

Yttrande angående Trafikverkets förslag till nationell infrastrukturplan 2022-202

Yttrandet behandlar främst de planer för höghastighetståg som presenteras i planförslaget.

Trots en rekordstor summa att fördela, 799 miljarder plus ytterligare runt 50 miljarder från avgifter mm, innehåller förslaget till nationell plan för infrastruktur inga egentliga bidrag för att Sverige ska nå sina klimatmål. I planen beskrivs den sammanlagda effekten av minskade utsläpp som mindre än en procent. Det ska jämföras med det transportpolitiska klimatmålet, som innebär en sänkning av klimatutsläpp på 70% mellan 2010 och 2030.

Den i särklass största investeringen, de så kallade Nya Stambanorna för höghastighetståg, ger bara marginellt bidrag till sänkning av klimatutsläppen.

En inledande anmärkning: Trafikverket har börjat kalla Nya Stambanor för höghastighetståg enbart Nya Stambanor, något som ofta visat sej vara missledande och förvirrande i debatten, då allmänheten drar en parallell till de ursprungliga stambanorna avsedda för alla sorters tåg. De nya stambanorna är endast avsedda för snabba persontransporter med få eller inga stopp utmed vägen, vilket är stor skillnad. Här nedan används den mer korrekta benämningen höghastighetsbanor, en mer passande term som även Trafikverket och politiken bör använda sej av.

Höghastighetsbanor riskerar att bli ett samhällsekonomiskt och miljömässigt planeringshaveri. När höghastighetsbanor får ta upp så mycket av investeringsutrymmet blir följden att andra, viktigare investeringar får stå tillbaka, och landets infrastrukturnät försämras. I Trafikverkets planförslag framgår tydligt att landets befintliga infrastruktur kommer att försämras och förseningar av mer angelägna projekt uppkommer när höghastighetsbanor prioriteras(sidan 17-18).

Kritiken mot höghastighetsbanorna kommer från många olika håll, från miljöorganisationer, forskare inom transportsektorn, samhällsekonomer och branschorganisationer. Att det är på tok för dyrt är en vanlig uppfattning runt om i Sverige, även hos allmänheten.

Ett så resurskrävande infrastrukturprojekt måste ha förankring i en bred politisk majoritet, och måste också ha stöd i befolkningen—vilket reaktionerna på sociala medier och tidningarnas debattsidor visar att den inte har.

Trafikverket konstaterar själva i planförslaget att etappen Borås-Göteborg har tvingats senareläggas pga protester från Härryda kommun. I Skåne har tre kommuner sagt helt och hållet nej. I andra delar av landet är man orolig för att de investeringar som behövs lokalt och regionalt uteblir om höghastighetsbanornas byggande och drift tillåts dränera samhällets resurser, resurser som annars kunde användas för att förstärka det lågtrafikerade vägnätet på landsbygden eller möjliggöra effektiva godstransporter för den ”gröna nyindustrialiseringen” i norr. Kritiken riktas också mot att så stora resurser läggs på att bygga höghastighetsbana för att tågtrafiken ska flyta snabbt mellan storstadsområdena, i stället för att låta hela landet få del av bättre järnvägsförbindelser.

Med de direktiv Trafikverket fått har man inte kunnat tillmötesgå de faktiska behov av bättre infrastruktur som finns runt om i Sverige- bättre vägar och bättre järnvägar får stå tillbaka för ”gökungen” höghastighetsbanan.

Regeringen behöver ge Trafikverket uppdraget att förutsättningslöst utreda hur de transportpolitiska målen kan nås för de sträckor som nu planeras för höghastighetsbanor:

Uppdraget till Trafikverket behöver innehålla följande delmoment:

- De brister i förhållande till de transportpolitiska målen som höghastighetsbanorna är tänkta att avhjälpa, måste identifieras.
- Alternativa lösningar som kan avhjälpa identifierade brister ska utredas med utgångspunkt i Fyrstegsprincipen. Det handlar då om att först utreda steg 1-åtgärder som avgifter och skatter som kan ge incitament till ändrad efterfrågan men också optimering, trimning och begränsad utbyggnad som steg 2- och steg 3-åtgärder.
- Samlade effektbedömningar behöver göras av de viktigaste alternativen och dessa ska sedan jämföras med samlade effektbedömningar för nybyggd höghastighetsjärnväg.
- Trafikverket behöver arbeta i samråd med Transportstyrelsen, Statens Väg- och Transportinstitut, Trafikanalys och även med Naturvårdsverket under hela processen.
- Under tiden ovanstående steg genomförs måste all projektering och planering av höghastighetsbanor pausas.

Detta gäller alla planer och all projektering av etapper för höghastighetståg tills en sådan helt förutsättningslös utredning av alla tilltänkta höghastighetssträckor, har utförts enligt Fyrstegsprincipen.

Höghastighetsbanor är inte samhällsekonomiskt lönsamma

Att höghastighetssystemet kostar ofantligt mycket, med aktuell beräkning 325 miljarder +/-55 miljarder kunde ju förlåtas om det gav motsvarande nyttor tillbaka. Men Trafikverkets egna beräkningar visar tydligt att de är extraordinärt olönsamma. De siffror som presenteras i planförslaget visar med all önskvärd tydlighet att nyttorna samhället får tillbaka är alltför små. Jämför man med andra typer av investeringar i infrastruktur blir den kostnadsmässiga ineffektiviteten ännu mer slående.

Figur 41 och figur 42 i planförslaget visar på ett åskådligt sätt hur höghastighetstågen inte är i närheten av att ge de samhällsnyttor som andra infrastrukturinvesteringar kan ge. Det är tydligt att många andra projekt, även på järnvägssidan, skulle ge högre nytta per investerad krona. De kostnadsreducerande åtgärder (sid 18) som Trafikverket föreslår för de planerade Nya Stambanorna för höghastighetståg Järna/Göteborg/Lund kommer att ytterligare försämra banornas samhällsnytta eftersom stationer kommer att bli mindre tillgängliga och ändrat utförande medför högre underhållskostnader.

De planerade kostnadsreduceringarna bör jämföras med Riksrevisionens rapport (Riksrevisionen 2021:22 Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar), där det konstateras att kostnader för infrastruktur underskattas systematiskt i Trafikverkets planeringskalkyler. Som ett färskt exempel tar Riksrevisionen upp att kostnaden för Ostlänken skrevs upp med 10 miljarder i sen planeringsfas nära byggstart. Tidigare kostnadsökningar för Ostlänken har också varit betydande, från 54 miljarder i förra Infrastrukturplanen till 83 miljarder i dagsläget.

Totalt sett har hela systemet, enligt Trafikverkets planförslag, en nettonuvärdeskvot på -0.5, om den byggs färdigt inom planerad tid. För etapperna ser det ännu sämre ut—nettonuvärdeskvoten är för Ostlänken -0.6, för Göteborg-Borås -0.8 och för Hässleholm-Lund -0.8. Etapperna riskerar alltså att bli isolerade små öar med en höghastighetsanpassad, mycket kostsam bana, om förseningar uppstår eller om möjligheten till finansiering eller den politiska viljan att bygga vidare skulle förändras i framtiden.

Det nya signalsystemet ERTMS är menat att säkerställa interoperabilitet mellan nationella järnvägssystem, höja säkerheten, möjliggöra högre hastigheter och förbättra kapaciteten på befintliga järnvägsstråk. Men i planförslaget tillförs inte tillräckliga resurser för att snabbt implementera denna modernisering över hela landet. Snarare senareläggs utbyggnaden av ERTMS eftersom budgetutrymmet inte tillåter åtgärden. Möjligheter till kapacitetshöjning i järnvägssystemet med liten miljö- och samhällsbelastning missas trots att detta har god möjlighet att snabbt förbättra flödet i järnvägssystemet. Om direktivet till trafikverket ändras så att höghastighetsbanor inte längre måste prioriteras i planen, kan ett alternativ vara att ERTMS implementeras snabbare i hela landet.

En separat lånefinansiering utanför planbudgeten har lagts fram som alternativ för att undvika undanträngningseffekter för annan, mer angelägen infrastruktur. Men också en lånefinansiering innebär en felaktig prioritering av höghastighetsbanor. Räntor och amorteringar ska antingen betalas från Trafikverkets anslag, och därmed betyda en nedprioritering av framtida underhåll och investeringar, eller så skulle kostnaden hamna direkt på skattsedeln. Lånefinansiering eller inte, den höga samhällsekonomiska kostnaden står kvar.

Att energipriserna stiger har väl inte undgått någon. Tillverkning av stål och betong kräver som bekant mängder av energi- inte minst om de av Trafikverket aviserade mer klimatsmarta tillverkningsmetoderna ska användas. Med ett sådant scenario kan frestelsen att ändå använda material tillverkat med dagens utsläppsstinna metoder bli stor--men då försvinner ju ändå mer av den alltför lilla,alltför osäkra klimatnyttan.

Hög hastighet ger högre kostnader för operatörerna.

Att en bana byggs för 320 km/h är långt ifrån det samma som att det alltid kommer att köras så fort. Operatörer kan av kostnadsskäl välja att hellre köpa in mindre avancerade, billigare tåg och trafikera banan med dem. Med tanke på att halva höghastighetsbanan byggs för 250 km/h är det väl mest troligt att operatörer snarare investerar i enklare fordon.

Också själva hastigheten kostar-energiförbrukningen ökar med 50% när hastigheten höjs från modesta 250 km/h till 320 km/h, vilket kan vara ännu ett skäl för operatörerna att inte investera i tekniskt avancerad, kostsam utrustning. Tidsvinsten att köra i 320 km/h på de sträckor detta är möjligt blir bara 10% medan driftskostnaden ökar drastiskt.

Godstrafik

Ett skäl som ofta framförs för att bygga höghastighetsbanor är överflyttningen av persontrafik skulle ge utrymme för mer godstrafik på de gamla stambanorna.

Region Skåne har utrett sträckan Lund-Hässleholm och kommit fram till att om sträckan byggs som höghastighetsbana är den gamla Södra Stambanan ändå fullbelagd 2040, samtidigt som den föreslagna höghastighetsbanan endast är belagd till 21%. Medan det blir trångt på den gamla stambanan kommer det alltså att finnas outnyttjad kapacitet på ca 80% på höghastighetsbanan som inte är byggd för vare sig godstrafik eller lokaltrafik—en exklusiv och dyr lösning för fjärtransporter med låg nyttjandegrad.

Kapaciteten på en dubbelspårig järnväg brukar jämföras med den på en sextonfilig motorväg. Det är inte rimligt att bygga en höghastighetsbana och bara kunna utnyttja en bråkdel av dess kapacitet(eftersom den inte kan ta gods), samtidigt som Sveriges godsstråk på många ställen är hårt belagda och flaskhalsar behöver byggas bort.

Konkurrens med inrikesflyget

Höghastighetsbanor är inte hållbara bara för att de är tåg. Höghastighetståg är inte heller klimatsmarta bara för att de är aningen klimatsmartare än flyg.

Att minska inrikesflyget har varit ett huvudargument för att bygga snabba höghastighetsbanor. Hur det kommer att se ut i verkligheten är mer osäkert. När delar av banorna nu planeras att byggas för lägre hastighet och restiderna ökar, faller stora delar av argumentet att konsumenter av affärsresor och fritidsresor ska välja tåget framför flyget av tidsskäl. Argumentet var redan svagt eftersom man redan nu kan resa snabbare mellan Göteborg och Stockholm, räknat från centrum till centrum, med direkttåg än med flyg. Med flyg tillkommer som bekant tiden att ta sej från och till perifera flygplatser och incheckningstider.

En del av de koldioxidemissioner som uppkommer i höghastighetsbanornas byggfas antas hämtas in genom minskade flygresor. Men redan innan pandemin minskade inrikesflyget kraftigt, trots att Sveriges befolkning har ökat. De långsiktiga effekterna på inrikesflyget, särskilt på affärsflyget, av den ännu pågående pandemin har vi inte sett än. Troligen kommer digitala möten vara vanligt i framtiden.

Om man verkligen menar allvar med att minska inrikes flygresor av klimatskäl så är snarare effektivaste lösningen att införa flygförbud för samtliga korta inrikesresor där resmålet skulle kunna nås inom några timmar med tåg.

Höghastighetsbanor är inte försvarbara klimat- och miljömässigt.

Miljö- och klimatfrågan har under lång tid fått alldeles för lite genomslag i infrastrukturplaneringen, trots all kunskap som finns och trots den uttalade politiska viljan. Med dagens fakta till hands om klimatkris och utarmning av den biologiska mångfalden är det inte acceptabelt att en infrastrukturplan innehåller så lite åtgärder som kan minska klimatemissioner. Sverige ska vara koldioxidneutralt 2045, och då bör också en infrastrukturplan, som hanterar transportsektorn där så mycket koldioxidutsläpp uppstår, också avspegla detta.

Miljö och klimat måste få högre prioritet när staten gör satsningar på infrastruktur. Till en viss del kan en utbyggnad av järnväg vara en befogad satsning. Detta måste då ske på ett ekologiskt hållbart sätt där frågan om energikostnader, bevarande av naturresurser, utsläpp av luftföroreningar och vattenföroreningar och bevarande av biologisk mångfald får den hänsyn som krävs. Storskaliga infrastrukturprojekt som höghastighetsbanorna orsakar stora ingrepp och skapar ekologiska barriäreffekter. Biologisk mångfald och rekreativvärden påverkas negativt och tidigare orörda områden drabbas av buller och ljusföroreningar, som särskilt stör fridlysta fladdermöss. Trafikverket har föreslagit korridorer för höghastighetsbana utan tillräcklig kunskap om förekommande naturvärden och skyddade arter i områdena. Naturvärden bör tvärtom komma in i utredningen av infrastrukturplanläggning i ett tidigt skede, att vänta med en noggrann inventering tills lokalisering är bestämd är helt fel ordningsföljd

På sträckorna Hässleholm-Lund och Borås-Göteborg drabbas, oavsett korridorval, förhållandevis orörda, mycket skyddsvärda områden av en exploatering som borde vara lätt att undvika med en annan utgångspunkt för infrastrukturplaneringen. Forskning i Natura 2000-områden visar att tätheten av både däggdjur och fåglar är 20-30% mindre än vad som kan förväntas inom ett avstånd av upp till en km från större infrastruktur (J-O Helldin, Centrum för Biologisk Mångfald, SLU).

Om större infrastruktur byggs är nödvändig omsorg om naturvärden ännu ett skäl att samlokalisera den med redan ianspråktagen och exploaterad korridor-inte som i fallet med planerade höghastighetsbanor spränga nya betong- och bullervallar genom orörd natur.

Om istället befintliga banor kan rustas upp, moderniseras, eventuellt byggas ut, undviks nya intrång och barriärer. Bullerstörningar koncentreras till en enda korridor där skyddsåtgärder lättare kan ordnas—bullerskydd behövs då bara i en korridor i stället för två.

Anläggandet av ny infrastruktur behöver uppvägas av stor och tydlig samhällsnytta för att ett nytt infrastrukturprojekt ens ska kunna övervägas. Planförslaget har stora brister när det gäller att redovisa negativa miljöeffekter som påverkar biologisk mångfald, barriäreffekter, att tysta områden blir förstörda och ekosystemtjänster.

Riksdagen har antagit ett specifikt klimatmål för transportsektorn; utsläppen ska minska med minst 70% räknat från 2010 till 2030. Riksdagsbeslutet måste anses vara styrande även för utformningen av en nationell infrastrukturplan. Höghastighetsbanor bidrar inte i tillräcklig grad, högst troligen inte alls, till det målet. Trafikverkets egna kalkyler (sid 18) anger bara marginell klimatnytta. Det verkar snarare som om klimatpåverkan av byggandet kan vara ännu större och påverkan solitt negativ, om man läser beräkningar av forskare som granskat höghastighetsbanorna med en grundligare metod (Åkerman och Höjer Höghastighetsbanorna ur ett klimatperspektiv 2021). Det är helt orimligt att motivera höghastighetsbanor med klimatskäl, när andra åtgärder i järnvägssystemet och åtgärder för elektrifiering, transporteffektivisering och digitalisering skulle kunna ge snabb och tydlig klimatnytta.

I studierna av höghastighetsbanornas klimateffekt förbises tyvärr ofta tyvärr de ackumulativa effekterna av klimatutsläppen. Att man kanske uppnår klimatneutralitet, dvs byggtidens utsläpp "tjänas in" genom utsläppsvinster när banan tas i bruk, betyder inte att man nått neutralitet när det gäller jordens klimatsystem eller ekosystem. Den uppvärmning som redan skett då atmosfärens koldioxidhalt varit förhöjd ger långvariga effekter, som inte försvinner bara för att koldioxidhalten sjunker igen. Det kan öka risken att självförstärkande spiraler i klimatsystemet sätts igång (Åkerman och Höjer 2021)

Utgångspunkt för planeringen måste vara att de beslutade miljö- och klimatmålen ska nås, i stället för att man som nu låter prognoser om ständigt ökande trafik styra planeringen. Trafikverkets prognoser måste också betraktas som osäkra med tanke på beteende- och attitydförändringar som uppkommit under rådande pandemi; förändringar som förhoppningsvis blir bestående: mer digitalisering, hemarbete för de som kunnat och minskning av tjänsteresor.

Slutsats

Satsningen på 163 miljarder kronor för höghastighetstågens första etapper bör omprövas och bara genomföras om de med säkerhet kan visas vara samhällsekonomiskt effektiva och att de också ger ett betydande bidrag till klimatomställningen.

Järnvägen öppnade upp Sverige för 100-150 år sedan, och har en viktig roll att spela även i framtiden. Men ny teknik har också, som man kunnat se särskilt under covid-pandemin, snabbt och effektivt gett utrymme för andra livskvalitéer än först, störst och snabbast.

Genom en kombination av digitalisering, elektrifiering, transportsnålare samhällsplanering som innebär satsningar på rätt infrastruktur, och incitament för att begränsa utnyttjandet av de mest resurskrävande och utsläppsökande färdmedlen kan man komma bra mycket längre i klimathänsen än om man bygger ett höghastighetssystem för järnväg.

Det extraordinärt stora ekonomiska utrymme som skulle uppkomma om planerna på höghastighetståg lades ned skulle ge möjlighet till andra satsningar inom infrastrukturen som ger större samhällsekonomisk nytta och därtill kan ge snabb klimatnytta.

Regeringen behöver alltså ge Trafikverket uppdraget att pausa planeringen av höghastighetsbanor och genomföra de åtgärder som listades på sidan 2 av detta yttrande.

Borås 2022027

Britt-Marie Andersson