

Datum
2016-02-25
Ert datum
2015-11-30

Dnr/Beteckning
TSG 2015-1930
Er beteckning
N2015/4305/TIF

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar till inriktningsplanering inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029

Sammanfattning

- Transportstyrelsen anser att inriktningsunderlaget är välkomponerat och välskrivet och att det ger ett viktigt bidrag till den fortsatta diskussionen om det framtida transportsystemet.
- Transportstyrelsen instämmer i resonemanget om att framtidens hållbara transportsystem inte enbart kan nås genom byggande av ny infrastruktur. Vad som krävs är som rapporten framhåller ny teknik och nya innovationer samt kunskap om vilken infrastruktur som krävs för att möta den nya tekniken.
- Transportstyrelsen instämmer i att kapacitetsbrister inte kan byggas bort i sin helhet och är positiv till förslagets betoning på åtgärder enligt steg ett och två i fyrstegsprincipen.
- Transportstyrelsen saknar ett verkligt trafikslagsövergripande perspektiv, där alla trafikslag (inklusive luft- och sjöfart) analyserats med samma djup och helhet.
- Transportstyrelsen anser att det i inriktningsunderlaget tydligare behöver skiljas på och beskrivas mellan vilka åtgärder som Trafikverket själva råder över och sådana åtgärder som andra aktörer ska genomföra. Det vore därför önskvärt att Trafikverket i sin fortsatta analys föreslår en lämplig framtida ansvarsfördelning för att klara av de utmaningar som redovisas i inriktningsunderlaget. Transportstyrelsen föreslår att ansvarsfördelningen utgår ifrån

fyrstegsprincipen då olika organisationers huvuduppgift varierar inom de fyra stegen.

- Det saknas i många fall en tydlig analys av effekterna av inriktningsunderlaget på de transportpolitiska målen, särskilt när det gäller att beräkna/bedöma om dessa effekter är tillräckliga i relation till målen.
- I underlagsrapporten om transportpolitisk måluppfyllelse finns en övergripande kompassriktning för ett hållbart transportsystem i morgondagens samhälle. Men denna kompassriktning omnämns inte i huvudrapporten, och verkar inte vara vägledande i planeringsunderlaget.
- Transportstyrelsen saknar ett helhetsperspektiv i inriktningsunderlaget på den samhällsomställning som behöver genomföras för att klimatmålen ska nås. En viktig del i inriktningen borde vara att klimatmålen och direktiven för infrastrukturplanering är samordnade för att inte dessa ska motverka varandra.
- En koppling till Trafikverkets digitaliseringsstrategi saknas. Transportstyrelsen instämmer i att ett ökat fokus på kollektivtrafik och gång och cykel är rätt satsning för ett mer hållbart resande. Information i trafiken såväl statiskt som i realtid är en förutsättning för att öka multimodala resor och transporter av gods. En snabb utveckling av information om infrastrukturen och reglering samt utmärkning i digital form är angeläget för att möjliggöra nya resandeformer och transportkoncept i form av automatiserad trafik.
- Transportstyrelsens undran är om inte önskemålen om FOI är större än tillgängliga medel för att kunna möta de förändringar som beskrivs i inriktningsunderlaget.

Transportstyrelsens övergripande synpunkter

En vision för det svenska transportsystemet 2030/2050 saknas och borde funnits med. En sådan vision skulle underlätta förståelsen av förslag till inriktningsplanering för 2018-2029. Transportstyrelsen anser att inriktningsunderlaget är välkomponerat och välskrivet samt att den ger ett viktigt bidrag till den fortsatta diskussionen om det framtida transportsystemet. Likaså är det positivt att Trafikverket lagt så stort fokus på miljöfrågorna och särskilt miljömålet ”minskad klimatpåverkan”. Dock ges så mycket information i den slutliga rapporten (och dess underlagsrapporter) att den bild rapporten vill visa om det kommande transportsystemet blir svår att uppfatta och värdera i sin helhet.

Transportstyrelsen håller med Trafikverket i resonemanget om att framtidens hållbara transportsystem inte enbart kan nås genom byggande av ny infrastruktur. Vad som krävs är, som Trafikverket framhåller, även ny teknik och nya innovationer samt kunskap om vilken infrastruktur som krävs för att möta den nya tekniken.

Idé om hur trafikslagen bör samverka saknas

Trafikverket ansvarar för planeringen av transportsystemet omfattande väg, järnväg, sjö och luft. Transportstyrelsen anser att den redovisade inriktningsplanen inte behandlar samtliga trafikslag jämbördigt. Transportstyrelsen saknar en samlad strategi för transportsystemet i vilken det beskrivs hur trafikslagen bör samverka för att nå en måluppfyllelse från en samhällsekonomisk utgångspunkt. Enligt Transportstyrelsen saknas därför i inriktningsplanen en modell om hur en omfördelning av medel/resurser mellan trafikslagen bör göras för att utveckla och förvalta ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Transportstyrelsen ser positivt på en överflyttning av godstransporter från väg till sjö inklusive ökad inlandssjöfart men resonemang om vad som konkret krävs för att denna trafik ska kunna utvecklas tas inte upp i huvudrapporten utan endast i underlagsrapporten. Transportstyrelsen önskar därför ett större fokus på möjligheterna med att kombinationer av olika trafikslag utnyttjas så effektivt som möjligt (sammodalitet). Det är dock positivt att rapporten ifrågasätter vissa järnvägar och vägar till förmån för andra trafikslag vilket visar på en vilja till helhetssyn.

Bredare samverkan behövs

Transportsystemet är ett komplext system som alltmer integreras i samhällsstrukturen. Transporter är och kommer alltmer att bli beroende av att olika infrastrukturer samverkar och är harmoniserade. Trafikinфраstruktur, bränsleinfrastruktur och den digitala infrastrukturen behöver vara väl samordnade för att åstadkomma ett effektivt transportsystem. Vidare behöver också transportsystemet utvecklas gemensamt med övrig samhällsplanering och integreras med servicesektorn. För att åstadkomma detta är det essentiellt att den långsiktiga planeringen av systemet bygger på en bred samverkan mellan olika myndigheter och andra aktörer.

Trafikverket har enligt sin instruktion ansvar för att samverka med olika aktörer för att nå de transportpolitiska målen. Därför är det önskvärt att det tydligare beskrivs med vad, hur och i vilken utsträckning olika aktörer ska bidra till att nå de målsättningar som beskrivs i inriktningsunderlaget. Till

exempel behöver det beskrivas vilka utmaningar som Trafikverket, Transportstyrelsen, kommuner m.fl. tillsammans måste fokusera på, hur olika rådigheter är och hur en framtida rollfördelning och ansvar bör vara för att klara av de utmaningar som beskrivs.

Fyrstegsprincipen viktig

Trafikverket konstaterar i inriktningsunderlaget¹ (sid. 10) att det finns mycket stora anspråk på infrastrukturinvesteringar, speciellt om man jämför med de medel som kommer att finnas tillgängliga. Det innebär enligt Trafikverket att de tidiga stegen i fyrstegsprincipen bör prioriteras för att det ska vara möjligt att kunna möta transportsystemets framtida utmaningar. I stället för nya kostsamma åtgärder blir trimningsåtgärder viktiga för att förbättra tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa i befintlig infrastruktur.

Trafikverket betonar vikten av att anpassa transportsystemet enligt fyrstegsprincipen² vilket innebär att prioritera åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur. Transportstyrelsen delar Trafikverkets uppfattning. Transportstyrelsen och andra aktörer har sin huvuduppgift att verka inom steg ett och två och därför önskar Transportstyrelsen att myndigheten och andra aktörer ges ett större utrymme i att bidra till den långsiktiga inriktningen av transportsystemet utifrån tanken med fyrstegsprincipen (speciellt då steg ett och två).

Måluppfyllelsen är för långsam

I inriktningsunderlaget ger Trafikverket många exempel på att dagens infrastrukturplanering inte bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås i tillräckligt hög grad, eller till och med motverkar målen. Transportstyrelsen håller med om detta. Inom ett flertal områden är måluppfyllelsen för hänsynsmålet miljö och hälsa låg och utvecklingstakten långsam. Det gäller t.ex. transportsektorns klimatpåverkan, landskapspåverkan, buller och luftkvalitet. Den tredje inriktningen utgår från att utsläppen av växthusgaser från transportsystemet ska minska genom användning av ytterligare styrmedel och kostnadseffektiva åtgärder. Även om den tredje inriktningen utgår från minskade växthusgasutsläpp, så räcker inte scenariot för att nå de miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat om. Trafikverket påpekar själva att skillnaden mellan de tre inriktningarna inte är särskilt stor utan det är ekonomiska ramar som gör skillnad i vad som kan åstadkommas (sid 46.)

¹ Trafikverket (2015). Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029. Rapport 2015:180

² <http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/planera-persontransporter/hallbart-resande/fyrstegsprincipen/>

Huvudfokus i underlaget bör vara ett scenario där de mål som riksdagen beslutat om uppnås. Transportstyrelsen anser därför att den tredje inriktningen bör beskriva ett scenario utifrån att hänsynsmålet miljö och hälsa blir ramen inom vars gränser tillgängligheten ska rymmas.

All miljöpåverkan finns inte med

När det gäller effekten av nya stambanor tar rapporten upp miljöeffekter som intrång, buller m.m., men den energiåtgång och miljöpåverkan som krävs för att bygga nya järnvägar, stålproduktion, arbetsmaskiner etc. nämns inte. Detsamma gäller frågan om höghastighetsbanor där Transportstyrelsen uppfattar att klimateffekten diskuteras, är ifrågasatt och att miljöpåverkan av att bygga nya banor är stor. Ett utökat konsekvensresonemang för att underlätta för senare beslut vore därför önskvärt. Transportstyrelsen kan hjälpa till i detta arbete.

Mer FOI med annan inriktning behövs

Trafikverkets bedömning är att FOI-behovet för perioden 2018-2019 uppgår till 9,5 miljarder kr. Det innebär att anslaget för FOI bara ökar marginellt i förhållande till nuvarande nivå. De stora förändringar som kommer till exempel genom automatisering, elektrifiering, digitaliseringen och utveckling av nya tjänster och anpassade transportlösningar, kommer att ställa höga krav på dagens transportsystem och Transportstyrelsens undran är om inte anslagsnivån för FOI är för lågt ställd för att kunna möta dessa förändringar.

De nuvarande anslagen till forskning och innovation har en tyngdpunkt i väg- och järnvägsinriktad FOI. Det är förståeligt utifrån Trafikverkets roll men angeläget är ändå att statens anslag till forskning och innovation inom sjöfart och flyg ökar och att en långsiktig FOI för samtliga transportslag var för sig liksom för transportslagen i samverkan säkerställs för hela planperioden.

Specifika synpunkter

Det är viktigt att det finns en tydlig koppling mellan de identifierade utmaningarna och de redovisade inriktningarna. Valet av inriktningar i inriktningsunderlaget bör ses över. Det är nu för otydligt om hur inriktningarna ”löser ut” utmaningarna och det borde ha preciserats.

En koppling till Trafikverkets digitaliseringsstrategi, saknas. Det är angeläget att i den aviserade inriktningen också beskrivs i inriktningsplanen och följs upp i kommande investeringsplaner.

På sid 10 i inriktningsunderlaget om ”Ny teknik skapar möjligheter men kräver flexibel infrastruktur” behöver ses över. Flexibilitet är fel ord. Det är bl.a. behovet av hur den fysiska infrastrukturen kan/behöver interagera med fordon digitalt som bör analyseras och beskrivas bättre. Information om infrastrukturen, om reglering och utmärkning i digital form blir allt mer angelägen. Likaså måste det beskrivas att ökad digitalisering och information om och i trafiken såväl statiskt som i realtid, är en förutsättning för genomförande av resor och transporter av gods multimodalt. Detta måste sedan kopplas till hur resor och transporter bäst genomförs i ett hållbart transportsystem.

Trafikverket redovisar en uppskattad utveckling av såväl personresandet som godstransporter på väg och järnväg. Det vore värdefullt att utifrån dessa skattningar försöka ge en inriktning i termer av önskade trafikvolymmer för olika trafikslag utifrån tanken om ett hållbart transportsystem. En differentiering av korta, medellånga och långa distanser är också önskvärd. Om man avstår från att sätta upp mål för en önskad trafikutveckling så riskeras det att det ”blir som det blir”, dvs. att man får en trafikutveckling utan nödvändig styrning och kontroll.

Inriktningsunderlaget nämner det uppdämnda behovet av underhåll inom järnvägen och att Trafikverket kan tänka sig att sänka standarden för vissa järnvägar. Vidare framgår det av inriktningsunderlaget att dagens anslagsnivåer inte är tillräckliga för att åtgärda det eftersläpande underhållet. Längre och tyngre tåg samt fler tåg ökar också behovet av underhåll. Transportstyrelsen anser att det borde framgå tydligare hur transportsystemet/samhället påverkas, t ex. om det innebär överflyttning av gods från järnväg till väg.

Det är positivt att Trafikverket kommer att införa ”servicefönster” för bättre samordning och planering av produktionssäsongen. Positivt är också att kontrakt omarbetas för att stimulera förebyggande underhåll istället för avhjälpande underhåll.

Planen nämner de sk. ”Core Network”³ och ”Comprehensive Network”⁴. Dessa nät ska vara anpassade enligt europeiskt regelverk senast 2030 resp. 2050. Dock nämns mycket lite om hur Trafikverket tänker genomföra de åtgärder som krävs. En genomförandeplan, baserad på underlag från Trafikverket, för anpassning av järnvägssystemet i ovan nämnda nät levererades av Transportstyrelsen till Näringsdepartementet under januari

³ http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/corridors/index_en.htm

⁴ <http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/ten-t-guidelines/comprehensive-network/portal/site/en/maps.html>

2016. Transportstyrelsen anser det positivt att de utpekade näten omnämns i planeringsunderlaget.

Trafikverket nämner införandet av NTL – ett gemensamt tågledningssystem⁵. Systemet ska bidra till ökad punktlighet, kapacitet och flexibilitet i järnvägssystemet. Det framgår dock inte när det planeras att tas i drift eller om systemet bidrar till ökade möjligheter för underhåll (lägre belastningsgrad) eller om fler tåglägen kan läggas in. Nyttan av NTL är därför svår att läsa ut i inriktningsunderlaget.

Prognosresultaten för beslutad politik på aggregerad nationell nivå redovisas i diagram på sid 24. En oklarhet till figuren är om flygprognosen bara innefattar inrikesflyg? Det bör framgå i så fall eftersom utrikestrafik har betydligt högre tillväxt.

På sid 38 i inriktningsunderlaget framgår det att Trafikverket i förslag till Nationell plan för transportsystemet 2014–2025 redovisade en sammanställning av prioriterade brister i transportsystemets funktion i förhållande till de transportpolitiska målen samt ett urval av planerade åtgärder. Beskrivningen begränsades till den infrastruktur som omfattas av den nationella planen och kopplades till funktionella stråk och områden som utgör viktiga rese- och transportrelationer. Dessa omfattar i regel både vägar och järnvägar och ibland också hamnar och farleder. En undran till denna konklusion är om inte flygets infrastruktur (flygplatser) också bör tas med?

I inriktningsrapporten (sid 32) skrivs att ”för flyget bedöms kapaciteten vara tillräcklig inom överskådlig tid”. Detta gäller möjligen flygplatsernas rullbanekapacitet. Vad gäller terminaler, uppställningsplatser, angöring landsida m.m. måste denna kapacitet fortlöpande byggas ut, åtminstone på de större flygplatserna.

Transportstyrelsen anser att rapporten tar upp luftfart och sjöfart i mycket liten skala vilket gör att det trafikslagsövergripande perspektivet saknas eller i många delar inte är tydligt. Några exempel på detta:

- Alternativa bränslen framstår som central fråga mest för vägtrafik men är i allra högst grad viktigt även inom sjöfart och luftfart.
- På s 25 står det om prognoser men varken sjöfart eller luftfart nämns alls. Det kan också noteras att även om flyget inte fraktar några stora kvantiteter är värdet på godset desto högre.

⁵ <http://www.trafikverket.se/nara-dig/Vastra-gotaland/projekt-i-vastra-gotalands-lan/Ny-Transmission-tagledningssystem/>

I underlagsrapporten om sjöfart (s 5) står det att det i Stockholm 2010 ”etablerades en ny form av kollektivtrafik till sjöss”. Vi vet inte vad man syftar på eftersom kollektivtrafiklagen började gälla för sjöfarten först 2012.

När det gäller riktlinjer från Transportstyrelsen för farledsutformning som nämns på sid 14 tycks texten bygga på gamla uppgifter. Transportstyrelsen har inte för avsikt att ställa generella krav som gör att kapaciteten i farlederna kommer att minska.

Transportstyrelsen ser att det finns vissa faktafel i rapporterna och erbjuder därför gärna vår hjälp när det gäller kompetens inom sjö- och luftfartsfrågor när liknande rapporter ska tas fram i framtiden.

Detta ärende har beslutats av stabschef Jacob Gramenius, GD-stab. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog avdelningsdirektören Birgitta Hermansson och stf avdelningsdirektören Pernilla Wallin, enhetschefen Ulf Rydén och sektionschef Stina Eklund samt utredarna Per Wickenberg, Karin Nordenö, Maria Marton, Lina Andersson, Fredrik Montell och Hans-Yngve Berg, den senare föredragande.

Jacob Gramenius
Stabschef