

Diarienummer (VTI)

2021/0586-1.3

Er beteckning

TRV 2021/79143

I2021/02884

Yttrande - Förslag till nationella plan för infrastrukturen 2022-2033

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att yttra sig över rubricerade förslag till regeringen.

Inledning

Inledningsvis vill VTI påpeka att Trafikverket fick mycket kort om tid för att ta fram planen, vilket kan förklara vissa av de brister som påpekas i yttrandet.

Som bakgrund till synpunkter i yttranden vill VTI vidare lyfta hur avgörande antaganden om framtida trafikvolym är för vilka åtgärder som föreslås. Sålunda är antagandena också föremål för diskussion. Diskussionens kanske mest avgörande dimension handlar om huruvida åtgärdsplaneringen ska utgå från hur man bedömer att trafiken kommer att utvecklas enligt prognos för beslutad politik eller hur man bedömer att den behöver utvecklas för att nå olika mål (klimat- och andra miljömål, trafiksäkerhet och hälsa) eller utvecklas enligt något annat scenario. VTI:s verksamhet rymmer båda dessa perspektiv. Institutet kommenterar därför på några platser i yttrande hur valet av betraktelsesätt kan påverka vilken slutsats som nås.

Att gällande plan inte kan omprövas ger förlorad samhällsnytta och minskad möjlighet att nå transportpolitiska mål

Trafikverket har i direktivet fått anvisning om att gällande nationell plan inte får omprövas; investeringarna som beslutades i planen 2018–2029 ska genomföras, vilket innebär att det i princip saknas utrymme för tillkommande investeringar 2022–2033. Utrymmet är nästan helt in-tecknat av i) beslutade projekt, ii) projekt som är direkt utpekade av regeringen, samt iii) det digitala signalsystemet för järnväg ERTMS. En ytterligare orsak till att utrymmet är in-tecknat till så stor del är att kostnaderna i gällande plan har ökat med i genomsnitt 50 procent (järnvägstekniska system nära 80 procent). Att tidigare beslut ligger fast är olyckligt enligt VTI då det förhindrar att den nya planens innehåll styrs av olika bedömningsmetoder och låser resurser som hade kunnat användas på ett bättre sätt. Många kostnadseffektiva åtgärder, för väg-, järnväg samt för aktivt resande ryms inte i planen, vilket Trafikverket påpekar. Det riskerar också att fördröja en brådskande hållbarhetsomställning och strider mot god planeringssed och gör att miljöbedömningen inte kan genomföras som avsett. VTI vill även understryka att kraftiga fördröjningar måste föranleda att besluten omprövas eftersom beslutsunderlagen varit missvisande.

VTI bedömer det som sannolikt att medborgare och företag skulle kunna få en betydligt högre nytta per krona om investeringarna i högre grad valts ut baserat på samhällsekonomisk lönsamhet. De namngivna investeringarna har en genomsnittlig nettonuvärdeskvot (NNK) på -0,3. Det innebär att för varje satsad skattekrone får medborgarna bara 70 öre tillbaka. Om etapperna av nya stambanor (som har en NNK på -0.8 till -0.6) skulle prioriteras bort skulle enligt planen NNK öka till 0,2, dvs medborgarna skulle få 1,20 tillbaka på varje satsad skattekrone. Bedömningarna påverkas dock av vilken trafikutveckling det blir för olika transportslag (se kommentar i yttrandets inledning). Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår till exempel att 8 av de totalt 27 namngivna vägobjekten blir olönsamma om vägtrafiken inte ökar som prognosticerat. Ett av dem är Tvärförbindelse Södertörn, vilket också är det dyraste vägobjektet och det objekt som bedöms få störst klimatpåverkan.

Planen saknar transparens angående antaganden, bedömningsgrunder och urvalsprinciper

VTI menar att den analys planen grundas på brister i transparens. Det framgår inte i tillräcklig omfattning varför vissa investeringar har prioriterats medan andra valts bort, vilka beslutsunderlag som har legat till grund för prioriteringen och hur målkonflikter hanterats. Bristerna gör det svårt att utläsa vad som är den övergripande inriktningen för transportsystemets utveckling och vad man vill åstadkomma med planförslaget. Frågan infinner sig också då förslagen har liten påverkan på möjligheten att nå klimatmålen, samtidigt som prioriteringen mellan andra hänsynsmål och funktionsmålet är oklar.

Det är oklart vilka antaganden om teknik, beteendeförändring, bränslets faktiska klimat- och miljöpåverkan med mera som Trafikverkets prognoser baseras på. Det är också en svaghet att det inte framgår vad som antagits om körkostnader för vägtransporter på 30 års sikt och på vilka grunder dessa antaganden gjorts. Det finns heller inga känslighetsanalyser med avseende på sådana centrala antaganden trots att betydande osäkerhet råder. Vidare framgår det inte hur elektrifiering av vägtransporter och flyg, och de osäkerheter kring transportkostnader med dessa färdslag som denna för med sig, kan påverka efterfrågan på olika färdslag.

Känslighetsanalyser av enskilda antaganden utgör det primära sättet att beakta osäkerhet i Trafikverkets basprognos. I flertalet känslighetsanalyser tycks antagandet om stark trafik tillväxt hållas konstant. till exempel ur perspektivet målstyrning (se kommentar i yttrandets inledning) menar VTI att det hade varit intressant med känslighetsanalyser som tydligare visar hur en annan trafikutveckling skulle påverka den samhällsekonomiska lönsamheten och uppfyllelse av olika mål. De känslighetsanalyser som redovisas i MKB:n är ett steg i den riktningen. I en tekniskt föränderlig tid då antaganden både blir många och betydelsefulla menar VTI att det vore en god idé att illustrera dem i ett större antal scenarier.

Vidare är det oklart om och i så fall hur andra vägval gällande planens inriktning hade kunnat påverka måluppfyllelse och robusthet.

Hantering av målkonflikter

Trots att regeringen i direktivet efterfrågar en beskrivning av hur målkonflikter hanteras saknar VTI en diskussion om flera sådana och om sätt att hantera dem.

VTI saknar en diskussion om målkonflikter kopplade till hänsynsmålet och hur hänsynsmålet ska kunna nås samtidigt med en kraftigt ökad vägtrafik. Det gäller utöver buller (målet God bebyggd miljö) och luftföroreningar (målen Frisk luft, Ingen övergödning, Bara naturlig försurning) även trafikolyckor (nollvisionen med etappmål), biologisk mångfald (målet Ett rikt växt- och djurliv) och

flera av de s.k. landskapsmålen. Det finns även målkonflikter gällande sociala dimensioner. Ett exempel är standard- och kapacitetshöjningar på väg, som kan främja säkerhet och framkomlighet för biltrafik, men samtidigt påverka tillgänglighet och trafiksäkerhet för fotgängare och cyklister negativt. Underlaget är motsägelsefullt då det i huvuddokumentet och delar av miljökonsekvensbeskrivningen sägs att människors hälsa och livskvalitet kommer att förbättras genom planens prioriteringar, samtidigt som den samlade effektbedömningen säger att planförslaget sammantaget riskerar att leda till att rådande skillnader består eller förstärks. De åtgärder som sägs ha störst positiv potential på folkhälsan, dvs cykelsatsningar och stadsmiljöavtal kringgärdas av osäkerhet.

En annan målkonflikt som borde belysas ytterligare är den kraftiga ökningen av biodrivmedelsanvändningen för vägtrafiken som krävs för att klara klimatmålet om minst 70 procent minskning av koldioxidutsläppen från inrikes transporter från 2010 till 2030. Den ökningen framstår som orimligt stor med tanke på den knappa tillgången på biomassa och biodrivmedel. Det gäller särskilt med tanke på den efterfrågan som finns och förväntas öka inom sjöfart, flyg och inom andra sektorer samt internationellt. Ytterligare en målkonflikt är den mellan ökad användning av biodrivmedel och risken för negativ påverkan på biologisk mångfald. En fjärde målkonflikt är att ökad användning av biomassa för drivmedel leder till utsläpp av koldioxid samtidigt som det finns ett behov av att i stället för att göra drivmedel av biomassa lagra kolet i biomassan långsiktigt för att undvika koldioxidutsläpp. En femte potentiell målkonflikt är målet om regionförstoring eller vidgade arbetsmarknadsregioner och minskad miljöpåverkan från transporter, samt hälsa och välbefinnande. Det här är komplexa men viktiga frågor som bör diskuteras i större utsträckning i samband med en långsiktig planering av ett hållbart transportsystem.

Brister i miljöbedömningsprocessen

Det är svårt att av underlaget se om och i så fall hur den strategiska miljöbedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen har påverkat planförslaget. Detta gäller klimat och miljö, men även planförslagets effekter för hushållning med mark, vatten och andra resurser, effekter för befolkning och hälsa m.m. Trafikverket konstaterar att det är svårt att ”exakt peka ut i vilka avseenden miljöbedömningen påverkat planen” (sid. 62 MKB). Det framgår inte tydligt hur olika alternativa inriktningar för planen har hanterats, och på vilket sätt de känslighetsanalyser som redovisas i MKB:n har påverkat planens innehåll. Trafikverket konstaterar att miljökonsekvensbeskrivningen ”i varierande grad haft möjlighet att beakta de ändringar och information som tillkommit i senare delar av processen”. Detta är en allvarlig brist eftersom all betydande miljöpåverkan planen ger upphov till ska identifieras, bedömas och beskrivas (6 kap. 11§ 4 MB). Om förändringar av planförslaget som innebär att planens miljöpåverkan ändras genomförs efter samrådet kan det kräva att delar av miljökonsekvensbeskrivningen görs om.

VTI konstaterar att arbetet med den strategiska miljöbedömningen har inletts först i samband med åtgärdsplaneringen och inte i inriktningsplaneringen, som är det inledande och strategiskt inriktade skedet i processen med nationell plan. Att den strategiska miljöbedömningen inte påbörjades i den fas då den övergripande inriktningen för transportsystemets utveckling analyseras och bedöms, är problematiskt. Det framgår av lagstiftning och förarbeten att en strategisk miljöbedömning skall initieras i ett så pass tidigt skede så att den kan påverka en plans inriktning i stort, och göras som en integrerad del av arbetet genom hela processen.

När en strategisk miljöbedömning inleds ska enligt 6 kap. 10 § miljöbalken ett så kallat avgränsningssamråd ske med ”de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av

sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet”. Samrådet syftar till att identifiera vilka delar av en plan som kan väntas ha betydande miljöpåverkan och är en viktig del i att bestämma en lämplig omfattning och detaljeringsgrad i miljökonsekvensbeskrivningen. Underlaget för avgränsningssamrådet för nationell plan är daterat 1 juni 2021. Men Trafikverket fick först den 23 juni regeringens direktiv för åtgärdsplaneringen där planeringsförutsättningarna, planens omfattning mm framgår. Att avgränsningssamrådet hölls flera veckor innan uppdraget att ta fram planen hade beslutats och innan planens förutsättningar och omfattning var fastställda är knappast rimligt och inte möjligt utan osäkra antaganden. Även om orsaken var att regeringens beslut om direktivet drog ut på tiden avviker förfarandet från god planeringssed och miljöbalkens intentioner.

Enligt 6 kap. 9 och 15 §§ miljöbalken ska samråd ske om förslaget till plan och miljökonsekvensbeskrivning. Det är dock endast planen som har remitterats och miljökonsekvensbeskrivningen nämns inte alls i remissmissivet. VTI har inte heller kunnat hitta information om att miljökonsekvensbeskrivningen ingår i samrådet (utom i miljökonsekvensbeskrivningen s. 63) eller information om hur allmänheten kan delta i samrådet. Detta är allvarliga brister i miljöbedömningsprocessen och är inte i linje med miljöbalkens bestämmelser. Det finns en uppenbar risk att myndigheter, kommuner och andra aktörer därför inte kommer lämna synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen.

På sidan 13 i miljökonsekvensbeskrivningen finns en lista på nio punkter som rekommenderas av ”miljöbedömningen”. Det tyder på brister i integreringen av miljöbedömningsprocessen med framtagandet av planen. Det är Trafikverket som ansvarar för såväl miljöbedömningen som förslaget till nationell transportinfrastrukturplan. VTI anser att förslagen som framförs i miljökonsekvensbeskrivningen i huvudsak borde ha hanterats i planförslaget.

Oklart hur fyrstegsprincipen har tillämpats

Trafikverket skriver inledningsvis att deras övergripande prioritering följer den av riksdagen fastställda fyrstegsprincipen, dvs att man i första hand ska vårda och utveckla den infrastruktur som redan finns, samt vidta åtgärder som gör att den utnyttjas effektivt och först när dessa möjligheter är uttömda ska helt ny infrastruktur byggas. Det framgår dock inte närmare hur fyrstegsprincipen tillämpas på investeringarna i planen förutom föreslagna trimnings- och miljöåtgärder, som utgör en mycket liten del av den totala budgeten.

Bra att anslaget till vidmakthållande ökar

Anslaget till vidmakthållande av statliga järnvägar ökar med 25 procent och till vidmakthållande av statliga vägar med 13 procent jämfört med nationella planen för 2018–2029. VTI anser att det är positivt att anslaget till vidmakthållande ökar. Sverige har ett utbyggt väg- och järnvägsnät som ger bra förutsättningar för person- och godstransporter i hela landet vilket behöver underhållas för att standarden inte ska sjunka och trafiksäkerheten minska. När det gäller framför allt vägnätet finns det dock mycket som tyder på att en ännu större ökning av anslaget till vidmakthållande hade varit kostnadseffektivt. Detta beskrivs också av Trafikverket i förslaget till nationell plan, sidan 15: ”Tillståndet på det statliga vägnätet har under en längre tid gradvis försämrats, och med givna anslagsnivåer kommer nedbrytningstakten att bli högre än åtgärdstakten. Det betyder att vägsystemet, trots anslagsökningen, kommer att försämrast snabbare under planperioden än vad Trafikverket kan återställa”. VTI bedömer vidare att kostnaderna för vidmakthållande kommer att öka till följd av klimatförändringarna. Behovet av medel till vidmakthållande är dock beroende av trafikutvecklingens

sammansättning och storlek. Vid en mindre trafikökning än det prognosticerade blir behovet av medel till underhåll av befintlig väginfrastruktur lägre (se kommentar i yttrandets inledning).

Fördelningen väg/järnväg

I planförslaget är 80 procent av de namngivna åtgärderna järnvägsinvesteringar, medan endast 15 procent är väginvesteringar.

VTI vill påpeka att investeringar i vägnätet kommer att behövas för att möta nya behov till följd av elektrifiering och digitalisering. Beroende på om man prioriterar bibehållen hastighet kan det också, fr.a. i områden där alternativen till bil är otillräckliga, behövas investeringar för att höja trafiksäkerheten och leva upp till det transportpolitiska målet om en långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

I prioriteringen mellan investeringar i väg -och järnväg bör, ur klimatsynpunkt, också tas hänsyn till att vägtrafiken kommer att utvecklas mot en mindre grad av fossilberoende.

Implementeringen av ERTMS går för långsamt

Enligt planförslaget ska implementeringen av ERTMS vara klar först 2040–2045. Trafikverket skriver att den planerade utbyggnadstakten är långsammare än vad som vore tekniskt optimalt. VTI menar att Trafikverket bör undersöka varför implementeringen tar så lång tid och varför kostnaderna ökar. Inom det europeiska järnvägsinitiativet Shift2Rail (och i kommande uppföljaren Europe's Rail) tas många innovationer inom signalsystem fram, som har potential att öka kapaciteten och tillförlitligheten på järnväg, men dessa bygger på att ERTMS finns på plats. En långsam utbyggnad av ERTMS försenar därmed även kommande viktiga innovationer inom signalsystem för järnväg.

Forskning och innovation

Trafikverket vill prioritera forskning och innovation inom produktivitet, klimatpåverkan, effektivt och inkluderande transportsystem samt digitalisering av transportsystemet för ett hållbart samhälle. Detta stöder VTI men menar samtidigt att det hade varit önskvärt med ett större fokus på forskning som kan understödja Trafikverkets arbete med beslutsunderlag för styrmedel och åtgärder. Det kan exempelvis handla om att utvärdera om investeringar i infrastruktur och vidmakthållande fått avsedda effekter, effektsamband, trafikprognoser, styrmedelsanalyser, upphandlingsforskning och analyser och åtgärder mot kostnadsöverskridanden. Det kan även handla om integrerad planering, arbete med breda scenarioansatser, resvaneundersökningar och annan datainsamling. Mer forskning behövs också för att ta fram kunskap om hur man kan uppfylla andra delar av hänsynsmålet än klimat och trafiksäkerhet, dvs de miljökvalitetsmål och globala hållbarhetsmål där transporter och transportsystemet idag har en stor negativ påverkan. Även vid en elektrifiering av vägtransporterna kommer till exempel problemet med däckbuller samt däck- och vägslitagepartiklar bestå och sannolikt öka om vägtrafiken ökar. Vidare innebär den pågående klimatförändringen en ökad belastning på transportsystemet och därmed ett ökat kunskapsbehov beträffande klimatanpassning av transportinfrastrukturen.

Övrigt

VTI stöder Trafikverkets arbete med ökad kostnadskontroll, styrning och produktivitet i bygg och anläggningssektorn. Det är uppenbarligen centralt för bättre beslutsunderlag.

Satsningar på cykelinfrastruktur och andra former av aktivt resande kringgärdas av osäkerhet i planförslaget. Den cykelpott som regeringen lyfter fram i sitt direktiv är fortfarande endast ungefärligt

angiven. Det är svårt att bedöma rimligheten i beloppet 600 miljoner kronor för perioden 2022-2027, eftersom en systematisk analys av behovet saknas. Trafikverkets utkast på förslag om cykelsatsningar innebär krav på omfattande medfinansiering av regionerna. Detta riskerar att leda till genomförandeproblem.

Planen motsvarar inte regeringens direktiv när det gäller en tydlig redovisning av hur den kan bidra till ökad transporteffektivitet, redovisning av åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.

Det är olyckligt att anslaget till stadsmiljöavtal, som har visat sig ha en intressant potential utifrån ett klimat- och hållbarhetsperspektiv, ges en mindre budget än tidigare i stället för att utökas.

VTI noterar att planförslagets avsnitt om klimatnytta saknar analyser av potentialen av att kombinera olika typer av åtgärder, vilket hade kunnat ge en bättre och mer väl motiverad grund för fördelningen av resurser och även kunnat bidra till att identifiera lämpliga kombinationer av åtgärder på olika platser.

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Tomas Svensson. Föredragande har varit avdelningschef Mattias Haraldsson. I beredningen har även professor Maria Börjesson, avdelningschef Anita Ihs, senior forskare Karolina Isaksson, avdelningschef Jonas Jansson, forskningschef Mikael Johannesson och forskningsledare Ida Kristoffersson deltagit.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI