

Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037

Boverkets ställningstagande

Boverket avgränsar sitt yttrande till myndighetens ansvarsområden; samhällsplanering, byggande och boende samt frågor kopplade till miljömålet ”God bebyggd miljö” som Boverket ansvarar för att följa upp.

- Boverket ser behov av att Trafikverket utvecklar sina processer så att de samspelar med den fysiska planeringen enligt PBL på ett bättre sätt än i dag. Plan och bygglagen (2010:900), PBL, reglerar att flera av de aspekter som har betydelse för en god samordning av bebyggelse- och infrastrukturplanering, hanteras inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen och regionplaneringen. Det är därför viktigt att de lagstadgade processer som finns för fysisk planering används för att samordna Trafikverkets arbete med infrastrukturplanering med kommunernas fysiska planering samt regionplanearbete för Skåne län respektive Stockholms län.
- Boverket anser att Trafikverkets basprognoser har brister rörande förutsägelser av framtida trafik. Därför kan prioriteringen av åtgärder i den nationella infrastrukturplaneringen leda till att möjligheterna att nå de av riksdagen antagna miljömålen försvåras. Boverket menar att Trafikverkets arbete med nationell infrastrukturplanering behöver anpassas till en målstyrd planering. På så sätt skulle tillgänglighet kunna skapas samtidigt som förutsättningarna för att nå de nationella miljömålen ökar.
- I inriktningsunderlaget saknar Boverket frågor som rör hur ett transporteffektivt samhälle kan bidra till minskade transporter och menar att Trafikverket bör sträva efter åtgärder som bidrar till ökad transporteffektivitet i den nationella planeringen för transportinfrastruktur. Ett transporteffektivt samhälle är en viktig del i att nå de nationella klimatmålen och det bidrar till att uppnå de av riksdagen antagna miljömålen.

Boverkets synpunkter

Samordnad bebyggelse- och infrastrukturplanering

Planering enligt plan- och bygglagen, PBL

Trafikverket poängterar i inriktningsunderlaget vikten av att den nationella infrastrukturplaneringen samspelar väl med den fysiska samhällsplaneringen. Boverket instämmer i detta och vill betona betydelsen av att nyttja de lagstadgade processer som reglerar fysisk planering för att bättre samordna Trafikverkets arbete med infrastrukturplanering med kommunernas fysiska planering och med regionplanarbetet i Skåne län respektive Stockholms län.

Genom att använda lagstadgade processer stärks förutsättningarna för ett effektivt arbete och olika aktörers roller och ansvar blir tydligare. De lagstadgade processerna garanterar också demokratisk insyn och möjligheter för medborgarna att lämna synpunkter. Även risken för att överenskommelser om åtgärder, som görs i informella processer eller formella avtal i tidiga skeden, inte kan fullföljas då föreslagna åtgärder i ett senare skede inte klarar en formell prövning enligt till exempel PBL, miljöbalken eller andra lagar, minskar.

Boverket ser att Trafikverket generellt behöver se översiktsplanen som det verktyg som beskriver utvecklingen av landets kommuner och på ett tydligare sätt än i dag anpassa sina processer så att samverka med kommunernas översiktsplanarbete underlättas. Boverket vill därför uppmana Trafikverket att ta tillvara de lagstadgade processerna som finns och utveckla sina processer så att dessa samspelar med den fysiska planeringen enligt PBL på ett bättre sätt än i dag.

Planeringsunderlag

Boverket ser att trafikstrategier på regional nivå kan vara ett användbart verktyg som kan underlätta den fysiska planeringen i kommuner och regioner. Sådana strategier behöver tas fram av regioner, som en del av deras ansvar för regional utveckling, eller av flera kommuner gemensamt. Boverket ställer sig frågande till innebörden av Trafikverkets förslag att Boverket och sektorsmyndigheterna ska se över stödet till regionerna kopplat till deras ansvar för den regionala utvecklingen då myndigheten inte har någon formell roll i den regionala planeringen. Det är landets länsstyrelser som samordnar statliga planeringsunderlag som stöd i kommunal och regional planläggning. Det är också länsstyrelserna som samordnar statens intressen i länen och ansvarar för dialogen mellan stat och kommun rörande bland annat fysisk planering.

Trafikens framtida utveckling

Trafikverket tar på uppdrag av regeringen regelbundet fram trafikprognoser för alla trafikslag, så kallade basprognoser. Basprognoserna utgör grunden för de regionala och nationella infrastrukturplanerna och används som underlag i samhällsekonomiska analyser.

Trafikverkets basprognoser utgår från beslutade förutsättningar, styrmedel och planer för infrastrukturen och beaktar arbetet hos andra statliga aktörer. Inför beslut om förutsättningarna för 2020 års basprognoser bedömde Trafikverket att det klimatpolitiska ramverket skulle betraktas som ”beslutad politik”. Det klimatpolitiska ramverket omfattar bland annat Sveriges klimatlag (2017:720) och de av riksdagen antagna miljömålen. Även politiska beslut om stärkt reduktionsplikt och skärpt bonus-malus för personbilar, har varit en utgångspunkt för basprognoserna.

Basprognoserna redovisar en förväntad ökning av persontransporter för alla trafikslag. Störst ökning av antal personkilometer står bilresorna för, trots att tågresandet ökar mer procentuellt sett. Detta beror på att drygt 70 procent av det totala resandet sker med bil. Enligt basprognoserna förväntas gång- och cykelresandet öka något långsammare, men Trafikverket poängterar att resultatet är osäkert då prognosmodellen inte återspeglar gång- och cykelförutsättningarna särskilt väl.

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 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.¹ I basprognoserna tas inte heller hänsyn till andra samhällsförändringar som påverkar vårt beteende, exempelvis förändrade sätt att mötas som inte innebär resor.

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.

¹ Smidfelt Rosqvist & Wennberg, 2018. Förklaringar till resmönster i koppling till förutsättningar att resa för olika grupper. Underlag till Trafikanalys. Rapport 2018:81, version 1.1.

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 skulle förutsättningarna för att resor utförs till fots eller med cykel kunna stärkas. Basprognosernas brister riskerar däremot att leda till för 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 detta arbetssätt skulle Trafikverket, istället 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 också tillgänglighet till samhällets funktioner samtidigt som de nationella miljömålen kan uppnås.

Hållbarhetsbedömning

Transporteffektivt samhälle

Inom ramen för arbetet med inriktningsunderlaget har Trafikverket genomfört en hållbarhetsbedömning av detsamma. Syftet är att integrera hållbarhetsaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas. Enligt bedömningen kommer transportsektorns klimatmål nås. Detta beror enligt Trafikverket på antaganden om ytterligare styrmedel och åtgärder som innebär omfattande elektrifiering, hög andel förnybara drivmedel och högre bränslepriser. Trafikverket menar att dessa åtgärder tillsammans innebär att ”komponenter från alla tre faktorerna fordon, drivmedel och transporteffektivt samhälle ingår”.

Trafikverket frångår därmed den definition av transporteffektivt samhälle som myndigheten tillsammans med fem andra nationella myndigheter 2017 slog fast i arbetet med ”Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet”, kallat SOFT. I SOFT konstateras att omställning av transportsystemet behöver stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, energieffektiva och fossilfria fordon och farkoster samt högre andel förnybara drivmedel. Därpå definieras 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/beläggingsgrad 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 arbetssätt och konsumtionsval.”*

Det transportpolitiska målet slår fast att transportsystemets utformning, funktion och användning bland annat ska bidra till att miljö kvalitetsmålen nås.

Genom att helt fokusera på elektrifiering, drivmedel och bränslepriser missar Trafikverket den potential som finns i ett transporteffektivt samhälle, i dess gängse betydelse, gällande påverkan på klimatutsläpp. Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle, exempelvis samhällsplanering som stödjer minskat resande och prioriterar hållbara trafikslag, skulle också påverka andra aspekter i de nationella miljömålen positivt.

Flera av Sveriges kommuner arbetar aktivt med att minska bilresandet i kommunen och flytta över resande till hållbara trafikslag. Genom bland annat mobility managementåtgärder och utbyggnad av kollektivtrafik och gång- och cykelnät har kommunerna på flera håll nått framgång i detta arbete. Att Trafikverket i en sådan situation arbetar med prognoser som förutspår ökad trafik som grund, leder till att kommunernas arbete motverkas.

Fyrstegsprincipen

I inriktningsunderlaget lyfter Trafikverket att fyrstegsprincipen ska vara vägledande i den nationella infrastrukturplaneringen. Boverket ser positivt på detta och vill understryka fyrstegsprincipens betydelse i arbetet med att verka för miljömålet God bebyggd miljö. Förhållningssättet att stegvis pröva möjliga åtgärder för att hantera identifierade brister i transportinfrastrukturen är grundläggande för att identifiera väl avvägda, resurseffektiva lösningar. Detta har betydelse för flera av miljömålets aspekter, bland annat hushållning med mark, vatten och andra resurser, bevarande av kulturvärden samt värnande av natur- och grönområden. Värnande av natur- och grönområden har även betydelse för biologisk mångfald, vilket, tillsammans med klimatomställningen, lyfts som de största miljötoutmaningarna just nu i regeringens direktiv till Trafikverket.

Inom ramen för den nationella infrastrukturplaneringen har Trafikverket möjlighet att genomföra åtgärder inom alla fyrstegsprincipens steg, även steg 1 (påverka transportefterfrågan och val av transportsätt) och steg 2 (åtgärder som medför mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur). Däremot saknas möjlighet till statlig finansiering av steg 1- och steg 2-åtgärder inom ramen för länstransportplanerna. Boverket menar att det vore betydelsefullt om åtgärder enligt steg 1 och steg 2 kunde finansieras med statliga medel inom ramen för länstransportplanerna och att det skulle kunna bidra till en positiv utveckling för flera av miljömålen, inte minst miljömålet God bebyggd miljö.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Infrastrukturplanerare Camilla Burén har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Sofie Adolfsson Jörby, enhetschef Magnus Jacobsson och rättschef Yvonne Svensson deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Camilla Burén
infrastrukturplanerare

Kopia till:

i.nationellplan@regeringskansliet.se

lars.arell@regeringskansliet.se