



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Dickinson, Joanna
Tel: 010-698 10 94
joanna.dickinson@naturvardsverket.se

YTTRANDE
2017-10-15 Ärendenr:
NV-06931-17

Region Skåne
region@skane.se

Remissyttrande över förslag till regional plan för transportinfrastruktur i Region Skåne 2018-2029

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att planens inriktning på förbättrade förutsättningar att resa med kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik är positiv och angelägen som viktig förutsättning för att klimat- och miljömålen ska kunna nås.

Men i planförslaget anges att de namngivna vägobjekten i planen bedöms ”stärka bilens relativa attraktivitet och kan innebära ökad andel bilresor”. Detta innebär således att planförslaget i själva verket riskerar att bidra till ökat biltrafikarbete och att det motverkar klimat- och miljömål. Investeringarna i utbyggd vägkapacitet medför ökad biltrafik – vilket inte bidrar till den minskade biltrafik som anges vara nödvändig för att klara klimatmålen.

Naturvårdsverket anser att planförslaget behöver justeras så att det säkerställs att det sammantaget bidrar till en minskad klimat- och miljöpåverkan.

Detta genom att planens budget fördelas till sådana satsningar på investeringar och åtgärder som innebär ett mer transporteffektivt och transportsnålt samhälle där biltrafikarbetet minskar.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Utifrån nationella klimatmål behöver planen för regional transportinfrastruktur utformas på ett sådant sätt att det säkerställs att planen bidrar till en minskad klimatpåverkan från transportsektorn i linje med nationella klimatmål.

Utifrån den samlade bilden av de satsningar som presenteras i planförslaget delar Naturvårdsverket inte bedömningen att planförslagets klimatpåverkan självklart utvecklas i positiv riktning dvs. minskar. Naturvårdsverket ser tvärtom en risk att den bedömningen är alltför optimistisk och att det är osäkert hur klimatpåverkande utsläpp förändras från regionens transporter som följd av planförslaget.

Naturvårdsverket anser att miljöbedömningen behöver kompletteras med en bedömning av planförslagets sammantagna klimat- och miljöpåverkan som väger samman trafikeffekterna av samtliga åtgärder i planförslaget. Naturvårdsverket anser att en sådan bedömning av planens effekter och dess resultat behöver utgöra underlag för framtagande av ett reviderat planförslag som bidrar till minskad klimat- och miljöpåverkan samtidigt som tillgängligheten utvecklas. Det innebär att omfördela planens budget till satsningar på sådana investeringar som var för sig samt sammantaget innebär ett mer transporteffektivt och transportsnålt samhälle där biltrafikarbetet i regionen minskar.

Skäl

Det är av central betydelse för att de nationella klimatmålen ska nås att Region Skåne åstadkommer en utveckling som är inom ramen för dessa mål. En storstadsregion som Skåne har genom sin befolkningstäthet i de mer tätbebyggda delarna en särskilt stor potential, jämfört med glesare bebyggda områden, att minska sin klimatpåverkan. Detta genom en bebyggelse- och transportplanering som leder till ett transporteffektivt samhälle, där efterfrågan på bil för resor och transporter minskar, och där trafikarbetet med bil, lastbil och flyg kan minska genom överflyttning av resor och transporter till kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik samt sjöfart och järnväg. (Källa: Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet. Energimyndigheten 2017:07).

Den regionala planen för transportinfrastruktur är en viktig pusselbit i en sådan planering för ett mer transporteffektivt samhälle.

Planen riskerar att motverka klimatmålen

I planförslaget anges att enligt en översiktlig bedömning så bedöms planförslagets åtgärder ”ge en positiv riktning förändring avseende miljön, jämfört med i befintlig plan”, och ”bidra till att överbrygga det gap som idag finns mellan den prognosticerade utvecklingen för vägtrafikens utsläpp och de uppsatta klimatmålen” (sid 57). Bakgrunden till denna bedömning anges till att ”drygt hälften av budgetramen satsas på åtgärder som minskar efterfrågan på personbilstransporter och främjar resande med gång, cykel och kollektivtrafik.” och att ”Persontågssatsningarna är mycket positiva avseende påverkan på klimat genom att andelen resor med kollektivtrafiken ökar” (sid 57).

Naturvårdsverket anser att planens inriktning på förbättrade förutsättningar att resa med kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik är positiv och angelägen som viktig förutsättning för att klimat- och miljömålen ska kunna nås.

Men utifrån den samlade bilden av de satsningar som presenteras i planförslaget delar Naturvårdsverket inte bedömningen att planförslagets klimatpåverkan självklart utvecklas i positiv riktning dvs. minskar. Naturvårdsverket ser tvärtom en risk att den är alltför optimistisk. Satsningar på persontåg leder inte självklart till ökade andelar resor med kollektivtrafik, eller en minskad klimat- och miljöpåverkan. Detta eftersom satsningar på ökade förutsättningar för att resa med kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik inte per automatik leder till att andelen resande med dessa färdstätt ökar och biltrafikens andel minskar. Det som

krävs istället en kombination av styrmedel och åtgärder för att åstadkomma sådana förändringar av resandandelarna: ”morot” i form av styrmedel och åtgärder som gör t ex kollektivtrafiken attraktivare, genom utbyggd infrastruktur för dessa färdstätt såsom skisseras i planen. Och samtidigt krävs införande av styrmedel och åtgärder som gör bilresandet mindre attraktivt (K2 rapport 2015:2).

För att planen ska bidra till att minska efterfrågan på personbiltransporter och öka andelen resor med kollektivtrafiken krävs alltså att den kombinerar åtgärder och styrmedel som ökar kollektivtrafikens attraktivitet med sådana åtgärder och styrmedel som gör det mindre attraktivt att åka bil. Men i planförslaget anges (sid 57) att de namngivna vägobjekten i planen bedöms ”stärka bilens relativa attraktivitet och kan innebära ökad andel bilresor”. Detta innebär således att planförslaget i själva verket riskerar att bidra till ökat biltrafikarbete och att det motverkar klimat- och miljömål. Investeringarna i utbyggd vägkapacitet medför ökad biltrafik – vilket inte bidrar till den minskade biltrafik som anges vara nödvändig för att klara klimatmålen.

Viktiga mekanismer som att utökad vägkapacitet genererar ytterligare ökning av vägtrafik (inducerad trafik) och rekyleffekter, omnämns inte i planförslaget. Sådana effekter är viktiga att beakta i en transportinfrastrukturplan för att hänsynsmålen för miljö liksom för hälsa och säkerhet, liksom övriga transportpolitiska mål, ska kunna nås. Ett ökat utbud av vägtrafikkapacitet leder till ökad efterfrågan på biltrafik, vilket också framhålls i planen, och löser därför inte några problem som rör hur tillgänglighet ska tillgodoses för en växande befolkning i en storstadsregion.

Samtidigt som planen innehåller ambitiösa satsningar på att förbättra förutsättningarna för personresor med kollektivtrafik och cykeltrafik så bidrar planen alltså samtidigt till att bilen ges ytterligare ökad kapacitet. Denna inriktning är ett exempel på ”både och”-planering, där satsningar på hållbara färdstätt sker parallellt med fortsatt utbyggnad av kapacitet för biltrafik, men en sådan planering bibehåller och riskerar även att t o m stärka bilens redan befintliga konkurrensförsprång relativt andra färdstätt (Naturvårdsverket Rapport 6732). De kapacitetsökningar för bil som planen innebär motverkar därmed de effekter på överflyttning av resor från bil till kollektivtrafik som annars hade kunnat förväntas av satsningarna på ökad kapacitet för kollektivtrafik i dessa stråk.

Om satsningarna på tillgänglighet för regional superbuss genomförs så att separata busskörfält anläggs i form av ny infrastruktur vid sidan av befintlig väginfrastruktur så kan dessa investeringar till och med ytterligare riskera att gynna bilens konkurrenskraft relativt kollektivtrafiken. Detta eftersom biltrafiken får mer utrymme i befintlig väginfrastruktur när busstrafiken leds bort till egna körfält, och då uppstår så kallade rekyleffekter när det ökade vägutrymmet för biltrafik genererar en ökad efterfrågan på bilresor.

Planen behöver säkerställa att biltrafikarbetet minskar så att klimat- och miljömålen kan nås

Naturvårdsverket saknar en analys av hur investeringarna i planförslaget borde fördelas på olika trafikslag för att säkerställa att planen bidrar till ett minskat biltrafikarbete så att klimatmålen kan uppfyllas. Trafikverket har beräknat att i storstadsregionerna, dit Skåne hör, så behöver vägtrafikarbetet med bil minska med -14 % 2030 jämfört med 2010 för att nationella klimatmål ska nås. Detta baserat på att i regionens tätorter behöver vägtrafikarbetet minska med 30 % medan vägtrafikarbetet kan öka med 1 % i regionens landsbygd under perioden (Trafikverket Publikation 2016:043).

Naturvårdsverket anser att planförslaget behöver revideras så att det säkerställs att det bidrar till att klimatmålet och andra miljömål kan nås samtidigt som tillgängligheten utvecklas.

Bättre utnyttjande av befintlig transportinfrastruktur behöver vara huvudinriktning i planen

Naturvårdsverket anser att körfält för regionala superbussar såväl som annan infrastruktur för mer hållbara trafikslag än bil i första hand behöver åstadkommas genom omfördelning av befintlig och planerad väg- och gatukapacitet - på vägar, gator och infartsleder osv. Sådan omfördelning av kapacitet från biltrafik till kollektivtrafik och cykel är en verkningfull åtgärd för att minska biltrafikarbete och öka andel resande med alternativa färd sätt. Naturvårdsverket anser att detta behöver utgöra huvudinriktningen i en reviderad version av den regionala planen. Det kan röra sig om att körfält för bilar på det regionala vägnätet istället avdelas till att bli kollektivtrafikkörfält och cykelbanor.

Genom sådan omfördelning av utrymmet i befintligt vägnät så kan transportarbetet med vägtrafik effektiviseras så att vägtrafikarbetet kan minska så mycket som krävs för uppfyllande av klimatmålen. Åtgärden är dessutom snabbt genomförbar samt, jämfört med nyinvesteringar i infrastruktur, synnerligen kostnadseffektiv för att snabbt öka andelen resande med cykel- och kollektivtrafik i förhållande till bil. Detta genom att ökad kapacitet och kortare restider för kollektiv- och cykeltrafik åstadkoms samtidigt som bilen som får ökade restider. Förbättrad restidskvot utgör en nyckelfaktor för att öka andelen kollektiv- och cykelresor.

Det av riksdagen beslutade klimatpolitiska ramverket behöver utgöra utgångspunkt för planen

Naturvårdsverket ställer sig frågande till varför förslaget till regional plan för transportinfrastruktur inte har utformats med utgångspunkt i dess potential att bidra till minskad klimatpåverkan. Många kommuner, i Skåne såväl som i övriga delar av landet, har långtgående ambitioner om att minska biltrafik och klimatpåverkan från transporter. Det är därför viktigt att regionala planer understödjer en sådan utveckling och inte motverkar den.

Den regionala planen för transportinfrastruktur i Skåne finansieras med statliga anslagsmedel. Den behöver därmed utformas med beaktande av att en bred parlamentarisk majoritet i juni 2017 ställt sig bakom inriktningen att alla beslut ska genomlysas ur klimatpolitisk synvinkel och att klimatpåverkande utsläpp från inrikes transporter ska minska med minst -70 % år 2030 jämfört med 2010.

Naturvårdsverket finner det inte uppenbart hur regionen har gjort överväganden utifrån detta nationella klimatpolitiska mål, i sammansättningen av föreliggande planförslag. Naturvårdsverket anser att dessa överväganden behöver redovisas samt att planförslaget behöver justeras så att det bidrar till nämnda mål.

Oklart hur planförslaget bidrar till eller motverkar klimatmål

Som nämnts ovan delar Naturvårdsverket inte bedömningen att planförslagets klimatpåverkan självklart utvecklas i positiv riktning dvs. minskar, utan ser tvärtom en risk att denna bedömning är alltför optimistisk och att det är osäkert hur klimatpåverkande utsläpp förändras från regionens transporter som följd av planförslaget.

Naturvårdsverket anser att miljöbedömningen behöver kompletteras med en bedömning av planförslagets sammantagna klimat- och miljöpåverkan som väger samman trafikeffekterna av samtliga åtgärder i planförslaget. Naturvårdsverket anser att en sådan bedömning av planens effekter och dess resultat behöver utgöra underlag för framtagande av ett reviderat planförslag som bidrar till minskad klimat- och miljöpåverkan samtidigt som tillgängligheten utvecklas. Det innebär att omfördela planens budget till satsningar på sådana investeringar som var för sig samt sammantaget innebär ett mer transporteffektivt och transportsnålt samhälle där biltrafikarbetet i regionen minskar.

Oklart hur bedömning av klimatpåverkan har gjorts

I miljöbedömningen anges att en expertbedömning har gjorts avseende hur åtgärderna i planförslaget påverkar klimatet, och den slutsats som redovisas från expertbedömningen är att ”Sammantaget innebär åtgärderna en positiv påverkan på klimat, eftersom det nya planförslaget inte innehåller några satsningar på regionala vägobjekt” (sid 49). Men på annan plats i miljöbedömningen liksom i planförslaget framgår att ett antal regionala vägobjekt ingår i planförslaget: ”De regionala vägobjekten bidrar till att minska restid och öka tillgängligheten mellan de skånska orterna” och ”De namngivna vägobjekten bedöms stärka bilens relativa attraktivitet och kan innebära ökad andel bilresor” (planförslaget, sid 57). Naturvårdsverket finner det motsägelsefullt att en bedömning av klimatpåverkan verkar ha skett med utgångspunkten att satsningar på regionala vägobjekt inte görs - samtidigt som regionala vägobjekt listas i planförslaget. Denna bedömning kan behöva justeras utifrån korrekt underlag.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschef Stefan Nyström.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Johan Bogren, och handläggare Joanna Dickinson, föredragande.

För Naturvårdsverket

Stefan Nyström

Johan Bogren