



Länsstyrelsen  
Värmland

Samhällsbyggnad  
Emil Jessen  
010-22 47 311

## YTTRANDE

Datum  
2021-01-27

Sida  
1(12)  
Referens  
Dnr. 340-9038-2020

Infrastrukturdepartementet  
[i.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:i.remissvar@regeringskansliet.se)  
[i.nationellplan@regeringskansliet.se](mailto:i.nationellplan@regeringskansliet.se)

## Remiss över Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022-2033 och 2022-2037

Ert diarienummer I2020/02739

### Ärendet

Trafikverket har på uppdrag av regeringen tagit fram ett inriktningsunderlag inför upprättandet av en ny nationell transportinfrastrukturplan. Uppdraget innebär att Trafikverket ska utreda både den tolvåriga planmodellen så som tidigare planer utformats men också hur en sextonårig planperiod skulle kunna se ut. Därav de två tidsperioderna 2022-2033 och 2022-2037.

Inriktningsunderlaget ska ligga till grund för regeringens bedömning av hur olika ekonomiska ramar påverkar utfallet i de två olika varianterna på planperioder. Därefter tar regeringen fram ett förslag till ekonomiska ramar till följd av regeringens inriktning för transportsystemets utveckling. Detta förslag formuleras som en proposition till riksdagen, som sedan fastslår slutliga ekonomiska ramar och planperiod varpå Trafikverket och regionerna inleder arbetet med att ta fram ny nationell plan respektive länsplaner för transportinfrastrukturen.

### Sammanfattning

Länsstyrelsen välkomnar den övergripande inriktningen att under rådande ekonomiska ramar hårdare prioritera vidmakthållandet av den befintliga transportinfrastrukturen före det att nya investeringsprojekt föreslås. Länsstyrelsen måste dock understryka vikten av att inte ytterligare nedprioritera underhållet av transportnätet på landsbygden baserat på fordonsfrekvens endast.

Nya investeringar på järnväg föreslås motiveras endast av kapacitetsskäl och nya väginvesteringar av trafiksäkerhetsskäl. Länsstyrelsen framhäver med anledning av detta vikten av att fortsatt planera för en utbyggnad av Värmlandsbanan som en del i korridoren Stockholm-Oslo. Banan är i delar den mest trafikerade enkelspårsträckan i landet och dras med ett stort underhållsbehov.

Ökad kapacitet och hastighet skulle medföra stora positiva effekter för möjligheten att erbjuda ett bra alternativ till vägtransport för såväl människor som gods, både regionalt, nationellt och internationellt. Ytterligare åtgärder som förbättrar Värmlandsbanans kapacitet identifierades i åtgärdsvalsstudien Gods i Värmland som slutfördes under förra året. Dessa åtgärder anser Länsstyrelsen ska framställas som goda exempel på sådana nyinvesteringar i järnväg för ökad kapacitet som underlagets prioriteringsmodell öppnar för. Länsstyrelsen vill även understryka vikten av att full finansiering av nya slussar vid Trollhättan fortsatt prioriteras då sjöfarten över Väneren är en viktig del i ett större transportsystem, frigör kapacitet i väg- och järnvägsnätet och är ovärderlig för näringslivets transporter av skrymmande gods utan alternativa transportmetoder.

Länsstyrelsen önskar att underlaget bättre speglar regeringens prioritering där det transportpolitiska funktionsmålet ska rymmas inom ramen för hänsynsmålet. Transportinfrastrukturens roll i arbetet med minskad klimatpåverkan är enligt Länsstyrelsen större än hur det framställs i underlaget, då den är grundläggande för hur övriga faktorer kan arbeta med frågan. Infrastrukturen behöver därför utvecklas och underhållas med målet att minska transportarbetet i samspel med utvecklingen av övriga komponenter i systemet för en sammantagen minskning av transportsektorns klimatpåverkan. Underlaget ger en god bild av komplexiteten i transportsystemet och visar enligt Länsstyrelsen på behovet av större samordning mellan olika aktörer och tydligt definierade roller och ansvar för alla delar som ingår i systemet.

## Länsstyrelsens synpunkter

### Övergripande synpunkter

Det är ett gediget underlag som Trafikverket har tagit fram som svar på regeringens direktiv. Underlaget är lättläst, har en överskådlig struktur och beskriver väl de utmaningar som är förknippade med transportsystemet. Underlaget lyfter många faktorer som påverkar transportsystemet och Länsstyrelsen har på den punkten inget att tillägga utan ser att underlaget ger ett gott stöd för att fatta beslut om inriktning för nästa planperiod. Dock anser Länsstyrelsen att de slutsatser, prioriteringar och avvägningar som görs lämnar utrymme för diskussion (se resten av yttrandet) och att ansvaret för utmaningarna som finns inom olika delar av transportsystemet behöver adresseras tydligare.

Transportsystemet måste övergripande beskrivas som ett system med ständigt ökande grad av komplexitet. Fler faktorer med snabba inbördes utvecklingar rörande informationsteknologi, digitalisering, tekniska lösningar och bränslekällor i kombination med fler styrande mål och regleringar på alla samhällsliga nivåer, från lokala till internationella, gör utmaningarna större men inte desto mindre viktiga. Komplexiteten kan utgöra ett hinder för att tydligt formulera en väg framåt då ansvaret för olika faktorer är så uppdelat. Länsstyrelsen är av uppfattningen att nya arbetssätt, samarbeten och metoder är avgörande för att möta denna komplexitet och att en nationell plan för transportinfrastruktur som hanterar så stora ekonomiska ramar och har stor omvärldspåverkan måste kunna råda över fler faktorer i transportsystemet för att inte låta enstaka faktorer som har konflikterande eller outtalade mål styra planens inriktningar och

prioriteringar. Demokratiskt uppsatta mål skulle på så vis kunna beredas större möjlighet att uppnås.

### **Mål för transportsystemet**

De transportpolitiska målen relation till klimatmålen behöver förtydligas. Regeringen är både i den klimatpolitiska handlingsplanen och i direktivet till Trafikverket mycket tydlig med sin bedömning, nämligen att om klimatmålet ska nås, vilket är en förutsättning för att nå det övergripande transportpolitiska målet, så behöver det transportpolitiska funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. I inriktningsunderlaget nämns visserligen regeringens bedömning i inledningen [s. 20], men både i förordet [s. 7] och i presentationen av de transportpolitiska målen [s. 23] så presenteras enbart funktions- och hänsynsmålen som ”jämbördiga”. Den bilden förstärks av hur målen illustreras i Figur 1 [s. 23]. Sammantaget så skapar det osäkerhet om hur målen har tolkats vid framtagandet av inriktningsunderlaget, och om Trafikverket har tagit till sig av regeringens bedömning.

### **Inriktningsförslag**

Regeringens direktiv till underlaget gav Trafikverket i uppdrag att utreda hur den ekonomiska ramen påverkar infrastrukturutvecklingen om grundramen ökar eller minskar med 20 %. Dessutom skulle stambanorna utvecklas i den takt som ekonomin tillåter, vilket har lett till att inriktningar där stambanorna förutsätts finansieras helt eller delvis utanför planen, alternativt senareläggs, har tagits med. Inriktningen -20 % rymmer inte några stambanor alls. Som svar på detta redovisar underlaget tio tänkbara inriktningar:

- -20 procent, 12 och 16 år, utan några delar av nya stambanor
- 0 procent, 12 och 16 år, med och utan delar av nya stambanor
- +20 procent, 12 och 16 år, med och utan delar av nya stambanor.

Länsstyrelsen instämmer i den övergripande inriktningen med hög prioritering av underhåll och vidmakthållande av befintlig infrastruktur och delar bedömningen att det är mest resurseffektivt att först vårda det vi har och att det är långsiktigt billigare att förebygga problem än att ta hand om akuta problem när de uppstår. I satsningar på underhåll bör det finnas goda möjligheter att samtidigt uppnå vinster för transporteffektivitet, ökad robusthet och anpassning till ett förändrat klimat.

Med anledning av de högt ställda ambitionerna på klimatområdet vill Länsstyrelsen åter igen lyfta vad som nämndes i föregående avsnitt, och det är behovet och möjligheten av att se över och vid behov ompröva även beslutade men ej påbörjade åtgärder i befintlig nationell plan för att eventuellt kunna frigöra ytterligare medel och då göra nya prioriteringar som bättre speglar samtida politik och åtaganden inom klimat- och miljöområdet.

Den bild av behov av medel för vidmakthållande och nödvändiga åtgärder för en klimatomställning av transportsektorn som underlaget förmedlar gör att Länsstyrelsen förordar inriktningen +20 % med en tolvårig planperiod och utan nya stambanor. Stambanornas särställning ur kostnadssynpunkt och vikt gör att dessa bör finansieras utanför nationell plan.

## Ska mål eller prognos styra infrastrukturutvecklingen?

I mitten av år 2020 lanserades en ny s.k. basprognos för trafiksituationen år 2040. I underlaget anges att basprognosen pekar mot att persontransporter med bil fortsatt dominerar år 2040 och att de till dess har ökat med 27 % sedan 2017. Godstransportarbetet ökar under samma period med 51 %, enligt samma prognos. Drygt 70 % av det totala resandet väntas ske med bil. Regionalt resande med enkelresor under tio mil utgör idag 70 % av allt resande och förväntas öka mer än det långväga resandet. Länsstyrelsen konstaterar att sådana ökningarna leder till stora utmaningar i arbetet att nå uppsatta klimatmål, miljömål och även transportpolitiska mål.

Siffrorna tolkar Länsstyrelsen som att arbetspendling med bil förväntas öka. Den pågående koncentreringen av arbetsplatser, sjukvård, utbildning och kommersiell service mot en- eller fåkärniga regioncentra ökar transportbehovet från ett allt större omland. Om inte kollektiva trafikalternativ med attraktiva restidskvoter kan erbjudas i samma takt som koncentrationen av attraktionskrafterna sker så kommer trafikökningen kanaliseras till befintligt vägnät med personbil. På avstånd uppåt tio mil enkel väg har buss svårare än spårburen trafik för att konkurrera med personbilen varför stora investeringar i ny infrastruktur skulle krävas för att motverka den prognosticerade ökningen av bilresandet. Om inte dessa medel finns, kvarstår ekonomiska styrmedel och ett starkt arbete för ett mer transporteffektivt samhälle. Länsstyrelsen konstaterar att Trafikverket som myndighet inte har rådighet över ekonomiska styrmedel eller teknisk utveckling av fordonsflottans drivmedel men har desto större möjlighet att arbeta med ett mer transporteffektivt samhälle. Att arbeta för detta är också vad regeringen gett Trafikverket i uppdrag. Länsstyrelsen ser därför med förvåning hur svagt detta har avhandlats i underlaget för nästa nationella infrastrukturplan.

Trafikverket bedömer att om vägtrafiken inte skulle växa med prognosticerad takt så motiveras trots det ingen ändring av prioriteringar vad gäller anslagsfördelningen i de olika inriktningarna. Det uppges att namngivna investeringar inte motiveras med trafikökningen som grund, utan för att förkorta restider och öka trafiksäkerheten. Länsstyrelsen vill då lyfta kunskapen om att förbättringar av restid framförallt, men förstås även höjd trafiksäkerhet, ofta inducerar mer trafik.

Länsstyrelsen anser sammantaget att Trafikverket har en större möjlighet att genom nationell plan påverka ökningen av vägtransportarbetet i linje med regeringens direktiv, transportpolitiska mål, miljömål och internationella åtaganden, men att verket ändå inte riktigt tar den möjligheten.

## Prioriteringar

Trafikverkets förslag till prioriteringar för nästa nationella plan fokuserar på att vidmakthålla befintlig transportinfrastruktur då den samhällsekonomiska nyttan bedöms som större om man upprätthåller funktionaliteten i befintlig infrastruktur än att göra nya investeringar. Vidare prioriteras påbörjade projekt och sjöfartsåtgärder, undvika minskade (helst ökade) medel för trimnings- och miljöåtgärder, ökad informationssäkerhet, robusthet och krisberedskapsperspektiv, införandet av trafiksignalsystemet ERTMS (järnväg), länstransportplaner, stadsmiljöavtal och forskning m.m.. Prioriteringarna är enligt

Länsstyrelsen i sak bra och rimliga för att upprätthålla en god funktion i befintlig transportinfrastruktur.

Trafikverket redogör för att regeringen i sitt direktiv till framtagande av underlaget har uppgett att beslutade investeringar i gällande plan ska stå fast. Mot bakgrund av det konstaterade behovet att högst prioritera vidmakthållandet vill Länsstyrelsen lyfta behovet av att, trots direktivets inställning i frågan, se över beslutade investeringar och eventuellt överflytta mer medel till vidmakthållandet av befintligt system. Nya stambanor ska samtidigt låtas byggas, men då i den takt som ekonomin tillåter. På denna punkt öppnar underlaget för olika scenarier ("inriktningar") där stambanornas utveckling väljs bort helt eller i delar under planperioden. Detta menar Länsstyrelsen, mot bakgrund av vilken typ av infrastruktur som behöver prioriteras, är olyckligt och vill framhålla att även beslutade vägprojekt – inte bara nya stambanor – bör ställas mot den ekonomiska möjligheten att vidmakthålla befintlig transportinfrastruktur och få till stånd viktiga investeringar i infrastruktur för annat än vägtrafiken.

Förslaget att prioritera övriga namngivna men ej påbörjade projekt först när vidmakthållande av befintlig infrastruktur tillåter anser Länsstyrelsen i huvudsak vara en god prioritering under rådande omständigheter men kan dock leda till olika utfall beroende på hur dessa prioriteringar tolkas. Det anges att kostnadseffektiva järnvägsinvesteringar för högre kapacitet och trafiksäkerhetshöjande åtgärder på vägar ska prioriteras. Länsstyrelsen befarar ett scenario där dessa prioriteringar, så som de uttrycks i inriktningsunderlaget, kan fortsätta leda till stora kostnadsdrivande investeringar i väginfrastrukturen under förespeglingen att trafiksäkerheten ökas eftersom detta åstadkoms (och beskrivs ofta som ett huvudsakligt projektmål) i samtliga nya vägprojekt med modernare byggnadskrav.

Länsstyrelsen önskar även att prioriteringarna i större utsträckning tar hänsyn till redan påbörjade internationella samarbeten för att inte förlora det momentum som under lång tid byggts upp i syfte att komma fram med viktiga projekt. För Värmlands del vill Länsstyrelsen särskilt lyfta exemplet med utvecklingen av Värmlandsbanan som del i sträckan Stockholm-Oslo. Där har inte bara svenska Trafikverket lagt ner stora utredningsresurser, även norska Jernbanedirektoratet har gjort motsvarande arbete med bl.a. konseptvalsstudier (motsvarande ÅVS i Sverige) för att möta upp en svensk satsning på denna sträcka. Att nedprioritera dessa projekt medför risken att det tar mycket lång tid att starta om arbetet senare. Det är därför viktigt att betrakta signalvärdet (till Norge i detta fall) i att fortsatt verka för ett genomförande som ett värde i ett vägval mellan olika prioriteringar.

Under förra året slutfördes arbetet med åtgärdsvalsstudie för Gods i Värmland, där ett mätesspår och två triangelspår i anslutning till Värmlandsbanan identifierades som avgörande och relativt enkla åtgärder för att frigöra kapacitet på Värmlandsbanan. Åtgärderna ser Länsstyrelsen som ännu ett bra exempel på sådana samhällsekonomiskt lönsamma kapacitetsförbättrande åtgärder som ska prioriteras bland nyinvesteringar.

Sjöfarten över Väneren är en viktig del i ett större transportsystem, frigör kapacitet i väg- och järnvägsnätet och är ovärderlig för näringslivets transporter av skrymmande gods utan alternativa transportmetoder. Prioriteringen att låta

beslutade satsningar på sjöfarten kvarstå, och för Värmlands del den avgörande frågan om nya slussar vid Trollhätte kanal, anser Länsstyrelsen därför är betryggande och vill därför endast fortsatt betona vikten av att denna prioritering inte förändras och att de delar som ännu inte finansierats finns med i kommande plan.

I sin roll i planeringsprocessen för infrastrukturprojekt ser Länsstyrelsen flera projekt som syftar till ökad framkomlighet för tyngre fordon som kräver bärighetsklass 4 (BK4). Syftet med ökad bärighetsklass kan beskrivas både som en miljöåtgärd då transport av gods och varor kan göras effektivare och med färre fordon, men det utökade utrymmet för godstransport kan samtidigt understödja en oönskad ökning av den totala godstransportvolymen och leda till uppfyllelse av prognosen att godstrafiken ökar med 51 % till år 2040 vilket gör att även denna faktor behöver vägas in i slutligt planförslag och hur förslaget inverkar på transportbehovet.

Länsstyrelsen ser exempel på där åtgärder för att öka bärighetsklass går ut på att uppgradera svaga länkar såsom broar på en vägsträcka som pekats ut som funktionellt prioriterat vägnät för gods. Samtidigt kommer inte fordon med så stora laster som BK4 kunna trafikera vägarna till den åtgärdade bron med mindre än att stora uppgraderingar av vägnätet utförs. Länsstyrelsen kan inte alltid avgöra om vägarna inom rimliga tidshorisonter kommer uppgraderas men ser att kostnaderna för en högre bärighetsklass i vissa fall skulle kunna ställas mot behovet av andra åtgärder som istället måste väljas bort. Länsstyrelsen undrar om inte bärighetssatsningar i första hand borde kanaliseras till de vägar där huvudsakligt mål för transporterna är långväga och inte möjliga att genomföra på annat vis.

I delar av länet finns idag möjligt att omlasta exempelvis timmer till tågtransport. I Värmland har omlastningscentralen i Torsby, på Fryksdalsbanans norra ände, reducerat antalet lastbilar med rundvirke i storleksordningen 7 000 lastbilar per år. Potential finns för ytterligare sådana positiva effekter, som dessutom ger stora vinster för arbetspendlingen i länet, om mer medel prioriteras för järnvägsinvesteringar på Fryksdalsbanan. Också möjligheten och nyttan att anlägga nya omlastningscentraler där järnväg finns inom ett upptagningsområde för gods bör utredas och definieras utifrån klimatmålets ramar snarare än att utgå från hur dagens transportstråk är utformade.

Eftersom den tunga trafiken är den som bidrar mest till den snabba slitningen av vägnätet innebär därför åtgärder som syftar till mer och tyngre trafik en risk att underhållskostnader ökar och därmed motarbetar arbetet med att vidmakthålla befintlig infrastruktur.

### **Transportsystemets olika komponenter**

Under avsnitt tre, *En bredare transportplanering*, illustrerar underlaget hur transportsystemet inte bara består av den fysiska infrastrukturen. Detta stämmer men här önskar Länsstyrelsen hänvisa till de invändningar mot förhållningssättet, så som framgår i synpunkterna under rubriken *Trafikverkets och infrastrukturens roll i klimatarbetet* ovan. Länsstyrelsen betraktar den fysiska infrastrukturen som den komponent som alla andra komponenter ytterst är beroende av, varför detta bör återspeglas i nationell plan snarare än att tonas ner.

Underlaget redovisar ett stort spann av områden där åtgärder kan och behöver genomföras. Det gäller styrmedel och regleringar där t.ex. ekonomiska styrmedel för ökad effektivitet och internalisering av kostnader för användandet av infrastrukturen nämns, ökad information och utvecklade resplaner, bättre hastighetsefterlevnad, utvecklad lagstiftning för cykelinfrastruktur, utvecklade system för kapacitetstilldelning på järnvägen samt övriga potentialer vad gäller system för lagefterlevnad i trafiken.

Omställningen av fordon och drivmedel i syfte att minska utsläpp, buller och olycksrisker räknas också upp. Här vill Länsstyrelsen återigen poängtera vikten av att undvika att utvecklingen mot ett effektivare transportsystem inte följs av ett ökat nyttjande som omgående fyller utsläpps- och utrymmesvinsterna. Att bryta sambandet mellan ökad effektivitet och ökat användande brukar benämnas ”frikoppling” (decoupling). Detta har i flertalet sektorer visat sig vara en mycket svår uppgift, särskilt om inte nya styrmedel utvecklas parallellt med just detta syfte.

Infrastrukturens utformning vad gäller markavtryck, barriäreffekter, påverkan på vatten och olyckor, barnperspektiv, stimulans av aktivt resande och utvecklingen av sjöfart m.m. är ytterligare ett område som redovisas som viktiga komponenter. Här lyfter underlaget behovet av större kunskap och ökade miljökrav i upphandling som påverkar hur infrastruktur byggs och underhålls. Länsstyrelsen delar uppfattningen och anser att det finns en stor potential att utveckla upphandlingssystemet för att bättre verka för uppfyllelse av nationella och internationella mål och överenskommelser.

Länsstyrelsen delar Trafikverkets bild av vilka möjligheter som finns inom ovan nämnda områden. Utöver detta har Länsstyrelsen följande, mer utvecklade kommentarer kring utvalda delar i beskrivningen av transportsystemets övriga komponenter och hur dessa bidrar till uppfyllelse av relevanta mål.

#### Samordnad bebyggelse- och infrastrukturplanering

Kommunalt planmonopol och en snabbfotad marknad i kombination med betydligt långsammare planeringsprocesser för infrastruktur ger enligt Länsstyrelsens erfarenheter upphov till ett spänningsfält där resurser för infrastruktur blir svåra att planera och samordningsvinster i transportsektorn uteblir. Systemet är trögt och inte kompatibelt med omställning i den takt som omvärlden ofta behöver.

Likt systemet med stadsmiljöavtal efterlyser Länsstyrelsen fler (eller åtminstone ett utvecklat) system med överenskommelser mellan dessa nivåer för att överbygga och integrera lokal, regional och nationell fysisk planering för större synergieffekter och bättre målfyllelse. Underlaget beskriver hur förhandlingsplanering i delar kan möta detta behov och Länsstyrelsen delar denna bild. Länsstyrelsen ser ett behov av att förenkla denna modell för att i mindre planer kunna öppna för förhandling även om små åtgärder som bäst utförs inom samma projekt, exempelvis bulleråtgärder som inte är motiverade ur Trafikverkets perspektiv men kanske från kommunens då byggbar mark och bättre boendemiljö skulle kunna tillskapas. En utveckling inom detta område kan göra det lättare att planera för bostäder och arbetsplatser i lägen med god kollektivtrafik eller stor potential för ny sådan, men också lättare att planera infrastruktur efter hur bebyggelseutvecklingen ser ut. Utvecklingen av sam-

arbete på detta område torde även öka möjligheten att arbeta mer integrativt med mjukare åtgärder, steg 1-, och steg 2-åtgärder på samhällets alla nivåer.

Underlaget uppger att en utvecklad regional fysisk planering har bidragit till samordningsvinster, men att detta inte nått alla regioner ännu. Detta har även Länsstyrelsen noterat och efterfrågar därför fler och tydligare åtgärder och planeringsincitament för att betydligt utveckla detta arbete. Här vill Länsstyrelsen lyfta behovet av att kommunerna utvecklar sin översiktsplanering men också att inte bara Trafikverket utan även regionerna tar större plats i processen med att ta fram nya översiktsplaner. Detta kräver sannolikt ett större uttalat ansvar för regional planering på regionerna, förslagsvis uttryckt som ett krav att svara på kommunala remisser av översiktsplaner och andra strategidokument.

#### Analys av antagna klimatstyrmedel

I inriktningsunderlaget analyseras tre olika sätt att minska vägtrafikens klimatpåverkan: elektrifierade effektivare fordon, biodrivmedel och minskad vägtrafik. Trafikverket konstaterar att var och en av dessa ”faktorer” innebär problem och begränsningar som gör det svårt att nå målen med enbart den faktorn. Länsstyrelsen instämmer i analysen men menar att det borde lagt större vikt vid att analysera hur de olika faktorerna, eller enskilda styrmedel inom dem, kan samspela för större effekt. Framför allt läggs för stora förhoppningar på hur mycket elektrifiering och biodrivmedel kan bidra till omställningen av transporterna. De osäkerheter kring potentialer och hållbarhet som finns för dessa faktorer innebär att Trafikverkets analys sammantaget inte innebär en robust strategi för omställningen.

#### *Biodrivmedel*

Enligt Trafikverkets analys så kommer biodrivmedel att behöva vara en betydande faktor för att nå klimatmålen. Länsstyrelsen instämmer i Trafikverkets slutsats att den centrala frågeställningen vad gäller biodrivmedel är hur ”stort utbud av biodrivmedel som kan produceras hållbart, utan (alltför) negativa effekter på till exempel matproduktion, biologisk mångfald eller natursystemens kolinbindning” [s. 53]. Däremot är Länsstyrelsen tveksam till underlagets bedömningar av den hållbara potentialen för biodrivmedel.

Den bioråvara som kan användas för produktion av biodrivmedel för vägtransporter är dels en begränsad resurs, dels så har den alternativa användningsområden som kan bidra med andra samhällsnyttor, såsom kol-inlagring, minskad klimatpåverkan inom andra sektorer, biologisk mångfald etc. Användningen bör därför styras så att den ger en så stor sammanlagd nytta som möjligt, och där den används så effektivt som möjligt. Transportsektorns anspråk på biodrivmedel måste därför sättas i relation till och ta hänsyn till andra sektorer som behöver ställa om, såsom industri, arbetsmaskiner, sjöfart och flyg.

I Sverige finns en viss konstaterad potential att öka skogsbränsleuttaget, som skulle kunna användas för att producera biodrivmedel med bra hållbarhetsprestanda. Men det är inte säkert att den tillgängliga potentialen kommer att utnyttjas för att producera just biodrivmedel för vägtransporter. Dessutom är det långt ifrån säkert att biodrivmedel för vägtransporter är den användning som kommer att ha högst förädlingsvärde i en utvecklad bioekonomi. Det finns



en uppenbar risk med att i för hög grad förlita sig på biodrivmedel för att minska vägtransporternas klimatpåverkan. Risken är att en sådan strategi resulterar i en kraftig ökad import av drivmedel och/eller råvaror för drivmedel som är producerade med tveksam hållbarhet.

I underlaget lyfts biodrivmedel fram som en övergångslösning till dess att elektrifieringen har kommit upp i volym [s. 57]. En sådan strategi riskerar att ytterligare försvåra tillgången till hållbara drivmedel, eftersom det kommer att bli svårt att locka industrin att investera i produktion som bara är tillfällig. Eftersom transportsektorn skulle behöva en stor del av utbudet av biodrivmedel så skulle det även försena övergången inom andra sektorer, där alternativen att ersätta fossila bränslen är färre.

Slutligen vill Länsstyrelsen peka på att även om skoglig biomassa ur ett långt tidsperspektiv förvisso är att betrakta som en koldioxidneutral källa till bränsle så är ”leveranstiden” på ekosystemtjänsten återinlagring lång för den utsläppta koldioxiden. Sannolikt är den längre än tiden som transportsektorn släpper ut den och det finns risk att bränslekällan därmed är en nettobidragare under den förhållandevis korta period som samhället har på sig att nå uppställda klimatmål.

### ***Arbetet mot ett transporteffektivt samhälle är för svagt***

Underlaget innehåller inte några åtgärder för arbetet mot ett transporteffektivt samhälle (eller ”förbättrade alternativ till vägtrafik” som det benämns i underlaget), trots att det tydligt efterfrågas i direktivet. I direktivet lyfter regeringen fram att de avser att i större utsträckning prioritera steg 1- och steg 2-åtgärder, samt att Trafikverket (bland annat) ska beskriva hur åtgärder i den nationella planen kan bidra till att transportsystemet utformas och används på ett sätt som leder till ökad transporteffektivitet.

Vägtrafikarbetet beskrivs kunna minskas med antingen förhöjda transportkostnader eller ökad tillgänglighet på alternativ till vägtrafik. Här vill Länsstyrelsen betona vikten av att satsningar på alternativ till vägtrafik måste ske på bekostnad av tillgängligheten för vägtrafik för att inte samtidigt öka transportarbetet på väg i absoluta tal.

Länsstyrelsen ställer sig frågande till slutsatsen att transporteffektivt samhälle endast i blygsam utsträckning kan bidra till att minska transportsektorns utsläpp. Trafikverket bortser i sin analys från att åtgärder för transporteffektivt samhälle enligt vedertagen erfarenhet behöver kombineras med andra typer av åtgärder för att få full effekt. Detta beskrivs till exempel i Trafikverkets rapport ”Scenarier för att nå klimatmålet för inrikes transporter. Ett regeringsuppdrag.”<sup>1</sup>

Länsstyrelsen vill poängtera att transporteffektivitet måste vara en del av omställningen av transportsektorn. Vi noterar samtidigt att Trafikverket, tillsammans med fem andra myndigheter, i ”Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet”<sup>2</sup> redan 2017 konstaterade att omställningen av transportsektorn behöver stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, fordon och

<sup>1</sup> Trafikverket (2020) Scenarier för att nå klimatmålet för inrikes transporter. Ett regeringsuppdrag. Rapport 2020:080.

<sup>2</sup> Energimyndigheten (2017) Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, Rapport 2017:07.

drivmedel. Transporteffektivitet behövs för att minska storleken på de begränsningar som finns med andra åtgärder. Till exempel så behövs mindre biodrivmedel om transportbehovet först minimeras. Det är också viktigt att arbeta med transporteffektivitet för att skapa utrymme för åtgärder som förbättrar tillgängligheten i hela landet och för alla. Ytterligare en viktig anledning för Trafikverket att fokusera på transporteffektivitet är att de andra två benen, fordon och drivmedel, är områden som Trafikverket inte råder över. Transporteffektivitet behöver därför genomsyra alla åtgärder.

### **Trafikverkets och infrastrukturens roll i klimatarbetet**

Länsstyrelsen delar uppfattningen om att transportsystemet är mycket mer än den fysiska infrastrukturen. Det är dock ofrånkomligen så att infrastrukturens kapacitet utgör den praktiska förutsättningen för övriga komponenter i transportsystemet och sätter ramen för hur mycket transportarbetet kan öka (eller minska). Att underlaget innehåller formuleringar som "För att få ett transportsystem som är effektivt inom ramen för ett hållbart samhälle är den fysiska infrastrukturen bara en pusselbit bland många." [s. 11] är enligt Länsstyrelsen olyckligt och riskerar att förminska den fysiska infrastrukturens roll i det framtida transportsystemet. I sammanfattningen uppges att "klimatmålen kan nås med omfattande elektrifiering, ökad andel biodrivmedel och högre bränslepriser" [s. 9] vilket signalerar att nationell plan inte kan bidra till att nå klimatmålen då denna uppräknig utelämnar fysisk infrastruktur. Det är ytterligare problematiskt mot bakgrund av de osäkerheter som är behäftade med dessa komponenter i transportsystemet. Dessutom kan en utveckling mot högre effektivitet och mer resursnåla transporter leda till ett utrymme för ökad efterfrågan på transporter.

Av synpunkterna på prognosverktyget i avsnitt ovan framgår att Länsstyrelsen ser problem med planering i syfte att möta prognosticerade trafikökningar då resultatet blir ökad tillgänglighet i väginfrastrukturen. Acceptans för införandet av nya ekonomiska och juridiska styrmedel för minskad klimatpåverkan är lättast att bygga upp där trängseln är påtaglig och alternativa transporter är möjliga, vilket framförallt gäller i och i närheten av större städer. Utanför områden med trängselproblem råder sannolikt andra förhållanden. Om en väl utbyggd infrastruktur finns på plats men styrmedel gör att den är för kostsam för många att nyttja, eller om samma styrmedel verkar men underhållet är eftersatt och tillgänglighetsproblem föreligger, torde i båda fallen svårigheter att uppnå acceptans föreligga. En geografisk differentiering av styrmedel och/eller väl utbyggda transportalternativ med mindre klimatpåverkan framstår därför som nödvändig.

I det fall utsläpp av klimatgaser från transport reduceras till nära noll som följd av teknikutveckling och styrmedel, kvarstår dessvärre andra negativa följder av transportsektorn och dess infrastruktur. Fler och bredare vägar kräver mer yta i anspråk, vilket skapar fler barriärer i landskapet för bl.a. djur, växter, vatten och människor, leder till mer buller och kräver allt mer underhållsresurser och förstas konstruktionsmaterial. Det finns alltså fler skäl än utsläpp av klimatgaser att arbeta för ett mer transporteffektivt samhälle. Detta önskar Länsstyrelsen en vidare analys av inför avvägningar mellan olika utbyggnadsstrategier.

Länsstyrelsen anser slutligen att även beslutade men ej påbörjade åtgärder i befintlig plan bör (om)prövas mot klimatmålen. På samma sätt som de omprövas i de fall där kostnadsutvecklingen har varit högre än förväntat så bör de också kunna omprövas om klimatmålen visar sig vara svårare att nå än förväntat.

### **Landsbygdens villkor och tillgänglighet för alla**

Det statliga vägnätet har en grundläggande betydelse för arbete, vardag och näringsliv på landsbygden. Staten har ett ansvar att vidmakthålla den infrastrukturen. I inriktningsunderlaget beskrivs problematiken med att omställningen av transportsystemet till minskad klimatpåverkan genom högre bränslepriser och premierandet av nya (elektriska) fordon påverkar olika grupper i olika hög grad. I dag uppges landsbygden betala ungefär dubbelt så mycket som storstadsbor för transporter. Med antagandet att ekonomiska styrmedel behöver utvecklas ytterligare för att klimatomställningen ska kunna genomföras i den takt som klimatmålen kräver så förutsätter detta acceptans hos medborgarna. Detta uppges underlaget kan uppnås med exempelvis kompensatoriska åtgärder.

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att vidtagna åtgärder sammantaget upplevs som rättvisa för alla och finner det därför olyckligt att Trafikverket prioriterar underhåll av lågtrafikerade vägar så lågt, och att medlen för detta förvånande nog föreslås minska. Det räcker enligt Länsstyrelsen inte att, som inriktningsunderlaget beskriver det, ”se till att det går att ta sig fram” på alla statliga vägar [s. 98]. Föreslagen nedprioritering av vidmakthållandet måste dessutom, enligt Länsstyrelsen, sättas i paritet med vägnätets standard vid tidpunkten för nedprioriteringen. I ett län som Värmland, där många vägar redan är mycket slitna och där andelen tunga transporter från industrier och skogsnäringen samtidigt är jämförbart höga, råder redan en underhållsskuld som måste tas i beaktande. Enligt uppgift från Region Värmland krävs ca 120 miljoner kr per år för att upprätthålla dagens funktionalitet på det statliga vägnätet i länet, samtidigt som tillgängliga medel för detta område ligger på 60 miljoner kr per år. Det ger en fingervisning av utgångsläget. Länsstyrelsen anser därför att det är oerhört viktigt att inriktningen för nästa nationella plan måste innebära att i första hand inte prioritera ned vidmakthållandet med en så förenklad faktor som låg trafikering som grund, men också att inriktningen ska vara att ta fram andra sådana kompensatoriska åtgärder som underlaget lyfter behovet av, och att dessa är av sådan karaktär och art att Trafikverket och nationell plan (eller länsplan) för transportinfrastruktur äger rådighet över genomförande och tidsplan för dessa.

Den allt lägre vägstandarden på landsbygden medför alltså stora negativa konsekvenser. De vägar som står i störst behov av underhållsåtgärder faller dock under länstransportplanens ansvar. Ur detta perspektiv vill Länsstyrelsen framhålla vikten av att vid fördelningen av medel till länsplanen noga väga in ett landsbygdsperspektiv och länsplaneupprättarnas remissvar för att den starka prioritering av vidmakthållande som underlaget framhåller ska få praktiskt genomslag även utanför de stora transportstråken som hanteras i nationell plan.

Elektrifiering av transportsektorn lyfts i underlaget som en avgörande faktor för att nå uppsatta mål för klimat och utsläpp. I sammanhanget är det av stor

vikt att utbyggnad av laddinfrastruktur genomförs utanför kommersiellt gångbara modeller för att landsbygden ska ha goda förutsättningar att ingå i omställningen när bränslepriser förväntas öka och då inte försätts i en än svårare ekonomisk situation relativt storstadsområdena.

Om landsbygdens villkor försämras till en kritisk punkt och man inte lyckas identifiera denna punkt i tid, leder det till en sådan grad av försämringar av livskvalitet, arbetstillfällen och service att utveckling försvåras kraftigt. Att bo och verka utanför storstädernas och regioncentrumens transportsystem blir inte längre rimligt och en sådan inriktning menar Länsstyrelsen bidrar till större klyftor och spänningar mellan stad och land vilket inte är långsiktigt hållbart för sammanhållningen i landet.

Ur ett krisberedskaps- och robusthetsperspektiv vill Länsstyrelsen även lyfta vikten av att inte ytterligare minska landets självförsörjningsgrad från landsbygdens areella näringar. En försämrad konkurrenssituation för dessa näringar leder ofrånkomligen med tiden till ökade långväga importtransporter och en externalisering av klimatpåverkan och negativa miljöeffekter till andra produktionsländer.

Slutligen vill Länsstyrelsen lyfta det problematiska med att inriktningsunderlaget visar på en i flera avseenden förenklad bild av landsbygdens befolkning och utvecklingsmöjligheter. Underlaget verkar utgå från att alla på landsbygden har tillgång till bil och upprepade gånger presenteras landsbygdens befolkning som "bilberoende låginkomsttagare" [t.ex. s. 27]. Det är viktigt att inte glömma att många på landsbygden saknar tillgång till körkort och/eller bil. Det gäller inte minst inom grupperna barn och unga, äldre, personer med funktionsnedsättning och nyanlända. Rimligen så är behoven av ökad tillgänglighet än större inom dessa grupper än för de som har tillgång till bil, samtidigt som att deras behov riskeras att missas om åtgärderna på landsbygden enbart inriktas på att öka tillgängligheten med bil.

Landshövding Georg Andrén har fattat beslut i detta ärende. Plan- och infrastrukturhandläggare Emil Jessen har varit föredragande. I den slutliga handläggningen deltog också länsråd Johan Blom, verksamhetschef Bengt Falemo och klimat- och energistrateg Jörgen Persson.