att Trafikverkets bedömning om att styrmedel som minskar trafiken i tillräcklig omfattning för att nå klimatmålen till 2030 skulle ge stora negativa effekter på tillgänglighet och ha snedvridande fördelningseffekter behöver nyanseras.

Naturvårdsverket bedömer att det är av stor vikt att länsplaneramen ges en tillräcklig omfattning eftersom länsplanerna enligt Trafikverkets bedömning fyller en viktig roll för att nå de transportpolitiska målen. Inte minst genom att möjliggöra en utveckling mot ett mer hållbart tätortsnära resande genom satsningar på gång, cykel- och kollektivtrafik.

Naturvårdsverket ser positivt på de förslag till förbättrad och förtydligad planeringsprocess som Trafikverket föreslår, då vi tror att de bidrar till att utformningen av projekten bättre kan ta vara på aktuell kunskap och innovationer och bättre anpassas till den rådande synen på hur trafikpolitikens mål ska nås.

Vi anser att det är motiverat att fördela en större del av ramen till miljöåtgärder då dessa kan bidra till att nå de transportpolitiska hänsynsmålen samtidigt som de bedöms samhällsekonomiskt kostnadseffektiva.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Kapitel 2 Transportsystemet – nuläge och utveckling

2.5 Klimatneutral infrastruktur

I avsnitt 2.5 nämns i förbigående att transportsystemets utsläpp av växthusgaser även kommer från byggande, drift och underhåll av infrastrukturen och att den andelen bedöms öka när vägtransporterna elektrifieras. Byggande, drift och underhåll har även annan miljöpåverkan och hur den kan begränsas genom utformning, materialval och elektrifiering bör utgöra en del av infrastrukturplaneringen.

Kapitel 3 Förslag för ökad måluppfyllelse

3.1 Prissättning av transporter

Naturvårdsverket finner beskrivningar av styrmedel och prissättning av externa effekter som oklara. Vi ser att det finns en risk att felaktig användning av modellerna leder till att beslut fattas på felaktiga grunder och anser att det behövs större tydlighet kring svårigheter att uttrycka vissa samhällsekonomiska kostnader och nyttor i monetära termer. Möjligheterna att med kostnads-nyttanalyser finna samhällsekonomiskt optimal rangordning mellan olika projekt är i realiteten starkt begränsad.

3.2 Tillgänglighet

I avsnitt 3.2 beskrivs utförligt potentiella fördelar med att möjliggöra för längre och tyngre lastbilar. Att det även finns nackdelar nämns inte, vilket ger en alltför ensidig bild. Naturvårdsverket anser att det behöver göras en konsekvensutredning innan beslut om att öppna ytterligare vägnät för längre och tyngre lastbilar.

3.3 Klimatpåverkan

Målen för klimatpolitiken kan nås, med ytterligare styrmedel (s. 94–96)

Naturvårdsverket instämmer i Trafikverkets bedömning om att ytterligare styrmedel behövs för att transportsektorns klimatmål ska kunna nås. Vi anser dock att Trafikverkets bedömning om att styrmedel som minskar trafiken i tillräcklig omfattning för att nå klimatmålen till 2030 skulle ge kraftigt minskad tillgänglighet och snedvridande fördelningseffekter behöver nyanseras. Vi ser att begränsade trafikvolymerna utgör en viktig komponent för att nå klimatmålen. Önskad effekt på tillgängligheten kan i många fall begränsas genom övervägda val av strategier, åtgärder och styrmedel.¹ Vidare menar Naturvårdsverket att mixen av styrmedel kan utformas så att snedvridande fördelningseffekter minimeras eller kompenseras, vilket bland annat stöds av utredaren John Hasslers utredning om hur Sveriges klimatpolitik bör utvecklas.

Vi instämmer visserligen med Trafikverket om att just denna infrastrukturplanering på kort sikt har en begränsad roll i att minska trafikvolymerna. Samtidigt kan kommuner och näringsliv ha större kortsiktiga rådigheter och möjligheter. På längre sikt är däremot utformningen av den

¹ IVL (2024). Snabb omställning av vägtrafiken för minskad klimatpåverkan. Rapport C820.

nationella infrastrukturen av betydelse för klimat- och miljöpåverkan. Naturvårdsverket ser därför positivt på att detta inriktningsunderlag är mindre inriktat mot stora nya vägprojekt än vad de tidigare har varit.

Naturvårdsverket vill också betona att minskad vägtrafik medför en rad fördelar och sidonyttor som användning av biodrivmedel och elektrifiering i princip saknar. Till exempel bidrar minskad trafik till att minska problem kopplade till buller, trängsel, vällvnadssjukdomar och sjukdomar till följd av avgaser och slitagepartiklar, liksom olyckor, barriäreffekter, påverkan på biologisk mångfald, slitage av vägar samt underhållskostnader kopplat till slitaget. I flera andra europeiska länder har man börjat införa styrmedel för att minska biltrafiken.²

3.4 Miljö och hälsa

Stärk arbetet med biologisk mångfald (s. 101-103)

Eftersom utbyggnad och drift av infrastruktur påverkar såväl landskap som ekosystem, biologisk mångfald liksom människors möjlighet att röra sig i landskapet är det av stor betydelse att Trafikverket även fortsatt arbetar integrerat med dessa frågor vid utformningen av åtgärder i infrastrukturen. Åtgärder för att stärka den biologiska mångfalden är nödvändiga för att vända den negativa trenden och möjligheten att nå miljömålet Ett rikt växt- och djurliv.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om justering av Trafikverkets instruktion för att möjliggöra för att myndigheten ska få mandat att teckna naturvårdsavtal. Trafikverket ser möjligheter att öka effektiviteten i miljöåtgärder om myndigheten ges möjlighet att arbeta mer proaktivt i miljöfrågor genom att till exempel ges möjlighet att miljökompensera även utanför de egna anläggningarna. Förslaget har tidigare presenterats och konsekvensbeskrivits inom Miljömålsrådets samverkansåtgärd om miljökompensation.

Trafikverket lyfter särskilt fram behovet av åtgärder för att bekämpa och motverka spridning av invasiva arter. Naturvårdsverket instämmer i att behovet är stort och bedömer att Trafikverkets förslag om att utreda hur statens samlade resurser för att bekämpa invasiva arter på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt är välmotiverat och angeläget. Denna utredning skulle underlätta genomförandet av effektiva åtgärder mot invasiva främmande arter både i anslutning till infrastrukturmiljöer och skyddade områden.

Genomför åtgärder för att minska buller (s. 105) samt Dammbindning och sänkt hastighet för frisk luft (s. 106)

Naturvårdsverket instämmer i problembilden för de miljö- och hälsoproblem som beskrivs, men finner att förslagen till åtgärder är svaga. För både buller och luftföroreningar sträcker sig åtgärderna till att delta i utveckling av EU-regelverk eller bidra med kunskap. Naturvårdsverket anser att deltagandet i utveckling av EU-regelverk inte är tillräckligt för att förbättra bullersituationen för de drygt två miljoner människor som exponeras för ljudnivåer över gällande riktvärden – ett av de målområden som sedan lång tid har en negativ utveckling. I den pågående revideringen av luftdirektivet är förslaget att miljökvalitetsnivåerna skärps. Miljökvalitetsnormen för PM10, som överskrids i flera kommuner idag, kommer

² <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomställningen/omraden/klimatet-och-transporterna/smart-och-hallbar-mobilitet/exempel-pa-omvandling-av-gator-och-trafikleder/> och IVL (2024) Snabb omställning av vägtrafiken för minskad klimatpåverkan. Rapport C820.

att skärpas ytterligare till år 2030. För att klara framtida nivåer behöver därför åtgärder vidtas.

Kapitel 4 Förslag för effektivare genomförande av åtgärder

4.2 Planeringsprocess

Naturvårdsverket ser positivt på Trafikverkets ambition att få planeringsprocessen att fungera som avsett och motverka den praxis som fått råda under lång tid där projekt som en gång tagits in i planen i princip aldrig tagits ur planen trots påvisade förändringar i kostnadsbild eller andra ändrade förutsättningar. En process där det definitiva beslutet om ett genomförande fattas först i senare skeden av processen bör, i vår mening, möjliggöra för en utformning som tar tillvara senaste kunskap och innovationer och som i högre grad svarar mot den rådande synen på hur trafikpolitikens mål ska nås. En sådan process bör också främja en ökad transparens i beslutsunderlaget. Naturvårdsverket stödjer således Trafikverkets genomförande av de åtgärder och insatser som krävs för att åstadkomma detta i form av en tydligare kommunikation om vad olika delbeslut i processen innebär, ökad tydlighet avseende alternativnyttor och alternativkostnader samt mer transparenta prioriteringskriterier. Trafikverket bör följa upp och utvärdera i vilken mån dessa förtydliganden och förbättringar inom planeringsprocessen får avsedd effekt.

Kapitel 5 Drift och underhåll av vägar och järnvägar

5.6 Klimatanpassning

Trafikverket konstaterar att bland annat klimatförändringarna bidrar till ökade kostnader för drift och underhåll. Naturvårdsverket instämmer i att klimatförändringarna ställer större krav på åtgärder inom befintlig infrastruktur för att motverka de negativa konsekvenserna i form av ras, skred, erosion och översvämningar. Samtidigt lyfter Trafikverket vikten av att utveckla arbetet med naturbaserade klimatanpassningsåtgärder såväl inom som utanför själva infrastrukturen för att motverka dessa negativa konsekvenser. Naturvårdsverket ser positivt på Trafikverkets ambitioner och arbete med klimatanpassning, men vill samtidigt betona att det inte bara bör ske inom befintlig infrastruktur utan också ingå som en viktig beståndsdel vid utformningen av nya projekt.

Kapitel 6 Utveckling av infrastrukturen

Naturvårdsverket bedömer utifrån Trafikverkets redovisning av fördelning för utveckling av infrastrukturen att det bör vara väl motiverat att en större del av utvecklingsramen går till trimnings- och miljöåtgärder, länsplaner men även till forskning och utveckling. Detta baseras såväl på åtgärdernas samhällsekonomiska effektivitet som möjligheten att transportinfrastrukturen därigenom i högre grad bidrar till att nå de transportpolitiska målen.

6.3 Trimnings- och miljöåtgärder

Naturvårdsverket bedömer att det är motiverat att trimnings- och miljöåtgärder får en större del av utvecklingsramen. Liksom Trafikverket kan vi konstatera att anspråken inom området vida överstiger de tilldelade ramarna. Med föreslagen ramfördelning bedömer Naturvårdsverket att det kommer bli svårt att nå de transportpolitiska hänsynsmålen. Investeringarna i infrastrukturen görs på lång sikt och kommer under lång tid påverka människors hälsa och miljön. Med rätt utformning, som i högre grad utgår från landskapets förutsättningar, motverkar

barriäreffekter, spridning av buller och tar hänsyn till förflyttnings- och spridningskorridorer för såväl människor som djur och växter kan investeringarnas negativa miljö- och omgivningspåverkan minska och bidra till en mer hållbar transportinfrastruktur. Utöver dessa motiv har trimnings- och miljöåtgärder enligt Trafikverket dessutom ofta visat sig samhällsekonomiskt lönsamma. Mot denna bakgrund anser vi att en annan ramfördelning bör tas fram.

6.4 Övrig utveckling

Stadsmiljöavtal

Naturvårdsverket vill lyfta fram vikten av att erfarenheter från utvärderingen av stadsmiljöavtalen tas tillvara vid utformningen av de nya aviserade satsningarna som ska ersätta dessa.

Stadsmiljöavtalen ska i enlighet med budgetpropositionen fasas ut. Den mycket förenklade utvärdering som Trafikverket genomfört i form av en enkät indikerar att stadsmiljöavtalen möjliggjort ett snabbare och mer omfattande genomförande av åtgärder inom bland annat utbyggd gång-, cykel- och kollektivtrafik i många av Sveriges städer. Naturvårdsverket ser fram emot att ta del av den grundligare utvärdering av stadsmiljöavtalen som Trafikverket ska genomföra under året och vill lyfta fram vikten av att resultaten från utvärderingen tas tillvara vid utformningen av de nya aviserade satsningarna som ska ersätta avtalen i kommande infrastrukturplanering, så att dessa kan bidra till lika eller än mer positiva effekter för många stadsmiljöer i Sverige.

Länsplaner

Naturvårdsverket bedömer att det är av stor vikt att länsplaneramen ges en tillräcklig omfattning då länsplanerna enligt Trafikverkets bedömning fyller en viktig roll för att nå de transportpolitiska målen, inte minst genom att möjliggöra en utveckling mot ett mer hållbart tätortsnära resande genom satsningar på gång, cykel- och kollektivtrafik. Förutom att länsplaneromens andel av den totala utvecklingsramen enligt Trafikverket har tenderat minska och att regionerna ser anslagen som otillräckliga så bedömer Naturvårdsverket att länsplanerna också kan bidra till att nå mål om bland annat hållbara städer, ett mer jämlikt transportsystem och människors hälsa. Vad gäller cykeltrafik instämmer Naturvårdsverket i att trafiklagstiftningen bättre bör anpassas till cykeltrafikens förutsättningar, men även att cykel som transportslag behöver ges större utrymme.

6.5 Tänkbara nysatsningar

I underlaget beskrivs att det finns ett antal aktuella och pågående utredningar om tänkbara nysatsningar, som kan generera nya kandidater till investeringsobjekt, och därmed ytterligare kostnadsanspråk. Naturvårdsverket anser att innan sådana ytterligare kostnadsanspråk utreds och föreslås behöver dessa ställas mot andra redan kända anspråk med god samhällsekonomisk lönsamhet inom andra områden som till exempel trimnings- och miljöåtgärder. De behöver också utgå från tillämpningen av Trafikverkets fyrstegsprincip.

7 Förslag fördelning av ramar

7.3 Utgångspunkter för ramfördelning

Naturvårdsverket instämmer i att det är angeläget att rusta, effektivisera och modernisera den befintliga infrastrukturen och ser positivt på att Trafikverket föreslår att en stor del av ramutrymmet läggs på underhåll av järnväg, och relativt lite på nybyggnation av vägar. Att underhålla den befintliga infrastrukturen är i linje med fyrstegsprincipen. Prioriteringen innebär även att den ökning av biltrafiken som genereras av investeringar i vägar blir begränsad.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand samt handläggarna Mats Björsell, Henrik Larsson, Magnus Lindqvist, Lena Odeberg och Sara Nilsson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:

li.nationellplan@regeringskansliet.se

kn.remissvar@regeringskansliet.se