

Etappmål för transportpolitikens delmål om en god miljö

Remiss från Näringsdepartementet av SIKA:s rapport 2003:2

Remisstid 25 september 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Bakgrund

Rapporten, se sammanfattning i *bilaga 2*, utgör en redovisning av uppdrag som regeringen gett SIKA (Statens Institut för Kommunikationsanalys) att se över och lämna förslag på uppdaterade etappmål för transportpolitikens delmål om en god miljö. SIKA har i rapporten funnit att nya etappmål är lämplig styrform för tre områden. Nya etappmål föreslås för buller i bostadsmiljö, natur- och kulturmiljön samt klimatpåverkande gaser. Dessutom föreslås trafikverken få till uppgift att ta fram strategier för giftfria respektive resurssnåla kretslopp.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret (SLK), gatu- och fastighetsnämnden (GFN), stadsbyggnadsnämnden (SbN) samt miljö- och hälsoskyddsnämnden (MHN).

SLK konstaterar att i och med att SIKA:s rapport främst är utformad för regeringens arbete och i stor utsträckning förordar att olika program, metoder och strategier skall tas fram är det i detta skede svårt att ta ställning till konsekvenserna för staden. GFN, SbN och MHN, vilka även är remissinstanser, förutsätts göra denna bedömning i den mån den är möjlig.

Det är av stor vikt att statistiken tjänar rätt analytiskt syfte. Vid utformning av den av SIKA påtalade bördefördelningen mellan olika sektorer, program m.m. bör beaktas att utformningen inte medför oönskade försämringar för Stockholms befolkning. SLK instämmer i uppfattningen att det är angeläget att ta fram en metod som systematiskt hanterar natur- och kulturvärden inom transportinfrastrukturen (och även inom andra områden). Vid ställningstagande i frågan om konsekvensbedömningar i kommunala översiktsplaner, eller detaljplaner för den delen, är det av stor vikt att beakta att det ej finns någon vana hos kommuner att tillämpa samhällsekonomisk utvärderingsmetodik vid detalj- eller översiktsplanering. För att genomföra det krävs ett utvecklingsarbete som förmodligen inbegriper att Boverket arbetar tillsammans med de myndigheter i de sektorer som använder sig av metodiken t.ex. SIKA och Vägverket.

GFN anser att det är bra att miljöarbetet inriktas på insatser där krav kan förutses komma att ställas på transportsektorn. Analysarbetet med delmål måste dock utökas

med konsekvensbedömningar inte bara för miljön utan även för andra samhällsmål. För stadens del är trafiken en av de största utsläppskällorna med luftföroreningar och buller. Rapporten är fokuserad på trafikverkens uppgifter och behandlar knappast alla kommunernas uppgifter inom trafiksektorn. Det är viktigt att tydligt ange på vilket sätt och vem som har genomförandeansvar för olika åtgärder.

GFN anser också att åtgärderna mot buller har för låg ambitionsnivå och bör ökas väsentligt fram till 2010 liksom att trafikverkens ansvar för sina anläggningar beträffande natur och kulturmiljö inom detaljplanlagda områden klargörs.

SbN konstaterar att de är relativt lite berörda av rapportens förslag till etappmål och har inga egna synpunkter beträffande målen för *Klimatpåverkande gaser, Kväveoxider, Svaveldioxid, Flyktiga organiska ämnen, Giftfria och Resurssnåla kretslopp*.

SbN har inget att invända mot delmålet för *Buller i bostadsmiljö*, men vill framhålla att man måste ha en nyanserad syn vid tillämpning av bullernormerna i storstadsmiljö. Nämnden framhåller att det gäller att ha en helhetssyn på *landskapets natur- och kulturvärden* och har i översiktsplanen (ÖP 99) med dess fördjupning i Stockholms grönkarta utvecklat en modell för värdering av natur- och kulturvärden som är användbar i fysisk planering. Denna modell bör beaktas i arbetet med att utveckla etappmålen inom natur och kulturmiljön.

SbN delar SIKAs uppfattning att det inte behövs några nya etappmål för *luftkvaliteten*. Här finns tillräckligt tuffa mål i förordningen om miljö kvalitetsnormer och andra statliga beslut. Länsstyrelsen har utarbetat ett åtgärdsprogram för kvävedioxid och ett motsvarande program för partiklar är på gång. Representanter för berörda förvaltningar inom staden medverkar i detta arbete. Det är sannolikt att miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid klaras om åtgärdsprogrammet genomförs i väsentliga delar, medan miljö kvalitetsnormen för partiklar framstår som mycket svår, för att inte säga omöjlig, att uppfylla. Därutöver anser nämnden att det är en stor brist att ekonomiska konsekvenser inte analyserats och att målkonflikter bara berörs översiktligt beträffande åtgärder mot koldioxidutsläpp och buller. Vidare borde problemen med elektromagnetiska fält behandlats.

Eftersom den fysiska planeringen är ett viktigt instrument föreslås i rapporten att ett programarbete påbörjas som ger underlag till att på sikt (år 2005) utveckla ett etappmål i form av ett processmål. Vad som konkret menas är dock oklart och behöver förtydligas. SbN framhåller vidare att den fysiska planeringens roll inte får underskattas, den får inte bli en restpost när krav inom det ekologiska området tillgodosätts.

MHN beslutade att avstyrka det föreslagna målet för klimatpåverkade gaser eftersom det skulle innebära att erforderliga åtgärder för att nå det, av regeringen fastställda, långsiktiga målet beträffande klimatgaser kan skjutas på framtiden. MHN tillstyrker övriga mål under förutsättning att de i miljöförvaltningens tjänsteutlåtande angivna synpunkter om natur- och kulturmiljö beaktas.

Mina synpunkter

Jag ställer mig i grunden positiv till den omfattande genomgång och analys som gjorts av olika målområden för delmålet god miljö inom transportsektorn. Att förena god miljö och transportfrågor är en av de viktigaste frågorna för mig som gatu- och fastighetsborgarråd. Att sätta upp målbeskrivningar som är angelägna och vilar på vetenskaplig grund är därför i dagsläget oerhört viktigt.

Speciellt viktiga för Stockholm är de delar som berör storstadsproblematik såsom trafikbuller, utsläpp orsakade av framkomlighetsproblem samt frågan vad de begränsade

ytorna ska användas till. Som många av stadens remissinstanser påpekar borde regeringens uppdrag inte endast innehålla miljöfrågorna utan även avvägningar till andra transportpolitiska mål såsom ett tillgängligt transportsystem med hög transportkvalitet, trafiksäkerhet, positiv regional utveckling och ett jämställt transportsystem.

Generellt sett tycker jag att de nya målen är bra. Rörande etappmålet om bullermiljöer delar jag gatu- och fastighetsnämndens åsikt att ambitionsnivån kan ökas om hänsyn tas till kostnadseffektivitet då bullerskyddande åtgärder vidtas. Detta förutsätter emellertid att statliga medel tillförs där problemen är störst, vilket enligt utredningen är det kommunala vägnätet. Samma synsätt bör givetvis även gälla för den spårbundna trafiken. Överlag bör ekonomiska konsekvenser redovisas.

Jag instämmer också i uppfattningen att det är angeläget att ta fram en metod som systematiskt hanterar natur- och kulturvärden inom transportinfrastrukturen.

Jag instämmer emellertid i miljö- och hälsoskyddsnämndens synpunkt att målet för klimatpåverkande gaser måste sättas ambitiösare. Med det, i SIKAs rapport, föreslagna målet måste troligen det långsiktiga målet beträffande klimatgaserna skjutas på framtiden. Jag instämmer också i miljö- och hälsoskyddsnämndens synpunkt att det finns många kraftfulla åtgärder för att minska koldioxidutsläppen som är samhällsekonomiskt lönsamma eller som inte innebär några stora kostnader.

Även konsekvenser för andra samhälleliga delområden som till exempel sysselsättning, bostadsförsörjning och god tillväxt i ekonomin bör tas upp. En miljömässigt hållbar utveckling måste få kosta en del men den takt som miljömål kan uppfyllas i styrs också av ekonomin och avvägningar mot andra områden. Givet detta bör emellertid inte motsättningen mellan hållbarhet på sociala eller ekonomiska områden och miljöfrågor överdrivas. Jag saknar också en djupare ansats där det inte bara handlar om att bevara eller exploatera grönområden utan också att utveckla och skapa ett ~~Medlemmarna~~ ^{Medlemmarna} till ovanstående förordar jag att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 10 september 2003

ROGER MOGERT

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. som svar på remissen i huvudsak bifalla föredragande borgarråds promemoria
2. därutöver anför följande.

Det är naturligtvis av stor vikt att hitta lösningar för att transporter i Sverige sker på ett säkert och miljömässigt sätt. Det är samtidigt också viktigt att erinra om de specifika problem som kan uppstå i större städer när förslag och lösningar skall implementeras. Därutöver finns också anledning att påminna om de motsättningar som stundtals finns i miljöpolitiken och de ibland orealistiska mål som sätts upp.

För medborgare i en storstad är det ofta extra uppenbart att flera viktiga målsättningar stundtals kan krocka med varandra. Det är exempelvis självskrivet att vi skall arbeta för att bullernivån hålls på en godtagbar och låg nivå. Samtidigt måste man också vara realistisk och konstatera att människor som bor i en storstad alltid kommer att få räkna med en tidvis högre bullernivå än de som bor på landet eller i en småstad. En aktiv och pulserande huvudstad kräver därför en mer nyanserad syn vid tillämpningen av bullernormer.

Samma motsättning kan återfinnas på andra områden. Det finns till exempel en tämligen bred förståelse för att Stockholm aldrig kan vara en konkurrenskraftig storstadsregion om vi inte har en god ekonomisk tillväxt. En nödvändig effekt av tillväxt är dock att transporterna ökar. Det handlar i grunden om att fler sålda varor förutsätter fler varutransporter och att fler människor i arbete innebär fler resor till och från jobbet. En positiv utveckling för Stockholm kommer därför att innebära ökade transporter och ökade utmaningar för såväl transport- som miljöpolitik. Det är djupt olyckligt att den nuvarande majoriteten på allvar anser att de framtvingade biltullarna är en seriös lösning på de utmaningar vi står inför.

För Stockholms del måste en realistisk politik på området ta sin utgångspunkt i att minska trängseln och därmed utsläppen i staden. Vill vi minska trafiken på högt belastade gator och därmed minska utsläppen krävs, till exempel, byggstart av Förbifart Stockholm, Norra länken och Citytunneln. För dessa satsningar, som också är av stor nationell betydelse, krävs dessutom att staten tar sitt ekonomiska ansvar.

ÄRENDET

Rapporten, se sammanfattning i *bilaga 2*, utgör en redovisning av uppdrag som regeringen gett SIKa att se över och lämna förslag på uppdaterade etappmål för transportpolitikens delmål om en god miljö. SIKa har i rapporten funnit att nya etappmål är lämplig styrform för tre områden. Nya etappmål föreslås för buller i bostadsmiljö, natur- och kulturmiljön samt klimatpåverkande gaser. Dessutom föreslås trafikverken få till uppgift att ta fram strategier för giftfria respektive resurssnåla kretslopp.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret (SLK), gatu- och fastighetsnämnden (GFN), stadsbyggnadsnämnden (SbN) samt miljö- och hälsoskyddsnämnden (MHN).

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 26 juni 2003, har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

I och med att SIKAs rapport främst är utformad för regeringens arbete och i stor utsträckning förordar att olika program, metoder och strategier skall tas fram är det i detta skede svårt att ta ställning till konsekvenserna för staden. Gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden, vilka även är remissinstanser, förutsätts göra denna bedömning i den mån den är möjlig.

Angående frågan om rapportformatet för utsläppsstatistik så synes det påtalade problemet med det internationella rapporteringsformatet avseende möjligheten att utvärdera effekter av åtgärder och styrmedel allvarligt. Det är av stor vikt att statistiken tjänar rätt analytiskt syfte.

Stockholms stad är tätbefolkad och har ett omfattande trafikarbetet i regionen och påverkas av olika åtgärder för att minska utsläpp/trafikarbetet m.m. Det är av stor vikt att den av SIKa påtalade bördefördelningen mellan olika sektorer, program m.m. får en utformning som ej medför oönskade försämringar för medborgarna. Många medborgare exponeras för buller i en storstad vilket, betraktat isolerat från övriga effekter, inte är önskvärt. Det är dock nödvändigt att beakta bullret tillsammans med övriga funktioner som medborgaren önskar nyttja/finna i storstaden. Åtgärdsprogram för bullerexponering är önskvärt i det fall det utformas på rätt sätt. Det framgår ej av rapporten om finansieringen av åtgärderna som skall ingå/utgöra programmen är statlig finansiering eller om delfinansiering skall ske t.ex. av den bullerutsatta eller kommunen. Om den kostnad som anges av SIKa för att genomföra bullerprogrammet utgör den samhällsekonomiska kostnaden, finansieringen sker via statliga medel och det inte får några andra oönskade fördelningseffekter så är utgångspunkterna för programmet goda.

Stadsledningskontoret instämmer i uppfattningen att det är angeläget att ta fram en metod som systematiskt hanterar natur- och kulturvärden inom transportinfrastrukturen (och även inom andra områden). Utformningen av denna systematik beskrivs ej närmare i själva rapporten. Stadsledningskontorets uppfattning är att denna systematik i största möjliga mån skall ansluta till de samhällsekonomiska värderingsprinciper som ambitionen är att tillämpa inom transportsektorn. De svårigheter som föreligger med detta kan dock motivera andra alternativa metoder, i bästa fall under en övergångsperiod.

SIKA tar upp frågan om etappmål samverkar eller motverkar strävan att nå andra miljöpolitiska eller transportpolitiska mål. Vissa av avvägningarna sker inom ramen för beslut om den fysiska planeringen. SIKa anger att programarbetet för processmålet bör utmynna i ställningstagande för beslut om transportanläggningar behandlas och konsekvensbedöms i regionplan och/eller i den kommunala översiktsplanen. För vissa större transportanläggningar kan förmodligen vissa konsekvenser bedömas i en översiktsplan men det är först vid

detaljpanelläggning som övrig fysisk infrastruktur/bebyggelse är känd. I de fall transportanläggningen berör redan etablerade områden, ej nya större exploateringsområden, kan förutsättningarna vara något bättre. Här har dock tolkningen gjorts att SIKAs konsekvensbedömning avser en samhällsekonomisk konsekvensbedömning i enlighet med principerna inom transportsektorn.

Stadsledningskontoret anser att man bör beakta att etappmål kan motverka även andra viktiga samhällsmål än dem SIKAs nämner. Det gäller t.ex. bostadsförsörjningen. Miljömässiga mål inom transportpolitiken får inte hindra eller försvåra ett nödvändigt bostadsbyggande. Det är överhuvudtaget viktigt med en totalt samlad avvägning mellan för- och nackdelar med olika miljömål - som sedda isolerade - kan vara nog så viktiga.

Vid ställningstagande i frågan om konsekvensbedömningar i kommunala översiktsplaner, eller detaljplaner för den delen, är det av stor vikt att beakta att det ej finns någon vana att tillämpa samhällsekonomisk utvärderingsmetodik vid detalj- eller översiktsplanering. Boverket kunde/borde ta på sig en rollen att leda utvecklingen i denna fråga. Det gäller även mer övergripande samhällsekonomiska nyttokalkyler och metoder för att integrera sådan i planeringsmetodiken, som visserligen bygger på väl kända teoretiska grunder, finns i praktiken främst tillämpad inom transportsektorn och det krävs ett utvecklingsarbete för att på ett relevant sätt integrera den som ett arbets- eller analysätt i den löpande kommunala fysiska planeringen. En utveckling av den metodik som används inom transportområdet, d.v.s. att utföra samhällsekonomiska konsekvensbedömningar, skulle vara ett bra hjälpmedel i bedömning av och avvägning mellan olika utvecklingsalternativ för fysisk planering. Dock krävs ett utvecklingsarbete som förmodligen inbegriper att Boverket arbetar tillsammans med de myndigheter i de sektorer som använder sig av metodiken t.ex. SIKAs och Vägverket.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutade den 9 september 2003 att överlämna och åberopa gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen. Nämnden beslutade även att därutöver anföra följande.

Vi ställer oss positiva till den omfattande genomgång och analys som gjorts av olika målområden för delmålet god miljö inom transportsektorn. Att förena god miljö- och transportfrågor är en av de viktigaste frågorna idag, och gör det oerhört viktigt att sätta upp ambitiösa mål.

Speciellt viktiga för Stockholm är de delar som berör storstadsproblematik såsom trafikbuller, utsläpp orsakade av framkomlighetsproblem m.m. De viktigaste medlen för oss blir därför att göra det attraktivt att välja kollektivtrafik istället för att ta bilen samt att styra biltrafiken till tider och vägar där framkomligheten är god. Staden satsar nu på ny och utbyggd kollektivtrafik med citytunneln, Danvikslösen m.m. Vad gäller miljön i Stockholms innerstad satsas på försök med trängselavgifter.

Reservation anfördes av *Sten Nordin m.fl.* (m), *Ulf Fridebäck m.fl.* (fp) och *Mats Rosén* (kd) till förmån för att endast överlämna och åberopa gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 19 augusti 2003, har i huvudsak följande lydelse.

Kontorets synpunkter

Allmänt

SIKAs utredning innefattar en bred genomgång med avstämning mot de övergripande miljöpolitiska målen. Upplägget att koncentrera insatserna på etappmål där krav kan förutses komma att ställas på transportsektorn är rätt väg att driva miljöfrågorna vidare inom området

men dessa bör förtydligas. Grunden för miljöarbetet bygger i stort på förutsättningen att detta sker med beaktande av människans hälsovillkor eller att det är vad naturen tål. Mot bakgrund härav hade det varit värdefullt om utredningen kopplat ihop dessa grundförutsättningar med etappmålen på ett tydligt sätt. Kontoret konstaterar att regeringens uppdrag bara är inriktat på miljöfrågorna utan hänsyn till en avvägning till andra trafikpolitiska mål som:

- Ett tillgängligt transportsystem
- En hög transportkvalitet
- En säker trafik
- En positiv regional utveckling
- Ett jämställt transportsystem.

Det är en generell brist att denna utredning liksom flertalet andra inom miljöområdet inte bättre belyser konsekvenserna för även andra samhälleliga delområden som exempel sysselsättning, bostadsbyggande och god tillväxt i ekonomin. Någon form av konsekvensbedömning borde dock ha funnits med för etappmålen vid angivna tidpunkter.

Här kan anföras att för Stockholm stads del är trafiken en av de största utsläppskällorna vad gäller luftföroreningar och buller. Ett medel för att minska trängseln i trafiken och därmed utsläppen är att överföra persontransporter med bil till kollektivtrafik och att minska trafiken på belastade gator genom utbyggnad av förbifartsleder utanför kärnområdet. Exempel på förstärkning av kollektivtrafiken är utbyggnad av citytunneln för tågtrafiken och Norra Länken samt Förbifart Stockholm för vägtrafiken. Investeringarna för dessa objekt, som är av nationell karaktär, bör ombesörjas av staten.

Utredningen belyser hur de transportansvariga statliga verken uppfyller eller förutsätts uppfylla miljö kvalitetsmålen i Sverige som helhet. Kommunernas eller landstingens verksamhet eller hur den påverkas beskrivs eller kommenteras överhuvudtaget inte inom utredningen. Det är därför oklart hur förslagen kan komma att påverka kommunernas verksamhet och ansvar inom transport och miljöområdet. Kommunerna har med gällande lagstiftning ett stort ansvar för att omsätta och genomföra såväl långsiktiga som etappvisa delmål inom transportinfrastrukturen. Kommunernas ansvar omfattar flera samhällsområden med bl.a. sociala frågor och bostadsbyggande varvid avvägningar mellan olika intressen måste göras i högre utsträckning än vad som gäller för de transportansvariga statliga verken. Skärpningar och förbättringar av miljökrav medför ofta betydande kostnader för åtgärder, vilket också till en del framgår i utredningsmaterialet. Förutsättningarna skiljer sig även mellan kommuner. Storstadskommuner och glesbygdskommuner har skilda förutsättningar som påverkar miljöarbetet. I det fortsatta arbetet är det viktigt att tydligt ange på vilket sätt och vem som har genomförandeansvar samt hur finansiering av etappmålen skall ske.

Förslag till nya etappmål

Förslaget till kompletteringar i form av etappmål anses krävas inom områdena: Buller i bostadsmiljö, Natur- och kulturmiljön samt Klimatpåverkande gaser. Kontoret har följande kommentarer och förslag om etappmål.

Klimatpåverkande gaser

Kontoret finner att det förslag till etappmål som föreslås grundas på en för utredningen tämligen grundlig analys av de samhällsekonomiska förutsättningarna. Det förslag som lämnas är därför väl underbyggt och kan tillstyrkas men det skall betonas att en samlad strategi måste utformas för miljöfrågorna i ett bredare sammanhang ur inte minst ekonomisk som samhällsplaneringssynpunkt.

Gällande lagstiftning är den lämpligaste styrformen

Beträffande luftkvalitet av olika ämnen t.ex. svaveldioxid, kvävedioxid, partiklar bly mm. hänvisas till de miljö kvalitetsnormer som fastställts enligt miljöbalken. Några etappmål föreslås därför inte. Miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid och partiklar kan innebära konflikter med andra samhälleliga mål t.ex. ökat bostadsbyggande. En analys i dessa hänseenden hade varit värdefull. För kvävedioxid finns en miljö kvalitetsnorm vilken skall uppnås före 2006. Förslaget om att

SIKA skall tillsammans med berörda myndigheter föreslå ett nytt etappmål, (ny MKN?) om det miljöpolitiska delmålet för kvävedioxid inte uppnås till 2010, ter sig mot bakgrund av miljökvalitetsnormen något svårförståligt. Kontoret föreslår att man klargör vilken av de båda reglerna som skall vara vägledande för kommunernas del.

Buller i bostadsmiljö

Mot bakgrund av den problembeskrivning som redovisas i rapporten om buller föreslås ett etappmål som inriktas på att åtgärda bullerstörningar i inomhusmiljöer samt påbörja program för emissionsbegränsande insatser vilket får effekt på sikt. Kontoret ställer sig positivt till förslaget men frågande till den låga ambitionsnivå (5 % av de i dag bullerstörda skall åtgärdas till 2010) som förslaget till etappmål utgör. Detta skulle innebära att, av storleksordningen 400 000 människor som har en boendemiljö där riktvärdet 65 dBA överskrids, enbart 20 000 kommer att åtgärdas fram till år 2010. Detta till en kostnad av 2500 miljoner kronor dvs. 120 000 kronor per boende. Kontorets erfarenheter, vilken grundas på pågående bullerskyddsarbete i Stockholm, är att åtgärdskostnaden normalt är högst 20 000 kronor per boende och enbart vid särskilda tillfällen kan uppgå till 50 000 kronor per boende. Skillnaden i kostnadsuppskattning beror sannolikt på att utredningens underlag hämtas från Vägverket där flertalet bulleråtgärder genomförs i glest bebyggda områden där bullerskydd blir mycket kostsamt per boende. I tätort och särskilt storstäderna är bullerskyddsåtgärder kostnadseffektivare och kommer därför betydligt fler boende till del vid en given summa pengar. Kontoret föreslår att genom att föra in kostnadseffektivitet som en parameter vid prioriteringen av var bullerskyddsåtgärder borde det föreslagna etappmålet kunna ökas väsentligt fram till år 2010. Detta förutsätter dock att statliga medel tillförs där problemen är störst, vilket enligt utredningen är det kommunala vägnätet. Motsvarande synsätt bör givetvis gälla för den spårbundna trafiken.

Natur och kulturmiljö

Detta avsnitt är helt inriktat på statlig trafik hållning utanför planlagda områden. Kontoret anser att avsnittet även bör utvecklas vad gäller ansvar för natur och kulturmiljön i inom detaljplanlagda områden. Som exempel kan anföras väglagens regler om byggande av väg, vilka är starkt knutna till vägområde och lämnar området därutån i en gräzon, vilken inom detaljplanlagda får hanteras och bekostas av kommunerna. De statliga transportmyndigheterna måste ta ett större ansvar för natur och kulturmiljön i omgivningen i sin väghållning inom planlagda områden vid såväl drift och underhåll av väg som ny- och ombyggnad av väg- och spårprojekt. Ambitionsnivåerna bör finnas framtagna till det i rapporten angivna året 2007.

Etappmål för landsbygd och stad

Etappmålen tar sikte på minskning av utsläpp av olika former i enlighet med miljökvalitetsmålen. Förutsättningarna skiljer sig avsevärt i olika delar av landet när det gäller att uppnå dessa. I glest befolkade områden finns som regel goda förutsättningar att klara dessa medan det i tät befolkade områden kan det vara svårt för att inte säga mycket svårt att uppnå samma resultat. I tätbebyggda områden lever befolkningen resurssnålt med t.ex. lägre energiåtgång per invånare genom fjärrvärme och hög andel kollektivtrafik. Det är mot denna bakgrund motiverat att söka finna någon form av *fördelningsnyckel för etappmålen med avseende på befolkningstäthet*. Som anförts ovan är kostnaderna högre i tätbebyggelse än i glesare bebyggelse för att klara målen. Incitament för miljöåtgärder kan vara statsbidrag eller investeringsåtgärder till miljöbelastade områden i större utsträckning.

Samhällsplanering och målkonflikter

Som anförts ovan finns det målkonflikter mellan miljökrav och samhällsplanering. För att lösa dessa framhålls i rapporten att vid utarbetandet av planer och program skall konsekvensbedömningar göras för att klarlägga dessa. Kontoret anser att det är rätt väg men anser även att miljöpolitiska och transportpolitiska mål behöver utvecklas ytterligare för att inte bli kontraproduktiva i förhållande till andra politiska mål. Kontoret kan som exempel peka på miljökvalitetsnormer för kvävedioxid som i extrema fall kan innebära ett stopp för nybyggnation

av bostäder. Även om åtgärdsprogram utarbetas för att uppfylla normkraven kommer det att uppkomma målkonflikter som är svårhanterliga att lösa. Förutom översyner av etappmål i det fortsatta arbetet för en god miljö finns anledning att följa upp och utvärdera hur väl konsekvensbedömningar från tidigare översyner stämmer överens med noterade effekter och resultat.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 14 augusti 2003 att överlämna och återropa stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Särskilt uttalande gjordes av *Lotta Edholm m.fl. (fp)*, *Joakim Larsson m.fl. (m)*, *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av *Cecilia Obermüller (mp)*, *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 31 juli 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Allmänt

Det är en omfattande genomgång och analys som gjorts av olika målområden för delmålet god miljö inom transportsektorn, om än i vissa delar något svårtillgänglig. Etappmålen är satta i första hand utifrån ekologiska och naturvetenskapliga bedömningar. Ekonomiska konsekvenser saknas och målkonflikter berörs bara översiktligt beträffande åtgärder mot koldioxidutsläpp och buller, vilket är en stor brist. Vidare anser stadsbyggnadskontoret att problemen med elektromagnetiska fält borde behandlats. Det finns många elöverkänsliga som idag inte kan anlita tåg och bussar därför fordonen ofta har höga nivåer av elektromagnetiska fält.

Stadsbyggnadskontoret är ganska lite berört av rapportens förslag till etappmål och har inga egna synpunkter beträffande målen för *Klimatpåverkande gaser, Kväveoxider, Svaveldioxid, Flyktiga organiska ämnen, Giftfria och Resurssnåla kretslopp*. För övriga områden vill kontoret göra följande kommentarer.

Buller i bostadsmiljö

Stadsbyggnadskontoret har inget att invända mot delmålet för Buller i bostadsmiljö, men vill framhålla att man måste ha en nyanserad syn vid tillämpning av bulleternormerna i storstadsmiljö. Normerna för inomhusmiljö kan genom dagens effektiva fönsterdämpning alltid klaras, medan det ibland p.g.a. av hög bakgrunds nivå kan vara svårt att klara kraven utomhus vid fasad i Stockholms innerstad. Det kan vara till stor nackdel, framför allt om man vill sova med öppet fönster. Men även här går tekniken framåt och i ett bostadsprojekt i Stockholms innerstad med enkelsidiga lägenheter som är under uppförande kommer en ny typ av fönsterlösning att provas som skall medge att inomhusnormen klaras nattetid trots att utomhusnormen överskrids. Om försöket blir lyckat borde användandet av denna fönsterlösning göra det möjligt att genomföra angelägna bostadsprojekt på andra ställen där bakgrunds nivån är för hög.

Natur och kulturmiljön

Stadsbyggnadskontoret vill stryka under att det gäller att ha en helhetssyn på landskapets natur- och kulturvärden. Det handlar inte bara om att bevara grönområden och dylikt utan också att utveckla och skapa ett nytt landskap. Kontoret instämmer i rapportens konstaterande att människors behov av rekreation och friluftsliv, inte minst i det tätortsnära natur- och kulturlandskapet, är oerhört viktig i sammanhanget. Det övergripande kvalitetsmålet bör därför kompletteras och få följande lydelse: *Transportsystemet ska utvecklas så att landskapets ekologiska funktioner och kulturhistoriska karaktär och innehåll / alt. värden och samband / och värden för rekreation och friluftsliv* bevaras, utvecklas och stärks.

Kontoret har i översiktsplanen (ÖP 99) med dess fördjupning i Stockholms grönkarta utvecklat en modell för värdering av natur- och kulturvärden som är användbar i fysisk planering. Modellen har använts bl a i arbetet med ny nord-sydlig förbindelse i Stockholmsregionen, i Regionplane- och trafikkontorets arbete med natur- och kulturvärden och upplevelsevärden i

Stockholms gröna kilar och i Länsstyrelsens arbete med att skydda tätortsnära naturområden. Denna modell bör beaktas i arbetet med att utveckla etappmålen inom natur och kulturmiljön.

Luftkvalitet

Stadsbyggnadskontoret delar SIKA:s uppfattning att det inte behövs några nya etappmål för luftkvaliteten. Här finns tillräckligt tuffa mål i förordningen om miljökvalitetsnormer och andra statliga beslut. Inom staden pågår ett aktivt arbete beträffande miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar. Mätningar och prognoser pekar på att dessa miljökvalitetsnormer kommer att bli svåra att klara i tid inom staden om inte kraftfulla åtgärder vidtas. Enlighet med bestämmelserna i miljöbalken har därför länsstyrelsen på regeringens uppdrag utarbetat ett åtgärdsprogram för kvävedioxid och ett motsvarande program för partiklar är på gång. Representanter för berörda förvaltningar inom staden medverkar i detta arbete.

Det är sannolikt att miljökvalitetsnormen för kvävedioxid klaras om åtgärdsprogrammet genomförs i väsentliga delar, men möjligheterna till ett tillräckligt omfattande genomförande är inte närmare studerat. Det finns säkert både ekonomiska och praktiska svårigheter som ännu inte är erforderligt analyserade, varför möjligheterna till ett uppfyllande är osäkra.

Även om åtgärdsprogrammet för partiklar ännu inte är klart framstår det som mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att uppfylla miljökvalitetsnormen för partiklar. Denna norm förefaller ha formulerats utan att möjligheterna till ett uppfyllande analyserats. Hur denna situation skall hanteras får bli föremål för övervägande när regeringen så småningom skall fatta beslut om åtgärdsprogrammet.

Fysisk planering

I rapporten finns ett kort avsnitt om samhällsplanering och målkonflikter. Här noteras att kännetecknande för den fysiska planeringen är att den anlägger ett sektorsövergripande helhetsperspektiv på samhällsstrukturs utveckling, visar på sambanden mellan bebyggelse och transportinfrastruktur och ger möjlighet till avvägningar mellan olika intressen. Den rymmer också en politisk förankring genom en demokratisk process med ett medborgardeltagande i reglerade former.

Stadsbyggnadskontoret vill stryka under att den fysiska planeringens roll inte får underskattas, den fysiska planeringen får inte bli en restpost när krav inom det ekologiska området tillgodosätts. I arbetet med etappmålen har fokus i alltför hög grad legat på ekologiska och naturvetenskapliga bedömningar. Det måste finnas reella möjligheter till avvägningar mellan intressen och krav från olika samhällssektorer som leder till en helhetslösningar som är så optimala som möjligt.

Eftersom den fysiska planeringen är ett viktigt instrument föreslås i rapporten att ett programarbete påbörjas som ger underlag till att på sikt (år 2005) utveckla ett etappmål i form av ett processmål. Vad som konkret menas, innebörden av detta förslag, är dock oklart och behöver förtydligas.

Målkonflikter

Beträffande koldioxidutsläpp sägs att åtgärder som *Ökad efterfrågan på och introduktion av nya fordon och farkoster med lägre bränsleförbrukning, Ökad efterfrågan på och introduktion av alternativa bränslen och drivformer* och *Bränslesnålare körsätt* kan leda till utsläpp av andra ämnen, men sambanden är inte entydiga eller kan åtgärdas med styrmedel. *Minskat trafikarbete med motordrivna färdmedel* skulle kunna stå i konflikt med tillgänglighetsmålet eller målet om regional utveckling, beroende på vad som orsakat anpassningen.

Beträffande bullerreducerande sägs att åtgärder som *Ökad efterfrågan på och introduktion av nya fordon med lägre motorbuller* kan komma i konflikt med mål om minskad bränsleförbrukning. *Ökat avstånd mellan trafikaneläggning och de som utsätts för buller, minskad trafik genom känsliga områden* kan komma i konflikt med tillgänglighetsmålet för bullrande trafik genom att avståndet till målpunkter för denna trafik ökar. *Minskat trafik under hela eller känsliga delar av dygnet* kan stå i konflikt med tillgänglighetsmålet för den del av trafiken som är högst bullrande. *Lägre hastighet* medför tidsförluster och kan därför stå i konflikt med tillgänglighetsmålet. *Avskärmning (vallar,*

skärmar m.m.) och byggnadstekniska åtgärder kan stå i konflikt med mål om att begränsa ingrepp i natur- och kulturmiljö.

Mållkonflikterna i redovisade exemplen förefaller inte vara särskilt allvarliga, men det kan kanske finnas andra som är mer problematiska.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 26 augusti 2003 att

1. avstyrka det föreslagna målet för klimatpåverkade gaser
2. i övrigt tillstyrka föreslagna mål under förutsättning att de i miljöförvaltningens tjänsteutlåtande redovisade synpunkter om natur- och kulturmiljö beaktas.

Reservation anfördes av *Magnus Hellström m.fl.* (m), bilaga 1.

Ersättnyttrande gjordes av *Joakim Piblst Strand-Trulp* (mp), bilaga 1.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande, daterat den 12 augusti 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen anser att det är viktigt att etappmålen inom transportområdet stöder och harmonierar med de miljöpolitiska delmålen. Det är därför viktigt att etappmålen visar riktningen mot generationsmålen beträffande miljötillstånd. Om etappmålen inte kommer att nås är det ett tecken på att utvecklingen inom transportområdet inte varit önskvärd och att de vidtagna åtgärderna inte varit tillräckliga.

Förvaltningen menar att det föreslagna målet med 10 procents ökning av klimatpåverkande gaser till år 2010 inte är acceptabelt. En sådan målformulering skulle innebära att erforderliga åtgärder för att nå det av regeringen fastställda långsiktiga målet beträffande klimatgaserna kan skjutas på framtiden. Förvaltningen bedömer också att det krävs åtgärder även inom transportsektorn för att det nationella målet med 4 procents minskning totalt ska nås. De i rapporten redovisade motiven för att välja just den redovisade ambitionsnivån är inte övertygande. Miljöförvaltningen bedömer att det är fortfarande möjligt att nå målet som formulerades i den transportpolitiska propositionen (1997/98:56), det vill säga att utsläppen från transporter år 2010 inte ska vara större än 1990. Detta förutsätter dels att efterfrågan på bil- och lastbilstransporter inte ökar lika kraftigt de kommande åren som SIKA beräknat, dels att utsläppsminskande åtgärder vidtas.

SIKA:s förslag till nytt mål grundas bland annat på en prognos som innebär att utsläppen av koldioxid från transportsektorn kommer att öka kraftigt mellan 1990 och 2010. Ökningen hittills har dock varit mycket mindre än så och det råder osäkerhet om hur utvecklingen beträffande utsläpp blir de kommande åren. Till exempel med en lägre sysselsättning än den som antas i rapporten ökar utsläppen mindre. Utsläppsökningen dämpas också om befolkningen mer än tidigare använder sina ökade inkomster till annat än konsumtion av transporter. Att färre ungdomar skaffat sig körkort de senaste åren jämfört med tidigare decennier kan innebära att ökad disponibel inkomst inte tas ut i form av ökat bilinnehav och bilanvändning.

I rapporten förs ett resonemang om att det är viktigt med kostnadseffektiva åtgärder för att minska utsläppen, och bensinprishöjningar på flera kronor per liter nämns som ett mått på vad som skulle krävas för detta. Miljöförvaltningen anser att dessa beräkningar överskattar kostnaderna och att andra positiva effekter av möjliga åtgärder inte beaktas. Förvaltningen vill påminna om att det finns många kraftfulla åtgärder för att minska koldioxidutsläppen som är samhällsekonomiskt lönsamma eller som inte ger några stora kostnader. Exempel på sådana åtgärder är miljöavgifter på biltrafik i större tätorter, åtgärder för jämnare körmönster samt åtgärder för att höja lastfaktorn i godstransporter. Enligt en studie gjord av konsultföretaget Trivector AB på uppdrag av Vägverket (se bilaga 2) kan sådana åtgärder minska koldioxidutsläppen med flera hundra kiloton per år till en måttlig kostnad.

Att fokusera på kostnadseffektivitet avseende koldioxidutsläpp innebär att man bortser från att många utsläppsminskande åtgärder har andra positiva effekter utöver miljönytta. Detta gäller till exempel förbättringar av kollektivtrafik och gång- och cykeltrafik. Den typen av åtgärder ger ökad tillgänglighet, bättre möjligheter att utforma hållbara bebyggelsemönster samt positiva effekter på folkhälsa. Även åtgärder för att begränsa hastigheterna på vägarna ger andra vinster än miljömässiga – de kan ge stora trafiksäkerhetsvinster.

Åtgärder som har hög kostnadseffektivitet, eller som ger stora nyttor för samhället, kan kompletteras med åtgärder som inte är fullt lika kostnadseffektiva men som ger stora utsläppsreduktioner. Låginblandning av biobränslen, åtgärder för bränsleeffektivare fordon och miljöbilar kan nämnas som exempel.

Förvaltningen vill påminna om att staten kan ta bort hinder för och uppmuntra introduktion av miljöbilar. I dag hämmas miljöbilsförsäljningen av höga priser och otillräckligt utbyggd infrastruktur. Exempel på statliga åtgärder som skulle påskynda introduktionen är sänkt moms för miljödrivmedel och miljöfordon samt ändrad lagstiftning som möjliggör att gatumark reserveras för parkeringsplatser för miljöfordon.

När det gäller de föreslagna målen inom natur- och kulturmiljön anser förvaltningen att de är rimliga. Det är dock viktigt att även respektive trafikverk formulerar etappmål inom sitt verksamhetsområde. Detta behövs dels för att förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika transportslag, dels för att ansvaret för att klara målen ska bli tydligt. Det är också viktigt att de nedbrutna målen kan formuleras i kvantifierbara termer. I och med detta blir det möjligt att följa upp målen.

Inom målområde natur- och kulturmiljö under avsnittet Analyser och överväganden framhålls i den remitterade rapporten att ett sätt att komma ifrån fokuseringen på att endast minimera det fysiska intrånget kan vara att i stället försöka lägga fokus på ekologiska funktioner och kulturhistoriska strukturer och samband. Miljöförvaltningen anser att båda dessa aspekter är viktiga och att de kompletterar varandra.

Under förslag till mål avseende natur- och kulturmiljö framhålls att Vägverket ska formulera en ambitionsnivå gällande hur stor andel av nyinvesteringar respektive för befintliga vägnätet som ska uppfylla kvalitetskraven för natur och kultur. Miljöförvaltningen anser att kvalitetskrav alltid ska uppfyllas när det gäller nyinvesteringar, men att en ambitionsnivå behöver formuleras beträffande befintlig miljö.

RESERVATIONER M.M.

Stadsbyggnadsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Lotta Edholm m.fl. (fp), Joakim Larsson m.fl. (m) enligt följande.

Förvaltningen pekar på ett förtjänstfullt sätt på de motsättningar som finns i miljöpolitiken och de ibland helt orealistiska mål som sätts upp.

Vi delar också uppfattningen att man måste ha en nyanserad syn vid tillämpningen av bullernormerna i storstaden. Om man väljer att bosätta sig i en storstad måste man räkna med mer buller än om man väljer att bo på landet eller i en småstad.

Särskilt uttalande gjordes av Cecilia Obermüller (mp) enligt följande.

Rapporten och kontorets förslag var intressanta.

Miljöpartiet anser att stadens strävan skall vara att uppnå miljökvalitetsnormerna för luftkvalitet även avseende partiklar.

Miljöstyrande bilavgifter, tuffare krav på färjebränsle och kryssningsfartyg, en nedläggning av Bromma flygplats, mer spårbundna transporter av personer och gods är några medel på vägen för en hållbar miljö. Ett exempel att uppmärksamma är ”Prippsspåret” som måste värnas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Magnus Hellström m.fl. (m) enligt följande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle besluta

1. inte anta förvaltningens förslag till beslut
2. som svar på remissen godkänna och översända följande yttrande:

En nödvändig effekt av tillväxt är att transportererna ökar. Fler sålda varor betyder fler varutransporter. Fler människor med arbete innebär fler resor till och från jobbet. Med nuvarande transportteknik innebär det ökade utsläpp, men teknikutvecklingen har hittills klarat att hålla nere problemen på en hanterbar nivå. Mycket talar för att teknikutvecklingen kommer lösa de kvarvarande problemen med utsläpp. Miljövänligare drivmedel, alternativ till förbränningsmotorn och bättre teknik kommer successivt minska transporternas påverkan på miljön. Här vilar ett stort ansvar på regering och riksdag att stimulera och underlätta en positiv teknikutveckling. Transporterna måste i högre grad anpassas efter samhällets utveckling och människors faktiska behov av kommunikationslösningar, och i mindre grad styras av politikens planer och målvärden. Här ligger att tillgodose behov av både säkra och välunderhållna bilvägar, järnvägar, god kollektivtrafik och lättillgängliga cykel- och gångvägar. Men framförallt handlar det om att inte hindra tillväxt. Det är i länder med hög tillväxt som miljön är som renast.

Ersätтарыttrande gjordes av Joakim Pihlstrand-Trulp (mp) enligt följande.

En sänkning av etappmålet för växthusgaser är oacceptabelt. Växthuseffekten är en realitet och ödesfråga för världen därför arbetar många regeringar för detta och för att internationella överenskommelser ska hållas. Om något, bör snarast etappmålen skärpas. Många NGO:s runt om i världen, bl.a. i USA, Tyskland och Sverige, har visat att det går att sänka växthusgasutsläppen drastiskt, om bara viljan finns där. Regeringen har ett stort ansvar i att ta

initiativ till åtgärder som kan snabba upp processerna som till exempel att göra alternativbränsleteknologierna initialt lönsamma. När teknologierna väl är etablerade (vid 5 % andel av marknaden) så kan befrämjande åtgärder (t.ex. momsminskning eller subventioner) dras tillbaka och ren marknadsekonomi få råda. Andra åtgärder på mer lokal nivå kan gälla utökade resurser för kollektivtrafik eller en högre andel cykel- och gångyta. De åtgärder som kan tas till för att nå och till och med övertrumpfa etappmålet för år 2010 är otaliga och är av både direkt kostnadseffektiv och mindre effektiv art, men för samhället av stort mervärde. Det är min uttryckliga önskan som ledamot i Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd att regeringen ser allvaret i situationen och försöker få till stånd åtgärder för klimatproblemen istället för att följa SIKAs samhällsomsstörtande råd, vilka uppenbarligen enbart försöker skjuta problemen på framtiden och därmed förvärrar den allvarliga situation som redan råder.

Sammanfattning av "Etappmål för en god miljö"

SIKA Rapport 2003:2

Hela rapporten finns på SIKA:s hemsida www.sika-institute.se

Denna rapport är en redovisning av det uppdrag som regeringen gett SIKA att i samarbete med Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Boverket och Riksantikvarieämbetet se över och lämna förslag på uppdaterade etappmål för transportpolitikens delmål om en god miljö.

Utgångspunkter för arbetet var enligt uppdraget det övergripande målet och delmålen för transportpolitiken samt de miljöpolitiska delmålen. Arbetet skulle även beakta andra förändringar som skett i omvärlden sedan de nuvarande etappmålen fastställdes 1998, t.ex. nya EG-direktiv, strategi för en hållbar utveckling och erfarenheter av målstyrning i transport- och miljöpolitiken.

Rapporten inleds med en redovisning av vilka utgångspunkter och avgränsningar vi haft för våra överväganden i utformandet av etappmål (kap 2 och 3). Vi har i kapitel 4 tagit upp transporternas utveckling.

Syftet med att formulera etappmål är att markera tidsatta och om möjligt kvantifierade steg på vägen mot långsiktiga mål. De bör ge uttryck för politiska prioriteringar på kort och medellång sikt. Etappmålen ska därigenom kunna vara utgångspunkt för planering, genomförande och uppföljning av konkreta åtgärder.

Etappmålen främsta uppgift är att utgöra vägledning för regeringens egen verksamhet. Ansvaret för att genomföra målen kan inte direkt decentraliseras till trafikverken och andra berörda myndigheter, eftersom dessa inte förfogar över alla styrmedel som krävs för att nå målen. Etappmålen har emellertid betydelse för trafikverken i deras roll som sektorsansvariga. I den rollen har myndigheterna till uppgift att förse regeringen med beslutsunderlag för att ta fram åtgärdsstrategier för att nå fastlagda etappmål och att fortlöpande utveckla målen.

I direktiven till föreliggande uppdrag, som alltså är avgränsat till delmålet om en god miljö, formulerar regeringen ett antal krav på de efterfrågade etappmålen. De ska

- vara avstämda mot varandra och realistiska
- vara av övergripande karaktär
- vara tydligt kvantifierade och tidsatta (i den utsträckning det är lämpligt)
- bidra till att miljöpolitikens delmål uppnås (inklusive klimatmålet).

Vi har i uppdraget valt att koncentrera insatserna på att utreda etappmål för sådana miljöeffekter där omfattande åtgärder kan förutses krävas inom transportsektorn eller transportutvecklingen är av stor betydelse för att beslutade miljömål ska kunna uppnås och där etappmålen roll inte redan hanteras genom gällande lagstiftning.

I kapitel 5–12 redovisas en genomgång av behov och förutsättningar för att formulera etappmål för olika områden. Dessa områden är av olika karaktär, och lämpligheten av att använda etappmål som styrform varierar. Vi har utgått från följande kriterier för att ett område ska vara lämpat för etappmål som styrform:

- När miljöbelastningen från transportsektorn är en dominerande källa och har stor betydelse för att klara miljökvalitetsmålet och transportutvecklingen har betydelse för möjligheten att nå målet.
 - Området lämpar sig för målstyrning.
 - Mål kan formuleras på en sådan övergripande nivå att det kan vara vägledande för regeringens verksamhet och inte direkt kan vidarebefordras till de sektorsansvariga myndigheterna.
- Med dessa kriterier har vi bedömt att etappmål är lämpligt som styrform för tre av de genomgångna områdena: klimatpåverkande gaser, buller i bostadsmiljö samt natur- och kulturmiljöer. Vi har dock bedömt att andra styrformer är lämpligare för dessa områden.

Vi har delat in våra förslag i följande kategorier:

1. Etappmål som kan vara kvantifierade eller utformade som processmål.

2. Etappmål bedöms inte kunna tillföra något utöver tillämpning av gällande lagstiftning, varför det hänvisas till sådan lagstiftning.

3. Trenden pekar mot att det miljöpolitiska delmålet kommer att klaras med redan fattade beslut. Den regelbundna uppföljningen av delmålet får visa om ytterligare åtgärder är befogade. Något etappmål föreslås därför inte tills vidare.

4. Ansvaret för att miljömålen nås kan direkt hänföras till trafikverken, som förfogar över de åtgärder som krävs. Målen kan därför riktas direkt till respektive verk i sin roll som sektorsansvarig myndighet.

Efter att ha diskuterat de olika områdena i kapitel 5–12 utifrån ovanstående kriterier har vi kommit fram till följande förslag:

Förslag till etappmål som är kvantifierade eller utformade som processmål

Klimatpåverkande gaser

- År 2010 är utsläppen av klimatpåverkande gaser från transportsektorn högst tio procent högre än år 1990.
- År 2020 har utsläppen minskat med minst tio procent jämfört med år 1990. Ett förbättrat underlag för fördelning mellan sektorer tas fram inför kontrollstationen år 2004, då även etappmålen för transportsektorn omprövas.

Buller i bostadsmiljö

- År 2010 ska antalet utsatta personer som exponeras över riktvärdena inomhus i bostäder minska med fem procent jämfört med 1998. Inriktningen ska vara effektivaste reduktion av störningar och ingen ska utsättas för oacceptabelt buller inomhus.

Etappmålet kan nås genom en kombination av följande åtgärdsprogram:

1. Ett riktat program omfattande de byggnader för boende och undervisning som exponeras av buller vid 37–40 dBA ekvivalentnivå och däröver inomhus samt de byggnader för boende som exponeras av buller vid 52–55 dBA maximalnivå och däröver inomhus nattetid mer än fem gånger/natt. Åtgärderna ska i första hand leda till begränsningar i inomhusnivåer till under gällande riktvärden. Programmet ska vara genomfört senast år 2010.

2. Ett särskilt program för emissionsbegränsning för enskilda fordon/farkoster och beläggningar/räls samt tystare framförande av fordon/farkoster. Programmet bör upprättas år 2004 och påbörjas år 2005.

3. Ett program för ökad bullerhänsyn vid

- a. trafikpåverkande åtgärder
- b. planering av fysiska åtgärder i samhället.

Kunskapsunderlag, rekommendationer och råd för samhällets aktörer bör finnas och vara i användning år 2005.

Förutom åtgärdsprogrammen bör forskning och utveckling av mått och metoder för bestämning av bullerstörningar genomföras liksom ytterligare möjligheter att minska emissionerna från fordon, däck och beläggningar. Detta skulle göra det möjligt att utforma effektivare åtgärder mot störningar och att kunna följa upp utvecklingen av bullerstörningarna från år 2008 om utvecklingen prioriteras. Kostnaden kan uppskattas till minst 20 miljoner kr.

Programmen inklusive mått och metodutvecklingen kostar omkring 2 500 miljoner kr att genomföra. Den samhällsekonomiska nyttan genom minskning av störningar och andra effekter uppskattas till 500–800 miljoner kr/år.

Regeringen har gjort bedömningen att man i dag med tillgängliga kunskaper och resurser endast kan uppnå en minskning av bullret med fem procent. Regeringen kommer dock att noga följa utvecklingen och ambitionen är att kunna nå ett mål om minskning med tio procent till år 2010. Med åtgärdsnivån skärpt med 3 dBA och överträdsnivån skärpt från fem gånger/natt till tre gånger/natt kan tio procent minskning nås samtidigt som störningarna kan förväntas minska på ett effektivt sätt. De skärpta nivåerna beräknas kosta 1 800 respektive 600 miljoner, totalt omkring 2 400 miljoner kr extra. Marginalnyttan beräknas till 400–600 miljoner kr/år.

Natur- och kulturmiljön

- Senast år 2005 ska en metod för att systematiskt hantera natur- och kulturvärden inom transportinfrastrukturen vara införd.
- Senast år 2007 ska transportsektorn ha formulerat ambitionsnivåer för när och i vilken grad kvalitetskraven för natur- och kulturvärden ska vara uppfyllda för såväl nyinvesteringar, befintliga anläggningar och drift.

Det första etappmålet föreslås utgöra ett första steg mot det övergripande målet och anger att ett gemensamt system, eller en gemensam metod, har tagits fram och implementerats i respektive trafikverks långsiktiga åtgärdsplanering samt för drift och underhåll. Metoden bör användas såväl i den formella beslutsprocessen enligt miljöbalken och respektive speciallagstiftning som i den kommunala översiktliga fysiska planeringen.

Målet är formulerat bl.a. mot bakgrund av det projekt som Vägverket har bedrivit i samverkan med de andra trafikverken, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Boverket för att utveckla kvalitetskrav och kriterier för transportinfrastrukturens anpassning till natur- och kulturvärden.¹

Det andra etappmålet anger vid vilken tidpunkt respektive trafikverk ska ha formulerat en ambitionsnivå för när kvalitetskraven, dvs. de mål som konkretiseras enligt föregående avsnitt, för natur- och kulturvärden ska vara uppfyllda.

Vägverket är det trafikverk som kommit längst i arbetet med att formulera kvalitetskrav och kriterier för infrastrukturens anpassning till natur- och kulturmiljöer. De fortsatta insatserna ska göras för att klarlägga behovet av åtgärder i förhållande till kriterierna. Det är vidare avsikten att, allteftersom bristerna gentemot kraven blir kända, formulera mål för när och för hur stor andel av vägnätet som kriterierna ska vara uppfyllda. Vägverket bedömer att man år 2007 ska ha tillräckligt underlag för att kunna formulera en ambitionsnivå för hur stor andel av nyinvesteringar, befintliga vägnätet respektive driftområdena som ska uppfylla kvalitetskraven för natur- och kultur. Erfarenheterna från vägsektorn bör kunna överföras även till övriga trafiksektorer.

Gällande lagstiftning är den lämpligaste styrformen

Luftkvalitet

Etappmål bedöms inte öka möjligheterna att leva upp till eftersträvad luftkvalitet utöver tillämpning av motsvarande miljökvalitetsnormer. Några nya etappmål föreslås därför inte. Miljökvalitetsnormen för kvävedioxid bör kompletteras med en målnivå för år 2010, varvid utgångspunkten bör vara det av riksdagen fastställda miljöpolitiska delmålet för kvävedioxid.

De miljöpolitiska delmålen uppnås utan ytterligare åtgärder

Kväveoxider, svaveldioxid och flyktiga organiska ämnen

Med hänsyn till att trenderna för utsläpp av kväveoxider, svaveldioxid och flyktiga organiska ämnen pekar mot att de miljöpolitiska delmålen kommer att klaras med redan fattade beslut föreslår vi inte några nya etappmål för transportsektorns utsläpp av kväveoxider, svaveldioxid eller flyktiga organiska ämnen.

Utvecklingen bör ändå följas så att eventuella förändringar av trenderna kan upptäckas. Om det visar sig att de miljöpolitiskt uppsatta delmålen inte kommer att nås till 2010 bör regeringen ge SIKA i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter utforma nya etappmål.

Det kan finnas synnerliga skäl att snarast slå fast hur sjöfartens miljö- och transportstatistik ska följas upp. Beslutet bör ske i samråd mellan SIKA, Naturvårdsverket och Sjöfartsverket. Även prognoserna bör ses över.

Det bör emellertid formuleras ett särskilt mål för sjöfartens svaveldioxidutsläpp, så snart som man slagit fast hur sjöfartens utsläppsstatistik ska följas upp, dock senast den 31 december 2003.

Målen riktas direkt mot trafikverken

Giftriska kretslopp

- I en första etapp ska *hälso- och miljörisiker* vid användning av material och kemikalier inom respektive transportslag fortlöpande minska fram till år 2010. Målet gäller respektive verk i sin roll som sektorsansvarig myndighet. En *strategi* med åtgärder och indikatorer för detta arbete ska tas fram av trafikverken och fastställas senast år 2005.

Resurssnåla kretslopp

- I en första etapp ska inom respektive transportslag *energi- och materialeffektivitet* fortlöpande öka fram till 2010. Målet gäller respektive verk i sin roll som sektorsansvarig myndighet. En *strategi* med åtgärder och indikatorer för detta arbete ska tas fram av trafikverken och fastställas senast 2005.

Fysisk planering och målkonflikter

En viktig fråga är i vilken mån åtgärder för att nå ett etappmål samverkar med eller motverkar strävanden att nå andra miljöpolitiska eller transportpolitiska mål. En del sådana avvägningar sker inom ramen för den fysiska planeringen. Denna planering är ett viktigt medel för att göra samlade bedömningar av och avvägningar mellan transportinfrastrukturens behov av mark och dess miljökonsekvenser och övrig markanvändning. Därför bör ett programarbete påbörjas som ger underlag till att på sikt (år 2005) utveckla ett etappmål i form av ett processmål. Ett sådant mål bör ange att beslut om transportanläggningar bör behandlas och konsekvensbedömas i regionplan och/eller i den kommunala översiktsplanen. Programarbetet kan lämpligen samordnas med arbetet med att i svensk lagstiftning och tillämpning implementera EG-direktivet (2001/42/EG) om konsekvensbedömningar av vissa planer och program.

Avstämda etappmål

Underlag för avvägningar på samhällsekonomisk grund har tagits fram i flera andra sammanhang, bl.a. i den utredning som utgjorde underlag för miljömålspropositionen. Det visar sig dock vara mycket svårt att få fram relevanta åtgärdskostnader för många av de åtgärder som är aktuella inom transportsektorn. Eftersom underlaget för att formulera etappmål, som är avvägda på samhällsekonomisk grund, är bristfälligt bör de regelmässigt ses över och vid behov revideras när det kommer fram ny information. Ny information kan avse olika åtgärders kostnader och effekter, men den kan också gälla i vilken mån den politik man faktiskt varit beredd att genomföra leder mot måluppfyllelse.