

Näringsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Remiss angående Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har beretts möjlighet att lämna synpunkter på ovanstående remiss. Remissunderlaget är mycket omfattande och VTI har valt att koncentrera sina synpunkter på ett antal centrala områden, vilka framgår av rubrikerna nedan.

Styrmedel

Samhället förfogar över många instrument som kan användas för att styra inriktningen på transportområdet på ett sådant sätt att de transportpolitiska målen uppnås. Styrmedel i form av anslag till anläggning, drift och underhåll står i fokus för inriktningsplaneringen. Men riksdagen förfogar också över de beslut som avser trafikanters kostnader för att använda existerande vägar i form av skatt på drivmedel. På myndighetsnivå sätts avgiftsnivån för användning av banor, farleder och flygplatser. Det finns också ett omfattande regelverk som sätter gränser för trafikanternas sätt att använda respektive typ av infrastruktur.

Som en följd av detta har den s.k. fyrstegsprincipen tagits fram, med syftet att utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv ställa användningen av olika styrmedel mot varandra och att inte använda mer resurser än nödvändigt för att uppnå målen. Trafikverket konstaterar följaktligen i inriktningsunderlaget att fyrstegsprincipen ska tillämpas för att åstadkomma ett kostnadseffektivt val av åtgärder. Däremot saknas en diskussion kring vilka specifika alternativa styrmedel som står till förfogande (varav Trafikverket som konstateras ovan enbart förfogar över en del av dessa styrmedel) för riksdag och regering. VTI konstaterar att detta är ett problem, eftersom det i frånvaro av en sådan analys från Trafikverkets sida inte finns andra myndigheter som har till uppgift att genomföra analysen. Detta förhållande försvårar enligt VTI en allsidig diskussion och minskar i förlängningen möjligheterna att uppnå de transportpolitiska målen.

Kostnader

VTI gör inte i detta remissvar någon konkret utvärdering, eller rangordning, av de handlingsalternativ som pekas ut av Trafikverket. Ett viktigt skäl till denna inriktning är att det är mycket svårt att i Trafikverkets omfattande underlag utläsa hur Trafikverket kommer fram till de olika belopp som presenteras. Det sägs

exempelvis att det för att vidmakthålla transportsystemets funktionalitet på dagens nivå krävs ytterligare 6-7 miljarder kronor per år, enbart för att vidmakthålla infrastrukturen. För att ”eliminera det eftersläpande underhållsbehovet” behövs enligt huvudrapporten (s. 9) ytterligare 4-5 miljarder kronor per år. I delrapporten ”Vidmakthållande” upprepas dessa siffror på en mera disaggregerad nivå för olika tekniska delsystem, för olika delar av landet, etc. Emellertid saknas en redovisning av hur man har kommit fram till önskemålets storlek. Noterbart är också att begreppet ”eftersläpning” inte har definierats närmare, vilket innebär att det är svårt att göra en bedömning av om de kostnadsbedömningar som har gjorts är rimliga eller inte.

VTI vill därför, mot bakgrund av det ovan sagda, lyfta fram institutets arbete med analyser av kostnaderna för drift och underhåll på väg- och järnvägsområdet. Inom ramen för denna verksamhet har det visat sig att det finns en stor mängd information som skulle kunna användas för att göra den typ av beräkningar som är nödvändiga för att kunna avgöra om kostnadsuppskattningar är rimliga eller inte. VTI anser således att det finns skäl att utveckla analytiska instrument som gör det möjligt att fördjupa förståelsen av de anslagsbehov som redovisas.

Forskningsbehov

VTI noterar också med tillfredsställelse att Trafikverket, på ett flertal ställen i inriktningsunderlaget¹, lyfter fram ett behov av ökad kunskap på ett antal områden som är centrala för att kunna genomföra en allsidig analys av möjligheterna att nå de transportpolitiska målen. En global ödesfråga är förstås möjligheterna att med hjälp av olika styrmedel och åtgärder styra utvecklingen mot minskade klimatutsläpp och ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart samhälle.

En generell kommentar avseende just klimatfrågan är att det saknas utförliga resonemang om i vilken utsträckning dagens transportsystem i sin helhet (dess utformning, funktion och användning) möjliggör en effektiv uppfyllelse av klimatpolitiska mål. Detta efterfrågas uttryckligen i regeringens uppdragsbeskrivning från maj 2015. Som framgår av denna beskrivning lär en större andel av kommande utsläppsminskningar av klimatpåverkande gaser behöva göras nationellt. Detta innebär ett stort åtagande för transportsektorn, som idag står för ca 1/3 av de nationella utsläppen av klimatpåverkande gaser.

Trafikverket återkommer flera gånger till vikten av fortsatt energieffektivisering och ökad användning av förnybara bränslen (inklusive el), men det sägs ingenting om

¹ Trafikverket skriver t.ex. på s. 12 i huvudrapporten: ”Trafikverket har inom uppdraget låtit ta fram en sammanställning som belyser olika styrmedels och åtgärders kostnadseffektivitet med avseende på hur de kan påverka utsläppen. Trafikverket konstaterar att det krävs ytterligare analyser för att närmare identifiera utformningen och kostnaden för sådana åtgärder, för att kvantifiera vilken effekt de tillsammans med ytterligare styrmedel kan få på trafikarbetet och för att bedöma den samhällsekonomiska effekten.” Trafikverket konstaterar vidare på s. 20 i huvudrapporten: ”Utvecklingen av ett energieffektivt transportsystem för att minska transporterens negativa klimat- och miljöpåverkan är en av de största utmaningarna för världens transportsystem. Kunskap och verktyg, inklusive styrmedel, behöver utvecklas och införas för att samtidigt tillgodose klimat- och miljömål och det ökande behovet av transporter.” Slutligen konstateras på s. 22 i huvudrapporten: ”Trafikverket har dock inte tagit fram modellbaserade prognoser som innehåller antaganden som ytterligare styrmedel och åtgärder för att genom ett så kallat transportsnålt samhälle minska utsläpp av klimatgaser.”

huruvida detta kommer att vara tillräckligt. Inom forskningen råder idag enighet om att energieffektivisering och förnybara bränslen är ytterst viktiga åtgärder men långt ifrån tillräckliga om uppställda klimatmål ska kunna nås. Frågan förtjänar en mer utförlig behandling där den nationella infrastrukturplaneringens roll för ökad måluppfyllelse också behöver beaktas. Det står i Trafikverkets inriktningsunderlag (s. 23) att investeringar i ny transportinfrastruktur endast bidrar marginellt till att öka eller minska klimatutsläppen. Vi efterlyser ett djupare resonemang om grunderna till detta påstående och konstaterar att när det gäller en så stor och viktig fråga som klimatfrågan så kan även ”marginella” förbättringar ha en substantiell betydelse.

VTI föreslår därför att Trafikverket, inom ramen för sin finansiering av FoU-verksamhet, ger högprioritet åt främjandet av ett långsiktigt analys-, prognos- och scenariearbete som ur ett brett perspektiv möjliggör för forskningsutförare att bidra med ytterligare kunskap på området. Av stor vikt är att kvalificerad forskning kring relevanta och underliggande effektsamband möjliggörs. Detta för att åstadkomma så realistiska samhällsekonomiska kalkyler och prognoser som möjligt. VTI ställer sig därför bakom Trafikverkets bedömning, på s. 29 i huvudrapporten, om att det generellt finns behov av en uppdatering av de prognoser som görs och av de effektsamband som tidigare har tagits fram.

Inom det område som handlar om transportsektorns bidrag till klimatutsläppen finns fortsatt stora behov av mång – och tvärvetenskaplig forskning som tar sikte på faktorer som påverkar individers beslutsfattande och agerande. Ett sådant konkret exempel handlar om s.k. rekyleffekter, där energieffektivisering resulterar i ökat transportarbete.² Potentiella rekyleffekter, behöver avspeglas i analys- och prognosarbetet, och åtgärder som kan minska dessa behöver behandlas.

De transportpolitiska målen och delmålen, inklusive preciseringar, har över tid växt i antal. Framtagandet av nya typer av underlag, metoder och indikatorer för att analysera uppfyllelse av de olika målen har inte utvecklats i motsvarande utsträckning. Idag finns väl utarbetade metoder och underlag för bedömning av samhällsekonomisk lönsamhet, medan det för andra mål saknas väl utarbetade metoder. Stora FoU-behov föreligger följaktligen avseende framtagandet av metoder för att producera underlag som specifikt utformats för att utreda respektive mål.

Prognosmetodik

När det gäller metodiken för det prognosarbete som utförs vill VTI framhålla att en ny prognos ska kunna relateras till tidigare prognoser, enligt Trafikverkets riktlinjer

² I Trafikverkets prognoser UA1 och UA3 förutsätts till exempel att förhöjda bränsleskatter och en vägslitageskatt för lastbilar kommer att leda till minskat antal personkilometer med bil och en minskning av det totala persontransportarbetet för samtliga trafikslag. Det antas att detta i sin tur leder till en rad indirekta effekter som bedöms som samhällsekonomiskt fördelaktiga, t.ex. minskat slitage och minskad trafik. Å andra sidan kan vi konstatera att fordonsutvecklingen går snabbt mot en ersättning av fordon som drivs med traditionella bränslen samtidigt som fordonen blir alltmer energieffektiva. Ökad energieffektivitet i kombination med lägre investerings- och driftskostnader för den nya generationens bilar kommer med stor sannolikhet att leda till rekyleffekter på persontransporterna och resandet. Generellt är förvisso rekyleffekterna i utvecklade länder relativt små, men de kan icke desto mindre vara substantiella över en längre tidsperiod. Den utveckling som har beskrivits här riskerar att minska konkurrenskraften för övriga trafikslag. Huruvida fordonsutvecklingen på detta sätt kan komma att påverka utfallen i utredningsalternativen är dock oklart i Trafikverkets underlag.

för framtagande av trafikprognoser (TrV 2010/58780). VTI anser i detta sammanhang att en bedömning av prognosernas sannolikhet/rimlighet också kräver en jämförelse med den historiska utvecklingen. För persontrafiken överensstämmer den prognosticerade ökningen av personkilometer med 1,1 % per år väl med den historiska ökningen på ungefär 0,9 % per år. Godstransporterna stämmer betydligt sämre med det historiska utfallet. För sjöfarten är till exempel den prognosticerade ökningen (2,4 %) mer än dubbelt så stor som den historiska ökningen (0,9 %). Givet den kunskap vi har om tendensen att i prognoser överskatta den verkliga utvecklingen (se t.ex. Trafikanalys PM 2015:15) bör man tillämpa viss försiktighet när det gäller att i en prognos indikera ännu större öknings i framtiden. Det kan ju inte heller uteslutas att styrmedel i form av nuvarande och potentiella transportrelaterade avgifter (banavgifter, svaveldirektiv och vägslitageavgifter) har en hämmande effekt på trafikutvecklingen.

Sjöfart

VTI ser positivt på det faktum att Trafikverket har lyft fram trafikslagen sjöfart och luftfart genom separata underlagsrapporter. VTI instämmer i bedömningen att det behövs mer kunskap om sjöfartens förutsättningar att bidra till ett effektivt och robust transportsystem (t.ex. genom avlastning av den landbaserade infrastrukturen), och att detta kräver fortsatt utredning och forskning inom flera sjöfartsrelaterade områden.

VTI ser ett behov av ökad kunskap om de potentiella effekterna av infrastrukturåtgärder i anslutning till hamnar och om effekten av olika styrmedel. De externa miljöeffekterna av sjöfart är ännu inte vetenskapligt kvantifierade³ och utvecklade för att inkluderas i kalkyler och därmed jämföras med andra transportslag.

I huvudrapportens sammanfattning konstateras att inte minst sjöfartens möjligheter för inrikes transporter bör stärkas. VTI vill i detta sammanhang lyfta fram den minst lika stora potentialen för sjöfarten när det handlar om gränsöverskridande transporter.

I detta ärende har generaldirektör Jonas Bjelfvenstam beslutat. Avdelningschef Mattias Viklund har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också forskningscheferna Åsa Aretun, Mattias Haraldsson, Andreas Tapani samt VTI:s styrelse deltagit.

För VTI

³ Det ska dock tilläggas att arbete med detta syfte delvis pågår inom ramen för VTI:s uppdrag från regeringen att utveckla kunskapsunderlaget om trafikens samhällsekonomiska kostnader (N2015/533/TS).

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör