

Miljödepartementet
103 33 Stockholm
registrator@environment.ministry.se

Vår referens	Diarienummer
Anders Brandén Klang	Utr 2011/31
Er referens	Datum
Marie Becker	2011-09-23

Remissyttrande över Miljömålsberedningens betänkande (SOU 2011:34) samt Naturvårdsverkets rapport 6420

Trafikanalys har ombetts lämna synpunkter på de rubricerade dokumenten och vill med anledning av det lämna följande yttrande. Trafikanalys har valt att koncentrera kommentarerna till de miljömål som har störst betydelse för transportsektorn, eller där utvecklingen inom transportsektorn är avgörande för om uppsatta miljömål kan nås eller inte. Vi lämnar därför våra synpunkter under fem huvudrubriker, och behandlar betänkandet respektive Naturvårdsverkets rapport i underrubriker till dessa.

1. Övergripande synpunkter
2. Begränsad klimatpåverkan
3. Luftföroreningar (Frisk luft / Ingen övergödning / Bara naturlig försurning)
4. God bebyggd miljö
5. Ett rikt växt- och djurliv

1. Övergripande synpunkter

I och med att det beslutats om nya bedömningsgrunder för miljö kvalitetsmålen, så blir bedömningarna av läget för preciseringarna i Naturvårdsverkets rapport svårare att tolka, jämfört med tidigare års deFacto-rapporter och slutredovisningen av de gamla delmålen i Bilaga 8.

Formuleringarna blir nära likalydande, fastän det vid en närmare granskning skiljer väldigt mycket. Exempelvis kan man i bilaga 5 under Frisk luft läsa angående bensen: "Det är möjligt att inom en generation nå målet med redan planerade och vidtagna åtgärder", medan det för preciseringen om bens(a)pyren istället står "Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå preciseringen om ytterligare åtgärder vidtas". En snabb läsning ger intrycket att båda målen är möjliga att nå, men egentligen är det en oerhörd skillnad i hur positiva bedömningarna är. Det här är ett pedagogiskt problem som framtida måluppföljningar måste komma tillrätta med, om uppföljningen ska kunna fylla den funktion som deFacto tidigare haft som ett lättillgängligt informationsmaterial till allmänhet och beslutsfattare.

När etappmålen ska bedömas med samma bedömningsgrunder blir det i praktiken en femgradig skala, där den allra mest positiva bedömningen är att målet nås inom uppsatt tid med redan beslutade eller vidtagna åtgärder. Skulle uppföljningen välja att fortsätta nyttja smileys för att illustrera utveckling skulle det kunna bli enligt figur 1 nedan.

Symbol	Bedömningens betydelse
	Målet bedöms kunna nås i tid med de åtgärder som redan är vidtagna eller beslutade.
	Målet bedöms kunna nås i tid men det fordras ytterligare åtgärder än de som redan är vidtagna eller beslutade
	Förutsättningarna för att målet ska kunna nås bedöms kunna föreligga inom utsatt tid med de åtgärder som redan är vidtagna eller beslutade.
	Det krävs ytterligare åtgärder för att förutsättningarna för att målet ska kunna nås ska föreligga vid utsatt tid.
	Förutsättningarna för att målet ska kunna uppnås bedöms inte föreligga inom utsatt tid, även om ytterligare åtgärder vidtas.

Figur 1. Tänkbara symboler för målbedömning enligt nya bedömningsgrunder

Utan tvekan ökar risken för misstolkningar med ett sådant system, och förmodligen är det klokt att inte använda de sedan tidigare kända symbolerna, om de inte betyder samma sak som förut. Trafikanalys har inga synpunkter på detta, men konstaterar att särskilda insatser för kommunikation av miljömålsuppföljningen i samband med denna nyordning kommer att behövas.

Etappmål för transportsektorn

Om syftet med etappmålen ska vara att konkretisera den samhällsomställning som är nödvändig för att miljö kvalitetsmålen ska nås kan det vara nödvändigt att rikta etappmål specifikt mot vissa samhällssektorer, såsom gjorts i vissa förslag i delbetänkandet. Transportsektorn har stor betydelse för möjligheterna att nå många av miljö kvalitetsmålen, men i delbetänkandet föreslås inget eget etappmål för transporter även om flera av etappmålen under luftföroreningar berör transporter och fordon. Det finns dock redan etappmål för transporter inom de transportpolitiska målen, när det gäller utsläpp av växthusgaser. Det etappmålet slår fast att transportsektorn ska bidra till att miljö kvalitetsmålet nås, och att Sverige ska ha en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen år 2030. Här saknas ännu en precisering av vilka fordon som avses och hur begreppet oberoende ska tolkas.

2. Begränsad klimatpåverkan

2.1 Allmänna synpunkter

Transportsektorn är en av de mest betydande källorna till utsläpp av växthusgaser. Under de senaste åren har transportsektorns inhemska koldioxidutsläpp stabiliserats på en nivå ca 10 procent över utsläppen 1990. Den största utsläppsökningen har dock skett inom utrikes luft- och framför allt sjöfart. Dessa utsläpp omfattas inte av Kyotoavtalet, men inom miljömålssystemet borde också de beaktas. Luftfartens utsläpp kommer att omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. Det finns anledning att utreda förutsättningarna för att inlemma också sjöfarten i handelssystemet. Här är det en fördel med internationell samsyn, för att minska risken för "läckage" genom att fartyg bunkrar i länder som inte ingår i handelssystemet.

2.2 Miljömålsberedningens delbetänkande

Etappmålen för begränsad klimatpåverkan har redan beslutats av riksdagen och inga nya förslag presenteras i delbetänkandet. Trafikanalys vill påtala att etappmål för transporter finns inom området begränsad klimatpåverkan, och att detta kan belysas i framtida miljömålsuppföljningar.

2.3 Naturvårdsverkets rapport

Preciseringarna av miljökvalitetsmålet är inriktade på koncentrationen av växthusgaser i atmosfären, och på att ökningen av den framtida årsmedeltemperaturen inte ska överstiga två grader. Båda dessa preciseringar är helt avhängiga på utvecklingen i omvärlden, och i stort sett utanför det svenska miljöarbetets rådighet. Det är utmärkt att dessa preciseringar finns, men det skulle vara möjligt att komplettera med en precisering av utsläppsnivåer som Sverige behöver uppnå, förutsatt en globalt rättvis fördelning av utrymmet. En diskussion om denna aspekt förs, men utmynnar inte i en precisering. Det finns dock nivåer fastställda som etappmål inom klimatpolitiken, och Trafikanalys vill lyfta frågan om dessa borde läggas till som en ytterligare precisering som utgår från Sveriges möjligheter att påverka och bidra.

3. Luftföroreningar

3.1 Allmänna synpunkter

Luftföroreningar är ett vittomspännande begrepp, med stor betydelse för miljön och människors hälsa. När det gäller människors hälsa är det exponeringen för föroreningar som avgör vilka hälsoeffekterna blir. Huvudinriktningen ska alltid vara att minska utsläpp vid källan, men i ett kortare perspektiv kan åtgärder för att minska exponeringen vara lika viktiga. Det gäller inte minst luftföroreningar som har sitt ursprung i transportsektorn.

3.2 Miljömålsberedningens betänkande

Ett etappmål om minskade utsläpp från vägtrafik och arbetsmaskiner föreslås. Transportstyrelsen och Naturvårdsverket föreslås få uppdraget att skyndsamt formulera ett förslag till etappmål. Trafikanalys välkomnar att ett sådant uppdrag ges. I formuleringen av

uppdraget bör det övervägas om utsläpp från internationella transporter också kan omfattas av etappmålet på något sett. Betänkandet nämner att vägtrafiken och arbetsmaskiner står för cirka 70 procent av utsläppen av kväveoxider, men de inhemska vägtrafikutsläppen har minskat betydligt under de senaste årtiondena, medan utsläppen från utrikes sjö- och luftfart har ökat kraftigt under samma period.

Miljömålsberedningen föreslår inget etappmål om minskad exponering för luftföroreningar. Trafikanalys tolkar det som att avsikten är att detta ändå ska uppnås genom övriga etappmål, och genom att kommunerna får stärkta legala möjligheter att ingripa mot lokala problem med luftföroreningar. I ett kortare perspektiv kan det vara motiverat med ett särskilt etappmål inriktat på minskad exponering, som skulle vara vägledande vid utformning av bl a transportinfrastruktur och fysisk planering för bebyggelse och bostäder.

3.3 Naturvårdsverkets rapport

Naturvårdsverket konstaterar att internationella insatser och överenskommelser är nödvändiga för att nå många preciseringar under t ex Frisk luft och Bara naturlig försurning. Trafikanalys delar den bedömningen och upprepar ännu en gång den ökande betydelsen av utsläpp från internationella transporter. Jämfört med när miljö kvalitetsmålen formulerades på 1990-talet, har de internationella transporternas bidrag till luftföroreningsproblematiken ökat högst väsentligt, och det är rimligt att de ägnas ytterligare uppmärksamhet nu när systemet med etappmål och preciseringar revideras.

Under bedömningen av preciseringen för formaldehyd framhålls det att en ökad användning av etanol drivna fordon kan försvåra möjligheterna att nå preciseringen. Trafikanalys har tagit del av uppgifter från Trafikverket som pekar på att utsläppen av formaldehyd från etanolfordon med fyrtaktsmotorer och katalysatorer är små, och möjligen lägre än utsläppen från bensinfordon. Däremot kan utsläppen av acetaldehyd öka. Trafikanalys saknar kompetens att bedöma vad som är korrekt men undrar vilken källa bedömningen baserats på.

4. God bebyggd miljö

4.1 Allmänna synpunkter

Genom föreslagen form på de reviderade preciseringarna från Naturvårdsverket med rubriker istället för tidigare punktsatser är strukturen lättare att följa. Innebörden/förtydligande fungerar i de flesta preciseringar som avsett medan de i några fall snävar in betydelsen istället för att omfatta hela.

Vad gäller etappmål för god bebyggd miljö hänvisar miljömålsberedningen till att förslag till etappmål kan tas fram av myndigheter vilket kunde förtydligas med vilka myndigheter som ska eller bör lämna förslag. Beredningen lämnar två förslag till etappmål för avfall i betänkandet.

4.2 Miljömålsberedningens betänkande

Beredningen lämnar förslag till två etappmål inom avfall; etappmål om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan och etappmål om ökad återanvändning och återvinning av byggnads- och rivningsavfall.

Trafikanalys ser gärna att etappmål kring avfallstransporter utvecklas, där effektiviseringar av rutter och krav på fordon och bränsle har stor potential. Betänkandet föreslår ett etappmål om biologisk behandling av minst 40 procent av matavfallet så att näring och energi tas tillvara. Det torde innebära en ökad rötning av matavfall för produktion av biogas. Det är angeläget att detta kommer till stånd, då efterfrågan på fordonsgas nu ökar snabbare än utbyggnaden av produktionskapacitet för biogas. Det har lett till en ökad naturgasanvändning inom transportsektorn (Trafikanalys, Rapport 2011:1).

Det behövs snarast etappmål för att uppnå målen i god bebyggd miljö. Dessa bör utformas utifrån en önskad samhällsomställning med brutet beroendet av bil för att nå arbete, skola, service och fritidsaktiviteter. Istället bör de tydligt styra mot en bättre tillgänglighet till nära funktioner genom ökad gång och cykling och ökad tillgänglighet med kollektivtrafik till funktioner på längre avstånd.

Trafikanalys anser att eftersom detta är ett miljömål som inte är uppnått och genom att det handlar om långsamma strukturella förändringar borde arbetet med etappmål för god bebyggd miljö ha stor prioritet.

4.3 Naturvårdsverkets rapport

Trafikanalys ser positivt på de preciseringarna inom fysisk planering som pekar på hållbarhet inom samhällsbyggandet och transportsystemet.

I precisering 2, Hållbar samhällsplanering, förtydligas detta bl.a. genom att fysisk planering och samhällsbyggande ska grundas på program och strategier för hur en integrerad bebyggelse- och transportstruktur, som gynnar kollektivtrafik och gång och cykel, ska åstadkommas.

I precisering 3, God vardagsmiljö, nämns att variationen gör att omfattningen av människors dagliga transporter kan minskas vilket preciseras med att bebyggelsestruktur, handel och service utformas så att behovet av långa dagliga transporter minskar och förutsättningarna för attraktiv kollektivtrafik och gång- och cykeltrafik förbättras.

Trafikanalys ser dessa preciseringar som viktiga för att uppnå en högre och närmare tillgänglighet och bryta trenden av utglesning och längre avstånd till nära service etc. Däremot undrar vi hur de program och strategier som föreslås skall upprättas, kvalitetssäkras och implementeras samt hur effekten av dem skall utvärderas?

Precisering 5, Infrastruktur, handlar om hur infrastrukturens utformning och lokalisering avpassas för att minska resurs- och energianvändningen samt klimatpåverkan, samtidigt som hänsyn tas till natur- och kulturmiljö och estetik samt människors hälsa och säkerhet. Detta

förtydligas genom att "Infrastruktur lokaliseras och utformas så att berörda områdets ekologiska funktion bevaras i så hög grad som möjligt."

Trafikanalys anser att förtydligandet är smalare avgränsat än preciseringen och inte alls speglar preciseringens ambitioner ifråga om resurs- och energianvändning, natur- och kulturmiljö eller människors hälsa och säkerhet.

I precisering 7, Miljöanpassade transporter, finns inget förtydligande av hur målet skall nås vilket vore värdefullt. I precisering 2 och 3 utpekade visserligen både kollektivtrafik och gång och cykel samt att omfattningen av långa dagliga transporter skall minskas men denna precisering riktar ansvaret på trafikplanering på ett tydligare sätt än de förstnämnda och är därför principiellt viktig. I de flesta kommuner och regioner är bebyggelseplanering och trafikplanering separerade.

5. Ett rikt växt- och djurliv

5.1 Allmänna synpunkter

Även i detta miljömål är den nya strukturen med rubriker och förtydliganden en fördel för förståelsen.

5.2 Miljömålsberedningens betänkande

Eftersom målet inte är uppnått och har bedömts svårt att nå är det olyckligt att de nya etappmålen tar ett steg bak ifråga om ambition istället för att fortsätta framåt utifrån redan gjorda bedömningar. Detta gäller ekosystem och resiliens samt hotade arter i målet *Ett rikt växt- och djurliv* där program och strategier inom biologisk mångfald skjuts framåt till 2013 och 2015.

Trafikanalys anser att tidsatta genomförande av program skulle vara en fördel, eftersom det nu kan tolkas som enbart starttidpunkt, samt att kvalitet och uppföljning definieras.

I arbetet med grön infrastruktur, det vill säga att bl.a. öka sammanhanget i landskapet för att säkerställa den biologiska mångfalden, kan även befintlig transportinfrastruktur och dess korridorer i landskapet användas som bryggor, och alltså inte enbart fungera som barriärer i landskapet.

5.3 Naturvårdsverkets rapport

Transportinfrastrukturen och transportererna och dess utsläpp och buller påverkar detta miljömål starkt både utifrån barriärer och fragmentering och utifrån utsläpp av ämnen som ger både direkt och indirekt påverkan. Samtidigt ingår i miljömålet tillgänglighet till friluftsliv och rekreation vilket har flera målkonflikter med ekosystem och biologisk mångfald.

Trafikanalys vill framhålla vikten av forskning och kunskap om s.k. tipping points, ekosystem och biologisk mångfald och dess komplexa samband. Denna kunskap behöver också i högre grad tillkomma i planering och projektering av infrastruktur.

Trafikanalys vill också betona att mångfalden och arternas livsvillkor påverkas inte bara av infrastrukturen som sådan, utan av mängden trafik som har avgörande betydelse för infrastrukturens barriärskapande effekter, såväl för djur som för människor.

Beslut i detta ärende har fattats av tjänsteförrättande generaldirektör Eva Pettersson efter föredragande av Anders Brandén Klang. I beredningen av remissvaret har också Titti de Verdier deltagit.

Eva Pettersson
Generaldirektör (tj f)