

Yttrande

Datum	Processnummer	Diarienummer
2022-02-24	3.1.2	6097/2021
		Ert diarienummer
		I2021/02884

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet

i.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över "Remiss, Trafikverkets Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022-2033"

Boverkets principiella synpunkter

Boverket lämnar i detta yttrande endast övergripande synpunkter på principiella områden enligt nedan och går inte in på delar som rör detaljerade förslag.

Nationell plan leder inte till att klimatmålen nås i tillräckligt snabb takt - det krävs mer fokus på transportsnålt samhälle

Av regeringens uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag för transportinfrastrukturplaneringen för rubricerad planperiod framgår att klimatmålen ska vara en central utgångspunkt.¹

Eftersom koldioxidutsläppen enligt klimatmålen ska ner med 70 procent redan om 8 år så går det inte att enbart förlita sig på en omställning av fordonsflottan. Minskningen av koldioxidutsläppen från vägtrafiken var under 2021 enbart -0,3 procent i stället för -9 procent som hade varit önskvärt för att nå utsläppsmålet. 2021 var det dessutom ett år påverkat av pandemirestriktioner.

Det kommer krävas ett större grepp och andra insatser för att kraftigt minska utsläppen på så kort tid. Att enbart förlita sig på att marknaden ska se till att fordonsflottan elektrifieras och blir fossilfri på sikt leder inte ensamt till att klimatmålen nås i tillräckligt snabb takt.

Det transportpolitiska målet slår fast att transportsystemets utformning, funktion och användning bland annat ska bidra till att miljökvalitetsmålen nås. Genom att helt fokusera på elektrifiering, drivmedel och bränslepriser missar Trafikverket den potential som finns i ett transporteffektivt samhälle, i dess gängse

¹ Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för en ny planperiod. Regeringsbeslut 2020-06-25. s. 2

betydelse, gällande påverkan på klimatutsläpp. Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle, exempelvis samhällsplanering som stödjer ett minskat resande och prioriterar hållbara trafikslag, skulle också påverka andra aspekter i de nationella miljömålen positivt.

Boverket anser att Trafikverket borde ha lagt större fokus på dessa frågor, vilket också skulle ligga bättre i linje med de myndighetssamarbeten för ett transporteffektivt samhälle. Trafikverket ingått i. Energimyndighetens rapport Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet (SOFT) är exempelvis undertecknad av Trafikverkets generaldirektör samt ytterligare fem myndigheters generaldirektörer. Här stadfästs grundläggande principer om att en omställning måste ske inom de tre områdena: transporteffektivt samhälle, fordon samt drivmedel. I SOFT definieras ett transporteffektivt samhälle som:

”ett samhälle där trafikarbetet med energiintensiva trafikslag som personbil, lastbil och flyg minskar. Detta kan ske både genom överflyttning till mer energieffektiva färdmedel/trafikslag och genom att transporter effektiviseras, kortas eller ersätts helt. Effektivisering av transporter kan ske genom exempelvis ökad fyllnads/beläggningsgrad i gods- och personfordon. Transporter kan kortas genom exempelvis en mer tät och funktionsblandad bebyggelse. Ersättning av transporter kan ske via bland annat resfria möten eller förändrade arbetsätt och konsumtionsval.”²

Preliminära beräkningar i detta förslag till nationell plan visar att järnvägsinvesteringarna endast minskar vägtrafikarbetet med totalt en kvarts procent samtidigt som vägtrafikinvesteringarna ökar trafikarbetet med ungefär lika mycket. Boverket anser därför att Trafikverket skulle kunna göra en delvis annan prioritering för nyinvesteringar och att planen i stället borde innehålla mer riktade säkerhets- och miljöåtgärder, som samtidigt inte ökar vägkapaciteten. Detta för att bättre bidra till att klimatmålen kan nås i tillräckligt snabb takt.

Nationell plan som ett strategiskt dokument - Trafikverket bör tillåtas ta taktpinnen och föreslå styrmedel för omställning i riktning mot ett mer hållbart transportsystem

Handlingsfriheten i planförslaget är begränsad av att regeringens förhandsdirektiv anger att gällande plan ska fullföljas. Boverket anser att transportplaneringen behöver göras om så att gamla projekt kan omprövas och att anslagen istället kan användas till investeringar som bidrar till omställning av transportsystemet. Regeringen bör ge Trafikverket den strategiska taktpinnen och möjligheten att ompröva objekt även i gällande plan. Eftersom samhällets medel är begränsade har en infrastrukturinvestering alltid en alternativkostnad, pengarna som används till en investering hade kunnat användas till något annat. Trots en enorm investering på nästan en biljard (881 miljarder kronor) kommer planen inte i närheten av att nå exempelvis uppsatta klimatmål, utan blir i stället väldigt låst i förhållande till tidigare gjorda beslut.

² Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, Energimyndigheten 2017. s.5.

Om inte målen kan nås med den nationella planens verktyg bör det rimligen vara en del av Trafikverkets uppdrag att bryta dessa trender så att tillgängligheten kan utvecklas inom hållbarhetens ramar. I den nationella planen saknar Boverket förslag om hur de negativa trenderna kan brytas. För att nå uppsatta mål kopplade till såväl hållbarhet som tillgänglighet i transportsystemet behöver Nationell plan reformeras och Trafikverket behöver ta ett tydligare tag i taktpinnen och föreslå åtgärder som snabbare leder i riktning mot dessa mål. Nationell plan behöver bli ett tydligare strategiskt dokument där Trafikverket använder sig av alla de styrmedel som man förfogar över, men som också pekar på styrmedel som andra myndigheter eller regeringen och riksdag har rådighet över.

Trafikverket kunde ha ännu större fokus på åtgärder som kan påverka användningen av transportsystemet, däribland överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart. Boverket anser att Trafikverket borde ta en aktivare roll för att ta fram och föreslå styrmedel och åtgärder som påverkar användningen av transportsystemet. Genom bredden på de styrmedel Trafikverket har rådighet över finns en relativt stor möjlighet att styra användningen av transportsystemet. Dessa styrmedel borde användas i högre grad än vad som sker i detta förslag till nationell plan. För att nå alla mål är det viktigt att Trafikverket även är tydligt med att ge rekommendationer kopplade till styrmedel och åtgärder som Trafikverket inte har rådighet över, men som behövs för att bryta den pågående trenden och minska transportberoendet. I ett vidare perspektiv borde den samlade regeringspolitiken främja genomförande av dessa styrmedel och åtgärder. Enhetlighet, samstämmighet och en gemensam kursriktning kan här bidra till att en önskvärd utveckling av många av de samhällsutmaningar som anges i direktivet. Åtgärder för minskade utsläpp av växthusgaser påverkar till exempel det totala vägtrafikarbetet, och ger därmed även andra mervärden vid genomförandet av den nationella planen.

Målstyrning i stället för prognosstyrning – bör vara utgångspunkt för en gemensam nationell planering

Boverket menar att det är problematiskt att Trafikverkets basprognoser får en så betydande roll för prioriteringar av åtgärder och medelsfördelning i den nationella infrastrukturplaneringen. Basprognosernas framskrivning utgår från antaganden om att den framtida utvecklingen av trafiken kommer att ske utifrån samma parametrar och samband som påverkat trafikutvecklingen historiskt. De parametrar som får störst påverkan på basprognosernas utfall är ekonomisk utveckling, befolkningsutveckling och kostnadsförändringar för resor och transporter. Att dessa parametrar skulle påverka framtida trafik på samma sätt som i dag förutsätter dock att människor även framöver fattar beslut utifrån samma normer och attityder som i dagsläget. Detta antagande kan ifrågasättas då det finns tecken på att förändrade normer och attityder på sikt kommer spela roll för vilka val vi gör avseende vårt resande och därmed ändra människors beteende. Det är också tydligt att dagens yngre generationer gör annorlunda val kopplat till resande än äldre generationer. Exempelvis prioriterar de hållbarhetsfrågor högre och reser mindre än vad tidigare generationer gjorde i samma

ålder. I basprognoserna tas inte heller hänsyn till andra samhällsförändringar som påverkar vårt beteende, exempelvis förändrade sätt att mötas som inte innebär resor. Denna utveckling har förstärkts än mer under de senaste två åren med pandemirestriktioner och distansarbete. Möjligheten till aktiv påverkan av utvecklingen genom framtida styrmedel fångas heller inte då prognosen bygger på redan beslutade styrmedel.

Genom att basprognoserna inte kan hantera de förändringar av resmönster som ändrade normer, attityder och beteenden kan ge upphov till, riskerar de att överskatta framtida nivåer av personbilstrafik. Till detta kommer att kapacitetshöjande åtgärder i vägnätet som prioriterats i infrastrukturplaneringen utifrån basprognosernas indikationer om ökade biltrafikmängder, i sin tur leder till inducerad (ökad) trafik.

Även basprognosernas framskrivning av gång- och cykeltrafik har märkbara brister, vilket är problematiskt. Utvecklingen av gång- och cykeltrafiken hänger samman med hur väl utbyggd infrastrukturen är för dessa trafikslag. Genom att prioritera åtgärder i gång- och cykelvägnätet stärks förutsättningarna för att resor utförs till fots eller med cykel. Basprognosernas brister riskerar därmed att leda till alltför små satsningar i förhållande till den potential som finns i att öka gång- och cykeltrafiken.

Med detta som grund menar Boverket att Trafikverket behöver anpassa arbetet med den nationella planen för transportinfrastruktur till en målstyrd planering. Genom ett sådant arbetssätt skulle Trafikverket, i stället för att förutspå en viss mängd trafik och möjliggöra för denna, aktivt utifrån nationella mål om miljö och annan samhällsutveckling identifiera vilka åtgärder som behövs för att nå önskad utveckling mot ett hållbart transportsystem. Genom en målstyrd planering stärks förutsättningarna att flytta över resande och transporter till hållbara trafikslag. Det skapas därmed en ökad tillgänglighet till samhällets funktioner samtidigt som de nationella miljömålen kan uppnås.

Ett annat syfte med ett större fokus på en målstyrd planering är att fånga de övergripande långsiktiga samhällsbehoven som en nationell tillgänglighet och mobilitet behöver svara upp mot. Det kan gälla viktiga internationella samband, utveckling inom näringsliv, innovationer som ställer nya krav på råvaror och resurser, liksom socioekonomiska förändringar och nya konsumtions- och boendemönster. En ökande bredd och föränderlighet i samhällsplaneringens förutsättningar kommer också att bidra med viktiga underlag för en framtida mer strategisk och målstyrd Transportplanering. För att möjliggöra en sådan process behöver också många fler aktörer och myndigheter samverka för att samhällets gemensamma och begränsade resurser ska hamna där de gör som mest nytta. Boverket ser därför fram emot att tillsammans med Trafikverket fortsätta arbetet kring en gemensam nationell planering med utgångspunkt i Miljömålsrådets initiativ kring ett ramverk för nationell planering.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit utredare Jon Resmark. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Sofie Adolfsson Jörby, enhetschef Sonia Andersson, jurist Jörgen Lundqvist samt utredare Daniel André deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Jon Resmark
utredare

Kopia till:
i.transport.remissvar@regeringskansliet.se
lars.arell@regeringskansliet.se