

# PM

## Uppdaterad analys av miljöeffekter, samt rekommendationer inför kommande revidering av regional transportinfrastrukturplan

### Bakgrund till uppdraget

I regionfullmäktiges beslut, 2018-01-30, om nu gällande regionala transportinfrastrukturplan (regional plan) för åren 2018–2029 lyftes särskilt att uppföljningen av planens miljöeffekter ska göras i god tid innan beslut om revidering för en ny plan tas. Den regionala transportinfrastrukturplanen för Västra Götaland förväntas revideras för en ny planperiod 2022 – 2033 och planeringen startar redan hösten 2019, vilket innebär att underlaget som regionfullmäktige efterfrågar behöver redovisas redan nu.

De miljöaspekter som behandlas i miljökonsekvensbeskrivningarna (MKB) för respektive regional transportinfrastrukturplan är kopplade till de nationella miljökvalitetsmålen och är sorterade under fokusområdena Klimat, Hälsa och livskvalitet, Landskap och från och med 2018 Resurser tillgängliga för människan som ett ytterligare fokusområde.

Miljökonsekvensbeskrivningen för gällande transportinfrastrukturplan konstaterar att planen inte bidrar till att klimatmålen nås och att planen motverkar måluppfyllelse för miljökvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan. Samtidigt kan konstateras att övriga områden bidrar till eller har potential till att bidra till miljömålen.

För att svara upp mot syftet i regionfullmäktiges uppdrag har en arbetsgrupp arbetat sedan hösten 2018 med representanter från Västra Götalandsregionen, Länsstyrelsen, Trafikverket och Västtrafik. Arbetsgruppen har anlitat Ramböll för att ta fram och bearbeta befintligt underlag. Under arbetet konstaterade arbetsgruppen att det inte är möjligt att genomföra en uppföljning av gällande miljökonsekvensbeskrivning eftersom de namngivna åtgärderna i den gällande regionala transportinfrastrukturplanen inte är utförda ännu. Därför har arbetsgruppen beslutat att inkludera de tidigare miljökonsekvensbeskrivningarna och regionala transportinfrastrukturplanerna<sup>1</sup> i studien. Detta för att kunna samla tillräckligt mycket data för att möjliggöra en genomgång för att kunna ta fram förslag och rekommendationer inför revidering av regional plan. Arbetet har i huvudsak omfattat en jämförelse mellan de faktiska miljöeffekterna av genomförda åtgärder med de bedömningar som gjorts av klimat, hälsa och landskap i planernas miljökonsekvensbeskrivningar. De övergripande slutsatserna av de genomgångna miljökonsekvensbeskrivningarna är samstämmiga och samtliga visade att ingen

---

<sup>1</sup>Regional transportinfrastrukturplan för Västra Götalandsregionen 2010–2021, Regional transportinfrastrukturplan för Västra Götalandsregionen 2014–2025, Regional transportinfrastrukturplan för Västra Götalandsregionen 2018–2029 och miljökonsekvensbedömning för respektive plan.

av de regionala planerna har bidragit till att uppnå klimatmålet. Materialet finns redovisat i en studie<sup>2</sup> som Ramböll sammanställt, se bilaga.

Analysen av miljöeffekter från tidigare genomförda projekt visar att för områdena *hälsa- och livskvalitet* och *landskap* stämmer slutsatsen att planerna klarar målen eller har potential att klara målen. För *klimat* däremot bedömer studien att miljökonsekvensbeskrivningarna underskattar de negativa effekterna på klimatet och konstaterar liksom tidigare bedömningar att planerna inte klarar att uppfylla klimatmålet. Fokus i denna PM är därmed på rekommendationer för att minska klimatpåverkan i kommande regional plan.

## Miljöeffektuppföljning

Studien följer den uppdelning som funnits i de senaste miljökonsekvensbeskrivningarna och hanterar miljöaspekter inom de tre fokusområdena *klimat*, *hälsa- och livskvalitet* samt *landskap*, med fokus på klimat.

Den senaste planen som upprättades var för 2018 - 2029. Miljökonsekvensbeskrivningen av denna plan, MKB 2018, konstaterade att planen inte bidrar till att uppnå klimatmålet, utan rentav motverkar möjligheten till måluppfyllelse. Enligt det transportpolitiska målet ska transportsektorn bidra till att miljö kvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan nås. Dessutom har det tillkommit nytt vetenskapligt underlag som gör det tydligt att det är allt mer akut att uppnå målet snarast.

I tabellen nedan visas den sammanfattande bedömningen av regionala planens miljökonsekvenser enligt MKB 2018.

Tabell 8. Måluppfyllelseanalys för respektive fokusområde och de nationella miljömålen.

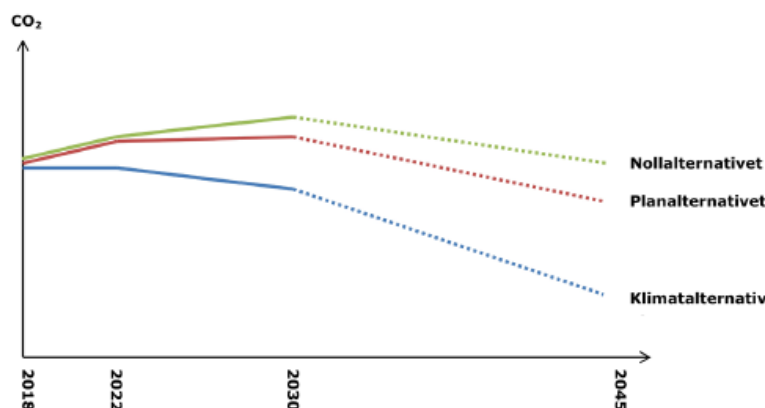
Fokusområde	Miljöaspekt enligt Trafikverket	Miljömål	Möjlighet till måluppfyllelse		
			Nollalt	Planalt	Klimatalt
Klimat	Klimat, delaspekt trafikens klimatpåverkan	1. Begränsad klimatpåverkan			
	Klimat, delaspekt robust planering	15. God bebyggd miljö			
Hälsa och livskvalitet	Luft	2. Frisk luft			
	Befolkning	15. God bebyggd miljö			
	Människors hälsa, delaspekt buller och vibrationer	15. God bebyggd miljö			
	Människors hälsa, delaspekt aktivt resande	15. God bebyggd miljö			
Landskap	Biologisk mångfald, växt- och djurliv	3. Bara naturlig försurning			
	Landskap – form och skala	7. Ingen övergödning			
		8. Levande sjöar och vattendrag			
	Bebyggelse, fornlämnings- och kulturlämningar och annat kulturarv	10. Hav i balans samt levande kust och skärgård			
		11. Myllrande våtmarker			
		12. Levande skogar			
		13. Ett rikt odlingslandskap			
	15. God bebyggd miljö				
16. Ett rikt växt- och djurliv					
Resurser tillgängliga för människan	Mark, delaspekt förorenade områden	4. Giffri miljö			
	Mark, delaspekt skyddsvärda områden	Miljömål enligt landskap ovan.			
	Materiella tillgångar, delaspekt areella näringar	12. Levande skogar			
		13. Ett rikt odlingslandskap			
		15. God bebyggd miljö			
	Vatten	7. Ingen övergödning			
8. Levande sjöar och vattendrag					
9. Grundvatten av god kvalitet					

Tabell från gällande Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2018-2029 och dess miljökonsekvensbeskrivning

	Motverkar måluppfyllelse
	Begränsad möjlighet till måluppfyllelse, men viss potential finns
	Möjlighet/potential att bidra till måluppfyllelse
	Bidrar till måluppfyllelse

<sup>2</sup> Ramböll 2019-09-26 Miljöeffektuppföljning av ett urval av infrastrukturåtgärder i Västra Götaland före 2018- med resonemang kopplat till regional infrastrukturplan 2018 – 2029 och kommande uppföljningar

MKB 2018 visar att planalternativet (mitten) bidrar till eller har potential att bidra till flertalet miljöaspekter, men att klimatpåverkan motverkar målet.



Figur 24. Princip för hur alternativen bedöms förhålla sig till varandra avseende utsläpp av koldioxid-ekvivalenter.

Bilden ovan är taget från gällande Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2018–2029 och dess miljökonsekvensbeskrivning. Planalternativet, beslutade åtgärder, är något bättre än nollalternativet, men innebär fortfarande negativ klimatpåverkan.

I studien konstateras att det varit svårt att göra en egentlig uppföljning av tidigare infrastruktursatsningar då underlagen varit bristfälliga. Metod för uppföljning av effekter saknas och få större (namngivna objekt) uppföljningsbara projekt har genomförts. Av de genomförda projekten har de flesta ett utredningsmaterial från slutet av 1990-talet och mycket har hänt i metodik och modeller sedan dess. Utifrån det begränsade underlaget finns det dock inget som ifrågasätter att de övergripande slutsatserna i miljökonsekvensbeskrivningarna stämmer med det faktiska utfallet med undantag för fokusområdet klimat.

Studien konstaterar, precis som miljökonsekvensbeskrivningarna, att de regionala planerna inte bidrar till att klimatmålen nås. En förutsättning som är tydlig idag, men inte när bedömningarna gjordes, är att det behövs en snabb och omfattande reduktion av våra utsläpp av klimatgaser. Det är avgörande för att undvika en skenande klimatförändring. Utifrån detta görs bedömningen att rapporterna underskattade konsekvensen av att de regionala planerna inte bidrar till klimatmålet. Vidare lyfts i miljökonsekvensbeskrivningarna och i de regionala planerna fram att det finns en stor potential i beteendepåverkande åtgärder, så kallade steg 1- och 2-åtgärder, för att minska påverkan på klimat och luftkvalitet. Då Trafikverkets tolkning är att medel i regional plan inte ensamt kan användas för den typen av åtgärder annat än i samband med byggfas, har denna potential inte kunnat utnyttjats, vilket förstärker planens negativa effekter. Vidare kan noteras att flera av projekten är helt nybyggda och inte kunnat utvärderas på grund av detta.

För att underlätta uppföljning av framtida planer rekommenderar studien att:

- det behövs bättre återkoppling kring hur medel används och vilka effekter genomförda åtgärder får. Det är särskilt viktigt att redovisa hur medel till brister och potter faktiskt används.
- underlag avseende effekter med satsningar i infrastrukturplanen kopplat till kollektivtrafiken behöver förbättras genom tex bättre resandestatistik.

- effekten av cykelvägar behöver kunna följas upp med t ex mätning av antalet cyklister och cyklisternas trafikarbete.
- de schabloner, t.ex. CO2 utsläpp, som används för bedömningar av effekter behöver ses över och uppdateras kontinuerligt.

Uppföljningen konstaterar också att arbetet med nästa plan bör börja tidigt och inledas med en övergripande diskussion kring syftet med planen och strategiskt viktiga objekt för att nå klimatmålen.

## Miljöfrågan ska integreras i planen

När en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan vars genomförande kan antas innebära en betydande miljöpåverkan ska en strategisk miljöbedömning göras enligt miljöbalken 6 kap. En regional plan för transportinfrastrukturen kan alltid antas medföra betydande miljöpåverkan.

Syftet med en strategisk miljöbedömning, enligt miljöbalken Kap 6:1, är att integrera miljöaspekter i beslutsfattande och planering så att en hållbar utveckling främjas. Det är själva processen som är huvudsaken. Det krävs ett kontinuerligt och integrerat arbete kring hur miljöaspekter påverkas av olika förslag vid framtagandet av planen eller programmet så att det är möjligt att vidta lämpliga åtgärder.

Den nu gällande regionala transportinfrastrukturplanen bygger bland annat på *Regional systemanalys för transportinfrastrukturen i Västra Götalandsregion* som utgår delvis från bl.a. regionsutvecklingsstrategin och transportpolitiska målen. Den regionala systemanalysens övergripande mål är *ett fossiloberoende transportsystem med möjlighet till goda livsmiljöer i stad och landsbygd – ökad tillgänglighet för alla*, vilket innebär att miljöfrågan ska vara en grundläggande utgångspunkt för vår transportsplaneringsinriktning. Kommande regionsutvecklingsstrategi utgår från *Agenda 2030* där miljöaspekten tillsammans med sociala och ekonomiska aspekterna är integrerade i arbetet. Därmed integreras miljöfrågan inte bara enligt miljöbalken utan också genom regionens egna styrdokument, och ska därför vara en integrerad del även i kommande revidering av den regionala transportinfrastrukturplanen.

I miljöbalken kap 6:19 framgår att planens miljöeffekter även ska följas upp. Detta görs för att den beslutande myndigheten ska skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen faktiskt medför och för att den beslutande myndigheten tidigt ska få kännedom om sådan betydande miljöpåverkan som tidigare inte har identifierats så att lämpliga åtgärder för avhjälpande kan vidtas.

## Uppvärdering av klimateffekterna

En förutsättning som är än mer tydlig idag än när miljökonsekvensbeskrivningarna gjordes, är att det är avgörande att det sker en snabb och omfattande reduktion av våra utsläpp av klimatgaser.

Det har kommit flera vetenskapliga rapporter om detta. Viktiga att nämna är FN klimatpanels (IPCC:s) specialrapport om konsekvenserna av 1,5 graders uppvärmning (2018)<sup>3</sup>, samt den nionde FN-rapporten om skillnaden mellan utsläppen och de utsläppsminskningar som krävs (UNEP 2018)<sup>4</sup>.

Sedan 2018-01-01 har Sverige en lag<sup>5</sup> som innebär att varje regering har en skyldighet att föra en klimatpolitik som utgår från de klimatmål som riksdagen har antagit. Målen är nollutsläpp till 2045 för utsläppen från Sverige. Vidare finns ett mål om 70 procent minskade utsläpp till 2030 för inrikes transporter jämfört med 2010. Lagen ingår i det klimatpolitiska ramverket<sup>6</sup> som även innehåller klimatmålen och ett klimatpolitiskt råd, som bistår regeringen med oberoende utvärderingar.

Klimatpolitiska rådet skriver i sin årsrapport för 2019<sup>7</sup> att det är tveksamt om nuvarande transportpolitiska mål och regeringens processer för trafikplanering fullt ut lever upp till kraven i den klimatlag som riksdagen antagit. Klimatpolitiska rådet rekommenderar att kommande nationell och regional infrastrukturplanering inte planeras utifrån scenarier baserade på nu beslutad politik utan på scenarier som bygger på att de klimatpolitiska målen uppnås. Omställningen av transportsektorn behöver stå på tre ben enligt Energimyndigheten och andra berörda myndigheter för att Sveriges transporter ska klara klimatmålen 2030 och 2045<sup>8</sup>:

1. Ett mer transporteffektivt samhälle
2. Mer energieffektiva och fossilfria fordon och farkoster
3. Förnybara drivmedel

För alla tre områden krävs stora insatser för att tillsammans växeldra mot en hållbar utveckling. Förnybara drivmedel och energieffektiva fordon räcker inte för att vi ska nå klimatmålen. Regional plan bidrar främst inom området transporteffektivt samhälle. Trafiken måste minska, men inte så att det går ut över nödvändiga transporter. Hela samhället måste ställas om samtidigt som människor fortsatt ska kunna ta sig till arbetet, mötas och ha tillgång till nödvändiga varor och service oavsett var i landet en bor. Därför föreslår Energimyndigheten med flera myndigheter till regeringen i samma rapport att infrastrukturplaneringen ska utvecklas inom klimatmålets ramar och i linje med andra hänsynsmål.

Regionfullmäktige i Västra Götaland och Länsstyrelsen har antagit Klimat 2030 – Västra Götaland ställer om<sup>9</sup> där transportområdet pekats ut som ett särskilt fokusområde. Västra Götalandsregionen arbetar också med en bredd av åtgärder som bidrar till att minska klimatpåverkande utsläpp från transporter, både genom kraftfulla satsningar på kollektivtrafik, infrastruktur för kollektivtrafik, samt projekt för hållbart resande och forskning och

<sup>3</sup> IPCC. Global Warming of 1,5 C, Summary for policymakers. (2018)

<sup>4</sup> United Nations Environment Programme. Emission Gap Report 2018

<sup>5</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/klimatlag-2017720\\_sfs-2017-720](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/klimatlag-2017720_sfs-2017-720)

<sup>6</sup> <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/06/det-klimatpolitiska-ramverket/>

<sup>7</sup> Klimatpolitiska rådets rapport 2019

<sup>8</sup> Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet 2017. Energimyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket, Boverket, Trafikverket, Trafikanalys och Transportstyrelsen.

<sup>9</sup> Klimat 2030, Västra Götaland ställer om (2017)

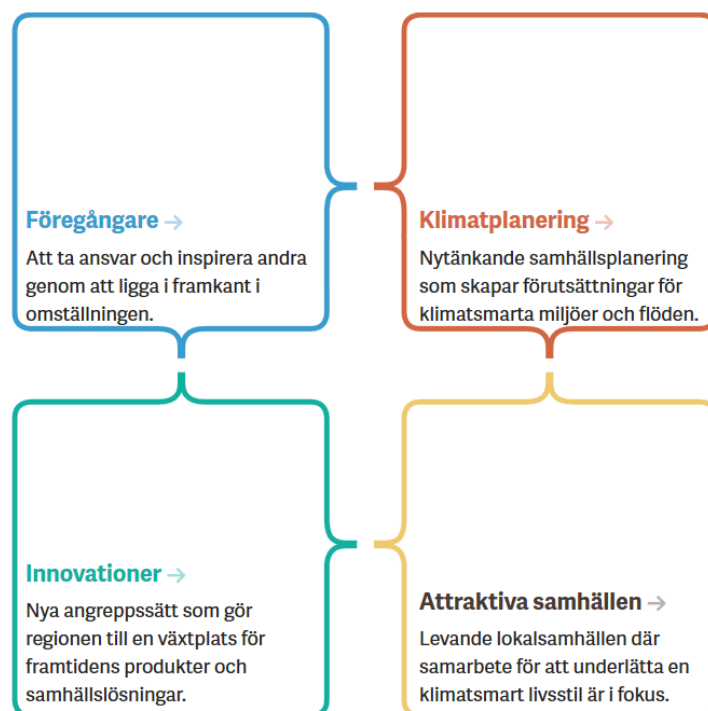
innovation för att stötta omställningen fordonsindustrin. Detta synliggörs också i regionens arbete med agenda 2030.

Utifrån ovanstående bör inriktningen för kommande regionala transportinfrastrukturplan vara att klimatmålet inte motverkas utan att kommande plan bidrar till en omställning mot hållbara transporter kopplat till ett mer transporteffektivt samhälle.

## Rekommendationer för kommande regionala plan

För att hantera den regionala planens koppling till klimatmål och andra miljömål bör arbetet med nästa planrevidering inledas med en övergripande diskussion om syftet med den regionala planen och hur den kan förhålla sig till klimatlagen och Klimat 2030<sup>6</sup> och övriga strategidokument såsom regional systemanalys för transportinfrastruktur. I detta sammanhang bör även frågan om åtgärder för att minska resandet diskuteras.

Ett alternativ är att utifrån de valda arbetssätten inom regionens satsning på Klimat 2030 välja att den regionala infrastrukturplanen ska medföra **klimatplanering** i regionen som bidrar till nytänkande samhällsplanering, att regionen är **föregångare** inom infrastrukturplaneringen utifrån sitt ansvar att inspirera och ligga i framkant och vara **innovativ** inom den ekonomiska infrastrukturplaneringen. Allt detta för en hållbar region med **attraktiva samhällen** där ett hållbart transportsystem är en central del.



### Ur handlingsprogrammet Klimat 2030

Västra Götaland agerar på flera fronter genom att verka för en hållbar utveckling och att driva infrastrukturfrågor inom ramen för hållbar utveckling både delregionalt och nationellt. Nationellt behöver Västra Götalandsregionen tillsammans med andra aktörer, Länsstyrelsen och Trafikverket, fortsätta att verka för att klimataspekterna på ett bättre sätt lyfts in i direktiven från regeringen och förtydligas. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har gjort

ett ställningstagande<sup>10</sup> som lyfter flera viktiga påverkansfrågor för att förbättra förutsättningarna för den regionala transportinfrastrukturplaneringen att innefatta klimatmålen.

Rekommendationer för kommande plan sammanfattas nedan under rubrikerna, egen rådighet och påverkansåtgärder.

### Rekommendationer inför kommande revidering – egen rådighet

- Inled nästa planrevidering med en övergripande diskussion om syftet med regional plan och hur den kan förhålla sig till regionala och nationella klimatmål och klimatlagen.
- Tillämpa de fyra arbetssätten inom Klimat 2030 – Västra Götaland ställer om, att vara föregångare, klimatplanera, vara innovativ och bidra till attraktiva samhällen.
- Integrera på ett tydligare sätt arbetet med klimat- och miljöeffektbedömning i själva planprocessen så att avstämningar görs inför de politiska ställningstaganden som har avgörande betydelse för den regionala planens inriktning och innehåll.
- Fortsätt att betona fyrstegsprincipen i genomförandet av planen och prioritera åtgärder som bidrar till att minska klimatutsläppen (åtgärder på väg som bidrar till reducerat transportarbete, samfinansiering järnväg, cykel, kollektivtrafik).
- Ta fram mer underlag för åtgärder som minskar klimatpåverkan av transportsystemet t.ex. trafiksäkerhetsåtgärder på väg som samtidigt bidrar till reducerade klimatutsläpp och attraktiva samhällen.
- Verka för att förbättra underlag för uppföljning av kommande planer för att möjliggöra systematisk uppföljning (t.ex. statistiskt underlag och mätmetoder).
- Arbeta med påverkansåtgärder gentemot nationell nivå enligt nedan.

### Rekommendationer inför kommande revidering – påverka nationell nivå

För att kunna möjliggöra en hållbar utveckling behöver vi agera på flera fronter och nyttiggöra de verktyg som finns. Det behövs en förändring av ett antal förutsättningar som beslutas på nationell nivå för att kunna utnyttja den regional planen som verktyg för en hållbar utveckling fullt ut. Följande lyfts i Sveriges kommuner och landstings (SKLs) ställningstagande från mars 2019, som stärker förutsättningarna för att regional plan bättre ska kunna bidra till klimatmålen:

- **Behov av förordningsförändring:** Möjliggör finansiering av åtgärder i enlighet med fyrstegsprincipens två första steg, så att bidrag även kan ges till icke-fysiska åtgärder. Samt ge ett tydligt uppdrag till Trafikverket att aktivt arbeta med och bidra till genomförandet av sådana åtgärder. I dagsläget ligger ansvaret framförallt på kommuner, regioner och näringsliv.
- **Trafikprognosernas roll:** Ge Trafikverket tydliga direktiv att gå från prognosstyrd till målstyrd planering. Att planera efter Trafikverkets basprognos anses inte förenligt med långsiktig hållbarhet. Politiska mål ska vara styrande och prognoser ett underlag.
- **Målstyrd planering:** Anpassa transportpolitiska målen så att de harmonierar med det klimatpolitiska ramverket och Agenda 2030.

<sup>10</sup> Sveriges kommuner och landsting; Ställningstagande om utveckling av infrastrukturplaneringen 2019-03-15



- **Integrera styrmedel i planeringen:** Lyfta att det finns risk för samhällsekonomiskt ineffektiva lösningar då infrastruktur och styrmedel planeras i separata processer, samt att det inte är möjligt att nå en hållbar utveckling med enbart infrastrukturåtgärder

Därtill har Västra Götalandsregionen påbörjat ett påverkansarbete för att nyttja medlen i planen mer effektivt som arbetsgruppen förordar:

- Förordningen för statsbidrag bör göras om så att **statsbidrag för kollektivtrafikdepåer** möjliggörs eftersom depåer är avgörande för ett fungerande kollektivtrafiksystem. (I dag beviljas statsbidrag för resecentrum, men inte depåer).
- **Underlätta regelverket för utbyggnad av cykelvägar** - ta bort krav på så kallat ”funktionellt samband” med statlig väg vilket innebär att en cykelväg måste följa bilvägen snarare än att gå bästa vägen för cyklisten samt förenkla planprocessen.
- Öppna upp regional plan för **åtgärder som snabbar upp elektrifieringen av transportsystemet**, t ex laddinfrastruktur. (I linje med klimatpolitiska rådets rekommendation).

Detta är arbetsgruppens slutsatser och rekommendationer. Detta föreslås också utgöra ett svar på regionfullmäktiges uppdrag och vara ett underlag i det fortsatta arbetet med revideringen av den regionala transportinfrastrukturplanen.