



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

YTTRANDE
2016-02-26 Ärenden:
NV-08178-15

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Trafikverkets remiss avseende inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029 (Trafikverkets diarienummer TRV 2015/42946 Näringsdepartementets diarienummer N2015/4305/TIF).

Sammanfattning

- Det inriktningsunderlag som Trafikverket har redovisat till regeringen utgår ifrån en utveckling med klimatpåverkande utsläpp från transportsektorn som ligger långt över de nivåer som är förenliga med de klimatmål som Sverige satt upp. Exakt hur stora utsläppen blir i respektive prognos redovisas inte.
- Att utgå ifrån dessa prognoser i den kommande infrastrukturplaneringen skulle försvåra arbetet med att nå de klimatpolitiska målen liksom ett flertal andra nationella miljökvalitetsmål.
- Inriktningsunderlaget sätter tilltro till att transportsektorns klimatpåverkan kan lösas enbart genom teknikutveckling av energieffektivare fordon, energieffektivare logistik för gods samt övergång till förnybara bränslen. Detta trots att flertalet utredningar, inte minst Trafikverkets eget klimatscenario och "Fossilfrihet på väg", har slagit fast att för att nå klimatmålen krävs också en utveckling mot ett samhälle med minskade transporter.
- Energieffektivare fordon och förnybara drivmedel löser inte heller den fysiska infrastrukturens påverkan på landskap och leder inte nödvändigtvis till en god resurs- och energihushållning. Det krävs styrmedel både för teknikutveckling och för att minska transporterna i samhället. Det är en brist att inriktningsunderlaget inte adresserar detta i sina huvudslutsatser, särskilt som förhållandet omnämns bland annat i inriktningsunderlagets egen underlagsrapport om transportpolitisk

måluppfyllelse. Investeringar som görs ska främja en utveckling med minskade transporter, inte motverka den.

- I inriktningsunderlaget prioriteras infrastrukturåtgärder för att nå det transportpolitiska funktionsmålet och det accepteras att åtgärderna samtidigt motverkar möjligheterna att nå hänsynsmålet avseende miljö och klimat. I praktiken innebär detta att transportplaneringen sker helt frikopplad från de nationella och internationella målen om minskad klimatpåverkan.
- Trafikverket drar slutsatsen att utformningen av transportinfrastrukturen i själva verket skulle ha begränsad betydelse för transportutvecklingen. Detta resonemang berör inte att också valet av *vilken* infrastruktur som byggs, liksom valet att *avstå* från att bygga mer av dagens infrastruktur har avgörande betydelse för om ett framtida hållbart transportsystem kan nås.
- Naturvårdsverket delar Trafikverkets uppfattning att den styrmedelsanalys som görs i inriktningsunderlaget och underlagsrapporterna i sig är otillräcklig för att närmare identifiera vilka styrmedel och infrastruktursatsningar som behöver genomföras för att i tillräcklig omfattning minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn.
- Viktiga mekanismer som att ökad vägkapacitet i sig själv genererar ökad vägtrafik (inducerad trafik) och rekyleffekter omnämns inte i inriktningsunderlaget. Dessa är av central betydelse att beakta i transportinfrastrukturplaneringen för att hänsynsmålen, såväl som övriga transportpolitiska mål, ska kunna nås.
- Direktiv och förordningar för kommande åtgärdsplanering behöver anpassas för att främja statlig medfinansiering också av åtgärder i steg 1 och steg 2, dvs. för minskad transportefterfrågan respektive en effektivare användning av befintligt transportsystem t.ex. genom omfördelning av befintlig vägkapacitet.

Inledning

Hur transportsystemet utvecklas är av central betydelse för att ett flertal av de nationella miljökvalitetsmålen ska kunna nås. I december 2015 slöts ett globalt rättsligt bindande klimatavtal som slår fast att den globala temperaturökningen ska hållas väl under 2 grader och helst begränsas till 1,5 grader. En enig miljömålsberedning har aviserat ett förslag om ett klimatpolitiskt ramverk och att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2045.

Transportsektorn står för cirka en tredjedel av Sveriges utsläpp av växthusgaser och cirka hälften av Sveriges utsläpp i icke-handlande sektorn. Utredningen ”Fossilfrihet på väg” bedömde att för att klara klimatmålen så kommer utveckling av renare fordon och bränslen inte att vara tillräcklig. Trafikarbetet behöver också minska, genom en inriktning mot mer transportsnål samhällsplanering, men utvecklingen går åt motsatt håll.

Vid sidan om *Begränsad klimatpåverkan* har transporterna negativ inverkan på flertalet andra miljökvalitetsmål, däribland *Bara naturlig försurning*, *Frisk luft*, *God bebyggd miljö*, *Ingen övergödning*, *Ett rikt växt- och djurliv* samt flera av de så kallade landskapsmålen. Vägtransporter i urbana områden är mycket

ytkrävande och medför omfattande hälsoeffekter på grund av buller och utsläpp till luft. Över 2 miljoner personer i Sverige exponeras exempelvis för trafikbuller med ljudnivåer som riskerar att medföra hälsoeffekter, och exponeringen för partiklar PM_{2,5} där vägtrafiken utgör en av de största enskilda källorna i Sverige beräknas exempelvis orsaka totalt cirka 3 500 förtida dödsfall och därtill välfärdsluster för cirka 35 miljarder kronor årligen. Nybyggnad av transportinfrastruktur innebär alltid intrång, fragmentering och barriäreffekter i landskapet. En fortsatt utbyggnad av ny infrastruktur i samma takt som hittills innebär därför svårigheter att nå de landskapsanknutna miljömålen som rör naturmiljö och biologisk mångfald, oberoende av vilka försiktighetsmått och anpassningar som sker i nyinvesteringsprojekten.

Yttrandet innehåller Naturvårdsverkets huvudsakliga synpunkter på inriktningsunderlaget.

Specifika synpunkter på sådant innehåll i underrapporterna som inte framkommer i huvudrapporten framförs i bilaga 1, ”Synpunkter på underlagsrapporter”. I bilaga 2 redovisas förslag på justeringar i relevanta förordningar kopplade till åtgärdsplaneringen med syfte att främja finansiering av åtgärder i fyrstegsprincipens steg 1 och steg 2. I bilaga 3 redovisas Naturvårdsverkets remissyttrande¹ avseende Trafikverkets utvecklingsplan för metoder och modeller för trafikprognoser och samhällsekonomisk analys mm.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Regeringens uppdrag till Trafikverket syftar till att ge ett adekvat underlag inför kommande direktiv till åtgärdsplanering av transportsystemet för perioden 2018-2029 regionalt och nationellt. De transportpolitiska funktions- och hänsynsmålet ska ses som jämbördiga, men samtidigt betonar regeringen att tillgängligheten på sikt i huvudsak måste utvecklas inom ramen för hänsynsmålet för att det övergripande målet ska kunna nås. Trafikverket ska enligt uppdraget bland annat beskriva vari problemen med att nå målen består, samt redovisa identifierade målkonflikter.

I inriktningsunderlaget prioriteras infrastrukturåtgärder för att nå funktionsmålet och det accepteras att åtgärderna samtidigt faktiskt motverkar möjligheterna att nå hänsynsmålet avseende miljö och klimat. I praktiken innebär detta att transportplaneringen sker helt frikopplad från de nationella och internationella målen om minskad klimatpåverkan liksom andra miljömål.

Naturvårdsverket konstaterar att klimat- och övriga miljö kvalitetsmål inte tagits hänsyn till på ett sådant sätt att de beaktats jämbördigt med det transportpolitiska funktionsmålet i framtagandet av inriktningsunderlaget. Trafikverket missar därmed i de analyser och modellberäkningar som redovisas möjligheterna till en kostnadseffektiv omställning mot ett hållbart transportsystem.

¹ Naturvårdsverkets yttrande 2015-12-17 (NV-07666-15) över Trafikverkets förslag till trafikslagsövergripande plan för utveckling av metoder, modeller och verktyg – för analys av samhällsekonomi, järnvägskapacitet, effektsamband och statistik samt för trafik- och transportprognoser (Trafikverkets diarienummer 2015/72480).

Naturvårdsverket anser att det är en brist att ingen av de tre trafikprognosinriktningarna är eller har tolkats som ett renodlat klimat- och miljööalternativ, dvs. som ett alternativ med förutsättningen att hänsynsmålet ska nås.

Naturvårdsverket finner, mot bakgrund av Sveriges klimatmål och Sveriges nya åtagande utifrån Parisavtalet, det problematiskt att Trafikverket utgår ifrån att minskad klimatpåverkan ska uppnås genom att styrmedel ska främja energieffektivare vägfordon och logistik samt en ökad användning av förnybar energi, men utan att inkräkta på den prognosticerade kraftiga ökningen av trafikarbetet på väg (+25 % persontransportarbete med bil 2010–2030). Flertalet utredningar, inte minst Trafikverkets egna, har tvärtom slagit fast att för att nå klimatmålen så krävs också en utveckling mot ett mer transportsnålt samhälle. Detta innefattar att planeringen av transportsystemet behöver ske på ett sådant sätt att en sådan omställning främjas. Trafikverket missar vidare att beakta den så kallade rekyleffekten, dvs. att när bilar blir energieffektivare så minskar körkostnaden, och detta ökade konsumtionsutrymme för bilisten används då för att istället köra oftare och längre vilket ökar trafikarbetet och därmed miljöpåverkan. Energieffektivare fordon och förnybara drivmedel löser inte heller den fysiska infrastrukturens påverkan på landskap och leder inte nödvändigtvis till en god resurs- och energihushållning.

Det krävs sålunda styrmedel både för teknikutveckling och för att göra samhället mer transportsnålt, samtidigt som de investeringar i infrastruktur som görs ska främja en transportsnål utveckling, inte motverka den. Det är enligt Naturvårdsverkets uppfattning, en brist att inriktningsunderlaget inte adresserar detta i sina huvudslutsatser, särskilt som förhållandet omnämns bland annat i inriktningsunderlagets egen underlagsrapport. (Trafikverket 2015:209, s. 65.) I delrapporterna i Trafikverkets inriktningsunderlag framkommer överlag en del insiktsfulla resonemang som inte återspeglas i huvudrapportens slutsatser. Detta innebär att den totala potentialen för minskade transportvolym eller för att göra överflyttningar från väg och flyg till spår och sjöfart förbises i inriktningsunderlaget.

Naturvårdsverket vill understryka att det inriktningsunderlag som Trafikverket har redovisat till regeringen utgår ifrån en utveckling som innebär klimatpåverkande utsläpp från transportsektorn som uppskattningsvis ligger långt över de nivåer som är förenliga med de klimatmål som Sverige satt upp. Enligt regeringen ska klimatfrågan genomsyra alla berörda politikområden, och den ska grundas på principerna om ett pris på koldioxid och om att förorenaren ska betala för sina utsläpp. I ljuset av detta anser Naturvårdsverket att Trafikverket i högre grad bör lyfta fram styrmedel och åtgärder som följer dessa principer. Trafikverket undergräver istället i sitt inriktningsunderlag principen om att förorenaren ska betala genom att hävda att det inte är samhällsekonomiskt lönsamt att minska trafikarbetet genom ökade körkostnader (höjd koldioxidskatt). Naturvårdsverket menar att det finns goda skäl att ifrågasätta denna slutsats. Ett mer utförligt resonemang kring detta förs i detta yttrandets bilaga 1. Att exkludera åtgärder och styrmedel som leder till att begränsa efterfrågan på fossila transporter minskar sannolikt såväl den kort- som den

långsiktiga samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten i arbetet med att minska transportsektorns utsläpp.

Naturvårdsverket ser i detta sammanhang behov av att peka på att de samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar som görs i Trafikverkets planering i hög grad påverkas av storleksförhållandet mellan olika samhällsekonomiska marginalnyttor och -kostnader. Restidsvinster för person- och godstransporter med bil värderas genomgående väsentligt högre än negativa externa effekter som till exempel koldioxidutsläpp (t.ex. Riksrevisionen 2012:7, s. 101.). Normalt sett står restidsvinster således för den helt dominerande delen av lönsamheten som kan påvisas i dessa kalkyler, och ju större prognostiserad trafikvolym desto högre blir också lönsamheten. Denna uppbyggnad av lönsamhetsbedömningarna får karaktären av en självuppfyllande profetia. Detta genom den inbyggda betydligt högre värderingen av restidsnyttor kontra miljökostnader, vilka orsakas av transportsektorns direkta och indirekta klimatpåverkan. En sådan uppskruvad värdering av restidsnyttor motiverar ett ökat trafikarbete med bil, och ger intryck av att exempelvis de samhällsekonomiska kostnaderna för klimatpåverkan skulle vara beaktade fullt ut.

Naturvårdsverket vill understryka att det är problematiskt att Trafikverkets lönsamhetsbedömningar vars huvudsyfte är att jämföra t.ex. olika vägsträckningar också gör anspråk på att fullt ut kunna väga in långsiktiga klimateffekter av infrastrukturplaneringens inriktning. Naturvårdsverket anser att det istället är nödvändigt att transportplaneringen sker med utgångspunkten att transportsektorn bidrar till att tvågradersmålet kan underskridas med god marginal. Med utgångspunkt i detta utsläppstak kan miljöbedömningar, samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar m.fl. användas för att bedöma vilka åtgärder och styrmedel som bidrar till att kostnadseffektivt nå de transportpolitiska målen - dvs. så att funktionsmålet om tillgänglighet utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. (Se mer i bilaga 3).

Naturvårdsverket kan inte se att Trafikverket i inriktningsunderlaget betraktar hänsynsmålen, i synnerhet för klimatmålet, som en ram för funktionsmålen. Ingen av de bakomliggande prognoser som tagits fram för de inriktningar som redovisas kan antas vara förknippade med utsläpp av växthusgaser på sådana nivåer som krävs för att de klimatpolitiska målen ska kunna uppnås. Exakt hur stora de prognostiserade utsläppen blir i respektive inriktning rapporteras inte.

Naturvårdsverket delar Trafikverkets uppfattning att den styrmedelsanalys som görs i inriktningsunderlaget och underlagsrapporterna i sig är otillräcklig för att närmare identifiera vilka styrmedel och infrastruktursatsningar som behöver genomföras för att i tillräcklig omfattning minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn. Detsamma gäller även analysen av sådana styrmedels och åtgärders kostnader, effekter (utsläppsminskningar) och kostnadseffektivitet. Infrastrukturplanering (sammanslagning) är sannolikt en av de viktigare åtgärderna för att påverka resande och transporter (volym såväl som teknik) på lång sikt och borde vara ett prioriterat verktyg för Trafikverket i myndighetens arbete mot klimatmålet. Utrymmet för nyinvesteringar anges vara litet i kommande åtgärdsplan men skulle kunna vara större genom en annan tolkning av vad som är "bundet" än vad Trafikverket gjort, se nedan. Det är en brist att det i inriktningsunderlaget tvärtom hävdas motsatsen, nämligen att

infrastrukturinvesteringar inte har betydelse i detta sammanhang -Trafikverket skriver att *”Trafikverkets uppfattning är dock att stora infrastrukturinvesteringar inte är kostnadseffektiva åtgärder för att minska vägtrafiken och därmed utsläppen av växthusgaser.”*

Naturvårdsverket menar vidare att Trafikverket i sitt påstående tillämpar kostnadseffektivitetsbegreppet alltför snävt, och att påståendet därför även på principiella grunder är felaktigt. Kostnadseffektivitet bör utvärderas mer långsiktigt och i ett större klimatpolitiskt sammanhang. Det bör även tas i beaktande att infrastrukturåtgärder ofta har flera syften. Det är till stort men för Sveriges möjligheter att nå klimatmålen om den ledande transportmyndigheten anammar en sådan inställning och sedan låter hela inriktningsplaneringen påverkas av detta.

Det finns som Trafikverket konstaterar många styrmedel som kan påverka transportutvecklingen. Trafikverket förfogar de facto över en stor del av de fysiska förutsättningarna för väg- och spårtransporter. Utan att det finns väg- och spårinfrastruktur så är det inte möjligt att resa och transportera. Hur markanvändningen utvecklas beror således på transportinfrastrukturplaneringen, och vice versa. En slutsats är att valet av vilken infrastruktur som byggs faktiskt har stor betydelse för hur res- och transportmönster utvecklas. Det finns en tydlig växelverkan mellan infrastrukturplaneringen och kommunal bebyggelseplanering, där infrastrukturinvesteringar kan bidra till, eller motverka, en transportsnål och energieffektiv bebyggelsestruktur. Beslut som fattas i infrastrukturplaneringen idag påverkar starkt möjligheten att nå klimatmål och andra miljömål i decennier framöver. Att fortsatt prioritera infrastruktur som främjar en tillväxt av biltrafik i och mellan städer leder till inlåsnings effekter som gör att det blir svårare och dyrare att nå klimatmålen. För de urbana transportsystemen och bebyggelsestrukturerna finns stor potential att främja transportsnålhet som bidrar till miljö kvalitetsmålen utan att göra avkall på funktionsmål för tillgänglighet, vilket Trafikverket själva visar i sitt *”klimatscenario”*.

Naturvårdsverket finner utifrån ovanstående att inriktningsunderlaget inte uppfyller regeringens direktiv till inriktningsplaneringen, i vilket det tydligt framgick att *”Trafikverket ska ta fram underlag för beslut om hur utveckling och vidmakthållande av transportinfrastrukturen bör inriktas under planperioden 2018–2029 för att – givet tillgängliga resurser – ge störst effekt för uppfyllelsen av det övergripande transportpolitiska målet och de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen”*, och att *”För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås måste funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.”*

De tre prognosinriktningarna

All modellbaserad analys bör bygga på tydlig och transparent dokumentation av den/de modeller/metoder som används. Viktiga antaganden som görs ska tydligt redovisas. Om så inte sker är modellresultaten svåra att tolka och värdera. Trafikverkets trafikprognoser utgör ett centralt och tungt vägande underlag i transportplaneringen, och det är därför viktigt att förutsättningarna för prognoserna också beskrivs i samband med att de presenteras. Det är viktigt att diskussioner om eventuella begränsningar/svagheter i en prognos även förs i de

analyser som görs med utgångspunkt i prognosen i fråga. Naturvårdsverket anser att Trafikverket bättre bör tillgodose att dylik dokumentation finns tillgänglig, samt tydligt referera till var den står att finna.

Vidare bör det alltid tydligt framgå huruvida syftet med en analys har begränsats av den valda ansatsen. Trafikverket skriver att de inte kunnat genomföra analyser de fick i uppdrag att göra. Det är tydligt att Trafikverket i detta sammanhang framförallt åsyftar analyser av vilka åtgärder och styrmedel som kan bidra till de kraftiga utsläppsminskningar i transportsektorn som behöver åstadkommas (den tredje prognosinriktningen). I inriktningsunderlaget förs dock dessvärre aldrig någon diskussion om vad detta har fört med sig för inriktningsunderlaget som sådant.

Utvecklingen bedöms i princip bli densamma för alla tre redovisade prognosinriktningar, dvs. transportarbetet med bil ökar med 25 % från 2010 till 2025 och med 50 % till 2050. Flertalet utredningar visar dock att en sådan utveckling inte är förenlig med klimatmålen, och i övrigt motverkar möjligheterna att nå ett flertal av de övriga nationella miljö kvalitetsmålen.

Den tredje inriktningen, ”... hur inriktningen bör se ut om trafiken utvecklas enligt Trafikverkets prognos med antagandet om ytterligare styrmedel och åtgärder för att kostnadseffektivt minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser”, skulle ha kunnat utformas som ett alternativ med hänsynsmålet som ram inom vilken klimat- och miljömålen ska nå. Regeringen skriver i direktivet för framtagandet av inriktningsunderlaget: ”För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås måste funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.” De åtgärder och styrmedel som analyserats i inriktningen skulle även ha behövt innefatta alternativa prioriteringar avseende åtgärder i transportinfrastrukturen. Att alternativa inriktningar för investeringar i transportinfrastruktur inte har utretts, utifrån klimatpåverkan och den ram som hänsynsmålet utgör i detta avseende, menar Naturvårdsverket är en allvarlig brist.

Trafikverket har valt att tolka inriktningen som att man först ska bygga ut transportinfrastrukturen t ex för vägtrafik, vilket då ökar efterfrågan på vägtrafik. Först därefter ska trafikefterfrågan dämpas med hjälp av styrmedel. Naturvårdsverket anser att detta är ett felaktigt angreppssätt. Naturvårdsverket anser istället att prognosinriktningen skulle ha utformats så att både val av styrmedel och vilka åtgärder i transportinfrastrukturen som ska prioriteras sker anpassat till de utsläppsramar som klimatmålen utgör.

Naturvårdsverket beklagar att Trafikverket i inriktningsunderlaget avstått från att redovisa det utvecklade klimatscenario för transportsystemets utveckling som Trafikverket själva bearbetat under 2015 (där Naturvårdsverket m fl myndigheter och organisationer aktivt bidragit med insatser under arbetet). Trafikverket har i sitt klimatscenario visat att det är möjligt att tillgodose god uppfyllelse av det transportpolitiska funktionsmålet så att förväntad efterfrågan på godstransporter och på tillgänglighet för personresor möts, genom att utgå ifrån förutsättningen att klimatmålen ska nås och utifrån denna utgångspunkt

identifiera styrmedel och åtgärder i transportsystemet som bidrar till måluppfyllelse för funktionsmålet.

Trafikverket drar slutsatsen att utformningen av transportinfrastrukturen i själva verket skulle ha begränsad betydelse för transportutvecklingen: *”Mycket tyder på att det framtida hållbara transportsystemet inte kan nås med byggande av ny infrastruktur. Mer av dagens infrastruktur löser inte klimatproblemen och bidrar endast i begränsad omfattning till omställning mot ett mer hållbart transportsystem.”* Men detta resonemang som tycks vara av grundläggande betydelse för inriktningsunderlaget berör inte att också valet av vilken infrastruktur som byggs, och inte heller att valet att *avstå* från att bygga mer av dagens infrastruktur har avgörande betydelse för om ett framtida hållbart transportsystem kan nås. I sin egen underlagsrapport konstaterar Trafikverket t.ex. att det för att klimatmålet ska nås krävs ett transportsystem som *”i högre grad beaktar klimatmålet och som inriktas mot en mer transportsnål planering där den egna bilen får mindre betydelse och personresor med kollektivtrafik, cykel och gång gynnas, samt järnväg och sjöfart gynnas för godstransporter”*.

Den transportsnåla utveckling som här beskrivs går rimligtvis inte att nå utan att även infrastrukturen anpassas. Det indikerar t ex att ett avstående från fortsatt utbyggnad av motorvägskapacitet i storstadsregioner, så att bilen prioriteras ned, till förmån för satsningar på alternativa färdmedel till bil kan bidra till bättre transportpolitisk måluppfyllelse. En annan viktig aspekt som Naturvårdsverket inte alls berörs i inriktningsunderlaget är att omfördelning av utrymme i befintlig väginfrastruktur från biltrafik till mer hållbara färdmedel är ett administrativt styrmedel med mycket god potential att främja ökad effektivitet i de urbana transportsystemen, och därmed också för att främja klimat- såväl som andra miljö kvalitetsmål.

Naturvårdsverket anser det är en brist att frågan om hur utbyggd vägkapacitet främjar ökad efterfrågan på biltrafik, så kallad inducerad trafik, inte omnämns, och därmed inte tycks ha beaktats, i inriktningsunderlaget och dess prognoser. Detta trots att detta samband är mycket väl beforskat - utbyggd kapacitet i väginfrastrukturen leder till inducerad trafik på kort och lång sikt². På kort sikt genom omfördelning av rutt och tidpunkt för bilresor. På lång sikt genom val av destinationer längre bort för arbets- och inköpsresor etc., omlokalisering till bostadsområden på längre avstånd från målpunkter för arbets- och inköpsresor osv, och en överflyttning av resor till bil från alternativa färdmedel, samt inte minst genom de signaler om färdmedelsval som investeringarna ger till resenärer och transportköpare.

Naturvårdsverket vill peka på behovet av ha en målstyrd transportinfrastrukturplanering istället för en prognosstyrd planering som är fallet i föreliggande inriktningsunderlag. Trafikverket behöver ges ett tydligt

² För en aktuell förteckning över ett hundratal vetenskapliga referenser som behandlar inducerad vägtrafik som följd av utbyggd vägkapacitet, se Todd Litman (2015) *Generated Traffic and Induced Travel Implications for Transport Planning*. 27 January 2015. Victoria Transport Policy Institute.

uppdrag där det med fullständig tydlighet klargörs att funktionsmålet ska nås inom ramen för hänsynsmålet. Det krävs en tydlig politisk prioritering av hänsynsmålets klimat- och miljödelen i direktiven till Trafikverket och länen inför den kommande åtgärdsplaneringen nationellt och regionalt. Detta förutsätter ett uttalat uppdrag att det i åtgärdsplaneringen ska redovisas ett fullvärdigt klimat- och miljöalternativ, dvs. en utveckling av transportsystemet som bidrar till de av riksdagen beslutade klimatmålen, miljömålen och det transportpolitiska hänsynsmålet. Kraven på hur alternativ ska hanteras enligt kapitel 6 miljöbalken måste följas.

Steg 1- och steg 2-åtgärder för minskad transportefterfrågan och effektivare användning av befintligt transportsystem

Naturvårdsverket saknar en utvecklad diskussion om hur steg 1- och steg 2-åtgärder kan ges ökat fokus i kommande nationella och regionala transportplaner för 2018-2029. Trafikverket lyfter fram steg 1 och 2-åtgärder som viktiga. Naturvårdsverket instämmer till fullo i detta. Men sedan går Trafikverket tyvärr inte vidare med detta. På sidan 19 anges t ex att ”Ny teknik kan också påverka tillgänglighet och efterfrågan på resor och transporter genom nya möjligheter att handla och arbeta på distans.” Detta är en mycket viktig steg 1-åtgärd som kan vara viktig för att bidra till möjligheterna att nå ett ”transportsnålt samhälle”. Trafikverket verkar inte själva riktigt göra den kopplingen.

När det gäller steg 1- och steg 2-åtgärder konstaterar Naturvårdsverket att det finns ett växande intresse hos regioner och länsstyrelser för att i länsplaner för regional transportinfrastruktur kunna finansiera åtgärder också i fyrstegsprincipens steg 1 och steg 2, dvs. åtgärder med syfte att påverka transportefterfrågan och främja effektivare användning av befintligt transportsystem. Oklarheter i gällande förordningar för medfinansiering via länsplaner missgynnar idag denna typ av åtgärder och skapar onödiga barriärer för implementering av dem. I den senaste åtgärdsplaneringen 2014-2025 har bland annat länsstyrelsen i Stockholms län och Regionförbundet Sörmland lyft fram exempel på detta³. Dessa oklarheter i regelverket skapar incitament för länen och kommunerna att i första hand satsa på infrastrukturåtgärder där det är möjligt att erhålla statlig medfinansiering, samtidigt som de gärna skulle vilja medverka till ökad statlig medfinansiering i kollektivtrafik, cykel- och gånginfrastruktur, gröna resplaner osv.

Med ”gällande förordningar” som innehåller denna typ av oklarheter och generellt bristande stöd för kostnadseffektiva åtgärder i steg 1 och steg 2 avses huvudsakligen följande tre förordningar som är styrande för åtgärdsplaneringen:

- Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.,
- Förordning (1997:263) om länsplaner för regional infrastruktur,
- Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

³ Dickinson, J (2014) Uppföljning av länsplaner för transportinfrastruktur 2014-2025. Förslag på indikatorer för uppföljning. VTI PM. Stockholm: Väg- och transportforskningsinstitutet. Isaksson, K., Ewald, G., Hrelja, R., Grönlund, A., Hägglund, E., Pettersson, F., Dickinson, J. & Albertsdottir, E. (2014) Hållbar stadsutveckling i praktiken – färdplan för kollektivtrafik i samhällsplanering. Stockholm: Forum för transportinnovation.

Naturvårdsverket att det är av stor vikt att justera dessa förordningar inför kommande åtgärdsplanering avseende perioden 2018-2029, för att främja att statliga investeringsmedel kan främja hållbara transporter, minskad transportefterfrågan och effektivare användning av transportsystemet. Konkreta förslag på justeringar av nämnda förordningar föreslås i bilaga 2 till detta yttrande.

Hantering av "bundna" objekt

Naturvårdsverket uppfattar att Trafikverkets tolkning av vad som ska anses som bundet inte stämmer överens till fullo med direktivet. Trafikverket har i "bundet" lagt in projekt som har beslutad byggstart före 2019. Direktivet anger att "Trafikverket ska redovisa en bedömning av om objekt i gällande /.../ planen /.../ påverkas på något betydande sätt". I direktivet anges att projekt där "upphandling av entreprenör påbörjats" inte ska omfattas av analysen.

Naturvårdsverket bedömer att det sannolikt kan finnas skäl att prioritera ner flera steg 3- och steg 4-åtgärder som enligt regeringens direktiv inte ännu räknas som "bundna", till förmån för ökade insatser inom drift och underhåll, liksom andra åtgärder i steg 1 och steg 2 som främjar en transportsnål utveckling och effektivare användning av befintligt transportsystem.

Det gäller i synnerhet sådana steg 3- eller steg 4-projekt som bidrar till ökad klimat- och miljöpåverkan och som inte bedöms samhällsekonomiskt lönsamma om vägtrafiken begränsas till de nivåer som Trafikverkets i sina egna analyser anser nödvändigt för att klimatmålen ska kunna nås.

Naturvårdsverket anser att inriktningsunderlaget behöver kompletteras med en analys om vilka projekt som enligt regeringens direktiv ska kunna omprövas, och hur en sådan omprövning skulle påverka den transportpolitiska måluppfyllelsen inte minst avseende hänsynsmålet.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit biträdande avdelningschef Marcus Carlsson Reich, föredragande, enhetscheferna Leif Holmberg och Johanna Farelus samt handläggarna Joanna Dickinson och Karl-Anders Stigzelius.

Björn Risinger

Marcus Carlsson Reich

Kopia till:

Trafikverket
Miljö- och energidepartementet

Bilaga 1 Synpunkter på underlagsrapporter

Underlagsrapport ”Trafikprognoser och samhällsekonomi”

All modellbaserad analys bör bygga på tydlig och transparent dokumentation av den/de modeller/metoder som används. Viktiga antaganden som görs ska tydligt redovisas. Om så inte sker är modellresultaten svåra att tolka och värdera. Trafikverkets trafikprognoser utgör ett centralt och tungt vägande underlag i transportplaneringen, och det är därför viktigt att förutsättningarna för prognoserna också beskrivs i samband med att de presenteras. Det är också viktigt att diskussioner om eventuella begränsningar/svagheter i en prognos även förs i de analyser som görs med utgångspunkt i prognosen i fråga. Naturvårdsverket anser att Trafikverket bättre bör tillgodose att dylik dokumentation finns tillgänglig, samt tydligt referera var den står att finna. Detsamma gäller förutsättningarna för de samhällsekonomiska kalkyler som redovisas i underlaget ”Trafikprognoser och samhällsekonomi”.

Mot bakgrund av det identifierade behovet av att även beakta trafikvolymen för att nå klimatmålet anser Naturvårdsverket att minst en av prognoserna i inriktningsunderlaget även borde ha innefattat styrmedel med syfte att påverka just transportefterfrågan i den omfattning som anses krävas. Basprognosen resulterar i en trafikvolymsökning om 25 % för personbilstransporter (personkilometer) och 59 % för lastbilstransporter (tonkilometer) mellan 2010 och 2030. För samtliga alternativa scenarier (inklusive utredningsalternativet för ytterligare minskning av utsläpp av växthusgaser) är motsvarande ökning i persontransporter endast marginellt lägre, 23-24 %. För gods är motsvarande ökningstakter 54-57 %. Enligt Trafikverkets eget klimatscenario måste personbilstrafiken för att klimatmålet ska nås tvärtom minska med 20 % till 2030, samtidigt som lastbilstrafiken inte ökar.

I underlagsrapporten diskuteras kort en känslighetsanalys med 12 % mindre biltrafik. Det vore önskvärt att få mer information om hur man kom fram till denna siffra. Känslighetsanalysen får relativt stora konsekvenser för transportarbetet för de olika trafikslagen och det hade varit intressant att få ta del av en djupare analys av detta utfall (t.ex. med avseende på styrmedel).

Utvecklingen av trafikarbetet drivs bland annat av Långtidsutredningens prognoser om befolkningstillväxt, ekonomisk utveckling m.m. Naturvårdsverket noterar att då Långtidsutredningen inte tar någon hänsyn till de ramar som klimatmålen ställer upp innebär det att Trafikverkets prognoser utgår ifrån att samhället inte behöver ställa om till fossilfritt till 2050, eller tidigare.

När det gäller framtida luft- och klimatutsläpp har Naturvårdsverket tidigare identifierat ett behov av att öka samstämmigheten mellan de prognoser över det framtida trafikarbete som Trafikverket använder som planeringsunderlag och de utsläppscenarier Trafikverket lämnar som underlag till klimatrapporeringen som Naturvårdsverket samordnar. Bristen på samstämmighet skapar oklarheter på området. Ett ökat samarbete såväl inom Trafikverket som mellan transportmyndigheterna och Energimyndigheten är angeläget för att råda bot på detta. Då transportsektorn står för en så stor del Sveriges utsläpp så har

underlaget till klimat- och luftrapportering stor betydelse för bedömning av behoven av ytterligare åtgärder och styrmedel.

I de olika scenarierna antas oljepriset vara ca 130 USD/fat år 2030. Denna siffra jämförs med 2010 års snittpris på 78 USD/fat. I dagsläget är oljepriset en långt under 2010 års nivå (kring 30 dollar per fat), och mer aktuella prognoser mot 2030 utgår ifrån oljepriser kring 25-50 USD/fat. Det hade mot bakgrund av detta varit relevant med en analys av hur ett oljepris på fortsatt låga nivåer påverkar prognoserna, utsläppen och de samhällsekonomiska kalkylerna.

De nettonuvärdesberäkningar som redovisas i underlaget utgör inga fullständiga samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler då de saknar uppgifter om systemkostnader för de införda styrmedlen (UA1) och infrastrukturkostnaderna (UA2). Att inte kunna visa storleken på dessa så att kostnaderna kan ställas mot de positiva nettonuvärdena i respektive tabell för samhällsekonomiska effekter gör att tabellerna blir av begränsat värde. Vidare är dessa tabeller med nuvärden för olika effekter svåra att bedöma då bakomliggande antaganden, avgränsningar mm. är okända (se ovan). Dessutom bör dessa siffror vara förknippade med en del osäkerheter.

Naturvårdsverket anser att det är en brist att underlagsrapporten inte för något av scenarierna rapporterar några utsläppssiffror, eller diskuterar storleken på utsläppen i den sammanfattande analysen.

Underlagsrapport "Utvecklingsbehov trafikprognoser och samhällsekonomiska kalkyler"

Trafikverkets metoder, modeller och verktyg används för att ta fram beslutsunderlag i planeringen av transportsystemet på nationell och regional nivå. Hur dessa metoder, modeller och verktyg är uppbyggda, och hur de tillämpas, har central betydelse för hur effekter för miljön av olika åtgärder och styrmedel i transportsystemet blir belysta och framställda i det beslutsunderlag som tas fram. Så gäller även i inriktningsunderlaget.

Trafikverket konstaterar att de prognos- och analysmetoder som utgör grundvalen för föreliggande inriktningsunderlag inte befinns lämpade att analysera effekter för klimat och social hållbarhet av de förslag till åtgärder i transportsystemet som inriktningsunderlaget implicerar⁴. De prognoser som ligger till grund för inriktningsunderlaget adresserar därmed inte dessa frågeställningar kopplade till effekter för hänsynsmålet för miljö liksom det övergripande transportpolitiska målet om långsiktigt hållbar transportförsörjning. Trafikverket skriver⁵ att det "på sikt" behöver utvecklas modeller och metoder som kan "analysera effekterna av stora förändringar i samhällsstrukturen och stora kostnadsförändringar för transporter som t ex styrmedel." Trafikverket konstaterar vidare att "*Efterfrågan på denna typ av analyser ökar när behoven att styra utvecklingen mot önskade mål såsom långsiktigt hållbart transportsystem från klimat- och socialsynpunkt*".

⁴ Trafikverket 2015:227, s. 11: "*Trafikverket kan emellertid konstatera att det i uppdraget har efterfrågats analyser som inte kunnat genomföras fullt ut med nuvarande metoder*".

⁵ Trafikverket 2015:227, s. 5.

Naturvårdsverket instämmer i att det finns ett växande behov, men finner till skillnad från Trafikverket att det är angeläget att detta utvecklingsarbete påbörjas snarast.

Naturvårdsverket finner det även anmärkningsvärt att underlagsrapporten ger sken av att det idag helt saknas modeller och metoder som kan *"analysera effekterna av stora förändringar i samhällsstrukturen och stora kostnadsförändringar för transporter som t ex styrmedel"*. Trafikverket har i sitt klimatscenario, som exkluderats ur inriktningsunderlaget, genom tillämpning av backcastingmetodik visat hur god uppfyllelse av det transportpolitiska funktionsmålet kan tillgodoses samtidigt som transportsektorn bidrar till att klimatmålen nås⁶. Det vore därför mer korrekt om Trafikverket förtydligat att det är de befintliga prognosverktygen som inte tillåter sådana analyser. Trafikverket bör snarast påbörja arbetet med att utveckla dessa modeller för att möjliggöra sådana analyser i framtiden.

Naturvårdsverket anser att en utvecklingsplan för Trafikverkets prognoser och kalkyler bör prioritera att systematisera hur trafikprognoser och samhällsekonomiska analyser ska tillämpas med utgångspunkt i den ram som det transportpolitiska hänsynsmålet sätter upp. Naturvårdsverket samverkar gärna i att utveckla hur en sådan ansats kan systematiseras i analyser av åtgärder och styrmedel i transportsystemet.

Inom analysområdet anser Naturvårdsverket vidare att Trafikverket bör prioritera att *"utveckla förutsättningarna för analyser av olika styrmedel (även utanför begränsningarna i nuvarande modeller)"*. Arbetet med en sådan metodutveckling kan med fördel genomföras med stöd av det nätverk för myndigheter som arbetar med samhällsekonomiska analyser kallat *"Plattformen för samhällsekonomiska analyser"*. Naturvårdsverket vill också lyfta fram behovet av att Trafikverket utvecklar pedagogiken (transparensen) i redovisningarna av prognos- och kalkylresultaten.

Naturvårdsverket har i ett remissyttrande⁷ nyligen pekat på vikten av att bredda paletten av verktyg, metoder och modeller som Trafikverket använder för att i beslutsunderlag på ett adekvat sätt kunna belysa klimat- och andra miljöeffekter av åtgärder i transportsystemet. Naturvårdsverket anser generellt att Trafikverket inte bör sträva efter att värdera alla svårfångade effekter utan ska avstå från att försöka monetärt värdera sådana effekter som är svåra att mäta, kvantifiera, värdera eller är mycket heterogena. Naturvårdsverket konstaterar att redan för steg 3- och steg 4-åtgärder så finns det svårigheter med monetära analyser. Istället menar Naturvårdsverket att kvalitativa underlag som miljöbedömningar borde kunna tillämpas i större utsträckning.

Naturvårdsverket anser att befintliga modeller som beräknar samhällsekonomisk lönsamhet av investeringsåtgärder i transportsektorn inte är tillräckliga som beslutsunderlag för att belysa effekter för miljö och långsiktig hållbarhet. Andra planeringsunderlag, verktyg, modeller och metoder behöver tillämpas för att

⁶ Trafikverket 2015:209.

⁷ Naturvårdsverkets ärendenummer NV-07666-15, Trafikverkets diarienummer 2015/72480.

bidra till ett beslutsunderlag som beskriver effekter för miljö och långsiktig hållbarhet, liksom övriga transportpolitiska mål, på ett sådant sätt att beslutsfattarna kan fatta ett välinformerat beslut. Naturvårdsverket vill här lyfta fram miljöbedömningar, scenarioanalyser och backcasting som redan tillämpats i det ur Trafikverkets inriktningsunderlag exkluderade klimatscenarioet.

Naturvårdsverket hänvisar i övrigt till verkets yttrande över Trafikverkets förslag till trafikslagsövergripande plan för utveckling av metoder, modeller och verktyg – för analys av samhällsekonomi, järnvägskapacitet, effektsamband och statistik samt för trafik- och transportprognoser⁸ (bilaga 3).

Underlagsrapporten ”Transportpolitisk måluppfyllelse – Nuläge och förväntad utveckling”

Naturvårdsverket konstaterar att denna rapport lyfter fram vikten av transportsnål samhällsplanering och nedprioritering av biltrafik i urban miljö, men att dessa slutsatser sedan negligerats i inriktningsunderlagets huvudrapport. Trafikverket skriver att *”för att åstadkomma minskningar i storleksordningen 80 procent till 2030 och nettonollutsläpp 2050 kommer det inte räcka med effektivare fordon, fartyg och flygplan, ökad andel förnybar energi och elektrifiering av vägtransporter”*⁹ och att nuvarande utveckling med den ökning av trafikvolymen som prognosticeras över tid ger allt större gap mellan den prognosticerade utvecklingen och målen¹⁰.

Utöver de direkta utsläppen från transportsektorn omnämns även sektorns indirekta klimatpåverkan genom byggande, drift och underhåll av infrastruktur och nedmontering av infrastruktur och fordon samt produktion och distribution av drivmedel. Dessa utsläpp utgör en relativt stor del av sektorns direkta utsläpp av växthusgaser. Naturvårdsverket ser positivt på att de även indirekta utsläppen lyfts fram men saknar en diskussion kring styrmedel och åtgärder på detta område¹¹.

Trafikverket anger vidare i underlagsrapporten som ”övergripande kompassriktning för att uppnå ett hållbart transportsystem i morgondagens samhälle” bland annat ”transportsnål planering”, att ”prioritera rätt i tätorter” så att kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik samt yrkestrafik prioriteras före privatbilism i befolkningstäta miljöer och att ”anpassa lösningar till hållbara städer...”¹². Naturvårdsverket delar denna allmänna syn på vad som krävs för att nå klimatmålet, liksom den att *”(i)dag beslutade åtgärder och styrmedel är långt ifrån tillräckliga för att åstadkomma nödvändiga utsläppsminskningar av klimatgaser.”* Naturvårdsverket hade dock gärna i detta sammanhang sett en djupare diskussion kring vad som avses med begreppet ”transportsnål”, och vilka styrmedel och åtgärder som kan bidra till att leda utvecklingen i denna riktning. I såväl FFF-utredningen som Trafikverkets eget ”klimatscenario” innebär ett mer transportsnålt samhälle att utvecklingen av samhälle och transportsystem inriktas mot minskad biltrafik och oförändrad lastbilstrafik och

⁸ Naturvårdsverkets ärendenummer NV-07666-15, Trafikverkets diarienummer 2015/72480.

⁹ Trafikverket 2015:209, s. 65.

¹⁰ Trafikverket 2015:209, s. 61.

¹¹ Trafikverket 2015:209, s. 63.

¹² Trafikverket 2015:209, s. 6.

att eventuellt underliggande ökat behov av transporter tillgodoses genom förbättring av logistik och kollektivtrafik samt godstransporter med järnväg och sjöfart. Målsättningen om minskad biltrafik är inte alls så tydligt uttalad i Trafikverkets föreliggande inriktningsunderlag, där det mer framstår som att det handlar om förtätning i stadsmiljö.

Vidare konstaterar Trafikverket att för att minska klimatpåverkan från transportsektorn med 80 % till 2030 så kommer det inte att räcka med effektivare fordon och ökad andel förnybara drivmedel utan det kommer också att krävas att personbilstrafiken behöver minska med 10-20 procent 2010-2030 och lastbilstrafiken får inte öka motsvarande period. Detta, skriver Trafikverket, kräver en förändrad inriktning i utvecklingen av samhälle och infrastruktur, det vill säga ett mer transportsnålt samhälle, där *”den egna bilen behöver få en minskad roll som transportmedel och tillgängligheten behöver i större grad lösas genom effektiv kollektivtrafik och förbättrade möjligheter att gå och cykla”*¹³.

Naturvårdsverket instämmer i samtliga dessa iakttagelser och anser att de ska utgöra utgångspunkter i kommande åtgärdsplanering.

Underlagsrapporten ”Sjöfart”

Att flytta över gods från land till sjöfart kan innebära en miljövinst t.ex. i form av minskade utsläpp av växthusgaser t men sjöfarten orsakar t ex fortfarande stora kväveoxidutsläpp (detta nämns kort på s 31). För svensk del konstaterades att år 2012 var utsläppen från internationell sjöfart den största enskilda källan till nedfall av kväveoxider (25 %) och den näst största källan till nedfall av svaveldioxid (16 %). De miljövinster som kan göras genom en överflyttning får därför inte göra att ansträngningarna för att miljöanpassa sjöfarten kommer i skymundan.

I huvudrapporten¹⁴ redovisas en prognos som visar att godstransportarbetet till sjöss väntas öka med 60 procent mellan 2010 och 2030. Naturvårdsverket anser att underlagsrapporten borde inkludera en prognos för utvecklingen angående alternativa bränslen. Det är rimligen ett viktigt ingångsvärde för att t ex planera kring hur infrastrukturen kring alternativa bränslen för sjöfarten behöver se ut om 10 år. Trafikverket pekar på att hamnarna på sikt tvingas investera i ny infrastruktur för distribution av miljövänligare fartygsbränslen¹⁵. Naturvårdsverket anser att förhållningssättet i denna skrivning är väl negativt. Om användandet av alternativa bränslen ökar är det rimligen något positivt och om prognosen är att det kommer att behövas en utbyggd infrastruktur kring de bränslena så bör det tas med i planeringen.

Underlagsrapporten ”Luftfart”

Antalet passagerare i utrikesflyget har ökat kraftigt. År 2014 var antalet 25,8 miljoner passagerare vilket motsvarade 287 % av 1990 års nivå. Trafikverket har i sin prognos antagit att någon form av styrmedel kommer att införas eftersom

¹³ Trafikverket 2015:209, s. 65.

¹⁴ Trafikverket 2015:180, s. 24.

¹⁵ Trafikverket 2015:228, s. 20.

”en fortsatt hög tillväxttakt för utrikesflyget inte är förenligt med klimatpolitikens mål”. Trots detta räknar Trafikverket att antalet passagerare ska öka till cirka 35 miljoner passagerare till 2030. Detta är en fortsatt mycket kraftig ökning, även om den inte är lika kraftig som under de senaste decennierna. Den är knappast förenlig med beslutade klimatmål om inte just flyget ska tillåtas en oproportionerligt stor del av utsläppsutrymmet. Naturvårdsverket anser därför inte det är troligt att utrikesflyget kommer tillåtas utvecklas enligt Trafikverkets prognos.

Underlagsrapporten ”Vidmakthållande”

Naturvårdsverket anser det bra att Trafikverket prioriterar drift och underhåll (steg 2-åtgärder) framför större investeringar (steg 3- och steg 4-åtgärder). Drift och underhållsåtgärder är generellt kostnadseffektiva både för att bidra till måluppfyllelse av funktionsmålet och hänsynsmålet.

Det saknas dock en fördjupad analys i inriktningsunderlaget om hur vidmakthållande av väg respektive spår samt de många små standard-/säkerhetshöjande åtgärderna som görs runt om i vägsystemet påverkar efterfrågan på de olika trafikslagen, och därmed trafikens miljöpåverkan. I måluppfyllelsebedömning för klimat anges att ökat underhåll kan minska bränsleförbrukning genom minskat rullmotstånd och jämnare vägar. Naturvårdsverket vill understryka att Trafikverket behöver beakta rekyleffekten som innebär att minskade körkostnader med bil ofta innebär att bilisten får ett ökat ekonomiskt konsumtionsutrymme och då använder bilen till längre körsträckor, vilket sammantaget inte innebär någon positiv effekt för klimatmålet m. fl. miljö kvalitetsmål¹⁶.

Trafikverket ska enligt regeringens direktiv redovisa vilken ekonomisk ram som krävs för att 2018-2029 kostnadseffektivt vidmakthålla transportsystemets funktionalitet på dagens nivå, och utifrån de tre inriktningarna. I ”funktionalitet på dagens nivå” räknar Trafikverket dock in trafik tillväxt enligt sina prognoser, för vägtrafiken +25 % 2010-2030. Av Trafikverkets rapport framgår att underhållet av väg och järnväg är kraftigt eftersatt och att ökade anslag krävs om det eftersatta underhållet ska elimineras. Det krävs även ökade anslag för att bibehålla nuvarande funktionalitet. I det läget finns det skäl att ompröva byggandet av redan beslutade steg 3- och 4-åtgärder.

Naturvårdsverket anser att direktivet till åtgärdsplaneringen för 2018-2029 uttalat ska prioritera underhåll av vägar som används för cykel och kollektivtrafik för att bidra till en ökad relativ attraktivitet för dessa färd sätt gentemot biltrafik, i och mellan städer och tätorter.

Trafikverket öppnar för stängning av vissa järnvägsstråk vilket Naturvårdsverket anser behöver analyseras nogsamt innan det förverkligas så att inte kortsiktiga besparingar i underhåll och reinvesteringar görs som kan innebära kostsamma större investeringar på lång sikt.

¹⁶ Jägerbrand, et al. (2014) Rebound Effects Of Energy Efficiency Measures In The Transport Sector In Sweden, VTI Rapport 827 A.

Underlagsrapporten "Kostnadseffektiv styrmedelsanvändning"

Underlagsrapporten syftar till att, utifrån befintligt material, illustrera hur olika styrmedel och åtgärder kan användas för att bidra till en kostnadseffektiv stegvis minskning av utsläppen av växthusgaser. Naturvårdsverket ser det som positivt att underlaget tydligt visar att minskad klimatpåverkan kräver styrmedel och åtgärder inom tre områden: ökad energieffektivitet, minskad andel fossilt drivmedel, samt minskat transportarbete. Underlagsrapporten innehåller flera viktiga insikter. Bland annat dras ett antal generella slutsatser om vilka principer som måste gälla för kostnadseffektiva utsläppsminskningar. En av dessa är att alla aktörer behandlas lika och att alla utsläppsminskningar möter samma incitament (homogen incitamentstruktur). En annan princip som lyfts fram är förorenaren betalar, dvs. att de samhällsekonomiska marginalkostnaderna förknippade med miljö- och klimatpåverkan måste vara synlig för hushåll och företag.

Naturvårdsverket konstaterar att det styrmedel som har potential att verka genom flera områden och som samtidigt har goda förutsättningar att uppfylla kraven på kostnadseffektivitet är koldioxidskatten. Koldioxidskattens betydelse och uppenbara fördelar att styra mot, framförallt, minskad fossil transportefterfrågan och utsläppsintensitet bör lyftas fram.

Naturvårdsverket vänder sig mot slutsatsen i kapitel 6 i underlagsrapporten att en höjd koldioxidskatt är samhällsekonomiskt olönsam. Naturvårdsverket menar att det exempel som denna slutsats stödjer sig på går att ifrågasätta. Exemplet utgår ifrån ett antagande om att den ursprungliga koldioxidskatten är optimal, dvs. att samtliga externa kostnader redan är fullt ut internaliserade och att den högre skattenivån därmed innebär en nettokostnad för samhället. Huruvida den nuvarande koldioxidskattenivån är optimal eller ej låter sig vara osagt och exemplet går att tolka på två sätt, beroende på hur man väljer att se på den optimala skattenivån. I båda fallen är risken överhängande att författarna av underlagsrapporten drar fel slutsatser.

I det första fallet är tolkningen av den optimala skattenivån bokstavlig (det antas alltså att de faktiska externa effekterna exakt internaliseras vid den ursprungliga skattenivån). Men eftersom det i praktiken är omöjligt att avgöra utsläppens marginella skadekostnad är det högst osannolikt att den nuvarande skattenivån faktiskt är samhällsekonomiskt effektiv. Eftersom den nuvarande skatten således skiljer sig från den optimala skatten är beräkningarna inte längre giltiga, och det går med andra ord inte att säga någonting alls om storleken på välfärdsnettoeffekten. Skulle dessutom den nuvarande skatten vara lägre än den samhällsekonomiskt optimala skatten är även slutsatsen att skatthöjningen leder till en nettokostnad för samhället felaktig; tvärtom innebär skatthöjningen i så fall en välfärdvinst för samhället. Båda dessa anmärkningar borde framgå tydligare i underlagsrapporten.

Som noterats ovan så går det i praktiken inte att fastsälla den samhällsekonomiskt effektiva skattenivån. Koldioxidutsläpp värderas därför i Sverige idag av ASEK till samma nivå som koldioxidskatten, vilket per definition också innebär att de externa effekterna som utsläpp av koldioxid ger upphov till alltid internaliseras fullt ut vid den rådande skattenivån. Men inte ens

om författarna väljer denna tolkning av den optimala skatten kan slutsatsen dras att en skatthöjning leder till en välfärdsförlust för samhället. För om den ursprungliga skatten är samhällsekonomiskt effektiv så måste även den nya skattenivån vara det, per definition. En mer korrekt slutsats i det här fallet är således att skatthöjningen i värsta fall inte innebär någon välfärdsförändring alls (samhället går från full internalisering till full internalisering). Skulle skatthöjningen dessutom vara ett uttryck för en samhällelig omvärdering av skadekostnaden för utsläpp av koldioxid skulle skatthöjningen snarast kunna ses som en välfärdsvinst (samhället går från mindre än full internalisering till full internalisering). Denna diskussion saknas tyvärr helt i rapporten.

Naturvårdsverket anser mot bakgrund av resonemangen ovan att det är olyckligt att Trafikverket hävdar att en höjd koldioxidskatt leder till en välfärdsförlust.

Trots att Naturvårdsverket finner att underlagsrapporten som sådan utförts inom ramen för det uppdrag Trafikverket gav utföraren, så delar Naturvårdsverket i övrigt Trafikverkets uppfattning att den analys som görs i underlaget i sig är otillräckligt för att närmare identifiera vilka styrmedel och infrastruktursatsningar som behöver genomföras för att i tillräcklig omfattning minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn. Detsamma gäller även analysen av sådana styrmedels och åtgärders kostnader, effekter (utsläppsminskningar) och kostnadseffektivitet.

Bilaga 2 Förslag på justeringar av förordningar som styr kommande åtgärdsplanering.

Här ges förslag på konkreta justeringar av förordningar som är styrande för åtgärdsplaneringen, för att undanröja administrativa barriärer så att statliga investeringsmedel i högre grad kan främja hållbara transporter, minskad transportefterfrågan och effektivare användning av transportsystemet.

- Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.,
- Förordning (1997:263) om länsplaner för regional infrastruktur,
- Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

2§ Statlig medfinansiering får beviljas för...

1. byggande av väg- och gatuanläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
2. byggande av spåranläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
- ... 5. transportinformatik eller fysiska åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator,

bör ändras till:

1. byggande av väg- och gatuanläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov, och drift av denna kollektivtrafik
2. byggande av spåranläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov, och drift av denna kollektivtrafik
- ... 5. transportinformatik eller åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator,

Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur

2§ Den nationella planen för transportinfrastruktur ska avse tolv år och får omfatta

- ... 6. åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,

bör ändras till:

- ... 6. åtgärder i fyrstegsprincipens steg 1-2 som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur.

Förordning (1997:263) om länsplaner för regional infrastruktur

3§ Länsplanen ska avse tolv år och omfatta

- ... 3. åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,

bör ändras till:

... 3. åtgärder i fyrstegsprincipens steg 1-4 som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur, ...

Bilaga 3 Naturvårdsverkets yttrande 2015-12-17 (NV-07666-15) över Trafikverkets förslag till trafikslagsövergripande plan för utveckling av metoder, modeller och verktyg – för analys av samhällsekonomi, järnvägskapacitet, effektsamband och statistik samt för trafik- och transportprognoser (Trafikverkets diarienummer 2015/72480).