



Handläggare: Göran Westberg
Avdelningen för Strategisk Trafikplanering
Tel: 508 273 61
goran.westberg@gfk.stockholm.se

2003-07-31

Dnr 03-007-1807

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**Etappmål för transportpolitikens delmål om en god miljö, yttrande
över SIKAs rapport 2003:2**

FÖRSLAG TILL BESLUT

1. Gatu-och fastighetsnämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande till KS som svar Näringsdepartementets remiss.

Olle Zetterberg

Göran Westberg
tf.

SAMMANFATTNING

Rapporten utgör en redovisning av ett uppdrag som regeringen gett SIKAs att se över och lämna förslag på uppdaterade etappmål för transportpolitikens delmål om en god miljö. SIKAs 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 fram strategier för giftfria respektive resurssnåla kretslopp. Kontoret anser att det är bra 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 som exempel sysselsättning, ekonomisk tillväxt, bostadsbyggande m.m För stadens del är trafiken en av de största utsläpps källorna med luftföroreningar och buller. Åtgärder är bättre kollektivtrafik och utbyggnad av förbifartsleder, som minskar trängseln på belastade gator. Rapporten är fokuserad på trafikverkens uppgifter och behandlar knappast

alls kommunernas uppgifter inom trafiksektorn. Det är viktigt att tydligt ange på vilket sätt och vem som har genomförandeansvar för olika åtgärder. Kontoret anser 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 detaljplanelagda områden klargörs. Etappmålen bör differentieras för stad och landsbygd med hänsyn till svårigheterna att genomföra dessa bl.a av kostnadsskäl. För att lösa målkonflikter föreslås i rapporten att konsekvensbedömningar skall klara ut dessa frågeställningar. Kontoret anser att det är en bra metod men finner att miljöpolitiska och transportpolitiska mål behöver utvecklas ytterligare för att inte bli kontraproduktiva i för hållande miljökrav och andra politiska mål.

UTLÅTANDE

Remissen

Näringsdepartementet har 2003-05-0 remitterat Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA) rapport 2003:2 Etappmål för en god miljö för synpunkter. Inom staden har rapporten översänts till gatu- och fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden för yttrande senast 2003-08-22.

Rapporten utgör en redovisning av ett 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 uppdraget har varit övergripande mål och delmål både inom transportpolitiken och inom miljöpolitiken. Etappmålens främsta uppgift sägs vara att utgöra en vägledning för regeringens egen verksamhet.

Förslagen har indelats 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.

I rapporten framläggs 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.

Buller i bostadsmiljö. År 2010 skall antalet utsatta personer som exponeras över riktvärdena inomhus i bostäder minska med fem procent jämfört med 1998.

Natur och kulturmiljö. Senast 2005 skall metod finnas för att systematiskt hantera natur- och kulturvärden inom transportinfrastrukturen och 2007 skall transportsektorn ha formulerat ambitionsnivåer när dessa skall vara uppfyllda.

Gällande lagstiftning är den lämpligaste styrformen

Luftkvalitet. Etappmål bedöms inte öka möjligheterna att leva upp till eftersträvad luftkvalitet utöver tillämpning av motsvarande miljö kvalitetsnormer. Miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid bör dock kompletteras med en målnivå för år 2010.

Miljöpolitiska delmål som uppnås utan ytterligare åtgärder

Kväveoxider, svaveldioxid och flyktiga organiska ämnen. Med undantag för sjöfartens svaveldioxidutsläpp bedöms dessa klara sina miljöpolitiska delmål varför några nya etappmål inte föreslås.

Mål riktade direkt mot trafikverken

Gifffria kretslopp. Hälsa- och miljörisiker skall minska vid användning av material och kemikalier inom respektive transportslag fram till 2010. En strategi för detta utarbetas till 2005.

Resurssnåla kretslopp. Motsvarande förhållningsätt gäller för energi och materialeffektivitet.

Fysisk planering och målkonflikter

En viktig fråga är i vilken mån åtgärder för ett etappmål samverkar med eller motverkar strävanden att nå andra miljöpolitiska eller transportpolitiska mål. Sådana avvägningar sker inom den fysiska planeringen, där bl. a samlade bedömningar mellan transportinfrastrukturens behov av mark och dess miljökonsekvenser och övrig markanvändning. Ett programarbete bör påbörjas som underlag till att på sikt (2005) utveckla etappmål i form av processmål. Målen eller motsvarande föreslås ingå i regionplan eller kommunal översiktsplan.

Avstämnda etappmål

Det har visat sig mycket svårt att få fram åtgärds kostnader för flera av de åtgärder som är aktuella inom transportsektorn. Någon avstämning mot samhällsekonomiska kostnader kan ej heller ske. Underlaget för att formulera etappmål är för bristfälligt. Frågan bör regelmässigt ses över då ny information kommer fram.

För vidare information om förslagen får kontoret hänvisa till utredningens sammanfattning. Bilaga 1.

Kontorets synpunkter

Allmänt

SIKA :s 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 samhällsdelområden 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 kvalitets-norm 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 miljö kvalitetsnormen något svår förståligt. 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 positiv 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 åtgärds kostnaden normalt är högst 20 000 kronor per boende och enbart vid särskilda tillfällen kan uppgå till 50 000 kronor per boende. Skillnaden i kostnads uppskattning 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 kostnadseffektiva 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 trafikhållning utanför planlagda områden. Kontoret anser att avsnittet även bör utvecklas vad gäller ansvar för natur och kulturmiljön i inom detaljplanelagda områden. Som exempel kan anföras väglagens regler om byggande av väg, vilka är starkt knutna till vägområde och lämnar området därutöver i en gråzon, vilken inom detaljplanelagda 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 spårobjekt. 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 miljö kvalitetsmålen. Förutsättningarna skiljer sig avsevärt i olika delar av landet när det gäller att uppnå dessa. I gleset befolkande områden finns som regel goda förutsättningar att klara dessa medan det i tät befolkande 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 miljö kvalitetsnormer 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 konsekvens- bedömningar från tidigare översyner stämmer överens med noterade effekter och resultat.

SLUT.