

YTTRANDE

2016-03-23 Ärendenr:
NV-00507-16

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

n.registrator@regeringskansliet.se
peter.kalliopuro@regeringskansliet.se

**Yttrande över delrapport från Sverigeförhandlingen,
Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar
(SOU 2016:3)
(N2016/00179/TIF))**

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket anser att miljöbedömningar samt samhällsekonomiska analyser bör presenteras i ett tidigt skede inom ramen för Sverigeförhandlingarna. Detta för att samhället ska prioritera satsningar på kostnadseffektiva projekt som bidrar till och inte motverkar de nationella miljö kvalitetsmålen.

Naturvårdsverket är generellt positiv till tågsatsningar och ser positivt på att prioritera en utbyggd kapacitet i järnvägssystemet framför fortsatt vägutbyggnad i och mellan städer och tätorter. Det finns dock skäl att innan beslut ta ett steg bakåt för att säkerställa att höghastighetsbanorna – givet begränsade resurser – verkligen är det bästa för både ekonomin och miljön.

Naturvårdsverket efterlyser en analys av hur höghastighetsbanor kan vara ett alternativ till internationell flygtrafik. En höghastighetsjärnväg som skapar attraktiva alternativ till att resa inom Europa kan få stor klimatbetydelse, vilket ännu inte är inkluderat i beräkningsmodeller etc.

Naturvårdsverket anser att processen inom Sverigeförhandlingen riskerar att åsidosätta den gängse planeringsprocessen för infrastrukturplanering genom att bakbinda alternativgenerering och alternativhantering. Orsaken är att man utgår ifrån ett antal på förhand givna åtgärder istället för att analysera vilka lösningar som mest kostnadseffektivt kan bidra till transportpolitisk måluppfyllelse inkl. miljö kvalitetsmålen.

Naturvårdsverket är tveksamt till den del av höghastighetsbanornas syfte som avser regionförstoring. Ett mer transportsnålt samhälle är en förutsättning för att nå klimatmålen i transportsektorn. Regionförstoring är inte förenligt med ett transportsnålt samhälle.

Skäl

Samhällsekonomiska analyser

Naturvårdsverket anser att det är bra att Trafikverket har gjort samhällsekonomiska analyser på alternativa järnvägssträckningar för höghastighetståg i Sverige. Dessa analyser bör tidigt redovisas inom ramen för Sverigeförhandlingarna. Detta för att man ska prioritera kostnadseffektiva åtgärder som bidrar till miljö kvalitetsmålen och ger samhällsekonomisk effektivitet.

Trafikverkets samhällsekonomiska analyser visar dock att oavsett järnvägssträckning är en investering i höghastighetståg olönsam - kostnaderna överstiger nyttorna. Det är mycket angeläget att noggrant analysera hur framtidssatsningar inom järnväg bör utformas. Vi anser därför att de samhällsekonomiska analyserna borde ha innefattat alternativa investeringar i järnvägsinfrastruktur, som lika väl eller bättre, kan uppfylla de transportpolitiska målen. Exempelvis kan samma summa pengar användas till underhållsefterlämpningen i befintlig tåginfrastruktur och förbättringar i befintlig järnväg. Dessutom borde en samhällsekonomisk analys även innehålla ett referensscenario där man tydligt ser hur järnvägen som trafikslag utvecklas utan ett tillskott av ytterligare offentliga medel. Denna sorts analyser som underlag gör det möjligt att fatta väl grundade beslut som ger största möjliga samhällsnytta. Det är inte minst betydelsefullt att de analyser som görs är transparenta i alla dess delar.

Sverigeförhandlingens bidrag till nationella miljö kvalitetsmål

Naturvårdsverket är generellt positiv till tågsatsningar och ser positivt på att prioritera en utbyggd kapacitet i järnvägssystemet framför fortsatt vägutbyggnad i och mellan städer och tätorter. Detta skulle möjliggöra en överflyttning av persontransporter från bil och flyg, samt godstransporter från lastbil till järnväg. Naturvårdsverket saknar dock i betänkandet en analys av hur en sådan överflyttning kan ske på ett kostnadseffektivt sätt. Det finns därför skäl att innan beslut, ta ett steg bakåt för att säkerställa att höghastighetsbanorna – givet begränsade resurser – verkligen är det bästa för både ekonomin och miljön.

Naturvårdsverket saknar en analys av hur medlen för investeringar i höghastighetståg hade kunnat användas på alternativa sätt för att stärka järnvägen. Vidare saknas en analys av hur de flera hundra miljarder kronor som Sverigeförhandlingen omfattar kan användas på ett sätt som bäst ger transportpolitisk måluppfyllelse avseende både övergripande mål, inklusive långsiktig hållbarhet, och hänsynsmål, inklusive bidrag till begränsad klimatpåverkan. Kostnaden för att upprätthålla dagens funktionalitet i järnvägen inklusive eliminering av eftersläpning under perioden 2018-2029, beräknas av

Trafikverket i inriktningsunderlag 2018-2029 till närmare 200 miljarder kronor (s. 75, Trafikverket 2015:180.) Som det ser ut nu så klarar inget av de tre alternativen i Trafikverkets inriktningsunderlag att ens upprätthålla dagens funktionalitet i järnvägssystemet. Trafikverket för därför en diskussion i nämnda underlag om att behöva lägga ner vissa järnvägssträckor. Vi bedömer att det finns en uppenbar risk för att en investering i höghastighetsbanor i praktiken kommer att tränga ut andra mer angelägna investeringar och upprustningsåtgärder i järnvägen.

Naturvårdsverket efterlyser en analys av hur höghastighetsbanor kan vara ett alternativ till internationell flygtrafik. Det snabbt ökande utlandsresandet med flyg tillhör de allra svåraste klimatutmaningarna i det svenska klimatarbetet. Tekniska lösningar inom flygtrafiken förslår endast i en mindre grad att dämpa utsläppens ökningstakt. En höghastighetsjärnväg som skapar attraktiva alternativ till att resa inom Europa kan få stor klimatbetydelse, vilket ännu inte är inkluderat i beräkningsmodeller etc.

Upplägget bakbinder en förutsättningslös planeringsprocess

Naturvårdsverket anser att processen inom Sverigeförhandlingen riskerar att åsidosätta den gängse planeringsprocessen för infrastrukturplanering genom att bakbinda alternativgenerering och alternativhantering. I betänkandet tolkas syftet med utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen som att den bland annat ska bidra till mindre koldioxidutsläpp från trafiken. Sverigeförhandlingen utgår ifrån ett antal på förhand i regeringens direktiv givna åtgärder. Val av åtgärd har på detta sätt fastställs utan att en analys gjorts av olika alternativa sätt att nå önskade mål. Detta innebär att tillämpningen av fyrstegsprincipen i valet av lösningar, dvs. att i första hand försöka påverka efterfrågan på transporter och att effektivisera användningen av befintligt transportsystem innan ny infrastruktur byggs, åsidosätts. Konsekvensen är att det saknas underlag som visar om de förslag som betänkandet diskuterar verkligen ger bäst måluppfyllelse för pengarna vad gäller de nationella miljö kvalitetsmålen inklusive minskad klimatpåverkan.

De olika åtgärdernas miljökonsekvenser diskuteras inte i betänkandet. Enligt 6 kap. 12 § miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en beskrivning och bedömning av ”rimliga alternativ”. Eftersom alternativen redan på förhand är givna, och eftersom åtgärderna som Sverigeförhandlingen omfattar tycks komma att namnges i kommande infrastrukturplaner, anser Naturvårdsverket att Sverigeförhandlingens åtgärdsförslag riskerar att inte uppfylla miljöbalkens krav på en miljökonsekvensbeskrivning som allsidigt belyser rimliga alternativ.

Höghastighetsbanornas syfte

Naturvårdsverket är tveksamt till den del av höghastighetsbanornas syfte som avser att höghastighetsbanorna ”ska möjliggöra snabb, punktlig och konkurrenskraftig storregional trafik med tåg”. Ett mer transportsnålt samhälle är en förutsättning för att nå klimatmålen i transportsektorn. Regionförstoring är inte förenligt med ett transportsnålt samhälle. En allvarlig invändning är att regionförstoring är en bakvänd tillämpning av den viktiga fyrstegsprincipen när

man med hjälp av ny infrastruktur avsiktligt bidrar till ökade avstånd i arbetspendlingen. Nyinvesteringarna genererar på detta sätt mer transporter, medan samhällsomställningen för att klara klimatmålen kräver att vi måste minska transportbehoven i samhället. Enligt fyrstegsprincipen ska man i första hand ”Genomföra åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt”. Det första (minska behovet) är givetvis det som är bäst, på samma sätt som det är bättre att minska energianvändningen än att använda förnyelsebar energi. Självklart är det bättre om pendling sker med tåg än med bil, men bäst är ju att daglig pendling över långa sträckor inte alls understöds av stora statliga investeringar som bygger in ökade transportbehov i samhällets strukturer.

En östlig förbindelse i Stockholmsregionen

Naturvårdsverket vill lyfta att en östlig förbindelse, i likhet med andra satsningar på ytterligare kapacitetsstarka motorvägsförbindelser i en storstad som Stockholm, kommer att motverka de nationella miljö kvalitetsmålen. Inte minst gäller detta klimatmålet där en enig Miljömålsberedning nyligen föreslog att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser år 2045, och där transportsektorn framstår som en nyckelsektor för att kunna uppnå ett sådant åtagande. Skälet till att vi lyfter detta är Sverigeförhandlingens uppdrag att analysera och pröva möjliga finansieringslösningar för en östlig förbindelse. Eftersom att delar av arbetet inom ramen för Sverigeförhandlingen är av förhandlingskaraktär och därför inte sker helt öppet är det inte uppenbart vilka underlag och inspel från Sverigeförhandlingen som Naturvårdsverket kommer att ha möjlighet att lämna remissynpunkter på innan eller i samband med att de når regeringen. Trafikverket konstaterar att en östlig förbindelse innebär att bilens konkurrenskraft gentemot övriga transportslag stärks, att en östlig förbindelse inte bidrar till hållbarhetsmålen om ökad kollektivtrafik- och cykelandel, att den ökade biltrafiken som förbindelsen för med sig får genomslag i samtliga miljömål, och att den inte bidrar till att nå något av målen om minskad klimatpåverkan, förbättrad luftmiljö och förbättrad boendemiljö (Östlig förbindelse, Underlag till Sverigeförhandlingen, Sammanfattande rapport. Version 0.9. Trafikverket Mars 2015).

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit biträdande avdelningschefen Marcus Carlsson Reich, föredragande, enhetscheferna Gunilla Sallhed, Leif Holmberg och Johanna Farelius, samt handläggarna Björn Pettersson, Mats Björsell, Joanna Dickinson, Per Magdalinski och Miriam Münnich Vass.



Björn Risinger



Marcus Carlsson Reich

Kopia till Miljö- och energidepartementet

