

Yttrande över Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018-2029

Boverket svarar på de delar som berör vårt verksamhetsområde och väljer att inte gå in på de delar som rör detaljerade förslag.

Sammanfattning

Boverket har följande övergripande synpunkter på förslaget till nationell plan:

- Boverket anser att den nationella planen behöver bli ett tydligare strategiskt dokument för att den nödvändiga omställningen till ett mer hållbart samhälle inte ska skjuts på framtiden
- Förslagen och åtgärderna i nationell plan bör utgå från en önskvärd målbild som bidrar till såväl de transportpolitiska målen som det klimatpolitiska delmålet för transporter
- Trafikverket behöver i större utsträckning använda sig av hela den palett med styrmedel och åtgärder som man förfogar över för att påverka transportsystemets användning
- Det krävs en tydligare beskrivning av hur målkonflikter mellan olika mål inom transportpolitiken ska tas om hand och utvecklas.

Boverket är positivt till att den nationella planen innehåller utökade medel för vidmakthållande av den infrastruktur som finns i Sverige. Det är även positivt att andelen medel som går till investeringar i den svenska järnvägen respektive kollektivtrafik och cykel ökar jämfört med tidigare planer.

Vad försöker planförslaget att lösa?

I förslaget till nationell plan är det inte tydligt vilket ansvar Trafikverket tar gällande tillgänglighet och hållbarhet i det svenska transportsystemet. Å ena sidan skriver man på sidan 35 att "En god tillgänglighet är nödvändig för att samhället ska fungera. Men tillgängligheten måste utvecklas inom ramen för ett hållbart samhälle". Medan man på sidan 69 skriver "utvecklingen i trans-

portsystemet innebär utifrån nuvarande trender stora svårigheter att tillgodose tillgänglighet inom hållbarhetens ramar”. Rimligen bör det då vara en del av Trafikverkets uppdrag att bryta dessa trender så att tillgängligheten kan utvecklas inom hållbarhetens ramar. I den nationella planen saknar Boverket hur trenderna kan brytas.

Nationell plan som ett strategiskt dokument

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 också pekar på styrmedel som andra myndigheter eller regeringen och riksdag har rådighet över.

Trafikverket påpekar i den nationella planen att den förväntade utvecklingen med dagens åtgärder och styrmedel inte bidrar tillräckligt för att nå de mål som ska uppnås. Trafikverket har i flera rapporter, till exempel rapport 2016:111 ”Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag”, beskrivit vilka styrmedel och åtgärder som behövs för att målen ska nås. Boverket anser att Trafikverket på ett tydligare sätt behöver använda sig av redan känd kunskap och ta in denna i den nationella planen så att planen kan bli ett tydligt strategiskt dokument som visar på i vilken riktning transportsystemet ska utvecklas.

Målstyrd planering

Förslaget till nationell plan innebär att såväl vägkapaciteten som vägtrafiken kommer att öka, samtidigt som målen pekar på vikten av att det motsatta sker. Planeringen behöver vara målstyrd där åtgärder som bidrar till måluppfyllelsen prioriteras. I den nationella planen står det att i ett transportsystem som har ställt om och nått klimatmålen kan trafiken med bil och lastbil antas ha minskat jämfört med prognosen och volymen idag. Den nationella planen borde bygga på denna insikt.

Ska nuvarande trender inom transportsystemet brytas krävs det att planeringen tar sitt avstamp i en önskvärd framtidsbild av hur transportsystemet och transportbehovet ska se ut i slutet av planperioden. Självklara utgångspunkter för framtidsbilden är de transportpolitiska målen samt det klimatpolitiska delmål för transporter som är beslutat av riksdagen, *Utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter ska senast år 2030 vara minst 70 procent lägre jämfört med 2010 års nivå*.

I Energimyndighetens rapport Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet (underskriven av Trafikverkets generaldirektör samt ytterligare fem myndigheters generaldirektörer) finns grundläggande principer om att en omställning måste ske inom de tre områdena: transporteffektivt samhälle, fordon samt drivmedel. Det bör finnas en samstämmighet mellan myndigheter-

nas olika uppdrag och nationell plan bör följa inriktningen i ovan nämnda myndighetssamarbete.

Boverket konstaterar att detta planförslag sammantaget bedöms leda till ytterligare ökad bilanvändning. Därför är det svårt att se hur det nya klimatområdet har beaktats i framtagandet av nationell plan. Trafikverket sammanfattar det hela på ett bra sätt i underlagsrapporten Tillstånd och brister i transportsystemet: *Prioriteringar och inriktning av nationell plan för transportsystemet skulle kunna ge ett avsevärt större bidrag till måluppfyllelse än i tidigare planer, till exempel genom mer medel till riktade miljöåtgärder eller val av åtgärder, fördelning, inriktningar och satsningar inom andra områden av planen*¹.

Åtgärder som påverkar användningen av transportsystemet

Trafikverket förhåller sig väldigt passivt till åtgärder som kan påverka användningen av transportsystemet. På sidan 6 i direktivet till Trafikverket står det under rubrik 2.1, punkt 5 att den nationella planen ska omfatta ”Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt”. Detta ger Trafikverket möjligheter att gå från en investeringsplan till att föreslå konkreta insatser som kan styra transportsystemet i riktning mot tidigare nämnda måluppfyllelse.

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. Genomförande av dessa styrmedel och åtgärder bidrar även till många av de samhällsutmaningar som anges i direktivet. Åtgärder för minskade utsläpp av växthusgaser påverkar det totala vägtrafikarbetet, och ger därmed andra ingångsparametrar till arbetet med nationell plan.

Samhällsplanering

För att på lång sikt skapa ett hållbart samhälle är det en förutsättning att en större samplanering sker mellan bebyggelsen och transportsystemet. Det behövs en samlad nationell syn på hur infrastrukturutvecklingen kan samspela med en hållbar förändring av stads- och tätortsutvecklingen i hela landet. Intentioner till detta finns i såväl direktiv som i förslaget till plan, men arbetssättet behöver utvecklas för att bättre utnyttja den kapacitet till förändring som finns i den fysiska planeringen.

Avgifter och skatter

För att minska klimatutsläppen från transportsystemet lyfts ofta överflyttningen av gods- och persontransporter från väg till järnväg och sjöfart fram. En sådan

¹ Tillstånd och brister i transportsystemet – Underlagsrapport till Nationell plan för Transportsystemet 2018-2029. Sid 19-20.

omställning kräver dock att det finns harmoniserande styrmedel som gör att trafikslagen kan konkurrera på lika villkor.

Vidmakthålla

Boverket är positivt till att den nationella planen innehåller utökade medel för att vidmakthålla den infrastruktur som finns i Sverige. Enligt planen bidrar åtagandena till ett visst återtagande av det eftersläpande underhållet på de mest trafikerade delarna av järnvägssystemet. Boverket anser dock att det är bekymmersamt att tillståndsutvecklingen förutspås försämrats på det lågtrafikerade järnvägsnätet. Detta drabbar särskilt den svenska landsbygden. Med inriktningen att bryta nuvarande trender i transportsystemet skulle en ännu större del kunna läggas på upprustning av järnvägsnätet och på drift- och underhåll av mindre vägar.

Investeringar i nationell plan

Boverket kommenterar inte investeringsobjekten enskilt. Det är glädjande att så mycket som 75 % av investeringarna i gruppen större investeringar går till utveckling av järnvägen. Detta gör att vi på lång sikt kan få en positiv effekt på resandefördelningen mellan järnväg och väg.

I ett regeringsuppdrag som Trafikverket redovisade i juni 2016 gör Trafikverket bedömningen att nuvarande vägkapacitet är i stort sett tillräcklig och föreslår därför att man bör vara restriktiv med större investeringar i väginfrastruktur för ökad kapacitet. Vidare skriver man även att ökat fokus bör läggas på åtgärder som bättre utnyttjar befintlig kapacitet, bland annat åtgärder för att underlätta gång och cykling, sjöfart samt längre och tyngre fordon. Utvecklingen av vägtrafiken är central för att lösa klimatproblematiken och styrmedel bedöms vara helt nödvändiga för att minska utsläppen.² Med denna bakgrund anser Boverket att Trafikverket skulle kunna göra en delvis annan prioritering för nyinvesteringar och att planen istället borde innehålla mer riktade säkerhets- och miljöåtgärder, som samtidigt inte ökar vägkapaciteten.

Stadsmiljöavtal, storstadsförhandlingar och statlig medfinansiering

Boverket tycker att det är positivt att det satsas förhållandevis mycket medel på att öka andelen kollektivtrafik, gång och cykel i våra tätorter.

Boverket ser positivt på att Stadsmiljöavtalen har fått ökade anslag och att tidsperioden har förlängts. Avtalen förväntas leda till en attraktivare stadsmiljö och till en ökad andel hållbara transporter.

Storstadsförhandlingen har liksom Stadsmiljöavtalen som uppdrag att öka kollektivtrafik, gång och cykel, förbättra tillgängligheten samt öka bostadsbyggandet i Sveriges tre storstadsregioner Stockholm, Göteborg och Malmö. Även här är det positivt att det finns relativt många projekt som kan leda till ökad

² Trafikverket: Åtgärder för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag. 2016:111 sid 76.

gång-, cykel och kollektivtrafik. För att åtgärderna i stadsmiljöavtalen och stadsförhandlingen ska få ordentlig effekt, krävs dock att investeringar i ökad kapacitet för personbilstrafiken upphör.

Förväntade effekter av planförslaget

Den samlade effektbedömningen av planförslaget rapporteras inte förrän den 31 januari 2018, det vill säga efter remisstidens utgång. Förslaget innehåller därför endast en översiktlig och kvalitativ effektbedömning.

För att det ska gå att göra nödvändiga prioriteringar mellan olika typer av åtgärder behöver bedömningsgrunderna vara lika. För att förändra transportsystemet behöver den första prioriteringen ske helt fritt mellan investeringsobjekt, underhållsåtgärder och trimningsåtgärder. Att prioritera mellan olika typer av investeringsobjekt är mindre relevant än att kunna prioritera fritt mellan alla typer av åtgärder.

På sidan 227 konstaterar Trafikverket att ”i ett transportsystem som har ställt om och nått klimatmålen kan trafiken med bil och lastbil antas ha minskat jämfört med prognosen och volymen idag”. Därför borde även den nationella planen bygga mer på en sådan ansats.

Den nationella planen förväntas bidra till ett ökat bostadsbyggande, vilket Boverket anser är positivt. Däremot är det bekymmersamt att åtgärderna i planen bedöms leda till ökad utbredning av emissioner, vibrationer och trafikbuller.

En effekt av planen är att kapaciteten i vägsystemet kommer att stärkas, vilket sedan länge är känt kommer leda till en ökad vägtrafik. Trafikverkets bedömning är också att vägtrafiken kommer att öka inom planperioden, vilket går i motsatt riktning mot de uppsatta målen. Satsningarna i planförslaget bedöms i allt väsentligt samvariera med och förstärka den utveckling som präglar samhället i stort, med en hög grad av urbanisering, koncentration av verksamheter och insatser till befolkningsstarka regioner och därtill hörande minskning av befolkningsunderlag och samhällsservice i glest befolkade delar av landet. Planen leder således till att vi får mer av det vi redan har, och omställningen till ett mer hållbart samhälle skjuts på framtiden.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat. Civilingenjör Magnus Jacobsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Sofie Adolfsson Jörby, rättschef Yvonne Svensson och avdelningschef Göran Persson deltagit.


Anders Sjelvgren
generaldirektör


Magnus Jacobsson
civilingenjör