



Yttrande över inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022-2033 och 2022-2037

Ert diarienummer TRV 2020/73376, I2020/02739

Inledning

Länsstyrelsen Västernorrland har erbjudits möjlighet att yttra sig över Trafikverkets inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022-2033 och 2022-2037.

Länsstyrelsen yttrar sig utifrån relevanta ansvarsområden; att främja länets utveckling, att verka för att nationella mål får genomslag i länet, samt att samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelsen lämnar dels övergripande synpunkter på underlaget, men kommenterar även specifika förslag mer kortfattat.

Sammanfattade synpunkter

- Länsstyrelsen Västernorrland anser att innehållet i inriktningsunderlaget fortsatt behöver utvecklas för att bättre överensstämja med regeringens uppdrag och den klimatpolitiska handlingsplanen som särskilt lyfter vikten av transporteffektivitet. Klimatmålen är en central utgångspunkt för en omställning till ett hållbart transportsystem. Utan ökad transporteffektivitet är målen svåra att nå utan långtgående konsekvenser för olika delar i samhället.
- Samhällsekonomiska effekters betydelse för prioriteringar av infrastrukturåtgärder bör tydliggöras och utvecklas i underlaget.
- Länsstyrelsen ser positivt på det utredningsförslag om ett järnvägssystem med 250 km/tim med blandad trafik, där bland annat hela kustjärnvägen Stockholm-Luleå behöver ingå under kommande planperiod.
- Länsstyrelsen framhåller, att även om vidmakthållande av befintlig infrastruktur är viktigt ur flera aspekter, att Trafikverket också färdigställer de järnvägsetapper som redan påbörjats. Detta gäller inte minst Nya Ostkustbanan Gävle–Sundsvall–Härnösand/Västeråsby.



- Utifrån underlaget ser länsstyrelsen det som positivt att Trafikverket avser att beakta behov av åtgärder ur en krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv.

Från infrastrukturplanering till transportplanering

Klimatmål som central utgångspunkt

Trafikverket lyfter i inriktningsunderlaget ett antal områden utanför infrastrukturplaneringen som kan bidra till en bättre måluppfyllelse för de nationella klimatmålen för transportsektorn. Länsstyrelsen delar bilden av att dessa åtgärder är viktiga. Dock saknas de samlade effekterna av olika aktörers åtgärder, oavsett vem som har rådighet, i underlaget. Den nationella infrastrukturplaneringen behöver därför i ett vidgat systemperspektiv understödja alla de åtgärder som även behöver genomföras inom andra områden för att uppnå de klimatpolitiska målsättningarna för 2030 och 2045. Att målsättningarna ska uppnås behöver vara tydligt vägledande i infrastrukturplaneringen oavsett om Trafikverket har ansvar och rådighet i det mer vidgade begreppet transportplanering. Det går av Trafikverkets redogörelse på området att göra tolkningen att infrastrukturplaneringens effekter på klimatmålsättningarna är så pass små att de i princip inte behöver hanteras på något annat sätt än tidigare. Åtminstone inte tills resterande åtgärder på det mer vidgade området transportplanering är genomförda. Länsstyrelsen Västernorrland är av åsikten att det är viktigt att samtliga investeringar inom infrastrukturplaneringen vi gör bör bidra, eller åtminstone inte stjälpa, omställningen till ett hållbart samhälle. Länsstyrelsen är av övertygelsen att även mindre åtgärder inom olika områden på aggregerad nivå kommer att innebära ett väsentligt bidrag till måluppfyllnaden för de nationella klimatmålen. Länsstyrelsen Västernorrland anser att det också är viktigt att Trafikverket framledes får ett tydligare mandat och möjlighet att arbeta med steg 1 och 2-åtgärder inom fyrstegsprincipen, då dessa ofta är mycket kostnadseffektiva.

Prognosstyrd infrastrukturplanering

Det finns en betydande risk att trafikprognoser, som bygger på historisk utveckling fram till idag, kraftigt underskattar möjligheterna att skapa nya transportmönster. Trafikprognoserna som används behöver i högre grad beakta möjliga nya transportlösningar, så att skillnaden kan tydliggöras mellan prognosticerad trafik- och transportutveckling och önskad trafik- och transportutveckling. Den nationella transportplaneringen bör syfta till att genomföra åtgärder som skiftar prognosen mot de målsättningar som fastställts, i stället för att tillåta att prognosen driver valet av åtgärder mot historiska upprepningar.



Effekter av transporteffektivitet

När det kommer till transporteffektivitet ser länsstyrelsen stora möjliga bidrag till måluppfyllelse, inte bara inom klimatområdet, utan också för funktions- och hänsynsmål. På s.52 skriver Trafikverket att ”minska det fossildrivna transportarbetet” är en av tre pelare för att uppnå klimatmålen inom transportsektorn. Detta kan med fördel omformuleras till att ”minska transportarbetet” generellt. Även fossilfria transporter tar stor fysisk plats i städer och inskränker på natur, samt att produktionen av fordon i sig leder till stora utsläpp och råvaruuttag.

För att minska transportsektorns klimatutsläpp krävs en rad åtgärder inom olika områden. Förbättrade alternativ till bilen är en av dessa, även om dessa åtgärder är mindre effektiva sett till helheten, vilket enligt Trafikverket framförallt beror på att vägtrafiken är så mycket större än de andra trafikslagen. Även om önskvärd överflyttning inte endast sker genom förbättrade alternativ till bil, utan genom en kombination av dessa och andra åtgärder, så kan en kombination av ändrade parkeringsnormer, ändrade stadskärnor, högre drivmedelspriser, trängselskatter, förmånsbeskattningsregelverk, ändrad arbetspendlingsersättning, nya sätt för arbetsgivare att skapa incitament för annan arbetspendling, distansarbete etc. beaktas när hela transportsektorns klimatutsläpp granskas.

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. Denna helhet bör beaktas ytterligare i underlaget.

Trafikverket föreslår att höjda drivmedelspriser kan bära en del av bördan i att uppnå målsättningen till 2030. För denna typ av förslag är det viktigt att dess effekter utreds vidare innan eventuell implementering. Risken är att effekterna slår skevt i olika delar av landet, och exempelvis påverkar lands- och glesbygder hårdare. Det är viktigt att denna förändring inte försvårar möjligheterna att bo och verka i hela landet. I koppling till detta är det viktigt att inkorporera transporteffektivitet bredare i infrastrukturunderlaget, då transporteffektivitet bidrar till minskad förbrukningsvolym av drivmedel också och därmed kan dämpa prisökningen. Vidare kan minskad trafikvolym bidra till att minska kostnadsökningarna av vidmakthållande av vägar, då lägre trafikvolym minskar slitaget på infrastrukturen.



Infrastrukturåtgärder i inriktningsunderlaget

Järnväg 250 km/h

I Trafikverkets utredning om 250 km/tim på järnväg med blandad trafik¹, föreslår Trafikverket att bland annat hela kustjärnvägen Stockholm-Luleå får 250 km/tim-standard. Realiserandet av en sådan målbild anser länsstyrelsen starkt skulle bidra till uppfyllandet av klimatmålen samt till målsynergier mellan samtliga hållbarhetsområden. Fördelen med att börja här är att ett sammanhängande nät kan stå klart på kort tid till en lägre kostnad, jämfört med de nya stambanorna i södra Sverige. Hela sträckan Stockholm-Luleå bör förverkligas i kommande planperiod.

Färdigställande av järnvägsetapper som redan påbörjats

Trafikverket konstaterar att de resurser som krävs för att genomföra namngivna investeringsåtgärder i gällande nationella planen tillsammans med de resurser för vidmakthållande som krävs för att upprätthålla dagens funktionalitet, inte kommer att rymmas inom de totala ekonomiska ramar som anges (förutom möjligen inom den högsta ramnivån som avser en sextonårig planperiod). Riskerna i detta är att systemeffekterna av redan gjorda investeringar uteblir när resterande sträckningar utanför nuvarande nationella plan skjuts på framtiden. De omfattande effekterna av gjorda investeringar i Ostkustbanan, Ådalsbanan, Botniabanan och Norrbotniabanan kan inte tillgodogöras förrän den sista etappen är klar. Att inte ta vara på de stora systemeffekterna av fullständigt utbyggd kustjärnväg Stockholm-Luleå är oförenligt med det helhetstänk som måste prägla infrastrukturplaneringen.

Samhällsekonomiska effekters betydelse för prioriteringar av infrastrukturåtgärder

Länsstyrelsen Västernorrland vill se en tydligare metodbeskrivning av det samhällsekonomiska verktyg som har använts för att motivera de rekommendationer Trafikverket landar i. Även i bilagan som detaljerar metodiken är det svårt att utläsa exakt vilka värden som appliceras på olika typer av kostnader och nyttor. Till exempel, hur värderas minskad restid med bil jämfört med kollektivtrafik? De värden man matar in i modellen kommer delvis att ge ett resultat som riskerar att bli självmotiverande för det utfall man vill se. Därmed är det viktigt med större transparens här, så att

¹ Trafikverket, 2020, 250 km/tim med blandad trafik: Underlag till nationell plan, Rapport 2020:090



relevanta parter får möjlighet att granska detta och engagera i dialog med Trafikverket.

Länsstyrelsen noterar att Trafikverket verkar ha exkluderat förbättrad folkhälsa som en parameter i den samhällsekonomiska analysen. I arbetet med ökad transporteffektivitet är en av de största samhällsekonomiska vinsterna ökad folkhälsa, på grund av den ökade vardagsmotionen människor får vid ökad cykling och promenad till och från kollektivtrafiknoder. Därmed bör denna faktor inkluderas i den samhällsekonomiska analysen. Som exempel, se Region Västernorrlands analys av ökad kollektivtrafik i länet och hälso nyttorna som detta medför.²

Det borde även framgå tydligare att den samhällsekonomiska analysens resultat endast är en av flera parametrar på vilken beslut grundar sig. Det är vanskligt att förlita sig i alltför hög grad på analysens resultat, då det är så stor osäkerhet bakom de siffror som matas in i modellen, och vissa viktiga okvantifierbara faktorer exkluderas.

Länsstyrelsen framhåller att alla infrastrukturåtgärder behöver avvägas i förhållande till klimatmålen för att se om de bidrar till ett långsiktigt hållbart samhälle. Klimatmålen ska nås, och det behöver få genomslag vid målkonflikter. På samma sätt bör åtgärder som bidrar till en positiv utveckling inom flera målområden prioriteras högre.

Stärkt krisberedskap för samhällsviktiga transporter

Länsstyrelsen ser det som positivt att Trafikverket, i sin åtgärdsplanering för transportsystemet, avser att beakta behov av åtgärder ur en krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv. Länsstyrelsen anser också att det är positivt att Trafikverket lyfter samverkan som en central del i planeringen för beredskap inom transportområdet och ser framemot samverkan kring exempelvis vägtrafikombud och undanförsel och förstöring, där även länsstyrelserna har utpekade uppgifter kopplat till transporter och infrastruktur inför och under höjd beredskap.

Som en av myndigheterna som samordnar Sveriges kris- och krigsberedskap, önskar Länsstyrelsen Västernorrland att Trafikverket noterar den positiva effekt som både transporteffektivitet och ökad inhemsk biodrivmedelsproduktion kan ha för beredskapen. Ökad transporteffektivitet kan möjliggöra en mindre förbrukningsvolym av bränsle, vilket också gör krisituationer lättare att hantera om bränslebrist skulle uppstå.

² Trivector Traffic, Rapport 2019:132, Samhällseffekter av ökat resande med Kollektivtrafiken - Beräkningar och bedömningar för Västernorrlands län



Övriga synpunkter

Länsstyrelsen Västernorrland konstaterar att det finns många punkter att kommentera i underlaget, och väljer att utöver ovanstående avsnitt att endast punktvis kommentera vissa delar av övrigt innehåll.

- Länsstyrelsen står bakom Trafikverkets förslag att arbeta med åtgärder som bidrar till att hastighetsgränser efterföljs, samt sänkt hastighet i och runt städer.
- Länsstyrelsen ser positivt på ett separat regelverk angående cykling, samt en mer förenklad och effektiv planprocess för cykelvägar, då detta kan leda till relativt snabba effekter för minskning av växthusgasutsläpp från transporter.
- Även om många lokala trafikåtgärder ligger på kommunal nivå att fatta beslut om, ser Länsstyrelsen Västernorrland ett viktigt symbolvärde i att Trafikverket förordar proaktivt arbete med diverse nya arbetsverktyg. Under 3.1.1 bör förslag på att arbeta med följande inkluderas: strategiskt arbete med cirkulationsplaner, strategier för p-platser, avsmalning av vägar och bilfria zoner i städer.
- I inriktningsunderlaget lyfts behovet av stärkt regional fysisk planering. Samverkan och samråd mellan olika sektors- och planeringsnivåer inom infrastrukturområdet är viktig för att uppnå både lokala, regionala och nationella målsättningar. Länsstyrelsens tydliggjorda roll i samhällsplaneringen, inte minst vid större projekt på regional nivå, behöver också mötas upp av nödvändiga resurser för ett effektivt samspel med andra aktörer.
- Eftersom trimningsåtgärder ofta har en hög kostnadseffektivitet, då de gör att befintlig infrastruktur kan utnyttjas bättre och få högre kapacitet och robusthet, bör Trafikverket fortsätta möjliggöra denna åtgärdstyp. I samspel med lokala och regionala aktörer i projektform har Trafikverket de senaste åren exempelvis åtgärdat plankorsningar på Mittbanan. Denna typ av åtgärder har potential att bidra positivt utan att enorma nyinvesteringar behöver göras i infrastrukturen även fortsättningsvis.
- Idag går E4 utanför alla större städer utom två, Örnsköldsvik och Skellefteå, med lägre hastighet, ökad restid och barriäreffekt för städerna som följd. Men framförallt betydande problem med avgaser och miljöproblem som ger allvarliga konsekvenser för både natur och människor. Att utformningen av E4:an, som står för en betydande del av Sveriges nord-sydliga vägtrafik, ska bidra till att öka effekterna och möjligheterna till god luftkvalitet, bullerfri miljö, snabba transporter, ökad framkomlighet och möjlighet till regionförstoring är självklart. I Västernorrlands län innebär det att en tunnel genom



Åsberget i Örnsköldsvik därför behöver färdigställas inom kommande åtgärdsplaneringsperiod.

- Trafikverket skriver att kostnadsindex för investeringar och underhåll av transportinfrastruktur har under de senaste tio åren ökat betydligt mer än konsumentprisindex. Ett prioriterat arbete för Trafikverket bör vara att bromsa in kostnadsutvecklingen för infrastrukturåtgärder framöver, så att tillgängliga medel räcker till fler åtgärder hellre än färre.
- Det vore bra att definiera vad ett "hållbart samhälle" är (s.21), samt på vilket sätt man menar att "En god tillgänglighet är nödvändig för ett hållbart samhälle". Utifrån konceptet tillgänglighet, så är det viktigare att värdera goda kommunikationsmöjligheter, snarare än enbart goda möjligheter till fysiskt resande.
- Trafikverket poängterar väl att en ökad biodrivmedelsanvändning och -produktion inte bara kan ses i ett nationellt perspektiv och att nyttjandet av skogliga råvaror måste ske på ett hållbart sätt.
- Under 2.2 nämns inte etappmålet inom miljömålssystemet som säger att 2025 ska 25 % av personkilometer komma från gång, cykel och kollektivtrafik. Detta är ett viktigt mål som relaterar till ett transporteffektivt samhälle.
(<https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2018/09/uppdrag-att-folja-upp-etappmalet-om-okad-gang--cykel--och-kollektivtrafik/>)
- Trafikverket diskuterar på vilket sätt Sverige bör vara ett föregångsland. Länsstyrelsen anser att den tredje tolkningen: "minska utsläpp på sätt som andra länder direkt kan kopiera även på lång sikt" borde vara vägledande för infrastrukturunderlaget. Däremot kan produktionen av biodrivmedel övergå vårt behov i syfte att exportera för att bidra till andra länders omställning.
- Länsstyrelsen Västernorrland anser att Trafikverket bör ha en mer proaktiv hållning i att ta tillvara på de positiva effekter som Covid-19 har fått för våra resemonster, i stället för att endast observera hur utvecklingen fortskrider.



Beslutande

De som medverkat i processen är tjänstepersoner på enheten hållbar regional utveckling och förvaltningsenheten.

Beslutet har fattats av länsråd Daniel Gustafsson. Föredragande har varit projektledare Henrietta Philp.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför underskrift.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

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