



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

Remiss om Trafikverkets Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022-2037

TRV beteckning: TRV 2020/73 376

Regeringskansliet I2020/02739

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att inriktningsunderlaget i större omfattning behöver fokusera på åtgärder som Trafikverket råder över och som bidrar till att klimatmålen uppnås. Det behöver överlag vara tydligare hur Trafikverket kommer att verka för en högre grad av transporteffektivitet i samhällsplaneringen, så att Trafikverket i större grad agerar proaktivt för att bidra till en långsiktigt hållbar samhällsplanering. Inriktningsunderlaget bör kompletteras med resonemang kring infrastrukturens påverkan på jordbruksmarken och eventuella målkonflikter i det avseendet. Innehållet som rör samordning med kommunerna och regionen samt förhandlingsplaneringen behöver nyanseras med hänsyn till gällande rättsordning i den offentlighetsrättsliga planeringen och prövningen.

Mål och utmaningar

Klimat

Länsstyrelsen anser att transporteffektivitet, såsom fysisk planering av bostäder, bebyggelse och infrastruktur, bör vara en ännu tydligare utgångspunkt i inriktningsplaneringen.

Transporteffektivitet är en viktig utgångspunkt för att nå klimatmålen kopplade till transportomställningen. Rapporten *En samlad politik för klimatet* (juni 2020) är en sammanfattning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Där står: ”Transportsektorn har stora möjligheter att minska utsläppen genom transporteffektivitet, elektrifiering, hållbara förnybara drivmedel samt energieffektiva fordon och fartyg”¹. Under stycket *Klimat* i inriktningsunderlaget (s. 30) står det att det är viktigt att ställa om mot elektrifiering och förnybara bränslen för att klara omställningen i transportsystemet. Där borde också transporteffektivt samhälle lyftas upp som ett jämbördigt och viktigt verktyg för att nå klimatmålen.

¹[Regeringen \(2020\) En samlad politik för klimatet, en sammanfattning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan](#)

Datum
2021-01-25

Beteckning
101-63753-2020

För att nå de klimatpolitiska målen inom transportsektorn har regeringen och Klimatpolitiska rådet angett att vi behöver jobba med åtgärder för transporteffektivitet, förnybara drivmedel och energieffektiva och fossilfria fordon och farkoster²³. Detta var också något som lyftes i samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet som tagits fram gemensamt av sex nationella myndigheter på uppdrag av regeringen, varav Trafikverket var en av dessa myndigheter⁴.

Att uppnå klimatmålen är en av grunderna som regeringen lyfter i uppdraget för inriktningsunderlaget⁵. När Trafikverket beskriver hur klimatmålen kan nås och hur transporteffektivitet har beaktats i underlaget nämns elektrifiering, ökad andel biobränslen och högre bränslepriser (s. 9). Men, Trafikverket ska även övergripande analysera och beskriva hur vidmakthållande av befintlig transportinfrastruktur respektive planering och utformning av åtgärder kan bidra till att transportsystemet utformas och används på ett sätt som leder till ökad transporteffektivitet och till att utsläppen av växthusgaser minskar. Transportsystemet ska generera så lite växthusgasutsläpp som möjligt, samtidigt som de transportpolitiska målen och syftena med de beslutade investeringarna uppfylls.

I avsnitt 7.4 under *Effekter, samhällsekonomisk effektivitet och hållbarhet* av förslaget ges en kortfattad beskrivning av vad faktiskt Trafikverket har rådighet över gällande åtgärder inom transporteffektivitet. Detta avsnitt bör därför tydligare lyftas som utgångspunkt och tydligare konkretiseras i underlaget i dess helhet.

Jordbruksmark

Länsstyrelsen anser att underlaget behöver kompletteras och utvecklas med utmaningar rörande jordbruksmarken och möjliggörandet av en långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion i landet. Drygt 20 procent av den exploatering som sker på jordbruksmark kan hänföras till utbyggnad av väg och järnväg⁶. Att beakta jordbruksmarken och förutsättningarna för livsmedelsproduktion i infrastrukturplaneringen kan innebära merkostnader, som måste finnas med vid fastställandet av de ekonomiska ramarna.

Regeringen anger att hållbarhetsaspekter ska integreras genom att vid framtagandet av förslaget till fördelning av ekonomisk ram beakta sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter, samt vidare att målsynergier ska

² [Regeringen \(2020\) En samlad politik för klimatet, en sammanfattning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan](#)

³ [Klimatpolitiska rådet \(2019\) Klimatpolitiska rådets rapport 2019](#)

⁴ [Energimyndigheten \(2020\) Samordningsuppdrag för omställning av transportsektorn till fossilfrihet – slutrapport](#)

⁵ [Regeringen \(2020\) Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för en ny planperiod](#)

⁶ [Jordbruksverket \(2017\) Exploatering av jordbruksmark 2011–2015 Rapport 2017:5](#)

Datum
2021-01-25

Beteckning
101-63753-2020

eftersträvas. Trafikverket ska enligt uppdraget beskriva och belysa hur hållbarhetsaspekter integrerats i framtagande av förslag till fördelning av ekonomisk ram. Jordbruksmarken och livsmedelsproduktionen saknas i den hållbarhetsbedömning som finns beskriven i inriktningsunderlaget. Hållbarhetsbedömningen bygger på Målbild 2030, vilket är Trafikverkets konkretisering av de transportpolitiska målen och viktiga aspekter i Agenda 2030. Här saknas en målbeskrivning kring jordbruksmarken och de ekosystemtjänster som brukandet av jordbruksmarken bidrar till. Utan målbeskrivning riskerar jordbruksmarken och livsmedelsproduktionen att väga lätt, när intressen vägs mot varandra vid målkonflikter i infrastrukturplaneringen.

Antaganden om trafikökningar

Utgångspunkten i inriktningsplaneringen är att kunna svara upp mot en förmodad trafikökning. Men för att kunna uppnå de transportpolitiska målen behövs åtgärder för att ändra den utvecklingen. Trafikverket bör i större utsträckning bidra med kunskaper och agera proaktivt i samhällsplaneringen, för att förebygga trafikökningar, bristande tillgänglighet och kapacitetsbrist i transportsystemet.

Miljö

I remissen är kärnan de klimatpolitiska målen, trots att begränsad klimatpåverkan (under vilket de klimatpolitiska målen ligger) endast är ett av 16 miljö kvalitetsmål. Övriga miljömål bör belysas ytterligare och beaktas för att hitta synergieffekter och undvika målkonflikter.

Underlaget kan med fördel även utvecklas med avseende på effekter på landskap, samt natur- och kulturvärden.

En bredare transportplanering

Samordnad bebyggelse- och infrastrukturplanering

Regional samordning

Länsstyrelsen delar Trafikverkets uppfattning vad gäller regional planering. Det är viktigt att uppmärksamma att innehållet i både nationell plan och länsplanerna kan ha en stor inverkan på var det är lämpligt att lokalisera ny bebyggelse. Det behöver därför ske ett tydligt samspel mellan regional och översiktsplanering samt mellan nationell och länsplanering. Om den strategiska planeringen inte hänger samman och bebyggelseutveckling sker på andra platser än utpekade i den regionala och nationella planeringen, finns uppenbar risk för oförutsedd påverkan på tillgängligheten och framkomligheten på det statliga vägnätet. Detta medför problem som inte enkelt kan lösas, när nationell plan och länsplan är fastställda och beslutade.

Datum
2021-01-25

Beteckning
101-63753-2020

Samordning med kommunerna

Länsstyrelsen anser att punkt 3 under avsnitt 3.2.2 *samordning med kommunerna* ska strykas.

I avsnittet *samordning med kommunerna* ger Trafikverket förslag på med vilken utgångspunkt länsstyrelsen ska göra sin bedömning gällande risker i planeringen och vilka åtgärder som kan vara rimliga. Trafikverket menar att bedömningen ska stå i relation till de positiva effekter en åtgärd kan ge. Som exempel lyfts överdäckning av väg i storstadsmiljö. Länsstyrelsen vill därför framhålla att vårt tillsynsarbete styrs av innehållet i gällande lag, förordning och rättspraxis. Av 15 § plan- och byggförordningen (2011:338) följer att det är myndigheten Boverket som ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelsen i plan- och byggfrågor.

Av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, följer att marken ska användas för det ändamål som den är bäst lämpad för. Om marken inte är lämplig för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet, kan länsstyrelsen med stöd av 11 kap. 10 § PBL besluta att upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen. Länsstyrelsens bedömning är att PBL inte öppnar upp för avvägningar mellan nyttan av bostäder på platsen i förhållande till eventuella risker som människor kan komma att utsättas för. Om risknivån är oacceptabelt hög för bostäder så är platsen inte lämplig för ändamålet, oavsett eventuella nyttoeffekter.

Förhandlingsplanering

Texten under avsnitt 3.2.4 bör nyanseras, för att förtydliga utmaningarna med förhandlingsplaneringen.

Länsstyrelsen vill framhålla att förhandlingsplaneringen är problematisk av flera skäl än de som Trafikverket tar upp i underlaget. I Stockholm finns flera exempel på nya intressekonflikter där allmänna intressen såsom riksintressen, hälsa och säkerhet samt mellankommunal samordning riskerar att åsidosättas om parterna ska kunna fullgöra sina åtaganden enligt tecknade avtal. I den offentlighetsrättsliga planeringen som sedan följer avtalsplaneringen, kan det som avtalats fram omkullkastas. Det behöver därför vara tydligt att alla avtal tecknas med förbehåll för den offentlighetsrättsliga planeringen och eventuella efterföljande rättsliga prövningar.

De problem som Trafikverket lyfter gällande fördelning av resurser torde redan ha en lösning i Stockholms regionala planering, vars innehåll regleras i 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900). Den regionala planeringen är det första tillfället där flera av de reglerade allmänintressena ska beaktas. Av regionplanen ska bland annat framgå hur hänsyn har tagits *till* och hur den samordnats *med* länsplanen för regional transportinfrastruktur och trafikförsörjningsprogram. Här läggs grunden till den fördelning som Trafikverket problematiserar i den parallella förhandlingsplaneringen. Regionplanen ska även innehålla uppgifter om hur planen förhåller sig till allmänna och enskilda intressen enligt 2 kap. PBL, hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB har tillgodosetts och på vilket sätt

Datum
2021-01-25

Beteckning
101-63753-2020

miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. MB har följts. Regionplanen är en viktig utgångspunkt för all efterföljande planering (översiktsplan och detaljplan) i Stockholms län. Det är därför viktigt att all förhandlingsplanering sker med utgångspunkt från den offentlighetsrättsliga planeringen, för att inte bara tillgodose en rättvis fördelning av nyttor, utan även för att beakta den röda tråden i samhällsplaneringen i stort.

Antagna klimatstyrmedels kostnadseffektivitet och hållbarhet

Hållbar produktion av biodrivmedel?

Länsstyrelsen delar Trafikverket bedömning det behövs en nationell strategi för strategi för användning och produktion av biodrivmedel.

I dagsläget importeras ca 85 procent av de biodrivmedel som används i till transporter i Sverige⁷. Trafikverket för ett resonemang kring i vilken mening Sverige ska vara ett föregångsland i den globala klimatomställningen. Det finns många tolkningar på föregångsland. Men en viktig aspekt är att Sverige kan ”visa vägen” för andra länder i omställningen mot fossilfrihet. Om vi gör det genom att planera för fortsatt import av stora mängder biodrivmedel, så blir det svårt för andra länder att följa vårt exempel. Detta för att det inte finns tillräckligt med hållbara biodrivmedel på världsmarknaden. Som ett exempel använder Sverige redan idag ca en tredjedel av världens HVO-produktion. Ca 85-90% av den HVO:n är importerad. På sikt, när fler länder ställer om sin transportsektor och vill ta del av de biodrivmedel som finns på världsmarknaden, kommer efterfrågan överstiga utbudet. Om inriktningsunderlag baseras på ett realistiskt antagande av mängden biobränsle, så påverkar det även slutsatsen om trafikens miljöpåverkan.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Johan von Sydow med handläggare Susann Jonsson som föredragande. I den slutliga beredningen har även samhällsbyggnadsdirektör Åsa Ryding, miljödirektör Göran Åström, landsbyggsdirektör Ulrika Lundberg, tillväxtdirektör Anna Conzen samt rättsdirektör Mathias Wahlsten medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

⁷ Länsstyrelsen i Stockholms län (2020) Regional plan för infrastruktur för elfordon och förnybara drivmedel rapport 2020:3