

Kritiken mot inriktningsunderlaget: Missar målen och räknar fel

En planering som inte styr mot uppsatta mål, missvisande prognoser, missledande nyttovärderingar och en alltför svag tilltro mer effektiva transporter. Precis som för tre år sedan möts Trafikverkets inriktningsunderlag av en omfattande kritik i remissvaren från länsstyrelser och centrala myndigheter.

Inriktningsunderlaget är, enkelt uttryckt, det underlag Trafikverket lämnar till regeringen inför varje ny infrastrukturproposition, som i sin tur utgör grunden för den nationella infrastrukturplan som sträcker sig tolv år fram i tiden. Det senaste underlaget presenterades i vintras och remisstiden gick ut i april. En genomläsning av svaren från främst länsstyrelserna och centrala myndigheter visar att det finns en omfattande kritik mot underlagets resonemang och antaganden. Denna sammanställning avser den mer systemmässiga kritiken, sammanfattad i fem punkter som presenteras närmare nedan. I såväl dessa myndigheters som i andra remissvar förekommer en mängd andra kritiska synpunkter, ofta av mer detaljerad karaktär.

Remissvaren är inte genomgående kritiska. Två förändringar, jämfört med tidigare underlag, har noterats och ofta bemötts positivt. De handlar om en tydligare prioritering av underhåll framför nyinvesteringar – det är mer kostnadseffektivt att sköta om de anläggningar man redan har, och det bör göras innan förfallet går för långt – och de handlar om möjligheten att ompröva tidigare fattade investeringsbeslut. Det senare är ett rätt modigt ställningstagande från Trafikverket, eftersom det kan leda till en omfattande svekdebatt med till exempel kommuner och regioner som ansett sig "lovade" olika investeringar i ny infrastruktur och ibland gjort utfästelser om till exempel ny bostadsbyggnad eller andra motprestationer.

Denna sammanställning är ingen opinionsmätning. Urvalet av remissvar och frågorna som undersöks är selektivt för att se hur instanserna ifråga valt att hantera de kritiska synpunkter som funnits i debatten sedan lång tid och som förs i många fora. Bland de samlade remissvaren återfinns givetvis en stor mängd andra synpunkter.

Sammanställningen är i viss mån också en uppföljning av en motsvarande läsning av remissvaren 2021. Den kritik som här belyses är dock äldre än så. "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" skrev till exempel Klimatkommunerna i sitt förra remissvar. Våren 2024 noteras att kritiken är – i princip – densamma nu som då, men mer omfattande och grundläggande när det gäller ifrågasättandet av Trafikverkets samhällsekonomiska beräkningar.

Systemmässig kritik sammanställd i fem punkter

De kritiska synpunkterna, som alltså inte är särskilt nya utan snarare välbekanta för dem som deltagit i diskussionen om infrastrukturplanering, har vid denna omgångs genomläsning sammanställts i följande fem punkter:

1. Inriktningsunderlaget styr inte mot de transportpolitiska målen
2. Inriktningsunderlaget bidrar inte till klimatmålet
3. Inriktningsunderlagets samhällsekonomiska modell ifrågasätts

4. Basprognosen ifrågasätts
5. Inriktningsunderlaget bortser från potentialen i ökad transporteffektivitet

I det följande belyser vi kritiken punkt för punkt: Vari kritiken består, vilka som uttrycker den, och hur. Avslutningsvis uppmärksammar vi också några mer generella kommentarer om kvaliteten på inriktningsunderlaget som sådant.

1. Inriktningsunderlaget styr inte mot de transportpolitiska målen

Riksdagen har lagt fast de s k transportpolitiska målen, som utgörs av ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Funktionsmålet ska bland annat garantera en grundläggande tillgänglighet i hela landet och likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet innebär bland annat att ingen ska dödas eller skadas allvarligt i trafiken och att transportsystemet ska bidra till att miljö kvalitetsmålen nås och till ökad hälsa.

Hänsynsmålet anger också att utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter utom luftfart ska minska med 70 procent till år 2030, räknat från 2010 års nivåer. Detta s k 70-procentsmål har varit fastlagt och definierat sedan ett tiotal år tillbaka och gäller ännu.

Kritiken, som formulerats även mot tidigare inriktningsunderlag, menar att Trafikverket inte tar sitt överordnade transportpolitiska mål på allvar och att underlaget inte presenterar något scenario för hur målet ska nås. Kritiken gäller i huvudsak det ovan nämnda 70-procentsmålet, men omfattar också målen för frisk luft, biologisk mångfald, trafiksäkerhet och jämställd tillgänglighet.

Kritik med denna innebörd återfinns i remissvaren från 13 av landets 21 länsstyrelser. De får medhåll av expertmyndigheter som Energimyndigheten och Tillväxtverket och forskningsinstituterna Svenska miljöinstitutet (IVL) samt Statens väg- och Transportforskningsinstitut (VTI).

Några citat ur remissvaren:

Energimyndigheten: "Energimyndigheten anser att infrastrukturplaneringen bör vara målstyrd och att de bakomliggande samhällsekonomiska analyserna inte kan bygga på prognoser om en trafikutveckling som är oförenlig med klimat- och andra miljömål."

Länsstyrelsen Blekinge: "Länsstyrelsen menar att Trafikverkets underlag brister i att beskriva hur hänsynsmålet som är en del av det transportpolitiska målet ska uppfyllas. Länsstyrelsen bedömer också att Trafikverkets inriktningsunderlag inte bidrar till att de nationella och globala klimatmålen nås."

"Trafikverket har fått ett nytt regeringsuppdrag att driva samverkan för att öka förutsättningarna för aktiva transporter (för alla) och de ska stödja regioner och kommuner i arbetet. Trafiksäkra, trygga och aktiva transporter bör avspeglade sig i åtgärder. Det är därför olyckligt att inriktningsunderlaget inte innehåller fler förslag på hur människors tillgänglighet till kollektivtrafik kan stärkas, särskilt med tanke på att stadsmiljöavtalen ska fasas ut."

Länsstyrelsen Västra Götaland: "Vi kan däremot inte tillstyrka inriktningsunderlaget i sin helhet eftersom Trafikverket inte föreslår några avgörande steg för att uppfylla hänsynsmålet inom det transportpolitiska målet. Det är en betydande brist i en tid när klimatkrisen fördjupas, luftkvalitetens betydelse för folkhälsan blivit än mer tydlig och hotet mot den biologiska mångfalden är akut."

Länsstyrelsen Dalarna: "Länsstyrelsen kan inte utläsa vilka konkreta steg Trafikverket föreslår i inriktningsunderlaget för att uppfylla hänsynsmålet inom det transportpolitiska målet."

Länsstyrelsen Jämtland: "Länsstyrelsen anser vidare att det tydligare behöver framgå hur inriktningsunderlaget och förslaget till fördelning svarar mot hänsynsmålets del om generationsmålet, miljö kvalitetsmålen samt ökad hälsa."

Länsstyrelsen Uppsala: "Länsstyrelsen vill understryka att även hänsynsmålet med det underliggande etappmålet om växthusgasutsläpp kan uppfyllas inom det transportpolitiska målet. För att uppnå en hållbar utveckling av transportsystemet är det viktigt att tillgängligheten utvecklas på ett sätt där infrastrukturplaneringen bidrar till mål om klimat, luftkvalitet, biologisk mångfald, god bebyggd miljö, trafiksäkerhet och ökad hälsa."

Länsstyrelsen Värmland: "Transportsektorn når inte uppsatta klimat- och miljömål och inte heller de transportpolitiska målen hänsynsmål. Länsstyrelsen anser att större vikt behöver läggas vid att hitta nya sätt att påvisa nytta och måluppfyllelse eftersom prognosbaserad planering inte leder till önskat resultat."

Klimatkommunerna: "Klimatkommunerna ser inte hur de transportpolitiska målen blir styrande i underlaget. De samhällsekonomiska vinsterna med att styra mot de transportpolitiska målen är omfattande. Vilket regeringen i uppdraget till Trafikverket betonar ska vara styrande."

IVL Svenska Miljöinstitutet: "De olika målen för transportsystemet och åtgärderna för att nå dessa beskrivs separat från varandra. Detta synsätt bortser från de systemberoenden som föreligger och de målkonflikter och målsynergier som föreligger."

Statens väg- och transportforskningsinstitut VTI: "Då befintliga arbetssätt och åtgärder inte leder till måluppfyllelse, vilket framgår av Trafikverkets underlag, finns det all anledning för myndigheten att agera mer proaktivt och diskutera behov av nya styrmedel och åtgärder som de på egen hand eller tillsammans med andra skulle kunna genomföra för att stärka den transportpolitiska (inklusive miljö- och klimatpolitiska) måluppfyllelsen."

2. Inriktningsunderlaget bidrar inte till klimatmålet

Det klimatpolitiska ramverket utgår från målformuleringar som i sin tur kan knytas till fullföljandet av Parisavtalet. Målet för vägtrafiken är, som nämnts ovan, att utsläppen av klimatpåverkande gaser ska minska med 70 procent till år 2030, räknat från år 2010. Det gäller ännu, även om en diskussion förs om att ta bort det. Faktum kvarstår att oavsett svenska klimatmål behöver utsläppen minska för att leva upp till det EU-gemensamma

ramverket, framtaget med syfte att säkerställa välfärd, hälsa och välbefinnande i samhället både för dagens och morgondagens generationer. Den kommande övergången till ett europeiskt system med utsläppsrätter kommer, enligt de flesta beräkningar, att innebära kraftiga merkostnader ifall inte utsläppen minskar.

Eftersom inriktningsunderlaget utgår från en trafikökning med 25 procent till år 2040, samtidigt som reduktionsplikten och stödet till elektrifiering sänkts, förefaller det synnerligen svårt att nå målnivån, givet att inte andra styrmedel föreslås vilket inte sker i inriktningsunderlaget.

Kritik med innebörd att inriktningsunderlaget inte innehåller något scenario för hur klimatmålet ska nås har förekommit i samband med ett flertal inriktningsunderlag och påpekas av en lång rad remissinstanser även denna gång.

Kritik med denna innebörd återfinns i remissvaren från 18 av landets 21 länsstyrelser. De får medhåll av expertmyndigheter som Energimyndigheten och Tillväxtverket samt forskningsinstitutet IVL och VTI.

Några citat ur remissvaren:

Tillväxtverket "står inte bakom inriktningen att miljö- och klimatfrågan kan hänvisas till att de redan ingår i de transportpolitiska målen genom hänsynsmålet."

Energimyndigheten: "Energimyndigheten delar bedömningen att nya infrastrukturinvesteringar får begränsad påverkan på trafiken och därmed klimatmålet jämfört med insatser som påverkar användningen av den infrastruktur som redan finns. Eftersom förslaget trots allt gäller just infrastrukturen går det emellertid inte att förringa hur olika prioriteringar inom infrastrukturen påverkar måluppfyllelsen, med förhoppningen att dessa ska lösas med andra åtgärder."

Länsstyrelsen Norrbotten: "Det är enligt Länsstyrelsen en brist att underlaget inte beskriver hur transportplaneringen kan bidra till att nå klimatmålen. Den nationella planeringen av statlig infrastruktur är enligt oss ett viktigt och kraftfullt instrument för vårt gemensamma samhällsbygge där Trafikverket snarare bör ta en ledande roll för att ställa om till det transporteffektiva samhälle som krävs för ett långsiktigt klimatneutralt samhälle."

Länsstyrelsen Gävleborg: "I direktivet liksom i den klimatpolitiska handlingsplanen är utgångspunkten att nationella och globala klimatmålen samt Sveriges klimatåtaganden gentemot EU ska nås. Länsstyrelsen anser inte att detta väglett Trafikverket i arbetet."

Länsstyrelsen Västernorrland: "Vi har styrande klimatmål antagna av Sveriges riksdag, samt mål på EU-nivå. Trafikverkets infrastrukturplanering bör utgå från den mest kostnadseffektiva uppfyllelsen av de målen."

Länsstyrelsen Östergötland: "Länsstyrelsen anser att inriktningsunderlaget saknar tydliga avsikter för en planering som bidrar till att klara klimatomställningen genom transportsektorns elektrifiering och ökad transporteffektivitet. Länsstyrelsen understryker vikten av att detta omhändertas i fortsatt planering."

Länsstyrelsen Örebro: "Inriktningsunderlaget saknar fokus på klimatomställning inom transportsektorn samt tar inte tillräckligt hänsyn till klimatkatastrofer och förebyggande arbete kopplat till klimatet."

Länsstyrelsen Stockholm: "I underlaget saknas beskrivning av hur transportplaneringen kan bidra till att nå klimatmålen."

Länsstyrelsen Kalmar: "Länsstyrelsen bedömer också att Trafikverkets inriktningsunderlag inte bidrar till att de nationella och globala klimatmålen nås. Länsstyrelsen saknar en beskrivning av hur den nationella transportplaneringen ska bidra till att målen nås."

Region Uppsala: "Trafikverket återigen gör bedömningen att infrastrukturens bidrag till att nå klimatmålen är litet, trots att de är tydliga med att faktorerna som avgör hur stora utsläppen av koldioxid görs är beroende av fordonen, drivmedlet och trafikmängden."

Klimatkommunerna: "Utvärderingar av effekter visar att tydlig styrning mot klimatmålet även styr mot de andra transportpolitiska målen. Att åtgärder leder till positiva effekter för samtliga transportpolitiska mål är något som genomgående lyfts som centralt för kommunernas transportplanering och borde väga tungt i Trafikverkets planering."

IVL Svenska Miljöinstitutet "anser att inriktningsunderlaget behöver arbetas om så att det visar hur den statliga transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2026-2037 ska bidra till beslutade mål för klimat och hållbar utveckling."

VTI: "Trafikverket borde, på motsvarande sätt som görs för biodrivmedel, uppskatta hur mycket trafiken skulle behöva minska för att nå klimatmålen. En sådan beräkning bör åtföljas av analyser av påverkan på tillgänglighet och ramfördelning samt av fördelningseffekter samt möjliga kompensatoriska åtgärder."

"VTI menar också att Trafikverket borde ha fört ett tydligare resonemang om vilka styrmedel som skulle behövas för att nå klimatmålet med hjälp av elektrifiering, ökad biodrivmedelsanvändning, minskad trafik och tänkbara kombinationer av dessa tre."

3. Inriktningsunderlagets samhällsekonomiska modell ifrågasätts

Detta inriktningsunderlag betonar tydligare än tidigare att alla beslut om investeringar i infrastrukturen måste göras på välgrundade samhällsekonomiska underlag, och mot den hållningen finns det givetvis inga invändningar. Dock är den samhällsekonomiska modell som bedömningarna vilar på kraftigt ifrågasatt av många instanser.

En del av kritiken handlar om att de av riksdagen beslutade målen för transportpolitiken ska eftersträvas och uppnås så kostnadseffektivt som möjligt. Från flera håll ifrågasätts om den metod (ASEK, Analysmetod för samhällsekonomiska kalkylvärden) som Trafikverket tillämpar bidrar tydligt till denna inriktning för infrastrukturpolitiken. ASEK ger underlag för en samhällsekonomisk analys som kan liknas vid en våg där lönsamheten avgörs av hur

samhälleliga nyttor och kostnader värderas mot varandra, men svarar inte på frågan hur de transportpolitiska målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt.

En annan del av kritiken tar upp brister i de av ASEK rekommenderade kalkylvärdena. Som exempel kan nämnas att restidsvinsterna, som i slutänden har stor påverkan på utfallet, baseras på nu ålderstigna enkätsvar på hur människor värderar restid i bil respektive på tåg eller buss. Ett annat exempel gäller miljöskadekostnaden för utsläpp av koldioxid som utgår från förväntade prisskillnader mellan fossil diesel och förnybara bränslen år 2045; en osäker förutsägelse som bortser från den faktiska samhällskostnad som utsläppen genererar. Vidare innebär den diskontering som används i ASEK att skador som uppstår längre fram i tiden värderas mycket lägre än skador som uppstår i nutid. Det är ett inlindat sätt att uttrycka åsikten att kommande generationer bör betala för vår tids miljöskador.

Därtill kan nämnas att många investeringsobjekt blir lönsamma först om man förutsätter en stadig trafikökning vilket blir något av ett cirkelresonemang. Flera idag pågående vägbyggen skulle aldrig ha satts igång om utgångspunkten vore att stabilisera eller rentav minska den framtida trafiken.

Kritik med denna innebörd återfinns i remissvaren från 12 av landets 21 länsstyrelser. De får medhåll av expertmyndigheter som Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Tillväxtverket.

Några citat ur remissvaren:

Naturvårdsverket "finner beskrivningar av styrmedel och prissättning av externa effekter som oklara. Vi ser att det finns en risk att felaktig användning av modellerna leder till att beslut fattas på felaktiga grunder och anser att det behövs större tydlighet kring svårigheter att uttrycka vissa samhällsekonomiska kostnader och nyttor i monetära termer. Möjligheten att med kostnads-nyttanalyser finna samhällsekonomiskt optimal rangordning mellan olika projekt är i realiteten starkt begränsad."

Tillväxtverket: "Om det råder stor osäkerhet vid beräkning av samhällsekonomisk lönsamhet går det att ifrågasätta om skattningarna fyller något syfte."

Länsstyrelsen Västra Götaland: "Länsstyrelsen menar att det grundläggande hindret mot att nå de transportpolitiska målen är den samhällsekonomiska metod som Trafikverket använder, eftersom den inte leder till måluppfyllelse."

Länsstyrelsen Jönköping: "Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av att komplettera de samhällsekonomiska beräkningarna med en analys av hur de förhåller sig till miljömålen. Basprognosen som tillämpas visar alltså på en kraftig ökning av biltrafiken, även om målsättningarna kräver en minskning av det totala transportarbetet."

"En bedömning behöver göras av olika åtgärders lönsamhet i förhållande till den helhet som de bidrar till. Den omställning av samhället som krävs för att klara miljömålen kräver också en omställning av arbetsmetoderna i planeringen och hur vi bedömer samhällsekonomisk lönsamhet."

Länsstyrelsen Halland: "Restidsvinster med bil övervärderas. Ur figur 2 på s. 41 framgår att Trafikverket räknar med höga reskostnader för bil. Detta medför i förlängningen att bilisternas tidsvinster vid nya vägbyggen, genererar stora ekonomiska vinster i de samhällsekonomiska modeller som Trafikverket använder. Dessutom ökar vinsterna om hastigheterna på de nya vägarna är höga. Länsstyrelsen menar att detta är mycket problematiskt och att metoden inte främjar en målstyrd planering."

Länsstyrelsen Kronoberg: "Det finns också andra försvårande aspekter av att använda ASEK som nivån för diskonteringsränta och en hög värdering av restid med till exempel bil. Detta gör också att analysverktyget inte bidrar till att uppfylla klimatmål och andra nationella miljömål. Det förstärker också strukturer som bidrar till ojämlikhet och ojämställdhet i både trafiksystemet och i samhället i övrigt."

Länsstyrelsen Skåne: "Som det är nu bygger Trafikverket sin planering på basprognoser om framtida resande och en samhällsekonomisk beräkningsmodell, ASEK. Båda dessa verktyg ger fördelar för privatbilism och vägtransporter gentemot järnvägstrafik."

Länsstyrelsen Södermanland: "Trafikverkets samhällsekonomiska metod, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn, (ASEK) ger till följd att Trafikverkets förslag först och främst syftar till anpassning efter den prognosticerade trafikökningen, snarare än måluppfyllelse av de trafikpolitiska målen och andra politiska mål."

Länsstyrelsen Örebro: "I underlaget använder Trafikverket ASEK (Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden) för att räkna på vilka åtgärder som är lönsamma. Med en diskonteringsränta på 3,5 procent (som används i ASEK) är kostnader och nyttor som inträffar om 100 år borträknade från kalkylen. Länsstyrelsen i Örebro län anser att detta inte är förenligt med generationsmålet och även i konflikt med en hållbar utveckling eftersom en sådan enligt de mest använda definitionerna betonar även framtida generationers behov."

Länsstyrelsen Blekinge: "Länsstyrelsen efterlyser en breddning av värden i beräkningsmodellerna av vad som kan anses som samhällsekonomiskt mest effektivt. (...) Länsstyrelsen efterlyser alltså en bredare analys av vad som anses vara samhällsekonomiskt lönsamt."

Länsstyrelsen Kalmar: "För att politiska mål ska uppfyllas bedömer länsstyrelsen att denna metod är ineffektiv. Ett arbetssätt som i stället utgår från att de politiska målen ska nås till minsta kostnad bör vara grunden för planeringen."

IVL Svenska Miljöinstitutet: "ASEK-modellen som används idag sätter dock ett större värde på minskad tid för bilresor jämfört med kollektivtrafik: detta värde styr de samhällsekonomiska beräkningarna av vilka investeringar som ses som "effektiva". Men detta synsätt är inte givet och kan t o m utgöra ett hinder för kostnadseffektiva åtgärder för att minska vägtrafikens klimatpåverkan."

4. Basprognosen ifrågasätts

Trafikverket publicerar regelbundet s k basprognoser som förutspår hur trafikarbetet i Sverige förändras framöver. Enkelt uttryckt utgår dessa från att trafiken ökar proportionellt med bland annat befolkningsökningen och den ekonomiska tillväxten. I 2024 års inriktningsunderlag utgår man från beräkningen att trafikarbetet på väg kommer att öka med 25 procent till år 2040.

Kritiken mot basprognoserna är av flera slag:

Dels ifrågasätts antagandet att trafiken ökar med varje ny BNP-krona. Oförutsedda samhälls- och beteendeförändringar kan påverka trafikutvecklingen såväl uppåt som nedåt. Det har också gått att visa hur basprognoserna genomgående överskattat tillväxten av vägtrafiken och underskattat tillväxten av järnvägstrafik – något som också nyligen påpekats i en intern Trafikverkspromemoria.

Dels tenderar basprognoserna att bli en självuppfyllande profetia: infrastruktur byggs när trafikprognoserna indikerar kommande trafikökningar och det är just denna trafikökning som får analysmodellerna att finna investeringen samhällsekonomiskt lönsam). När den nya infrastrukturen väl är byggd genererar den ny trafik som inte skulle uppstått annars. Denna s k inducerade trafik är väl belagd av internationell forskning.

Därtill kritiserar återkommande den roll basprognoserna får i praktiken, eller snarare vilken funktion de antas ha. Trafikverket brukar mena att basprognoserna bara är ett kunskapsunderlag utan styrande verkan; det står beslutsfattande församlingar fritt att rikta resurserna åt önskade håll. Ordet "prognosstyrning" är med den tolkningen helt irrelevant. Kritikerna brukar mena att när inga andra scenarier presenteras, till exempel sådana som leder till uppfyllda funktions- och hänsynsmål, har beslutsfattarna bara ett *business-as-usual*-scenario att förhålla sig till, och därmed får det en styrande verkan.

Många kommuner kan vittna om hur deras ambitioner om minskad stadstrafik får ge vika i förhandlingarna med Trafikverket om nya investeringar, just för att de inte går i linje med basprognosen. Därmed är prognosstyrningen en realitet, trots att den, formellt sett, inte finns.

Kritik med denna innebörd återfinns i remissvaren från 11 av landets 21 länsstyrelser. De får medhåll av expertmyndigheter som Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Transportstyrelsen samt forskningsinstituten IVL och VTI.

Några citat ur remissvaren:

Boverket "anser att den betydelse som Trafikverkets basprognoser ges för slutsatser och rekommendationer i inriktningsunderlaget kan påverka prioriteringen av åtgärder i den nationella infrastrukturplaneringen på ett sätt som leder till att möjligheterna att nå de av riksdagen antagna miljömålen försvåras."

Transportstyrelsen "har noterat debatten om hur Trafikverket använder sig av prognoser i infrastrukturplaneringen och att de riskerar att bli självuppfyllande om planeringen baseras på dem. Det kan i sin tur göra att infrastrukturplaneringen riskerar att försvåra arbetet med att nå de transportpolitiska målen. Med anledning av denna debatt är det beklagligt att

Trafikverket i underlaget inte är tydliga med hur prognoserna används i infrastrukturplaneringen.”

Länsstyrelsen Halland: ”Länsstyrelsen anser också att trafikplanering i högre grad bör vara målstyrd i stället för prognosstyrd. Länsstyrelsen anser att Trafikverkets inriktningsunderlag i hög grad bygger på antaganden om ökad trafiktillväxt. Länsstyrelsen hade gärna sett ett större fokus på transporteffektivitet och en tydligare tillämpning av fyrstegsprincipen.”

Länsstyrelsen Skåne: ”Länsstyrelsen menar att den första transportpolitiska principen effektivt blockerar behovet av att ompröva Sveriges beprövade infrastrukturplanering. Att med grund i de transportpolitiska principerna planera för prognosticerad (ständigt ökande) trafik för att tillgodose kunden är kontraproduktivt utifrån många nationella mål, exempelvis transporteffektivitet, markhushållning, utsläppsminskning och ren luft.”

Länsstyrelsen Östergötland: ”Länsstyrelsen ifrågasätter om basprognosen är lämplig som grund för fördelning av ekonomiska resurser eftersom den baseras på en kraftig ökning av vägtrafiken. Inriktningen motverkar möjligheten att uppnå klimatmål och andra miljö kvalitetsmål och behöver utgå ifrån att nå de övergripande transportpolitiska målen och därmed presentera förslag som möter funktionsmålet såväl som hänsynsmålet.”

Tillväxtverket menar att ”...de kalkyler som idag nyttjas leder inte mot de politiska målsättningar som finns. Vi anser inte att Trafikverkets basprognos är lämplig som utgångspunkt för inriktningen av planeringen då den inte styr mot mål om en hållbar utveckling. Vi ser en risk att kalkylmodellernas begränsningar blir styrande för utfallet.”

Länsstyrelsen Värmland: ”Trafikverket understryker i inriktningsunderlaget att prognoser inte har till syfte att beskriva en önskvärd framtid eller en ideal transport- och klimatpolitik, utan ska fungera som en referenspunkt i infrastrukturplaneringen. Länsstyrelsen ser dock att Trafikverket i sina samhällsekonomiska beräkningsmodeller applicerar prognosticerade ökning av trafik, där trafiken ökar mest på väg, på ett sätt som leder till att satsningar på vägobjekt framstår som mer lönsamma. En sådan modell leder till ytterligare satsningar på vägprojekt som inducerar ytterligare trafik och därmed uppfylls prognosen.”

Länsstyrelsen Norrbotten: ”Det är tydligt att prognosstyrning inte är tillräckligt vid stora samhällsförändringar då modellerna och verktygen tolkar framtiden utifrån historiska data som inte fångar upp de nya förutsättningarna. Prognoserna behöver därför kompletteras med målstyrning inför beslut.”

Region Uppsala: ”Därför krävs det enligt Region Uppsala att infrastrukturplaneringen baseras på en ökad målstyrning och som sätts i ett helhetsperspektiv på transport- och planeringssystemet. Prognosbaserad styrning via bland annat framskrivningar kan inte tillräckligt förutse eller påverka vare sig infrastrukturplaneringen eller förändringar i transportsystem, kommersiella eller individbaserade beteenden, som leder till rätt typ av investeringar och åtgärder samt minskad klimatpåverkan.”

Region Stockholm: ”Trafikverkets prognosticerade trafikökning behöver kompletteras med strategier för att hålla trafiken på en rimlig nivå. Dagens trafikprognoser utgår från att efterfrågan på resor och godstransporter på väg kommer öka, vilket leder till

infrastrukturinvesteringar för att möta det prognosticerade behovet. Detta innebär i sin tur att klimat- och miljömålen motverkas eftersom den prognosticerade infrastrukturplaneringen gör att investeringar i utbyggd vägkapacitet beräknas vara lönsamma och rationella för att möta en förväntad trafikökning med personbil och lastbil till skillnad från åtgärder för att dämpa efterfrågan från transporter med personbil och lastbil.”

IVL Svenska Miljöinstitutet: ”Underlaget utgår i stället från en fortsatt tillväxt av biltrafiken med omkring 25 procent till 2040, och att den ska ske framför allt kring de större städerna. Det leder till överinvesteringar i vägprojekt, som i sin tur genererar mer biltrafik. Sådan prognosstyrning strider mot riksdagens klimatmål och miljömål och försvårar kommuners och regioners ambitioner att åstadkomma mer hållbar stadsutveckling och mer hållbar tillgänglighet.”

VTI ”saknar en diskussion om hur större osäkerheter kan påverka perspektivet på vilka investeringar som bör göras. Att framtida trafikmängder inte skulle kunna avvika så mycket från den prognos Trafikverket gör att det skulle kunna påverka förslaget till ramfördelning förefaller exempelvis vara ett orimligt starkt antagande.”

”Detta kan kräva en potentiellt långtgående omprövning av de metoder som använts för långsiktig planering av infrastruktur under mer förutsägbara förhållanden.”

5. Inriktningsunderlaget bortser från potentialen i ökad transporteffektivitet

Bland såväl forskare som myndigheter finns en samstämmig uppfattning att de klimatmål som gäller för transportsektorn bara går att nå genom en kombination av bättre fordon, bättre drivmedel och därtill en ökad effektivitet. Enkelt uttryckt handlar denna om att dels minimera transportbehovet (till exempel via minskad arbetspendling, bättre samordnad godsdistribution eller en samhällsplanering som minskar avstånden mellan målpunkterna), dels verka för en övergång till mer klimateffektiva färdsätt. Åtgärder i denna riktning är givetvis lättare att genomföra i tätorter än på landsbygder.

Det finns idag en överväldigande mängd exempel på att sådana åtgärder faktiskt kan minska transportbehoven, i första hand i tätbebyggda miljöer där även en rad andra samhällsvinster kan nås: minskade luftföroreningar, minskat buller, bättre folkhälsa, bättre tillvaratagen stadsmiljö m. m. OECD har i andra sammanhang menat att transporteffektivisering bidrar till att 16 av de 17 globala Agenda 2030-målen kan nås. Även IPCC betonar betydelsen av att minska efterfrågan på transporter för att nå såväl klimatmål som andra Agenda 2030-mål och nämner satsningar på icke-motoriserade transporter som exempel på åtgärder som uppvisar flest synergier med övriga globala hållbarhetsmål, bland annat hälsa och hållbar energi för alla. I flera europeiska länder har man redan antagit nationella mål om minskad vägtrafik och därmed också valt andra lösningar för bibehållen tillgänglighet.

I inriktningsunderlaget menar dock Trafikverket att effekterna är försumbara, sett till det samlade transportarbetet i hela landet. Som stöd för det anförs till exempel effektsamband

för enskilda åtgärder där de klimatpåverkande utsläppen bara skulle sjunka marginellt eftersom biltrafiken på samma ort ändå är så dominerande. I inriktningsunderlaget anges också att restriktioner i biltrafiken skulle leda till sämre tillgänglighet.

Kritiken mot denna hållning är av flera slag. Dels menar flera remissinstanser att åtgärder med även marginella effekter är värda att genomföra, i synnerhet om de är enkla och kostnadseffektiva (som sänkta bashastigheter och begränsningar i parkeringsutbudet), dels menar man att det är först med väl sammansatta paket, där åtgärder som minskar biltrafik kombineras med åtgärder som stimulerar gång, cykel och kollektivtrafik, som de mer betydande effekterna kan uppnås.

Därtill framhålls att den dynamiska effekten på lång sikt, till följd av bland annat ny tätortsbebyggelse och ändrade sociala normer, inte finns med i bedömningarna trots att de går att förutspå om än inte att kvantifiera med exakthet.

Kritik med denna innebörd återfinns i remissvaren från 14 av landets 21 länsstyrelser. De får medhåll av expertmyndigheter som Energimyndigheten och Tillväxtverket samt forskningsinstitutet IVL och VTI.

Några citat ur remissvaren:

Naturvårdsverket: "Vi anser dock att Trafikverkets bedömning om att styrmedel som minskar trafiken i tillräcklig omfattning för att nå klimatmålen till 2030 skulle ge kraftigt minskad tillgänglighet och snedvridande fördelningseffekter behöver nyanseras. Vi ser att begränsade trafikvolymerna utgör en viktig komponent för att nå klimatmålen. Önskade effekter på tillgängligheten kan i många fall begränsas genom övervägda val av strategier, åtgärder och styrmedel."

"Naturvårdsverket vill också betona att minskad vägtrafik medför en rad fördelar och sidonyttor som användning av biodrivmedel och elektrifiering i princip saknar. Till exempel bidrar minskad trafik till att minska problem kopplade till buller, trängsel, vällevnadssjukdomar, och sjukdomar till följd av avgaser och slitagepartiklar, liksom olyckor, barriäreffekter, påverkan på biologisk mångfald, slitage av vägar och underhållskostnader kopplade till slitaget. I flera andra europeiska länder har man börjat införa styrmedel för att minska biltrafiken."

Energimyndigheten: "Energimyndigheten bedömer att det krävs ytterligare styrmedel för att säkerställa måluppfyllelse, både för fordonen, drivmedlen och ett mer transporteffektivt samhälle, där inte minst det senare behöver ges en mer framträdande roll än i förslaget."

Region Stockholm: "Styrmedel är viktiga faktorer för att skapa förutsättningar för ett transporteffektivt samhälle och Trafikverket skulle redan idag kunna vara mer ambitiösa i att föreslå starkare styrmedel och incitament."

Region Uppsala "efterlyser därför att inriktningsunderlaget istället fokuserar på det som ligger inom Trafikverkets ansvar – infrastrukturplaneringen och på vilket sätt planeringen bidrar till ett transporteffektivt samhälle."

Länsstyrelsen Blekinge: "Länsstyrelsen Blekinge anser att Trafikverket behöver ta större utgångspunkt i den klimatpolitiska handlingsplanen när det gäller synen på tillgänglighet och använda samma definition av transporteffektivitet som regeringen och klimaträttsutredningen."

Länsstyrelsen Kalmar: "Trafikverkets underlag tar dessvärre inte hänsyn till regeringens klimatpolitiska handlingsplan och vikten av transporteffektivitet där trafikmängden kan minska utan att göra avkall på tillgängligheten."

Länsstyrelsen Södermanland: "potentialen i åtgärder för ökad transporteffektivitet och minskade trafikmängder på regional och lokal nivå bör utvecklas i den kommande planeringsprocessen."

Länsstyrelsen Västernorrland: "Underlag behöver tas fram som ligger i linje med regeringens klimatpolitiska handlingsplan som lyfter potentialen för ökad transporteffektivitet för ökad måluppfyllelse för klimat och övriga delar av hänsynsmålet."

Klimatkommunerna: "Arbetet med ett transporteffektivt samhälle är kommunernas, och Sveriges, största utmaning – och helt centralt om transportsektorns klimatmål ska nås. Arbetet är viktigt på många plan. För kommuner innebär en förändrad färdmedelsfördelning där gång, cykel, kollektivtrafik ökar i andel medan biltrafik minskar, att yta kan frigöras till bostadsbyggande och grönområden. Det ger dessutom bättre luftkvalitet, ökad trafiksäkerhet, minskat buller och ökad folkhälsa. I arbetet behöver staten, regionerna och kommunerna kroka arm och styra mot en ökad överflyttning från privatbilism till gång, cykel och kollektivtrafik. Vinsterna för både individ och samhälle är många."

IVL Svenska Miljöinstitutet: "Det finns allt fler exempel internationellt och även i Sverige på att det inte är särskilt svårt att minska biltrafik, ifall planering och styrmedel inriktas på detta, och att väl sammansatta åtgärdspaket erhåller acceptans hos medborgare och näringsliv."

IVL påpekar också att "inriktningsunderlaget genomgående likställer "tillgänglighet" med att "åka bil". En sådan snäv tolkning riskerar att innebära suboptimeringar i användningen av samhällets resurser."

VTI "[menar mot bakgrund av kunskapsläget] att det är anmärkningsvärt att Trafikverket avfärdar trafikminskningar."

"Att bortse från möjligheten att minska trafiken går emot kunskapsläget i forskning om hållbara transporter, där både enskilda forskningsstudier och bredare översikter framhåller betydelsen av att arbeta för minskat resande /.../. VTI saknar referenser till forskning om åtgärder som har visat sig kunna leda till minskad bilanvändning, och där tidigare studier återkommande har visat på flera åtgärder som har dokumenterade effekter på bilresande."

Generella invändningar och påpekade felaktigheter:

Vid sidan av den mer principiella diskussion som redovisas ovan har inriktningsunderlaget också kritiserats på en rad generella punkter. Några remissinstanser anser också att rena felaktigheter förekommer.

Några citat ur remissvaren:

Tillväxtverket: "Inriktningsunderlaget hade varit betjänt av mer djupgående diskussioner, problematiseringar av begreppen lönsamhet och effektivitet. Vi uppfattar texterna som svårlästa och att det finns en avsaknad tydliga referenser, uträkningar och att påståenden repeteras och är motsägelsefulla."

Trafikanalys: "Även för en insatt utredare krävs ett icke obetydligt utredningsarbete för att försöka förstå Trafikverkets resonemang"

"Trafikverket ger i kapitel tre, Förslag på ökad måluppfyllelse, många förslag som enligt vår bedömning ligger utanför infrastrukturplaneringsprocessen. Vi håller med om principerna att olika typer av styrmedel och åtgärder behövs för att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Trafikanalys kan dock inte tillstyrka något av förslagen, dels för att det enligt vår bedömning inte ingick i direktiven att lägga förslag inom dessa områden, dels för att de inte är tillräckligt tydliga eller analyserade på ett sådant sätt att de går att ta ställning till."

Transportstyrelsen: "Jämställdhetsaspekter lyfts bara i begränsad omfattning i underlaget. Transportstyrelsen anser att dessa frågor skulle behöva ägnas mer fokus, då satsningar inom olika områden kan påverka möjligheterna för män och kvinnor att använda transportsystemet."

"Inom flera områden, främst kapitel 3, lämnar Trafikverket förslag på en detaljnivå som enligt Transportstyrelsens bedömning inte passar i ett inriktningsunderlag."

"Många av de förslag som presenteras, särskilt i kapitel 3, har brister vad gäller såväl källhänvisningar som konsekvensbedömningar. I flera fall läggs förslag fram som om de skulle kunna implementeras omedelbart samtidigt som det saknas analyser av hur förslagen skulle kunna implementeras samt konsekvenser av dem. Detta bidrar till en bild av att flera av förslagen saknar faktaunderlag och gedigna utredningar."

"Transportstyrelsen invänder mot Trafikverkets tolkning av vårt föreläggande från 2018 om att banavgifter inte skulle kunna differentieras efter kapacitetsutnyttjande. Det är felaktigt att tolka föreläggandet om att Transportstyrelsen hindrar Trafikverket från att införa kapacitetsstyrande avgifter."

Region Norrbotten: "Region Norrbotten anser att beskrivning av utvecklingen i norra Sverige är bristfällig. Prognoser om befolkningsminskning och minskad produktion av malm, stål och skogsprodukter ligger till grund för slutsatser i underlaget vilket blir problematiskt när verkligheten redan nu ser annorlunda ut. Sänkt prognos för kollektivtrafiken och godstransporter i norra Sverige går tvärt emot den analys och de prognoser som Trafikverket redovisat i regeringsuppdraget, att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län."

Klimatkommunerna: "Att utbyggnaden av Sveriges infrastruktur idag styrs av prognoser om att biltrafiken ska öka gör att skattemedel går till satsningar som leder till ökade utsläpp. Kommuner har lång erfarenhet av att hantera olika samhällsutmaningar parallellt. De jobbar med att minska utsläppen av växthusgaser och att förbättra luftkvalitén. De arbetar för att skapa levande stadskärnor, attraktiva turistorter, barnvänliga och trygga städer. Allt detta kan gå hand i hand, tack vare mål som styr samhällsbyggandet. Ska vi nå alla dessa mål inklusive klimatmålen så behöver inte bara vägtrafiken bli fossilfri, den behöver också minska."

VTI: "På flera ställen i rapporten finns konstateranden som saknar källa. Dessutom används vaga och närmast retoriska begrepp, till exempel grön teknik, nollutsläppsfordon, klimatsmarta drivmedel, vilket försvårar sakliga och precisa analyser."

Kontaktpersoner:

Maria Stenström, 2030-sekretariatet, maria.stenstrom@2030sekretariatet.se, 073-444 15 48
Fredrik Holm, miljökonsult, fredrik@fredrikholm.nu, 073-330 81 58