

ERT

DATUM/BETECKNING:

Stockholm 2024-01-15
Remiss av: Inriktningsunderlag för
infrastrukturplaneringen för
perioden 2026–2037 (LI2023/03919)

VÅRT DATUM/BETECKNING:

Stockholm 2024-03-28
Ärende: Remissvar

Till
Regeringskansliet
Mottagare: li.remissvar@regeringskansliet.se

IVL:s remissvar avseende Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037 (TRV 2023/70321, LI2023/03919)

IVL Svenska Miljöinstitutet tackar för möjligheten att lämna synpunkter på
rubricerade underlag.

Våra synpunkter, som utvecklas närmare längre ned i vårt svar, kan sammanfattas i
följande punkter:

- IVL anser att inriktningsunderlaget behöver arbetas om i grunden så att det tydligt visar hur planeringen av den statliga infrastrukturen bidrar till av riksdagen beslutade mål gällande klimatpåverkan (Parisavtalet) och hållbar utveckling (FN:s Agenda 2030).
- En entydig forskning visar att en förutsättning för att klimatmålen ska nås är en kombination av elektrifiering, förnybara drivmedel och, inte minst, åtgärder och styrmedel för ett transporteffektivare samhälle.
- Nationell transportplanering har rådighet över åtgärder som ökar elektrifiering av infrastruktur, liksom över en rad åtgärder och styrmedel som främjar transporteffektivare samhälle. Där ingår åtgärder för effektivare användning av befintlig statlig transportinfrastruktur såsom omvandling av bilkörfält i städer, undvikande av utbyggd statlig transportinfrastruktur som leder till ökat trafikarbete och ökade utsläpp på vägar och med flyg, samt hastighetsgränser och hastighetsövervakning på statligt vägnät.
- IVL anser att basprognosens antaganden om fortsatt biltrafikökning dels stämmer illa med historisk erfarenhet, dels leder till ökande målkonflikter med såväl nationella mål och internationella åtaganden som med den stora mängd kommuner som av en mångfald skäl arbetar för en minskad biltrafik i sina städer. Det faktum att inriktningsunderlaget inte presenterar några andra scenarier än ett *business as usual*-scenario gör det direkt olämpligt som beslutsunderlag.

- IVL anser att inriktningsunderlaget är direkt vilseledande när det jämför begreppet "tillgänglighet" med möjligheten att nå målpunkter med bil, och när det decimerar hållbarhetsbegreppet till att enbart behandla klimataspekterna.
- IVL instämmer i ställningstagandet att vård och underhåll av befintlig infrastruktur måste prioriteras framför nybyggnad och i att tidigare planerade nybyggnader måste kunna omprövas. Med rådande snäva urval av faktorer och beräkningar i den samhällsekonomiska bedömningen kommer sådana omprövningar att i huvudsak leda till åtgärder som ökar biltrafiken och försämrar åtgärder för ökad kapacitet i järnvägsnätet, vilket går stick i stäv med en rad övergripande mål.
- IVL noterar att inriktningsunderlaget inte tar in de framväxande internationella erfarenheterna av en målstyrd infrastrukturplanering för minskad biltrafik. Flera europeiska länder, med Norge som närmast liggande exempel, arbetar med en planering som bidrar till uppsatta miljömål och samtidigt skapar större kostnadseffektivitet.
- Ca 30 procent av trafikarbetet som sker i städerna. IVL ser att en fördelning av ca 15 procent av den nationella infrastrukturbudgeten till dagens stadsmiljöavtal eller likvärdig finansieringsform skulle bidra till att klimatmålen kan nås.
- En rad andra samhällsekonomiska vinster i form av sänkta halter av luftföroreningar, minskat buller, ökad folkhälsa och mer yteffektiva städer med mer utrymme för bostäder, sociala ytor och klimatanpassning skulle tillkomma, varför en sådan omfördelning skulle vara synnerligen kostnadseffektiv.

I det följande utvecklar vi våra synpunkter ytterligare:

Behöver ansluta till nationella mål och internationella åtaganden

IVL 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. Sverige har bland annat åtagit sig att minska de nationella utsläppen av växthusgaser i tillräcklig takt för att i enlighet med Parisavtalet undvika alltför höga temperaturökningar, samt att uppfylla målsättningarna i FN:s Agenda 2030.

IVL menar att inriktningsunderlagets åtgärdsområden betraktas alltför ensidigt: de olika målen för transportsystemet och åtgärdena för att nå dessa beskrivs separat

från varandra. Detta synsätt bortser från de systemberoenden som föreligger och de målkonflikter och målsynergier som föreligger. Till exempel beskrivs investeringsbehov för att tillfredsställa tillgänglighetsbehov utan att diskutera hur det påverkar möjligheterna att nå klimatmålen: det senare beskrivs som en separat fråga som hänvisas till åtgärder utanför Trafikverkets kontroll (elektrifiering och biobränslen). I andra kapitel beskrivs åtgärder för att effektivisera användningen av infrastrukturen samt trängselskatter och bränsleskatter som möjliga åtgärder för att nå klimatmål men bara i förbigående. Investeringar i mötesfria vägar för att nå trafiksäkerhetsmål där hastighetsgränsen också höjs ökar vägtrafikens klimatpåverkande utsläpp. Sänkta hastighetsgränser är ett exempel på en åtgärd som i regel är mer kostnads- och miljöeffektiv, alternativt kan ombyggnadsåtgärder genomföras med bibehållen hastighetsgräns. Ökade banavgifter och fler trafikstörningsavgifter är också tveksamma i ljuset av klimatkrisen och kritiken mot det nuvarande systemet för störningsavgifter.

Kombinationen av transporteffektivare samhälle, elektrifiering och förnybara bränslen krävs

IVL¹ i likhet med OECD, FN² m fl har i ett antal studier visat att en omställning som minskar transporterens klimatpåverkan i linje med nämnda mål behöver bygga på en kombination av elektrifiering, förnybara drivmedel och minskad biltrafik framför allt i städerna, och att enbart elektrifiering och mer förnybara drivmedel inte räcker för att klara klimatmålen som Sverige åtagit sig att nå.

Den nationella transportinfrastrukturplaneringen har rådighet att bidra till minskad klimatpåverkan genom åtgärder som ökar elektrifiering av infrastruktur, som påverkar

¹ Persson, M., Hult, C., & Larsson, M.-O. (2019). Transportstudien 2019 - Analys av åtgärder för en hållbar transportsektor. IVL Rapport C450. IVL Svenska Miljöinstitutet, 2019, <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:ivl:diva-129> – m fl.

² OECD (2021) Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design. 0a20f779-en.pdf (oecd-ilibrary.org) ;

UN Environment Programme (2024) Bend the trend Pathways to a liveable planet as resource use spikes Summary for policymakers. Global Resource Outlook 2024. [GRO24 Summary for Policymakers.pdf](https://www.unep.org/global-resource-outlook-2024/gro24-summary-for-policymakers) (unep.org) ;

Berg Mårtensson, H., Höjer, M. & Åkerman, J. (2023) Low emission scenarios with shared and electric cars: Analyzing life cycle emissions, biofuel use, battery utilization, and fleet development, International Journal of Sustainable Transportation, DOI: 10.1080/15568318.2023.2248049

mängden trafik med olika trafikslag genom styrmedel och åtgärder som påverkar utbudet av infrastruktur liksom dess användning, och som påverkar fordonens hastighet genom hastighetsgränser och -övervakning på statligt vägnät. Nationell transportplanering kan t ex bidra till transporteffektivare samhälle, dvs där totala antalet kilometer med de mest energikrävande trafikslagen som bil, lastbil och flyg kan minska och främst i städer, på flera sätt: genom åtgärder för effektivare användning av befintlig statlig transportinfrastruktur såsom omvandling av bilkörfält på statligt vägnät i och kring städer och genom undvikande av utbyggd statlig transportinfrastruktur och -kapacitet som leder till ökat trafikarbete och ökade utsläpp på vägar och med flyg.

Konflikter med ambitiösa, lokala mål för hållbar utveckling

Insikten att biltrafiken behöver minska har i allt fler städer och länder resulterat i mål och åtgärder för att åstadkomma detta. Inriktningsunderlaget borde beskriva hur valet av åtgärder i den statliga transportinfrastrukturplaneringen kan främja sådan utveckling i Sverige. Underlaget utgår i stället ifrån 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. De trafikökningar som förutsågs på statligt vägnät innebär nämligen att trafiken kommer att öka också på det kommunala vägnätet. Det påpekas också i inriktningsunderlaget: *"För att komma ända fram till målpunkterna behöver transporten ofta gå en viss sträcka på kommunalt vägnät."*

Inriktningen på fortsatt biltrafiktillväxt är kostnadsdrivande

Inriktningen är inte heller kostnadseffektiv: Världsbanken pekar på att bilberoende transportsystem är mycket kostnadsdrivande, och att de kräver 50% större utgifter såväl för det offentliga som för individer jämfört med ett transportsystem baserat på att gå, cykla och resa kollektivt³. Dessa insikter behöver arbetas in i inriktningsunderlaget, som utgår ifrån alltför snäva ekonomiska modeller där ökad biltrafik i princip likställs med samhällsekonomisk effektivitet. 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

³ World Bank (2023) The Path Less Travelled: Scaling Up Active Mobility to Capture Economic and Climate Benefits (English). Mobility and Transport Connectivity Series Washington, D.C.: World Bank Group.

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, visar en kunskapsöversikt av flera vetenskapliga studier som IVL nyligen gjort⁴.

Med en ökad betoning på samhällsekonomiska beräkningar såsom förordas i inriktningsunderlaget riskerar utfallet bli fler bilvägar och färre järnvägar. Det är därför viktigt att öka genomslaget för fyrstegsprincipen så att steg 1- och 2-åtgärder för minskad efterfrågan på trafikarbete med bil prioriteras före kapacitetsökande åtgärder. Fokus behöver vara på behov och problem före beslut om åtgärder, inte tvärtom som underlaget föreslår.

Tillgänglighet - mer än att åka bil

Bredare aspekter av tillgänglighet, som möjlighet att arbeta på distans, inkluderas inte i inriktningsunderlagets resonemang om vad som är "nytta" och "effektivt" eftersom denna form av tillgänglighet inte är förknippad med någon restid alls. Det är problematiskt liksom att inriktningsunderlaget genomgående likställer "tillgänglighet" med "åka bil". En sådan snäv tolkning riskerar att innebära suboptimeringar i användningen av samhällets resurser. Den är inte heller socialt hållbar, då den bl a bortser från de stora delar av befolkningen som inte har körkort, som saknar tillgång till bil eller inte har ekonomisk möjlighet att ha eller köra bil.

I stället behöver inriktningsunderlaget beskriva hur den statliga transportinfrastrukturplaneringen kan stödja kommuners och regioners arbete för en mer hållbar, mer energi- och resurseffektiv tillgänglighet. Det är bra att inriktningsunderlaget lyfter fram vikten av samverkan i kommuners och regioners fysiska planering, men det är inte korrekt att den statliga infrastrukturplaneringen har en marginell betydelse i denna fysiska planering, så som utmålas. De investeringar som görs i den statliga transportinfrastrukturen är i hög grad styrande för kommuners och regioners lokalisering och markanvändning.

Basprognos med tveksamma utgångspunkter

Inriktningsunderlaget anför att ökning av bilresande i huvudsak sker som en följd av ökande befolkning och ekonomisk tillväxt. Men forskningen visar att det inte är av naturen givet att människor vill lägga sina inkomstökningar på bilnehav och

⁴ Dickinson, J., Lundström, H., Hult, C. & Roth, A. (2024) Snabb omställning av vägtrafiken för minskad klimatpåverkan. IVL Rapport C820. IVL Svenska Miljöinstitutet, Stockholm 2024.

bilresande⁵. Efterfrågan på biltrafik beror av flera faktorer, där lätthet att välja bil i förhållande till andra trafikslag är centralt. Eller omvänt: svårigheten att välja andra former av tillgänglighet än bil är en betydelsefull faktor som påverkar bilinnehav och bilresande. Inte minst i städerna, där motorvägsutbyggnader ökar bilberoende, eftersom följderna av sådana satsningar är att bebyggelsen blir mer utspridd, så att det blir allt längre avstånd till vardagens målpunkter, och allt fler hänvisas till att behöva bil allt oftare. Det minskar också kollektivtrafikens konkurrenskraft och människor blir ytterligare låsta i bilberoende och till kostnader för att ha och köra bil. Detta beskrivs också i inriktningsunderlaget: *"De ökade avstånden tenderar att öka bilens betydelse för tillgängligheten"*.

I städer som utformas för tillgänglighet som inte kräver bil så blir avstånden kortare, bilberoende minskar för vardagens transporter, och utrymmes- och resursåtgången för transporter minskar vilket främjar en hållbar utveckling. Minskad personbilstrafik ger också mer plats för näringslivets transporter.

Den statliga transportinfrastrukturplaneringen behöver utgå ifrån detta i enlighet med de förslag som lagts i Klimaträttsutredningen⁶. Förslaget från utredningen är att begreppet transporteffektivt samhälle införs i förordningarna för den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Dessutom föreslås att trafikarbete införs som en mätbar parameter kopplat till transporteffektivt samhälle och att den nationella planen och länsplanerna ska bidra till att trafikarbetet minskar över tid.

Men inriktningsunderlaget avfärdar möjligheten att minska biltrafik, med hänvisning till att många distansarbetade under pandemin: *"Under de mycket starka styrmedlen minskade vägtrafiken "endast" omkring 7 procent. Att minska trafiken med styrmedel är alltså svårt."* Det är missvisande att beskriva ett minskat trafikarbete med 7 procent som en liten minskning. Det utgör ett betydande trendbrott, och minskningen skedde *_trots_* att Sverige under pandemin genomförde en rad styrmedel för att öka biltrafiken, såsom borttagen förmånsbeskattning av subventionerad arbetsplatsparkering och borttagande av avgifter på en rad centumparkeringar. Detta nämns inte i inriktningsunderlaget.

⁵ Miner, P. et al. (2024) Car harm: A global review of automobility's harm to people and the environment. Journal of Transport Geography, Volume 115, 2024, 103817, ISSN 0966-6923, <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2024.103817>.

⁶ Rätt för klimatet. Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen. SOU 2022:21.

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 näringsliv⁷. Inriktningsunderlaget behöver beskriva hur den statliga transportinfrastrukturplaneringen kan främja tillgänglighet som minskar biltrafik, och vilka åtgärder som den behöver omfatta för att åstadkomma detta. En sådan infrastrukturåtgärd som staten har rådighet över, med god effekt för minskat biltrafikarbete och ökad andel resande med mer hållbara färdssätt på kort sikt, och som därmed kan ge viktiga bidrag till klimatmål för 2030 är omfördelning av befintliga körfält för biltrafik i statligt vägnät i och kring städer till andra färdssätt och andra ändamål.

Kostnadseffektivt med ambitiösa åtgärder för minskat bilberoende i städerna

Ett styrmedel i statlig transportplanering som visat sig bidra till mer hållbar tillgänglighet, till klimat- och miljömål och ökad social hållbarhet, är stadsmiljöavtalen. Analyser av finansieringsbehov har visat att investeringar på knappt 67 miljarder kronor skulle innebära att nollväxtmål för biltrafik nås i de 36 största städerna⁸. Med investeringar i stadsmiljöavtal på 167 miljarder kr skulle den statliga transportinfrastrukturplaneringen bidra till att klimatmålen nås⁹. Om alla investeringar liksom i dag ska delfinansieras med 50 procent genom stadsmiljöavtalen innebär det att staten skulle avsätta cirka 84 miljarder kronor för att klimatscenariot ska kunna nås för de 36 största städerna. För en planperiod om 12 år motsvarar det 7 miljarder kronor per år¹⁰. I klimaträttsutredningen finns förslag på hur stadsmiljöavtalen kan utvecklas i denna riktning¹¹.

Detta är konkreta förslag för hur den statliga transportinfrastrukturplaneringen kan bidra till klimatmålen och andra hållbarhetsmål. Av stor vikt är också att främja en bredare användning av statliga infrastrukturmedel för steg 1- och steg 2-åtgärder.

⁷ Dickinson, J., Lundström, H., Hult, C. & Roth, A. (2024) Snabb omställning av vägtrafiken för minskad klimatpåverkan. IVL Rapport C820. IVL Svenska Miljöinstitutet, Stockholm 2024.

⁸ SOU 2022:21. (2022) Rätt för klimatet. Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen. Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

⁹ Energimyndigheten (2020) Kontrollstation för Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet. Framtagen av Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen inom ramen för Energimyndighetens samordningsuppdrag. ER 2020:03.

¹⁰ SOU 2022:21 (2022) Rätt för klimatet. Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen. Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

¹¹ Rätt för klimatet. Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen. SOU 2022:21

Inriktningsunderlaget borde stödja sådan användning eftersom dessa åtgärder många gånger, också av Trafikverket, har konstaterats vara kostnadseffektiva, och särskilt i förhållande till infrastruktursatsningar som är betydligt mer kostsamma i jämförelse. I inriktningsunderlaget anges att regioner och kommuner också efterfrågar sådan möjlighet. Då skulle regioner och kommuner få möjlighet att i ökad utsträckning lösa behov av tillgänglighet med t ex steg 1-åtgärder såsom riktad mobilitetsrådgivning och/eller testresenärskampanjer, och steg 2-åtgärder som t ex omvandling av bilkörfält till andra ändamål - åtgärder med bevisad god effekt för att främja överflyttning från bil till andra färdstätt², och som är betydligt mer kostnadseffektiva ur statlig synpunkt än att försöka bygga bort motsvarande behov med väginvesteringar. IVL anser att ett förslag som tidigare lagts av Tyréns, att i kommande nationell plan öronmärka åtminstone 10 procent (80 miljarder kronor), för steg 1- och steg 2-åtgärder, och att Trafikverket ska ges ett utökat uppdrag att verka för transporteffektivitet, skulle vara en bra grund för en mer resurs- och kostnadseffektiv transportplanering. I klimaträttsutredningen finns färdiga förordningstexter som skulle ge Trafikverket ett tydligt mandat och uppdrag att arbeta med steg 1 – och steg 2-åtgärder¹².

Minskad biltrafik har inte sämre fördelningseffekter än förnybara drivmedel

Det finns också många frågetecken kring Trafikverkets invändningar mot att sträva efter minskning av biltrafik. I inriktningsunderlaget anförts: "att införa styrmedel för att minska trafiken i tillräcklig omfattning för att nå klimatmålen skulle ge kraftigt minskad tillgänglighet och snedvridande fördelningseffekter".

Resonemanget tycks utgå från att ökad användning av förnybara drivmedel och styrmedel för en snabb elektrifieringstakt inte har någon negativ fördelningseffekt alls. Detta är direkt felaktigt. Trafikverket har själva beräknat att det krävs högre drivmedelspriser för att tillräckliga mängder förnybara drivmedel ska användas för att klimatmålen till 2030 ska kunna nås. Att antyda att det skulle gå att öka andelen förnybart i tillräcklig utsträckning utan negativa fördelningseffekter är således missledande.

Vi menar tvärtom att de negativa fördelningseffekterna av klimatpolitiken skulle minska ifall Trafikverket både strävar efter åtgärder som utvecklar tillgänglighet så att biltrafik kan minska, och en ökad användning av förnybara drivmedel. Det här

¹² Rätt för klimatet. Slutbetänkande av klimaträttsutredningen. SOU 2022:21

sambandet beror på att det behövs en mindre mängd förnybara drivmedel ifall den totala trafikmängden minskar, med följden att drivmedelspriserna inte behöver öka i samma utsträckning.

Förbättra cykeltrafikens förutsättningar

IVL stödjer de förslag som framförs i inriktningsunderlaget om att anpassa trafiklagstiftning till cykeltrafikens förutsättningar.

Tunga transporters påverkan på landsbygdens aktiva resande

I inriktningsunderlaget står: *"BK4-åtgärder bedöms kunna leda till effektivare lastbilstransporter och därmed minskade utsläpp."* IVL anser att det behöver belysas hur sådana satsningar påverkar trafiksäkerhet och trygghet på vägnät där lastbilstrafik samsas med personbilstrafik och inte minst oskyddade trafikanter, vilket gäller en ökande del av landsbygden där säkra och trygga möjligheter att gå och cykla byggts bort när landsvägar omvandlats till 2+1-vägar med stor otrygghet för gående och cyklister.

Positivt med omprövning av åtgärder

IVL instämmer i att det vore bra om projekt kan omprövas och att detta ska gälla om projekt visar sig strida mot hållbarhetsmål. IVL instämmer också i att alternativkostnaden ofta är okänd eftersom det är otydligt vilka andra satsningar som en kostnadsökning tränger ut. Inriktningsunderlaget behöver visa hur sådan alternativkostnad systematiskt kan redovisas. Som tidigare påpekats riskerar dock en striktare användning av ASEK-modellen att leda till ökade investeringar i infrastruktur för bilar på bekostnad av järnvägar.

En starkare betoning av transporteffektiva lösningar med styrning för att minska biltrafiken har potential att leda till mer kostnadseffektiva lösningar för att tillfredsställa behov för tillgänglighet samtidigt med bidrag till fler hållbarhetsmål såsom folkhälsa, och mer attraktiv stadsmiljö.

Med vänlig hälsning

Joanna Dickinson, expert hållbar mobilitet

Tobias Gustavsson Binder, expert hållbara transporter

Fredrik Holm, expert hållbar mobilitet

Johan Sanne, expert klimatomställning, docent i teknik och social förändring

Anders Roth, senior utredare och expert, transport och mobilitet

IVL Svenska Miljöinstitutet AB

Kopia till: li.nationellplan@regeringskansliet.se