

N2015/4305/TIF

Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029 - remissvar från 2030-sekretariatet

Inledning

2030-sekretariatet är positiva till att det tas fram en långsiktig inriktning för transportinfrastrukturplaneringen - det är avgörande för att kunna nå de klimat- och miljömål samt andra mål som riksdag och regering bestämt, samt som vi förväntar oss i närtid som resultat av bl.a. Miljömålsberedningens och Energikommissionens arbete.

Vi bedömer att utgångspunkten för transportinfrastrukturplaneringen måste vara just dessa mål, men ser inte att det fullt ut varit så, utan noterar tvärtom att den viktiga bilagan om hur infrastrukturutvecklingen kan kombineras med 2030-målet om en fossiloberoende fordonsflotta inte alls genomsyrt övriga delar av betänkandet. Denna bilaga presenterades så sent som den 24e februari 2016, alltså långt efter att övriga delar skickats ut och efter att flertalet organisationer redan börjat internbehandla färdiga remissvar. Det betyder att det inte är troligt att remissinstanserna kunnat ta hänsyn till Trafikverkets klimatscenario. Kombinerat med det mycket magra och snävt angränsade antalet remissinstanser gör det att denna planering inte uppfyller rimliga krav på allsidigt beslutsunderlag för regering och riksdag i en så avgörande fråga.

Vi ser en mycket stor potential att effektivisera transporterna, påskynda omställningen från bil till kollektivtrafik, cykel och IT-lösningar, öka andelen transporter på förnybara drivmedel inklusive el, och hantera godset på ett smartare sätt. Det underlag Trafikverket gett för transportinfrastrukturplaneringen fångar inte in denna potential, och missar därmed att uppnå de klimat-, miljö- och hälsomål som riksdag och regering bestämt, och som i många fall är på väg att skärpas. Det ankommer därför på regeringen att kraftfullt och entydigt styra för en framtida transportinfrastruktur som säkerställer att målen uppnås.

För 2030-sekretariatet

Alingsås och Stockholm den 29 februari 2016

Jakob Lagercrantz och Mattias Goldmann

Bakgrund

Den 21 maj 2015 fick Trafikverket uppdrag av Regeringen att ta fram inriktningsunderlag för transportinfrastrukturplanering inför perioden 2018-2029. Underlaget redovisades den 30 november 2015 och utgör grunden för den kommande infrastrukturpropositionen, som ska antas av Riksdagen. Därefter följer en åtgärdsplanering i syfte att ta fram nationell plan och länsplaner. Fastställande av planerna beräknas till våren 2018.

Trafikverket anger att det behövs mer resurser till underhåll enbart för att behålla funktionaliteten på väg och järnväg till dagens nivå. Utrymmet för investeringar är begränsat och de tidiga stegen i fyrstegsprincipen blir därför särskilt viktiga.

Trafikverket konstaterar också att stora konventionella investeringar i infrastrukturen inte löser klimatproblemen, det krävs fler styrmedel och tydligare regleringar för att effektivisera vägfordon och öka andelen förnybar energi.

Övergripande: Omställningen behöver ledarskap

För att nå den omställning som är nödvändig för att klara de nuvarande och framtida klimatmålen, inklusive att Sverige ställer sig bakom FN:s klimatkonferens skärpning av det globala klimatmålet till klart under två graders långsiktig temperaturhöjning, krävs ledarskap. Det krävs också en vilja att testa nya styrmedel och en tro på att det går att styra ett lands utveckling. Vi saknar i huvudsak sådana förslag i det material som lagts fram.

Vi bedömer att Trafikverket i allt för hög grad låtit historisk utveckling präglade synen på framtiden, enkelt uttryckt styr man genom att titta i backspegeln. Vi menar att Trafikverket borde beskrivit hur Sverige skall nå klimatmålen, vilket regeringen bad om i scenario tre. En fossiloberoende fordonsflotta 2030, hur skall detta gå till? Denna beskrivning publicerades först den 24 februari 2016, efter att många av remissinstanserna börjat sin internremittering av sina inlagor och alltså inte längre kan göra större förändringar.

Vi såg med oljekrisen 1974/75 hur Sverige i en uppenbar kris kunde ställa om från ett dominerande oljeberoende – då 73% av energitillförseln. Enligt energiprognosen 1975 sattes tre områden som centrala för att lyckats med omställningen – effektivisering, samhällsplanering och alternativa bränslen. Vi känner igen dessa tre områden som Bilen, Bränslet och Beteendet, de området där utredningen om en fossiloberoende fordonsflotta (FFF-utredningen, SOU 2013:84) visar att förändring måste ske. Vi ser det som självklart att det som gick för bostäder och industri också fungerar för transportsektorn.

FFF utredningen visade med all önskvärd tydlighet att det är möjligt att ställa om transportsektorn. Det är svårt att göra prognoser kring framtida utveckling, men om någon så borde Trafikverket vara den som tar sig an utmaningen.

Klimatscenarier

I avsnitt 6.3.3. beskriver Trafikverket på fem sidor utvecklingen för att nå en fossiloberoende fordonsflotta. Det är utifrån dessa fem sidor Trafikverkets förslag borde formats. Här visar Trafikverket att det både är möjligt och även kostnadseffektivt att nå målen med kraftfulla och effektiva styrmedel. Trafikverket ifrågasätter i och för sig om det går att utöka kapaciteten på järnvägen i den omfattning som behövs, *enligt gjorda prognoser för utvecklingen*. Trafikverket ifrågasätter dock inte prognoserna i sig.

Trafikverket skriver att de inte kunnat revidera prognoserna för att, bland annat, *“prognosmodellerna inte med tillräcklig precision klarar att hantera så stora förändringar i både ekonomiska och infrastrukturella förutsättningar”*.

Vi står inför ett aldrig tidigare skådat klimathot, och sju av åtta möjliga riksdagspartier har slagit fast att de svenska klimatmålen måste skärpas. Att då låta prognosmodellerna hindra oss är futtigt bortom det rimliga.

I bilagan *“Styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser med fokus på transportinfrastrukturen”* beskrivs hur en utveckling till scenario tre kan se ut. Det kostar, enligt denna analys inte mer än basscenariot. Denna klimatbilaga presenterades, som media rapporterat, endast dagar före remisstidens utgång, och det är därför inte troligt att särskilt många remissinstanser kunnat ta till sig kunskapen från det. Regeringen bör ha detta i åtanke när remissvaren granskas. I Klimatbilagan står det:

I ett klimatperspektiv är det viktigt att ta hänsyn till vad som långsiktigt behöver åstadkommas vid utformning av styrmedel. Att enbart fokusera på styrmedel som ger samhällsekonomisk effektivitet på kort sikt innebär en risk att nödvändiga systemförändringar på längre sikt uteblir. Att t.ex. utveckla bebyggelse och infrastruktur tar tid och går det dessutom i fel riktning finns stor risk att man låser in sig i system som innebär stora koldioxidutsläpp och hög resursanvändning. Detta är också något som IPCC varnar för i de senaste klimatrapporten.¹⁷

Det är avgörande för att nå målen, och det gör att satsningar som pekar i annan riktning inte bör genomföras. För varje misstag som görs, exempelvis satsningar som ökar personbilstrafiken i storstadsområden, blir återgången besvärligare.

Klimatbilagan tar upp tre exempel:

- Internaliseringsgraden av kostnader för godstrafik är för låg
- Reseavdragen är inte utformade att minska klimatpåverkan
- Subventionerad parkering leder till ökat bilinnehav

En långsiktig infrastrukturplanering måste även i de små initiativen ha den långsiktiga inriktningen tydligt definierad.

Vägtrafik

I huvudförslaget anges att biltrafiken ökar med 25% 2010-2030 och med ytterligare 18% 2030-2050, vilket Naturvårdsverket ser som mycket svårt eller omöjligt att förena med klimat- och miljömålen. Detta gäller även vid en snabb omställning till eldrift, som vi intecknar och omfamnar, men som alltså inte löser alla problem.

Trafikverket anger också själva att "Den egna bilen behöver få en minskad roll som transportmedel, och tillgängligheten behöver i större utsträckning lösas genom effektiv kollektivtrafik och förbättrade möjligheter att gå och cykla." Men detta tänkesätt genomsyrar inte förslaget i övrigt.

Det anges också, helt korrekt, att "År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen." Men Trafikverket konstaterar själva att de förslag de lägger inte är i linje med detta mål; "Transportsektorn förväntas en svag minskning av utsläppen till 2050, men i alltför låg takt för att klimatmålen ska kunna nås." På samma sätt anges att "transportsystemet bidrar i hög grad till att aktuella miljö kvalitetsmål inte nås", och att "transportsystemet är en starkt bidragande orsak till att ett rikt växt- och djurliv, men även sex andra miljö kvalitetsmål, inte nås."

Specifikt för gods på väg, ser vi behov av ökad stimulans för att påskynda omställningen av lastbilar i hållbar riktning, och bedömer att en kilometerskatt lika för alla inte fullt ut tillvaratar den styrande potential en vägavgift kan ha. Vi menar också att ytterligare åtgärder för omlastning och multimodalitet för transporter behövs, liksom incitament för samlastning.

Gång och cykel

Trafikverket anger att "Vissa lokala mätningar visar en ökning av antalet cyklister, men enligt den nationella resvaneundersökningen är cyklisternas andel oförändrad sedan slutet av 1990-talet." Det är snarast en överdrivet positiv syn; annan statistik visar att cykelandelen minskar, delvis som en följd av regionförstoring och längre resvägar som gör cykeln till ett mindre attraktivt alternativ, men också på grund av eftersatt underhåll och låg prioritering i såväl nationell som lokal planering. Mycket stora skillnader i utvecklingen mellan relativt jämförbara kommuner pekat på vikten av aktiv politik på området, vilket också slås fast i det nya cykelstrategi-arbetet, som inte integrerats i detta arbete.

"Potentialen för att öka andelen cykling finns främst i större städer", anger strategin som dock inte har särskilt konkreta förslag på hur detta ska ske. Vi bedömer att en viktig del är att lyfta blicken från cykelbanor och cykelställ, och förändra ekonomiska incitament som reseavdrag, så att det inte missgynnar den som vill cykla, liksom t.ex. förmånsbeskattning av cykel i tjänsten visavi spinning på gymmet. Inom infrastruktur ser vi det som angeläget att förbättra för elcyklar, som kan ha en större potential än vanliga cyklar att svara upp mot behoven för arbetspendling. Laddplatser för elcyklar bör bli lika naturligt vid ny- och ombyggnad av parkeringsplatser som laddplatser för elbilar nu börjar bli.

Kollektivtrafik

Trafikverket har i sitt regleringsbrev fått i uppdrag att understödja kollektivtrafikbranschens arbete med att nå fördubblingsmålet, räknat som antalet resor. Vi ser fram emot att ta del av de konkreta resultat detta ska ge, och bedömer att det bör finnas med i den fortsatta behandlingen av infrastrukturplaneringen.

Trafikverket ser som den största utmaningen i relation till målet att "Upprätthålla ett tillfredsställande utbud av kollektivtrafik på landsbygd", liksom "Åstadkomma en samordnad utveckling av bebyggelse, trafiksystem, fordon och infrastruktur i storstadsområden och växande städer". Vi bedömer att det mest avgörande för att nå klimatmålen och andra miljömål är att i ökad utsträckning kunna ersätta bilen för resor i städerna, och menar att det bör vara i fokus för det fortsatta arbetet, och då inte bara för arbetsresorna, där andelen redan är relativt hög, utan också för andra typer av resor.

Det är helt korrekt att "utvecklingen av automatiserade fordon/självkörande bilar kan ändra förutsättningarna för, och behoven av, kollektivtrafik i de former vi känner idag", men det är fel att ställa dessa emot varandra. Tvärtom kan självkörande fordon vara ett sätt att minska kostnaderna för att driva kollektivtrafik (där föraren är en viktig del), och kan även bidra till mer flexibelt resande vilket möjliggör rutten även på tider och platser där passagerarunderlaget är lågt. Den slutliga infrastrukturplaneringen bör ha med självkörande fordon mycket mer centralt än i form av en kort fundering utan konsekvenser.

"En annan utvecklingstendens som indirekt kan påverka förutsättningarna är efterfrågan på och tillgången till "mobilitetstjänster" som ersätter behovet av egen bil", anger Trafikverket också. Även detta är helt riktigt, bilpoolerna växer snabbt och blir alltmer mångfacetterade, för att tillgodose olika delar av marknaden. Här finns särskilda infrastrukturbehov för vissa delar av marknaden, som fasta p-platser, medan andra delar mer behöver ha en lagstiftning som underlättar "floating parking". En särskild bilpoolsutredning vore lämplig.

På järnvägssidan är vi mycket skeptiska till det tämligen ensidiga fokus som just nu råder kring Snabbtåget, med en kostnad kring 300 miljarder kronor. Trafikverkets bedömning är helt riktig att det "bör ägnas extra uppmärksamhet" för "Bristande tillförlitlighet, bland annat till följd av eftersläpande underhåll och högt utnyttjad kapacitet i järnvägsnätet." Vi delar bedömningen att detta behöver få kosta väsentligt större summor i framtiden än idag, och att det finns en lång rad järnvägssträckor som bör prioriteras högre än Snabbtåget - utan att vi för den saks skull entydigt vill avvisa snabbtågstankarna.

Sjöfarten

När Trafikverket behandlar sjöfartens potential i omställningen, görs först en lång genomgång av alla brister i systemet. I ett kapitel med den pedagogiska rubriken "Så fungerar marknaden" lägger man utvecklingsansvaret på marknaden; överflyttning tillsjöfart sker inte eftersom det är billigare att skicka gods på land. Det är synd eftersom miljö- och energivinsterna är stora av ökad överflyttning till sjöfart.

Därmed är det tydligt att Trafikverket borde föreslå en utjämning av transportkostnader mellan sjö och land, miljöstyrande skatter och tydlig stimulans till de aktörer inom sjöfarten som har ledande positioner inom omställningen. De faktiska förslagen är dock magra; en norsk Ecobonusmodell föreslås utredas, och ytterligare forskning behövs.

När Svensk Sjöfart, sjöfartens branschorganisation, lanserat ett miljömål där koldioxidutsläppen under utredningsperioden skall minska med 30% borde Trafikverket givetvis referera till detta, och ta till sig de förslag som redan finns för att nå målet. Trafikverket har identifierat sjöfarten som en av nyckelaktörerna för att klara omställningen till en fossiloberoende fordonsflotta. Då borde man höja ambitionerna och sätta mål som åtminstone motsvarar vad branschen själva sätter upp.

Digitaliseringens möjligheter

FFF-utredningen beskrev hur åtgärder inom "Bilen, Bränslet och Beteendet" ger förutsättningar för en fossiloberoende fordonsflotta. Det område som nämns minst i Trafikverkets inriktningsunderlag är *beteende*, den kanske mest intressanta delen. Totalt får detta ämne en knapp sida.

Det finns en stor potential i digital uppkoppling och resfria möte, inte minst för landsbygden, där det möjliggör distansarbete, förbättrar tjänster och ökar utbud. Trafikverket har själva i projektet REMM (Resfria Möten i Myndigheter) visat att de myndigheter som deltar i projektet minskade sina resor, medan myndighetsfären i övrigt ökat resorna under samma tid. Detta har också regeringen uppmärksammat, som nu utvidgar REMM från 20 myndigheter till 60 - lovvärt och viktigt men helt utan avtryck i Trafikverkets infrastrukturplanering.

Också på godssidan är digital styrning mycket intressant, för bättre flöden, ökad samlastning och konkretisering av den potential som e-handeln utgör - men som hittills tycks leda till ökade transporter snarare än minskade.

Inriktningsunderlaget saknar dock konkreta förslag hur digitaliseringen och beteende kan vara en del i omställningen, varför regeringen bör återkomma med en begäran om en särskild belysning av detta.