



Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Trafikverkets Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen

I2020/02739 (TRV 2020/73376)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Trafikverkets inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022-2033 och 2022-2037.

Länsstyrelsen yttrar sig som regional statlig myndighet, utifrån ansvaret att främja länets utveckling och rollen att samordna statliga myndigheter i samhällsplaneringen. Länsstyrelsen uppdrag är att verka för ett ökat genomslag av både de nationella klimat- och energimålen inom regionalt utvecklings- och tillväxtarbete och rättighetsbaserade mål samt ökad integration av klimat och miljö i det regionala tillväxtarbetet.

Sammanfattning

Länsstyrelsen delar synen att det mest avgörande för transportsystemets funktion är att utnyttja och förvalta den existerande infrastrukturen på ett effektivt sätt och vidare att satsa på en ökad kapacitet på järnväg och ökad trafiksäkerhet på väg. Vi ser däremot inte att Trafikverket föreslår några avgörande steg för en omställning till ett hållbart transportsystem. Det är en allvarlig brist i en tid när vi har gått från klimatförändring till klimatkris och hotet mot den biologiska mångfalden är akut.

För att underlaget ska kunna utgöra en bra grund för den transportpolitiska propositionen behöver följande brister rättas till:

- Underlaget ligger inte i linje med regeringens klimatpolitiska handlingsplan som lyfter vikten av transporteffektivitet, så att trafikarbetet kan minska utan att göra avkall på tillgängligheten.
- Underlaget bortser från den strukturerande inverkan som infrastrukturen har för annan fysisk planering på lokal och regional nivå. Det försvårar kommuners och regioners arbete med ett mer transporteffektivt samhälle istället för att underlätta det i enlighet med direktivet. Utrymme för innovativ samverkan och synergieffekter saknas.
- Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle saknas i underlaget, trots att detta efterfrågas i direktivet. Regeringen uttrycker dessutom en avsikt att i större utsträckning prioritera kostnadseffektiva åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt (steg 1) samt åtgärder som

medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur (steg 2). Synen på vad den statliga miljardsatsningen ska leda till är dock mycket snäv i underlaget och övriga nödvändiga kompletterande satsningar finns inte med.

- Sverige riskerar att inte klara åtagandet om minskade kväveoxidutsläpp inom EU:s takdirektiv när åtgärder för transporteffektivitet utelämnats. Förändringar i utsläppen av kväveoxider till 2030 behöver tydliggöras.
- Transportsektorns anspråk på hållbara biodrivmedel behöver ställas i relation till andra samhällssektorer behov till exempel industrin.
- Nya stambanor är ett samhällsbyggnadsprojekt och behöver betraktas och utredas som ett sådant. I det arbetet krävs samverkan och dialog med en tryggad finansiering som tillåter detta. Det kommer inte att uppnås i en process med för snäva mål, utan utrymme för kreativitet och innovation.

Länsstyrelsens synpunkter på inriktningsunderlaget

Infrastrukturens strukturerande inverkan

Länsstyrelsen delar inte Trafikverkets syn att infrastrukturplaneringen bara är en pusselbit bland alla andra på vägen mot det hållbara samhället. Vi som ansvarig statlig myndighet för de samlade bedömningarna i samhällsplaneringen mellan stat och kommun menar att infrastruktur och i synnerhet den statliga infrastrukturen har en avgörande strukturerande inverkan på vårt gemensamma samhällsbygge.

Trafikverket bör därför, istället för att tona ner infrastrukturens betydelse i inriktningsunderlag, se sin roll och hörsamma direktivets skrivningar om ökat behov av samordning med annan fysisk planering på lokal och regional nivå.

Länsstyrelsen ser att nuvarande förslag till inriktningsunderlag inte bidrar till att minska målkonflikter mellan den statliga styrningen av infrastrukturmedel och ambitiösa kommuners och regioners arbete med ett mer transporteffektivt samhälle. Vidare saknas beskrivning hur samspelet och samordningen med övrig samhällsplanering ska gå till. Mot bakgrund av detta menar Länsstyrelsen att inriktningsunderlaget behöver ha en annan utgångspunkt.

Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle saknas

Länsstyrelsen bedömer att inriktningsunderlaget inte lever upp till direktivets syfte och utgångspunkter vad gäller transporteffektivitet och överflyttning av transporter till energi- och klimateffektiva transportsätt. Inriktningsunderlaget saknar långsiktiga perspektiv om ökad transporteffektivitet, som planering av bostäder, bebyggelse och infrastruktur. Vi kan inte se att ett trafikslagsövergripande förhållningssätt, fyrstegsprincipen, eller de av riksdagen fastställda transportpolitiska principerna, har varit vägledande för Trafikverkets framtagande av inriktningsunderlaget.

Sedan inriktningsdirektivet år 2003 har regeringen återkommande lyft att fyrstegsprincipen ska vara vägledande. I årets direktiv förtydligas att regeringen avser att i större utsträckning prioritera kostnadseffektiva åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt (steg 1) samt åtgärder som medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur (steg 2). När det gäller att fyrstegsprincipen ska vara vägledande och möjligheten att genomföra vissa steg 1 och steg 2 åtgärder i infrastrukturen menar Trafikverket att de saknar mandat. Regeringen behöver därför förtydliga Trafikverkets mandat i detta avseende.

I direktivet lyfts även att relevanta strategier och handlingsplaner som beslutats av regeringen och riksdagen ska beaktas i genomförandet av uppdraget, liksom regeringens ambition att flytta över transporter från väg och flyg till järnväg, sjöfart, gång, cykel- och kollektivtrafik.

För infrastrukturplaneringen är regeringens klimatpolitiska handlingsplan högst relevant. Här pekar regeringen på vikten av åtgärder för ett transporteffektivt samhälle:

”Trafikarbetets utveckling är en av de faktorer som har störst betydelse för hur utsläppen av växthusgaser från transportsektorn utvecklas. För att etappmålet för inrikes transporter och det övergripande klimatmålet ska kunna nås behöver Sverige bli ett mer transporteffektivt samhälle, där trafikarbetet kan minska utan att göra avkall på tillgängligheten.”

I inriktningsunderlaget framförs slutsatsen att åtgärder för ett transporteffektivt samhälle som alternativ till vägtransporter bara blygsamt kan bidra till minskade klimatutsläpp från transportsektorn. Trafikverket redovisar resultatet av modelleringar där åtgärder studeras var för sig. Åtgärderna som undersöks är en kraftig expansion av landets kollektivtrafik, ambitiösa järnvägssatsningar och ambitiös cykelsatsning vilket visar sig att var och en av dessa ger små effekter. Det faktum att åtgärder behöver kombineras för att ge resultat framgår inte i underlaget. Det är däremot tydligt i Trafikverkets rapport till regeringen *Scenarier för att nå klimatmålet för inrikes transporter – ett regeringsuppdrag mars 2020*. Det illustreras bland annat i rapportens tabell 4.

Länsstyrelsen menar att det i såväl direktivet som i den klimatpolitiska handlingsplanen framgår att det ekonomiska utrymmet för infrastrukturplaneringen behöver medverka till direkta investeringar i ett transporteffektivt samhälle. Vi saknar satsningar på ett transporteffektivt samhälle i inriktningen. Vi anser att denna typ av satsningar ska rymmas inom de statliga investeringarna i vårt gemensamma samhällsbygge som transportinfrastrukturplanen utgör.

Länsstyrelsen delar inte Trafikverkets ståndpunkt att det behövs ytterligare kunskapskapsuppbyggnad kring effekter av steg 1 och steg 2 åtgärder för att skapa förutsättningar för att genomföra dem. Det finns en mängd internationella forskningsrapporter i ämnet och EU-kommissionen uppmanar unionens länder i ett meddelande (KOM(2020) 789) att arbeta med strategier för ett transporteffektivt samhälle som en viktig del i EU:s gröna giv¹.

¹ Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future, EU kommissionen den 9 december 2020.

Hänsynsmål som berör nationella åtagande utöver klimat

Utsläpp av luftföroeningar och EU:s takt direktiv

Länsstyrelsen bedömer att Sverige kan få svårt att leva upp till miljökvalitetsmålens etappmål om luftföroeningar till 2030 och EU:s takt direktiv om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroeningar (2016/2284/EU)². Kopplingen till infrastrukturplaneringen görs via hänsynsmålet i de transportpolitiska målen. Det behöver tydliggöras hur utsläppen av kväveoxider, liksom även partiklar, förändras till 2030 till följd av den inriktning som har valts.

I takt direktivet efterlyser EU ”stärkta insatser i områden där människor och ekosystem utsätts för höga nivåer av luftföroeningar, samt ökade synergier mellan lagstiftning om luftkvalitet och unionens policymål som har fastställts i synnerhet för klimatförändringar och biologisk mångfald.”

Regeringen beslutade den 28 mars 2019 om ett svenskt luftvårdsprogram. Programmet som rapporterades till EU den 1 april 2019 omfattar de åtgärder som behöver genomföras för att Sverige ska nå utsläppstaken för år 2020 och 2030. Sverige kommer att ha svårt att nå målet om kväveoxider till 2030 och därför innehåller Luftvårdsprogrammet ett åtgärds paket för sektorn transporter. Här anges att utsläppen av kväveoxider från vägtrafiken ska minska samtidigt som Sverige når klimatmålen. En viktig del av åtgärds paketet är en förändrad samhällsplanering med inriktning mot ett transporteffektivt samhälle och en transportinfrastrukturplanering inriktad på ökad andel kollektivtrafik, cykel och gång som därigenom minskar trafikarbetet med bil. Enligt luftvårdsprogrammet bör åtgärderna genomföras med integrerade luft- och klimatstyrmedel. Ansvariga för ovan nämnda åtgärds paket är Trafikverket, Transportstyrelsen och Energimyndigheten.

I en rapport från Naturvårdsverket, *Fördjupad analys av den svenska klimat-omställningen 2020* med klimat och luft i fokus, lyfts riskerna med att i hög utsträckning satsa på biobränsle i transportsektorn. Det skulle sannolikt leda till att Sverige inte klarar sina luftåtaganden för kväveoxider, vilket utöver vite till EU även skulle innebära försämrad hälsa och dödsfall, skriver Naturvårdsverket.

Risk för sämre luftkvalitet

Länsstyrelsen menar att det, utöver att uppfylla etappmålet om luftföroeningar och EU:s takt direktiv, är angeläget att inte försämra luftkvaliteten i städer och tätorter. Svenska studier visar att vägtrafiken orsakar luftvägs- och hjärtkärlsjukdomar och medför 3000 förtida dödsfall per år i Sverige³. Orsaken är utsläppen av kväveoxider från avgaserna och de partikelutsläpp som uppstår vid slitage av däck och vägbana. En övergång till biobränsle minskar inte dessa utsläpp. Elbilar ger inga kväveoxidutsläpp, men sliter fortfarande upp partiklar från däck och vägbana. Att inte aktivt planera för transporteffektivitet och ett minskat trafikarbete skulle sannolikt innebära att luftkvaliteten försämras ytterligare. Hälsoeffekter från

² <https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/minskning-av-nationella-utslapp-av-luftfororeningar/>

<https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/EUs-miljooarbeta/Luftvardspolitik/EUs-utslappstaktidirektiv/>

³ <https://www.ivl.se/download/18.34244ba71728fcb3f3fa6f/1591705761943/C317.pdf>

förhöjda halter av NO₂ och PM2.5 uppskattas ha orsakat samhällsekonomiska kostnader på ca 56 miljarder svenska kronor år 2015⁴. Enbart produktivitetstförluster från sjukfrånvaro kan uppskattas orsaka samhällsekonomiska kostnader på ca 0,4 % av BNP i Sverige. En försämrad luftkvalitet skulle i Västra Götaland innebära att fler kommuner än idag inte kommer att klara den juridiskt bindande miljökvalitetsnormen för kvävedioxid.

Biologisk mångfald

Utöver klimatomställningen är utarmningen av biologisk mångfald den största miljöutmaningen just nu, skriver regeringen i sitt direktiv. Det är därför positivt att Trafikverket ser att den negativa påverkan på den biologiska mångfalden minskar under den pågående planperioden och att den till vissa delar också har stärkts. Länsstyrelsen menar dock att inriktningsunderlaget borde ha gjort kopplingar till de handlingsplaner för grön infrastruktur som tagits fram på regional nivå.

Länsstyrelsen saknar framför allt en diskussion om den biologiska mångfalden när Trafikverket i underlaget räknar med en kraftig ökning av användningen av biodrivmedel. Den hållbara mängden bioråvara är begränsad inom landet och behöver räcka till fler sektorer än vägtransporter. Vi delar Trafikverkets syn att regeringen bör upprätta en strategi för användning och produktion av biodrivmedel. I väntan på en sådan menar Länsstyrelsen att underlaget inte kan utgå ifrån att vägtrafikens anspråk på hållbara biodrivmedel går före andra samhällssektors behov, som sjöfart, flyg och industri.

Det är den uteblivna satsningen på åtgärder för ett transporteffektivt samhälle som drivit fram det stora behovet biodrivmedel i inriktningsunderlaget, med risk för överutnyttjande av bioråvara i Sverige eller utomlands och fortsatt förlust av biologisk mångfald som följd.

Gemensam samhällsplanering behöver stärkas

I inriktningsunderlaget lyfts behovet av regional fysisk planering. Detta välkomnar Länsstyrelsen, då avsaknaden av en plattform för övergripande samlade beslut och ställningstagande blir tydlig i en stor region med ojämn geografi som Västra Götaland. Länsstyrelsen vill lyfta att det är viktigt att regional fysisk planering har till syfte att dialog med många aktörer gemensamt påverka varandra i en gemensam riktning. Länsstyrelsen bedömer att det behövs ett bredare angreppssätt i inriktningsplaneringen för infrastrukturplanering för att den ska kunna närma sig den kommunala fysiska planeringen. Här är likvärdig och lyhörd dialog och dubbelriktad påverkan framgångsfaktorer i en flernivåstyrning.

Ett av de allra största problemen inom samhällsplaneringen i Sverige i dag är att den kommunala planeringen är väsensskild från den statliga och regionala planeringen för infrastruktur. Processen som är kopplad till den ekonomiska infrastrukturplaneringen drivs genom en av Trafikverket utvecklad arbetsmetodik med åtgärdsvalsstudier. Den processen är varken styrd av förordning eller lag och skiljer sig markant från traditionell fysisk planering. Avsikten hur arbetet ska bedrivas är beskrivet i prop. 2011/12:118. I propositionen står att tillräcklig tid bör ges för planering av kompletterande fysisk infrastruktur och konkret samordning.

⁴ <https://www.ivl.se/download/18.34244ba71728fcb3f3fa6f/1591705761943/C317.pdf>

Det finns med andra ord en önskan om samordning mellan den kommunala planeringen och den nationella och regionala transportinfrastrukturen, men det saknas stöd i lag eller förordning för en sådan samordning.

I inriktningsunderlaget lyfts även önskemål om kommunala trafikstrategier kopplat till den kommunala översiktsplaneringen. Även detta är ett arbete utan formell status och lagstadgad process. Det betyder att nyttjandet av handlingen är högst oklar och att de kommunala strategierna kan riskera att endast få betydelse om de stämmer överens med Trafikverkets styrning. För de kommuner som investerar i väl genomtänka översiktsplaner och hållbara trafikstrategier måste handlingarna få betydelse och ge ett mervärde.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget till inriktning för kommande infrastrukturplan inte bidrar till att öppna upp processer och dialoger på ett sätt som är nödvändigt eller som var syftet i propositionen för en sammanhållen planeringsprocess.

Nya stambanor

Länsstyrelsen stödjer nya stambanor och arbetar aktivt i länet med genomförandet. De långsiktiga konsekvenserna och nyttorna av nya stambanor, utöver investeringskostnader och trafikering, är mycket stora men går fortfarande inte att utläsa i allt utredningsunderlag. Länsstyrelsen vill betona vikten av urban utveckling, tillgänglighet och närhet, regional tillväxt och att se till helheten utanför projektets ramar som grund för det fortsatta arbetet.

Centrala stationslägen är därför av betydelse för att nå uppsatta hållbarhetsmål. Det är angeläget att se till hela resan, utifrån alla målgrupper, för att skapa attraktiva och trygga resor över tid. Urbana utvecklingstrender och forskning har under flera år haft betoning på förtätning och komplettering inom våra tätorter och städer. Utvecklingen har drivits av viljan att uppnå hållbara samband utifrån sociala kvalitéer och klimatvinster. Berörda kommuner har i hög grad, under lång tid, gjort ansträngningar för att lyckas med förtätning och beslutade mål för stadsutveckling. Det blir försvårande om stationslägen lokaliseras på ett sätt som motverkar denna utveckling och bidrar till att driva bebyggelseutvecklingen utanför städerna.

Behovet av att se till helheten utanför projektets ramar är stort. Länsstyrelsen anser att den fortsatta processen måste hitta en möjlig väg som kan bidra till kostnadseffektivitet, regional utveckling och en omställning till ett hållbart samhälle. Därför behöver inriktningen i det fortsatta arbetet läggas om från ett infrastrukturprojekt till ett samhällsbyggnadsprojekt. Berörda aktörer behöver gemensamt skapa goda långsiktiga lösningar som bidrar såväl till ett hållbart resande som god samhällsbyggnad i och omkring våra städer. Finansieringen av projektet bör därför inriktas på ett sådant sätt att nyttorna av samhällsbyggnadsprojektet nås på ett konstansseffektivt sätt.

Övriga synpunkter

Länsstyrelsen i Västra Götalands län kan konstatera att det finns många punkter att kommentera i underlaget för inriktning till kommande infrastrukturplanering. Utöver ovanstående avsnitt väljer vi att endast punktvis kommentera vissa delar av övrigt innehåll.

- Länsstyrelsen står bakom satsningen på att vidmakthålla standarden i befintlig infrastruktur och att stärka denna även för det mindre vägnätet och de regionala järnvägarna. Det mest avgörande för transportsystemets funktion är att utnyttja och förvalta den existerande infrastrukturen på ett effektivt sätt.
- Länsstyrelsen menar att Trafikverkets basprognos riskerar att styra den ekonomiska planeringen och samspelet i samhällsplaneringen – en basprognos fram till 2040, där förväntningarna är en ökning av persontransportarbetet med 25–30 procent och godstransporter med 50 procent. Om klimatmålet ska klaras enbart med satsningar på biobränsle och elektrifiering, finns inget behov av att planera för ett minskat trafikarbete. Detta skapar redan i dag låsningar med kommuner i samhällsplaneringen, där stora bördor, genom medfinansiering av investeringar på statlig infrastruktur, läggs på kommuner utan att beakta ambitioner om att bidra till ett transporteffektivt samhälle.
- Länsstyrelsen anser att det är problematiskt att Trafikverket i förordet till inriktningsunderlaget lyfter att de transportpolitiska målen är jämbördiga. Regeringen klargör att för att nå det övergripande transportpolitiska målen behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålen. Detta menar Länsstyrelsen är grundläggande för inriktningen av transportplaneringen. Att Sverige saknar tydliga gemensamma mål där sektorsmål krockar i varandra är en stor brist. Länsstyrelsen anser att Trafikverket på ett bättre sätt behöver ta till sig regeringens förtydligande av de transportpolitiska målen.
- Länsstyrelsen stödjer de föreslagna sjöfartsåtgärderna.
- Länsstyrelsen vill uppmärksamma att Barnkonventionen är lag. Barnkonventionen innebär att prövningar av barnets bästa ska göras i vid utarbetande av policyer, budgetar, riktlinjer, planer, strategier m.m. Beslutsfattare ska ha kunskap om barnets rättigheter och omsätta den i verksamheten. Kunskap om barns levnadsvillkor ska ligga till grund för beslut och prioriteringar som rör barn. Länsstyrelsen efterlyser en synlig analys vad barnperspektivet kan innebära i infrastrukturplaneringen. Genom många samhällen och städer går det en statlig väg och barns behov handlar inte enbart om trafiksäkerhet, utan även om en gestaltad livsmiljö⁵ för den miljö som barn lever i och ska röra sig i på egen hand. Enbart i Västra Götaland finns det mer än 90 tätorter på landsbygden, där en kommunal skola ligger utmed en statlig regional väg och där det har bedömts vara riskfyllt att ta sig till skolan på egen hand och att det krävs investeringar på över 1 miljard kronor. Arbetet med stadsmiljöavtal kan inte ta hand om alla de behov som finns här.
- Den samhällsekonomiska nyttan utifrån Trafikverkets beräkningsmodell ASEK har till syfte att visa på alternativskiljande åtgärder mellan infrastrukturåtgärder. Länsstyrelsen vill dock uppmärksamma att

⁵ Gestaltad livsmiljö är ett samlingsbegrepp för en ny politik som bland annat innefattar arkitektur, form, design, konst och kulturarv. Människors livskvalitet och långsiktig hållbarhet är viktiga utgångspunkter i arbetet.

Trafikverkets beräkningar av samhällsekonomi inte ska förväxlas med samhällsnytta för Sverige som helhet.

- Länsstyrelsen står bakom initiativ om att minska utredningsomfånget och ett förenklat arbetssätt kring cykelbanor utmed befintliga vägar.
- Det pågår ett stort arbete med en digitaliserad samhällsbyggnadsprocess ledd av Lantmäteriet och länsstyrelserna. Där är det viktigt att processerna för kommunernas samhällsbyggnad kan harmoniera med den statliga planeringen av infrastruktur. Länsstyrelsen efterlyser en ambition att aktivt medverka i och stötta den digitaliserade samhällsbyggnadsprocessen med utveckling och innovation kopplat till infrastrukturplaneringen.
- Forskningsinsatserna är tekniska och Länsstyrelsen ser inte ambitioner i underlaget om innovativa processer för att bidra till ett hållbart samhällsbyggande med fler aktörer i ömsesidig dialog.
- Det står att syftet med infrastruktur är tillgänglighet. Så är fallet men det är också en livsnerv genom våra samhällen som i allra högsta grad bidrar till den gestaltade livsmiljön som människor befinner sig i dagligen, i synnerhet utanför städerna. Länsstyrelsen noterar att landsbygden delvis beskrivs som ett bilberoende landskap med människor med låga inkomster. Ett normkritiskt synsätt på vägarnas betydelse för människor utanför städerna hade varit passande.
- Länsstyrelsen saknar en genomgång och analys av hur de sex jämställdhetsmålen kan och bör påverka infrastrukturplaneringen.

De som medverkat i beslutet

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, med handläggaren för regional planering Johanna Stenberg som föredragande. I den slutliga handläggningen har även länsarkitekten Andreas Lidholm deltagit och handläggaren för miljö- och klimatsamverkan Birgit Nielsen medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia

i.nationellplan@regeringskansliet.se

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

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