

Miljödepartementet
Klimatenheten, Nationellt
Johanna Janson
08-405 16 90
0730 39 16 90

Diariet
GD-kansli
Infrastrukturdepartementet

Remissvar: Naturvårdsverkets och Statskontoret rapporter Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet

Trafikverket ser mycket positivt på att regeringen har gett de myndigheter, Statskontoret och Naturvårdsverket, som ansvarar för och kan påverka arbetet med att förbättra luftkvaliteten och minska exponeringen av förorenad utomhusluft, i uppdrag att se över regelverket generellt och åtgärdsprogram mer specifikt för luftkvalitet.

I sin helhet anser Trafikverket att Statskontoret och Naturvårdsverket har gjort en noggrann översyn och fördjupad analys av problembilden samt en genomarbetad undersökning och utredning av möjliga lösningar till att förbättra systemet. Utredningsarbetet har bedrivits effektivt och med en god dialog med berörda myndigheter.

Sammanfattning av Trafikverkets svar

Trafikverket vill komplettera Naturvårdsverkets och Statskontorets förslag med följande:

- Tydliggörande av länsstyrelsernas roll.
- Ekonomisk, miljömässig och teknisk uppföljning av beslutade åtgärder för ökad kunskap om effektsambanden.
- Strängare krav på luftkvalitet i enlighet med miljökvalitetsmålet Frisk luft i sammanhanget samhällsplanering.
- Utredning av dynamiska avgifter/skatter.

Trafikverket föreslår dessutom ytterligare lösningar till förbättringar som:

- att undersöka åtgärder i andra politikområden, som t. ex. energi och klimat, som kan ha god effekt även på luftkvaliteten och är av multifunktionell karaktär
- ITS-åtgärder.

Trafikverket ställer sig frågande till:

- varför synergier inte uppmärksammas framför målkonflikter
- hur man resonerat om åtgärdsprogramms rättsliga status
- att man inte nämnt och analyserat ekonomiska styrmedel.

Generella synpunkter

Det Trafikverket saknar generellt i rapporterna är en redogörelse av varför det kan vara svårt att avgöra vad som orsakar höga luftföroreningshalter på en viss plats eller i ett visst område, då haltnivåerna är beroende av en stor mängd faktorer. Åtgärdernas effekter lokalt, regionalt och nationellt är i många fall därför svårbedömda. Ökad kunskap om detta är nödvändig för att effektiva åtgärder ska kunna väljas. Trafikverket föreslår bl. a. att komplettera

uppföljningen av åtgärdsprogrammen med krav på uppföljning av de enskilda åtgärderna som beslutas ingå i åtgärdsprogram och på så sätt öka kunskapen om effekterna.

Trafikverkets erfarenheter av åtgärdsprogram visar att åtgärder som diskuterats och ibland ingår i programmen i en del fall har mer effekt i ett systemperspektiv än på den lokala platsen där miljö kvalitetsnormerna (MKN) riskerar överskridas (t. ex. pendlarparkering i grannkommuner). I andra fall är det lagstiftning eller tillämpning av lagstiftning hos nationella myndigheter som förväntas bidra till att MKN uppnås på en lokal plats, men effekten är en generell påverkan på befolkningen (t. ex. förmånsbeskattning av arbetsplatsparkering). Trafikverket anser det viktigt att värdera och sortera direkta lokala åtgärder från åtgärder på strukturell nivå. Sistnämnda typ av åtgärder borde kunna ingå i en nationell åtgärdsplan som föreslås i Naturvårdsverkets rapport.

Kostnader som Naturvårdsverket och Statskontoret kalkylerar för i samband med förslagen på systemförändringarna bör i alla avseenden vägas mot kostnaderna för viten till EU.

Länsstyrelsens roll

Trafikverket ser positivt på Statskontorets och Naturvårdsverkets förslag att centralisera styrningen av åtgärdsprogram. Det förslag som Naturvårdsverket redogör för, om möjlighet för dem att lyfta ofullständiga åtgärdsprogram till regeringen, är av stor betydelse. På så sätt belyses också den brist på åtgärder som finns idag och vilka politiska ställningstaganden som måste göras. Detta förutsätter dock att regeringen kan agera och vidta de åtgärder som behövs. Trafikverket följer därmed med stort intresse regeringens syn på och motivering till deras deltagande i arbetet.

Förslaget innebär att Naturvårdsverket har möjlighet att utöver länsstyrelsen rapportera behovet av åtgärdsprogram till en eller flera kommuner. I Naturvårdsverkets förslag om förbättringar av nuvarande system ställer sig Trafikverket frågande till vad förändringarna innebär för länsstyrelserna och vad deras roll ska vara när det gäller prövning av kommunernas planer. Trafikverket ser en risk med att överskridanden på och utefter de statliga vägarna faller mellan stolarna om inte någon regional instans tar ett övergripande ansvar för frågor och åtgärder som bör vara gemensamma i en region. Överskridanden av MKN för luft bör i många fall kunna betraktas som en mellankommunal angelägenhet som bör hanteras därefter. På så sätt hanteras frågan i samarbete och i sammenighet verksamhetsutövare emellan, vilket enligt Trafikverket är en grundläggande förutsättning för att uppnå god luftkvalitet.

Ett tydliggörande av länsstyrelsernas roll är också betydelsefullt för att systemet ska bli rättssäkert.

Bra med Nationell åtgärdsplan och politikens inverkan

En lösning som redovisas i Naturvårdsverkets rapport är en nationell åtgärdsplan där man lyfter fram behov av statliga styrmedel och åtgärder som komplement till det lokala och regionala åtgärdsarbetet. Naturvårdsverket presenterar exempel som att minska påverkan av trafiken från statliga vägar och utveckling av fordonsparken på nationell nivå. Trafikverket anser därmed det tillfredsställande att förslaget även inkluderar att regeringen ska fastslå och besluta alla åtgärdsprogram då denna typ av nationella åtgärder och lösningar är av politisk karaktär.

Uppföljning av beslutade åtgärder för ökad kunskap om effektsambanden

I Statskontorets analys av problemen i systemet för de fram svårigheten hos kommunerna att bedöma, komma överens om och besluta åtgärder som är de mest verkningsfulla. Trafikverket bedömer att statskontorets förslag om att låta Naturvårdsverket följa upp åtgärdsprogram och på så sätt ge kommuner och länsstyrelser starkare incitament att formulera mer konkreta och tidsatta åtgärder är verkningsfullt. Trafikverket är dock angeläget om att inte bara

åtgärdsprogram ska kvalitetsgranskas och följas upp utan att även krav på uppföljning av själva åtgärderna bör säkerställas - ekonomiskt, miljömässigt såväl som tekniskt. Ett förslag är att en utredning utses om hur krav på och redovisning av uppföljning på åtgärder ska gå till.

I Naturvårdsverkets förslag ska en vägledning finnas kring samhällsekonomiska analyser, bl. a. för att i möjligaste mån välja de mest kostnadseffektiva åtgärderna. Trafikverket anser att det saknas kunskap för denna typ av analyser. För att samhällsekonomiska redogörelser ska vara möjliga är Trafikverkets förslag om krav på uppföljning för att få fram bättre effektsamband mellan åtgärd och effekt, grundläggande.

I Naturvårdsverkets förslag om sin utökade stödande funktion vid framtagande och genomförande av åtgärdsprogram, bör Trafikverkets förslag om krav på ekonomisk, miljö- och hälsomässig samt teknisk uppföljning av de enskilda åtgärderna, även innehålla en vägledning om hur åtgärdsuppföljning ska gå till.

Centralt modelleringsverktyg

Trafikverket håller med om de problem som Naturvårdsverket framför om att harmonisering, rapportering och tillgängliggörande av resultaten ofta brister, och ser därför positivt på förslaget om harmonisering av data, mer jämförbara resultat och ökad kvalitet. Trafikverket håller också med om och vill trycka på behovet av de mer detaljerade kartläggningar som görs regionalt och lokalt. Trafikverket understryker behovet av en tydlig ansvarsfördelning av modellering och kartläggning mellan involverade organisationer.

Idag finns teknik som ökar möjligheten att flexibelt samla in trafik och miljödata och få tillgång till olika typer av information från individuella fordon. Detta skulle ge än mer möjlighet till vidare avancerade analyser.

Strängare krav i förslaget om luftkvalitet i samhällsplaneringen

Enligt Trafikverkets mening finns det ett stort behov av att behålla detaljerade lokala och regionala beräkningar med hög kvalitet, se ovan. Trafikverket vill betona betydelsen av de detaljerade kartläggningarna i sammanhanget samhällsplanering.

Trafikverket hävdar att det i förslaget bör tryckas mer på att det ska vara preciseringsarna i miljökvalitetsmålet "Frisk luft" som ska eftersträvas i all samhällsplanering. Trafikverket föreslår dessutom, som i vår riktlinje "Luftkvalitet i planering av bebyggelse" (TDOK 2014:0168), att preciseringsarna bör uppnås överallt där barn planeras vistas utomhus.

Naturvårdsverket redogör för vilka svårigheterna varit inom området samhällsplanering i den utredning som gjorts som underlag till förslaget. Bl. a. är det svårigheter i vilka krav som bör ställas på luftkvalitetsutredningar i planärenden, och skillnader i tolkningar av hur MKN ska tillämpas i plan- och bygglagen. Trafikverket har i sin riktlinje och handledning "Luftkvalitet i planering av bebyggelse", sammanställt vilka krav som bör sättas på luftutredningar som ska utgöra underlag för detaljplaner och bygglov. Riktlinjen och handledningen innehåller också ett omfattande avsnitt om regelverket och dess olika tolkningar. Trafikverket håller just på att revidera och uppdatera riktlinje och handledning och ser att det finns tydliga synergier med Naturvårdsverkets förslag. Trafikverket föreslår därmed ett samarbete i detta arbete.

Synergier vs målkonflikter samt multifunktionella åtgärder

Statskontoret betonar den rad av målkonflikter som kännetecknar området och hävdar att förbättringar av luftkvalitet minskar möjligheten att nå andra mål. Naturvårdsverket argumenterar för att problemet med valet av åtgärder delvis kan förklaras med att många av de mest verkningsfulla åtgärderna innebär målkonflikter i kommunerna, där luftkvaliteten ibland ställs mot t ex framkomlighet eller prioriteringar av kommunala medel till andra områden.



Ett exempel till målkonflikt som Statskontoret för fram är dubbdäcksförbudet i relation till användning av dubbdäck för att upprätthålla trafiksäkerheten. Trafikverket har studerat denna ev. målkonflikt under lång tid och har kunnat konstatera att det med moderna fordon inte finns någon målkonflikt mellan luftkvalitet och trafiksäkerhet i dubbdäcksfrågan. Trafikverkets rekommendation är att nyare bilar som är utrustade med antisladdsystem, ESC, bör ha dubbfria vinterdäck anpassade för nordiska förhållanden med ett fullgott mönsterdjup. Om man ofta färdas på isvägar eller har en äldre bil som inte har antisladdsystem så kan dubbdäck användas. Oavsett om man har dubbade eller odubbade vinterdäck har körsättet stor betydelse för trafiksäkerheten. Det viktigaste är att hålla rätt hastighet och lämpligt avstånd till bilen framför.

Trafikverket tycker att det är viktigt att tona ned målkonflikterna och istället lyfta fram synergieffekter. Många av de åtgärder som behöver vidtas har god effekt och samverkar med andra transportpolitiska mål, t. ex. sänkta hastigheter och långsiktiga åtgärder för att främja gång, cykel och kollektivtrafik. Denna typ av åtgärder minskar även problem med buller, trafiksäkerhet, klimatutsläpp, vägar som barriärer, framkomlighet för gående, cyklister, kollektivtrafik och näringslivets transporter.

Trafikverket anser att det bör utföras en översyn av vilka åtgärder i övriga politikområden som ger synergieffekter på förbättrad luftkvalitet, vilken ska inkludera på vilket sätt multifunktionella åtgärder kan bli en framgångsrik väg att uppnå en god luftkvalitet

Trafikverket anser att målkonflikterna framkommer i de olika aktörernas/verksamhetsutövarnas prioriteringar där kommunerna, och framförallt tätorterna där problemen till största delen förekommer, måste sätta vård, omsorg och bostadsbebyggelse framför andra ansvarsområden. Luftkvalitetsfrågan kan därför behöva lyftas och prioriteras för att MKN ska kunna nås.

Utsläppsdifferentierad trängselskatter respektive dynamiska skatter/avgifter

Enligt Naturvårdsverkets utredning föreslås bl. a. en utsläppsdifferentierad trängselskatt analyseras, som kan användas som en riktad insats för att få ner utsläppen på särskilt utsatta vägvägsnitt som har ökad risk för överskridanden.

Trafikverket tar inte ställning till förslaget som sådant men tycker generellt att det är viktigt att öka kunskapen om styrmedel och åtgärder för att minska hälsopåverkan från luftföroreningar, både vad gäller åtgärder för att minska risk för överskridande på specifika vägvägsnitt men även vad gäller trafikens hälsopåverkan ur ett mer övergripande perspektiv.

Istället för utsläppsdifferentierade trängselskatter finns det även anledning att undersöka förutsättningar i Sverige för mer dynamiska skatter/avgifter, som snarare beror på *antingen* trängsel eller luftkvalitet, liknande dem som redovisas i IVL:s ”Kartläggning av åtgärder för bättre luftkvalitet i andra länder” i en av Naturvårdsverkets bilagor. På så sätt kan städer som inte har trängsel men problem med luftkvalitet införa vägvägsavgifter baserade på mängden utsläpp, och städer som har problem med både trängsel och utomhusluft ha olika betalningssystem för trängsel respektive emissioner.

Åtgärdsprogramms rättsliga status

Statskontorets analys bygger på att åtgärdsprogram inte är rättsligt bindande. Naturvårdsverket håller med om att det finns en otydlighet kring vem som har tillsynsansvar för kommunernas arbete för att säkerställa att krav uppfylls.

MKN är bindande och åtgärdsprogram är satt som verktyg för att MKN ska uppnås. Dessutom redogör Statskontoret för den tillsyn som finns över programmen och tar även upp det faktum att förelägganden kan föras fram om de åtgärder olika verksamhetsutövare förbundit sig att utföra inte utförs. Trafikverket anser att resonemangen är otydliga och bristfälliga och önskar



att åtgärdsprogramms rättsliga status förtydligas, utvecklas och vidgas så att även MKN förs in i resonemanget.

Ekonomiska styrmedel

Trafikverket tycker det är viktigt att även inkludera ekonomiska styrmedel för att sänka andelen dubbdäck.

Då slutsatsen från regeringens utredning år 2015 om ekonomiska styrmedel för att minska andelen dubbdäck, och på så sätt minska partikelemissionerna och hälsopåverkan, var att inte införa en skatt på dubbdäck, föreslog Trafikverket istället regeringen att tillsätta en utredning som borde resultera i ett förslag som ger en bredare långsiktigt hållbar lösning (Trafikverkets remissvar i betänkandet SOU 2015:27 Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort, Diarienummer TRV 2015/40177). Trafikverket är fortfarande angeläget om en sådan utredning, som då även ska inkludera kostnadseffekter på buller, klimatpåverkan och slitagekostnader.

Förslag på ITS-åtgärder

Möjlighet att informera och styra trafik och val av transportslag vid episoder med höga halter kan också visa sig vara en viktig åtgärd att utveckla – t. ex. variabla informationsskyltar som Trafikverket nu testar på E4 i Botkyrka kommun, Region Stockholm.

IntellegentaTrafikSystem, ITS, är något som Trafikverket arbetar med i många olika sammanhang och är typiskt sett en åtgärd som kan användas som en multifunktionell lösning.

Föredragande, samråd och sakgranskning

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Bo Netz. Föredragande har varit utredare Michelle Benyamine Remahl. I den slutliga handläggningen har Planering nationellt, regionalt och Underhåll deltagit. Samråd har skett med chef för enhet Hälsa Johanna Daniels, chef för Transportkvalitet Marie Hagberg Backlund, miljödirektör Sven Hunhammar samt chef för Planering Stefan Engdahl.

Trafikverket ser med ovan svar fram emot ett fortsatt samarbete angående utvecklingen av luftvårdsfrågor.

Bo Netz
Ställföreträdande generaldirektör