

Omfattande remisskritik mot Trafikverkets inriktningsunderlag

Basprognoser som slår fel, ensidigt fokus på el och biobränslen, en bristande insikt om infrastrukturens roll för klimatmålen och en alltför svag tilltro till effektiva transporter. Så kan man sammanfatta den kritik som en rad myndigheter formulerar i sina remissvar på Trafikverkets inriktningsunderlag för hur underhåll och nyinvesteringar i vägar och järnvägar ska fördelas de kommande tolv åren.

En lång rad myndigheter och organisationer har nu lämnat sina synpunkter på Trafikverkets inriktningsunderlag – enkelt uttryckt det underlag man skickar till regeringen inför den kommande infrastrukturpropositionen. Där förväntas regeringen ange hur de drygt 700 miljarder kronorna över tolv år ska spenderas på underhåll och investeringar av vägar, järnvägar och andra anläggningar.

Vi har läst ett stort antal remissvar och finner en omfattande kritik mot underlaget på flera punkter. Tunga myndigheter riktar ett varningens ord till regeringen: man riskerar bryta mot klimatlagen om man bygger vidare på underlagets inriktning i den kommande propositionen.

Regeringskansliet har nu en diger uppgift att läsa de knappt 200 remissvaren innan man presenterar sin proposition som är planerad till i början av april 2021. Som en hjälp på traven har vi sammanfattat den omfattande kritik mot inriktningsunderlaget som levererats från olika myndigheter, såväl lokala, regionala som nationella.

Varför denna sammanställning? Sedan lång tid tillbaka, och i många olika sammanhang, diskuteras brister i det system för planering av infrastrukturen som Sverige tillämpar idag. Inte minst visar det sig ofta komma på kollisionskurs med ambitioner och mål inom klimatpolitiken. Det finns också ett utbrett missnöje med hur denna planering inte överensstämmer med andra miljömål eller med mål för folkhälsa och samhällsbyggnad.

Inför detta inriktningsunderlag var nyfikenheten stor på om man skulle slå in på en ny väg och bättre än tidigare söka lösningar som klarar klimatmålen – inte minst eftersom det ingick i regeringens direktiv för uppdraget.

Sedan inriktningsunderlaget publicerades i oktober 2020 har det mött kritik från många håll, där olika aktörer ifrågasatt såväl premisserna bakom olika ställningstaganden som systemet för prioriteringar och fördelning av resurser. ”De många frågor och den frustration som Trafikverkets infrastrukturplanering ger upphov till, borde tas på allvar. Detta är inte första omgången som processen möts av skarp kritik” skriver till exempel Klimatkommunerna i sitt remissvar.

Vi fann det därför relevant att fånga upp och systematisera denna kritik via de formella remissvar som nu lämnats. Vi har därmed inte läst alla de cirka 200 remissvaren och vi har heller inte tagit med de många andra åsikter som uttryckts av till exempel intresse- och branschorganisationer samt regionala företrädare. I rättvisans namn ska också sägas att även de remissvar som innehåller stora mängder kritik också ger Trafikverket rätt i en lång rad andra

frågor. Det gäller inte minst underlagets huvudbudskap om att prioritera underhållet av befintlig infrastruktur framför nysatsningar.

De vanligaste kritiska synpunkterna från både länsstyrelserna, Trafikverkets myndighetskollegor och andra nyckelinstanser kan sammanfattas under ett antal rubriker:

1. Trafikverket negligerar möjligheten till mer effektiva transporter

Bland såväl forskare som myndigheter finns en samstämmig uppfattning att vägtrafikens klimatmål (minskad klimatpåverkan med 70 procent räknat från 2010 till 2030) bara går att nå genom en kombination av bättre fordon, bättre drivmedel och en ökad effektivitet. Enkelt uttryckt handlar en ökad effektivitet om att dels minimera transportbehovet (t ex ökat distansarbete och digital tillgänglighet som minskar pendlingen), dels prioritera mer klimateffektiva transporter (gång, cykel och kollektivtrafik framför enskild bilkörning). Givetvis är sådana lösningar lättare att genomföra i tätorter än i landsbygder – men det är å andra sidan där en stor del av trafiken finns.

I Trafikverkets underlag presenteras beräkningar av tre sådana åtgärder som skulle kunna ge minskade utsläpp från vägtrafiken, en kraftig satsning på antingen kollektivtrafik, järnväg eller cykel. Åtgärderna beräknas var för sig och slutsatsen är att de har försumbar effekt eftersom biltrafiken ändå är så dominerande. Mot detta resonemang vänder sig en rad instanser och påpekar att omställningen till en mer hållbar mobilitet kräver samordnade åtgärder som sammanlagt ökar de effektiva transportslagens attraktivitet gentemot den enskilda bilkörningen.

Samtliga 21 länsstyrelser samt Transportstyrelsen, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Boverket, Trafikanalys och Tillväxtverket är därför kritiska mot inriktningsunderlaget och menar att Trafikverket visar en alltför svag tilltro till effektiviseringens möjligheter. Klimatkommunerna – en sammanslutning av 39 svenska kommuner med höga klimatambitioner - påpekar att några av dess medlemskommuner redan idag kan visa avsevärt bättre utfall av åtgärder som ökar effektiviteten och att underlaget därmed talar mot bättre vetande. Detsamma har också påtalats i debattinlägg i [Dagens samhälle](#) i januari 2021, skriven av arton forskare helt vid sidan av remissförfarandet. Som kuriosa noterar vi också att AB Volvo framför samma kritik i sitt remissvar.

Intressant nog har Trafikverket i andra sammanhang haft samma uppfattning som dessa remissinstanser nu framför som kritik. I det s k SOFT-samarbetet, ett regeringsuppdrag för samordning för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, deltog Trafikverket tillsammans med Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Boverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys. I samarbetets slutrapport från 2020 skriver man att *”samordningsmyndigheterna bedömer att för att få till en hållbar omställning behövs ökad styrning mot ett transporteffektivt samhälle och i det ett minskat trafikarbete från energiintensiva trafikslag.”*

2. Trafikverket tar inte tillvara sin roll i samhällsplaneringen

En återkommande kritisk synpunkt handlar om att planeringen av infrastruktur inte går i takt med den samhällsplanering som kommunerna ytterst har ansvar för, och ofta driver med högt ställda ambitioner vad gäller miljömålsuppfyllelse. Länsstyrelsen i Västra Götaland skriver till exempel att ”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.”

Kritik med denna innebörd finns i remissvaren från 18 av landets 21 länsstyrelser. De får medhåll av expertmyndigheter som Naturvårdsverket, Boverket och Energimyndigheten.

3. Trafikverkets basprognoser är tvivelaktiga och leder till prognosstyrning

I inriktningsunderlaget presenterar Trafikverket den basprognos som, enkelt uttryckt, förutspår att trafiken ökar proportionellt med antalet invånare och den ekonomiska tillväxten. I Trafikverkets basprognos ökar persontransportarbetet från 2017 till 2040 med 28 procent och godstransportarbetet med 51 procent. Persontransporter med bil fortsätter att dominera och ökar med 27 procent.

Kritiken mot basprognosen är av två slag:

- Dels ifrågasätts dess grundvalar, där man menar att det inte är givet att trafikarbetet ökar med varje ny BNP-krona. Såväl resmönster som godsflöden påverkas mer än så av såväl avsiktliga som oförutsedda samhällsförändringar. Tidigare basprognoser har dessutom konsekvent överskattat vägtrafikens tillväxt och underskattat järnvägens tillväxt.
- Dels blir basprognosen ofta en självuppfyllande profetia, när den förvandlas från ett antagande till ett planeringsmål att sträva mot och som ställs mot andra samhälleliga mål. Till denna självuppfyllande egenskap kan också läggas förekomsten av s k inducerad trafik, dvs en trafikökning som i sig orsakats av en ökad vägkapacitet.

På dessa grunder ifrågasätts, direkt eller indirekt, inriktningsunderlagets basprognos av två tredjedelar (14 av 21) av länsstyrelserna, liksom av expertmyndigheter som Trafikanalys, Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Boverket.

Även *Klimatkommunerna* vittnar om hur basprognoserna tvingar kommunerna till felaktiga prioriteringar. De flesta lästa remissvar hänvisar till att infrastrukturplaneringen i enlighet med det klimatpolitiska ramverket ska vara målstyrd, och att prognosmaterialet bör betona hur denna utveckling kan se ut.

4. Ensidigt fokus på el och bibränslen missar effektivare sätt att nå klimatmålen och andra miljömål

Inriktningsunderlaget utgår i huvudsak från att klimatmålen inte behöver nås via infrastrukturplaneringen utan kan nås via en kraftfull elektrifiering av vägtrafiken i kombination med en omfattande användning av bibränslen. I den mån dessa satsningar inte räcker hela vägen lutar sig Trafikverket på att regeringen gör en kraftig höjning av bränslepriser som beteendepåverkande åtgärd.

Kritiken mot detta resonemang utgår från svårigheterna att utvinna dessa volymer bibränslen utan att det uppstår bristsituationer för andra sektorer som till exempel arbetsmaskiner, sjöfart och flyg. Den hållbara mängden bibränslen i Sverige är begränsad och Trafikverket kan inte räkna med att vägtrafiken ensam kan göra anspråk på hela potentialen. En ensidig satsning på bibränslen leder också till en ökad sårbarhet, och till ökade risker för förlorad biologisk mångfald, främst i samband med ökad import av råvaror från tropiska länder.

Med en tydligare inriktning på transporteffektivitet minskar behovet av nya drivmedelsinsatser och därmed ovan nämnda risker, enligt kritiken.

Kritiken framförs av 18 av landets 21 länsstyrelser, tillsammans med Trafikanalys, Naturvårdsverket och Klimatkommunerna.

5. Inriktningsunderlaget motsvarar inte direktivet från regeringen

När regeringen i juni 2020 gav Trafikverket i uppdrag att ta fram inriktningsunderlaget ingick bland annat 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)”. Regeringen angav i samma skrivelse att ”för att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet”, vilket annorlunda uttryckt betyder att de nationella klimatmålen och övriga miljömål ska vara överordnade en fortsatt tillväxt av trafiken.

Åtta av länsstyrelserna, liksom Naturvårdsverket och Klimatkommunerna, menar att inriktningsunderlaget inte motsvarar den beställning som gjordes i regeringens direktiv.

6. Inriktningsunderlaget bryter mot det klimatpolitiska ramverket

Trafikverkets inriktningsunderlag är det första som tagits fram sedan det klimatpolitiska ramverket trädde i kraft år 2018. I detta stipuleras att regeringen ska föra en klimatpolitik som utgår från klimatmålen, som i fallet med vägtrafik handlar om att utsläppen ska minska med

70 procent från 2010 till 2030. Den klimatpolitiska handlingsplan som regeringen beslutat om, i enlighet med samma ramverk, betonar att infrastrukturplaneringen bör ske i nära samverkan med övrig planering och främja hållbara samhällsstrukturer som transporteffektivitet.

Drygt hälften (12 av 21) av länsstyrelserna, samt expertmyndigheter som Energimyndigheten och Naturvårdsverket påpekar att inriktningsunderlaget inte vägleds av detta klimatmål och handlingsplanens principer. Länsstyrelsen i Västra Götaland påpekar att en infrastrukturproposition med underlaget som bas skulle kunna innebära att regeringen bryter mot det klimatpolitiska ramverket.

Vid sidan av denna sammanfattning kan påpekas att de lästa remissvaren också påpekar risken för att Sverige med detta underlag inte gör tillräckligt för att minska utsläppen av kväveoxider, vilket i sin tur kan leda till EU-böter. Här återfinns också kommentarer att underlaget inte tillräckligt beaktar konsekvenser för biologisk mångfald, trots att denna aspekt uppmärksammas i regeringens direktiv.

Den ovan sammanfattade kritiken kan också illustreras med att 19 av 21 länsstyrelser samt Energimyndigheten, Boverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys anser att inriktningsunderlaget behöver kompletteras på olika punkter. Naturvårdsverket skriver i sitt remissvar att man avstyrker inriktningsunderlaget i dess helhet.

En mer översiktlig sammanställning av de granskade remissvaren ges av nedanstående tabell. För förklaringar, se ovanstående text.

Organisation	Transporteffektivitet	Samhällsplanering	Basprognos	Biodrivmedel	Motsvarar ej direktivet	Klimatpolitiska handlingsplanen	Komplettera/Avstyrker
Boverket	x	x	x				x
Energimyndigheten	x	x	x			x	x
Naturvårdsverket	x	x	x	x	x	x	x
Tillväxtverket	x						x
Trafikanalys		(x)	x	x			x
Transportstyrelsen	x	(x)					x
Länsstyrelsen Blekinge	x	x	x	x	x		x
Länsstyrelsen Dalarna	x	x		x		x	x
Länsstyrelsen Gotland	x			x			x
Länsstyrelsen Gävleborg	x	x	x	x		x	x
Länsstyrelsen Halland	x	x	x	x	x	(x)	x
Länsstyrelsen Jämtland	x			x			(x)
Länsstyrelsen Jönköping	x	x	x	x			x
Länsstyrelsen Kalmar	x	x	x	x	x	x	x
Länsstyrelsen Kronoberg	x	x				x	x
Länsstyrelsen Norrbotten	x	x		x	x	x	x
Länsstyrelsen Skåne	x	x	x	x		(x)	x
Länsstyrelsen Stockholm	x	x	x	x		x	x
Länsstyrelsen Södermanland	x	x		x			x
Länsstyrelsen Uppsala	x	x	x	x	x		x
Länsstyrelsen Värmland	x	x	x	x		x	x
Länsstyrelsen Västerbotten	x	(x)	x				x
Länsstyrelsen Västernorrland	x	x	x	x	x	X	x
Länsstyrelsen Västmanland	x	x	x		x		
Länsstyrelsen Västra Götaland	x	x	x	x	x	X	x
Länsstyrelsen Örebro	x			x			x
Länsstyrelsen Östergötland	x	x	x	x		x	x
Klimatkommunerna	x	x	x	x	x	x	x

Länkar och källor

- [Sammanställning av remissvar](#) regeringen.se
- [RUS' sammanställning av länsstyrelsernas remissvar](#), rus.se
- [Det remitterade inriktningsunderlaget](#) Trafikverkets publikationsdatabas
- [Sveriges klimatpolitiska ramverk](#) regeringen.se
- [SOFT-uppdraget för omställning av transportsektorn](#), energimyndigheten.se
- [Det krävs ett rejält omtag i transportplaneringen](#), debattinlägg i Dagens Samhälle 29 januari 2021
- [Regeringens uppdrag till Trafikverket att ta fram inriktningsunderlag](#), publicerat 26 juni 2020

Kontakt

Fredrik Holm, miljödebattör och författare till boken "Vänd pyramiden – planera för hållbar mobilitet", info@fredrikholm.nu, 073-330 81 58, fredrikholm.nu

Anna Lindén, ansvarig för mobilitetsfrågor på 2030-sekretariatet, anna.linden@2030sekretariatet.se, 070-753 62 74, 2030sekretariatet.se