

i.remissvar@regeringskansliet.se
i.nationellplan@regeringskansliet.se

Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022—2033 och 2022—2037

Sammanfattning

Transportstyrelsen har inga invändningar mot inriktningsunderlaget men vill lämna följande synpunkter.

Transportstyrelsens övergripande synpunkter

En bredare transportplanering

Transportstyrelsen delar Trafikverkets bild att infrastrukturplanering och andra åtgärder för transportsystemet behöver samverka för att en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning ska kunna åstadkommas. Därför är vi positiva till synsättet med en bredare transportplanering där aktörer med olika uppdrag och ansvarsområden samverkar i syfte att åstadkomma större nytta. Det kan givetvis också vara så att någon aktör, eller i detta fall myndighet, kan vara särskilt lämpad att ta ett samordnande ansvar.

Eftersom detta synsätt kommer till uttryck i ett underlag som ska behandla infrastrukturens inriktning, ligger det nära till hands att ställa sig frågan om vilken den underliggande avsikten är. Är det inte i själva verket införande av ett nytt sektorsansvar som föreslås i inriktningsunderlaget? Sektorsansvarets utformning för tidigare transportmyndigheter ifrågasattes av bl.a. den så kallade Trafikverksutredningen (SOU2008:128), begreppet var svårtolkat och därmed svårt att följa upp. Utredningen föreslog därför att sektorsansvaret skulle ersättas med tydligt definierade ”stabs- och verkställighetsuppgifter”. Regeringen följde utredningen avseende avvecklingen av sektorsansvaret. Några specifika stabs- och verkställighetsuppgifter i enlighet med förslaget har dock inte formulerats, annat än för ett visst samordnande ansvar på trafiksäkerhetens område.

Transportstyrelsen anser att frågan om *hur* utvecklingen mot en bredare transportplanering ska åstadkommas kräver mer av analys och en ansats som involverar berörda aktörer. I ett sådant sammanhang kan också frågan om ett bredare sektorsansvar analyseras och värderas.

Idé om hur trafikslagen bör samverka saknas

Transportstyrelsen anser att underlaget inte behandlar samtliga trafikslag jämbördigt, sjö- och luftfart har inte analyserats i samma utsträckning som övriga trafikslag. Underlaget saknar en samlad strategi för transportsystemet i vilken det beskrivs hur trafikslagen bör samverka för att nå en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning.

Otydligheter i underlaget

Det finns otydligheter i inriktningsunderlaget. Till exempel bör det tydligare framgå vilka åtgärder som Trafikverket själva råder över och vilka förslag till åtgärder som andra aktörer bör hantera utifrån sina ansvarsområden och uppdrag. Det är även oklart i vilken omfattning effekter, positiva och negativa, är analyserade för förslagen i avsnitt 3. Redovisningen av effekter i avsnitt 7 är knapphändig vilket gör det svårt att ta till sig underlaget. Det står i uppdragsbeskrivningen att Trafikverket ska inhämta fakta från både Sjöfartsverket och Luftfartsverket, men det är inte alltid tydligt vad Trafikverket har tagit med sig in i inriktningsunderlaget från deras underlag. Det hade varit önskvärt med en ökad tydlighet gällande detta, inte minst för att påvisa samverkan mellan dessa parter.

Transporteffektivt samhälle

Regeringsuppdraget SOFT, där Trafikverket var en av de samverkande myndigheterna, tog fram en strategisk plan för omställningen till en fossilfri transportsektor. Planen fokuserade på insatser inom tre områden: energieffektiva och fossilfria fordon och farkoster, förnybara drivmedel samt transporteffektivt samhälle. I rapporten för kontrollstationen inom SOFT lyfts att transporteffektiv bebyggelse- och infrastrukturplanering är en viktig del i omställningen till ett mer transporteffektivt samhälle. Transportstyrelsen noterar att Trafikverkets beskrivningar av transporteffektivt samhälle i inriktningsunderlaget inte riktigt går i linje med SOFT. Det som nämns om transporteffektivt samhälle i inriktningsunderlaget lyfter minskad trafik genom bränsleprishöjningar, förbättrade alternativ till vägtransporter samt att den samlade tillgängligheten upprätthålls men vägtrafiken minskar. 3.2 handlar visserligen om ”Samordnad bebyggelse- och infrastrukturplanering” men hur Trafikverket ser på bebyggelseplaneringens påverkan på just transporteffektivt samhälle är något oklart.

Specifika synpunkter

Trafiksäkerhet på väg (delar i avsnitt 2.3.3, 3.1.1 och 3.1.2)

Vad det gäller problemet med låg hastighetsefterlevnad på väg vill Transportstyrelsen lyfta Nollvisionens princip – att ansvaret för trafiksäkerheten delas mellan de som utformar och de som använder transportsystemet. Principen innebär bland annat att infrastrukturen behöver vara utformad så att användarna ges goda förutsättningar att följa hastighetsbegränsningarna. Grundregeln behöver även tillämpas när hastigheterna anpassas. En begränsning av den högsta tillåtna hastigheten som inte accepteras av trafikanterna riskerar att leda till motsatt effekt på trafiksäkerheten, t.ex. om det leder till ökade hastighetsskillnader mellan trafikanterna.

I underlaget föreslås att en utredning om införande av sanktionsavgift för vissa hastighetsöverträdelser ska initieras. Om en sådan utredning genomförs är det viktigt att den belyser frågan ur flera perspektiv. Att göra det enklare att straffa trafikanter i miljöer där till exempel hastighetsgränsen inte är beslutad i överensstämmelse med vägens utformning och standard är inte proportionerligt. Enligt Transportstyrelsen är det bättre att fortlöpande påverka infrastrukturens utformning så att den stämmer med reglerna.

Även förslaget att trafiklagstiftningen bör ändras så att det blir möjligt att utforma trafikregleringar speciellt anpassade för cykeltrafik måste hanteras objektivt. Trafikregler bör vara stringenta, logiska och konsekventa om man vill få en bra regelefterlevnad.

Vi delar Trafikverkets uppfattning att det behöver säkerställas att barn har möjlighet att säkert och på egen hand kunna ta sig till och från skolan. Men vi vill påminna om att riktlinjer, för hur olika hastighetsvärden bör användas i lokala trafikföreskrifter om högsta tillåtna hastighet, meddelas av Transportstyrelsen enligt trafikförordningen.

Trafiksäkerhet för gående och cyklister är ett viktigt utvecklingsområde som omnämns i underlaget. Det vore värdefullt med en plan för vad som ska göras för att öka dessa olika trafikantgruppers trygghet i trafikmiljön. I beskrivningarna saknar vi även cykelns potential för godstransporter.

Kunskapsuppbyggnad om effektsamband och utvärderingar (3.1.1)

I underlaget står det att ”Trafikverket ser därför att det behövs en fortsatt kunskapsuppbyggnad om effektsamband och utvärderingar, särskilt steg 1-åtgärder som exempelvis resplaner och information”. Transportstyrelsen är positiv till sådan kunskapsuppbyggnad, både för transportsektorn i stort och för den egna verksamheten. Det är viktigt att det tas hänsyn till samtliga trafikslag i uppbyggnaden.

Kapacitetstilldelning järnväg (3.1.1)

Transportstyrelsen håller med om att kapacitetstilldelningsprocessen behöver utvecklas och att detta är centralt för järnvägssystemet. Samtidigt finns det en risk att de utvecklingsförslag som Trafikverket föreslår inte kommer att vara förenliga med de initiativ som tagits på europeisk nivå (TTR). Det är oklart om till exempel samhällsekonomiska metoder kommer kunna användas för att lösa konflikter i tågplanen, och om det går så är det oklart i vilket skede av tågplaneprocessen dessa konflikter måste lösas om TTR blir verklighet. Transportstyrelsen uppmanar Trafikverket att noga följa det europeiska arbetet dels för att kunna påverka vad som händer, men också för att i tid kunna anpassa metoder och utvecklingsarbete till det som komma skall.

Utredning om godstransporter på järnväg (3.1.2)

Transportstyrelsen håller med om att en utredning om godstransporter på järnväg bör tillsättas. Om det europeiska initiativet TTR blir verklighet kommer tågplanen förplaneras i större grad. Det ställer krav på planeringsprocessens förmåga att prioritera mellan önskemål från olika marknadssegment och aktörer redan innan ansökningar om kapacitet inkommer. Det pågår också en översyn av regelverket för godskorridorer som kan komma att påverka både nationella och internationella järnvägstransporter. Det är därför viktigt att utreda vilka behov godstrafiken på järnväg har för att kunna vara konkurrenskraftig och bidra till en överflyttning från väg.

Digital infrastruktur (bland annat inledande text avsnitt 3)

Transportstyrelsens förståelse av formuleringarna om digital infrastruktur är att Trafikverket inte ser den digitala infrastrukturen som något som ingår i transportinfrastrukturen men att det är en viktig förutsättning för transportsystemets funktion. Det blir därmed svårt att få en helhetsbild av hur Trafikverket ser på behovet av investeringar i digital infrastruktur, till exempel i relation till bedömningen att vidmakthållande av transportinfrastrukturen ska prioriteras. Utveckling och förvaltning av den digitala infrastrukturen samt IT- och kommunikationsinfrastruktur beskrivs som ligga delvis inom Trafikverkets uppdrag men det saknas vidare förtydliganden av vad som är inom respektive utom. Detta behöver vara tydligt så att inte viktig utveckling hindras av ett otydligt ansvar.

Systemeffekter och teknisk digital utveckling – drönare (3.3)

Transportstyrelsen delar Trafikverkets syn att det krävs fortsatt fokus på frågorna om teknisk digital utveckling. Transportstyrelsen vill belysa att underlaget i sin helhet saknar en behovsanalys över den snabbt växande marknaden och sektorn för drönare. Det är en trafik som på sikt ska

integreras i redan befintlig infrastruktur, men med en hög nivå av digitalisering. I takt med teknikutvecklingen på området växer antalet tjänster och behovet av tillgång till luftrummet ökar. Det kommer ställas höga krav på befintlig flygtrafikledning och infrastruktur för att tillgodose behovet, och det kommer kräva nyinvesteringar. Idag saknas de förutsättningar och den digitala infrastruktur som behövs för att kunna integrera drönartrafiken i det konventionella luftrummet och samtidigt säkerställa flygsäkerheten. Fortsatt arbete och utredning krävs för att tidigt ta ett helhetsgrepp och tydliggöra ansvarsområden inom respektive organisation. De nya drönarreglerna som trädde i kraft den 1 januari 2021 är gemensamma inom hela EU och är en viktig milstolpe för marknadens fortsatta utveckling. För att på sikt kunna integrera drönartrafiken med den bemannade flygtrafiken föreslår kommissionen ett nytt koncept av drönartjänster som benämns U-space. U-space är motsvarigheten till dagens ATM (Air Traffic Management) och kommer att introduceras i fyra steg, där de grundläggande förutsättningarna rullas ut i samband med de nya reglerna. Även här bör det tydliggöras hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan de berörda aktörerna för att uppnå en bredare transportplanering.

Tillgång till data och behov av standardisering, digitalisering (3.4.1)

Vad gäller det föreslagna ansvaret för offentliga grunddata inom transportsystemet behövs sannolikt en fortsatt analys av vad som kan anses ingå i sådana grunddata och hur ansvaret ska fördelas. Data i Transportstyrelsens register torde kunna sortera till såväl en sådan eventuell transportdomän som de i grunddatautredningen föreslagna domänerna person, företag och geografisk information.

Juridiska aspekter, digitalisering (3.4.3)

Vi delar Trafikverkets uppfattning att juridiska förutsättningar är avgörande för att möta behoven från den önskade utvecklingen i transportsystemet på ett balanserat sätt. Samverkan är central i arbetet med regelutveckling, där olika aktörer bidrar med olika perspektiv. Förutsättningsskapande åtgärder i Trafikverket bör ge regelgivande myndigheter underlag att utveckla, påverka och utforma regelverken i önskvärd riktning.

Samverkan och samarbetsytor, digitalisering (3.4.5)

Vi delar Trafikverkets uppfattning att för ökad nytta genom digitalisering är det centralt med samarbetsytor där olika kompetenser och aktörer kan mötas och hitta gemensamma lösningar. Sådana behöver kunna sättas samman snabbt och i en form som passar de uppgifter som ska lösas. Vad ett övergripande ramverk enligt Trafikverkets förslag ska innehålla och tillföra är oklart.

Kompetensförsörjning (3.5)

Transportstyrelsen uppskattar att Trafikverket lyft kompetensförsörjning i sammanhanget, eftersom det behövs insatser för att säkra både dagens och morgondagens utmaningar. Förslagen tar ett helhetsgrepp, satsar på samverkan mellan aktörer och på långsiktighet i satsningar på utbildningssystemet. Några kommentarer:

- Positivt att kompetensanalys, analys av vilka kompetenser som över tid kommer behövas, tas upp. Analysen borde vara utgångspunkten för alla de insatser som föreslås och särskilt innehållet i dem.
- För att lösa kompetensbristen i det kortare perspektivet krävs sannolikt också omställningsinsatser av befintlig arbetskraft vilket möjligen kan tydliggöras ytterligare. Att bygga in förutsättningar för ständigt lärande på arbetsplatsen och i samarbete med utbildningsaktörer är en fråga både för befintlig och framtida arbetsstyrka samt för branschens attraktivitet.
- Behovet av kompetens inom hållbarhetsområdet kan också tydligare lyftas fram, kopplat till ny teknik men också till exempelvis värderingar och beteendemönster i samhället.

Ökad internationalisering (3.8)

Vi tycker det är bra att internationaliseringen och dess betydelse för det svenska transportsystemet belyses. Det är viktigt att den nationella planeringen beaktar och samverkar med internationella planer såsom Europeiska kommissionens strategi för hållbar och smart mobilitet.

Det transeuropeiska transportnätet - TEN-T (3.8.1)

Den tredje punktsatsen i tredje stycket bör göras tydligare, förslagsvis formuleras på detta sätt:

- ”vägar: genomförande av direktiv för vägars säkerhet ~~trafiksäkerhet~~,
.....”

Vätgas även för luftfarten

Användningen av vätgas nämns i olika delar i dokumentet men främst då för vägtrafik och sjöfart. Det pågår även mycket forskning kring vätgas för framdrivning av framtida flygplan och på sikt är det troligt att det kan finnas vätgasplan i luften. Potentialen för dessa är stora, jämfört med elflyg som har en mer begränsad räckvidd på grund av batterikapacitet. Därför kan det vara relevant att inkludera även luftfarten vad det gäller användning av vätgas.

Forskning och innovation (bland annat 6.2.1)

Transportstyrelsens uppfattning är att inriktningsunderlaget har fångat de viktigaste utvecklingsområdena för att möta behov och utmaningar inom transportområdet. Särskilt viktigt är att man pekar på kunskap om hur klimatpåverkan från transportsystemet ska minskas och hur vi ska kunna möta upp kraven från Agenda 2030 och EU:s gröna giv m.m. Det är viktigt att öka kunskapen om hur vi på ett hållbart sätt ska bygga om systemet till elektrifiering och förnybara bränslen som tillgodoser tillgängligheten både i städer och på landsbygd.

Man lyfter behovet av samverkan mellan aktörer i transportsektorn och även med andra samhällsaktörer. Kunskap om steg 1 och 2-åtgärder, deras effekter och hur de kan implementeras behöver utvecklas och det är bra att olika exempel på detta redovisas i underlaget.

Kunskapen behöver öka om hur olika drivkrafter och styrmedel kan bidra till utvecklingen av transportsystemet i ett hållbart samhälle.

Infrastrukturplanen bör utvecklas i än större omfattning mot att omfatta helheten. En utveckling mot en nationell transportplanering där man tydligare också tar om hand utvecklingen av kunskap inom reglering, tillstånd och tillsyn och om styrning mot de transportpolitiska målen med andra eller nya former av styrmedel och påverkansmöjligheter.

Viktiga forsknings- och innovationsområden (6.2.1.1)

I detta avsnitt skrivs att "När det gäller omställning till fossilfrihet behöver forsknings- och innovationsinsatserna fokusera på att minska klimatpåverkande utsläpp, bland annat genom lösningar som bidrar till snabb elektrifiering i alla trafikslagen". I tillägg till snabb elektrifiering vill Transportstyrelsen påminna om att även nämna användning av andra alternativa bränslen, energieffektivisering och transporteffektivt samhälle eftersom det också är viktiga bidrag till att minska klimatpåverkande utsläpp.

I samma avsnitt står "Utvecklingen av gradvis automatiserade funktioner gör transportsystemet säkrare genom att dessa funktioner har full uppmärksamhet på sin omgivning och kan agera med minimal reaktionstid". Transportstyrelsen ser att det kan finnas anledning att vara något mer försiktig i sådana skrivningar i och med att automatisering *kan* innebära att det istället uppstår en annan form av olyckor och tillbud, än de som orsakas av människan. Exempelvis kan man formulera det som att det finns potential att det bidrar till ökad säkerhet.

I samma avsnitt står "Uppkoppling av fordon, farkoster och infrastruktur, sakernas internet och nya datakällor skapar förutsättningar för nya tjänster inom transportområdet". Transportstyrelsen vill här lyfta att tillgänglig

bandbredd och cybersäkerhet är viktigt för infrastruktur och uppkoppling, annars kan bland annat störningar och attacker kan hota potentialen.

I samma avsnitt står ”Här behövs mer kunskap dels om hur samspelet mellan fordon, farkoster och infrastruktur kommer att se ut i framtiden, dels om hur det påverkar utformningen av transportinfrastrukturen. Det krävs även systematisk forskning om den organisatoriska utveckling och den roll som tillfaller människan i framtidens digitaliserade transportsystem. Bland annat handlar det om att analysera och utveckla gränssnitten mellan människa och maskin för att öka säkerhet, kapacitet, effektivitet och acceptans”. Transportstyrelsen vill lyfta att det, i förhållande till människan och allmänheten, är viktigt att genomföra tester och dylikt för att skapa tillit till produkterna (automatiserade/autonoma) så att allmänheten och beslutsfattare ser den fulla potentialen och vågar satsa.

I samma avsnitt står att ”... Sverige ligger långt framme i forskningsfronten inom multimodala transporter”. Transportstyrelsen efterfrågar exempel på detta. Myndigheten anser att det är viktigt med multimodala transporter och ser att det pågår forskning, men delar inte riktigt bilden att Sverige ligger långt fram i forskningen inom multimodala transporter.

Underlag från länsplaneupprättare angående förordningar och finansieringsfrågor (6.2.8.1)

Transportstyrelsen delar uppfattningen att kostnadseffektivitet vid utformning av exempelvis gång- och cykelbanor faller inom Trafikverkets mandat och är positiva till ett sådant initiativ. Det är dock av vikt att utveckling som rör egenskapskrav vid byggande av vägar och gator sker i samråd med Transportstyrelsen – som är föreskrivande myndighet för sådan reglering enligt plan- och byggförordningen.

En eventuell översyn av planprocessen i väglagen (tillämpas för statliga vägar) bör samordnas med en motsvarande översyn av planprocessen i plan- och bygglagen (som tillämpas för kommunala vägar och gator).

Effekter, samhällsekonomisk effektivitet och hållbarhet (7.2)

Det står tidigt i kapitlet att det enbart redovisas resultat här i inriktningsunderlaget, och inte kalkyler och analyser som lett fram till resultaten. Transportstyrelsen anser dock att det som står om själva resultaten generellt sett är mycket kortfattat, så pass att det bitvis lämnar frågetecken till vad resultaten innebär. Det gäller både beräknade effekter, men framför allt de effekter som inte går att beräkna. Flera av de resonemang som står i anslutning till resultaten är mer av allmänt slag, och inte något som ger kontext till de faktiska resultaten. Även om man vill hålla det på en kortfattad nivå här, jämfört med underlagsrapport, vore det önskvärt att ge någon form av kontext.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog enhetschef Lena Ersson och utredare Anna Ferner Skymning, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
generaldirektör