

Forskningsprojektet Stafetten

Delrapport arbetspaket 1

Hantering av miljömål i nationell plan för transportinfrastruktur



Innehåll

Sammanfattning	4
Summary	6
1. Introduktion om projektet Stafetten	9
1.1. Bakgrund	9
1.2. Syfte	9
1.3. Arbetspaket	9
1.4. Finansiär, projekttid och referensgrupp.....	10
2. Syfte, frågeställning och metod	11
2.1. Syfte	11
2.2. Forskningsfrågor.....	11
2.3. Metod.....	11
2.4. Läsanvisning	12
3. Beslutsgången för nationella transportplaner	13
3.1. Nationell plan 2014–2025.....	13
3.2. Nationell plan 2018–2029	14
4. Trafikverkets framtagande av plan för 2018–2029.....	16
4.1. Uppdrag.....	16
4.2. Planeringsprocess	16
4.3. Trafikverkets analysverktyg	19
4.4. Verktygens betydelse	21
4.5. Rollfördelning mellan Trafikverket och andra aktörer.....	22
4.6. Skillnader i process och metodik vid framtagandet av plan 2018–2029 jämfört med plan 2014–2025.....	23
5. Måluppfyllelse i plan för 2018–2029	24
5.1. Hur beskrivs måluppfyllnad och miljökonsekvenserna?.....	25
5.2. Hur planförslagets delar bidrar till måluppfyllnad.....	29
5.3. Synen på målkonflikter.....	34
5.4. Tjänstepersonernas syn på planens möjliga bidrag till måluppfyllelse.....	35
6. Jämförelse av målbeskrivning, effekter och målkonflikter mellan plan 2014–2025 och 2018–2029	37
7. Riksdagspartiernas syn på plan 2018–2029.....	40
8. Slutsatser och rekommendationer	42
9. Referenser	49
Bilaga 1. Beskrivning av Trafikverkets analysverktyg.....	51
Bilaga 2a. Kostnadsposter i plan 2018–2029	55
Bilaga 2b. Kostnadsposter i plan 2014–2025	55
Bilaga 3. Formulär för bifogat samtycke	57
Bilaga 4. Intervjuguider.....	58

Titel

Hantering av miljömål i nationell plan för transportinfrastruktur

Rapportnummer

Trivector Rapport 2019:179

IVL Rapport C467, ISBN 978-91-7883-134-0

Författare

Henrik Kloo, IVL Svenska Miljöinstitutet

Mats-Ola Larsson, IVL Svenska Miljöinstitutet

Malin Mårtensson, Trivector Traffic

Annika Nilsson, Trivector Traffic

Övriga medverkande

Emma Lund, Trivector Traffic

Linda Styhre, IVL Svenska Miljöinstitutet

Finansiär

Naturvårdsverket. Kontaktperson Neda Farahbakhshazad.

Sammanfattning

Detta är en delrapport från forskningsprojektet Stafetten som finansierats av Naturvårdsverket. I delprojektet har analyserats hur miljömål fastställda på nationell nivå återspeglas i den nationella planen för transportinfrastruktur (nationell plan 2018–2029). Den övergripande frågeställningen är hur de nationella miljömålen tas omhand i planen, i vilken mån planen bidrar till att uppfylla miljömålen, samt om miljöfrågans betydelse har ändrats i den nuvarande planen jämfört med den föregående planen (nationell plan 2014–2025).

Analysen har gjorts utifrån en genomgång av tillämpliga dokument, i första hand de båda planerna, miljökonsekvensbeskrivningar (MKB), effektbedömningar, beslutsunderlag, samt rapporter från utvärderingar. Intervjuer har genomförts under hösten 2018 och våren 2019 med personer som varit aktiva under framtagandet av de båda planerna.

Den nu gällande planen för 2018–2029 lades fram i april 2017 och antogs i mars 2018. Den bygger till stor del på att objekt som lades fast i föregående plan ska genomföras. Utgångspunkten är de transportpolitiska målen, men också prioriteringar från regioner. I uppdraget betonas att fyrstegsprincipen ska vara vägledande.

Det är tydligt att miljöfrågorna fått ökad betydelse under arbetet med den senaste planen. Regeringen har i sitt uppdrag lyft fram miljömål tydligare, främst på klimatområdet, men Trafikverket har också arbetat mer aktivt med miljöaspekterna. Arbetet med miljökonsekvensbeskrivning har varit mer integrerat med planarbetet. Man har också utökat den interna kompetensen inom miljö. Detta är en trend redan från arbetet med föregående plan och den kan antas fortsätta. För att få fullt genomslag behöver dock miljöfrågan i än högre grad få genomsyra hela organisationen från ledning till de enskilda projekten.

Traditionellt har planerna främst baserats på prognoser av hur trafiken förväntas öka, vilket ofta går emot politiska mål om en minskad vägtrafik. Även denna plan utgår från prognoser. Dock är man på Trafikverket medveten om konflikten och det finns en tydlig trend och målsättning att mer målstyrd planering ska tillämpas med bl.a. ”back-casting-metodik”. Trafikverket har också fått uppdrag att ta fram andra prognosmodeller, men här återstår utvecklingsarbete. Initiativ från Trafikverket tyder på att större genomslag för målstyrd planering kan förväntas framöver.

I regeringens uppdrag finns de transportpolitiska målen. De utgörs av funktionsmål och hänsynsmål. Dessa ska vara jämbördiga, men det är ytterst oklart hur detta tolkas i praktiken. I vissa fall tycks man tolkat det som att uppfyllandet av hänsynsmålet få ske inom ramen för funktionsmålet, i andra fall vice versa.

Samtliga intervjuade tjänstepersoner från Trafikverket och Trafikanalys var eniga om att miljömålen inte kan uppnås fullt ut genom en infrastrukturplan, vilket den nationella planen i praktiken är. Detta då lejonparten av miljöpåverkan sker från den befintliga infrastrukturen och användandet av den. I stället efterfrågas andra styrmedel, men dessa ligger inte inom ramen för planen eller Trafikverkets uppdrag. I intervjuerna påpekas att miljöproblemen inte kan byggas bort på samma sätt som man traditionellt kan bygga bort t.ex. framkomlighetsproblem. Med enbart åtgärder inom planen beräknas t.ex. koldioxidutsläppen endast kunna

minskas med mindre än två procent. I miljökonsekvensbeskrivningen framgår att det finns mycket stora osäkerheter när det gäller bedömning av miljöpåverkan.

Det ifrågasätts därför från olika håll om uppdragsgivaren har rätt förväntningar på vad en plan kan åstadkomma. Många ser snarare planen som en "möjliggörare" dvs. att man bygger upp en infrastruktur som kan fungera även i ett hållbart transportsystem.

Det finns dock miljöaspekter där Trafikverket har ett mer direkt inflytande. Det handlar om egna aktiviteter, såsom miljöhänsyn under byggande och underhåll av transportsystemet, vilket motsvarar 5–10 procent av klimatpåverkan samt påverkan på vatten, luft, buller och landskap. Detta pekar på betydelsen av det interna miljöarbetet och att miljömedvetenheten når ut till samtliga inom Trafikverket. De delar i planen som tydligast styr mot miljömålen är riktade åtgärder inom avsnitt "Trimnings och miljöåtgärder", "Stadsmiljöavtalen", projekt inom forskning och utveckling, samt satsningarna på järnvägen.

Trafikverket styrs av de ramar man fått. Ett exempel är att nuvarande plan av regeringen tilldelats ett större anslag för järnvägssatsningar, vilket kan förväntas minska klimatpåverkan från vägtransporter. Man är också styrd av regionala önskemål om specifika satsningar och där är det oklart hur stor inverkan hänsynsmålen har haft. Dessutom ligger satsningarna som beslutades i föregående plan – som utgick från tidigare miljömål – fast. Ganska få nya, större projekt har tillkommit.

Under arbetet med nationell plan görs ett flertal analyser av nyttan med projekten, som samlad effektbedömning, miljökonsekvensbeskrivning, samhällsekonomiska kalkyler och känslighetsanalyser som ska ligga till grund för prioriteringar. Det finns dock en bild av att dessa har begränsad inverkan på de större och efterfrågade projekten, som i praktiken redan har beslutats på politisk nivå, och på projekt som drivs av lokala eller regionala intressen. Det kan också vara motiverat att se över hållbarhetsaspekterna i analysverktygen.

I analogin med "stafetten" kan man konstatera att många som varit verksamma under arbetet med den nationella planen är väl medvetna om miljömål och förväntningar, men anser sig ha begränsade möjligheter att föra "stafettpinnen" framåt hela vägen mot målet. Det verkar vara en etablerad bild att utformningen av planen inte spelar särskilt stor roll för att nå miljömålen.

Samtidigt uttrycker andra inblandade att det visst vore möjligt att ta fram en nationell plan som i högre grad bidrar till att uppfylla målen. Trafikverkets underlag med klimatscenarier är ett exempel, där man visar att investeringarna skulle behöva se annorlunda ut om klimatmålen skulle styra mer.

Även om en enskild nationell infrastrukturplan naturligtvis inte i egen kraft kan åstadkomma att miljömålen för transportsektorn uppnås skulle planen kunna bidra i betydligt större utsträckning än den gör idag. Men om "stafettpinnen" med miljömål i högre grad ska följa med hela vägen genom framtagandet av den nationella planen krävs ett tydligare budskap från uppdragsgivaren om att det inte är tillräckligt att planen inte motverkar miljömålen. Det krävs också att de åtgärder och objekt som planen innehåller, i den utsträckning det går, också bidrar till att uppfylla målen.

Summary

This is a report from the first work package of the project “The relay” funded by the Swedish Environmental Protection Agency. The research project has studied to what degree the fulfillment of the national environmental objectives is apparent in the National Transport Plan 2018–2029. The overall objectives of the work package are to investigate how the environmental objectives are described in the plan and how this have changed compared to the previous plan 2014–2025, including how the plan contributes to the fulfillment of the environmental objectives.

The assessment has been performed by studying relevant documents, mainly the national transport plans, the related environmental impact assessments (EIA) and assessments of the effects, basis for decisions and reports on evaluations. This has been followed up by interviews with persons who have been actively involved in the development of the plans and evaluations. The interviews were performed during the autumn of 2018 and spring 2019.

The recent plan was presented in April 2017 and adopted in March 2018. It is to a large extent based on the premise that decisions made in the previous plan shall be fulfilled. The plan takes its stance from the national transport policy objectives as well as priorities from regional transport planning. In the assignment from the government, the so called ‘four step principle’ is also pointed out as a guiding principle.

It is clear that environmental topics have been given an increased importance in the development of the latest plan. On one hand the environmental objectives have been given an increased importance in the directives from the government, especially the climate objective, but it is also apparent that the Swedish Transport Administration has more actively taken them into account. For example, the process of developing the EIA has been more integrated into the work on the plan, and the Swedish Transport Administration has also improved their internal competence. This is a trend that was seen already in the previous plan. To reach full effect, it is however important that the increased environmental awareness permeates throughout the whole organization, from top management into each specific project.

By tradition Swedish plans have been based on forecasted increases in traffic volumes, even though this is contradictory to environmental objectives that assume decreased road traffic. The current plan is no exception. However, there is an increasing awareness within the Transport Administration about this conflict and that other methods for scenario planning, such as back-casting models, are needed in order to reach a sustainable transport system. There is a need for further method development, but recent initiatives from the Transport Administration point in the right direction.

The government’s directive for the national plan refer to the national transport policy objectives, which comprise two parts: objectives for the functionality of the transport system, and objectives for consideration of environment, health etc. These are intended to be of equal importance. However, it is rather unclear how this is interpreted in practice. To some, the consideration objectives should be fulfilled within the framework of function, while to others it is rather the opposite.

All interviewees agreed that it is not possible to fully reach the environmental objectives through an infrastructure plan such as the National transport plan. The key part of the environmental impact from the transport sector comes from the usage of existing infrastructure. To get hold of this, other policy instruments are needed which are outside the scope and authority of the Transport Administration and the plan. It is pointed out in interviews that it is not possible to solve environmental problems through building new infrastructure, in the same way as, for example, congestion problems are traditionally solved by more infrastructure. With the actions included in the plan the EIA estimates that a reduction of climate emission of less than a two per cent may be achieved, but there are also large uncertainties in the estimations of the environmental impact. The interviewees thus question if the government's expectations on what a national transportation plan may achieve are accurate. At the same time, separate climate scenarios show that investments should be prioritized differently if the climate objectives are to be achieved. Many planners instead regard the plan as a facilitator that contributes to an infrastructure which is compatible with a sustainable transport system.

There are also environmental aspects where the Swedish Transport Administration has a direct influence, such as during construction and maintenance activities. This corresponds to 5-10 per cent of the climate impact from the transport system. The Transport Administration also has a great impact on environmental effects on water, air quality, noise and landscape. It is thus important that the environmental ambitions influence the entire organization. The parts of the plan that most directly lead towards environmental improvements are the trim and environmental actions, urban environment agreements, research and development and investments in rail infrastructure.

The development of the plan is also directed by the budget frames set by the government. In the latest plan, this meant an increased budget for investments in railway, which may be expected to reduce greenhouse gas emissions from road traffic. The plan is also influenced by priorities from regional and local planning, where it is not clear to what extent environmental objectives has an influence. Furthermore, the projects adopted in the previous plan for 2014–2025, which was directed by other environmental objectives, are kept in the new plan and only a few large projects have been added.

The planning procedure also involves several analyses of the benefits of the planned actions, such as assessment of the collected effects (SEB), EIA, socioeconomic calculations and sensitivity analyses. These tools should be used as a basis for prioritizations between actions, but there is a general assumption that these have limited impact on larger and more requested projects, as these in reality already are decided on a political level. The impact is also limited on projects that are requested by regions and local municipalities. It is motivated to review how sustainability aspects are covered in the tools used for these assessments.

Returning to the analogy of a "relay race", it can be concluded that many officials are well aware of the environmental objectives and expectations but consider their opportunities to move the "baton" all the way to the target to be limited. It seems to be a common opinion that the content of the plan is of limited importance for the fulfillment of the environmental objectives of the transport sector.

At the same time, other civil servants involved in the process have expressed that it would be possible to produce a national plan that to a larger extent contributes to fulfilling the environmental objectives.

Even though a separate infrastructure plan cannot by its own force achieve the fulfilment of the environmental objectives of the transport sector, the plan could obviously contribute to a greater extent than it does today. But for the “baton” of environmental objectives to be brought all along in the development of the plan, a clearer message is needed from the government that it is not sufficient that the plan does not counteract the fulfilment of the environmental objectives, but that it to the extent possible should contribute to achieving the objectives.

1. Introduktion om projektet Stafetten

1.1. Bakgrund

Det övergripande målet för den svenska transportpolitiken har länge varit att ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (Regeringen 2009). Det övergripande målet är indelat i två delar, ett tillgänglighetsmål och ett hänsynsmål. Hänsynsmålet är formulerat som att ”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.” (ibid.). Enligt det klimatpolitiska ramverket som antogs av riksdagen 2017 ska utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010 (Regeringen 2017). Flera utredningar har visat att för att detta mål ska vara möjligt att nå krävs både tekniska förändringar i fordonsflottan, beteendeförändringar samt en förändrad samhällsplanering som bidrar till att minska behovet av bilresor (se t.ex. Utredningen om fossilfri fordonstrafik 2013).

1.2. Syfte

Det finns flera klimat- och miljömål fastställda på nationell nivå som har bäring på transportsektorn. Samtidigt har tidigare forskning visat att det finns ett gap mellan nationell målsättning för transportsektorn och de beslut som fattas om konkreta investeringar på regional eller lokal nivå (t.ex. Pettersson 2014, Hull 2008, Wennberg, et al. 2010). Projektet Stafetten fokuserar på hur nationella miljömål hanteras inom ramen för de transportpolitiska hänsynsmålen på nationell, regional och lokal nivå. Överföringen av nationella miljömål till beslut på de olika nivåerna i transport- och samhällsplaneringen liknas i projektet vid en *stafett*, där miljömålen är *stafettpippen* som måste finnas med hela vägen fram till beslut om enskilda investeringar på alla nivåer. Studiens syfte är att granska hur miljömålen hanteras i planeringsprocessen och vad som behöver göras för att målen ska få genomslag.

1.3. Arbetspaket

I *arbetspaket 1* undersöks hur de nationella miljömålen fastställda på nationell nivå återspeglas i den nationella planen för infrastrukturplanering. I *arbetspaket 2* undersöks hur miljömålen överförs till lokala beslut i den regionala transportplaneringen och i den kommunala samhällsplaneringen. I *arbetspaket 3* undersöks vilka diskurser om kopplingen mellan miljömål och infrastrukturplanering planerarna ger uttryck för, och hur diskurserna förändrats över tid. En syntes av resultaten görs i det avslutande *arbetspaket 4*. Där presenteras också några övergripande slutsatser och rekommendationer om möjligheter till en förbättrad hantering och efterlevnad av miljömålen i planeringsprocessen.

Denna rapport innehåller resultat från *Arbetspaket 1. Realisering av miljömål på nationell nivå*.

Arbetspaket 1 gör bland annat en dokumentanalys av den senaste nationella infrastrukturplanen, miljökonsekvensbeskrivningar, effektbedömningar och rapporter från Trafikverket och Trafikanalys, samt intervjuer med sju personer involverade i arbetet med den nationella planen på Trafikverket och Trafikanalys. Som underlag för analysen i arbetspaket 2 genomfördes fallstudier för tre regioner och fyra kommuner. Totalt genomfördes 31 intervjuer med tjänstepersoner. Utöver fallstudierna gjordes en dokumentanalys av strategiska planeringsdokument för ytterligare tre regioner och tre kommuner. I arbetspaket 3 analyserades dels intervjuutskrifter från arbetspaket 1 och 2, dels intervjumaterial från ett liknande projekt genomfört 2010 för att möjliggöra jämförelser över tid.

1.4. Finansiär, projekttid och referensgrupp

Projektet finansieras av Naturvårdsverket. Arbetet påbörjades i mars 2018 och resultatet slutredovisas våren 2020. Projektdeltagare är IVL Svenska Miljöinstitutet, Trivector Traffic och Lunds universitet. En referensgrupp har varit knuten till projektet med syftet att ge synpunkter på arbetet, resultat, slutsatser och rekommendationer. Referensgruppen valdes ut för att representera nationell, regional och kommunal nivå och med en geografisk spridning över landet. I referensgruppen fanns följande organisationer representerade: Naturvårdsverket, Trafikverket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Boverket, Trafikanalys, Trafikverket Region Norr, Västra Götalandsregionen, Region Sörmland, Skaraborgs kommunalförbund, Lidköpings kommun, Helsingborgs kommun och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI).

2. Syfte, frågeställning och metod

2.1. Syfte

Det finns ett antal miljömål fastställda på nationell nivå som har bäring på transportsektorn. I arbetspaket 1 fokuseras på transportpolitikens hänsynsmål, där de miljö kvalitetsmål som berör transportsektorn ingår. Studiens syfte är att granska hur dessa miljömål hanteras i planeringsprocessen.

Denna rapport presenterar resultatet från arbetspaket 1 ”*Realisering av miljömål på nationell nivå*”. Fokus har varit att studera den nationella infrastrukturplanen med avseende på hur den anses kunna möta de nationella miljömålen och hur eventuella målkonflikter med andra mål hanteras i planen och under framtagandet av den.

2.2. Forskningsfrågor

Arbetet i detta arbetspaket har utgått från följande tre forskningsfrågor:

- Hur tas de nationella miljömålen omhand i den nu gällande nationella planen för transportsystemet (nationell plan 2018–2029)?
- I vilken utsträckning bidrar den nationella planen till att uppnå miljömålen för transportsektorn?
- Har miljöfrågans betydelse ändrats från arbetet med den föregående planen (nationell plan 2014–2025), jämfört med den nu gällande?

2.3. Metod

Upplägget i arbetspaket 1 består av två huvudsakliga delar: en dokumentgenomgång och en intervjustudie där vi gjort sju intervjuer med personer involverade i planarbetet.

Dokumentgenomgång

Utgångspunkten för dokumentgranskningen var remissversionen av förslaget till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 från augusti 2017 (Trafikverket, 2017 a). Därtill studerades den preliminära miljökonsekvensbeskrivning som togs fram samtidigt (Trafikverket, 2017 b), samt den samlade effektbedömningen som presenterades i januari 2018 (Trafikverket, 2018 a). Även rapporter från Trafikanalys har ingått i granskningen.

För att svara på forskningsfrågan om eventuella skillnader mellan denna planomgång och den föregående studerades motsvarande dokumentation för nationell plan 2014–2029.

Vi har även studerat dokument och skrivelser som beskriver beslutsprocessen från regeringen (Regeringen, 2014, Regeringen, 2018 a) och trafikutskottet (Trafikutskottet, 2018), men även offentliga utredningar, regeringsdirektiv, etc.

Samtliga dokument som använts finns listade i referenslistan i kapitel 10.

Intervjustudie

I syfte att komma in mer på djupet av hur arbetsgång och resonemang förts under arbetet med planerna gjordes intervjuer med berörda personer på Trafikverket och på Trafikanalys. De personer som valdes ut hade haft framträdande roller i planarbetet, framtagande av miljökonsekvensbeskrivning eller samlad effektbedömning vid antingen 2014 eller 2018 års plan. I vissa fall har de deltagit i båda. Samtliga intervjupersoner utlovades anonymitet och de fick också signera ett dokument om samtycke till sitt deltagande och om att intervjuerna spelades in och sparades, se Bilaga 3. Formulär för bifogat samtycke.

Totalt genomfördes sju intervjuer, varav sex med personer på Trafikverket och en på Trafikanalys. Meningen var också att intervjua en person kopplad till den politiska processen, men denna fick utgå på grund av att lämpliga personer inte hade möjlighet att delta. I övrigt tackade samtliga tillfrågade ja till att medverka. Intervjupersonerna kontaktades och tillfrågades om deltagande via e-post och intervjuerna genomfördes under februari till april 2019.

Intervjuerna genomfördes enskilt med elektroniska möten via Skype och med två intervjuare. Intervjuerna spelades in och transkriberades. Samtliga intervjuer fullföljdes och varade cirka en timme. Citaten från intervjuerna är hämtade från transkriptionen, men har i vissa fall redigerats något och då enbart av läsbarhetsskäl. I rapporten är intervjuerna refererade till med "ip" och datum för intervjun. Transkriptionerna användes även till diskursanalysen i arbetspaket 3 "Analys av normer och diskurser".

Samtliga intervjuer följde en på förhand fastställd intervjuguide, se Bilaga 4. Intervjuguiden. Denna var uppdelad i följande områden:

- Intervjupersonens roll i processen
- Hur de uppfattat uppdraget och arbetet med målformuleringar
- Hur arbetsgången och processen varit utifrån deras perspektiv
- Vilka verktyg man använt och hur de påverkat resultaten
- Hur målkonflikter hanterats och i vilken utsträckning man har haft rådighet över måluppfyllelse
- Övriga kommentar och personliga intryck från arbetet och processen

Resultaten från dokumentgranskning och intervjuerna diskuterades och analyserades av samtliga forskare som deltagit i detta arbetspaket.

2.4. Läsanvisning

I detta kapitel har forskningsfrågorna introducerats tillsammans medutgångspunkter och frågeställningar som studien har utgått från och arbetat med.

Kapitel 3 och 4 behandlar beslutsgången för den förra nationella planen (kapitel 3) och nuvarande plan (kapitel 4). Där beskrivs också de direktiv som lämnas från regering och riksdag och processen för att ta fram en nationell plan för infrastruktur.

Kapitel 5 beskriver hur den nu gällande planen bidrar till att uppfylla miljömålen för transportsektorn, medan kapitel 6 analyserar hur den nuvarande planen skiljer sig från den föregående när det gäller miljöeffekter och måluppfyllelse.

Kapitel 7 beskriver den politiska hanteringen av planen. Där beskrivs hur riksdagens partier och regeringen har tagit emot planen och beslutat.

Kapitel 8 innehåller författarnas slutsatser och rekommendationer.

3. Beslutsgången för nationella transportplaner

Detta kapitel behandlar de politiska processer, beslutsunderlag och direktiv som lett fram till beslut om nationella planer för transportsystemet för åren 2014–2025 respektive 2018–2029.

3.1. Nationell plan 2014–2025

Detta avsnitt beskriver underlag och beslutsprocessen inför framtagandet av nationell transportplan 2014–2025. Processen finns beskriven i (Regeringen, 2014).

Kapacitetsutredningen

I mars 2011 gav regeringen i uppdrag till Trafikverket att utreda framtida behov av kapacitet i järnvägssystemet. I september samma år utvidgades uppdraget till det statliga vägnätet, sjöfart och luftfart. I april 2012 levererade Trafikverket sin slutrapport (Trafikverket, 2012).

Proposition

I oktober 2012 presenterade regeringen sin infrastrukturproposition (Regeringen, 2012). Den byggde på kapacitetsutredningen tillsammans med en tidigare infrastrukturproposition (Regeringen, 2009).

Riksdagsbeslut

I december 2012 antogs regeringens förslag av riksdagen, och i december samma år fattades finansieringsbeslut i budgetpropositionen för 2013.

Planeringsdirektiv

Regeringens propositioner, den tidigare infrastrukturpropositionen, riksdagens beslut och det planeringsdirektiv som regeringen därefter utfärdade i december 2012 angav förutsättningarna för Trafikverkets fortsatta arbete i åtgärdsplaneringen.

Förslag till nationell plan

I juni 2013 presenterade Trafikverket sitt förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025. Samtidigt fick Trafikanalys i uppdrag att kvalitetssäkra och analysera

Trafikverkets förslag, och det uppdraget redovisades i oktober 2013. I oktober 2013 uppdrog regeringen åt Trafikverket att sammanställa de samlade effekterna av planförslagen.

Planen fastställs

Under 2013 hade staten förhandlat fram ett avtal om medfinansiering av utbyggd tunnelbana och viss ny bostadsbebyggelse i Stockholms län. Staten tecknade avtal med parterna i januari 2014. Dessa satsningar medfinansierades i den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025. Den 3 april 2014 godkände regeringen avtalet i Stockholmsförhandlingen, och fastställde samtidigt den nationella transportplanen 2014–2025.

3.2. Nationell plan 2018–2029

Detta avsnitt beskriver arbetsgången och beslutsprocessen som ledde fram till fastställandet av nationell transportplan 2018–2029 utifrån (Regeringen, 2016) och (Regeringen, 2018 a).

Planeringsunderlag för ny planperiod

I maj 2015 gav regeringen i uppdrag åt Trafikverket att ta fram ett inriktningsunderlag för en ny planperiod 2018–2029. Trafikverket skulle föreslå åtgärder som ger ”störst effekt för uppfyllelsen av det övergripande transportpolitiska målet och de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen”. Trafikverket lämnade sitt inriktningsunderlag i november 2015 (Trafikverket, 2015).

Utifrån bland annat detta underlag beskrev regeringen sin inriktning för planperioden 2018–2029 och föreslog ekonomiska ramar som riksdagen antog. Trafikverket skickade ut sitt underlag på remiss i början av 2016. Under våren anordnade man också remissmöten med regionala företrädare om godsfrågor.

Kompletterande underlag

I maj 2016 fick Trafikverket i uppdrag av regeringen att fördjupa inriktningsunderlaget med en redovisning av vilka styrmedel och åtgärder i infrastrukturen som krävs för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser med 60 eller 80 procent till 2030 jämfört med 2010. Uppdraget redovisades den 30 juni 2016 (Trafikverket, 2016). I september hölls ett remissmöte om klimatfrågorna kopplade till infrastrukturplanen.

Proposition, betänkande och riksdagsbeslut

I oktober 2016 presenterade regeringen sin infrastrukturproposition (Regeringen, 2016). Trafikverkets planeringsunderlag var det huvudsakliga underlaget för regeringens ställningstaganden i propositionen.

Man ökade budgeten cirka 100 miljarder kr jämfört med föregående plan till drygt 600 miljarder kr. Planen ska enligt regeringen bland annat bidra till Sveriges omställning till världens första fossilfria välfärdsland, och regeringen ansåg att det var en viktig ambitionshöjning i strävan att nå ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Förslaget behandlades av trafikutskottet under hösten 2016 och man presenterade sitt betänkande den 6 december 2016¹. Riksdagen tillstyrkte regeringens förslag den 13 december 2016² och budgetramarna fastställdes formellt.

Planeringsdirektiv

Regeringens proposition, riksdagens beslut och det planeringsdirektiv som regeringen därefter utfärdade angav förutsättningarna för Trafikverkets fortsatta arbete med nationell åtgärdsplanering. Regeringen gav i mars 2017 Trafikverket i uppdrag att upprätta ett förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2018–2029³, och åt länsplaneupprättare att ta fram förslag för respektive län för samma period.

Förslaget skulle innehålla förslag på åtgärder inom den fördefinierade preliminära planeringsramen och utöver det upprätta tillhörande samlade effektbedömningar för åtgärder och objekt. En samlad effektbedömning för planen skulle redovisas i november 2017 och innehålla samhällsekonomisk analys, transportpolitisk målanalys samt fördelningsanalys.

I direktivet specificeras de myndigheter som Trafikverket i samråd med ska ta fram samlade effektbedömningar för samtliga planförslag. Utöver länsplaneupprättarna är det Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Boverket och Riksantikvarieämbetet. Till grund för analysen av systemeffekterna skulle en systemkalkyl tas fram.

Förslag till nationell plan

I augusti 2017 presenterade Trafikverket sitt förslag till nationell plan för transportsystemet för perioden 2018–2029. Förslaget skickades på remiss och i oktober 2017 överlämnade Trafikverket en samlad effektbedömning av förslaget till nationell plan. I januari 2018 presenterade Trafikverket en uppdaterad effektbedömning som hade kompletterats med en systemanalys där man beskriver effekterna av planförslaget och länsplaneförslagen på transportsystemet som helhet (Trafikverket, 2017 a). I bilaga 1 beskrivs systemanalysen närmare.

I juni 2017 gav regeringen Trafikanalys i uppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets förslag. Deras uppdrag redovisades i februari 2018 (Trafikanalys, 2018).

Planen fastställs

Trafikverkets förslag, övriga underlag och remissyttrandena var underlag för regeringens beslut. Regeringen fastställde 31 maj 2018 den nationella planen för perioden 2018–2029, vilka objekt som Trafikverket får byggstarta 2018–2020, vilka objekt som får förberedas för byggstart 2021–2023 och vilka bristanalyser som bör genomföras inför nästa planomgång (Regeringen, 2018 b).

¹ 2016/17:TU4

² rskr. 2016/17:101

³ Rskr. 2016/17:101

4. Trafikverkets framtagande av plan för 2018–2029

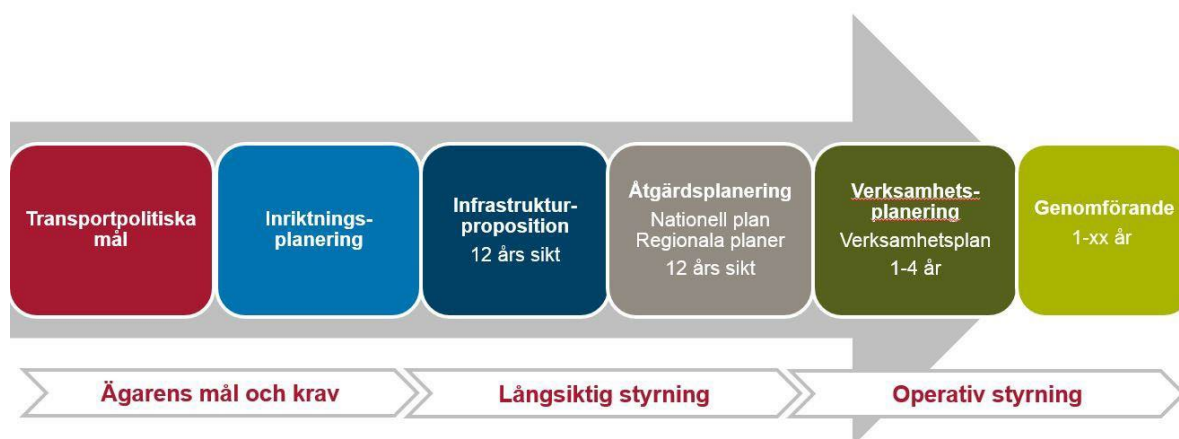
4.1. Uppdrag

I uppdraget från regeringen framgick att Trafikverket och de regionala länsplaneupprättarna skulle ha ett antal utgångspunkter i arbetet: De transportpolitiska målen, de transportpolitiska principerna, fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande synsätt. Utöver det skulle även regeringens infrastrukturproposition (Regeringen, 2016) utgöra utgångspunkter för analyser och förslag⁴.

Vidare angav regeringen att förslaget skulle samrådats med andra berörda myndigheter och att Trafikverket skulle föra dialog med länsplaneupprättare och andra berörda aktörer. I åtgärdsplaneringen skulle både Trafikverket och länsplaneupprättarna tillämpa 6 kapitlet i Miljöbalken (1998:808) och identifiera, beskriva samt bedöma miljökonsekvenser av planförslaget. Direktivet klargjorde också planeringsramar och budget för olika planområden⁵.

4.2. Planeringsprocess

Den långsiktiga ekonomiska planeringsprocessen för åtgärder i transportinfrastrukturen är indelad i inriktningsplanering och åtgärdsplanering (nationell plan 2018–29, 1.5.1).



Figur 1. Framtagande av planförslag. Bildkälla: Trafikverket, 2017 a.

Planförslaget för 2018–2029 utgår från det föregående planförslaget för 2014–2025 eftersom regeringen har pekat på vikten att genomföra de tidigare planerade åtgärderna. Det bygger också på de åtgärder och prioriterade samhällsutmaningar som pekats ut i infrastrukturpropositionen och i regeringens direktiv.

⁴ bet.2016/17:TU1, rskr.2016/17:100 och bet.2016/17:TU4, rskr.2016/17:101

⁵ För detaljer se direktiv Rskr. 2016/17:101

Utifrån inriktningsunderlaget som innehåller nuvarande eller förväntade problem arbetar sedan Trafikverket med att identifiera brister i transportsystemet utifrån givna direktiv. I det arbetet har man använt sig av flertalet kriterier, exempelvis miljö, och med dem har en samlad bild utkristalliserats. Där beaktas näringslivets godstransporter, arbetspendling, långväga persontransporter och gränsöverskridande transporter inklusive det mer övergripande behovet av robust anläggning för att skapa ett tillförlitligt transportsystem. Analyserna har lett fram till förslagen på åtgärder, vilka i sin tur sedan analyserats samhällsekonomiskt och miljömässigt. Utifrån denna analys har Trafikverket sedan landat i den slutliga prioriteringen.

Med hänsyn till givna brister tittar de sedan på hur dessa kan åtgärdas och hur man kommer att behöva prioritera. En intervjuperson beskriver att ett systemperspektiv används på samma sätt som när man arbetar med ett nationellt perspektiv. De kan då se på olika lösningsalternativ och dess kostnader för att sedan optimera utifrån dem (ip 25/2–19). Det blir därmed en iterativ process. Flera gånger hamnade man i slutsatsen att pengarna inte räcker och att man behövde gå tillbaka och omprioritera innan man landade i en plan som innehöll den efterfrågade nivån av konkreta åtgärder.

”Det är en ganska omfattande process och väldigt mycket brister med från början som man sen smalnar av. Och det är väl här som en av svårigheterna ligger, att hur mycket brister orkar man med att hantera från början så att man inte smalnar av det för fort.”
(ip 25/2–19).

Planens olika delar

Planförslaget består av olika delar som är konkretiserade i olika hög grad, och därför bedömdes på olika sätt. Delarna är:

- Vidmakthållande
- Större investeringar
- Trimmings- och miljöåtgärder
- Stadsmiljöavtal
- Övriga åtgärder
- Storstadssatsningar

Vad gäller de samhällsekonomiska bedömningarna av åtgärderna så skiljer sig processen åt mellan vidmakthållande, stora investeringar och små objekt. Vidmakthållande är ofta en process som löper på. Där använder man sig av större penseldrag. I processen för de små icke-namn-givna objekten räknar man snarare på representativa åtgärder. Sedan gör man bedömningar av förslag till storlek på “potter” för de olika typerna av åtgärder, t.ex. trafiksäkerhetsåtgärder, miljöåtgärder och de mindre områdena (ip 4/4–19). Vad gäller de namngivna objekten görs samhällsekonomiska analyser och samlade effektbedömningar objekt för objekt. Sammantaget blir allt detta underlag för prioriteringar.

Miljöhänsyn

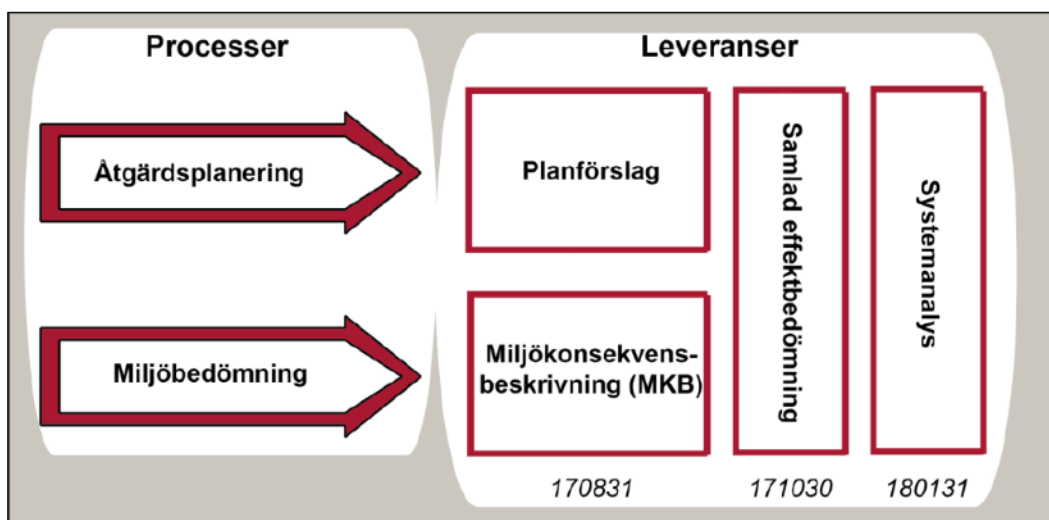
Enligt Trafikverkets egen beskrivning i förslaget till nationell transportplan (Trafikverket, 2017 a) har miljöbedömningar varit en integrerad del i arbetet och det arbetssättet syftade till att åtgärderna ska gå i en riktning som främjar hållbar

utveckling. Tanken är att de integrerade miljöbedömningarna både ska förbättra möjligheten att planförslaget bidrar till att uppnå miljömål, och att ett framtida transportsystem ska passa in i ett framtida hållbart samhälle. Integreringen av miljöarbetet innebar att det startade samtidigt som förberedelserna för åtgärdsplaneringen. Miljöarbetet har sedan ingått i samtliga delar av vad intervjupersonerna delar upp i en mer formell integrering och en mer informell. I ett första skede när olika åtgärder och beståndsdelar av planen togs fram bedömdes även påverkan på miljö kontinuerligt. *”Under tiden som planförslaget togs fram gjorde vi ett antal lite mer översiktliga bedömningar för att spela tillbaka in till planeringsarbetet.”* (ip 15/3–19). Detta speglar den formella miljöintegreringen.

Intervjupersoner beskriver också att man kontinuerligt lyfte diskussioner, ställde frågor och skapade engagemang för att ge bättre förutsättningar för att hantera miljöfrågor genom hela arbetet. *”Den informella biten handlar väldigt mycket om det som min kollega då kallade korridorsprung, det handlade väldigt mycket om att prata, diskutera, väcka frågor och försöka påverka den informella vägen också.”* (ip 15/3–19).

Vidare har miljöbedömningarna resulterat i en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som ska fungera som ett underlag till vidare arbete med den fastställda planen. Den riktar sig främst till beslutsfattare, remissinstanser och andra intressenter.

I Figur 2 nedan illustreras de delar i planeringsunderlaget som beskriver miljöeffekter.



Figur 2. Leveranser som beskriver effekter inom miljöområdet. Bildkälla: Trafikverket, 2017 b.

Sverigeförhandlingen

Parallellt med framtagande av förslag till nationell plan löpte Sverigeförhandlingen där bland annat de nya stambanorna och dess stationsorter förhandlades fram. Dessa förhandlingar byggde på samma underlag som användes i framtagande av nationell plan. De olika processerna hade dock olika direktiv, och trots att de byggde på liknande underlag fanns olika synsätt och prioriteringar som sedan regeringen fick ta ställning till. (ip 25/2–19).

4.3. Trafikverkets analysverktyg

I detta avsnitt beskrivs Trafikverkets analysverktyg översiktligt och hur intervjupersonerna har beskrivit deras betydelse. Verktygen sammanfattas i Bilaga 1. "Beskrivning av Trafikverkets analysverktyg".

Samlad effektbedömning

För att analysera olika effekter och samhällsnyttor av förslaget till nationell plan tar Trafikverket fram en samlad effektbedömning (SEB) (Trafikverket, 2018 a). Där beskriver man skillnader mellan effekter i transportsystemet som uppstår med beslutade styrmedel och planförslagen (utredningsalternativet), jämfört med vilka effekter som skulle uppstå i transportsystemet med beslutade styrmedel men utan att planförslagen genomförs (jämförelsealternativet).

Effekter av de föreslagna åtgärderna beskrivs med tre olika analyser: samhällsekonomisk analys, analys av transportpolitisk måluppfyllelse och en fördelningsanalys som visar hur nyttorna fördelas i samhället. Styrmedel, avgifter och regelverk som ingår i analyserna utgörs av vid den tidpunkten fattade beslut och är samma för båda alternativen. Prognos-år är 2040.

Samhällsekonomisk analys

Den samhällsekonomiska analysen ger en sammanvägd bedömning av lönsamheten. Den består av en samhällsekonomisk kalkyl samt en beskrivning av de effekter som inte kan värderas monetärt. Man jämför intäkterna av de nyttor som beräknas uppkomma av investeringen med beräknade kostnader.

En intervjuperson beskriver att de monetära värdena har tagits fram av en myndighetsgrupp utifrån så kallad välfärdsteori. Samma värderingar används i alla analyser för att skapa jämförbarhet. Intervjupersonen nämner att det finns två värden som inte går att ta fram med välfärdsteori: diskonteringsräntan och värdet på koldioxidutsläpp.

"Ska man titta på klimat ska man ha en låg diskonteringsränta eller ingen alls. Ska man titta på saker som kostar mycket i närtid ska man lägga in en finansiell risk och ha en väldigt hög diskonteringsränta. Där finns det en hel vetenskaplig debatt om den samhälleliga diskonteringsräntan som har pågått i 150 år." (ip 4/4–19).

"Och sen är det koldioxidvärdet. Då kan man säga att enligt teorin skulle man utgå från en marginalkostnad, skadekostnad, som vi gör i andra värderingar. Det är väl bara att titta på den debatten. Om jag ska överdriva, vad har jag hört som varierar mest? Från fem eller tio öre per kilo, upp till tio kronor per kilo. Det går liksom inte att komma någonstans där. Där går vi i stället på någon slags, vad ska man säga ... abatement cost, alltså åtgärds-kostnad. Vad är de politiker vi har valt, vad är de beredda att satsa på?" (ip 4/4–19).

Analys av transportpolitisk måluppfyllelse

I den samlade effektbedömningen ingår också analyser av transportpolitisk måluppfyllelse och fördelningsanalys. Måluppfyllelseanalyser är till största delen kvalitativa, men det ingår kvantitativa resultat om trafiksäkerhet, miljö och klimat från samhällsekonomiska analysen.

Bedömningen av transportpolitisk måluppfyllelse grundar sig på de samlade effektbedömningarna för föreslagna åtgärder och på resultaten från systemkalkylen avseende bland annat trafikeringseffekter.

Fördelningsanalys

Fördelningsanalysen visar hur nyttorna fördelas i samhället och fördelningen av tillgänglighet mellan olika grupper, mellan regioner och mellan dagens och framtida generationer. Fördelningsanalyser görs oftast med kvalitativa bedömningar. Ibland görs regionalekonomiska analyser där hänsyn tas till företag i vissa regioner.

Systemkalkyl, känslighetsanalys och framtidsscenarier

Systemkalkylen omfattar planförslagets namngivna investeringar och ger en bild av effekter som uppkommer genom förändrade trafikflöden när investeringarna är genomförda, både trafikmässiga effekter och effekter på miljö och trafiksäkerhet.

Systemkalkylen ska omfatta både nationell plan och länsplaner. Därför var man tvungen att göra den i efterhand. Så här uttryckte sig en intervjuperson om nyttan av systemkalkylen:

”Den slår hål på två myter. Dels slår den hål på myten om att man kan, via investeringar, göra något kraftfullt när det gäller koldioxidfrågan. / Man kan inte investera bort koldioxidutsläppen. Trots att det är gigantiskt mycket pengar, så är det en liten del av trafiken som påverkas. Det är bara på marginalen man påverkar utsläppen. Trafiken på befintliga vägar och järnvägar kan man påverka genom olika former av styrmedel, allt från administrativa till ekonomiska.” (ip 4/4–19).

Systemkalkylen är viktig för den visar på effekten av inducerad trafik. Så här säger en intervjuperson om diskussioner kring inducerad trafik:

”Det diskuteras väldigt mycket, men är ingen stor fråga, därför att åtgärderna är väldigt små jämfört med hur stor infrastrukturen är. Så problemet med trafik ligger inte i åtgärderna utan de ligger i styrmedel, vilka priser man möter osv.” (ip 4/4–19).

Eftersom framtida ekonomiska förhållanden är osäkra i samhällsekonomiska kalkyler gjordes en känslighetsanalys för att spegla hur effekterna varierar vid olika antaganden (Trafikverket, 2018 a). En känslighetsanalys gjordes med ett scenario där biltrafiken minskar med 12 procent. Det gjorde man genom att simulera en skatt som skulle innebära att biltrafiken minskar. I praktiken skulle en minskning behöva åstadkommas med många olika åtgärder, men i modellen används reskostnad för att bedöma effekter på resandet.

”Men om man skulle bygga ett scenario i verkligheten skulle det genomföras med massa olika åtgärder. / Känslighetsanalysen visade att objekt med trafiksäkerhetsåtgärder blir lönsamma ändå, därför att det handlar om att man ökar nyttan för befintlig trafik. Men är det något som ska svälja mer trafik, så blir det inte lönsamt att bygga.” (ip 4/4–19).

”I övrigt, vi har gjort känslighetsanalyser och det vi ser är att det var ett bra steg på vägen att jobba med känslighetsanalyser, men man skulle kanske kunna ta ytterligare ett steg nästa gång och titta på någon form av alternativ prognos. Det är väl också någonting vi har lärt oss. Vi är ett steg på väg med den plan vi har lagt, men det är kanske ytterligare ett steg vi behöver ta sen. Det finns hela tiden saker att utveckla.” (ip 25/2–19).

Miljöbedömningsverktyg

Man utför miljökonsekvensbeskrivningar för att göra miljöbedömningar. Där används bland annat skalor för att bedöma påverkan på olika miljöaspekter. Livscykelanalyser görs i respektive projekt (ip 25/2–19).

”Vi har bland annat räknat på koldioxidutsläpp, även av själva byggandet när man tittade på höghastighetsbanorna. Vi har väl haft lite svårt att förklara vad det är för någonting eftersom det blev väldigt stora utsläpp. Men de utsläppen får man när man bygger. Utifrån ett livscykelperspektiv tittar man på hur lång tid det tar att nå break even, när man har tjänat in det man har släppt ut i samband med byggandet. Sådant försöker man titta på. Man försöker också titta på olika former av lösningar. Om vi tar höghastighetsbanan igen så tittar vi på om man ska ha slab track eller om man ska ha ballasterat spår.” (ip 25/2–19).

En klimatkalkyl används också för att beräkna klimateffekter under byggtiden. Det saknas verktyg för att beräkna buller men däremot finns det modeller för att hantera problemet när man ska sätta upp bullerplank (ip 4/4–19). Det saknas modeller för intrång, som är väldigt svårt att generalisera. En intervjuperson beskrev det som att *”Man måste nästan bygga en modell för varje område.”* (ip 4/4–19).

Prognos-scenarier utvecklas i kommande planer

Efter framtagandet av nationell plan har Trafikverket nu fått i uppdrag att göra tre fullständiga prognosscenarier med tre olika inriktningar i kommande inriktningsplanering. *”Det har aldrig någonsin genomförts på ett riktigt sätt innan. Det har varit mer av kvalitativa antaganden.”* (ip 4/4–19).

4.4. Verktygens betydelse

På frågan vilken betydelse som analysverktygen har svarar en intervjuperson följande:

”Det är klart att de är betydelsefulla, för att det är ju med de verktygen som vi jobbar fram olika prognoser, hur trafiken

kommer att utvecklas, vad som händer om den utvecklas på ett annat sätt, det vill säga att man gör någon form av känslighetsanalyser. Men sen är det som jag sa tidigare, att det är inte bara nettonuvärdeskvoter vi tittar på, utan vi försöker titta utifrån ett helhetsperspektiv så att de är ett hjälpmedel genom att de ger en bild av hur det ser ut för att man räknar alla projekt på samma sätt. Men de är inte svaret så att de har ett fullständigt genomslag för vad man kommer att prioritera. Så är det inte.” (ip 25/2–19).

En annan intervjuperson svarade så här om analysverktygens betydelse för synen på olika objekt och om de bör tas med i nationell plan:

*”Min uppfattning är att för medelstora och mindre objekt kan samhällsekonomi ha en relativt stor betydelse de gånger det inte finns stora opinioner för eller emot. Om det finns starka grupper som drabbas av intrång, då kan det väga tungt. För de riktigt stora projekten har politiken redan ofta bestämt sig.” (ip 4/4–19).
/ ”Underlagen har inte så stor betydelse där.” (ip 4/4–19).*

Ingen av de personer som intervjuades ansåg att det är något problem att vissa verktyg är mer kvalitativa medan andra är kvantitativa.

”Nej, jag tycker inte att det är ett jättestort problem. Det är klart man skulle önska att allting gick att räkna på, att man bara kunde titta på en siffra i slutet. Jag är inte så säker på att det skulle bli en bättre plan eller att det skulle vara någonting som är mer efterfrågat i samhället. Så jag tror att de här kloka bedömningarna som man behöver göra, de kommer alltid att finnas i någon form.” (ip 25/2–19).

4.5. Rollfördelning mellan Trafikverket och andra aktörer

Trafikverket driver processerna att ta fram underlagen både regionalt och nationellt, men det sker mycket samverkan med andra aktörer vilket också efterfrågades i regeringens direktiv. ”Själva jobbet görs inom Trafikverket och sen gör vi avstämningar ganska tätt.” (ip 25/2–19). Trafikverket driver arbetet med att göra prioriteringarna, men: ”Vi stämmer av det i workshoppar och i seminarier i den ordinarie samverkan vi har, och stämmer också av med andra myndigheter, men de är inte med i själva prioriteringen.” (ip 25/2–19). Konkret har Trafikverket en myndighetsgrupp som de samråder med. Viss samverkan sker även med olika grupper genom workshops, exempelvis järnvägsoperatörer (ip 25/2–19).

Avdelningen för strategisk utveckling på Trafikverket är ansvarig under inriktningsplaneringen och det mer övergripande strategiska arbetet. Sedan tar avdelningen för nationell planering över när man omsätter infrastrukturpropositionen till åtgärdsplanering och framtagande av förslag till nationell plan. ”Sen jobbar vi på nationell planering också mycket med effektueringen av planen, det vill säga jobbar med byggstartsrapportering årligen till departementet, och runt framdrift av planen, uppföljning av planen,

fördelning av medel utifrån planen ut till regionerna så man sen omsätter den till konkreta åtgärder.” (ip 25/2–19).

4.6. Skillnader i process och metodik vid framtagandet av plan 2018–2029 jämfört med plan 2014–2025

I den senaste planen valdes ett annat tillvägagångssätt för arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen jämfört med tidigare. 2014 gjordes den på traditionellt vis relativt sent i processen och beskrev konsekvensen av det förslaget som arbetats fram. Detta är ett ganska vanligt förfaringssätt både hos myndigheter och företag. Därmed får miljökonsekvensbeskrivningen ett ganska litet inflytande på förslagets utformning, men kan möjligen påverka det kommande beslutet, om än marginellt.

I arbetet med den senaste planen valde man istället en iterativ process, där miljökonsekvensbeskrivningen togs fram parallellt med och i nära samarbete med arbetet med det övergripande planförslaget. Trots att man under tiden inte kunna få fullständiga underlag, kunde man ändå göra uppskattningar av miljöeffekter av olika alternativ. Det viktigaste var att miljöfrågorna kom upp tidigt i processen och levde vidare under hela arbetet. Det nya sättet att göra miljökonsekvensbeskrivningen har beskrivits mycket positivt i flera intervjuer (t.ex. ip 8/3–19) och även i texten i miljökonsekvensbeskrivningen (Trafikverket, 2017 b). Även om kunskapen från de lokala och regionala organisationerna var varierande och att slutversionen av miljökonsekvensbeskrivning inte fullt ut var färdigställd då planförslaget lades fram bedömdes ändå att arbetsgången med att ta fram den bidragit till en bättre måluppfyllnad än effekten av själva rapporten i sig. De positiva erfarenheterna har gjort att man inom Trafikverket avser att vidareutveckla det interaktiva miljöbedömningsarbetet inför arbetet med kommande planer.

Inför arbetet med att göra miljöbedömningar av planförslagen under den senaste omgången granskade Trafikverket hur bedömningarna hade genomförts i den föregående planen. ”*Den [nya arbetsmodellen] grundades egentligen på en utvärdering av vad som funkade och inte funkade i planarbetet.*” (ip 15/3–19). Man såg flera brister. Miljöarbetet hade gjorts som en mer separerad del av planarbetet – något man åtgärdade genom att den nya arbetsprocessen blev betydligt mer integrerad i övrigt planeringsarbete. Man ansåg också att det tidigare saknats tillräckligt med professionella resurser som kunde delta i miljöbedömningen. När man tog fram nationell transportplan för 2018–2029 hade man generellt större miljöfokus än tidigare.

”Det var ett väldigt fokus, ska jag säga, på processen och inte så mycket fokus på dokumentet MKB [miljökonsekvensbeskrivning], vilket kanske märks om man läser MKB:n. Och en tydlig målsättning och ambition, inte bara för oss som jobbar med miljöbedömning, utan också för Trafikverkets ledning, att miljöbedömningens roll här var egentligen att påverka arbetet.”
(ip 15/3–19)

En intervjuperson anser att den stora skillnaden mellan planerna inte varit en förändrad analysmetodik utan snarare riktningen, där klimatet varit en viktig parameter.

”Skillnaden ligger inte i analysmetodiken, utan ligger i riktningen utanför analysmetoderna. Om man jämför till exempel ett väg- och ett järnvägsobjekt, och de är ungefär lika nyttiga, så har järnvägsobjekt haft ett företräde för att man vill rusta upp järnvägssystemet bland annat med klimatargument.” (ip 4/4–19).

5. Måluppfyllelse i plan för 2018–2029

Infrastrukturplaneringen ska utgå från de transportpolitiska målen som regering och riksdag har fastställt. Det övergripande målet för transportpolitiken är *”att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.”* (Trafikverket, 2017 a, s. 33). Kopplat till detta mål finns *”funktionsmål”* och *”hänsynsmål”*. Det är under hänsynsmålen som miljö och hälsa tas upp.

Mer konkret innebär uppfyllandet av de trafikpolitiska målen och de utmaningar som pekats ut av regering och riksdag enligt planen (Trafikverket 2017 a, s. 38) framför allt att:

- Återställa järnvägens funktionalitet
- Främja säkra och funktionella vägar och höja säkerheten för oskyddade trafikanter
- Främja överflyttningen av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart
- Bidra till fungerande och hållbara städer och erbjuda grundläggande standard på glesbygderna
- Minska transporters miljöpåverkan utifrån den nationella planens roll
- Skapa förutsättningar för att utveckla morgondagens transportsystem

Vidare har regeringen i sina direktiv pekat ut sex samhällsutmaningar som målen riktas mot, nämligen:

- Ställa om till ett av världens första fossilfria välfärdsländer
- Investera för ökat bostadsbyggande
- Förbättra förutsättningarna för näringslivet
- Förstärka sysselsättningen i hela landet
- Ta höjd för och nyttja digitaliseringens effekter och möjligheter
- Skapa ett inkluderande samhälle

De hänsynsmål som relaterar till miljö fokuserar på utmaningen att bli världens första fossilfria välfärdsland. Men här ingår även regeringens generationsmål, samt de nationella miljömålen. Uppfyllanden av miljömålen analyseras i miljökonsekvensbeskrivningen med avseende på effektområdena klimat, landskap, naturmiljö, kulturmiljö, hälsa, befolkning, luft, vatten, mark och materiella tillgångar.

5.1. Hur beskrivs måluppfyllnad och miljökonsekvenserna?

I kapitel 3 (s. 75) i nationella planen beskrivs måluppfyllnaden av de olika transportpolitiska målen. För hänsynsmålen konstateras att det finns brister när det gäller att planen ska bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås. Detta gäller särskilt klimatmålet som inte kan nås med enbart utbyggnader och åtgärder som innefattas i planen, utan den måste kompletteras med styrmedel som ligger utanför vad en nationell plan för transportsystemet kan uppfylla. Transportsystemet som helhet har en omfattande miljöpåverkan som inte enkelt kan investeras bort i en nationell plan. Detta är ett ofta återkommande tema i samtliga dokument som rör den nationella planen.

”De stora utmaningar vi har på miljösidan, är inte det som vi kan bygga bort. Vi kan bygga en hel del och göra saker och ting bättre så att det går i rätt riktning, både mot koldioxidmålen mot landskapsmålen och säkra upp att vi inte har vandringshinder. Den typen av miljömål kan vi nå där. Men ska man nå de här stora utmaningarna vad gäller koldioxid, då måste det till helt andra styrmedel och det har vi försökt beskriva i planen också. Det är väl vår förhoppning att man parallellt eller integrerat skulle behöva en plan för hur man vill jobba med olika former av styrmedel i transportsystemet så att man inte bara planerar för att bygga som nationella planen i mångt och mycket är i dag.” (ip 25/2).

Målet i klimatlagen som antogs av Riksdagen 2017 är formulerat: *”Utsläppen från inrikes transporter utom inrikes flyg ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010.”* Den samlade bedömningen av uppfyllelse av målet är att med den prognosticerade trafikutvecklingen och med de idag beslutade åtgärder och styrmedlen kommer endast utsläppen att minska ”något”. Målet för klimatpåverkan kommer inte att nås. I den samlade effektbedömningen sammanfattas detta:

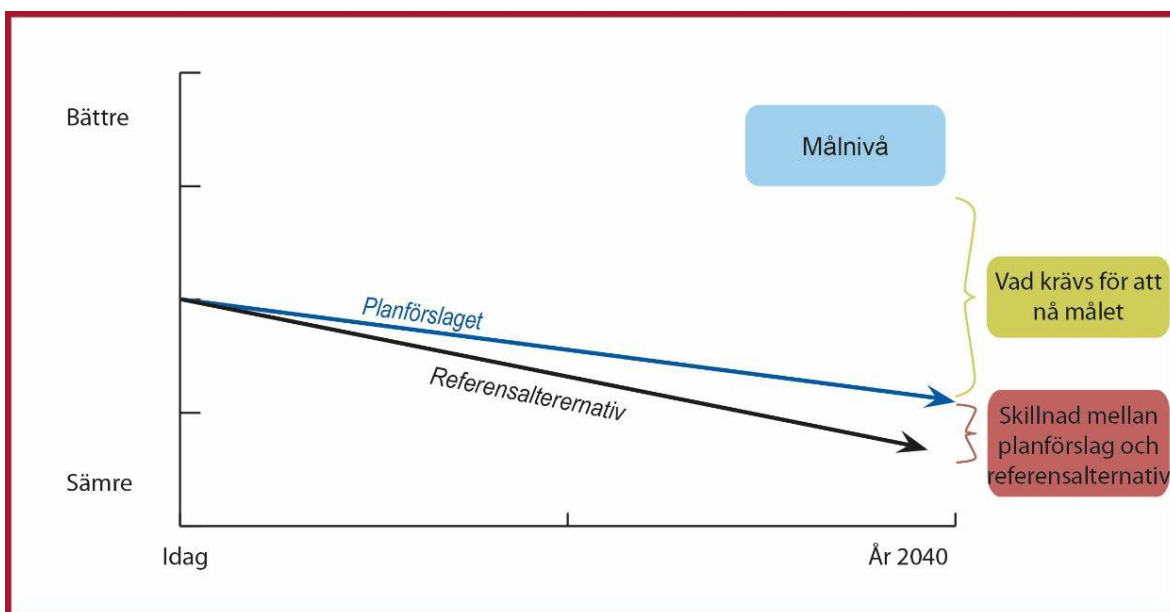
”Sammantaget innebär planförslagen att klimatpåverkan från inrikes transporter minskar jämfört med om planförslagen inte genomförs, genom att de bidrar till en dämpad tillväxt av vägtrafiken och utsläppen från trafiken. Det beror främst på åtgärder som leder till överflyttning av godstrafik till järnväg och på stadsmiljöavtalen. Samtidigt innebär byggande, drift och underhåll av väg- och järnvägsinfrastruktur klimatpåverkande utsläpp.”

Det är främst i miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) som man gör en bedömning av miljö- och hälsoeffekter. I miljökonsekvensbeskrivningen beskrivs konsekvenserna av att just den senaste planen genomförs, jämfört med om den inte skulle genomföras (referensalternativet). Referensalternativet innebär i praktiken att den nu beslutade planen från 2014 genomförs, men att tillkommande satsningar i den nya planen inte gör det. Den aktuella planen kommer då bara att påverka en marginell del av den befintliga infrastrukturen och därmed ge ett mindre ytterligare bidrag till miljöförbättringar och måluppfyllelse.

Måluppfyllelse och effekter av denna skillnad analyseras med avseende på vart och ett av planförslagets delar och vad det sammantaget skulle få för effekter på följande fyra områden:

- Landskap
- Resurser tillgängliga för människa
- Klimat
- Hälsa och Livskvalitet

För att illustrera resonemanget har man presenterat effekterna schematiskt på respektive fokusområde i Figur 3. Ofta är effekterna svårbedömda, eller så räknar man med att en pågående försämring fortsätter, men motverkas av åtgärder som ingår i planen och de trender den pekar ut, så att effekten på sikt blir positiv.



Figur 3. Principbild för att förklara hur respektive fokusområde redovisas i motsvarande bilder. Pilarna visar utveckling i transportsystemet med planförslaget respektive referensalternativet. Det vill säga om planförslaget beslutas respektive om det inte gör det. I detta fiktiva exempel är utvecklingen negativ i båda fallen. Det innebär att utvecklingen motverkar måluppfyllelse. Dock innebär planförslaget att det blir något bättre än i referensalternativet, eller att det inte blir så mycket sämre som det annars skulle bli. Bildkälla: Trafikverket, 2017 b.

Fokusområde "landskap"

Detta område lider av "gamla synder" som medverkar till en gradvis försämring och som det inte har varit möjligt att kompensera för. Den befintliga infrastrukturen utgör miljöstörning i sig och trafikökning och utbyggnad utan särskild hänsyn, liksom brister i underhåll. Dock innebär planen att ytterligare försämring kan motverkas och det kan på sikt innebära en förbättring. Det som lyfts fram är nya riktlinjer som antagits för landskap och åtgärder inom området "Trimning och Miljö" som innebär att ombyggnader och nyinvesteringar kommer att ske med bättre hänsyn till landskapsbild, naturmiljö och kulturmiljö. Transportsystemet har en potential att utgöra en "grön infrastruktur" genom att bidra med positiva effekter för växt- och djurliv, t.ex. längs vägkanter, i stationsmiljöer, alléer, etc. Sammanfattningsvis: det fortsätter att bli sämre innan det blir bättre.

Fokusområde "resurser tillgängliga för människan"

Inom detta område beskrivs aspekter som mark, naturresurser, dricksvatten och påverkan på areella näringar. Här sker påverkan både direkt och indirekt, t.ex. via olyckor, slitagepartiklar och gamla förorenade områden.

Här förväntas planen kunna bidra positivt genom riktade åtgärder för att skydda dricksvattentäkter, åtgärda vissa av de utpekade områdena med förorenad mark samt landskapsåtgärder. Sådana finns även i referensalternativet, men i planförslaget är insatserna större. Å andra sidan påpekas att det finns mycket stora osäkerheter i vilka effekter som kan uppnås, så den sammanfattande bedömningen är att det inte säkert går att säga om vi kan få en förbättring eller en försämring av måluppfyllelsen.

Fokusområde "klimat"

Enligt den nya klimatlagen ska utsläpp från transportsektorn, exklusive flyg, minska med 70 procent till 2030 från 2010. Detta är inte i närheten av vad en enstaka nationell plan kan förväntas innebära, utan återigen konstateras att större samhällsförändringar är nödvändiga samt att lejonparten av klimat- och miljöpåverkan uppstår i den befintliga infrastrukturen och dess användning. Man konstaterar att det inte går att kvantifiera detta planförslagets bidrag, men att det snarast kommer att leda till en fortsatt försämring, dock kanske mindre än om man inte antar förslaget. De skillnader som dock kan ge ett positivt bidrag är att förslaget är "järnvägstungt", dvs. satsningar på underhåll och investeringar i järnväg har ökat, vilket kan få till effekt att gods och resenärer kan överföras från väg. Stadsmiljöavtalens satsningar på cykel, gång och kollektivtrafik kan också påverka i positiv riktning. I dokumentet "Samlad effektbedömning" beräknas dessa åtgärder kunna leda till en minskning från vägtrafiken med 0,7 procent vardera (Trafikverket 2018 a, s. 48–50).

"Minskningen är en följd av namngivna investeringar som leder till överflyttning av godstrafik till järnväg och stadsmiljöavtal. Dessa bedöms minska koldioxidutsläppen från vägtrafiken med 0,7 procent vardera."

Man har inte närmare analyserat om investeringarna i sig innebär trafikökning genom ökad framkomlighet och tillgänglighet (s.k. inducerad trafik). I intervjuerna har det också framkommit att detta är svårberäknat, men troligtvis inte ger särskilt betydande bidrag.

"...det handlar om enstaka procent av trafiktillväxten som har att göra med att man satsar mer på järnväg eller väg, utan det beror på ekonomiska faktorer. Vi blir rikare och då reser vi mer. Och sedan kostar det olika mycket att köpa biljett eller att köpa lite bensin. Då anpassar vi människor oss efter det." (ip 13/10–18).

Samtidigt uppskattar man i den samlade effektbedömningen att de större investeringarna i sig kommer att bidra med klimatpåverkan under byggnation, uppskattningsvis cirka 5,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter i de planerade och beslutade investeringarna. Å andra sidan kommer Trafikverket att ställa högre klimatkrav i vid upphandling av investeringsprojekt större än 50 miljoner. Klimatpåverkan som uppstår under byggande och underhållande av infrastrukturen uppskattas till 5–10 procent av transportsektorns klimatpåverkan

och inom detta fält kan planen bidra. Trafikverkets vision är en helt klimatneutral infrastruktur 2045, med delmålen 15 procent till 2020 och 30 procent till 2025.

Fokusområde "hälsa och livskvalitet"

Inom detta område beskrivs effekter av föroreningar, buller, olyckor och påverkan på folkhälsan genom mer aktivt liv. Den samhällsutveckling som pågått under längre tid har påverkat i huvudsak negativt, men även positiva inslag finns. Urbaniseringen har inneburit att fler utsätts för mer buller, samtidigt har föroreningar minskat genom renare fordon, trafikolyckor har minskat och en viss ökning av kollektivtrafikresor och cykel har bidragit positivt till folkhälsan. Den samlade bedömningen är splittrad och svårbedömd, men man kommer sannolikt inte att nå målen, främst på grund av att allt fler dieselfordon trafikerar vägsystemet. Dock går utvecklingen åt rätt håll både med och utan förslaget. Man ser också en viss förbättring i och med ökade avgaskrav. Allt detta ligger dock utanför vad prioriteringar i just planen skulle kunna åstadkomma, men åtgärder utanför planen, såsom lokal planering skulle kunna ge ett bidrag.

Vad avser trafikbuller ser man en målkonflikt i ökat bostadsbyggande genom förtätning av städer och den ökande järnvägstrafiken som medför att fler utsätts för trafikbuller. Dock kan prioriteringar i planen leda till vissa förbättringar genom investeringar i bullerdämpning och förändrat underhåll. Även här bedöms insatser utanför planen, såsom fordonsteknik och styrmedel vara effektiva.

Satsningar på miljö och trimning, samt kollektivtrafik och cykel i stadsmiljöavtalen är faktorer som gör att planförslaget bör ge mer positiva effekter än referensalternativet.

Energieffektivisering

Trafikverket ser i planen en långsam förbättring av energieffektiviteten i transportsektorn, men utvecklingen går inte tillräckligt snabbt. Åtgärderna i nationella planen och i länsplanerna har liten påverkan på möjligheterna att öka takten i energieffektiviseringsarbetet, men de kan bidra till planering av ett energieffektivt samhälle. Likaså har man liten möjlighet att driva införandet av förnybara drivmedel, som annars skulle kunna vara ett sätt att minska transporters klimatpåverkan. Men planen kan bidra till ökad elektrifiering av järnvägen och på sikt även innehålla elvägar för vägtrafik.

Samlad bedömning

Sammantaget är bedömningen att det finns positiva effekter av förslaget jämfört med referensalternativet. De främst orsakerna är tunga järnvägssatsningar, medel för underhåll och riktade miljöåtgärder, samt en satsning på stadsmiljöavtalen. Man har dessutom lagt miljöåtgärderna tidigare i planperioden för att säkerställa att de blir av. Miljöfrågornas betydelse har tydligare lyfts fram både i direktiven från regeringen och under arbetets gång. Men den stora miljöpåverkan anses ligga i det befintliga systemet och det är samhällsutvecklingen i stort som behöver förändras för att de stora målen ska kunna nås, t.ex. generationsmålen och klimatmålen.

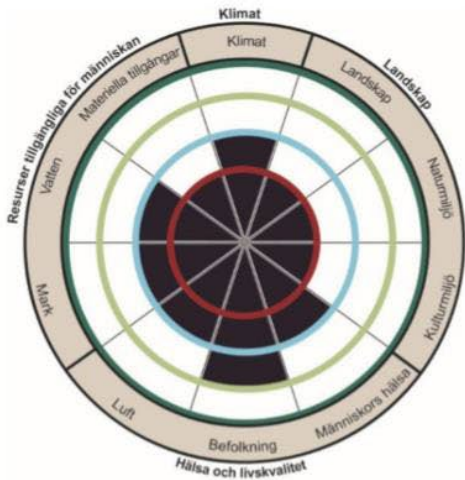
5.2. Hur planförslaget delar bidrar till måluppfyllnad

Planförslaget (och budgeten) är indelat i följande fokusområden, som i viss mån kan sägas följa fyrstegsprincipen:

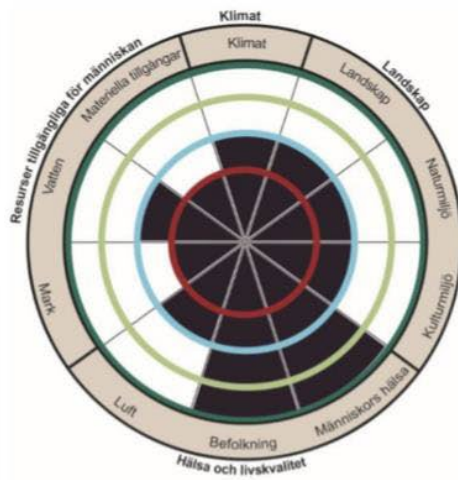
- Forskning och innovation
- Åtgärder som påverkar användningen av transportsystemet
- Vidmakthålla
- Trimning och miljöåtgärder
- Namngivna investeringar
- Stadsmiljöavtal, storstadsförhandling och statlig medfinansiering
- Nya stambanor
- Förslag på åtgärder per stråk

I dessa avsnitt analyseras i vilken utsträckning varje del påverkar måluppfyllnaden. För miljömålen framgår särskilt att det som mest bidrar till måluppfyllnaden är ökade ”trimning och miljöåtgärder”, ”stadsmiljöavtal” och på längre sikt åtgärder inom ”forskning och innovation”.

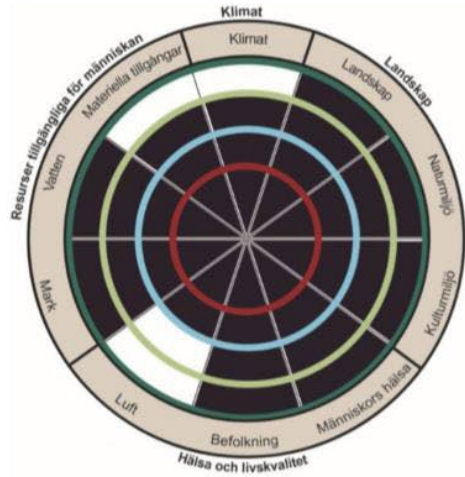
Planförslag, Vidmakthållande



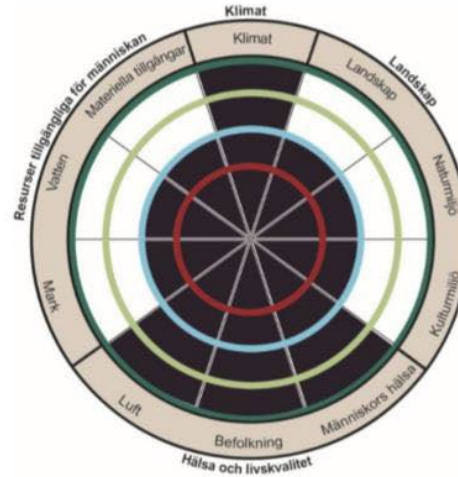
Planförslag, Större Investeringar



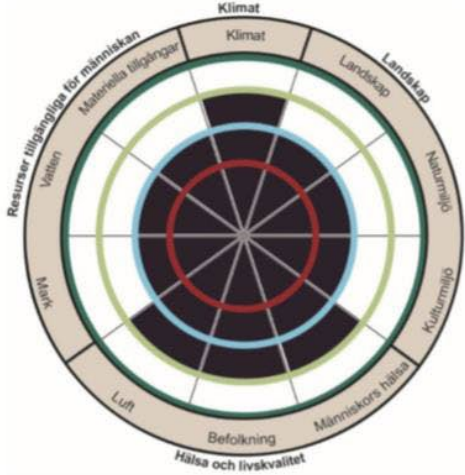
Planförslag, Trimmings- och miljöåtgärder



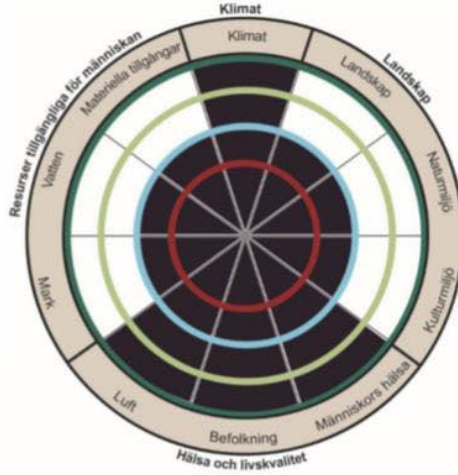
Planförslag, Stadsmiljöavtal



Planförslag, Övriga åtgärder



Planförslag, Storstadssatsningar



- Bidrar till måluppfyllelse
- Möjlighet/potential att bidra till måluppfyllelse
- Osäkerhet innebär risk för att måluppfyllelsen motverkas
- Motverkar måluppfyllelse

Figur 4. Trafikverkets bedömning av måluppfyllelse av planförslagets delar. Bildkälla: Trafikverket, 2017 b.

Forskning och innovation

I denna sektion pekas aktiviteter ut som stödjer framtida fossiloberoende och effektiviseringar, samt riktade försök och demonstrationsaktiviteter.

Åtgärder som påverkar användningen

Här beskrivs Trafikverkets syn på steg 1- och 2-åtgärder. Man framhåller åtgärder för ökad effektivitet såsom trafikledning, avgifter och skatter, t.ex. väg- och trängsel-avgifter, samt Trafikverkets uppdrag att föreslå samordnade aktiviteter som att ta fram en strategisk plan för att möta utmaningen om fossilfrihet.

Vidmakthålla

Miljömålsuppfyllnad genom "Vidmakthålla" pekar på en positiv effekt av bättre järnvägsunderhåll och därmed ökad punktlighet och attraktionskraft, även för godstransporter på järnväg. Även underhåll av cykelvägar leder till en positiv effekt. Samtidigt ser man en något negativ effekt genom att vägunderhållet gynnar vägtrafiken. En specifik åtgärd är att "ett antal av" Trafikverkets färjor ska ställas om till fossilfria bränslen eller eldrift.

Trimning och miljöåtgärder

Här beskrivs ett antal konkreta aktiviteter som ska gynna tillgänglighet, säkerhet och miljö. Totalt sett handlar det om en budget på 36 miljarder kronor, där 10 miljarder kronor tilldelas miljöåtgärder för att minska buller och vibrationer, landskapsvård, vattenvård samt sanering av förorenade markområden. När det gäller tillgänglighet ser man indirekta positiva miljöeffekter av ökad kapacitet på järnväg, kollektivtrafik och cykelvägar, men motverkande effekter när det gäller trimningsåtgärder på väg. Inom landskapsvården lyfter man till exempel fram åtgärder såsom viltpassager, bullerdämpning, artrika infrastrukturmiljöer och alléer. Målet är att andelen landskapsanpassad infrastruktur ska öka med minst 50 procent till 2030. Dock tror man sig inte kunna nå det målet. Vattenvård handlar om att minska konfliktområden mellan infrastruktur och vattenförekomst för dricksvatten. För förorenade områden saknas specifika mål, men det omfattas av det transportpolitiska hänsynsmålet. Förslaget är att mellan 60 och 200 områden ska behandlas inom planperioden, vilket är en mindre ökning jämfört med föregående plan och innebär ingen egentlig ökning av takten. En viktig poäng är att man planerar att påbörja och utföra huvuddelen av miljöåtgärderna tidigt i planperioden.

Namngivna investeringar

När det gäller "Namngivna investeringar" berör detta steg 3- och 4-åtgärder och utgångspunkten är att de redan beslutade investeringarna från föregående plan (2014) ska genomföras. I avsnittet beskrivs inget specifikt om miljömålsuppfyllnad, men generellt påpekas på andra ställen att hela planen är "järnvägstung", samt att man ska minimera miljöpåverkan vid alla byggnationer, vilket sker från fall till fall inom projekten och t.ex. i samband med miljöprovningar.

Stadsmiljöavtalen

I stadsmiljöavtalen kan kommuner och landsting söka stöd för att främja hållbara stadsmiljöer. Detta är ganska nytt, med start 2015, och har inte utvärderats till fullo, men den satsning som planen innehåller (12 miljarder kronor) bedöms minska landets biltrafikarbete med cirka en procent, öka cykling med 10 procent

och kollektivresandet med 0,2–2 procent. I storstadsförhandlingarna bidrar staten med stöd för specifika projekt för kollektivtrafik, cykel och bidrag till bostadsbyggande med mera mot att kommunerna ökar sitt bostadsbyggande. Dessa projekt ingår även i kommun- och länsplanerna.

Sammantagen effekt på måluppfyllelse

Generellt sett ger den nya planen en ganska liten påverkan på måluppfyllelsen, då huvuddelen av åtgärderna ligger fast sedan förra planen och det är ganska få större investeringar som tillkommer i denna plan. Utgångspunkt är dock att fossilfrihet ska kunna nås. Då kan planen vara möjliggörare, även om den endast bidrar till en liten del av omställningen.

Måluppfyllelse för planens olika delar i relation till kostnad

För att tydliggöra måluppfyllelse för planens olika delar kan man illustrera dem i relation till storleken på kostnaden. Detta har vi gjort i Figur 5 nedan. Höjden på raderna är ungefär proportionerlig mot kostnaden för planens del. Kostnaderna redovisas i "Bilaga 2a. Kostnadsposter i plan 2018–2029".

Fokusområde	Klimat	Landskap			Hälsa och livskvalitet			Resurser tillgängliga för människan		
Påverkan på Planens olika delar	Klimat	Landskap	Naturmiljö	Kulturmiljö	Människors hälsa	Befolkning	Luft	Mark	Vatten	Material tillgångar
Vidmakthållande	-	--	--	--	-	+	-	-	-	--
Större Investeringar	-	-	-	-	++	++	-	--	-	--
Trimnings- och miljöåtgärder	+	++	++	++	++	++	-	++	++	+
Stadsmiljöavtal	++	-	-	-	++	++	++	-	-	-
Övriga åtgärder	+	-	-	-	+	+	+	-	-	-
Storstadsåtgärder	++	-	-	-	++	++	++	-	-	-

Bidrar till måluppfyllelse	Möjlighet/potential att bidra till måluppfyllelse	Osäkerhet innebär risk för att måluppfyllelse motverkas	Motverkar måluppfyllelse

Figur 5. Bedömning av måluppfyllelse för planens olika delar visat i relation till storleken på delens kostnad. Egen bearbetning av författarna efter uppgifter från nationell plan.

Bilden visualiserar vilka effekter de satsade medlen har och ger en tydligare bild över hur stora de olika investeringsposterna är i relation till varandra.

5.3. Synen på målkonflikter

I nationella planen nämns frågan kring målkonflikter och synergier mellan målen kortfattat på sidan 240. Där konstateras att det finns en konflikt mellan åtgärder som främjar framkomlighet och trafiksäkerhet på väg, men motverkar miljömålen genom ökad trafikmängd. Vidare finns en konflikt mellan utbyggnad av järnväg som stöttar miljömålen om trafik kan överföras från väg till järnväg, och den landskapspåverkan som utbyggnaden innebär. Trimningsåtgärder, skriver man, kan däremot innebära synergier mellan målen genom att stimulera resande med gång, cykel och kollektivtrafik, liksom att vidmakthållande innebär färre störningar och därmed gynnar samtliga mål.

På direkt fråga till en av intervjupersonerna om vilka mål som främst styr framkom att det finns en viss otydlighet kring vad som är överordnat andra:

”Nej, det där är faktiskt en riktig 10000-kronorsfråga, Nej, men det är målkonflikter och det ena styr inte över de andra. Vi hade exemplet den här gången där det stod i infrastrukturpropositionen att funktionsmålet skulle utvecklas inom ramen för hänsynsmålet och sedan när direktivet kom så står det att de är jämbördiga, de där två målen. Och sedan i fastställelsebeslutet, då står de två raderna efter varandra.” (ip 8/3–19).

Denna iakttagelse har även Trafikanalys gjort, som framgått i intervju:

”Man måste på något sätt välja, och där har inte Trafikverket beskrivit hur man löser den konflikten. Så där kan vi väl se att man kunde beskriva processen lite tydligare, hur man har gått till väga. Vilka prioriteringar man faktiskt har gjort, och så vidare.” (ip 12/4–19)

I de samhällsekonomiska analyserna är ofta utbyggnad av väg mer lönsamt än järnväg framför allt på grund av tidsbesparing (nationell plan 2018, s. 220). Dock ifrågasätter Trafikanalys bedömningen och tyckte det var svårt att utläsa hur de t.ex. har bedömt icke-kvantifierbara miljöeffekter (ip 12/4–19). Dessutom värderas tidsbesparing högre om tiden spenderas i vägfordon jämfört med resor med tåg⁶. Samtidigt framgår av känslighetsanalyserna att många vägprojekt blir olönsamma om trafiken minskar med 20 procent. Hur ett sådant scenario skulle uppstå framgår inte, tvärt om menar en intervjuperson att:

”men det är ingen som tror på ett sådant scenario” (s. 19) / ”som man frågar får man svar ... och sen säger man att ’ja, men då kommer inte så många åka där, och då är det ingen idé att bygga ut den vägen’.” (ip 13/10–18).

Trafikverket har nu fått i uppdrag att göra tre prognosscenarier som bättre ska kunna stötta känslighetsanalyser och framtida planering.

⁶ Enligt metodik i ”Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn”, ASEK 6.1.

5.4. Tjänstepersonernas syn på planens möjliga bidrag till måluppfyllelse

Det är ett ofta återkommande tema i både planen, miljökonsekvensbeskrivningen och i intervjuer att en enskild nationell plan endast har en begränsad möjlighet att bidra till måluppfyllelse för miljömålen i allmänhet och klimatmålet i synnerhet. Argumentet är att lejonparten av alla utsläpp sker på den befintliga infrastrukturen. Man anser att det nyckeln till miljöförbättringar finns här, även om en god infrastruktur kan skapa en förutsättning för ett hållbart transportsystem. Många av projekten i planen är också redan beslutade från den tidigare planen. Ett påpekande från en av intervjupersonerna på Trafikverket är att planen är en infrastrukturplan och inte en transportplan.

”För en infrastrukturplan har inte så många parametrar att skruva på för att komma tillrätta med hela transportsystemets problem.” (8/3–19).

Att fokus istället är att skapa förutsättningar beskrivs i den samhällsekonomiska bedömningen (Trafikverket, 2018 a):

”Utifrån en övergripande kvalitativ analys kan slutsatsen dras att planerna bedöms skapa förutsättningar för att transportsystemet och användningen av det ska kunna utvecklas i en riktning mot att bättre passa in i ett samhälle där klimatmålet nås. Fler och större satsningar på ökad säker cykling och satsningar på järnväg och sjöfart, innebär möjligheter till en ökad energieffektivitet i systemet.”

I den samlade effektbedömningen (Trafikverket 2018 a, s. 48–50) har man uppskattat att klimatpåverkan totalt sett minskar om planen genomförs, jämfört med om den tidigare fastställda planen skulle fortsätta gälla. Dock uppskattar man att storleksordningen på minskningen är högst blygsam, cirka 1,4 procent och att planen måste kompletteras med styrmedel som påverkar användningen av transportsystemet för att klimatmålen ska kunna nås. Där har Trafikverket mycket begränsad rådighet, och man hänvisar till politiska beslut, såsom skatter, trängselavgifter, elektrifiering, biobränslen, olika incitament att uppmuntra användning av transportslag med bättre miljöprestanda, såsom järnväg, cykel, etc. En intervjuperson (ip 25/2–19) menar att det är regeringens ansvar om den samlade effekten av föreslagen plan inte bidrar till möjligheten att nå beslutade miljömål, och att Trafikverkets uppgift är att *”lägga en så bra plan som vi bara kan göra utifrån de förutsättningar vi har för att göra det.”*

Trafikverket har också lyft frågan till regeringen att man behöver jobba mer med styrmedel för att nå koldioxidmålet.

”För att transportsektorns klimatmål ska uppnås krävs dock även styrmedel och åtgärder för effektivare och elektrifierade fordon, fossilfria drivmedel och ett transporteffektivt samhälle” m.fl. I och med att man tagit upp frågan i plandokumentet har man också lyft den till regeringen. (Trafikverket, 2018 a) sid 6).

I och med att man tagit upp frågan i plandokumentet har man också lyft den till regeringen.

En annan intervjuperson menar att det *”ingår i myndigheters roll att lyfta objektiva underlag, inklusive de målkonflikter som sådana som finns.”* (ip 13/10–18). En tredje intervjuperson tycker att det finns en skyldighet för Trafikverket att agera om planen inte kommer att nå målen, men att det måste vara generaldirektören som lyfter frågan. I senaste omgången tillkom systemkalkylen på Trafikverkets initiativ: *”Det var faktiskt någonting som vi inte hade direktiv på att göra från regeringen, utan vi föreslog att vi först ... men sen fick vi det.”* (ip 4/4–19).

Samtliga personer som intervjuades om nationell plan 2018–2029 hade förslag på vad som krävs för att komma vidare, dels åtgärder för att nå målen, dels utveckling av arbetet med nationell plan.

En person nämnde piskor och morötter, till exempel olika former av vägavgifter respektive olika former av premier för att få en förändring i fordonsflottan, samt informations- och kunskapshöjande åtgärder (ip 25/2–19). En annan (ip 5/3–19) menade att nyckeln är trafikarbete, framför allt på väg och att det finns en mängd olika styrmedel, både på nationell och kommunal nivå som är viktiga. Det kopplar även till ökad elektrifiering och inblandning av biodrivmedel. Samma person tyckte att en avsaknad av tydlighet från politiken var ett hinder och att politiken borde kunna ge tydligare direktiv:

”Så här vill vi att transportsystemet och samhället i stort ska se ut ett visst årtal. Det är de här styrmedlen som kommer att användas för att ta er dit. Då har ju Trafikverket helt andra förutsättningar att kunna planera rätt infrastruktur för att passa det samhället, men också bidra. För risken är annars att vi helt enkelt satsar pengarna på felaktiga investeringar, på felaktig typ av underhåll och drift.” (ip 5/3–19)

En ytterligare person (ip 13/10–18) tyckte att de behövdes ökade krav på inblandning av bio-drivmedel och få fart på elektrifiering. Förutom elbilar och utbyggnad av järnvägar som redan ingår i föreslagen plan nämndes även eldrift för lastbilar och elvägar.

Däremot, konstateras i planen och i miljökonsekvensbeskrivningen, att Trafikverket har ett inflytande över direkta miljöeffekter i samband med genomförande av specifika projekt. Detta utgör en ganska stor del av transportsystemets miljöpåverkan och inkluderar såväl utsläpp från byggandet som utsläpp från utvinning, transport och förädling av råvaror som används. Dock påpekas att man kan ställa klimatkrav i samband med byggande och att de uppskattade 5,9 miljoner ton koldioxidkvivalenter blir resultatet om sådana krav inte ställs. Andra åtgärder som man har rådighet över är initiering av rena miljödrivna insatser, såsom sanering av mark, landskapsfrågor, bullerskyddande insatser eller fossilfri drift av Trafikverkets egna färjor. Likaså har man viss rådighet över sin egen forskning och utveckling och vilka initiativ som där tas mot ett mer hållbart transportsystem, t.ex. möjligheter till elektrifiering av transporter. Trafikverket har också ett konkret inflytande vid med samverkan med kommuner och landsting, såsom t.ex. i stadsmiljöavtalen.

6. Jämförelse av målbeskrivning, effekter och målkonflikter mellan plan 2014–2025 och 2018–2029

Det är tydligt att miljöfrågor och miljömålen fått ökad betydelse i den senaste planen, jämfört med den tidigare.

För att få en bild över hur prioriteringarna förändrats jämförs storlekar på investeringsposter mellan de två senaste planomgångarna, se Figur 6. I figuren är vidmakthållande uppdelat på väg och järnväg och där blir det tydligt att man satsat allt mer på järnvägsunderhåll i senaste planomgången. Uppdelningen av posterna var inte helt identisk mellan de två omgångarna, så en tolkning har gjorts för jämförbarheten. Underlaget presenteras i Bilaga 2a. "Kostnadsposter i plan 2018–2029" och Bilaga 2b. "Kostnadsposter i plan 2014–2025". Större investeringar finns uppdelat på trafikslag för den senaste planomgången (totalt 188 738 miljarder kronor varav väg 40 700 mnkr, järnväg 144 057 mnkr, sjöfart 3 882 mnkr, och luftfart 99 mnkr). Vi har inte hittat någon liknande sammanställning för föregående planomgång.



Figur 6. Jämförelse av investeringskostnader för olika poster i nationell plan för transportsystemet 2018–2029 respektive 2014–2025. Kostnadsnivåerna redovisas i löpande priser.

Detta är en trend som fortsatt och redan från planen 2010 till planen 2014 ökade mängden medel för miljösatningar med 70 procent och det har alltså ökat ytterligare i den senaste planen. Intervjupersoner vittnar om att både intresse och kompetens kring miljöfrågor har ökat internt och inte minst det nya arbetssättet kring framtagning av miljökonsekvensbeskrivning har haft stor betydelse (som beskrivits tidigare). Man har också haft en miljöcontroller direkt knuten till projektledningen.

”Vår egen bild av det som behöver göras inom respektive åtgärdsområde blir klarare och blir tydligare.” (8/3–19).

Uppdraget från regeringen hade också tydligare miljömål denna planperioden. Fokus under den tidigare låg framför allt på näringslivets transporter och arbetspendling utifrån kapacitetsutredningen, som fungerade som inriktningsunderlag.

”Medan den här gången så gjorde vi en GAP-analys mot mål inom alla områden, både trafiksäkerhet och miljö och andra delar på ett helt annat sätt än vi gjorde föregående omgång.” (8/3–19).

Uppdraget inför den senaste planen utgick från preciseringar av de transportpolitiska målen, där miljöfrågan lyfts fram på flera sätt, nämligen att: återställa järnvägens funktionalitet, att främja överflyttningen av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart, att bidra till fungerande och hållbara städer och erbjuda grundläggande transportstandard i glesbygd, minska transporters miljöpåverkan utifrån den nationella planens roll, samt att skapa förutsättningar för att utveckla morgondagens transportsystem.

Uppdraget utgick också från de sex samhällsutmaningar, där utmaningen ingår att ställa om till ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Det fanns med i viss utsträckning redan 2014, men man anser att man denna gång haft en bredare ansats och fler mål relaterade till miljö och klimat.

Under arbetet med senaste planen har också fler verktyg funnits till hands till stöd för miljöarbete. Bland annat har man haft bättre möjligheter att utföra livscykelanalyser (LCA) på specifika projekt, särskilt för underhållsåtgärder. Man har också tagit fram dokument som stöd, såsom ”riktlinje landskap”. Vidare har man haft processer som storstadsöverenskommelsen och stadsmiljöavtal som haft tydligare miljöfokus.

I båda planförslagens miljökonsekvensbeskrivningar är miljömål och måluppfyllelse analyserat med avseende på ”fokusområden”, men dessa skiljer sig något åt mellan planerna. 2014 handlade det om klimat, hälsa och landskap. 2018 hade man lagt till livskvalitet som en del av fokusområde hälsa, samt ett fokusområde: ”resurser tillgängliga för människan” där man analyserat markanvändning, naturresurser, förorening av dricksvattenförekomster och produktionsförutsättningar för areella näringar. Man har också i senaste planens miljökonsekvensbeskrivning schematiskt beskrivit respektive område i prognosmodeller som i Figur 3 i avsnitt 6.1 ovan för att illustrera osäkerheten i bedömningarna och trender på sikt.

I 2018 års plan analyserades dessutom måluppfyllelse och miljöeffekter uppdelat i planförslagets delar (som illustreras schematiskt i Figur 4 i avsnitt 6.2 ovan):

Vidmakthållande, Större investeringar, Trimnings- och miljöåtgärder, Stadsmiljöavtal, storstadssatsningar och övriga åtgärder (forskning och innovation, och åtgärder som påverkar användningen). Dessa delar har också en tydligare koppling till fyrstegsprincipen och man kan i miljökonsekvensbeskrivningen se vilken typ av åtgärder som ger utslag i måluppfyllnaden, såväl i positiv som i negativ riktning.

Som en sammanfattning av hela planens måluppfyllelse konstateras 2014 att:

”Den samlade bedömningen är att planförslaget bidrar till ekonomisk och social hållbarhet, men har en negativ påverkan på ekologisk hållbarhet” och att ”ökat transportarbete förväntas” samt att satsning på drift och underhåll är positivt på sikt, men ”påverkan på klimatmålet är särskilt problematisk.” (Trafikverket, 2018 a) sid. 8).

Motsvarande samlade bedömning i 2018 låter:

”De föreslagna åtgärderna bidrar till långsiktig hållbarhet genom att bryta uppbyggnaden av brister i infrastrukturens landskapsanpassning och förbättra livsmiljön och hälsan för de som bor längs befintlig statlig infrastruktur och är utsatta för buller och vibrationer. Föreslagen innebär även skydd av yt- och grundvattenförekomster samt satsningar på förorenade områden, vilket också bidrar till långsiktig hållbarhet.” och vidare att: ” Med de föreslagna åtgärderna minskar utsläppen av koldioxid något, jämfört med om åtgärderna inte skulle genomföras. För att transportsektorns klimatmål ska uppnås krävs dock även styrmedel och åtgärder för effektivare och elektrifierade fordon, fossilfria drivmedel och ett transporteffektivt samhälle.” (Trafikverket, 2018 a) sid 6)

I båda planerna påpekas återkommande att de har en klart begränsad påverkansmöjlighet genom infrastrukturåtgärder. Till exempel skriver man i den samlade effektbedömningen för 2014 års plan: *” Oavsett om planerna genomförs eller inte förväntas utsläppen öka sakta istället för att minska kraftigt som de skulle behöva göra för att uppsatta klimatmål ska nås. Hållbarhet utifrån klimatsynpunkt kräver därför ytterligare åtgärder som inte omfattas av planförslaget, till exempel ekonomiska styrmedel.” (Trafikverket, 2014) sid 19).*

En slutsats är att det inte finns någon påtaglig skillnad mellan planperioderna.

Det finns dock en stor skillnad i bedömningen av den direkta klimatpåverkan av planernas investeringar. 2014 uppskattade man att dessa skulle bidra med 3,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter, medan man i senaste planen uppskattade detta bidrag till 5,9 ton. Det är oklart var denna ökning består av, särskilt som de flesta större projekt följer med från 2014 in i den nya planen.

7. Riksdagspartiernas syn på plan 2018–2029

Efter att den nationella planen fastställdes av regeringen har ett antal riksdagsledamöter i motioner tagit upp frågan om hur miljömålen förhåller sig till den nationella transportplaneringen. I detta avsnitt ges några exempel. Här redovisas också besluten från riksdagens trafikutskott i mars 2018 (Trafikutskottet, 2018).

Vänsterpartiet

Vänsterpartiet skrev i en kommittémotion till trafikutskottet i oktober 2018 att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att ta fram ett nytt förslag till nationell plan (2018/19:20) som ska utgå från en utveckling av klimatpåverkande utsläpp som ligger på nivåer som är förenliga med riksdagens klimatmål. Enligt Vänsterpartiet är regeringens planbeslut inte förenligt med det klimatansvar som riksdagen enats om.

Liberalerna

Liberalerna skrev i en partimotion i november 2018 att det krävs kompletterande järnvägsstråk och nya spår för att få fler att resa med tåg i stället för flyg eller bil (2018/19:2255).

Miljöpartiet

Emma Berginger (MP) skrev i en partimotion i november 2018 att cykling borde få en tydligare plats i kommande nationella plan och att mer resurser borde avsättas för cykelinfrastruktur i den nationella plan som arbetas fram under mandatperioden (2018/19:2337).

Eldrift (Centern med flera)

Flera motioner har tagit upp satsningar på eldrift och laddinfrastruktur, biodrivmedel och liknande som minskar utsläppen från vägfordon. Ett exempel är Centerns kommittémotion från november 2018. Partiet vill satsa mer på biodrivmedel, elektrifiering och effektiva transportlösningar eftersom man anser att det skulle skapa möjligheter till mer hållbara transportsystem där utsläppen minskar utan att påverka mobiliteten (2018/19:2426).

Trafikutskottets syn

Trafikutskottets besvarade dessa och liknande motioner i sin behandling av infrastrukturfrågor i april 2019 (2018/19: TU5). Man utgår från regeringens direktiv till Trafikverket från 2017 om åtgärdsplanering. Där sägs att infrastrukturen ska planeras och genomföras med hänsyn till natur- och kulturvärden och god resurshållning samt med höga krav på att begränsa föroreningar och klimatpåverkan. Trafikutskottet skriver att regeringen vill fortsätta främja en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Man skriver också att det behövs en utveckling av styrmedlen inom transportområdet och man lyfter fram insatser för forskning och innovation inom sjöfart.

Trafikutskottet ger flera exempel på satsningar som man anser uppfylla de krav och förslag som framförts i motioner. Man hänvisar bland annat till att regeringen har uppdragit åt Trafikverket att årligen redovisa åtgärder för att verksamheten aktivt ska bidra till att miljö kvalitetsmålen nås. Man nämner att Trafikverket har fått i uppdrag att driftsätta en elväg som pilotsträcka 2021. Man hänvisar också till regeringens godstransportstrategi från juni 2018 där klimatet framhålls som en av regeringens högst prioriterade frågor, och att arbetet med godstransporter inriktas på transporteffektivitet, förnybara drivmedel, elektrifiering och energieffektivare fordon.

Utskottet pekar också på att regeringen har givit Trafikverket i uppdrag att inventera åtgärder som myndigheten kan vidta för att öka andelen godstransporter på järnväg och med fartyg. Trafikverket fick bland annat i uppdrag att redovisa förutsättningar för att utveckla infrastruktur för omlastning under 2019.

När det gäller motionsförslagen om cykling lyfter utskottet fram regeringens ambitioner att främja cykling i regeringens skrivelse om den nationella planen. Många större väginvesteringar innehåller åtgärder för cyklister, och i trimnings- och miljöåtgärderna görs särskilda satsningar på cykling. Trafikutskottet lyfter också fram regeringens nationella cykelstrategi från 2017.

Slutligen pekar trafikutskottet på att stadsmiljöavtalen ingår i den nya nationella planen och att medlen till dessa avtal har utökats jämfört med tidigare avtalsomgångar, då finansiering av stadsmiljöavtal låg utanför nationell plan. Man nämnde också att regeringen kommer att utvidga möjligheten att använda stadsmiljöavtal för att medfinansiera anläggningar och nya lösningar för samlastning, samordnade godstransporter och godstransporter med cykel.

Sammanfattningsvis ansåg trafikutskottet att frågan om hållbara transporter redan har mycket hög prioritet för regeringen. Man ansåg inte att riksdagen behöver ta något initiativ med anledning av motionsförslagen, och avstyrkte alla motionsförslag som berör dessa frågor. Trafikutskottets ordförande Jens Holm (V) reserverade sig mot beslutet som berör nationell plan med motiveringen att nuvarande plan inte ligger i linje med beslutade miljömål och därför borde rivas upp.

Utskottet nämnde samtidigt att Trafikverkets har meddelat att koldioxidutsläppen från vägtrafiken ökade under 2018 efter flera års minskning. Man skrev att utsläppen behöver minska med 8 procent årligen fram till 2030. Utskottet summerade på följande sätt:

”Trafikverket konstaterar bl.a. att nya styrmedel kommer att behövas, och det kommer även att krävas en förändrad inriktning i utvecklingen av samhället och transportsystemet med minskad biltrafik och effektivare godstransporter. Mot denna bakgrund kommer utskottet att följa utvecklingen mycket noga.”

8. Slutsatser och rekommendationer

I denna studie ställs tre forskningsfrågor: Hur tas de nationella miljömålen omhand i den nationella planen för transportsystemet? I vilken utsträckning bidrar den nationella planen till att uppnå miljömålen för transportsektorn? Har miljöfrågans betydelse ändrats i arbetet med den nu gällande planen, jämfört med den föregående?

Vi har sökt svar genom att granska officiella dokument, följa beslutsprocessen och intervjua några som deltagit i, eller granskat, framtagandet av de nationella planerna. I detta kapitel ges ett samlat svar på våra forskningsfrågor.

Miljöaspekterna har ökat i betydelse

Det är helt tydligt både utifrån dokumenten och intervjuerna att miljö har fått en ökad betydelse. Trenden var tydlig redan inför arbetet med nationell plan 2014–2025 och miljöarbetet har fortsatt att utvecklas i framtagandet av senaste planen.

Till att börja med har man redan i regeringsuppdraget lyft tydligare och fler miljömål, särskilt inom klimat. Exempel är målet att Sverige ska vara första fossilfria välfärdsland, men också de nationella miljömålen inom fler områden. Vidare har man internt på Trafikverket utvecklat sin kompetens och sitt strategiska miljöarbete med fler verktyg, bättre miljöstyrning i projekten och inte minst att miljökonsekvensbeskrivningen pågår parallellt under hela processen, istället för att i slutet av processen analyserar åtgärder man redan arbetat fram. Därigenom har miljö varit ett levande tema i det dagliga arbetet med den nationella planen. Erfarenheterna av detta har varit positiva och kommer att utvecklas ytterligare i arbetet med kommande planer.

När en stor organisation ska ändra inriktning från ett invariant arbetssätt och kultur till nya strategier är det en lång resa och en av utmaningarna är att få alla i organisationen att ta till sig av det nya. Det kan ta tid innan organisationen kommit dithän att den nya inriktningen också genomsyrar de specifika projekten. Intervjuer och dokument tyder på att det finns ännu mer att göra inom Trafikverket för att varje projektledning i varje enskilt projekt tänker miljö hela vägen, vid planering, upphandling, genomförande, osv. I någon intervju diskuterades om det finns en risk att klimatfrågan blir så dominerande att andra miljömål i någon mån ställs åt sidan. I miljökonsekvensbeskrivningen tycks det inte vara så utan där behandlas alla miljömål seriöst. Däremot är det tydligt att klimatfrågan dominerar det allmänna samtalet om infrastrukturens miljöpåverkan hos beslutsfattare, externa betraktare, och ibland även vid samtal med planerare på Trafikverket.

Detta kan illustreras genom den ganska stora miljöpåverkan från projektens genomförande under byggtiden. Enbart klimatpåverkan av planerade och påbörjade byggen uppskattas till ungefär 6 miljoner ton koldioxidekvivalenter och därtill kommer påverkan på mark, vatten och materialanvändning under byggtiden. Därför är det av betydelse att miljömedvetenheten genomsyrar hela organisationen.

Ett annat exempel, som antyder att internt arbete behöver fortsätta, kan skönjas i att man har tagit fram ett verktyg med namnet ”Riktlinje landskap” som ska främja

landskapsanpassning av transportsystemet och vara en hjälp för projekten. När detta omnämns i planen och i miljökonsekvensbeskrivning kan man få uppfattningen att det inte helt genomsyrar organisationen, särskilt i redan beslutade projekt. Exempelvis skriver man i miljökonsekvensbeskrivningen (Trafikverket, 2017 b) på s. 131:

”För merparten av investeringsprojekten är bedömningen att risken för att måluppfyllelse motverkas är stora. Detta beror främst av att Riktlinje landskap inte tillämpas i tillräcklig omfattning, samt att det inte finns tillräckliga garantier för att landskapsfrågorna ska ligga till grund för projektens planering och att genomförandet inbegriper tillämpning av gestaltungsprogram.”

Från prognosstyrning till målstyrning

En av slutsatserna från vår tidigare studie om målkonflikter (Hult, 2017) var att det fanns en konflikt mellan prognoser om ökad biltrafik och mål om att bromsa eller minska trafikarbetet. Det finns alltså en konflikt mellan prognosstyrd och målstyrd planering. Även den nu gällande planen baseras på dessa typer av prognoser, trots att det finns en medvetenhet om att en fortsatt utveckling med ökat trafikarbete motverkar utvecklingen mot ett långsiktigt hållbart transportsystem. Av intervjuer och senare dokument framgår dock att nya tänkesätt diskuteras, se t.ex. (Trafikverket, 2018 b) och (Johansson, 2016) men mycket av detta är ännu i ett utvecklingsstadium.

De klimatscenarier som har tagits fram pekar också på att trafikarbetet måste begränsas om det ska vara möjligt att nå svenska klimatåtaganden. Andra drivmedel och mer el räcker inte. Biltrafiken behöver minskas och lastbilstrafiken behöver stabiliseras. Med detta perspektiv bör alltså de samhällsekonomiska kalkylerna och planeringen utgå från ett framtida trafikarbete med dessa förutsättningar. En del av dagens investeringar kan då vara olönsamma och fördelningen mellan väg, järnväg, stadsmiljöavtal, nybyggnad och underhåll kan komma att se annorlunda ut.

Målen har blivit tydligare

Regeringens uppdrag till Trafikverket var att ta fram ett inriktningsunderlag som skulle ge ”störst effekt för uppfyllelsen av det övergripande transportpolitiska målet och de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen”. Vi har funnit att det varit en del oklarheter kring dessa mål, som hur jämbördiga de egentligen anses vara och om man uppfattat att hänsynsmålen ska uppfyllas så gott det går inom ramen för funktionsmålet, eller tvärt om. Mellan dessa mål uppstår i vissa lägen konflikter. Ett exempel är insatser som gynnar biltrafik och som kan bidra till funktionsmålet, samtidigt som ökad biltrafik kan ge försämrad klimat- och luftkvalitet, vilket utgör en del av hänsynsmålet. Intervjuerna antyder om att det finns en trend att hänsynsmålen ökar i vikt, men det tolkas lite olika hos våra intervjupersoner.

Transportsystemet utgör en betydande del av Sveriges miljöpåverkan där en transportinfrastrukturplan utgör ett viktigt verktyg. Förväntningarna på planarbetet är att miljömålen lyfts fram tydligt. Bland målen har särskilt klimatfrågan prioriterats i den senaste planeringsomgången, men även miljömål inom landskap, luftkvalitet och hälsa, mark, vatten, med mera. finns med, främst

via de nationella miljömålen. Vissa av miljömålen kan dock hamna i konflikt. En ny järnvägsdragning kan exempelvis göra det enklare att nå klimatmålet, men motverka målen om biologisk mångfald och landskap.

Oklart om nationella planen styr mot målen

Det är ett återkommande tema i både dokument och intervjuer att en infrastrukturplan har en klart begränsad inverkan på transportsystemets totala miljöpåverkan. Den absoluta huvuddelen av alla utsläpp, buller, landskapspåverkan, osv. beror på det befintliga transportsystemet och användningen av det. Dessutom innefattar den senaste planen ganska få nya projekt, utan det ligger fast att beslutade och pågående projekt från tidigare plan ska genomföras. Vid bedömning av måluppfyllnad finns också stora osäkerheter, och i miljökonsekvensbeskrivningen redovisas förväntad måluppfyllelse med stora osäkerhetsintervall.

I stället pekar Trafikverket på behov av andra åtgärder utanför nationell plan, såsom skatter, avdrag och styrmedel på resor, drivmedel, alternativa energisystem och elinfrastruktur, för att kunna komma närmare de nationella målen. Det påpekas dock att planen kan möjliggöra ett hållbart transportsystem, där hållbara alternativ kan utnyttjas till exempel genom en väl fungerande cykelinfrastruktur, kollektivtrafik och järnväg (den senaste planen är, vad man kallar ”järnvägstung”), eller att övergången till fossilfria bränslen och el inte ska försvåras. Men genom enbart sådana alternativ räknar man med en högst måttlig måluppfyllelse.

Det har varit svårt att jämföra miljöeffekterna mellan de två senaste planomgångarna, och framförallt svårt att förstå hur långt man når i måluppfyllelsen genom olika åtgärder. Dels har målen utökats inför senaste planomgången, men även åtgärdsområdena skiljer sig åt. Därför är Trafikverkets bedömningar av miljöeffekterna svåra att jämföra. Vi har tittat på hur de uppskattade effekterna ser ut i relation till investeringsstorlek och det blir tydligt att effekterna från de nya åtgärdsområdena i stadsmiljöavtal och storstadsförhandlingar troligtvis är väldigt små i relation till effekterna från exempelvis vidmakthållande. I jämförelser mellan investeringsposterna från de två planperioderna syns omprioriteringar som gjorts i form av ökade medel för järnvägsunderhåll.

Vid framtida beslut om nationella planer behöver beslutsfattare få bättre förutsättningar att föreslå en inriktning som gör det möjligt att nå miljömålen. Ett sätt att få detta vore att i inriktningsbesluten ge Trafikverket i uppdrag att i sitt inriktningsunderlag ta fram underlag med exempelvis alternativa scenarier och back-castingstudier som beskriver och rekommenderar åtgärder som skulle krävas för att nå transportsektorns miljömål. En back-castingmetodik har påbörjats för klimateffekter, men behöver utvecklas. Det behövs också motsvarande scenariometodik som beskriver vad som krävs att nå andra miljömål, exempelvis påverkan på biologisk mångfald, landskapsvärden och hälsopåverkande utsläpp och buller.

Miljömålen roll

Spelar miljömålen stor roll för besluten? Endast delvis, visar genomgången. Många beslut tas redan innan planarbetet börjar. Andra, politiskt förankrade perspektiv och målsättningar, spelar då större roll. Man har till exempel redan i början av

planprocessen politiskt beslutat om hur stor del av infrastrukturpengarna som ska läggas på olika typer av investeringar. Inom dessa ramar kan dock miljömålen indirekt återspeglas, som att större anslag till järnvägar kan ge förutsättningar för minskad vägtrafik. Det finns också mål om att tillgodose regionala behov som blir styrande. Det är då ganska oklart i hur stor utsträckning miljömålen varit av betydelse för de regionala och lokala prioriteringarna. Det finns också en underliggande syn på att nuvarande planerade investeringar bör fortgå och gärna öka i omfattning. Det motiveras med de övergripande transportpolitiska målen om framkomlighet och tillgänglighet.

Alla beslutade objekt i tidigare planer ska också ligga kvar i den plan som utreds. Det ger små möjligheter till att styra i annan riktning eller prioritera annorlunda inom ramen för den givna budgeten.

När Trafikverkets har tagit fram förslag till nationella planer tycks regionala önskemål, tidigare beslutade projekt, samt synen på framkomlighet hittills prioriterats på ett sätt som inte styr tillräckligt mot de nationella miljömålen. Om målen ska få fullt genomslag i framtida planer behöver planeringen gå från att vara prognosstyrd till att i huvudsak vara målstyrd. Hänsynsmålet bör vara jämbördigt med övriga mål, och miljömålen behöver vara väl beskrivna i miljöunderlagen och effektbedömningar. Riksdagen behöver fatta beslut om att förtydliga eller förändra sina övergripande direktiv så att utförande myndighet levererar planförslag som tydligare styr mot de redan antagna målen.

Åtgärder i byggskedet

Det finns områden där Trafikverket har en direkt möjlighet att minska miljöeffekter genom riktade åtgärder och minskad miljöpåverkan från egen verksamhet.

Riktade åtgärder: I planen finns några delar som särskilt riktar sig mot hänsynsmålen och åtgärder där hänsyns- och funktionsmålen stöttar varandra. Exempelvis har 36 miljarder avsats för ”trimnings och miljöåtgärder”, där bl.a. säkrare cykling, kollektivtrafik, buller, landskapsanpassning, vattenskydd och sanering av förorenade områden finns uppräknade. Inom ramen för stadsmiljöavtal och statlig medfinansiering återfinns också flera miljörelaterade projekt. Även i de delar av planen som beskriver forskning och utveckling finner man många initiativ som verkar mot ett hållbarare transportsystem.

Direkt miljöpåverkan: Planen kan också ha ett direkt inflytande över miljöpåverkan från Trafikverkets egna verksamheten, såsom drift av egna färjor, och att miljöhänsyn tas i de egna projekten, vilka ofta innebär stor miljöpåverkan både vid byggnation och genom klimatpåverkan från produktion av material som t.ex. stål och betong. I detta sammanhang kommer interna styrdokument, som t.ex. ”Riktlinje landskap” och miljöstyrning av byggprojekt att vara viktiga.

Har man verktyg för att planera för ett hållbart transportsystem?

Studien visar på ett behov av att utveckla verktygen, t.ex. hur man ska se på klimatpåverkans samhällskostnad eller vilka intervall man ska tillämpa i en känslighetsanalys. Detta har förändrats mellan planen för 2014 och den senaste 2018. Värdering av koldioxid har höjts kraftigt under 2019 och detta kommer att få genomslag i kommande planomgångar. Vad är samhällsekonomiska kostnader och lönsamhet inom ramen för ett hållbart transportsystem? Hur beräknas tidsvinster

på ett sätt som är jämförbart för olika transportalternativ? Back-castingbaserade scenarier kan användas istället för klassisk prognosstyrd planering. Sådana initiativ förekommer, men kan utvecklas ytterligare.

Det kan krävas andra typer av verktyg för att analysera hur infrastrukturen ska utformas för att ”lösa” miljöproblem än vad som normalt används i en nationell transportplan av denna modell. Det har traditionellt varit lättare att använda verktyg för att bygga bort framkomlighetsproblem. Om kapaciteten på en väg anses vara otillräcklig kan man bygga en större väg. Men om utsläppen från trafiken är för höga, eller om intrånget från en ny anläggning är alltför stort, måste det till andra åtgärder. Här används bland annat åtgärdsvalsstudier och analyser enligt fyrstegsprincipen i enskilda stråk. Detta kanske kan utvecklas även på övergripande nivå.

Enligt flera intervjupersoner är det inte alltid resultaten av samhällsekonomiska kalkyler, samlade effektbedömningar (SEB) eller andra analysverktyg som är avgörande för vilka projekt som förverkligas. Det finns en tendens att de allra största projekten, som ofta är viktiga från ett politiskt perspektiv, blir beslutade om det finns en stark efterfrågan. Där spelar analysresultaten mindre roll. Även mindre lokala och regionala behov kan bli avgörande för beslut i fall där kalkylerna inte är gynnsamma. Analysverktygen tycks spela störst roll för i de halvstora projekten.

Trafikverkets syn

Under studiens gång har det framkommit att även Trafikverket utreder samma typ av frågor som vi har studerat i detta forskningsprojekt. Hur förhåller man sig själva till dessa frågor? I miljökonsekvensbeskrivningen för nationell plan 2018–2029 (Trafikverket, 2017 b) ger man en rad förslag och rekommendationer för att öka styrningen mot miljömålen. Där skriver Trafikverket bland annat att det behöver göras miljöbedömningar för strategiska val i inriktningsplaneringen. Man anser att det behövs bättre förutsättningar för att hantera nationell plan i enlighet med miljöbalkens intentioner och för att bedöma det färdiga planförslaget inklusive dess effekter på transportsystemets användning. Man efterfrågar också styrmedel och åtgärder utanför infrastrukturens åtgärder för att få en högre målfyllelse.

I ett underlag till Miljömålsrådet 2018 skriver Trafikverket att dagens modell med nationell infrastrukturplanering inte räcker som verktyg för att bidra till en hållbar utveckling. *”Verktyslådan behöver breddas för att motsvara målbilden.”* (Trafikverket, 2018 b). Man anser att det krävs olika insatser för att åstadkomma en transportplanering där nationell infrastrukturplanering integreras med fler styrmedel, planeringsprocesser och politikområden.

Partiernas och riksdagens syn

Flera riksdagspartier har i motioner resonerat kring om den nationella planen i tillräckligt hög utsträckning styr mot miljömålen i riksdagsbehandlingen. Man har bland annat pekat på behoven av fler investeringar i järnväg och cykelinfrastruktur. Flera partier uttryckte oro över att klimatpåverkan inte minskar snabbt nog. Men de flesta partier verkar till stora delar vara överens om huvuddragen i den föreslagna planen. Man har en likartad syn på inriktning och process. Ett parti, Vänsterpartiet, motionerade dock om att hela planen borde göras om, med motiveringen att den inte styr tillräckligt mot miljömålen.

I riksdagens trafikutskott kommer partierna överens om hur riksdagen ska hantera Trafikverkets förslag till nationell plan. Utskottet besvarade de olika partiernas synpunkter i april 2019 (se kapitel 8). Man utgick från de transportpolitiska målen, höll med om att klimatutsläppen behöver minskas, och påpekade att planen innehåller många åtgärder som bidrar till en minskad klimatpåverkan. Man konstaterade att klimatfrågan har mycket hög prioritet i planen, och ansåg därför att planprocessen kunde fortsätta som planerat. Man pekade på behovet av forskning och utveckling, samt styrmedel. En representant för Vänsterpartiet, som även var ordförande för utskottet, reserverade sig dock mot beslutet.

De flesta politiker tycks alltså i huvudsak vara nöjda med underlaget. Planeringsprocessen och de ansvariga myndigheterna levererade ett underlag som en majoritet av riksdagspartierna efterfrågade. Flera partier framhöll att klimatutsläppen behöver minskas betydligt snabbare, men tycks i allmänhet anse att det åstadkoms genom andra styrmedel och åtgärder. Man ville inte ge den nationella planen en annan inriktning. De flesta politiska partier tycktes heller inte anse att det fanns behov av ett förtydligande när det gällde avvägningen mellan de transportpolitiska tillgänglighetsmålen och hänsynsmålen.

Det kan noteras att riksdagspartierna nästan bara resonerar kring klimatfrågan. Andra miljömål och målkonflikter kring exempelvis intrång, buller och markanvändning diskuteras inte mycket.

Ytterst är det riksdagen som tar övergripande beslut om att ändra inriktningen på investeringsramar och styrdokument. En förutsättning för att de berörda myndigheterna ska utforma nationella planer som ligger i linje med de nationella miljömålen är att de ges i uppdrag att tydligt beskriva vad som krävs för att nå dit. Man kan då behöva omvärdera tidigare objekt, analysera förhållanden mellan investeringar i olika trafikslag, och utforma planen så att effekten av investeringarna tydligare ligger inom ramen för miljömålen.

Vad händer med miljömålen – ”stafetten”?

I detta projekt, kallat ”Stafetten”, används analogin med en stafettpinne som lämnas av regeringen i form av de nationella miljömålen. De ska vara styrande, följa hela processen och förvaltas i planen.

Analogin kan tyckas vara lite haltande. Det är tydligt att målen spelar roll. De har utvecklats över tid och de används i planeringen. Men många tjänstepersoner och politiker som deltar i processen anser samtidigt att man kanske har lite väl stora förväntningar på vad en nationell plan kan åstadkomma. Istället efterfrågar man hjälp, bl.a. från regeringshåll, för att få stöd med kompletterande styrmedel som hanterar miljöpåverkan från den trafik som utnyttjar väginfrastrukturer. Stafettpinnen tas emot, men Trafikverket menar inte att de kan flytta den särskilt långt på egen hand.

Samtidigt uttrycker andra involverade och ansvariga att det vore möjligt att ta fram en plan som i betydligt högre grad skulle kunna bidra till att uppfylla målen, jämfört med vad som skett hittills. I Trafikverkets klimatscenarier har man exempelvis visat hur investeringar behöver utformas om klimatmålen ska styra, vilket skulle ge ett annorlunda innehåll i planen jämfört med idag. Det finns även andra miljömål om exempelvis landskap och biologisk mångfald där detta är tydligt.

Även om en enskild nationell infrastrukturplan naturligtvis inte i egen kraft kan åstadkomma att miljömålen för transportsektorn uppnås skulle planen kunna bidra i betydligt större utsträckning än den gör idag. Men om ”stafettpippen” med miljömål i högre grad ska följa med hela vägen genom framtagandet av den nationella planen krävs ett tydligare budskap från uppdragsgivaren om att det inte är tillräckligt att planen inte motverkar miljömålen. Det krävs också att de åtgärder och objekt som planen innehåller, i den utsträckning det går, också bidrar till att uppfylla målen.

9. Referenser

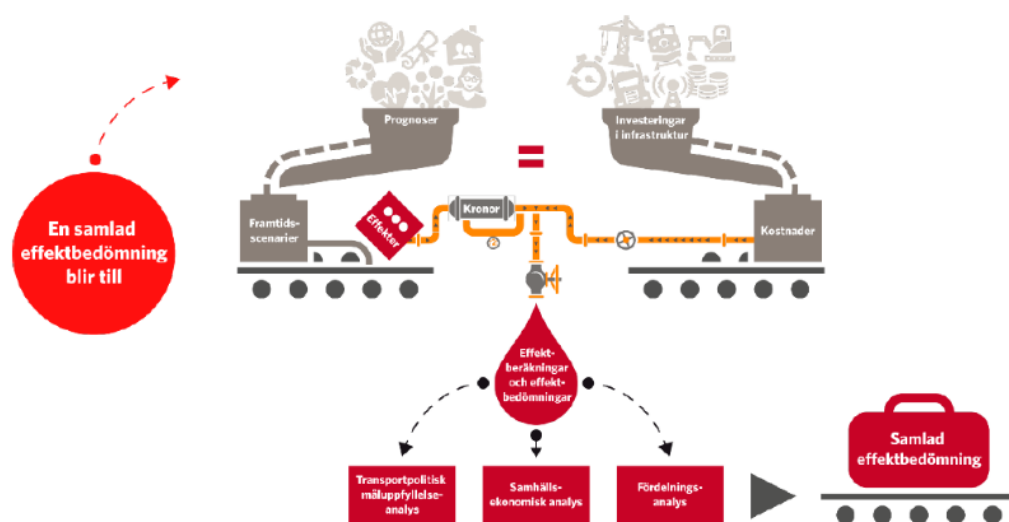
- Hull, A. (2008). *Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities?* . Transport Policy, 15, 94-103.
- Hult, Å., Larsson, M.-O., Nyström, K., Wennberg, H. (2017). *Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur*. IVL Svenska Miljöinstitutet och Trivector Traffic.
- Johansson, H. e. (2016). *A need for new methods in the paradigm shift from mobility to sustainable accessibility*. Transportation Research Procedia vol 14.
- Pettersson, F. (2014). *Swedish infrastructure policy and planning : Conditions for sustainability*. . Lund, Sweden: Lund university, Department of Technology and Society, Environmental and Energy Systems Studies. ISBN 978-91-7473-892-6.
- Regeringen. (2009). *Mål för framtidens resor och transporter*. Regeringens proposition 2008/09:93.
- Regeringen. (2012). *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*. Regeringens proposition 2012/13:25.
- Regeringen. (2014). *Åtgärdsplanering för transportsystemet 2014--2025*. Regeringens skrivelse Skr. 2013/14:233. Stockholm.
- Regeringen. (2016). *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*. Stockholm: Regeringens proposition 2016/17:21.
- Regeringen. (2017). *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*. Regeringens proposition 2016/17:146.
- Regeringen. (2018 a). *Nationell planering för transportinfrastrukturen 2018–2029*. Skr. 2017/18:278. Stockholm: Regeringens skrivelse 2017/18:278.
- Regeringen. (2018 b). *Regeringsbeslut N2018/03462/TIF. 4 bilagor*. Näringsdepartementet 2018-05-31.
- Trafikanalys. (2018). *Kvalitetsgranskning av förslag till planer för transportsystemet 2018–2029 – slutredovisning*. Trafikanalys Rapport 2018:4.
- Trafikutskottet. (2018). *Infrastrukturfrågor*. Stockholm: Betänkande 2018/19:TU5.
- Trafikverket. (2012). *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050. Sammanfattning huvudrapport*. Trafikverket publikationsnummer 2012:101.
- Trafikverket. (2014). *Planer för transportsystemet 2014 – 2025. Samlad beskrivning av effekter av förslagen till Nationell plan*. Trafikverket 2014:039.

- Trafikverket. (2015). *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029*. Trafikverket 2015:180.
- Trafikverket. (2016). *Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag*. Trafikverket 2016:111.
- Trafikverket. (2017 a). *Beslutsunderlag – förslag till nationell plan 2018–2029*. Hämtat från <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/nationell-transportplan-2018-2029/beslutsunderlag---forslag-till-nationell-plan-2018-2029/>
- Trafikverket. (2017 b). *Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Trafikverket publikation 2017:167.
- Trafikverket. (2018 a). *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan och länsplaner för transportsystemet 2018–2029*. Trafikverket Publikationsnummer 2018:042.
- Trafikverket. (2018 b). *Transportplanering 2.0. En åtgärd initierad av Miljömålsrådet*.
- Utredningen om fossilfri fordonstrafik. (2013). *Fossilfrihet på väg*. SOU 2013:84.
- Wennberg, H., Dickinson, J., Smidfelt Rosqvist, L., Möller, M., Nordlund, J., Wendle, B. (2010). *Stafett-beskrivning för bättre målstyrning i planeringen – slutrapport*. . Lund, Sverige: Trivector Rapport 2010:57. Trivector Traffic AB.

Bilaga 1. Beskrivning av Trafikverkets analysverktyg

Samlad effektbedömning

I Figur 7 visas hur Trafikverket tar fram den samlade effektbedömningen (SEB) (Trafikverket, 2018 a). Där beskriver man skillnader mellan effekter i transportsystemet som uppstår med beslutade styrmedel och planförslagen (utredningsalternativet), jämfört med vilka effekter som skulle uppstå i transportsystemet med beslutade styrmedel, men utan att planförslagen genomförs (jämförelsealternativet). Effekter av de föreslagna åtgärderna beskrivs med tre olika analyser: samhällsekonomisk analys, analys av transportpolitisk måluppfyllelse och en fördelningsanalys som visar hur nyttorna fördelas i samhället. Styrmedel, avgifter och regelverk som ingår i analyserna utgörs av vid den tidpunkten fattade beslut och är samma för båda alternativen. Prognos-år är 2040 (Trafikverket, 2018 a) sid. 11).



Figur 7. Beskrivning av hur en samlad effektbedömning tas fram. Bildkälla: Trafikverket, 2018 a, s. 9.

Samhällsekonomisk analys

Den samhällsekonomiska analysen ger en sammanvägd bedömning av lönsamheten. Den består av en samhällsekonomisk kalkyl samt en beskrivning av de effekter som inte kan värderas monetärt. I den samhällsekonomiska analysen jämförs intäkter av de nyttor som uppkommer av investeringen med beräknade kostnader. Summan av alla kostnader och nyttoeffekter sammanställs i ett nettonuvärde (NNV) och därutöver beräknas nettonuvärdeskvoten (NNK) som visar åtgärdens nettonuvärde per satsad krona. Måtten används för att beskriva lönsamhet och nettonytta för samhället. Exempel på effekter som ingår i kalkylen är restidsförändringar, trafiksäkerhetseffekter, förändrade utsläpp, påverkan på statsbudget, transportkostnader och biljettintäkter (Trafikverket, 2018 a) sid 9).

För samhällsekonomiska analyser nämner en intervjuperson att det finns verktyg, exempelvis trafikprognoser, kapacitetsanalyser och livscykelanalyser som ofta används i en kedja (ip 4/4–19). Den samhällsekonomiska analysen görs utifrån välfärdsteori, dvs. man utgår från individers preferenser och som uttrycks i monetära värden som tas fram av representanter från flera myndigheter i den så kallade ASEK-gruppen⁷. Det finns två värden som inte går att ta fram med välfärdsteori: diskonteringsräntan och värdet på koldioxidutsläpp.

Utöver de effekter som ingår i kalkylen finns effekter som inte kvantifieras och prissätts, till exempel intrång i naturmiljö, kulturmiljö och stadsmiljö. Dessa bedöms kvalitativt och beskrivs verbalt i analysen. Den samhällsekonomiska analysen väger samman de kvantitativa och de kvalitativa delarna. Känslighetsanalyser görs för att hantera antaganden och osäkerheter i kalkylerna (Trafikverket, 2018 a) sid 10).

Analys av transportpolitisk måluppfyllelse

I den samlade effektbedömningen ingår också analyser av transportpolitisk måluppfyllelse och fördelningsanalys.

Måluppfyllelseanalyser är till största delen kvalitativa, men det ingår kvantitativa resultat om trafiksäkerhet, miljö och klimat från samhällsekonomiska analysen. För vattenmiljöer och intrång görs en kvalitativ bedömning av effekterna. (ip 4/4–19). Bedömningen av transportpolitisk måluppfyllelse grundas dels på de samlade effektbedömningarna för föreslagna åtgärder i planförslaget och länsplaneförslagen, dels på resultaten från systemkalkylen avseende bland annat trafikeringseffekter.

Fördelningsanalys

Fördelningsanalysen visar hur nyttorna fördelas i samhället och beskriver fördelningen av tillgänglighet mellan olika grupper i samhället, mellan regioner och mellan dagens och framtida generationer. Fördelningseffekter redovisas genom påverkan på trafiken och förändringar av konsumentöverskott över landet. För enskilda namngivna åtgärder finns ytterligare fördelningseffekter beskrivna, men det saknas metoder för att beskriva dem på systemnivå (Trafikverket, 2018 a) sid 30). Fördelningsanalyser görs oftast med kvalitativa bedömningar. Ibland görs ordentliga bedömningar t.ex. regionalekonomiska analyser där hänsyn tas till företag i vissa regioner.

Systemkalkyl, känslighetsanalys och framtidsscenarier

Systemkalkylen omfattar planförslagets namngivna investeringar och ger en bild av effekter som uppkommer genom förändrade trafikflöden när investeringarna är genomförda, både trafikmässiga effekter och effekter på miljö och trafiksäkerhet. Effekterna jämfördes med hur situationen skulle se ut år 2040 om investeringarna inte genomförs. Några fördjupningar och en känslighetsanalys genomfördes med systemkalkylens scenarier som grund. Fördjupningar beskrev effekter på sysselsättning, på förseningar för persontrafik på järnväg och effekten vid minskat

⁷ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/analysmetod-och-samhallsekonomiska-kalkylvarder-for-transportsektorn-asek/>

vägtrafikarbete. Scenarioverktygen Sampers-Samkalk respektive Samgods användes för att beräkna de samhällsekonomiska effekterna av åtgärdsplanen (Trafikverket, 2018 a) sid 10).

Systemkalkylen ska omfatta både nationell plan och länsplaner. Därför var man tvungen att göra den i efterhand. Systemkalkylen visar på effekten av inducerad trafik.

Eftersom flera antaganden om framtida ekonomiska förhållanden i de samhällsekonomiska kalkylerna innehåller stora osäkerheter gjordes en känslighetsanalys för att spegla hur effekterna varierar vid olika antaganden (Trafikverket, 2018 a) sid 20). I systemkalkylen gjordes ett scenario med en minskning av biltrafiken med 12 procent. Känslighetsanalysen gjordes för att studera ett scenario där biltrafiken minskar. Det gjorde man genom att simulera en skatt i analysmodellen som skulle innebära att biltrafiken minskar. I praktiken skulle en minskning behöva åstadkommas med många olika åtgärder, men i modellen används reskostnad för att bedöma effekter på resandet.

Miljöbedömningar

Verktygen som används för att göra miljöbedömningar består av bedömningsgrunder för olika aspekter som är kopplade till en bedömningssskala. Miljöexperter i olika grupper jobbar med generaliserade analyser och mer konkreta verktyg (ip 25/3–19).

För att beskriva miljöpåverkan används i miljökonsekvensbeskrivningar ofta begreppen påverkan, effekt och konsekvens. För respektive aspekt har påverkan beskrivits och effekt och konsekvens bedömts (Trafikverket, 2017 b) sid 52.



Figur 8. Relationen mellan begreppen påverkan, effekt och konsekvens i en miljöbedömning. Bildkälla Trafikverket, 2017 b, s. 52.

Livscykelanalyser görs i respektive projekt (ip 25/2–19)

En klimatkalkyl används för att beräkna klimateffekter under byggtiden. I kostnad-nyttoanalysen ingår klimateffekter när man tittar framåt inför beslut. En intervjuperson nämnde att det saknas verktyg för att beräkna buller, men däremot finns det modeller för att hantera problemet när man ska sätta upp bullerplank (ip 4/4–19). Det saknas också modeller för intrång, som är väldigt svårt att generalisera.

Ansvariga för miljökonsekvensbeskrivningen

Arbetet genomförs av en grupp miljöexperter som har sakkunskap, och av en grupp med bredare ämneskunskap där de flesta jobbar på Trafikverket, vilket gör att de

även har kunskap om transport och infrastruktur. Utöver dessa jobbar ett antal generalister.

Ansvariga för samhällsekonomiska analyser

I arbetet med samhällsekonomiska analyser och samlade effektbedömningar är Trafikverket regioner och Trafikverket nationellt involverade. Det är också många konsultföretag som bidrar till detta arbete.

Bilaga 2a. Kostnadsposter i plan 2018–2029

Uppgifter om uppskattade kostnader är tagna från *Förslag till nationell plan för transportsystem 2018–2029, Bilaga 1, version i xls-format* (Trafikverket, 2017 a). I kolumnen “Tydliggörande poster från Bilaga 1” nedan hänvisar (F-numret till den cellen varifrån kostnaden hämtats i xls-dokumentet.

Område	Kostnad (miljoner kr)	Tydliggörande poster från Bilaga 1
Vidmakthållande	289 000	Vidmakthållande (F9) Varav 164 000 mnkr i vidmakthållande väg respektive 125 000 mnkr för järnväg.
Övriga investeringar	92 698	Övrig verksamhet (F17) & Investeringar i regional plan (F30)
Trimnings- och miljöåtgärder	36 000	Trimning- Säkerhets- miljöåtgärder (F27, F28, F29)
Stadsmiljöavtal	12 000	Kollektivtrafiksatsningar (Stadsmiljöavtal) (F25)
Större investeringar	192 802	Större investeringar i Nationell plan (>100 mnkr) (F42) (Väg 40 700 mnkr, Järnväg 144 057 mnkr, Sjöfart 3 882 mnkr, Luftfart 99 mnkr).
Storstadsförhandling	4 065	Storstadsförhandlingar (F274)

Bilaga 2b. Kostnadsposter i plan 2014–2025

Kostnaderna är tagna från *Förslag till nationell plan för transportsystem 2014–2025. Remissversion 2013-06-14. Tabell på s. 24.*

Område	Kostnad (miljoner kr)	Tydliggörande poster
Vidmakthållande	241 800	Drift och underhåll
		Varav 155 800 mnkr för väg respektive 86 000 mnkr för järnväg.
Övriga investeringar	84 200	Myndighetsutövning, Länsplaner, Räntor och amorteringar, Bidrag etc., Planering och stöd
Trimnings- och miljöåtgärder, FoI	39 700	Åtgärdsområden (enligt s 26: Trimnings-, miljöåtgärder, FOI (delen finansierad genom Åtgärdsområden), Övriga effektiviseringar)
Stadsmiljöavtal	-	Fanns ej när denna plan togs fram
Större investeringar	156 300	Pågående objekt: 64 100. Nya objekt: 92 200
Storstadsförhandling	-	Fanns ej när denna plan togs fram

Bilaga 3. Formulär för bifogat samtycke

Detta formulär avser deltagande i intervjustudie inom forskningsprojektet *Stafetten* om hur nationella miljömål överförs till lokala beslut i transport- och samhällsplaneringen. Projektets titel är *The relay – Passing on environmental objectives to transport planning decisions* och finansieras av Naturvårdsverket. Ansvariga för genomförandet av studien är IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Trivector Traffic AB och Lunds universitet.

Följande förutsättningar gäller för studien:

- **Hantering av data och sekretess:** De anteckningar som görs i samband med intervjun kommer att behandlas konfidentiellt och inga obehöriga kommer att ha tillgång till dem. Om du godkänner att intervjun också spelas in, kommer den bandade intervjun sedan att överföras till text där inga namn finns med.
- **Information om projektets resultat:** Resultaten kommer att sammanställas i en artikel som ämnas publiceras i en vetenskaplig tidskrift. Resultaten kan också komma att presenteras på vetenskapliga konferenser och i andra sammanhang där forskare, professionella och andra med intresse för forskning inom samhällsplanering deltar.
- **Ersättning:** Ingen ersättning utgår.
- **Frivillighet:** Det är helt frivilligt att vara med i projektet och du kan när som helst avbryta din medverkan utan särskild motivering. Redan insamlat material behandlas i så fall enligt dina önskemål.

Jag har tagit del av förutsättningarna för deltagande i studien och gett mitt samtycke enligt ovanstående. Det underskrivna formuläret kommer att sparas inskannat digitalt i IVLs ägo.

Datum:	
Ort:	
Namnteckning:	
Namnförtydligande:	



Bilaga 4. Intervjuguider

Kontakt och introduktion

IVL Svenska Miljöinstitutet, Trivector Traffic och Lunds Universitet driver ett gemensamt projekt med namnet "Stafetten" som finansieras av Naturvårdsverket.

I projektet undersöker vi hur nationella miljömålen kan bli styrande i transportpolitiska beslut på alla nivåer. Infrastrukturplanering kan i det här sammanhanget jämföras med en stafett, där de övergripande målen för klimat och miljö är stafettpippen som kommer att följa hela processen och ska styra de beslut som fattas vid nationella, regionala och lokala nivåer.

För att öka förståelsen för hur man har resonerat, framför allt bakom målbilderna i den Nationella planen, så skulle jag vilja ställa några frågor till dig.

Intro-frågor:

Var i planeringsprocessen kommer du in?

Vilken är din roll och dina arbetsuppgifter i samband med Nationell plan?

Uppdrag

Beroende på vem man intervjuar kan nedanstående gälla personens del i uppdraget (t.ex. att ta fram MKB, eller vad personen gör) likväl som planarbetet i stort:

Hur uppfattas uppdraget av dej/på TRV.

Vilka mål vill man uppnå?

(följdfrågor för förtydligande)

- Finns det något uppdrag att utforma planen så att den bidrar till att uppfylla målen
- i så fall vilka mål och i vilken utsträckning?
- Är uppdraget i första hand att beskriva effekter? (inte att styra planens utformning utifrån miljö- och andra mål?)
- Vad ser du som det övergripande syftet med utvecklingen av transportsystemet? Vad är det för problem som behöver lösas?
- Vilka förutsättningar och antaganden ligger till grund för den här problembeskrivningen? Varför är detta viktigast?

Hur påverkar detta planarbetet?

Finns det några skillnader i hur uppdraget uppfattas på Trafikverket i denna NP jämfört med den föregående NP?

- Vilka
- Hur har det påverkats?

Processen

Hur ser processen ut?

Kanske kan vi beskriva den utifrån ditt perspektiv

- t.ex. genom att fokusera på några objekt/problem och integrering av miljöbedömningar

Var tas besluten?

- vilka är inblandade och varför
- belysa politikens roll

Finns det parallella planeringsprocesser?

- I vilken grad är de samordnade?
- Vilken effekt kan samordningen/ den bristande samordningen få för att uppnå miljö- och klimatmål?

Varför finns vissa projekt med, varför har några åkt ut?

Vilka mål har styrt mest

- Hur görs avvägningarna, av vilka, när?
- Varför är klimatmålet inte styrande? (om det inte är det)

Vilken roll har miljöbedömning och MKB spelat under processen?

- Vad har det interaktiva arbetssättet med miljöbedömning och MKB-framtagningen haft för effekt på det övergripande arbetet med NP?

Beskriv skillnader mellan arbetet med senaste NP och den föregående

I MKBn kap 12 ges förslag på fortsatt process. Hur har det hanterats?

- Hur ser ansvarsfördelningen ut?
- Hur hanteras detta framöver?

Verktyg för planering

Vilka verktyg används för planeringsarbetet

- t.ex. MKB, inducerad trafik, samhällsekonomiska effekter, climateffekter etc. –

Hur påverkar de förslaget avseende klimat och miljöeffekter?

Finns det några skillnader i vilka verktyg som används (eller hur de använts) i denna NP jämfört med den föregående NP?

- Vilka?
- Hur har det påverkat?

Har man tillämpat modeller för att beräkna inducerad trafik?

- Vilken effekt ger det på resultatet och på planen?
- Har man tydliggjort vilken effekt som planen ger på inducerad trafik? Om inte, varför inte?

Hur har LCA tillämpats? (i MKB för 2018 föreslås användandet av LCA vid utvärdering av projekt)

Helhetssyn

Vem har helhetsbilden?

Hur har TRV säkerställt att utredningens olika delar och miljöutredningar ingår i helhetsbedömningen?

- När MKB:s gjordes utgick man från preliminära beräkningar. När den definitiva MKB senare presenterades, hur togs då hänsyn till ev ändrade slutsatser eller ny information?

- Hur relaterar samhällsekonomiska analyser, MKB-beräkningar och fyrstegsprincipen till varandra?
- MKBn beskriver i första hand skillnaden mellan föreslagen plan och "nollalternativet", som ofta är mycket liten, men ger inte en helhetsbild av total miljöpåverkan, hur har det påverkat prioriteringar mm.?

Underlagsmaterialet till nya planen är betydligt mer omfattande. Vad har det för implikationer till helhetsbilden och besluten?

Ser du här några skillnader mellan processen med den nya och den tidigare planen?

Hur hanteras klimat och miljö-krav i samband med upphandlingar/leverantörskontakter?

Målkonflikter

Man skriver i planen att den i sig inte på egen hand kan nå klimatmålen, utan att det snarare är viktigt att infrastrukturen utvecklas till att passa den framtid där de miljömässiga och sociala målen kan nås. Finns det något underlagsmaterial som hanterar den frågan, alltså som utreder hur åtgärderna står sig i ett sådant framtida scenario?

Känslighetsanalysen visar att många objekt är olönsamma om klimatmålen ska nås. Men regeringens beslut innehåller ett antal sådana projekt trots detta. Varför beslutar regeringen om detta?

- När tas sådana beslut och av vem?
- Vilka är de samhällsmål som motiverar besluten?
- Kostnaden för CO₂ skiljer sig mellan beräkningar i planerna och MKB, mellan nya och förra NP, hur har man resonerat där?

Rådighetsfrågan

Vad finns det för skyldigheter hos TRV att lyfta konflikten mellan miljömålen och föreslagen plan? Hur ser man på sin rådighet?

Vems är ansvaret om den samlade effekten av föreslagen plan inte bidrar till möjligheten att nå beslutade mål?

- Har du ansvar för detta?
- Hur gör du om du ser detta?

Vilka andra styrmedel ser du som värdefulla för att öka miljö- och climateffekter?

Finns det andra instanser som kunde göra mer?

Avslutning

Har du själv något förslag på åtgärd som skulle kunna öka styrningen mot miljömålen ännu mer?

Har du något mer att tillägga... något som du känner att vi inte diskuterat ännu som rör den nationella planen och uppfyllelse av miljömål?