

Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029

Sammanfattning

Boverket vill med detta remissyttrande framföra följande:

- Boverket förordar ingen av de tre inriktningarna som presenteras i underlaget. Boverket föreslår istället en inriktning som bygger på en transportsnål samhällsutveckling som adderas till inriktningsunderlagets alternativ 3 (politik för ytterligare minskning av växthusgaser). Ett sådant alternativ gynnar det transportpolitiska hänsynsmålet, samtidigt som det bör bidra med en god måluppfyllelse för tillgänglighetsmålet. Den stora vinsten med ett sådant alternativ är att det blir möjligt att nå uppsatta klimat- och miljömål.
- En analys av infrastrukturplaneringens lång- och kortsiktiga effekter på framtida bebyggelsestruktur saknas i underlaget trots att det är väl känt att detta påverkar den framtida trafikutvecklingen.
- Med riksdagens vision om att Sverige år 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser måste Trafikverket få tydliga direktiv om att planering ska ske utifrån en målstyrning där miljö- och klimatmålen sätter ramen och där personbilstrafiken måste minska.

I underlagsrapporterna för Trafikverket många bra resonemang kring vad som behövs för att nå klimat- och miljömålen, men tyvärr avspeglas dessa resonemang inte i någon av de tre föreslagna inriktningarna. Boverket önskar att Trafikverket skulle redovisa ett inriktningsalternativ som når uppsatta klimat- och miljömål.

Allmänt

Idag står vägtransportsektorn för ungefär 30 procent av Sveriges totala koldioxidutsläpp. I december 2015 skrev Sverige på ett klimatavtal som säger att målet om global uppvärmning ska ligga ”väl under” 2 grader och att man siktar mot

1,5 grader Celsius. I Sverige har vi dessutom våra egna miljökvalitetsmål och klimatomål som bland annat handlar om begränsad klimatpåverkan och att Sverige 2050 ska vara ett koldioxid neutralt land. Den statliga utredningen Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84) drog slutsatsen att målet om ett klimat neutralt Sverige 2050 förutsätter 80 procent minskning av klimatutsläppen till 2030. Utredningen kommer också fram till att denna minskning inte går att uppnå om vägtrafiken i Sverige fortsätter att öka. Trafikverket konstaterar själv i sitt klimatscenario¹ (som tyvärr inte finns med som underlagsrapport i inriktningsunderlaget) att biltrafiken nationellt skulle behöva minska med 12 procent till 2030 jämfört med år 2010, för att regeringens mål ska kunna nås.

Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att alla tre inriktningsalternativ bygger på en prognosticerad trafikökning på 25 procent för personbilar och 55 procent för lastbilar fram till 2030 jämfört med 2010.

Regeringens direktiv

I regeringens direktiv till Trafikverket står det på sidan 2 att ”En grundläggande utgångspunkt för uppdraget är att infrastrukturen – som en väsentlig del av transportsystemet – ska planeras, utvecklas och förvaltas så att det övergripande transportpolitiska målet och de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen nås. För att uppfylla transportpolitikens övergripande mål är regeringens bedömning att tillgängligheten på sikt måste utvecklas inom ramen för att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor och på ett sätt som bidrar till att miljökvalitetsmålen nås och till ökad hälsa.” Vidare står det att en annan viktigt bakgrund är riksdagens vision att Sverige 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser och regeringens ambition att miljöpåverkan från transportsektorn ska minskas.

Infrastrukturens betydelse för bebyggelseutvecklingen

I underlaget saknar Boverket en analys av infrastrukturplaneringens både långsiktiga och kortsiktiga effekter på framtida bebyggelsestrukturer och annan markanvändning, detta i olika geografiska skalor. Boverket saknar även en analys av på vilket sätt infrastrukturplaneringen i kombination med ekonomiska styrmedel och med beaktande av den kommunala och regionala fysiska planeringen kan ge stöd för en hållbar samhällsutveckling. Infrastrukturens samspel med annan bebyggelse tangeras i olika delar av underlaget, t.ex. i ”Transportsystemets strategiska utmaningar”. Reseavdragets betydelse för lokaliseringen av bostäder nämns i styrmedelsanalysen (WSP-rapporten) men en fördjupad eller sammanhållen analys saknas.

Trots att den samlade internationella erfarenheten visar på behovet av en samlad syn på bebyggelse och transporter, saknas detta perspektiv i Trafikverkets prognoser för trafikutvecklingen, vilka utgör verkets främsta underlag för infrastrukturplaneringen. Boverket har tidigare yttrat sig i denna fråga bl.a. i re-

¹ Trafikverket (2016). Styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser – med fokus på transportinfrastrukturen

missen ”Trafikslagsövergripande plan för utveckling av metoder, modeller och verktyg etc.”.

Boverket saknar i inriktningsplanen ett tydligt resonemang om vart Sverige är på väg och behovet av att utveckla de regionala strukturerna. Landet står inför en kraftig befolkningsökning och merparten av befolkningstillväxten sker i regionerna kring större städer eftersom det är här det finns en arbetsmarknad. För att kunna erbjuda goda livsmiljöer i dessa regioner kommer vi att behöva skapa flerkärniga regioner som består av flera mindre tätorter och städer som är sammanbundna med spårbunden trafik. En utvecklad transportinfrastruktur, framförallt genom väl underhållna spårinfrastruktur, är en förutsättning för att en sådan utveckling ska kunna komma till stånd.

Inriktning och prognoser

Boverket konstaterar att inriktningsunderlaget, oberoende av vilken av de tre föreslagna inriktningarna som väljs, bedöms leda till ytterligare ökad personbilstrafik, något som tydligt går emot de inledande skrivningarna i direktivet. Prognoserna och de inriktningar som har tagits fram i inriktningsunderlaget bygger nämligen alla på Trafikverkets basprognos som prognosticerar en ökning i personbilstrafiken på 25 procent till 2030 och en ökning i lastbilstrafiken med 55 procent.

Boverket saknar en inriktning med syfte att planera mot miljö- och klimatmålen. På sida 56 i huvuddokumentet förs ett resonemang hur en sådan inriktning skulle behöva se ut. Här står det *”Till 2030 skulle då, jämfört med Basprognosen, godstransporterna på järnväg behöva öka med cirka 25 procent, lokal kollektivtrafik med cirka 100 procent och persontransporter på järnväg med cirka 40 procent, samtidigt som personbilstrafiken behöver minska med 30 procent och lastbilstrafiken med 15 procent”*. Anledningen till att denna inriktning inte finns med i inriktningsunderlaget sägs vara att kapacitetsförstärkningarna på järnväg inte har varit tillräckligt väl definierade för att kunna inkluderas i modellerna. Men också på att prognosmodellerna inte med tillräcklig precision klarar att hantera så stora förändringar i både ekonomiska och infrastrukturella förutsättningar.

Boverket anser det vara märkligt att arbetet med att förbättra modellerna inte har gjorts i tid till arbetet med inriktningsunderlaget, eftersom i princip alla statliga myndigheter påpekade bristen i att det inte fanns någon målstyrning mot miljö- och klimatmålen i senaste nationella planen som var ute på remiss hösten 2013. Trafikverkets första klimatscenario (2012) kom dessutom betydligt tidigare än så nämligen i samband med framtagandet av Färdplan 2050. Det har alltså funnits tämligen gott om tid att utveckla dessa prognosmodeller. Nu har det gått ytterligare några år och tyvärr verkar miljö- och klimatmålen fortfarande inte tas på allvar.

Tydliga direktiv

Trafikverket måste få tydliga direktiv om att planering ska ske utifrån en målstyrning där miljö- och klimatmålen sätter ramen. Ett sådant direktiv innehåller

begränsningar för personbilstrafiken, men det viktigaste är att det inte behöver innebära begränsningar i individens framkomlighet eller tillgänglighet till sina målpunkter, snarare tvärtom. Den typen av direktiv skulle också tydligt innebära fördelar för näringslivets transporter eftersom det då kommer finnas mer plats för dessa.

Måluppfyllelse

Skillnaden i måluppfyllelse är inte tydligt beskriven i underlaget. Det är dock intressant att se att av de nio områden där måluppfyllelsen bedöms som låg och där utvecklingstakten är långsam riktar sig sju av dessa mot hänsynsmålet. Av de andra är ett av områdena att öka tillgängligheten och möjligheterna att välja kollektivtrafik, gång och cykel och det sista området handlar om bristande tillförlitlighet i järnvägsnätet. Flera av dessa områden kommer tydligt att missgynnas av en ytterligare ökning av personbilstrafiken och av godstransporter på väg. Det leder givetvis till att dessa områden halkar efter ytterligare i sin strävan mot måluppfyllelse.

Trafikverket har i sin underlagsrapport ”Transportpolitisk måluppfyllelse – nuläge och förväntad utveckling” föredömligt beskrivet den övergripande kompassriktningen för hur ett hållbart transportsystem ska se ut i framtidens samhälle. Som exempel kan nämnas transportsnål samhällsplanering och att det är en rättighet att kunna gå och cykla säkert till allt är del av denna kompassriktning. En alternativ inriktningsplanering med utgångspunkt i den övergripande kompassriktningen skulle vara väldigt intressant.

Underlag till inriktningsplanering

Metoder som bättre främjar det trafikpolitiska målet om att tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder borde få ett större genomslag. Trafikverket konstaterar under 2.1 att den pågående urbaniseringen riskerar att leda till ökade obalanser mellan olika delar av landet. Trafikanalys pekar i Rapport 2015:7 ”Uppföljning av de transportpolitiska målen”, på att ”utvecklingen inte sker på ett likartat sätt i hela landet.” Trafikanalys konstaterar också (sidan 9) ”I ett interregionalt tillgänglighetsperspektiv har en tredjedel av Sveriges kommuner en god tillgänglighet medan några kommuner inte uppfyller ett enda av kriterierna för en acceptabel tillgänglighet.” Boverket menar att det behövs metoder och förhållningssätt som främjar en mer likartad tillgänglighet i hela landet och därmed kan ge bättre förutsättning för tillväxt i hela landet och undvika en överhettning i storstadsområdena. Det mycket storskaliga projektet med höghastighetsjärnvägar mellan främst storstäderna riskerar att ytterligare främja koncentrationen till storstäderna och relativt utarma andra områden.

Konsekvenser

För att ge regeringen valmöjligheter borde Trafikverket kunna visa på skillnaderna av att planera utifrån den prognosstyrning som har varit den gängse metoden gentemot att planera utifrån en målstyrning mot miljö- och klimatmålen. En planering efter den gängse prognosmetoden riskerar att äventyra Sveriges

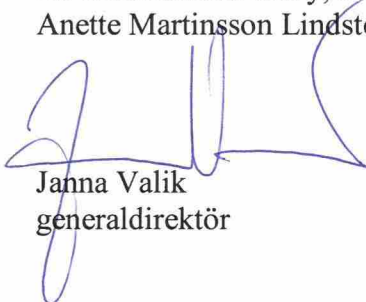
miljö- och klimatmål, men den riskerar också att statliga medel investeras i väg- och järnvägsobjekt som inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Beroende på vilken inriktning och trafikprognos man väljer att utgå ifrån så blir investeringsprojekten mer eller mindre lönsamma, eftersom en stor del av vinsten i Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyler är restidsvinster. Detta skapar det delikata problemet att ju mer trafik som trafikerar våra vägar (och som därmed skapar trängsel) desto mer lönsam kommer en väginvestering att bli. Om personbilstrafiken, som i prognoserna, ökar med 25 procent ger detta betydande trängsel i och kring våra städer. Då blir också bilresenärernas tidsvinster av nya vägar betydligt större än i ett scenario där trafiken inte ökar alls.

Boverkets slutsats är att om infrastrukturen skulle planeras utifrån en målstyrning hade antalet investeringsobjekt som blir samhällsekonomiskt lönsamma varit betydligt färre än vid en prognosstyrd planering. Känslighetsanalysen som Trafikverket har gjort i sitt klimatscenario visar att andelen projekt i beslutad nationell plan som blir lönsamma går från ca 80 procent vid en prognosstyrning till ungefär 45 procent vid en styrning mot miljö- och klimatmålen. Det betyder att projekt i den nationella planen för i storleksordningen 150 miljarder blir olönsamma och dessa medel skulle alltså kunna omfördelas till andra åtgärder. Om vi vill se en förändring mot ett klimatneutralt Sverige är det kanske många redan beslutade objekt som ännu inte är byggstartade som inte ska påbörjas.


Teknikutveckling och förnybara drivmedel

Inriktningen på omställningen av trafiksystemet som bl.a. drivs på av EU-direktivet 2014/145 om utbyggnad av infrastruktur för alternativa bränslen bör enligt Boverket beakta de skilda förutsättningar som finns i olika delar av landet. Det bör noga övervägas vilken infrastruktur och val av bränsle eller eldrift som bör övervägas och hur den kan uppnås. Kan den nås genom frivilliga överenskommelser eller avtal utan att landsbygden missgynnas? Det finns också anledning att i detta arbete ha ett långsiktigt perspektiv som knyter ihop behov av bränslen och el för transporter med annat nyttjande med lämplig produktion och lagring av dessa.

I detta ärende har generaldirektör Janna Valik beslutat. Expert Magnus Jacobsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Sofie Adolfsson Jörby, avdelningschef Anders Sjelvgren och stf. rättschef Anette Martinsson Lindsten deltagit.



Janna Valik
generaldirektör



Magnus Jacobsson
expert infrastrukturplanering

