

# Miljömål i transportplaneringen

Hur miljömål hanteras på nationell, regional och lokal nivå vid planering av infrastruktur

MATS-OLA LARSSON, EMMA LUND,  
FREDRIK PETTERSSON-LÖFSTEDT OCH LINDA STYHRE

RAPPORT 6937 • OKTOBER 2020



# Miljömål i transportplaneringen

Hur miljömål hanteras på nationell, regional och lokal nivå  
vid planering av infrastruktur

## Slutrapport

Mats-Ola Larsson (IVL Svenska Miljöinstitutet)

Emma Lund (Trivector Traffic)

Fredrik Pettersson-Löfstedt (Lunds universitet)

Linda Styhre (IVL Svenska Miljöinstitutet)

**Beställningar**

Ordertelefon: 08-505 933 40

E-post: [natur@cm.se](mailto:natur@cm.se)

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, SE-161 11 Bromma, Sweden

Internet: [www.naturvardsverket.se/publikationer](http://www.naturvardsverket.se/publikationer)

**Naturvårdsverket**

Tel: 010-698 10 00

E-post: [registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm, Sweden

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 978-91-620-6937-7

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2020

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2020

Omslag: Mats-Ola Larsson



## Förord

Rapporten presenterar resultaten av forskningsprojektet ”*Stafetten – från nationella klimat- och miljömål till lokal infrastrukturplanering*”. Det är ett av sex projekt inom utlysningen från år 2017 med rubriken Hållbar och effektiv transport i samhället. Forskningsresultaten syftar till att öka kunskapen om hur planeringen av transportsystemet kan bidra till att klimat- och miljömål uppnås.

Forskningsprojektets syfte har varit att undersöka miljömålens roll för transportplaneringen på nationell, regional och lokal nivå, samt att föreslå hur miljömålen kan få större genomslag. Projektets resultat kan användas som underlag av tjänstepersoner som arbetar med transportplanering och miljömålsarbete samt av politiker som sätter upp mål för miljöarbete och transportplanering på olika nivåer.

Projektet har finansierats med medel från Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens kunskapsbehov.

Denna rapport är författad av Mats-Ola Larsson (IVL Svenska Miljöinstitutet), Emma Lund (Trivector Traffic), Fredrik Pettersson-Löfstedt (Lunds universitet) och Linda Styhre (IVL Svenska Miljöinstitutet).

Författarna ansvarar för rapportens innehåll.  
Naturvårdsverket september 2020

# Innehåll

<b>1</b>	<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>SUMMARY</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>INTRODUKTION TILL PROJEKTET STAFETTEN</b>	<b>10</b>
3.1	Transportplanering i Sverige	10
3.2	De transportpolitiska målen	10
3.3	Synen på infrastruktur och miljömål	11
3.4	Infrastruktur i samhällsdebatten	12
3.5	Projektets syfte	12
3.6	Projektets delprojekt	13
3.7	Finansiär, projekttid och referensgrupp	14
<b>4</b>	<b>METOD OCH MATERIAL</b>	<b>15</b>
4.1	Dokumentanalys	15
4.2	Intervjustudier och diskursanalys	16
<b>5</b>	<b>SAMMANFATTNING AV PROJEKTETS RESULTAT</b>	<b>17</b>
5.1	Hantering av miljömål i nationell plan för transportinfrastruktur	17
5.1.1	Introduktion	17
5.1.2	Slutsatser	17
5.2	Överföring av nationella miljömål till regional och lokal transport- och samhällsplanering	19
5.2.1	Introduktion	19
5.2.2	Slutsatser	20
5.3	Transportplanering som en diskursiv kamp	22
5.3.1	Introduktion	22
5.3.2	Slutsatser	23
<b>6</b>	<b>PROJEKTETS ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER</b>	<b>27</b>
6.1	Miljömålen har ökat i betydelse	27
6.2	Trots förbättringar är det långt kvar till uppfyllda miljömål	28
6.3	Orsaker till att miljömålen får begränsat genomslag	30
6.3.1	Miljömålen ses ofta som mindre viktiga, otydliga eller motstridiga	30
6.3.2	Regioner fokuserar på att säkra ny infrastruktur	31
6.3.3	Kommuner fokuserar på bebyggelse	32
6.3.4	Gamla beslut låser framtida inriktning – transportplanering som "oceanångare"	32
6.3.5	Synen på roller och ansvar varierar – ett "blame game"	33
6.3.6	Ansvaret att uppnå miljömålen hänvisas till annan nivå	34
6.3.7	Förhandlingsdriven planering följer en särskild logik	35
6.4	Vart tog stafettpinnen vägen?	36

<b>7</b>	<b>REKOMMENDATIONER</b>	38
7.1	Förtydliga miljömålen och Trafikverkets uppdrag	38
7.2	Prioritera bland miljömålen	38
7.3	Utöka Trafikverkets möjligheter att genomföra åtgärder som bidrar till miljömålsuppfyllnad	39
7.4	Utveckla metoder för att ompröva beslutade objekt som inte ligger i linje med dagens miljömål	41
<b>8</b>	<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	43

# 1 Sammanfattning

Projektet *Stafetten* har studerat miljömål på nationell, regional och lokal nivå, deras roll för transportplaneringen, och vad som kan göras för att målen ska få större genomslag. De senaste två omgångarna av nationell transportplan studerades med hjälp av litteraturstudier och intervjuer. Fallstudier gjordes av regional transportplanering och kommunal samhällsplanering på motsvarande sätt. Detta material har också bearbetats med diskursanalyser. Miljömålen som studerades på nationell nivå är hänsynsmålet miljö i de transportpolitiska målen med klimat- och miljö kvalitetsmål. På regional och lokal nivå var utgångspunkten de mål som beslutats regionalt och lokalt, samt i viss mån hur dessa mål förhåller sig till nationella miljömål.

Studiens resultat kan användas som underlag av tjänstepersoner som arbetar med transportplanering och miljömålsarbete och av politiker som sätter upp mål för miljöarbete och transportplanering på olika nivåer. Studien visar att miljömålen lyfts fram mer idag jämfört med tidigare planeringsomgång, och att de har större påverkan på transportplaneringen. Men fortfarande har miljömålen ett begränsat genomslag. Det beror bland annat på att miljömålen anses otydliga eller stå i konflikt med andra mål, som till exempel regional utveckling eller kommunal bostads-försörjning. Under transportplaneringens gång ses miljömål som ett bland många andra intressen som ska vägas samman, och får därmed en mer begränsad betydelse. En annan anledning till miljömålens begränsade inverkan på transportplaneringen är att gamla objekt som beslutats i tidigare planer tillåts ligga kvar även om de försvårar möjligheterna att nå de nuvarande miljömålen. Ett vanligt synsätt är också att enskilda investeringar i infrastruktur inte anses spela någon större roll för möjligheten att nå miljömålen.

I projektet har vi utgått ifrån analogin med en *stafett*. Stafettpippen, som representerar miljömålen, lämnas över från den nationella nivån till regional nivå och kommunal nivå. Projektresultaten visar dock att man kan ifrågasätta den utgångspunkten, då stafett-analogin förutsätter att pippen som överlämnas är tydlig, greppbar och ser likadan ut för alla involverade. Detta har visat sig inte vara fallet. Resultatet pekar snarare på att en *orienteringstävling utan karta* skulle kunna vara en bättre analogi för målöverföringen. Vi känner till kompassriktningen, men vet inte riktigt var målet finns, eller vilken väg vi ska ta oss till målet och vilka kontroller vi måste passera. Trots detta måste vi klara av att ta oss i mål inom en begränsad tid. Det är helt klart en lagtävling som kräver samverkan, men det är inte tydligt uttalat vem som ansvarar för de olika delsträckorna.

I denna rapport presenteras resultatet från projektet. I rapporten rekommenderas också ett antal åtgärder som skulle kunna bidra till att transportplaneringen tydligare bidrar till att nå miljömålen.

För att bidra till en bättre målöverföring behöver regeringen förtydliga uppdraget till Trafikverket om vad som krävs för att ta fram beslutsunderlag och planförslag som tydligt bidrar till att nå målen om klimatomställning och

miljöanpassning. Regeringen behöver förtydliga för Trafikverket hur olika miljömål ska tolkas och prioriteras. På motsvarande sätt behöver politiska församlingar på lokal och regional nivå förtydliga hur deras miljömål ska tolkas, uppfyllas och följas upp.

Regeringen bör utfärda direktiv om att Trafikverket i större utsträckning än idag ska tillåtas finansiera och aktivt hantera även åtgärder som påverkar efterfrågan på transporter, så kallade steg 1- och steg 2-åtgärder inom sin ordinarie verksamhet. Regeringen bör också överväga om det vore lämpligt att avsätta en del av infrastrukturbudgeten specifikt till sådana åtgärder, samt förstärka budgeten till stadsmiljöavtal.

Trafikverket bör i sin planering tydligare ta utgångspunkt i klimatmålet för transportsektorn och aktivt styra investeringar mot åtgärder som bidrar till en omställning av transportsystemet på både kort och lång sikt. Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att som komplement till dagens basprognoser utveckla målorienterade prognoser, där man utgår från att transportplaneringen styrs mot ett mer transporteffektivt samhälle. Det behövs också en gemensam målbild för vad omställningen av transportsystemet innebär rent konkret i förändrade prioriteringar, så det blir tydligt för relevanta aktörer som är involverade i planeringen av transportsystemet vad som förväntas av dem.



## 2 Summary

This research project has studied the environmental objectives at national, regional and local levels, their role in transport planning, and if there are any possibilities to meet the environmental objectives to a higher extent. The two recent national transport plans have been studied through literature reviews and interviews. Several case studies were made correspondingly of regional transport planning and municipal district planning. The project has also made discourse analyzes of interviews.

The result of this study can be used by authorities working with transport planning and implementation of environmental objectives and by politicians who set goals for environmental objectives and transport planning at different levels.

The study of the national planning process has focused on the integration of the national transport policy objectives related to the 14 environmental aspects that are pointed out in Swedish legislation. At regional and local level, the regional and local environmental objectives were studied, including their role in the transport planning process and to what extent these objectives relate to national environmental goals.

The study shows that the environmental objectives today are more emphasized compared to previous planning processes, and their impact on the transport planning process has increased. However, environmental objectives still have a limited impact on the design of the transport plans. Reasons for this are, for examples, that planners on different levels consider the environmental objectives to be unclear and that they conflict with other objectives such as regional development or city planning. During the transport planning process, environmental objectives are one perspective among many interests that need to be considered, and thus are given a limited importance. There are also many old road objects, that have been decided in previous plans, that are kept in recent plans although they are conflicting with current environmental objectives. Another reason why the environmental objectives have limited impact is the view among planners and decision makers that the design of infrastructure plans only have a minor impact on the possibilities to achieve environmental goals. Policies for vehicles and fuels are seen as much more important.

The project has used an analogy with a *relay race* and a baton. The baton, which represents the environmental goals, is handed over from the national level to the regional level and municipal level in the relay. However, the results show that this can be questioned. The relay analogy assumes that the baton is obvious, tangible and appears the same for everyone involved. This has proved not to be the case. Instead, a better analogy could be an *orientation competition without a map*. We know the direction of the compass (our mutual environmental objectives), but we do not really know where the goal is (there are different views on the role of transport planning for achieving environmental objectives), what path we should choose to reach the target, and what

controls we must pass on our way to the goal. Nevertheless, we must be able to reach our goal in a limited time. This is clearly a teamwork that requires close collaboration, but it is not clearly stated who is responsible for the different sections.

This project has resulted in three separate reports that present the results from the different work packages. In this report, the main results are summarized, and recommendations are presented.

The Swedish national government should clarify their assignment to the National Transport Administration on what is required to ensure that the national plan to a higher extent will contribute to the objectives of climate change and environmental adaptation. The Government also ought to clarify how different environmental objectives should be interpreted and prioritized. Similarly, political assemblies at regional and local levels need to clarify how their environmental objectives are to be interpreted, met and monitored.

It is suggested that the Government should change the directives so that the Transport Administration to a greater extent than today can finance, as well as contribute to implementation and management of measures that affect the demand for transport, so-called Stage 1 and Stage 2 measures (*steg 1- och steg 2-åtgärder*). The government should consider whether it would be appropriate to allocate a part of the budget of the national transport plan to such measures. The government could also consider giving a larger budget in the transport plan for agreements with municipalities on measures that are aimed at improving urban environment quality (*stadsmiljöavtal*).

The National Transport Administration ought to consider the environmental objectives to a greater extent in their plans, so that the investments in infrastructure can contribute more to reducing the climate impact from the transport sector. The Swedish Government should instruct the National Transport Administration to complement their traditional traffic forecasts, which assume that the traffic will continue to grow, with forecasts that are based on a more environmental-oriented and transport-efficient development. There is also a need for a greater extent of consensus on different levels of transport planning and policy making – that transport planning needs to be oriented towards a much more environmentally sustainable development.

## 3 Introduktion till projektet Stafetten

I detta kapitel ges en bakgrundsbeskrivning av de nationella och regionala infrastrukturplanerna, de transportpolitiska målen och synen på transportplanering i Sverige. Projektet Stafetten introduceras där syfte, innehåll, struktur och finansiär lyfts fram.

### 3.1 Transportplanering i Sverige

Byggnad och underhåll av vägar, järnvägar, hamnar, cykelbanor, trottoarer och uppställningsytor är nödvändiga för att resor och transporter ska fungera smidigt i ett modernt samhälle. Infrastrukturen förändras i takt med att samhällets funktioner och verksamheter utvecklas.

Metoderna för planering av infrastruktur har formats av att efterfrågan på resor och godsleveranser ständigt har ökat i takt med att befolkningen växer, urbaniseringen ökar, bebyggelsen förändras och samhället fått större ekonomiska resurser. Det kräver en långsiktig planering, där man historiskt sett till stor del har utgått från prognoser om framtida ökad efterfrågan av resor och godstransporter.

Trafikverket hanterar den långsiktiga planeringen nationellt och regionalt i samråd med regionerna. Kommunerna ansvarar för den kommunala infrastrukturen.

Nationella och regionala infrastrukturplaner beslutas politiskt. De gäller för en tolvårsperiod och uppdateras ungefär vart fjärde år. Det är Trafikverkets uppdrag att ta fram förslag till hur medlen ska användas och de ansvarar för att planen genomförs. I sitt senaste beslut avsatte regeringen drygt 600 miljarder kr till den statligt finansierade infrastrukturen under perioden 2018–2029. Dessutom tillkommer ungefär 90 miljarder kr från trängselskatter, banavgifter samt regional och kommunal medfinansiering (Regeringen, juni 2018).

### 3.2 De transportpolitiska målen

Dagens transportpolitiska mål antogs av Riksdagen 2009. Det övergripande målet för den svenska transportpolitiken har länge varit att ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (Regeringen 2009). Det övergripande målet är indelade i funktionsmål och hänsynsmål. Funktionsmålet beskriver att tillgängligheten ska utvecklas för medborgare och näringsliv medan hänsynsmålet innebär att transportsystemet ska utvecklas inom ramen för mål om trafiksäkerhet, miljö och hälsa.

Hänsynsmålet är formulerat som att ”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas

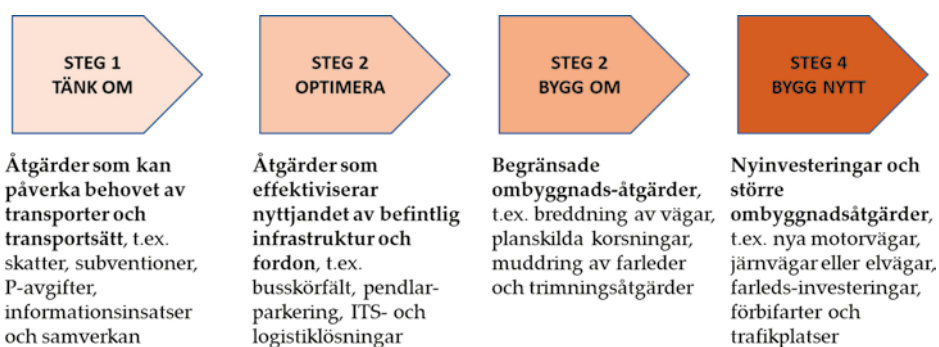
allvarligt samt bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.” (ibid.). Enligt det klimatpolitiska ramverket som antogs av riksdagen 2017 ska utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010 (Regeringen 2017). För att detta mål ska vara möjligt att nå visar flera utredningar att det krävs både tekniska förändringar i fordonsflottan, beteendeförändringar samt en förändrad samhällsplanering som bidrar till att minska behovet av bilresor (Utredningen om fossilfri fordonstrafik 2013, Klimatpolitiska rådet 2019).

Projektet har också studerat regionala och lokala miljömål och deras roll i transportplaneringen. Då studeras bland annat sådana mål som regioner, länsstyrelser och kommuner har brutit ner från nationell nivå och anpassat till sina förutsättningar. Det finns också en rad regionala och lokala målsättningar om fysisk planering, trafikutveckling, näringsliv och samhällsutveckling i övrigt där miljörelaterade aspekter är en del av målbilden.

### 3.3 Synen på infrastruktur och miljömål

Nationella, regionala och kommunala miljömål har utvecklats över tid och har fått en tydligare koppling till internationella överenskommelser och miljöavtal inom EU och FN. I en offentlig utredning från 2013 om klimatpåverkan från inrikes vägtrafik tas transportplanering upp som ett område där det behövs ett ökat klimatfokus (Utredningen om fossilfri fordonstrafik, 2013). I Regeringens uppdrag till Trafikverket och de regionala länsplaneupprättarna från år 2018 angav man de transportpolitiska principerna, fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande synsätt som utgångspunkter för planeringsarbetet.

Fyrstegsprincipen är en strategi som Trafikverket tillämpar för att underlätta för effektiva och hållbara lösningar. Den omfattar mindre åtgärder som handlar om effektivisering och att påverka transportbehovet i Steg 1 och 2, upp till begränsade eller större ombyggnadsåtgärder i Steg 3 och 4, se Figur 1.



Figur 1 Fyrstegsprincipen med exempel på åtgärder för varje steg.

### 3.4 Infrastruktur i samhällsdebatten

Parallellt med utvecklingen av miljömål och transportplanering har det vuxit fram en debatt bland politiker och planerare om hur infrastrukturen bör utformas. Diskussionen rör bland annat om den nuvarande inriktningen är möjlig att förena med klimatmålen. Här skiljer sig synen på infrastrukturens roll mellan olika politiska partier och samhällsaktörer.

Från nationellt politiskt håll uttrycks ofta önskemål om att infrastrukturens satsningar i första hand ska bidra till att öka landets konkurrenskraft, transportsystemets effektivitet och samverkan mellan olika regioner. Lokalt och regionalt finns ofta önskemål om att staten och kommunen ska investera i en viss typ av infrastruktur för att stödja bebyggelseutveckling, näringsliv och turism. Mot detta står en syn om att utvecklingen av infrastruktur i högre grad behöver bidra till och påskynda en omställning till en mer transporteffektiv framtid. Det uttrycks bland annat i en plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet som har presenterats av sex nationella myndigheter (Energimyndigheten 2017). Enligt detta synsätt behöver infrastrukturen bättre utformas för att bidra till en minskad efterfrågan på bilresor till förmån för kollektiva resor, cykel, gång samt en ökad efterfrågan på sjöburna och rälsburna godstransporter i vissa segment som alternativ till vägtransporter.

Som en följd av denna konflikt uppstår intressanta frågor om hur planering och beslut om infrastruktur hanteras i förhållande till de utökade miljömålen. Detta är bakgrunden till forskningsprojektet Stafetten.

### 3.5 Projektets syfte

Det finns flera klimat- och miljömål fastställda på nationell nivå som har bäring på transportsektorn. Samtidigt har tidigare forskning visat att det finns ett gap mellan nationell målsättning för transportsektorn och de beslut som fattas om konkreta investeringar på regional eller lokal nivå (t.ex. Pettersson 2014, Hull 2008, Wennberg, m.fl. 2010). Projektet Stafetten fokuserar på hur nationella miljömål hanteras inom ramen för de transportpolitiska hänsynsmålen på nationell, regional och lokal nivå. Överföringen av nationella miljömål till beslut på de olika nivåerna i transport- och samhällsplaneringen liknas i projektet vid en *stafett*, där miljömålen är *stafettpinnen* som måste finnas med hela vägen fram till beslut om enskilda investeringar på alla nivåer, från nationell nivå ner till lokal nivå. Studiens syfte är att granska hur miljömålen hanteras i planeringsprocessen och vad som behöver göras för att målen ska få tydligt genomslag.

## 3.6 Projektets delprojekt

Forskningsprojektet har varit indelat i fyra delprojekt. I *delprojekt 1* undersöktes hur de nationella miljömålen fastställda på nationell nivå återspeglas i den nationella planen för infrastruktur. I *delprojekt 2* undersöktes hur miljömålen överförs till lokala beslut i den regionala transportplaneringen och i den kommunala samhällsplaneringen. I *delprojekt 3* undersöktes vilka diskurser som involverade tjänstepersoner ger uttryck för kring kopplingen mellan miljömål och transportplanering, och hur diskurserna förändrats över tid. Denna rapport redovisar arbetet i *delprojekt 4* som gör en övergripande syntes av resultaten från de föregående delprojekten. Syntesen har mynnat ut i några övergripande slutsatser och rekommendationer om möjligheter till en förbättrad hantering och efterlevnad av miljömålen i transportplaneringen på olika nivåer.

Projektet Stafetten har publicerat följande rapporter från respektive delprojekt. För att öka kvalitén har varje rapport granskats:

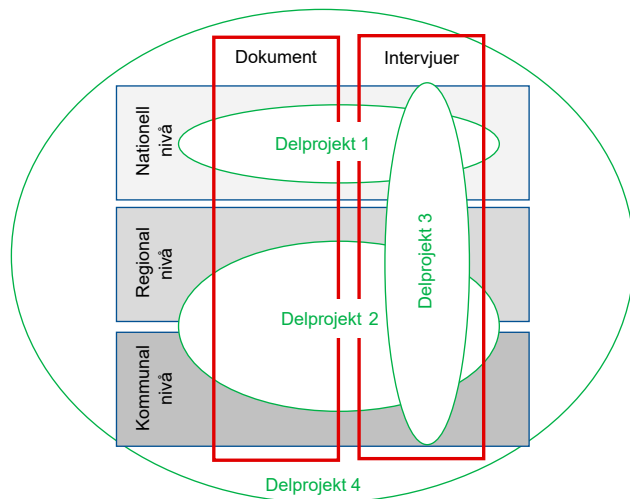
1. Kloo, H., Larsson, M-O., Nilsson, A. och Mårtensson, M. (2019)  
*Hantering av miljömål i nationell plan för transportinfrastruktur*. IVL Rapport C467, ISBN 978-91-7883-134-0. Trivector Rapport 2019:179.  
*Rapportgranskare*: Emma Lund (Trivector Traffic) och Linda Styhre (IVL Svenska Miljöinstitutet).
2. Lund, E., Fredricsson, C. Hult, Å., Levin, K., Sanne, J. och Wennberg, H. (2020)  
*Hur överförs nationella miljömål till lokala beslut i transport- och samhällsplaneringen?* IVL Rapport C518, ISBN 978-91-7883-175-3. Trivector Rapport 2020:51.  
*Rapportgranskare*: Linda Styhre (IVL Svenska Miljöinstitutet).
3. Pettersson, F., Lund, E. Hult, Å., Dymén C., Sanne, J. (2020)  
*Infrastruktur, planering och miljömål – en analys av synen på ansvar, roller och vilken påverkan infrastrukturen har för att uppnå miljömålen*. IVL rapport C519, ISBN 978-91-7883-176-0. Trivector Rapport 2020:55.  
*Rapportgranskare*: Christian Dymén (Trivector) och Linda Styhre (IVL Svenska Miljöinstitutet).
4. Larsson, M-O., Lund E., Pettersson-Löfstedt, F. och Styhre, L. (2020)  
*Miljömål i transportplaneringen - hur miljömål hanteras på nationell, regional och lokal nivå vid planering av infrastruktur*. Naturvårdsverket, Rapport 6937.  
*Rapportgranskare*; Anders Roth (IVL Svenska Miljöinstitutet), Hanna Wennberg (Trivector Traffic), Joanna Dickinson (Naturvårdsverket) och Morten Skou Nicolaisen (Aarhus Kommune).

### 3.7 Finansiär, projekttid och referensgrupp

Projektet finansieras av Naturvårdsverket. Arbetet påbörjades i mars 2018 och resultatet slutredovisas våren 2020. Projektdeltagare är IVL Svenska Miljöinstitutet, Trivector Traffic och Lunds universitet. En referensgrupp har varit knuten till projektet med syftet att ge synpunkter och återkoppling på arbetet, resultatet och slutsatserna. De var också med och tog fram förslag på rekommendationer vid det sista referensgruppsmötet. Referensgruppen valdes ut för att representera nationell, regional och kommunal nivå och med en geografisk spridning över landet. I referensgruppen fanns följande organisationer representerade: Naturvårdsverket, Trafikverket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Boverket, Trafikanalys, Trafikverket Region Norr, Västra Götalandsregionen, Region Sörmland, Skaraborgs kommunalförbund, Lidköpings kommun, Helsingborgs stad och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI).

## 4 Metod och material

Detta kapitel innehåller en beskrivning av använda metoder, vilka valdes utifrån de frågeställningar vi ville besvara i projektet. Metoden bygger på en kombination av dokumentanalys och intervjustudier, där även en diskursanalys genomfördes utifrån detta material. Figur 2 visar på kopplingen mellan metod, på vilken nivå datainsamlingen har skett och de fyra delprojekten. I delprojekt 1 undersöktes hur de nationella miljömålen återspeglas i den nationella planen för infrastruktur. I *delprojekt 2* undersöktes hur miljömålen överförs till lokala beslut i den regionala transportplaneringen och i den kommunala samhällsplaneringen. I *delprojekt 3* undersöktes de diskurser som tjänstepersonerna ger uttryck för kring kopplingen mellan miljömål och transportplanering. Slutligen, i *delprojekt 4*, som redovisas i denna rapport, görs en övergripande syntes av resultaten från de föregående delprojekten.



Figur 2 Illustration av vald metodik och fokusområde för de fyra delprojekten.

### 4.1 Dokumentanalys

Två av projektets delar använde sig av dokumentanalyser. I del 1 studerades de två senaste nationella planerna och tillhörande dokument. Utgångspunkten för dokumentgranskningen var remissversionen av förslaget till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 från augusti 2017 (Trafikverket, 2017 a). Därtill studerades den preliminära miljökonsekvensbeskrivning som samtidigt togs fram (Trafikverket, 2017 b), samt den samlade effektbedömningen som presenterades i januari 2018 (Trafikverket, 2018 a). Rapporter från Trafikanalys har också ingått i granskningen. För att svara på forskningsfrågan om eventuella skillnader mellan den senaste planomgången och den föregående studerades motsvarande dokumentation för nationell plan 2014–2029. Även



dokument och skrivelser som beskriver beslutsprocessen från regeringen (Regeringen, 2014, Regeringen, 2018 a) och trafikutskottet (Trafikutskottet, 2018) studerades samt offentliga utredningar, regeringsdirektiv och liknande.

I projektets andra del analyserades strategiska planeringsdokument för tre regioner och tre kommuner. För regionerna studerades den regionala transportplanen med avseende på hur den förhåller sig till nationella miljömål och för kommunerna studerades på liknande sätt översiktsplanen och trafikstrategin.

## 4.2 Intervjustudier och diskursanalys

Intervjuer var en viktig metod i projektet, som användes i flera arbetspaket. Intervjuerna var semistrukturerade och följde en i förväg beslutad intervjuguide. Flera olika personer genomförde intervjuerna, och de anonymiserade intervjuerna transkriberades av en extern part.

I projektets första delprojekt genomfördes intervjuer med sju personer på Trafikverket och Trafikanalys som komplement till en omfattande dokumentgenomgång. Alla intervjuade hade framträdande roller i planarbetet, framtagande av miljökonsekvensbeskrivning eller samlad effektbedömning vid antingen 2014 eller 2018 års nationella plan. Syftet med intervjuerna var att komma in på djupet av hur arbetsgång och processen sett ut och vilka resonemang som förts under framtagandet av planerna. Vidare diskuterades hur målkonflikter hanterats och i vilken utsträckning som de intervjuade företrädarna för olika myndigheter ansåg sig ha rådighet över måluppfyllelsen.

I projektets andra delstudie var intervjuer en bärande del. Tjänstepersoner på regional och lokal nivå intervjuades för att ge sin syn på överföringen av nationella miljömål ner i konkreta beslut i transport- och samhällsplaneringen. Sammanlagt genomfördes 31 intervjuer med tjänstepersoner från tre regioner och fyra kommuner. Följande organisation ingick i intervjustudien: Trafikverket (Region Stockholm, Region Syd och Region Väst), Länsstyrelsen i Stockholm, SLL/Region Stockholm, Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Fyrbodals kommunal-förbund, Göteborgsregionens kommunalförbund, Malmö stad, Göteborgs stad, Ekerö kommun, Lidingö kommun och Nacka kommun. Kvalitativ innehållsanalys tillämpades för att hitta teman och återkommande mönster i materialet som belyser och förklarar hur målöverföringen fungerar och vilka brister som finns.

För att studera samspelet mellan beslut och kunskapsproduktion och vilka resonemang och normer som ligger till grund för besluten i transportplaneringsprocessen tillämpades ett diskursanalytiskt angreppssätt i delprojekt 3. Analysen omfattar ett intervjumaterial bestående av totalt 53 intervjuer, dels de 38 som genomfördes inom ramen för detta projekt och dels 15 intervjuer som genomförts av Trivector i ett tidigare forskningsprojekt på uppdrag av dåvarande Vägverket. Tillgång till intervjumaterialet från 2010 möjliggjorde en jämförelse över tiden.

## 5 Sammanfattning av projektets resultat

Forskningsarbetet i projektet Stafetten genomfördes i tre delprojekt som presenteras nedan: 1. *Hantering av miljömål i nationell plan för transportinfrastruktur*, 2. *Överföring av nationella miljömål till lokala beslut i transport- och samhällsplaneringen*, och 3. *Transportplanering som en diskursiv kamp*.

### 5.1 Hantering av miljömål i nationell plan för transportinfrastruktur

#### 5.1.1 Introduktion

I delprojekt 1 analyserades hur miljömål fastställda på nationell nivå återspeglas i den nationella planen för transportinfrastruktur (nationell plan 2018–2029). Den övergripande frågeställningen var hur de nationella miljömålen tas omhand i planen, i vilken mån planen bidrar till att uppfylla miljömålen, samt om miljöfrågans betydelse har ändrats i den nuvarande planen jämfört med den föregående planen (nationell plan 2014–2025). Slutsatserna baseras på dokumentanalys och intervjuer med sju personer involverade i planarbetet på Trafikverket och Trafikanalys.

Den nu gällande nationella transportinfrastrukturplanen för 2018–2029 lades fram i april 2017 och antogs i mars 2018. Den bygger till stor del på att objekt som lades fast i föregående plan ska genomföras. Utgångspunkten är de transportpolitiska målen, men också prioriteringar från regioner. I uppdraget betonas att fyrstegsprincipen ska vara vägledande.

#### 5.1.2 Slutsatser

Det är tydligt att miljöfrågorna har fått ökad betydelse under arbetet med den senaste planen. Regeringen har i sitt uppdrag lyft fram miljömålen tydligare, främst på klimatområdet, och Trafikverket har arbetat mer aktivt med miljöaspekterna. Arbetet med miljökonsekvensbeskrivning har varit mer integrerat med planarbetet. Man har också utökat den interna kompetensen inom miljö. Detta är en trend redan från arbetet med föregående plan och den kan antas fortsätta. För att få fullt genomslag för miljömålen behöver dock miljöfrågan i än högre grad få genomsyra hela organisationen från ledning till de enskilda projekten, och få genomslag i kommande planer.

Traditionellt har nationella transportinfrastrukturplanerna främst baserats på prognoser av hur trafiken förväntas öka, vilket kan innebära svårigheter när Trafikverket ska samverka och planera gemensamt med en del kommuner och regioner där man har satt upp politiska mål om att vägtrafiken eller biltrafiken ska stabiliseras eller minska. Även den senaste nationella planen utgår från prognoser (Hult m.fl. 2017). Dock är man på Trafikverket medveten

om motsättningen mellan det målstyrda och prognosstyrda angreppssättet och intervjupersoner uttrycker en intention om att göra det möjligt att tillämpa en mer målstyrd planering med bland annat ”back-casting-metodik”. Trafikverket har också fått i uppdrag att ta fram andra prognosmodeller, men här återstår utvecklingsarbete.

I regeringens uppdrag finns de transportpolitiska målen. De utgörs av funktionsmål och hänsynsmål (Regeringen 2009). Dessa ska vara jämbördiga, men det är ytterst oklart hur detta tolkas och operationaliseras i praktiken. I vissa fall tycks man tolkat det som att uppfyllandet av hänsynsmålet få ske inom ramen för funktionsmålet, i andra fall vice versa.

Samtliga intervjuade tjänstepersoner från Trafikverket och Trafikanalys var eniga om att miljömålen inte kan uppnås fullt ut genom en transportinfrastrukturplan, vilket den nationella planen i praktiken är. Detta då den stora merparten av miljöpåverkan sker från den befintliga infrastrukturen och användandet av den. I stället efterfrågas andra styrmedel, men dessa ligger inte inom ramen för planen eller Trafikverkets uppdrag. I intervjuerna påpekas att miljöproblemen inte kan byggas bort på samma sätt som man till exempel traditionellt bygger bort framkomlighetsproblem. Med enbart åtgärder inom planen beräknas till exempel koldioxidutsläppen endast kunna minskas med mindre än två procent. I miljökonsekvensbeskrivningen framgår att det finns mycket stora osäkerheter när det gäller bedömning av miljöpåverkan (Trafikverket 2017 a).

Det ifrågasätts därför av några intervjuade på Trafikverket om uppdragsgivaren har rätt förväntningar på vad en nationell transportinfrastrukturplan kan åstadkomma. Intervjupersonerna ser snarare planen som en ”möjliggörare”, det vill säga att man bygger upp en infrastruktur som kan fungera även i ett hållbart transportsystem.

Det finns dock miljöaspekter där underlag i nationell plan och intervjuade beskriver att Trafikverket har ett mer direkt inflytande. Det handlar om egna aktiviteter, såsom miljöhänsyn under byggande och underhåll av transportsystemet, vilket motsvarar 5–10 procent av klimatpåverkan, samt påverkan på vatten, luft, buller och landskap. Detta pekar på betydelsen av det interna miljöarbetet och att miljömedvetenheten når ut till samtliga inom Trafikverket. De delar i nationella transportinfrastrukturplanen som enligt miljökonsekvensbeskrivningen tydligast styr mot miljömålen är riktade åtgärder inom avsnitt ”Trimnings- och miljöåtgärder”, ”Stadsmiljöavtalen”, projekt inom forskning och utveckling, samt satsningarna på järnvägen (Trafikverket 2017 b).

Trafikverkets infrastrukturinvesteringar styrs av de budgetramar man fått. Ett exempel är att nuvarande plan av regeringen tilldelats ett större anslag för järnvägssatsningar, vilket innebär att en högre andel av investeringarna läggs på infrastruktur som kan bidra till att minska klimatpåverkan. Man är också styrd av regionala önskemål om specifika satsningar och där är det oklart hur stor inverkan hänsynsmålen har haft. Dessutom ligger satsningarna som beslutades i föregående plan fast. Ganska få nya, större vägprojekt har tillkommit.

Under arbetet med nationell plan görs ett flertal analyser av nyttan med projekten, som samlad effektbedömning, miljökonsekvensbeskrivning, samhälls-ekonomiska kalkyler och känslighetsanalyser som ska ligga till grund för prioriteringar. Intervjuer och dokumentgenomgångar gav dock en bild av att dessa har begränsad inverkan på de större och efterfrågade projekten, som i praktiken redan har beslutats på politisk nivå, och på projekt som drivs av lokala eller regionala intressen. Det kan också vara motiverat att se över hur miljöaspekterna hanteras i analysverktygen.

I analogin med ”stafetten” konstaterades i forskningsprojektet att många som varit verksamma under arbetet med den nationella planen är väl medvetna om miljömål och förväntningar, men anser sig ha begränsade möjligheter att föra ”stafettpippen” framåt hela vägen mot målet. Det verkar vara en allmänt spridd uppfattning inom Trafikverkets enhet för nationell planering att utformningen av planen inte spelar särskilt stor roll för att nå miljömålen. Samtidigt uttrycker andra inblandade att det visst vore möjligt att ta fram en nationell plan som i högre grad bidrar till att uppfylla målen. Trafikverkets underlag med klimatscenarier är ett exempel, där man visar att investeringarna skulle behöva se annorlunda ut om klimatmålen skulle styra mer (Trafikverket 2016). Detta reser frågor om varför miljömålen inte styr som beslutats. Detta diskuteras i kapitel 6 *Projektets övergripande slutsatser*.

## 5.2 Överföring av nationella miljömål till regional och lokal transport- och samhällsplanering

### 5.2.1 Introduktion

Syftet med delprojekt 2 var att förstå hur miljömålen hanteras i planeringen av transportinfrastruktur på regional och kommunal nivå, för att kunna förstå varför målen inte alltid får genomslag och ge förslag på åtgärder som kan öka genomslaget för de nationella miljömålen i transport- och samhällsplaneringen.

Som underlag för analysen har fallstudier genomförts för tre regioner (Region Skåne, Västra Götalandsregionen och Region Stockholm) och fyra kommuner (Malmö, Göteborg, Nacka och Lidingö). För regionerna studerades målöverföringen för 1–3 enskilda investeringsobjekt och för kommunerna i 1–2 detaljplaner med eventuell tillhörande fördjupning av översiktsplan och planprogram. I projektet gjordes 31 intervjuer med tjänstepersoner involverade i den regionala och kommunala planeringen för att få deras syn på målöverföringen. Utöver fallstudierna har en dokumentanalys av strategiska planeringsdokument genomförts för ytterligare tre regioner (Norrbotten, Västerbotten och Östergötland) och tre kommuner (Mjölby, Piteå och Umeå).

## 5.2.2 Slutsatser

### Otydliga och svagt förankrade mål

De transportpolitiska målen kopplade till miljö och klimat uppfattas av planerare på både regional och kommunal nivå som svåra och otydliga. Ett typiskt exempel är transportsektorns klimatmål om att utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010. Mer konkreta målformuleringar efterfrågas av intervjupersonerna. De flesta kommuner och regioner har antagit egna mål som går i samma riktning som de nationella målen, men även dessa kan vara för otydliga för att bli styrande. Det räcker inte att sätta upp kvantifierade mål för hur snabbt koldioxidutsläppen från transportsektorn ska minska om det inte är tydligt hur vägen för att nå målen ser ut. Förutom att målen sällan är tillräckligt konkreta upplever många planerare att målen saknar den politiska förankring som krävs för att de ska bli styrande, till exempel då målen innebär att åtgärder krävs för att minska biltrafiken. Region Skånes mål för transportplaneringen där man utgår från vissa uttalade nivåer på färdmedelfördelning framstår här som ett exempel på en mer lyckad konkretisering av målen.

### Varierande målstyrning på regional nivå

Även om enskilda objekt i den regionala transportplaneringen utvärderas mot de övergripande målen arbetar man inte målstyrt med de regionala transportplanerna som helhet, vare sig på nivå av de enskilda planerna eller samlat. En miljökonsekvensbeskrivning görs, men denna påverkar inte vilka objekt som kommer med i planen. Det finns ingen kontrollfunktion som säkerställer att investeringarna som genomförs leder mot målen.

I alla de studerade regionerna ligger gamla namngivna vägobjekt kvar i planen sedan tidigare trots att de intervjuade planerarna ifrågasätter i vilken mån de leder mot målen. Planerarna på regionerna uppfattar dock att dessa gamla objekt inte går att ta bort ur planen utan att radera tilliten för planeringsprocessen hos de kommuner som kämpat för att få med objekten i planen. ”Lagt kort ligger”, som en intervjuperson uttryckte saken i Region Skåne. Det handlar också om att man inte vill riva upp beslut när man redan satsat stora resurser på att utreda dessa åtgärder.

De nya objekten som kommer in i regionala transportplanen och som genomgått en åtgärdsvalsstudie (ÅVS) leder generellt i större utsträckning mot målen än de objekt som ligger kvar i planen sedan tidigare planeringsomgångar enligt de intervjuade planerarna. En planerare liknar transportplaneringsprocessen vid en oceanångare, som visserligen är omöjlig att stoppa och vända så snabbt som man skulle önska, men där man i transportplaneringen nu åtminstone i någon mån påbörjat vändningen. Åtgärdsvalsstudier som metod skulle på sikt kunna bidra till att åstadkomma en mer hållbar transportplanering, men detta förutsätter att fyrstegsprincipen får större genomslag i hur metoden tillämpas. Samtidigt finns också andra anledningar till att andelen mer hållbara objekt ökat i de senaste planerna. En

anledning är att fokuset på bostadsbyggande och förtätning i storstadsregionerna tvingar fram en styrning mot ökad kollektivtrafik eftersom det helt enkelt inte finns plats för fler bilar i staden. En annan anledning är att ökad efterfrågan på kollektivtrafik driver fram investeringar i detta, vilket också minskar utrymmet för investeringar i vägutbyggnad.

Det finns dock enstaka exempel på att det trots svårigheter kan vara möjligt att förändra inriktningen även för gamla objekt, inte minst då beslutade objekt visat sig bli dyrare än planerat. Två exempel är Tvärförbindelsen Partille och väg 100 Höllviken. Här har man gått tillbaka till ett sedan tidigare utpekade objekt och gjort en förnyad utredning med åtgärdsvalsstudier och kommit fram till att det finns andra sätt att hantera den utpekade bristen än att öka vägkapaciteten.

Parallellt med den ordinarie transportplaneringsprocessen pågår flera processer med förhandlingsplanering. Inte minst är detta tydligt i Stockholmsregionen, där Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingen och regeringens utredare *Samordning för ökat bostadsbyggande* alla kommer in ”från sidan” i planeringen utan att genomgå den ordinarie transportplaneringsprocessen. Det uttalade syftet med dessa processer är att snabba på samhällsplaneringen. Det finns dock farhågor bland intervjupersonerna om att en del av de åtgärdsplaner som kommit ut av dessa förhandlingar inneburit att man tar alltför stora genvägar, och att överenskommelserna kommer att stöta på hinder i ett senare skede när åtgärdsplanerna kanske inte godkänns juridiskt av exempelvis Länsstyrelsen. Miljömålen gynnas inte heller nödvändigtvis av en snabbare process utan riskerar att negligeras. Stadsmiljöavtalen framhålls som en mer lovande variant av förhandlingsplanering som bättre hakar i den ordinarie transportplaneringsprocessen.

### **Många målkonflikter på kommunal nivå**

I samhällsplaneringen på kommunal nivå förekommer en lång rad olika mål som ska vara styrande för planeringsprocessen, med följderna att tjänstepersonerna tycker att det är svårt att navigera bland alla mål. ”Målinflationen” gör också att målen blir mindre styrande, eftersom det alltid går att hänvisa till att planen uppfyller några av målen samtidigt som man inte alltid redovisar särskilt väl i praktisk samhällsplanering vilka mål en plan motverkar.

Även när det finns ambitiösa kommunala trafikstrategier som mer handfast omsätter övergripande klimat- och miljömål i praktiska prioriteringar är det ändå inte säkert att dessa får genomslag i planeringen på operativ nivå, om tjänstepersonerna upplever att de saknar politiskt stöd för att genomföra de åtgärder som krävs. Det är lättare att få politiskt stöd för abstrakta mål på övergripande nivå än för de konkreta beslut som krävs för att nå målen.

Ofta är målkonflikterna inte så tydliga på en övergripande nivå, i översiktsplaner och liknande, utan blir synliga först i arbetet med detaljplaner och konkret utformning av åtgärder. Att hantera målkonflikter uppfattas av intervjupersonerna som en naturlig del av planeringsarbetet. Det saknas överlag konkreta riktlinjer för hur målkonflikter ska hanteras, utan det är upp till

handläggarna att prioritera när målkonflikter uppstår. Många intervjupersoner uppger att mer konkreta och mätbara mål som buller och trafiksäkerhet, som dels går att hänga upp på lagar, domar, direktiv etc. och dels går att följa upp på lokal nivå, får större genomslag än mer svårdefinierade mål som till exempel transportsektorns klimatmål. Ju mer konkret klimat- och miljömålen formuleras och operationaliseras, desto större är alltså chansen att de får genomslag i planeringen.

Eftersom man i kommunerna är beroende av investeringar från privata aktörer finns ett fokus på ”framdriftsvänlighet” i planeringsprocessen. När en exploatör halvt om halvt blivit lovad av lokala politiker om att få bygga på en viss plats redan innan planprocessen påbörjats sopas eventuella målkonflikter ibland under mattan för att man enklare ska kunna komma vidare i processen. I den lokala kontexten finns i praktiken ofta också ett politiskt överordnat mål som handlar om att lösa akuta problem i staden, som till exempel bostadsförsörjningen i Göteborg och Stockholm eller att skapa arbetstillfällen i Malmö, och fokus för samhällsplaneringen hamnar då främst på detta prioriterade mål.

## 5.3 Transportplanering som en diskursiv kamp

### 5.3.1 Introduktion

Det tredje delprojektet syftade till att öka kunskapen om hur beslutsfattare i olika organisationer ser på kopplingarna mellan nationella miljömål och transportplanering, samt att undersöka hur ett diskursanalytiskt angreppssätt kan bidra till att förklara varför målen inte nås i önskad utsträckning. De övergripande frågeställningarna för studien var:

- Hur resonerar planerare på olika nivåer och i olika organisationer kring kopplingar mellan transportplanering och miljömål? Vilka olika diskurser kan identifieras, och har dessa förändrats över de senaste tio åren?
- Vilka konsekvenser får de rådande diskurserna för de beslut som fattas?

Med begreppet diskurs menas i bred mening ett visst sätt att prata om och förstå världen (Winther Jørgensen & Phillips, 2000). Det diskursanalytiska angreppssättet handlar om att undersöka språkliga regelbundenheter som finns i diskussioner eller debatter och som därmed kan ge insikt i vilka mekanismer som förklarar att vissa typer av beslut betraktas som logiska och naturliga, medan andra förslag på lösningar eller åtgärder utesluts (Hajer 1997; Curtis & Low, 2012).

Vår utgångspunkt är att se planeringsprocessen som en konstant diskursiv kamp där det finns olika idéer om hur problem ska definieras och vilka lösningar som är de rätta. Vi har utgått från ett analytiskt ramverk inspirerat av Rein & Schön (1993) och Bacchi (2009) med två huvudbegrepp:

- *Problembeskrivningar* – vilket avser uppfattningar om vad som utgör ett problem, samt vilken typ av lösningar som krävs för att uppnå en önskvärd situation framöver.
- *Utfall* – vilket avser konkreta konsekvenser av att en viss problembeskrivning medför att vissa alternativ och handlingar framstår som naturliga, medan andra möjliga problemdefinitioner och förslag på lösningar utesluts.

Studiens första frågeställning är därmed kopplad till begreppet problem-formulering, medan den andra frågeställningen är kopplad till begreppet utfall.

### 5.3.2 Slutsatser

Vi har analyserat intervjumaterialet genom att identifiera diskurser som beskriver hur planerare på olika nivåer och i olika organisationer resonerar kring kopplingar mellan transportplanering och miljömål, samt vilka konsekvenser detta får för de beslut som fattas. Vi har även undersökt om diskursen har förändrats över de senaste tio åren. Vi identifierade fyra olika teman avseende problembeskrivningar där intervjupersoner gav uttryck för olika syn på:

- Transportplaneringens roll i förhållande till miljö- och klimatmålen
- Rationell planering kontra politik
- Vems ansvar är det att klimatmålen uppfylls?
- Vilka mål prioriteras i transportplaneringen?

I anslutning till varje tema diskuterar vi också huruvida de problembeskrivningar som identifierats förändrats över tid, och vad utfallet blir av att dessa problembeskrivningar dominerar planeringen.

#### **Transportplaneringens roll i förhållande till miljö- och klimatmålen**

En tydlig diskurs handlar om att utvecklingen av infrastruktur bara kan påverka på marginalen när det gäller att bidra till att uppnå klimatmålen. Enligt detta synsätt, som vi benämner *marginalperspektivet*, spelar det inte någon större roll vad man bygger. Detta eftersom tillskottet till den befintliga infrastrukturen är så litet och för att det inte är infrastrukturen i sig, utan trafiken som står för de stora utsläppen. Marginalperspektivet innebär därmed en problemformulering som utesluter transportplanering som en del av en större omställning där man skapar möjligheter för överflyttning och förändrade färdmedelsandelar. Intervjupersonerna som gav uttryck för den här diskursen, vilka främst fanns på Trafikverkets nationella nivå, sände en tydlig signal till politiker på nationell nivå att transportplanering är ett trubbigt verktyg för att uppnå utsläppsminskningar i linje med klimatmålet. Istället betonades vikten av att införa styrmedel som påverkar hur infrastrukturen används, samt vilka drivmedel landets fordonsflotta använder. Sådana styrmedel ligger dock utanför Trafikverkets rådighet.



Andra intervjupersoner kritiserade marginalperspektivet och menade att problembeskrivningen inom den diskursen legitimerar samma planeringspraktik som bidragit till att skapa problemen, framförallt i form av väginvesteringar för att möta prognoser för ökad biltrafik. I enlighet med det här synsättet ifrågasattes hur investeringar i vägar kan rättfärdigas med tanke på klimatmålet, samt vad som uppfattades som en överdriven tro på möjligheten att uppnå klimatmålen med tekniska lösningar. Här betonades det orimliga i att släppa fram investeringar som går i motsatt riktning mot målen, och vikten av infrastrukturinvesteringar som möjliggör förändrade färdmedelsval och resebeteenden.

Liknande diskussioner om transportplaneringens roll förekom också i det tio år gamla intervjumaterialet, men en möjlig tolkning är att marginalperspektivet förstärkts av införandet av systemanalyser samt av resultaten från miljöbedömningsprocessen.

### **Instrumentell planering kontra politik**

Detta tema omfattade diskussioner om planeringens verktyg och planerarnas roll i förhållande till politiken. Diskussionen handlade exempelvis om vad som kan beskrivas som spänningen mellan en *instrumentell planeringsrationalitet* och vad som av vissa intervjupersoner framställdes som *politisk irrationalitet*. Vi noterade en skillnad i synsätt mellan ett instrumentellt perspektiv där analysmodellerna anses kunna producera objektiv och ofärgad kunskap om effekterna av investeringar som bör ligga till grund för besluten, och ett synsätt där analysmodellerna antas ha mer begränsad förmåga att belysa effekterna på mål som är politiskt prioriterade. Enligt det senare perspektivet, där planering sker i en kontext av politisk förhandling, styr politiska prioriteringar vilka konsekvenser som bör analyseras och vilka mål och effekter som bör prioriteras.

Ett tydligt konfliktområde handlade om vilken roll som prognoserna ska spela i planeringen. Debatten är i sig inte ny. Den förekom även i det gamla intervjumaterialet, men då mer som en teoretisk diskussion. I de nya intervjuerna är det tydligt att detta är en väldigt central fråga att hantera för många planerare. Målen om färre bilresor eller minskade bilandelar som beslutats i exempelvis Göteborg och Malmö innebär att konflikter mellan Trafikverkets planeringspraktik, som av en del intervjupersoner upplevs som prognosstyrd, och dessa kommuners mer målstyrda planering ligger i öppen dager.

### **Vems ansvar är det att klimatmålen uppfylls?**

Ett tredje tema handlade om ansvar, politiskt ledarskap och styrning. Intervjupersoner hade olika syn på vem det är som bär ansvaret beroende på vilken organisation och förvaltningsnivå de tillhör (stat, region, kommun).

Intervjupersoner från olika organisationer menade att den egna organisationen bara hade begränsad rådighet över vissa typer av åtgärder och att ansvaret därför är större hos andra organisationer. Vi benämner detta som ett *blame game* där huvuddragen kan beskrivas på följande sätt:

- Tjänstepersoner på Trafikverket betonade betydelsen av nationella ekonomiska och juridiska styrmedel, såsom skatter och regleringar som riksdag och regering har rådighet över, samt att kommuner och regioner i allmänhet har ansvaret för steg 1- och steg 2-åtgärder<sup>1</sup>.
- Tjänstepersoner på regional nivå betonade avsaknaden av tydlig styrning från statlig nivå och kommunernas rådighet över steg 1-åtgärder, men framförde även kritik mot att Trafikverket inte anser sig kunna finansiera många steg 1- och steg 2-åtgärder, samt att många kommuner fortfarande utövar en samhällsplanering med bilen som norm.
- Kommunala tjänstepersoner beskrev avsaknaden av nationella styrmedel som ett problem eftersom det begränsar effekterna av lokala åtgärder som syftar till att förändra resvanor och beteende.

Problembeskrivningarnas ”blame game” indikerar alltså att frågan om ansvar för klimatmålet hamnar mellan stolarna. Man kan argumentera för att situationen som beskrivs av intervjupersonerna legitimerar business as usual, exempelvis genom att det saknas nationella styrmedel som kan påverka efterfrågan på transporter och att det saknas möjligheter att finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder. Den rådande planeringspraktiken legitimeras även genom att ansvaret placeras någon annanstans. Om ansvaret inte ligger hos den egna organisationen blir det naturligt att fortsätta planera enligt rådande praktik. Intervjupersonerna sänder dock även en tydlig och samstämmig signal om behovet av konkreta visioner av framtidens transportsystem och hur vi ska komma dit. Många intervjupersoner betonade behovet av tydligare politisk vägledning om hur målen ska tolkas och prioriteras från regering och riksdag, såväl som från regionala och kommunala beslutsfattande församlingar.

### **Vilka mål prioriteras i transportplaneringen?**

Frågor om hur mållkonflikter ska hanteras och vad som avgör vilka mål som prioriteras diskuterades i många av intervjuerna. Eftersom det finns många olika samhällsmål är en viktig faktor vad som ses som den egna organisationens huvuduppdrag. Vi identifierade teman som på olika sätt relaterar till frågan om synsätt på kopplingar mellan miljömål och transportplanering.

- Den stora mängden mål som har koppling till planering och utveckling av städer och transportsystem innebär att miljö- och klimatmål inte har någon särställning. Vissa intervjupersoner beskrev det som att klimatmålet är tydligt i fokus i debatten, men i konkreta planeringssituationer finns det även en mängd andra samhällsmål som också är prioriterade.
- Tjänstepersoner i Malmö och Göteborg beskrev problemet med att det politiska stödet för målstyrd planering enligt de lokala trafikstrategierna

---

<sup>1</sup> Steg 1- och steg 2-åtgärder innebär att man påverkar trafikflöden, framkomlighet, tillgänglighet eller trafiksäkerhet uppnås med andra åtgärder än att bygga om eller bygga ny infrastruktur, till exempel genom att påverka eller leda om trafikströmmar, genomföra informationskampanjer, stimulera gång, cykel och kollektivresande och liknande.

är begränsat. Att målen om minskad biltrafik prioriteras ned handlar exempelvis om att kommunal planering har ett tydligt fokus på att lösa bostadsbristen genom att planera för nya bostäder, samt att den lokala politiken premierar önskemål för att utveckla lokalt näringsliv.

- Direktiven för transportplanering tolkas av en del intervjupersoner som att Trafikverkets huvudsakliga uppdrag är kopplat till funktionsmålet. Om hänsynsmålet och klimat- och miljömål ska prioriteras över funktionsmålet behöver tjänstepersonerna som jobbar med planering tydligare vägledning i hur de ska prioritera vid målkonflikter.

## 6 Projektets övergripande slutsatser

Projektet Stafetten har studerat miljömålen roll i planeringen på olika nivåer, och vad som kan göras för att målen ska få större genomslag. Resultaten från projektets tre inledande delar sammanfattas var för sig i kapitel 5 *Sammanfattning av projektets resultat*. I detta kapitel beskrivs projektets samlade slutsatser som har tagits fram genom en samlad analys av de tre delprojektens resultat.

### Slutsatser

1. Miljömålen har ökat i betydelse
2. Trots förbättringar är det långt kvar till uppfyllda miljömål
3. Orsaker till att miljömålen får begränsat genomslag:
  - Miljömålen ses ofta som mindre viktiga, otydliga eller motstridig
  - Regioner fokuserar på att säkra ny infrastruktur
  - Kommuner fokuserar på bebyggelse
  - Gamla beslut ligger kvar – tröghet i omställning till mer hållbar infrastruktur
  - Synen på roller och ansvar varierar – ett "blame game"
  - Ansvaret att uppnå miljömålen hänvisas till annan nivå
  - Förhandlingsdriven planering – inte alltid tydligt hur miljömålen kommer in
4. Stafettanalogin fungerar inte så bra då stafettpippen (i form av de nationella miljömålen som ska omsättas i praktiken i transportplanering) som ska överlämnas inte är tydlig, greppbar eller ser likadan ut för alla

### 6.1 Miljömålen har ökat i betydelse

De nationella miljömålen har fått ökad betydelse både nationellt, regionalt och lokalt på senare år. Målen har utvecklats och förtydligats på nationell nivå. Många regioner och kommuner har utvecklat sina miljömål och de ligger ofta i linje med nationella målsättningar.

Den ökade miljöhänsynen märks bland annat på fördelningen av pengar mellan väg och järnväg. I sin senaste nationella transportinfrastrukturplan fördelade riksdagen en större andel av budgeten till investeringar och underhåll i järnväg än tidigare. Det innebär att planen endast innehåller ett fåtal nya vägprojekt. Man har också skapat en separat budget för stadsmiljöavtal. Där används nationella medel från Trafikverket till att stödja kommunala investeringar i hållbart resande. Även det är investeringar som bidrar till att uppfylla flera miljömål. Dock ligger många vägobjekt kvar från tidigare planer, och endast en liten del av budgeten går till stadsmiljöavtal och investeringar för icke-motoriserade transporter.

Studien visar att miljömålen i senaste nationell plan kom in tidigare i transportplaneringen än i föregående planeringsomgångar. Intervjuer vittnar

om att miljökonsekvensanalysarbetet under framtagandet av senaste nationell plan i större utsträckning hanterades som en integrerad del av planeringen för att hitta miljömässiga lösningar, och i mindre grad var en konsekvensbeskrivning som hängs på i efterhand. Man fortsätter utveckla verktyg för att hantera miljö- och hållbarhetsfrågor i planeringsunderlagen. Det framgick också vid intervjuerna att flera personer anser att miljöfrågan är ständigt närvarande i arbetet. En intervjuperson beskrev det som att:

*”Jag tror inte att det finns någon som jobbar med den här branschen som inte jobbar med miljömål eller klimatmål, och har det ganska långt fram på näthinna. Så att det är väl i min värld jättetydligt. Man tänker ständigt i de termerna. Det är alltifrån avvattningsdammar [...] till att se till att vi har viltpassager och annat ... alla som är i branschen försöker nog i någon mening öka kollektivtrafikandelen eller cykelandelen. Så att där pågår en ständig förbättring.” (Intervjuperson 22, VGR)*

På regional och lokal nivå finns flera exempel på en tydligare styrning mot miljömål. Vårt projekt har bland annat undersökt kommunala mål om att minska andelen bilresor (exempel från Göteborg), mål om att nå vissa färdmedelsandelar med hållbara trafikslag (exempel från Region Skåne) och en ny syn på framkomlighet där ökad vägkapacitet inte längre ses som svaret på framkomlighetsproblem i trafiken (exempel från Stockholm). Denna utveckling förstärks av att förtätning av bebyggelse och ökad regionpendling kräver större satsningar på yteffektiva och kapacitetsstarka transportslag.

Ytterligare tecken på att miljömålen har fått större utrymme i planeringsprocessen är en ökad användning av åtgärdsvalsstudier på senare år. När man genomför en åtgärdsvalsstudie finns det förutsättningar att arbeta mer målstyrt. Det kan vara lättare att utreda ett bredare urval av lösningar för att skapa god tillgänglighet och framkomlighet i ett område eller längs en led. Flera intervjupersoner anser att denna metod ger goda förutsättningar för att väga samman olika samhällsmål och intressen. I intervjuer nämndes exempelvis ett projekt i Västra Götaland där regionen och Trafikverket drev på för att hitta alternativ till att förstärka vägnätet, och där även kommunen såg fördelar med sådana lösningar efter man hade deltagit i åtgärdsvalsstudien. Det är dock ännu oklart om denna typ av samverkan kommer bidra till ökad måluppfyllelse.

## 6.2 Trots förbättringar är det långt kvar till uppfyllda miljömål

Miljö- och hållbarhetsmålen har alltså utvecklats och de betonas alltmer på olika beslutsnivåer. Trots detta har vi haft svårt att finna belägg för att transportplaneringen på olika nivåer har ändrat inriktning i någon genomgripande mening. Enligt miljökonsekvensbeskrivningar i samband med transport-

planering är det fortfarande långt kvar till att planerna påtagligt bidrar till att uppfylla hänsynsmålet om miljö.

I miljökonsekvensbeskrivningen för senaste nationella transportinfrastrukturplan ger man en summerad bild av den föreslagna planens påverkan på olika miljömål. Där beskrivs att den föreslagna inriktningen riskerar att motverka möjligheten att uppfylla miljömålen för merparten av de miljöaspekter som man undersökte. Det gäller bland annat planens intrångseffekter på natur- och kulturmiljöer, påverkan på mark och vatten och användning av naturresurser. Effekterna på klimatutsläppen bedömdes bli en mycket liten minskning jämfört med referensalternativt, trots nationella målsättningar om att utsläppen från trafik måste minska kraftigt.

I Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen framgår det av miljökonsekvensbeskrivningen att den föreslagna inriktningen motverkar flera av miljömålen. Intrycket från dokument och intervjuer är att planen ändå givits en sådan utformning för att Trafikverket har vägt samman olika politiska önskemål, regionala intressen och upplevda behov av infrastruktur. När riksdagens partier och politiker därefter debatterade förslaget i riksdagen och behandlade det i trafikutskottet var merparten nöjda. Några partier efterfrågade vissa kompletteringar eller justeringar, men av protokollsutdrag framgår att man i huvudsak var nöjda med helheten. Endast ett parti, (V), framförde allvarlig kritik och ansåg att planen borde göras om för att bättre bidra till klimatomställningen. Så trots att planen i vissa avseenden motverkar de mål som riksdagen satt upp är riksdagen i huvudsak nöjd med innehåll och inriktning. Slutsatsen är att inriktningen hos nuvarande nationell plan uppfyller de politiska önskemålen. Om transportplaneringen i högre grad ska bidra till att uppfylla miljömålen behöver de politiska instanser som formulerat miljömålen bli tydligare med att de förväntar sig ett beslutsunderlag som ligger i linje med sina fastlagda mål, och inte acceptera en plan som motverkar dessa mål.

På regional nivå har de senast beslutade regionala transportinfrastrukturplanerna i många fall ungefär samma inriktning som tidigare planer. En förklaring är att det endast är en mindre andel av planen som tillkommer i varje planeringsomgång eftersom en stor andel av objekten ligger kvar från tidigare omgångar. Möjligheten att ompröva beslutade objekt finns, men används sällan. I de tre storstadsregionerna som studerats i fallstudierna i projektet är de nya objekten som kommit in i planerna i den senaste planeringsomgången i större utsträckning än tidigare satsningar på kollektivtrafik och cykel. Åtminstone i Stockholm och Skåne finns en uttalad målbild om en omställning av transportsystemet som delvis styr vilka objekt som kommer in i planerna. I Västra Götalandsregionen finns inte på samma sätt en gemensam regional prioritering. Det är dock inte någon av de studerade regionerna som valt att ompröva äldre objekt i planerna i mer än något enstaka fall, trots att planerna ifrågasätter om alla gamla vägobjekt som ligger kvar i planerna sedan tidigare skulle prioriteras lika högt idag.

*“I Skåne har man tagit ställningen att vi ska ha kvar ett flertal väldigt stora vägprojekt som har legat i planerna jättelänge, som man inte har kommit till skott med. Om man verkligen ville gå långt med de regionala planerna hade man kunnat stryka alla befintliga vägprojekt och satsa alla pengarna på järnväg till exempel.” (Intervjuperson 1, Trafikverket Region Syd)*

I de tre regioner som studerats mer översiktligt (Västerbotten, Norrbotten och Östergötland) är en större andel även av de nya objekten vägobjekt, vilket förklaras av att dessa regioner har delvis andra behov än storstadsregionerna. I miljökonsekvensbeskrivningarna beskrivs att de föreslagna planerna inte bidrar till uppfyllelse av olika miljömål. Detta tycks dock inte få någon större betydelse för besluten.

På lokal nivå är bilden splittrad. Några av de studerade kommuner har antagit tydliga strategier med målbilder som är baserade på nationella och lokala miljömål. Man har börjat planera bebyggelse och infrastruktur mer målstyrt med utgångspunkt från dessa miljömål. Samtidigt har intervjupersoner i andra studerade kommuner beskrivit en situation där deras politiska församlingar snarare ser miljömål som ett mål bland ett antal andra. Man väljer att betona sådana mål som stödjer de politiska målsättningarna i övrigt. Någon beskriver en ”målinflation” där det alltid går att hänvisa till att en plan uppfyller några av målen samtidigt som målavvägning sällan redovisas särskilt väl i praktisk samhällsplanering.

Den samlade bilden från intervjuer och dokumentstudier ger intryck av att miljömålen i praktiken inte påskyndar transportplaneringen och lokal samhällsplanering i hållbar riktning i någon större utsträckning.

## 6.3 Orsaker till att miljömålen får begränsat genomslag

### 6.3.1 Miljömålen ses ofta som mindre viktiga, otydliga eller motstridiga

Regionala och lokala politiker är i allmänhet överens om miljömålen. Samtidigt ses målsättningar om miljö och hållbar utveckling som några bland andra mål i regionen eller kommunen. En intervjuperson uttryckte att miljömål är ett av många olika mål i ”måldjungeln”.

*”För miljömålen är väldigt många och du mäktar väl sällan att jobba med alla samtidigt och parallellt. För miljöbiten är bara en bit av alla vi måste ta hänsyn till. Den är inte styrande.” (Intervjuperson 13, Västra Götalandsregionen)*

Intervjupersoner anger att beslutsfattarna har lättare att komma överens om övergripande mål om att minska klimatutsläppen, och svårare att genomdriva förändringar som leder mot att målen nås. Regional hänsyn, fokus på näringsliv och tillväxt blir alltmer överordnat när man närmar sig faktiska beslut. På nationell nivå har vi fått en liknande bild av målavvägningen.

En del intervjupersoner har uppfattningen att miljömålen i sig kan vara otydliga, motstridiga eller svåra att uppfylla. Klimatmålen omnämndes av någon som en gökunge som tränger undan intresset för andra miljömål. Men inte heller klimatmålet ges någon tydlig styrande verkan. En svårighet är att planerarna inte riktigt vet vad klimatmålet innebär för just deras verksamhet. Hur ska klimatmålet operationaliseras? Hur stor del i klimatomställningen ska minskad biltrafik ha, i förhållande till förnybara drivmedel och elektrifiering? Och vilken roll spelar transportplaneringen i förhållande till ekonomiska styrmedel för utvecklingen av biltrafiken?

Även om det finns politiska målsättningar om att planeringen ska utformas inom ramen för miljömålen så saknas i praktiken en tydlig prioriteringsordning mellan mål, både nationellt, regionalt och lokalt. Alla mål ska uppfyllas, och när det blir svårt så kommer politiska perspektiv eller tjänstepersoners egna bedömningar att få fälla avgörandet. Det blir inte tydligt vem som har ansvar för att miljömålen uppnås. Två intervjupersoner beskriver svårigheten att prioritera miljömålen när det finns andra intressen som styr:

*"[...] Det är fotgängare, cyklisterna, kollektivtrafikresenärer och bilister, liksom den typen av prioriteringsordning vi ska se då så är det väldigt mycket att 'Ja, fast i det här fallet så är det inte så det är' eller 'Här är ett undantag.' Och om man alltid hör i alla projekt att det här är undantaget så undrar man ju, när gäller den här prioriteringen då? Och jag förstår ledningen för det är ett politiskt vågspel det här[...] Man märker att vi är politiskt styrda. Trafikstrategin är inte så väl förankrad [ ]"*  
(Intervjuperson 18, Göteborgs stad)

*"Det är väldigt sällan man väljer att inte gå vidare med ett uppdrag på grund av miljöaspekter eller liknande, utan det kan finnas projekt som har negativ miljöpåverkan i någon mån, men kan man se att det finns ett tillskott av bostäder [ ], arbetsplatser för näringslivet och så, så kommer det ändå att gå igenom."* (Intervjuperson 7, Malmö stad)

### 6.3.2 Regioner fokuserar på att säkra ny infrastruktur

På regional nivå beskriver flera intervjupersoner att miljömålen sällan får den politiska förankring som behövs för att få fullt genomslag. Miljömålen är i normalfallet inte styrande för den inriktning man väljer i regionala transportinfrastrukturplanen. Den är heller inte styrande för vad regionala företrädare anser om enskilda objekt. Detta styrs snarare av en uppfattning om att statligt finansierade objekt är bra för regionen i allmänhet, och att det är viktigt att ha en förhandlingsinriktning som går ut på att säkerställa nya investeringar i infrastruktur till regionen. Detta styrks av att miljökonsekvensbeskrivningar sällan får något avgörande inflytande på inriktningen av de regionala planerna.



### 6.3.3 Kommuner fokuserar på bebyggelse

När målkonflikterna blir tydliga lokalt, ofta i beslut på operativ nivå exempelvis i detaljplaner, beskriver några intervjupersoner att det är otydligt hur miljömålen ska hanteras. Målen behöver rangordnas och bli mer konkreta om de ska kunna få en mer styrande roll. Det behövs en tydligare prioritering mellan mål som är svåra att förena. Avvägningar görs från fall till fall eftersom många kommuner saknar en konsekvent eller strategisk inriktning för att hantera miljömål i dessa sammanhang.

Kommunerna fokuserar på att skapa smidiga processer för bebyggelseutveckling och för de aktörer som är nödvändiga för att åstadkomma ny bebyggelse. Bostadsförsörjning är en mer akut fråga än långsiktiga miljömål. Samhällsplaneringen fokuserar främst på prioriterade mål för fysisk planering. Mätbara miljömål som exempelvis buller och luftkvalitet uppfattas vara lättare att hantera, medan övergripande mål om klimat är mer svårdefinierade.

Det finns en syn på att fysiska investeringar i vägar och järnvägar ger stora lokala nyttor. Kanske behövs en bredare medvetenhet om att lokal och regional utveckling kan gynnas med olika typer av åtgärder, och att stora investeringar i ny fysisk infrastruktur ofta riskerar att skapa konflikter med miljömål. Det tar tid att ändra synsätt till ett perspektiv som i högre grad betonar långsiktig hållbarhet.

### 6.3.4 Gamla beslut låser framtida inriktning – transportplanering som "oceanångare"

De regionala och nationella infrastrukturplanerna uppdateras regelbundet. Planeringen bygger i hög grad på att planerade väg- och järnvägsobjekt från tidigare omgångar behålls i kommande plan tills de har byggts. En metafor som flera intervjupersoner använde för att beskriva trögheten att ställa om till en mer hållbar infrastruktur är liknelsen med en stor *oceanångare*. Detta innebär att även om nya objekt ligger mer i linje med miljömålen, det vill säga man börjar justera fartygets roder, så kommer det att ta lång tid innan vi ser effekterna av detta. De långa ledtiderna och de gamla objekten som ligger kvar i infrastrukturplanen motverkar således en snabb kursändring.

*"Ja, hon jämförde den här processen med den här typen av planer som en långsam oceanångare, det går inte att vända tvärt. Det går liksom [gör beskrivande ljud] och så tänker man 'men vad fasiken, det händer ingenting, det händer ingenting'. Men det händer hela tiden, det bara att eftersom från det att du beställer, du har en tanke om en åtgärd, tills det den blir byggd så är det en väldigt lång process. Och då är det väldigt viktigt att innan den till och med hamnar i planen att du har utrett så att miljöbitarna finns på plats då. Det går inte att komma efteråt." (Intervju-person 1, Västra Götalandsregionen)*

Flera miljömål har förtydligats, utökats eller skärpts på senare år. Trots det ligger stora objekt kvar från tidigare planer, även om de tydligare står i konflikt med dagens miljömål än när man tog beslutet. Det verkar finnas en syn

om att ”lagt kort ligger”, det vill säga att större namngivna projekt som en gång tagits med i planeringen inte ska omvärderas, även om det inte finns något formellt hinder att göra det. En orsak till dessa rutiner bygger på att man vill upprätthålla en form av tillit mellan Trafikverket och regionala eller lokala företrädare. Har man en gång kommit överens om att få in ett visst objekt i en plan så ska de lokala företrädarna kunna lita på att objektet inte omvärderas. För lokala politiker är det också svårt att ändra riktning i frågor de tidigare drivit hårt, eftersom de riskerar att få kritik av sina väljare.

Det innebär att gamla beslut, politiska målsättningar och regionala intressen har stor betydelse för planeringen. Utrymmet för att styra kommande planer i mer hållbar riktning blir väldigt begränsat eftersom en så stor del av investeringarna är upplåsta. Dagens syn på infrastruktur är formulerad i hänsynsmål och funktionsmål. Man använder planeringsverktyg där man bedömer samhällsnytta och miljöeffekter. Man kan ställa sig frågan hur dagens målsättningar fångas upp för äldre projekt, ifall de inte omvärderas med dagens synsätt och verktyg.

Det är svårt för enskilda tjänstepersoner att ta beslut om att avbryta pågående förberedelser för enskilda objekt. Det kan även ses som kapitalförstöring att inte gå vidare med en planerad investering som utretts länge, vilket beskrivs i länsplanen för Östergötland:

*”Större investeringsåtgärder kännetecknas av mycket långa planeringstider, i vissa fall uppåt 10 år. [ ] Att avbryta en långt gången planering kan därför få stora konsekvenser. Det uppkommer stora omställningsproblem och dessutom är det fråga om omfattande kapitalförstöring då kostnaderna för att ta fram exempelvis vägplaner är höga.” (Region Östergötland 2018, s.40–41).*

Detta synsätt kan också förklara en del av trögheten som gör att gamla objekt inte omvärderas, trots att endast en liten del av kostnaderna går åt i utredningsarbetet. Den stora investeringen och samhällseffekten uppstår när infrastrukturen etableras.

### **6.3.5 Synen på roller och ansvar varierar – ett ”blame game”**

Vissa tjänstepersoner ser sin roll som pådrivande, medan andra ser sin roll som en mer renodlad utförarfunktion. Företrädare för Trafikverket har givit uttryck för att många av möjligheterna till bättre måluppfyllelse ligger hos regioner och kommuner, medan dessa aktörer snarare anser att möjligheten främst ligger hos nationella aktörer. I projektets diskursanalys talar vi om ett *blame game* bland transportplaneringens aktörer. Flera intervjupersoner har efterfrågat en tydligare politisk styrning mot målen. Många tjänstepersoner anser att tydligare politiska beslut skulle behövas för att peka ut vad man ska prioritera i planeringsskedet. Annars är det svårt för dem att styra planeringsarbetet tydligare mot miljömålen.

*”Politiken säger ’vi ska nå dit’, men hur vi ska nå dit, det vet vi ingenting om. Och det som behövs för att vi ska nå det målet, det är ett ställnings-tagande.” (Intervjuperson 9, Trafikverket Region Stockholm)*

### 6.3.6 Ansvar för att uppnå miljömålen hänvisas till annan nivå

Flera intervjupersoner, framförallt på Trafikverket nationellt, har betonat att utformningen av transportplanerna egentligen inte påverkar möjligheten att nå olika miljömål mer än marginellt. Buller, utsläpp från motorer, partiklar från vägslitage, klimatpåverkan från drivmedel och barriäreffekter är exempel på miljöstörningar som orsakas av den trafik som använder infrastrukturen, inte av själva anläggningarna. Man menar att sådana miljöstörningar kan minskas i första hand med andra åtgärder och styrmedel. Infrastrukturens roll är marginell. I miljökonsekvensbeskrivningen till senaste nationell plan tar man upp åtgärder utanför infrastrukturplanen för att betona detta.

*”Man kan inte investera bort CO<sub>2</sub>-utsläppen [...] trots att det är gigantiskt mycket pengar, så är det så liten del av trafiken som påverkas [...] eftersom vi har en sån väldig transportapparat i Sverige. Så det är bara på marginalen man påverkar utsläppen, utan det är trafiken i sig man måste påverka.” (Intervjuperson 6, Trafikverket nationellt)*

Slutsatsen blir då att rådigheten ligger på en annan nivå. Trafikverket, regioner och kommuner anser inte att de har möjlighet att påverka dessa miljöaspekter genom transportplanering. Man pekar på andra styrmedel. Med dagens fokus på klimat blir detta synsätt extra tydligt. Åtgärder som påskyndar en övergång till klimatneutrala transporter handlar i första hand om styrmedel för elektrifiering, biodrivmedel, transportarbete och val av färdmedel. Detta perspektiv förekommer ofta i beslutsunderlag, vid intervjuer och i politiska ställningstaganden.

Detta synsätt som utgår från att infrastrukturens roll som marginell, det så kallade *marginalperspektivet* som lyfts fram i diskursanalysen, är dock inte oomtvistad. Intervjuer med tjänstepersoner både nationellt, regionalt och lokalt visar att det finns olika syn på denna fråga.

*”Alla måste bidra med sitt strå till stacken. Vi har i vår regionala plan markerat att den regionala planen bara står för 1 % utav den transportpåverkan som finns i landet. Men det är klart att den procenten ska också vara med och påverka [ ]” (Intervjuperson 22, Västra Götalandsregionen)*

Det finns även planeringsunderlag, principbeslut och strategier som utgår från att infrastrukturen har en viktig och långsiktig betydelse för trafikutveckling och samhällsstruktur. Ett exempel är Trafikverkets klimatscenarier från senare år. Där visas att utformningen av infrastruktur har en påtaglig och långsiktig inverkan på klimatpåverkan från trafiken. Olika utbyggnadsalternativ beskrivs ge påtagliga skillnader (Trafikverket 2016).

Det är också uppenbart att infrastrukturen ger stora effekter på markanvändning, intrång, biologisk mångfald, kulturlandskap, landskapsupplevelse, stadsmiljövärden och liknande. Sådana effekter påverkas till stor del av vilken typ av infrastruktur som byggs och hur den utformas. Dessa miljöfrågor har dock inte alls samma fokus när miljömålen diskuteras i våra intervjuer eller hos politiska företrädare.

Man kan slutligen reflektera över om det bristande genomslaget för vissa miljömål kan ha en normerande effekt. Även om investeringar i nationell plan endast påverkar trafikarbetet i mindre utsträckning, så sänder den rådande planeringen signaler om vart utvecklingen av transportsystemet är på väg. En mer transporteffektiv framtid verkar mindre sannolik om investeringarna inte styrs i den riktningen. Stora resurser satsas fortfarande på vägobjekt baserat på prognoser om ökande efterfrågan på bilresor och godstransporter på väg. Skulle en större del av dessa medel i stället användas för att påskynda en omställning mot mer yt-effektiva och transporteffektiva lösningar kan det också förändra normer och uppfattningar om vart utvecklingen är på väg. Genom att fortsätta bygga ut vägobjekt som inte aktivt bidrar till miljömålen på klimatområdet så blir det svårare för den politiska arenan att införa de styrmedel som behövs för att bromsa trafikarbetet med bil och nå målet.

### **6.3.7 Förhandlingsdriven planering följer en särskild logik**

Några av de studerade kommunerna har deltagit i Sverigeförhandlingen, Storstadsförhandlingen eller förhandlingar med den statliga utredningen för ökat bostadsbyggande. Här följer planeringen till vissa delar en annan logik än den ordinarie planprocessen. Företrädare för staten förhandlar med kommuner om att kommunen ska göra vissa investeringar, mot vissa åtaganden och motfinansiering. Det är inte alltid tydligt hur miljömålen kommer in i dessa processer och om objekt värderas på samma sätt som i ordinarie transportplanering.

Stadsmiljöavtal är en annan form av förhandlingsdriven planering. Den typen av förhandlingsbaserad planering ger goda förutsättningar för att integrera miljömål med ordinarie samhällsplanering. I stadsmiljöavtal ställer Trafikverket upp vissa miljöbaserade kriterier för att motfinansiera investeringar i lokal infrastruktur. Då blir miljöstyrningen en inbyggd förutsättning för förhandlingarna, och måluppfyllelsen blir mer trolig.

Åtgärdsvalsstudier är också exempel på en metodik för en mer förhandlingsinriktad transportplanering. Några intervjupersoner har lyft fram denna typ av planering som ett exempel där målstyrd planering kan ske med miljömål som ram. Flera aktörer samlas kring en process, där man ser miljömålen som en av flera förutsättningar, och där åtgärder jämkas samman till en helhet. En intervjuperson ansåg dock att förhandlingslogiken i åtgärdsvalsstudier kan försvåra för kommuner. I det exemplet hade fokus förskjutits under processens gång. Inledningsvis var det fokus på samråd. Efterhand gled processen över i en förhandling om vem som skulle betala infrastrukturåtgärder, där kommunen uppfattade att man pressades att delfinansiera åtgärder som enligt dem borde finansieras statligt. Målstyrningen kom i bakgrunden.

## 6.4 Vart tog stafettpinnen vägen?

Utgångspunkten för forskningsprojektet har varit att förstå vad som händer med de nationella miljömålen när de ska omsättas i praktiken i transportplanering. Vi utgick från ett synsätt som fångades i analogin med en *stafettpinne* som lämnas över från den nationella nivån till regional och kommunal nivå. Underförstått i den liknelsen är att vi letade efter förklaringar till var stafettpinnen tappas och varför den tappas. Resultaten från projektet kan dock ifrågasätta analogin med stafettpinnen på flera sätt. Stafettanalogin förutsätter exempelvis att pinnen som överlämnas är tydlig, greppbar och ser likadan ut för alla involverade.

Våra resultat indikerar att just när det gäller miljömål, och i synnerhet klimatmålet, så är detta inte fallet. Målen på nationell nivå måste operationaliseras för att vara relevanta i den praktiska transportplaneringen. När det gäller exempelvis klimatmålet och dess betydelse för beslut om transportinfrastruktur innebär det att Trafikverket, såväl som regioner och kommuner, behöver göra egna tolkningar av hur målet påverkas (eller inte påverkas) av deras beslut. Här kan man exempelvis notera att Region Skåne, Göteborgs stad och Malmö stad har beslutat om mål om förändrade färdmedelsandelar (och minskad biltrafik) som ett sätt att operationalisera vad klimatmålet kan betyda på kommunal och regional nivå.

Med nuvarande definition av klimatmålet för transportsektorn (fossiloberoende fordonsflotta och 70 procents minskning av transportsektorns utsläpp till 2030 jämfört med 2010 års nivå) finns det inget som säger att beslut om transportinfrastruktur har någon direkt bäring på måluppfyllelse. Det finns helt enkelt inte en tydlig stafettpinne att lämna över mellan olika nivåer i transportplaneringen. För andra miljömål, som till exempel för ren luft, kan man se en tydligare koppling och operationalisering formalisering i till exempel miljö kvalitetsnormer. I de fallen fungerar stafettanalogin bättre. Eftersom det nationella klimatmålet inte är formulerat på ett sätt som tydligt involverar transportinfrastruktur kan det ses som anmärkningsvärt att klimatmålet ändå verkar vara så centralt för planeringen på regional och kommunal nivå. Å andra sidan kan det också ses som anmärkningsvärt att Trafikverket är ensamma om att avgränsa bort infrastrukturplaneringen som möjlig arena för arbetet med transportsektorns klimatmål.

Resultatet pekar på att en *orienteringstävling utan karta* är en bättre analogi för hur denna ”stafett” (målöverföring) fungerar i praktiken. Det saknas en sammanhängande målbild av hur ett transportsystem ser ut där vi når klimatmålet och vilka styrmedel som ska användas för att nå dit. Om man gör en liknelse med en orienteringsbana kan man säga att vi inte vet var målet finns mer än att vi har en generell kompassriktning. Vilken väg vi ska ta till målet, och vilka kontroller vi måste passera på vägen dit är i nuläget inte utmärkt på kartan. Det är uppenbarligen en lagtävling där många måste samarbeta för att nå målet, men det är inte tydligt uttalat vem som ansvarar

för vad. Detta är förstås problematiskt, inte minst som att den tänkta orienteringsbanan ska klaras av inom en begränsad tid. Det är intressant att notera att trots en bred politisk enighet om klimatmålet på en nationell nivå så saknas det tydliga och konkreta visioner för hur samhällen och transportsystem där klimatmålet uppnåtts ser ut.

## 7 Rekommendationer

I detta kapitel ges några rekommendationer för hur transportplaneringen på nationell, regional och lokal nivå tydligare kan bidra till att nå nationella miljömålen för transportsektorn. Rekommendationerna är en syntes av de resultat som kommit ur projektets tre delprojekt och genom diskussioner med projektets referensgrupp.

### 7.1 Förtydliga miljömålen och Trafikverkets uppdrag

Synen på de nationella miljömålen och hur de ska tolkas och hanteras i transportplaneringen varierar stort bland politiker och planerare. På en principiell nivå råder enighet om att målen är viktiga. Men på den konkreta nivån, när planer ska utformas och investeringsbeslut fattas, råder stor osäkerhet om hur målen ska uttolkas och hur planer ska utformas på ett sätt som uppfyller målen.

Regeringen behöver omformulera och förtydliga uppdraget till Trafikverket. Det behöver förtydligas vad som krävs för att de miljörelaterade hänsynsmålen kan anses vara uppfyllda på olika nivåer. En sådan process behöver genomföras i samarbete med regionala och kommunala företrädare så att uttolkningar och prioriteringar kan fungera på olika nivåer. Uppdraget bör vara att ta fram beslutsunderlag och planförslag som tydligt *bidrar till* att nå målen om klimatomställning och miljöanpassning. Vad det i praktiken innebär för olika miljömål behöver konkretiseras på ett sätt att miljömålen får det inflytande över beslutsprocessen som avses i miljömålssammanhang.

På motsvarande sätt behöver politiska församlingar på lokal och regional nivå förtydliga hur deras miljömål ska tolkas, uppfyllas och följas upp. Några exempel framkommit i projektet är Region Skånes målnivåer för resandet med olika färdmedel. Liknande mål finns också i Malmö stad och Göteborgs stad. Planeringen behöver hanteras så att de beslutade målen operationaliseras i enskilda beslut om investeringar och underhåll.

### 7.2 Prioritera bland miljömålen

Dagens miljöarbete har stort fokus på klimatfrågor. Detta är nödvändigt och bra. Samtidigt tycks andra miljömål ha fått en nedtonad roll i transportplaneringen. Det gäller exempelvis effekter av intrång, påverkan på biologisk mångfald och landskapsvärden. Dessa mål är jämställda med klimatmålet. Transportplaneringen ska ske inom ramen för alla miljömål.

Intrångseffekter behandlas ofta utförligt i miljökonsekvensbeskrivningar och vid planering av enskilda objekt. Men denna typ av miljömål tycks ha en mycket mer begränsad betydelse för infrastrukturplanernas inriktning och utformning. Ett exempel är de ökade satsningarna på snabba järnvägs-

förbindelser. Järnvägstunga planer brukar beskrivas som miljömässigt fördelaktiga. Men nya järnvägsdragningar ger samma typ av intrångseffekter som ny väg. I praktiken är järnväg ofta svårare att anpassa till landskap och biologiska värden eftersom de är mer beroende av en rak dragning. Detta gäller i extra hög grad för höghastighetsjärnvägar. Infrastrukturplaner med många nya järnvägsobjekt ligger väl i linje med klimatmålen, förutsatt att kompletterande styrmedel används för att ett ökat järnvägsresasande tas från flyg och bil, men de kan alltså öka konflikterna med andra miljömål vilka också behöver hanteras.

I projektet har intervjupersoner vittnat om att det stora antalet miljömål på olika nivåer är svåra att hantera. Alltför många miljömål riskerar att skapa en godtycklig hantering. Resultatet kan bli att enskilda tjänstepersoner eller politiska församlingar mer eller mindre godtyckligt avgör vilka mål som ska prioriteras i enskilda fall. Alternativt prioriteras inga miljömål alls, eftersom de upplevs vara för många och motsägelsefulla.

Ett annat exempel är kommunernas planering av ny bebyggelse i tätorter och städer. Täta och blandade miljöer underlättar kollektivt resande, effektiva leveranser och ett mer transporteffektivt samhälle. Samtidigt kan bullerstörningar eller luftföroreningsnivåer lokalt bli högre vid tätare bebyggelse. Buller och luftföroreningar är mätbara och de regleras med gränsvärden, riktvärden och miljö kvalitetsnormer. Miljömål om begränsad klimatpåverkan och god bebyggd miljö är inte kvantifierbara på samma sätt.

Vid intervjuer har framkommit ett behov av att regeringen behöver förtydliga för Trafikverket hur olika nationella och regionala miljömål ska tolkas och prioriteras, och hur den typen av målkonflikter kan hanteras. På motsvarande sätt behöver politiska församlingar på regional och lokal nivå ta fram egna strategier för att prioritera mellan miljömål när det uppstår målkonflikter, och sådana strategier behöver vara kopplade till regionala och nationella miljömål så att målsättningar på högre nivå inte motverkas. Regeringen kan exempelvis ge en statlig myndighet eller utredning i uppdrag att ta fram förtydligande riktlinjer till Trafikverket hur de ska prioritera bland de miljömål som riksdagen har beslutat. På motsvarande sätt skulle någon form av utredning även kunna vägleda regionala myndigheter och kommuner att prioritera och konkretisera bland miljömål på ett sätt som inte i onödan försvårar en långsiktigt hållbar stadsbyggnad.

### 7.3 Utöka Trafikverkets möjligheter att genomföra åtgärder som bidrar till miljömålsuppfyllnad

Ett återkommande tema i intervjuerna är att man bör utveckla möjligheterna att få statlig finansiering för ”mjuka” åtgärder som styr trafikarbetet i hållbar riktning. Idag är det endast möjligt för kommuner och regioner att få medfinansiering till investeringar i ”hårda” infrastrukturåtgärder (steg 3- och steg



4-åtgärder), vilket innebär att det kan uppstå en övrefterfrågan på sådana åtgärder.

Steg 1- och steg 2-åtgärder är sådana insatser som påverkar efterfrågan på transporter, val av transportsätt och utnyttjandet av befintligt vägnät. Det kan till exempel vara beteendepåverkan eller att styra och påverka trafikflöden och val av färdmedel. Den typen av åtgärder fyller ofta en viktig funktion för att minska behovet av ny infrastruktur och kapacitetsförstärkningar i väg eller järnväg. Det kan i sin tur vara viktigt för att undvika utbyggnader som ger en ökad transportkapacitet som bidrar till att generera ny trafik, och på så vis motverkar miljömålen sekundärt.

En återkommande problematik i intervjuerna är att trafikprognoser förutser en växande efterfrågan på bilresor och godstransporter på väg. Eftersom detta kan innebära att miljömålen motverkas borde insatserna fokuseras på en mer transporteffektiv samhällsplanering i kombination med åtgärder, styrmedel och infrastruktursatsningar som håller tillbaka efterfrågan på bil- och lastbilstransporter. Där spelar steg 1- och steg 2-åtgärder en viktig roll. Ansvaret för att styra lokal trafik ligger huvudsakligen på kommuner och regioner. Men även staten behöver ta ett ökat ansvar för att stödja de lokala aktörerna i detta arbete för att påskynda omställningen. Idag är det endast möjligt för Trafikverket att finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder i byggskedet, då man kan ha rätt att använda sin budget till beteendepåverkan och trafikpåverkande åtgärder i samband med ombyggnader som stör trafikflöden och liknande (Trafikverket 2018).

Regeringen bör därför utfärda direktiv om att Trafikverket ska tillåtas finansiera och aktivt hantera steg 1- och steg 2-åtgärder inom sin ordinarie verksamhet och även om anläggningen har annan huvudman. Det behövs en utvecklad metodik för att följa upp effekten över tid av steg 1- och steg 2-åtgärder som Trafikverket kan få i uppdrag att utveckla tillsammans med regionala och lokala aktörer.

Regeringen bör överväga om det vore lämpligt att avsätta en del av infrastrukturbudgeten specifikt till sådana åtgärder. Det skulle kunna vara ett sätt att ytterligare säkerställa att det genomförs fler steg 1- och steg 2-åtgärder som ökar miljöstyrningen. Det skulle också kunna bli ett värdefullt komplement till de statligt finansierade fysiska miljöåtgärder som finansieras inom dagens infrastrukturplan. Det skulle dessutom kunna förstärka och stödja de lokalt finansierade insatserna som redan görs av kommuner och regioner.

Man kan även tänka sig att en större del av de statliga anslagen till regional transportplanering skulle omfördelas till regionala potter för steg 1- och steg 2-åtgärder.

Regeringen bör förstärka budgeten till stadsmiljöavtal. Stadsmiljöavtal är en form av bidrag där Trafikverket motfinansierar vissa typer av kommunala investeringar i hållbart resande och hållbara logistiklösningar. Budgeten till stadsmiljöavtal utgör idag en mycket liten del av den totala infrastrukturplanen. I Norge satsas betydligt mer från statligt håll i motsvarande avtal. Där har stadsmiljöavtalen fått en viktig roll för att stödja kommunernas arbete

med att uppnå lokala miljömål och styra mot ett mer transporteffektivt samhälle. Om sådana avtal ska bidra till en tydlig styrning mot miljömålen bör medel omfördelas från andra typer av objekt som i högre grad motverkar miljömålen, och staten bör kräva motprestationer av kommunerna som styr tydligt mot målen.

Stadsmiljöavtal ska enligt förordningen ”*bidra till att miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö nås*” och främja ”*innovativa, kapacitetsstarka och resurs-effektiva lösningar för kollektivtrafik, cykeltrafik eller godstransporter*” (SFS 2015). Idag får stadsmiljöavtal endast användas till fysiska åtgärder. Regeringen bör överväga att ändra förordningen så att det blir möjligt för Trafikverket att även finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder i stadsmiljöavtal.

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utveckla sina planeringsprognoser. Dagens basprognoser där man analyserar trender behöver kompletteras med mer målorienterade prognoser där man utgår från att transportplaneringen styrs mot ett mer transporteffektivt samhälle.

Slutligen kan Trafikverket, regioner och kommuner utveckla olika former av samverkansavtal och avsiktsförklaringar. Sådana avtal kan underlätta en gemensam syn på hur en målstyrd planering ska utformas med miljömålen som utgångspunkt. Det finns många goda exempel från senare år. Trafikverket kan samla goda exempel och sprida dessa till regioner och kommuner. Åtgärdsvalsstudier lyfts fram som ytterligare ett verktyg där miljömål kan konkretiseras och bedömas så att olika lösningar och åtgärder kan bedömas utifrån miljömålsuppfyllelse.

## 7.4 Utveckla metoder för att ompröva beslutade objekt som inte ligger i linje med dagens miljömål

Det finns en bred samsyn om att klimatmålen kräver betydligt kraftigare styrning mot ett klimatanpassat transportsystem. För att ställa om i praktiken krävs en vilja att tänka om och agera på nya sätt.

Vägutbyggnader som genererar ny trafik går emot flera viktiga miljömål. Det är inte i linje med miljömålen att spendera miljardbelopp på vägobjekt som dels leder i motsatt riktning i förhållande till miljömålen, och dels innebär att stora ekonomiska resurser tas i anspråk som behövs för att ställa om till ett hållbart transportsystem. Prognoserna pekar mot att vägtrafiken fortsätter växa. För att vända trenden räcker det inte med att de nya objekt som kommer in i infrastrukturplanen ligger i linje med dagens miljömål. Om en alltför stor andel av objekten som beslutats i tidigare beslutsomgångar ligger kvar trots att de inte uppfyller intentionerna i dagens miljömål så kommer de att motverka miljömålsuppfyllelsen under lång tid.

Flera intervjupersoner har lyft fram att det ligger många vägobjekt i läns-transportplanerna som har beslutats för många år sedan, men som ännu inte är genomförda. Bland dessa objekt anses det finnas en del objekt som inte

skulle ha kvalat in om de hade bedömts utifrån dagens mål, prioriteringar och arbetssätt. En förklaring som ges till att objekten trots detta inte omprövas är att det är svårt att riva upp gamla beslut utan att radera den viktiga tilliten mellan parterna i planeringsprocessen. Den regionala transportplaneringsprocessen uppfattas av kommunerna som en kamp om begränsade resurser, och det är svårt för regionerna att ta tillbaka redan utlovade satsningar.

Regeringen bör därför ge Trafikverket i uppdrag att utveckla metodik och samverkansformer där man i samråd med regioner och kommuner kan identifiera tidigare beslutade objekt som inte uppfyller dagens krav. Man behöver utveckla modeller för att göra det möjligt att riva upp och ompröva gamla beslut om den typen av objekt utan att radera tilliten mellan parterna. Det kan behövas någon form av nya och innovativa insatser i infrastruktur eller annan tillgänglighet som ”kompenserar” regioner och kommuner för uteblivna väginvesteringar, kanske där man tillför ungefär motsvarande statliga resurser, men med en mer miljöorienterad profil, för att bevara tilliten till samverkansformen.

Ett sådant uppdrag till Trafikverket skulle kunna kompletteras med en statlig utredning som får i uppdrag att beskriva hur regionala och nationella infrastrukturplaner bör utformas för att nå miljömålen. I kommande infrastrukturbeslut skulle regionerna därefter kunna få i uppdrag att utforma de regionala planerna i linje med miljömålen enligt en modell som utredningen föreslår.

## 8 Källförteckning

- Bacchi, C. (2009), *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Adelaide: Pearson Education. 2009-01-01.
- Curtis, C. and Low, N. (2012), *Institutional barriers to sustainable transport.* Ashgate, Aldershot.
- Energimyndigheten (2017), *Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet. Rapport 2017:07*
- Hajer, M. (1997), *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process.* Oxford: Clarendon Press.
- Hull, A. (2008), *Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities?* *Transport Policy*, 15, 94–103.
- Hult, Å., Larsson, M-O., Nyström, K. och Wennberg, H. (2017), *Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur. IVL Rapport C 248, ISBN 978-91-88319-67-8.*
- Klimatpolitiska rådet (2019), *Klimatpolitiska rådets rapport 2019.*
- Pettersson, F. (2014), *Swedish infrastructure policy and planning: Conditions for sustainability.* Lund, Sweden: Lund university, Department of Technology and Society, Environmental and Energy Systems Studies. ISBN 978-91-7473-892-6.
- Regeringen. (2009), *Mål för framtidens resor och transporter. Regeringens proposition 2008/09:93.*
- Region Östergötland (2018), *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2018–2029 Östergötlands län, Fastställd av Regionfullmäktige 2018-06-20.*
- Rein, M and Schön, D. (1993), *Reframing policy discourse*, in Fischer, F. & Forester, J. (Eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, UCL Press Ltd., London.
- Riksrevisionen (2018), *Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt? RIR 2018:30.*
- SFS (2015), *Förordning 2015:579 om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.*
- Trafikverket (2016), *Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag. Trafikverket 2016:111.*
- Trafikverket (2017 a), *Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Trafikverket publikation 2017:167.*
- Trafikverket. (2017 b), *Beslutsunderlag – förslag till nationell plan 2018–2029.*

Trafikverket (2018), Trafikverkets ansvar för mobility management i byggskedet. Beslut. Dokumentsdatum 2018-06-13. Ärendenr TRV 2018/71076.

Wennberg, H., Dickinson, J., Smidfelt Rosqvist, L., Möller, M., Nordlund, J. och Wendle, B. (2010), Stafettbeskrivning för bättre målstyrning i planeringen – slutrapport. Trivector Rapport 2010:57. [https://www.trivector.se/wp-content/uploads/2019/08/2010\\_57\\_sne\\_stafettbeskrivning\\_slutrapport\\_v1-0.pdf](https://www.trivector.se/wp-content/uploads/2019/08/2010_57_sne_stafettbeskrivning_slutrapport_v1-0.pdf)

Winther Jørgensen, M. och Phillips, L. (2000), Diskursanalys som teori och metod, Studentlitteratur, Lund.

# Miljömål i transportplaneringen

RAPPORT 6937

## Hur miljömål hanteras på nationell, regional och lokal nivå vid planering av infrastruktur

NATURVÅRDSVERKET  
ISBN 978-91-620-6937-7  
ISSN 0282-7298

MATS-OLA LARSSON, EMMA LUND, FREDRIK PETTERSSON-LÖFSTEDT  
OCH LINDA STYHRE

Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.

Rapporten sammanfattar ett forskningsprojekt om miljö- och klimatmål i infrastrukturplanering. Projektet har studerat hur miljömålen hanteras på nationell, regional och kommunal nivå och hur de bättre skulle kunna styra planeringen av infrastruktur. Resultatet visar att miljömålen för transportsektorn uppfattas som otydliga och anses ofta stå i konflikt med mål om exempelvis regional utveckling och bostadsförsörjning. Planeringen utformas inte så att den bidrar till att miljömålen nås.

Författarna skriver att det krävs större politisk tydlighet om hur hänsyn ska tas till målen om klimatomställning och miljöanpassning i infrastrukturplaneringen. För att accelerera omställningen föreslår författarna att tidigare beslut som motverkar målen omprövas och att medel styrs om till åtgärder som bidrar till att miljö- och klimatmålen nås.

Forskningen har finansierats av Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndighetens verksamhet.

MILJÖ | NATURVÅRDSVERKET  
FORSKNING

