



Leila Aalto
Samhällsbyggnadsenheten
010-2236443

Regeringskansliet
i.remissvar@regeringskansliet.se
i.nationellplan@regeringskansliet.se

Remiss om inriktningsunderlag för transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022-2033 och 2022-2037

Er beteckning: TRV 2020/73376

I2020/02739

Inledning

Länsstyrelsen yttrar sig utifrån ansvarsområdena att verka för att nationella mål får genomslag i länet, att vi utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde samt att vi ska främja länets utveckling.

Länsstyrelsen i Jönköpings län väljer att dels lämna övergripande synpunkter på det remitterade underlaget, dels att kommentera de olika åtgärdestyperna samt vissa mer specifika förslag som berör Länsstyrelsens uppdrag eller ansvarsområden.

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att det är tydliggjort i uppdraget att klimatmålen är en central utgångspunkt. Vidare anser Länsstyrelsen att en ökad satsning på vidmakthållande av befintlig infrastruktur, åtgärder som främjar gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hastighetsåtgärder bidrar till att klimatmål och miljö kvalitetsmål kan uppfyllas. Länsstyrelsen delar uppfattningen att det finns behov att utveckla planprocessen och bidrar gärna utifrån de uppdrag vi har. En samsyn av olika åtgärders effekter underlättar en samordning av olika aktörers bidrag.

Länsstyrelsen har invändningar mot delar av underlaget:

- Långsiktiga strukturella förändringar har inte behandlats i den omfattning som uppdraget angav.
- Effekten av att kombinera många åtgärder för ett transporteffektivt samhälle kan beaktas ytterligare.

- Lönsamhetsberäkningarna beaktar inte klimatmålen, utan utgår från en fortsatt trafikökning i enlighet med Trafikverkets prognoser.
- Målkonflikter och -synergier behandlas inte tillräckligt. Till exempel är miljö kvalitetsmålet Frisk luft ett viktigt mål att prioritera när det gäller transportinfrastruktur.
- Sammantagna effekter saknas av olika aktörers åtgärder oavsett vem som har rådighet.
- Biodrivmedelsinriktningen är inte en hållbar inriktning. För att nå klimatmålen krävs fler åtgärder som bidrar till ett transporteffektivt samhälle.

Övergripande synpunkter

TYDLIG INRIKTNING UTIFRÅN KLIMATMÅLEN

Länsstyrelsen ser positivt på att det både i uppdragsdirektiven och i framtaget underlag tydligt framgår att klimatmålen är en central utgångspunkt för inriktningen för kommande planperiod.

VIKTIGT MED VIDMAKTHÅLLANDE AV BEFINTLIG INFRASTRUKTUR

Länsstyrelsen stödjer en kraftfull satsning på att vidmakthålla befintlig infrastruktur. Det är en viktig del av föreslagen inriktning. Satsningen underlättar en optimerad användning av den infrastruktur som redan är utbyggd och är därför i linje med en hållbar utveckling. Vidmakthållande av befintlig struktur förefaller enligt underlaget också ge en positiv effekt när det gäller geografiska fördelningseffekter, vilket Länsstyrelsen ser som en fördel. Det framgår av underlaget att behovet av underhåll av befintlig infrastruktur är stort och att det ekonomiska utrymmet kräver hårda prioriteringar. De investeringar som görs behöver stärka kollektivtrafik och gång- och cykeltrafik och helst avlasta befintlig väginfrastruktur.

FÖRÄNDRAD PLANPERIOD FÖR ÖKAD LÅNGSIKTIGHET

Länsstyrelsen anser att strukturella åtgärder har vägts in i för liten omfattning i förhållande till uppdragets syfte med en förlängd planperiod. Länsstyrelsen uppfattar det som att syftet med den alternativa planperioden på 16 år var att det krävs ett långsiktigt perspektiv med sikte på nettonollsläpp år 2045. Ökad transporteffektivitet genom planering av bebyggelse och infrastruktur skulle på ett tydligare sätt vägas in. Behovet av planering där många aktörer bidrar, har beskrivits men har sammantaget inte räknats in som en betydande del av lösningen för att uppnå klimatmålen.

En beskrivning som tonar ner effekterna av strukturella förändringar riskerar att minska motivationen för andra aktörer att arbeta för en hållbar utveckling av den fysiska miljön.

SAMLADE EFFEKTER AV ÅTGÄRDER FÖR TRANSPORTEFFEKTIVITET

Länsstyrelsens uppfattning är att kombinationen av olika typer av åtgärder som syftar till minskat transportarbete och överflyttning från bil till gång, cykel och kollektivtrafik ger större effekt än varje åtgärd för sig. Bedömningen av vilken effekt sådana åtgärder ger bör därför ses över. Även övriga positiva effekter som åtgärderna ger behöver beaktas i prioriteringen. Det handlar till exempel om förbättrad luftkvalitet, förbättrad folkhälsa eftersom fler kan gå och cykla samt att det kan underlätta möjligheten att genomföra klimatanpassningsåtgärder om markanvändningen kan omfördelas.

Samtidigt som det av underlaget framgår att satsningar på gång- cykel- och kollektivtrafik ger mycket små effekter när det gäller minskade utsläpp, beskrivs att erfarenheterna av stadsmiljöavtalen är positiva. Åtgärder har kunnat tidigareläggas och motprestationer prioriteras högre än om de inte ingick i avtalen. Tidigareläggande av åtgärder är av stor vikt för att påskynda omställningen som krävs för att uppnå klimatmålen.

BEDÖMNINGAR AV SAMHÄLLSEKONOMISK LÖNSAMHET BEHÖVER ANPASSAS EFTER KLIMATMÅLEN

Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av att komplettera de samhällsekonomiska beräkningarna med en analys av hur de förhåller sig till klimatmålen. Basprognosen som tillämpas visar alltså på en kraftig ökning av biltrafiken, även om målsättningarna kräver en minskning av det totala transportarbetet. Alla åtgärder behöver avvägas i förhållande till klimatmålen för att se om de bidrar till ett långsiktigt hållbart samhälle. Till exempel behöver restidsvinster för resor med kollektivtrafik värderas högre än restidsvinster för biltrafik eftersom snabbare bilresor i vissa relationer kan motverka överflyttning till kollektivtrafik. En bedömning behöver göras av olika åtgärders lönsamhet i förhållande till den helhet som de bidrar till. Den omställning av samhället som krävs för att klara klimatmålen kräver också en omställning av arbetsmetoderna i planeringen.

UTVECKLA MÅLKONFLIKTER OCH -SYNERGIER

Prioriteringar av åtgärder på denna övergripande nivå skulle underlätta avvägningar för en hållbar utveckling i senare skeden. Av avsnittet om samhällsekonomiska effekter framgår det att trafiksäkerhetsnyttor är svagt positivt korrelerade med klimatnyttor och att resenärsnyttor och klimatnyttor är svagt negativt korrelerade. En övergripande prioritering vid målkonflikter skulle kunna vara vägledande vid fortsatt planering. När klimatmålen måste nås behöver det få genomslag vid målkonflikter. På samma sätt bör åtgärder som bidrar till en positiv utveckling inom många målområden prioriteras högre.

ÅTGÄRDER OCH RÅDIGHET

Trots att Trafikverket inte har rådighet över hela transportsystemet, behöver alla möjliga åtgärder som kan bidra till att utsläppsmålen nås belysas. Detta med tanke på att även andra aktörer kan bidra till måluppfyllelsen om det finns en samlad bild över vilka åtgärder som kan ge önskad effekt. Det är

också möjligt att ansvaret för olika frågor kan förändras över tid och utifrån behov. Andra aktörer kan också uppmuntras att vidta åtgärder genom riktade statliga stöd.

EFFEKTIVITETSHÖJANDE ÅTGÄRDER

Utifrån uppdragsbeskrivningen anser Länsstyrelsen att inriktningsunderlaget ska förtydligas när det gäller de möjligheter och effekter som steg 1- och steg 2-åtgärder sammantaget kan ge när det gäller måluppfyllelse. Med steg 1 och 2 avses åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt (steg 1) och åtgärder som medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur (steg 2).

Trafikverket uttrycker att man ser positivt på en fortsatt utveckling av tydliga regeringsuppdrag i syfte att kunna genomföra effektiva steg 1- och steg 2-åtgärder med statlig finansiering, i samverkan med berörda aktörer. Redan i uppdraget att ta fram inriktningsunderlaget behöver möjligheterna att genomföra denna typ av åtgärder samt de sammantagna effekterna av dem lyftas fram tydligare. Om det finns behov av tydligare regeringsuppdrag för att möjliggöra genomförande av steg 1 och steg 2-åtgärder med statlig finansiering, ser Länsstyrelsen gärna att sådana uppdrag ges till Trafikverket.

Ett exempel på steg 1-åtgärder är digitaliseringens möjlighet att minska behovet av resor. Effekterna av Covid-pandemin behöver beaktas samt på vilket sätt till exempel en större andel digitala möten kan påverka resbehovet. Länsstyrelsen erfar att kommunerna redan nu anser att många fysiska möten kan ersättas med digitala även efter pandemin eftersom det i många fall har fungerat väl.

UTVECKLAD PLANPROCESS

Planprocessen och samordningen mellan olika nivåer och aktörer behöver utvecklas. Det ska vara tydligt vem som ska göra vad.

Länsstyrelsen delar Trafikverkets bedömning att det ofta är svårt att utläsa ur kommunernas översiktsplaner vilken effekt planeringen ger för transporter. Det är lämpligt att utgå från plan- och bygglagens begrepp ”ändamålsenlig struktur” samt att utveckla den strategiska miljöbedömningen för att visa hur konsekvenser och val av inriktning har vägts. Metodutveckling inom området behöver samordnas med Boverkets uppdrag att ta fram verktyg för att bedöma samhällsplaneringens klimatpåverkan¹.

Det finns ett behov av att stärka Trafikverkets roll på regional nivå inom samhällsplanering och som stöd för andra aktörer när det gäller transportinfrastrukturfrågor. Även regionernas uppdrag inom samhällsplanering och transportinfrastruktur behöver stärkas, så att det finns större möjligheter att ta fram de planeringsunderlag som krävs för uppdraget.

Länsstyrelsen medverkar gärna både till en utvecklad planprocess och en anpassad hantering av små ärenden.

¹ [Bättre verktyg för att bedöma samhällsplaneringens klimatpåverkan - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/press/2020/08/bättre-verktyg-for-att-bedoma-samhallsplaneringens-klimatpaverkan/)

ANPASSAD HANTERING AV RISKFRÅGOR I PLANPROCESSEN

Länsstyrelsens bild av hur riskfrågor behandlas i planerings-sammanhang överensstämmer med vad som föreslås av Trafikverket. Metoden med ALARP (As Low As Reasonably Practicable) tillämpas i de ”gråzoner” där risken kräver att åtgärder vidtas, och där avstånd är den bästa åtgärden. Länsstyrelsens bild är att vi inte har ”nolltolerans” eller enbart arbetar med långa bebyggelsefria avstånd, utan rekommenderar arbetssätt där andra åtgärder vägs in. Intressena ska vägas mot varandra, och säkerhetsavstånd anses vara den bästa skyddsåtgärden för att inte människor ska råka illa ut vid en olycka. I Jönköpings län utgår vi från de riktlinjer som har tagit fram i Hallands län. En del av avvägningen och lösningen är även att anpassa transportsystemen (till exempel hastigheter, barriärer) så att de är en minimal riskkälla för omgivningen. Länsstyrelsen vill naturligtvis medverka till att utveckla arbetet med riskfrågor för lämpliga helhetslösningar.

BIODRIVMEDELSINRIKTNING INTE EN HÅLLBAR LÖSNING

Länsstyrelsens bedömning är att det inte är en hållbar inriktning att i så stor omfattning se biodrivmedel som lösning för att nå klimatmålen. Nationell, regional och lokal produktion av biodrivmedel, skulle sannolikt ge en negativ effekt på andra miljömål. Det uppstår särskilt målkonflikter med miljö kvalitetsmålen *Ett rikt växt- och djurliv*, *Bara naturlig försurning* och *Ett rikt odlingslandskap*. Det finns även positiva synergieffekter mellan ökad produktion och användning av biodrivmedel och andra miljömål och samhällsmål (exempelvis ökad sysselsättning och självförsörjningsgrad), vilket framgår av en sammanställning genomförd av RISE på uppdrag av flera Länsstyrelser och Regioner.² Länsstyrelsen anser att det är särskilt viktigt att utreda frågan om ökad produktion och användning av biodrivmedel och dess påverkan på andra samhällsmål och miljömål vidare eftersom detta är så dominerade i inriktningsunderlaget.

Angående regional och lokal produktion och användning av biodrivmedel samt elektrifiering finns målsättningar och inriktningar fastställda i länets klimat- och energistrategi (2019).³ Mer specifikt finns länets regionala plan för infrastruktur för elfordon och förnybara drivmedel, som specificerar användning av olika förnybara drivmedel, där biodrivmedel och elektrifiering ingår (2019).⁴ Båda dessa strategiska, regionala styrdokument kan med fördel användas vidare i arbetet med det nationella och regionala

² RISE (2019) *Perspektiv på svenska förnybara drivmedel – utvärdering utifrån miljö kvalitets- och samhällsmål samt scenarier för inhemsk produktion till 2030*. Rapporten är framtagen av RISE Research Institutes of Sweden på uppdrag av BioDriv Öst i samverkan med elva länsstyrelser och regioner i Sverige, inklusive Länsstyrelsen i Jönköpings län.

³ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2019) *Klimat- och energistrategi för Jönköpings län*. Meddelande nr. 2019:18. *Strategin anger vision, mål och fokusområden för minskade växthusgasutsläpp, ökad energieffektivisering samt ökad produktion av förnybar energi*.

⁴ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2019) *Infrastruktur för elfordon och förnybara drivmedel: regional plan för Jönköpings län*. Meddelande nr. 2019:27. *Den regionala planen anger inriktningar för länet avseende ökad etablering av infrastruktur (tankstationer, laddinfrastruktur och elektrifiering) för alla förnybara drivmedel. Den har sin utgångspunkt i den nu gällande länstransportplanen för Jönköpings län*.

inriktningsunderlaget. Länsstyrelsen har gärna samverkan med Trafikverket och regional planupprättare (Region Jönköpings län) för att kunna integrera dessa styrdokument i den nationella och regionala planeringen.

Länsstyrelsen ser det som önskvärt med ett större fokus på att identifiera och genomföra åtgärder som minskar transportarbetet och den totala energianvändningen i transportsektorn. I detta sammanhang bör Trafikverket i större utsträckning beakta den strategiska plan för omställning av transportsektorn som tagits fram inom samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet (SOFT) som genomfördes av Energimyndigheten tillsammans med Transportstyrelsen, Trafikverket, Trafikanalys, Naturvårdsverket och Boverket.⁵

PRIORITERA ÅTGÄRDER SOM FÖRBÄTTRAR LUFTKVALITETEN

Eftersom transporter är en stor källa till luftföroreningar är transportplanering avgörande för att vi ska kunna nå en god luftkvalitet och miljömålet Frisk luft. Luftföroreningar orsakar stora kostnader för samhället och uppskattas orsaka 7 600 förtida dödsfall i Sverige varje år (IVL, [rapport C317](#)). Luftföroreningsaspekterna bör i högre grad vägas in i inriktningsunderlaget, främst på grund av den stora hälsopåverkan. Ur ett luftkvalitetsperspektiv är det viktigt att transporteffektiviteten ökar och transport på väg minskar. Åtgärder och planering inom dessa områden behöver därför få en högre prioritet. Att övergå till ickefossila drivmedel är positivt för klimatet men löser inte alla luftkvalitetsproblem, till exempel för partiklar som till stor grad uppkommer genom slitage av vägbanan. Även om halterna av de flesta luftföroreningar är högst i tätorterna och inriktningarna till största delen handlar om transporter utanför tätort är det viktigt att ändå ha med detta i beaktande. En ökad mängd trafik på statliga vägar kommer med stor sannolikhet även bidra till en ökad mängd trafik i stadskärnorna och miljöer där människor vistas.

NYA STAMBANOR EN DEL AV HELHETEN

Oavsett hur nya stambanor föreslås finansieras, behöver de precis som andra åtgärder utformas så att de bidrar till en hållbar helhet i ett samhälle och en framtid då klimatmålen har uppnåtts.

SYNPUNKTER PÅ VISSA AV ÅTGÄRDSTYPERNA

Forskning och innovation

Länsstyrelsen vill särskilt peka på behovet av forskning inom ett område som tas upp i underlaget. Det gäller tvärvetenskaplig forskning och innovation som beaktar olika sociala gruppers behov och tar ett bredare grepp kring mobilitet, bostadsbyggande och planering, inklusive tillgänglighet på landsbygden. Eftersom kunskapsområden som omfattar sociala aspekter respektive tekniska frågor ofta ligger långt ifrån varandra i

⁵ **Energimyndigheten (2017) Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet.** Sex myndigheter har tillsammans tagit fram denna strategiska plan för omställning av transportsektorn. Den innehåller ett antal grundläggande principer för omställningen, samt en rad åtaganden som de sex myndigheterna kommer att genomföra.

utbildningssammanhang, finns det ett stort behov av att utveckla tvärvetenskaplig forskning för att utveckla verktyg och metoder där alla hållbarhetsdimensioner beaktas.

Planering, stöd och myndighetsutövning

Länsstyrelsen anser att det på regional nivå finns ett behov av att utveckla Trafikverkets uppdrag inom samhällsplaneringen. Trafikverket kunde i större utsträckning bidra med kunskapsuppbyggnad och stödja övriga aktörer i planeringsprocessen. Det finns också ett behov av att utveckla underlagen för transportinfrastrukturplaneringen som tas fram på regional nivå. En samordning av underlag på lokal, regional och nationell nivå kräver att det finns en samsyn kring åtgärder och effekter.

Stärkt krisberedskap och civilt försvar för samhällsviktiga transporter

Länsstyrelsen välkomnar ett utvecklat arbete med beredskapsfrågor utifrån Trafikverkets utökade ansvar. De exempel på fysiska åtgärder som tas upp är relevanta.

Trimnings- och miljöåtgärder

Länsstyrelsen ser positivt på en fortsatt satsning på trimnings- och miljöåtgärder. Åtgärderna förbättrar kvaliteten i den befintliga transportinfrastrukturen, minskar negativ miljöpåverkan, ökar säkerheten och förbättrar förutsättningarna för gång-, cykel och kollektivtrafik. Länsstyrelsen ser helst att nivåerna för sådana åtgärder ökar.

Stadsmiljöavtal

Det krävs satsningar som underlättar en omställning till ett mer transporteffektivt samhälle i alla kommuner. De medel som avsätts till stadsmiljöavtal eller andra åtgärder som kan påskynda omställningen behöver vara tillräckligt stora för att de ska räcka till fler än till de största städerna. Satsningarna kan behöva anpassas för olika typer av åtgärder och med tanke på att kommuner av olika storlek har olika förutsättningar att arbeta med frågorna. Om det krävs omfattande administrativa insatser eller avancerade underlag för att få del av statliga stöd, finns det en risk för att mindre kommuner inte får del av satsningarna, trots att behoven finns.

Länsplaner

Länsstyrelsen håller med om att länsplanerna bör vara fortsatt prioriterade och ser gärna att länsplanernas ramar utökas. Motivationen hos aktörer på lokal och regional nivå kan öka om det finns större utrymme för åtgärder som är anpassade efter olika regioners förutsättningar och behov.

Hastighetsåtgärder

Länsstyrelsen ser positivt på alla förslag som bidrar till att hastigheterna hålls eller anpassas, med tanke på hur stor effekt de kan ge för trafiksäkerheten i befintlig transportinfrastruktur. Ett minskat behov av fysiska åtgärder för att höja trafiksäkerheten kan också ge större utrymme

för andra typer av åtgärder som kan bidra till en överflyttning till gång, cykel och kollektivtrafik.

Beslutet har fattats av länsråd Johan Löwenadler Davidsson med samhällsplanerare Leila Aalto som föredragande. Jesper Agrelius på Enheten för ekologisk hållbarhet och Anne-Catrin Almer på Vattenenheten har deltagit i beredningen av ärendet.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på
www.lansstyrelsen.se/dataskydd.