

li.remissvar@regeringskansliet.se
li.nationellplan@regeringskansliet.se

Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037

Sammanfattning

Transportstyrelsen delar i huvudsak inriktningsunderlagets övergripande slutsatser, men finner på ett stort antal punkter anledning att lämna synpunkter.

Övergripande synpunkter

Brister i det trafikslagsövergripande perspektivet

Inriktningsunderlaget är starkt fokuserat på infrastruktur för väg och järnväg. För att uppnå ett transportsystem där varje trafikslag nyttjas effektivt och i synergi med varandra behöver planeringen av infrastrukturen vara trafikslagsövergripande genom att i högre utsträckning inkludera även sjöfart och luftfart.

Kritiken om brister i det trafikslagsövergripande perspektivet har funnits med tidigare och lyftes av Transportstyrelsen i vårt remissvar avseende det inriktningsunderlag som föregick det nu redovisade.¹ Vår förhoppning är att Trafikverket vidtar åtgärder för att framöver på ett bättre sätt kunna ta ett helhetsgrepp för infrastrukturen inom samtliga trafikslag.

För att tydligare omhänderta det trafikslagsöverskridande perspektivet hade det varit fördelaktigt att inkludera bland annat prognoser över växthusgasutsläpp även från sjöfart och luftfart samt perspektivet minskad klimatpåverkan från bygge, drift och underhåll även kopplad till sjöfartens och luftfartens infrastruktur.

¹ Transportstyrelsen (2021). Remissvar Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022–2033 och 2022–2037. TSG 2020-9695.

Transportsektorn behöver minska klimatpåverkan

För att de globala klimatmålen ska nås behöver alla sektorer i samhället göra vad de kan för att minska klimatpåverkan, både i närtid och på sikt. Regeringens Klimathandlingsplan² poängterar att transportsektorn ska ställa om. Bland vägtransporter ska det främst ske genom elektrifiering och inom sjö- och luftfart bedöms ökad inblandning av fossilfria drivmedel spela en viktig roll. Klimathandlingsplanen är central att beakta i det fortsatta planarbetet, men Transportstyrelsen förstår att det inte varit möjligt för Trafikverket att ta hänsyn till den i arbetet med inriktningsunderlaget.

Trafikverkets förslag att i högre grad än idag integrera infrastrukturåtgärder med andra åtgärder som styr mot måluppfyllelse är viktig. För att få ett långsiktigt hållbart transportsystem behöver varje åtgärd i transportsystemet löpande ses ur ett helhetsperspektiv. I linje med detta och för att främja trafikslagsöverskridande initiativ är det vidare angeläget att, som Trafikverket anför, undvika att listor över infrastrukturobjekt låses fast för tidigt i planprocessen. Med låsta objekt finns en risk för att fastna i ett system som vare sig är samhällsekonomiskt lönsamt eller gynnsamt för måluppfyllelse, utan till och med riskerar motverka transportpolitisk måluppfyllelse.

En grund i transportpolitiken och för att målen ska nås är att transporterens externa effekter internaliseras. Det gäller till exempel växthusgasutsläpp och är ett viktigt argument för att nyttja transporter på ett effektivt sätt samt för att främja användandet av hållbara drivmedel.

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.

Inrikningens påverkan på jämställdhet otillräckligt belyst

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 respektive kvinnor att använda transportsystemet. En central del av det transportpolitiska funktionsmålet är också att transportsystemet ska vara jämställt. Därför ser Transportstyrelsen det som angeläget att Trafikverket i fortsatt planering tar hänsyn till hur förslag på åtgärder och investeringar

² Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. Regeringens skrivelse 2023/24:59.

påverkar transportsystemets möjligheter att likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Ojämn nivå på förslag och bedömningar

Inom flera områden, främst i kapitel 3, lämnar Trafikverket förslag på en detaljnivå som enligt Transportstyrelsens bedömning inte passar i ett inriktningsunderlag. Exempel på sådana förslag rör anpassning av trafiklagstiftningen till cykeltrafikens förutsättningar (s. 89–90).

Inom andra områden gör otydliga skrivningar att det istället är svårt att förstå vad Trafikverkets förslag eller bedömningar innebär. Exempel på sådana områden är avsnitten om effektivare tilldelning av järnvägskapacitet (s. 81–83) och pålitlig, trygg och konkurrenskraftig kollektivtrafik (s. 86–87).

Otillräckliga underlag för många förslag

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 anser att det hade varit lämpligare om Trafikverket i högre mån föreslagit fortsatt utredning av förslag där de bedömer att det finns potential för att åtgärderna ska kunna bidra till ökad måluppfyllelse.

Uteblivna kontakter med Transportstyrelsen

I uppdraget till Trafikverket om att ta fram ett inriktningsunderlag framgår att myndigheten ska inhämta synpunkter från bland annat de statliga myndigheter som Trafikverket bedömer är berörda. Under arbetet har inga formella kontakter tagits med Transportstyrelsen. Detta finner vi bekymmersamt då många förslag som Trafikverket lämnar i hög grad berör Transportstyrelsens verksamhet. De uteblivna kontakterna innebär också att Trafikverket inte följer det arbetssätt som myndigheten själv förordar vad gäller en inriktningsplanering med ett bredare fokus än infrastruktur (s. 136).

Påverkan på Transportstyrelsens anslagsbehov

Inriktningsunderlaget innefattar många områden där Transportstyrelsens verksamhet direkt eller indirekt påverkas. Det kan innebära att ytterligare krav ställs på Transportstyrelsen och att behov av anslagsutökningar blir aktuella. Eftersom det är osäkert vilka av Trafikverkets förslag som kan komma att realiseras är det i nuläget inte möjligt att ange i vilken mån anslagsutökningar kan bli nödvändiga. Överlag kan dock sägas att Transportstyrelsen bedömer att det inte är möjligt att genomföra några

ambitionshöjningar eller utökningar av verksamheten givet nuvarande ekonomiska ramar utan betydande omprioriteringar med undanträngning av annan verksamhet som följd.

Transportstyrelsen vill även lyfta att utvecklingen mot en bredare transportplanering, ökad trafik med mera bidrar till ett allt mer komplext transportsystem. Det gör även andra processer, såsom regelgivning och tillsyn, mer komplexa och resurskrävande. Ökade ambitioner och tillkommande anslag inom infrastrukturområdet behöver därför följas av motsvarande inom områden som Transportstyrelsen ansvarar för.

Rapportens struktur försvårar överblick och förståelse

Av underlagets kapitel 1.4 går det att utläsa att kapitel 3–6 är tänkta att motsvara åtgärder enligt steg 1–4 i fyrstegsprincipen. Detta uttrycks dock inte på ett tydligt sätt. Rubrikerna i respektive kapitel ger inte heller någon vägledning som indikerar att så är fallet. Att informationen dessutom framkommer i ett kapitel benämnt ”Målen och principernas tillämpning i inriktningsplaneringen” gör att många läsare riskerar att missa den. Det hade varit önskvärt att läsaren fått mer vägledning om hur olika delar av inriktningsunderlaget redovisas.

Specifika synpunkter

I avsnitten i denna del av remissvaret hänvisas i parenteser i respektive rubrik till det avsnitt i inriktningsunderlaget som ligger till grund för Transportstyrelsens synpunkter.

EU:s transportpolitik bredare än TEN-T (1.5)

Enligt uppdragsdirektivet till Trafikverket ska EU:s regelverk samt andra internationella regelverk beaktas. I underlaget konstateras att för att bidra till de svenska transportpolitiska målen krävs att den svenska transportplaneringen samspelar väl med internationell transportplanering. Trafikverket lyfter särskilt fram EU:s riktlinjer för utvecklingen av det trans-europeiska transportnätet (TEN-T) och pågående revidering av denna förordning. Transportstyrelsen saknar dock ett resonemang utifrån

exempelvis Kommissionens mobilitetsstrategi³, Fuel EU Maritime⁴ och Fuel EU aviation⁵ liksom internationella ramverk utanför EU.

Säkra uppställningsplatser bör prioriteras (1.5 och 3.3)

Transportstyrelsen är positiv till förslaget om att Trafikverket kan upplåta rastplatser där marknaden kan erbjuda laddning, om det konstateras vara i enlighet med lagstiftningen. Att det finns tillräckligt många säkra uppställningsplatser för yrkestrafiken där yrkesförare kan ställa sina fordon med last är en förutsättning enligt flera regelverk, till exempel TEN-T-förordningen⁶ och förordningen om kör- och vilotider⁷. Sådana platser behövs både för att förarna ska kunna ta ut sin vila i enlighet med regelverket för kör- och vilotider, för att skydda lasten från stöld och för att kunna ha farligt gods under uppsikt. Bristen på säkra uppställningsplatser anges ofta vara en orsak till att förare tar sin vila i fordonet, trots att det inte är tillåtet i vissa situationer, eftersom de behöver ha koll på sitt fordon och dess last.⁸ Utöver att vara en säker plats för fordon och förare behöver uppställningsplatserna även erbjuda en laddinfrastruktur som gör det möjligt att ladda tunga elfordon. Transportstyrelsen anser mot bakgrund av ovanstående att det finns flera skäl till att upprättandet av fler säkra uppställningsplatser för yrkestrafiken bör prioriteras framöver.

Offentliga aktörers ansvar för ett automatiserat transportsystem (2.4)

Transportstyrelsen instämmer i Trafikverkets bedömning att regelverk är en viktig förutsättning som kan möjliggöra samt reglera utvecklingen inom området autonoma fordon framöver. Utifrån avsnittets rubrik, ”Offentliga aktörer bör ta ett större ansvar”, frågar vi oss dock om Trafikverket menar att bland annat Transportstyrelsen gör för lite inom detta område idag. Transportstyrelsen deltar i flera olika internationella forum inom såväl EU som FN och är även del av nationella grupperingar. En högre ambitionsnivå

³ Europeiska kommissionen (2020). Strategi för hållbar och smart mobilitet – att sätta EU-transporterna på rätt spår för framtiden.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805 av den 13 september 2023 om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport och om ändring av direktiv 2009/16/EG.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2405 av den 18 oktober 2023 om säkerställandet av lika villkor för hållbar lufttransport.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85.

⁸ Transportstyrelsen (2024). Uppdrag att analysera och följa upp mobilitetspaketets genomförande i Sverige. TSG 2022-2879.

skulle innebära behov av tillkommande anslag för att kunna prioritera frågan än högre, då såväl regelarbete som bemanning av arbetsgrupper är resurskrävande verksamhet. Det räcker inte att det finns pengar för forskning inom området, då sådana medel inte kan sökas för att bedriva regelarbeten.

Elektrifiering av samtliga trafikslag (2.4)

Underlaget framhåller att elektrifiering öppnar upp nya förutsättningar i transportsystemet. Väg och luftfart omnämns särskilt. Transportstyrelsen vill påpeka att resonemangen i allra högsta grad gäller även sjöfarten. För att det ska bli verklighet i större utsträckning och undvika att elektrifieringen, och därmed klimatomställningen, hindras behöver förutsättningarna för elektrifiering för alla trafikslag omhändertas i planeringen redan nu.

För elektrifieringen av sjöfart och luftfart är, liksom för övriga trafikslag, infrastrukturen avgörande. Detsamma gäller infrastruktur för andra typer av befintliga och framtida drivmedel som behövs för transporterarnas omställning, såsom vätgas och biodrivmedel.

Automatisering inom luftfarten kommer kräva infrastrukturinvesteringar (2.4)

Underlaget behandlar både utmaningar och möjligheter inom automatisering och elektrifiering av luftfarten och hur dessa förändringar kan påverka infrastrukturen och driften av flygplatser. Automatisering framhålls som ett sätt att potentiellt sänka driftkostnaderna för flygplatser samtidigt som det lyfts fram ett behov av ny infrastruktur på flygplatser för att hantera andra typer av flygplan. Detta antagande är viktigt att beakta eftersom det kommer att kräva ny infrastruktur på flygplatser. Investeringar i ny infrastruktur på flygplatser är kostsamma och tar tid. För att möjliggöra en omställning till ny teknik kommer det att finnas behov av finansieringsstöd eftersom Transportstyrelsen bedömer det som osannolikt att flygplatserna själva ska kunna bära dessa kostnader. Transportstyrelsens antagande baseras på Trafikverkets ekonomiska analys i rapporten som visar att flygplatser för närvarande går med förlust och att negativ passagerarutveckling för inrikes- och regionalflyg har försvagat ekonomin för många flygplatser.

Digitalisering av sjöfarten (2.4)

Digitalisering av sjöfart är ett prioriterat område i regeringens beslut om fastställelse av gällande nationell plan. Precis som Trafikverket anger kan ett utökat digitalt tekniskt stöd öppna upp för ett bättre utnyttjande av sjöfartens infrastruktur, högre sjösäkerhet i farlederna och bidra till utvecklingen av nya digitala lösningar och tjänster.

Digital teknik kan även skapa förutsättningar för att effektivisera hamnanlöp och underlätta kopplingen till andra trafikslag. Digitaliseringen har samtidigt lett till att behovet av kommunikation ökat inom sjöfarten, vilket även medfört en ökad efterfrågan på förbättrade möjligheter för kommunikation i det statliga farledsnätet. Ett väl utbyggt bredbandsnät är därför viktigt för att verksamheten ska fungera på ett robust och effektivt sätt. Det finns även ett behov av en helt annan nivå av sensorstöd i form av exempelvis positioneringssystem, radartäckning och kamerautrustning i farlederna. För till exempel forskningsprojektet Navigationsstöd från land, som syftar till att utveckla lotsningstjänsten genom ett utökat tekniskt stöd både i farlederna, ombord på fartygen samt i hamnen, är denna typ av sensorstöd av betydande vikt.

Behov av att miljödifferenziera sjöfartens utsläpp kvarstår (3.1)

Trafikverkets påstående om att behovet av att miljödifferenziera sjöfartens klimatpåverkande utsläpp upphör när sjöfarten inkluderas i utsläppshandeln EU-ETS stämmer inte. Klimatdelen i miljödifferenzieringen baseras på utsläpp per transportarbete och kräver att åtgärder tas på det fartyg man söker för. I EU-ETS kan koldioxidminskningarna göras av någon annan aktör inom utsläppshandelssystemet och behöver inte vara kopplat till ett specifikt fartyg. I EU-ETS görs inte heller kopplingen till transportarbetet.

Klimat ingår i samma system, Clean Shipping Index, som övriga miljöeffekter, som certifieras av tredje part. Underlaget framställer det som att klimat och miljö ingår i olika värderingssystem. Transportstyrelsen bedömer därför att stycket som börjar med ”Farledsavgifterna är också differentierade efter fartygens miljöpåverkan. ...” leder tanken fel.

Snarare än att dra slutsatsen att behovet av att miljödifferenziera sjöfartens klimatpåverkande utsläpp bortfaller, vore det lämpligt att uttrycka det som att EU-ETS innebär att det tillkommer en stark drivkraft för att arbeta med klimatpåverkande utsläpp från sjöfarten.

Möjligt att införa kapacitetsstyrande banavgifter (3.1)

Transportstyrelsen instämmer med Trafikverkets beskrivning att banavgiftssystemet sedan 2010 har genomgått stora förändringar. Detta till följd av utvecklingen av europeisk och svensk lagstiftning utefter målet att uppnå en integrerad europeisk järnvägsmarknad.

Transportstyrelsen invänder mot Trafikverkets tolkning av vårt föreläggande från 2018⁹ om att banavgifter inte skulle kunna differentieras efter kapacitetsutnyttjande. Det är felaktigt att tolka föreläggandet som att

⁹ Transportstyrelsen (2018). Föreläggande avseende Trafikverkets avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur (banavgifter). TSJ 2015-952.

Transportstyrelsen hindrar Trafikverket från att införa kapacitetsstyrande avgifter. Vårt föreläggande anger att sådana avgifter är möjliga, men de måste utformas enligt regelverkets krav. I föreläggandet konstaterade vi att det inte var tydligt med vilket lagstöd Trafikverket tog ut vissa avgifter, bland annat de avgifter som kopplades till kapacitetsutnyttjande.

Transportstyrelsen instämmer således i Trafikverkets tolkning att det inom ramen för den nuvarande lagstiftningen går att ta ut kapacitetsstyrande avgifter. Sådana avgifter kan, precis som Trafikverket skriver, vara så kallade extra avgifter enligt 8 kap. 4 § i järnvägsmarknadslagen. I föreläggandet pekade Transportstyrelsen även på motsvarande bestämmelser i dåvarande järnvägslagen som ett alternativ för att utforma kapacitetsstyrande avgifter. Transportstyrelsen anser inte heller att det är uteslutet att en avgift kopplad till kapacitetsutnyttjande skulle kunna utformas som en avgift för direkta kostnader till följd av framförande av järnvägsfordon. Även det finns beskrivet i föreläggandet.

Uppföljning av miljökompensationer (3.1)

Transportstyrelsen har inget att invända mot Trafikverkets vilja att följa upp effekterna av miljökompensationerna och huruvida de behöver justeras. Däremot noterar Transportstyrelsen att Trafikverket redan har i uppdrag att göra en sådan uppföljning, se 15 § förordning (2018:675) om miljökompensation för godstransporter på järnväg. En redovisning av det uppdraget presenterades i slutet av 2023¹⁰ och ytterligare en redovisning ska göras före utgången av 2026. Detta nämns dock inte i underlaget.

Avgifter för järnvägsnära tjänster (3.1)

Transportstyrelsen delar inte Trafikverkets bild att det i lagstiftningen finns en intention att avgifter för järnvägsnära tjänster måste motsvara självkostnaden för att tillhandahålla tjänsten. Självkostnaden för att tillhandahålla tjänsten, plus en rimlig vinst, är ett tak för avgiften enligt 9 kap. 6 § järnvägsmarknadslagen (2022:365). Detta är dock i sig inte ett argument för att hålla avgifter konstlat låga, speciellt om det försämrar kvaliteten på den erbjudna tjänsten.

Bärighetsklass 4 (3.2)

Trafikverket och Transportstyrelsen har genom en gemensam framställan till regeringen år 2020 identifierat ett behov av en översyn av vissa delar i trafikförordningen (1998:1276) som gäller fordon och fordonstågs vikter.¹¹

¹⁰ Trafikverket (2023). Miljökompensation till järnvägsföretag – uppföljning enligt 15 § i förordning (2018:675) om miljökompensation för godstransporter på järnväg Avser utfört godstransportarbete 2021-2022. Publikationsnummer 2023:189.

¹¹ Transportstyrelsen och Trafikverket (2020). Framställan om ändring i trafikförordningen (1998:1276). TSV 2020-7839 och TRV 2020-108451.

Av framställan framgår att trafikförordningens bestämmelser om tunga fordon och fordonståg på vägar med bärighetsklass 4 (BK4) är utformade på ett sätt som medger färd med fordon och fordonståg som medför risk för en förtida nedbrytning av vägarna. I förlängningen riskerar detta att leda till sämre tillgänglighet för de som befinner sig i transportsystemet.

Enligt framställan är problemen tydliga. Det som skrivs i underlaget, där BK4 uppges ge stora samhällsekonomiska nyttor utan att problematiseras, går således i delar emot det som Trafikverket varit med och framfört i framställan till regeringen.

Ett effektivt intermodalt transportnätverk kräver samordning (3.2)

För närvarande pågår förhandlingar om en revidering av direktiv 92/106/EEG om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna. EU-kommissionens förslag syftar till att utveckla de intermodala godstransporterna och göra dem mer hållbara genom att förbättra deras konkurrenskraft. En förutsättning för att de intermodala transporterna ska kunna utvecklas är att transportnätverket, i synnerhet hamnar och terminaler, kan hantera större volymer. Trafikverket konstaterar att det är en brist att det inte finns någon som har ett ansvar för att samordna arbetet med att bygga ut nätverket för intermodalitet, vilket är ett arbete som involverar många olika aktörer. Transportstyrelsen delar denna uppfattning och instämmer i förslaget att det behöver utredas hur nätverket kan samordnas och vem som är bäst lämpad för en sådan roll.

Regler och styrmedel för att underlätta intermodala transporter (3.2)

Transportstyrelsen har inga invändningar mot Trafikverkets bedömning att det kan behöva utvecklas regler och styrmedel som ökar attraktiviteten för intermodala transporter. Transportstyrelsen vill dock betona dels att regler ska vara alternativet först när mindre ingripande åtgärder inte bedöms ge önskad effekt, dels att kostnaden för att utveckla regler och styrmedel inte får förringas.

Reservsystem inom luftfarten saknar finansieringsmodell (3.2)

Underlaget innehåller antaganden om att luftfarten kan hämmas av regelverk. Från och med den 6 juni 2030 är det inte längre tillåtet att använda viss markbaserad navigationsutrustning eller utrustning som inte är kompatibel med prestandabaserad navigation. För att skapa robusthet ska vissa konventionella navigationshjälpmedel finnas kvar som reserv. Det ska samtidigt finnas ett nätverk av reservflygplatser med konventionella navigationshjälpmedel samt ett nätverk av konventionella en-route navigationshjälpmedel.

För närvarande saknas en kostnadstäckande finansieringsmodell för att hantera den ökade kostnaden. Det finns behov av en sådan för att möjliggöra konceptet med reservutrustning.

Trafikfarliga förslag om regeländringar avseende cykeltrafik (3.2)

Transportstyrelsen avstyrker Trafikverkets förslag till regeländringar för cykeltrafik. Inställningen utgår i huvudsak från vad Transportstyrelsen redogjort för i redovisningen av regeringsuppdraget att analysera regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka.¹² Överlag kan vi konstatera att Trafikverket kritiserar slutsatserna i Transportstyrelsens utredning, utan att framföra några uppgifter som motsäger dem. Nedan redogör vi kortfattat för Transportstyrelsens främsta invändningar.

På enkelriktade gator får trafik endast framföras i en riktning. Att cykla mot enkelriktat är olämpligt och potentiellt farligt och ska därför inte tillåtas. Det finns dock ett flertal olika sätt för väghållare att utforma lösningar där motorfordon endast får framföras i en riktning, samtidigt som cykling tillåts i bägge riktningarna, se tidigare nämnda rapporter för exempel. Sådana lösningar är att föredra, inte minst ur ett trafiksäkerhetsperspektiv.

Trafikverket resonerar också om att möjliggöra för cyklister att tillåtas cykla mot rött vid högersväng samtidigt som de ska lämna företräde för gående och annan trafik. Transportstyrelsen ställer sig frågande till om Trafikverket analyserat potentiella konsekvenser av ett sådant förslag för inte minst oskyddade trafikanter. Transportstyrelsens bedömning är att detta förslag skulle innebära betydande risker ur ett trafiksäkerhetsperspektiv, särskilt för barn men även oskyddade trafikanter i allmänhet. Dessutom driver Trafikverket resonemanget ett steg längre och antyder att det skulle kunna vara rimligt att låta cyklister cykla mot rött även vid signalreglerade övergångsställen. Transportstyrelsen bedömer att en sådan reglering skulle gå emot ambitionen om att skapa ett transportsystem som, i enlighet med Nollvisionen, bidrar till att mänskliga misstag inte leder till dödsfall eller allvarliga skador.

Ytterligare styrmedel behövs med nuvarande nivå för reduktionsplikt (3.3)

Transportstyrelsen delar uppfattningen att om transportsektorns klimatmål till 2030 ska uppnås med nuvarande nivå för reduktionsplikten behövs ytterligare styrmedel. Detta framförde vi även i vårt remissvar till

¹² Transportstyrelsen (2022). Analys av regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka, Delrapport 1 och 2. TSG 2021-10413.

promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel.¹³ Se även avsnittet Transportsektorn behöver minska klimatpåverkan.

Slitagepartiklar från vinterdäck för nordiska förhållanden (3.4)

Trafikverket föreslår att Sverige bör delta i utvecklingen av EU-regelverk för tystare däck på vägfordon. Trafikverket föreslår också att Sverige bör arbeta aktivt för bra vinterdäck för nordiska förhållanden som innebär mindre slitagepartiklar. Transportstyrelsen vill uppmärksamma att Sverige, genom Transportstyrelsen, deltar i utvecklingen av lägre ljudnivåer och färre slitagepartiklar från däck inom Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (UNECE). Även EU-kommissionen deltar som en aktiv part i detta arbete. Inom arbetsgruppen UNECE GRBP har det nyligen beslutats om nya testmetoder för att mäta däckslitage, vilka syftar till att få bort de däck som slits snabbast och därmed bidrar till ökade partikelhalter från däckslitage från marknaden. Nordiska dubbfria vinterdäck är undantagna från dessa krav då de sannolikt inte skulle klara kraven på däckslitage, med följderna att andelen dubbade däck skulle öka och medföra en ökad total mängd slitagepartiklar. Genom Transportstyrelsen deltar Sverige också i arbetet med att implementera kraven inom EU.

Kompositbromsblock för godsvagnar (3.4)

Transportstyrelsen instämmer i Trafikverkets bedömning att det behövs en säkrad tillgång till kompositbromsblock som fungerar även på vintern. För detta krävs, precis som Trafikverket skriver, att tillräckliga kriterier för certifieringsprocessen arbetas fram.

Transportstyrelsen instämmer också i att det inte är önskvärt att skjuta på införandet av bullerkraven i Sverige. Men då måste fungerande kompositbromsblock finnas tillgängliga. Annars riskerar oacceptabla risknivåer för säkerheten att uppstå, alternativt att nivåerna av riskreducerande åtgärder från järnvägsföretagens sida kan leda till en utslagning av företag som transporterar gods på järnväg och en önskad förflyttning av transporter från järnväg till väg.

Infrastrukturens betydelse för hastighetsefterlevnad (3.5)

Transportstyrelsen saknar i underlaget beskrivningar av betydelsen av infrastrukturens utformning för att uppnå hög efterlevnad av hastighetsgränser. Infrastrukturen behöver vara utformad så att användarna ges goda förutsättningar att följa hastighetsbegränsningarna. Detta framgår av 5 kap. 1 § andra stycket i TSFS 2021:122 som kravställer att vägar ska utformas på

¹³ Transportstyrelsen (2023). Remissvar – Promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel (KN2023/03617). TSG 2023-5190.

ett sådant sätt att utformningen stödjer och bidrar till trafikantens förståelse för vägens referenshastighet. Denna grundregel behöver även beaktas när hastigheterna anpassas. Som vi beskrev i remissvaret¹⁴ till det inriktningsunderlag som föregick det nu redovisade kan en begränsning av den högsta tillåtna hastigheten som inte lätt förstås och inte accepteras av trafikanterna leda till sämre regelefterlevnad. Det riskerar i värsta fall att få motsatt effekt på trafiksäkerheten, till exempel om det leder till ökade hastighetskillnader mellan trafikanterna.

Trafikverket skriver också att det behövs ”regeringsstöd” för att anpassning av hastighetsgränserna ska fortsätta enligt plan. Transportstyrelsen efterfrågar ett förtydligande av vad som avses med ”regeringsstöd” i detta sammanhang. Transportstyrelsens tolkning är att det skulle kunna röra exempelvis ett tydligt ställningstagande för fortsatt anpassningsarbete, tillskott av medel för att praktiskt genomföra anpassningarna eller förändringar i regler som rör hur hastigheter föreskrivs. Om något av exemplen eller något annat avses går dock inte att uttyda.

Sträck-ATK kommer kräva utredning (3.5)

Transportstyrelsen instämmer inte i Trafikverkets bedömning att det skulle vara möjligt att införa sträck-ATK utan några lagändringar. Det faktum att Trafikverket själva skriver att en översyn av juridiska förutsättningar är nödvändig motsäger även till del bedömningen. Transportstyrelsens uppfattning är att ett eventuellt införande av sträck-ATK behöver föregås av en utredning som kan belysa frågor kring bland annat rättssäkerhet och grundläggande straffrättsliga principer. Transportstyrelsen ställer sig också tveksam till om Trafikverket och Polismyndigheten är de mest lämpade aktörerna att ges i uppdrag att genomföra en sådan utredning.

Transportstyrelsen anser att Trafikverket brister i att redovisa vetenskapligt stöd för beräkningarna avseende hur många liv som kan räddas tack vare de befintliga ATK-kamerorna och vad sträck-ATK skulle kunna bidra ytterligare till. De referenser som anges är, enligt Transportstyrelsens efterforskningar, inte allmänt tillgängliga och sammantaget skapar detta trovärdighetsproblem kring siffrornas korrekthet.

Redovisning av trafiksäkerhetsavtryck (3.5)

Transportstyrelsen ställer sig frågande till om Trafikverket menar att alla företag, oavsett bransch, borde åläggas att redovisa sitt trafiksäkerhetsavtryck. Detta i sin tur leder till frågor om Trafikverket gjort någon uppskattning av vad en sådan påлага skulle innebära för företagen i termer av

¹⁴ Transportstyrelsen (2021). Remissvar Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022–2033 och 2022–2037. TSG 2020-9695.

administrativ börda. Transportstyrelsen ser en risk för att ett krav som slår väldigt brett skulle vara omotiverat för en stor del av näringslivets aktörer.

Trafikverket pekar även särskilt ut statliga företag och myndigheter som några som borde åläggas att mäta och följa upp sitt trafiksäkerhetsavtryck. Inte heller här redogör Trafikverket för vilken kostnad detta skulle innebära för dessa aktörer, trots att Trafikverket själva börjat följa upp sitt trafiksäkerhetsavtryck. Det hade varit hjälpsamt om Trafikverket redogjort för vilka kostnader detta inneburit för verket för att ge andra myndigheter en möjlighet att uppskatta vad det skulle kosta dem att göra något motsvarande.

Bristande resonemang om lägre hastigheter i tätort (3.5)

Transportstyrelsen avstyrker flera av de resonemang som Trafikverket för angående lägre hastigheter i tätort. Det är av vikt att infrastruktur i tätbebyggda områden är utformad på ett sätt som ger användarna goda förutsättningar att följa hastighetsbegränsningarna (se resonemang i avsnitt Anpassa hastighetssystemet).

Trafikverket uttrycker att Transportstyrelsen hämmar trafiksäkerhetsarbetet genom överprövningar av föreskrifter avseende hastighetsbegränsning. Transportstyrelsen är utsedd att vara högsta överprövande instans i dessa ärenden.¹⁵ Uppdraget innefattar att tolka lagstiftningen och lagstiftarens intention och fatta beslut utifrån det. Det är därför inte möjligt för Transportstyrelsen att driva någon viss linje eller agenda i dessa ärenden. Trafikverket ger även uttryck för att varje sänkning av hastighetsgränser är positiv ut trafiksäkerhetshänseende. Det är inte korrekt då hastighetsgränser som inte motsvarar infrastrukturens utformning kan leda till sämre regel- efterlevnad och större trafiksäkerhetsrisker (se resonemang i avsnitt Infrastrukturens betydelse för hastighetsefterlevnad).

En ändring i trafikförordningen i linje med vad Trafikverket föreslår skulle inte ge Transportstyrelsen stöd för att inte överpröva kommuners hastighets-sättning, vilket påstås i underlaget. Vad en sådan justering skulle kunna bestå i är för vagt formulerat för att Transportstyrelsen i detta skede ska kunna ta ställning till förslaget.

Utformning och underhåll av infrastruktur (3.5)

Transportstyrelsen har bemyndigande i plan- och byggförordningen (2011:338) att föreskriva om egenskapskrav på vägar, gator, järnvägar, spårvägar och tunnelbanor samt de anordningar som hör till dessa. Transportstyrelsen har också meddelat föreskrifter (TSFS 2021:122) som omfattar krav på utformning av bland annat gång- och cykelbanor. Myndig-heten har däremot inte bemyndigande att föreskriva om att väghållare ska ta

¹⁵ 6 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor.

fram planer, strategier, regler eller upphandlingskrav. Sådana bestämmelser kräver ändring av lag eller förordning och kan således inte komma till genom ett uppdrag till Transportstyrelsen. I fråga om underhåll av cykelinfrastrukturen är det Boverket som är föreskrivande myndighet (10 kap. 11 § plan- och byggförordningen).

Trafikverkets egna krav påverkar kostnaderna (4.1)

Transportstyrelsen instämmer i att det är ett problem att tillkommande krav, riktlinjer och standarder medför ökade kostnader och att dessa borde kostnadsbedömas bättre och tidigare. Särskilt internationella regler riskerar att driva kostnader, och det är viktigt att uppmärksamma risken för sådant i tidiga skeden. Här anser Transportstyrelsen att det är viktigt att infrastrukturmyndigheterna tillsammans kan bevaka och avsätta medel för exempelvis standardiseringsarbete. Det kan till exempel innebära att lämpliga nationella val i internationella standarder kan göras, vilket i sin tur gör att deras införande i Sverige inte blir onödigt kostnadsdrivande.

Transportstyrelsen har i ett tillsynsärende (TSV 2020-9513; TRV 2020/131655) rekommenderat Trafikverket att utveckla ett tillvägagångssätt för hur samhällskostnaden kan bedömas då trafiksäkerhetshöjande åtgärder genomförs genom nya krav på vägutformningen, liksom om risken för personskador kan minskas genom andra åtgärder. I ärendet upplyste Transportstyrelsen också om att det är av stor vikt att denna bedömning görs redan vid framtagande av kravdokument, eftersom dessa ofta blir direkt styrande för projekten. I underlaget lyfts detta även fram av flera regioner som anser att Trafikverket själva ökar kostnaderna genom att införa nya krav på exempelvis vägutformning med planskilda viltpassager och bredare vägar.

Ett annat exempel är Trafikverkets önskemål om att uppgradera delar av vägar och broar till BK4 för att kunna tillåta längre och tyngre lastbilar. Här bör Trafikverket analysera sina egna krav på verifiering av bärförmågan i nya och befintliga broar för typfordon och modell för dynamiskt tillskott. Den dimensionerande vikten hos de tyngsta typfordonen är två till tre gånger tyngre beroende på om det gäller befintliga eller nya broar om man jämför med de fordon som får köra på BK4-vägnätet. Transportstyrelsen ställer sig frågade till om de marginalerna är motiverade.

Trafikverket ansvarar för planeringen av luftrummet (4.2)

Underlaget betonar vikten av ett tydligt ansvar för planeringen av luftrummet men pekar samtidigt på oklarheter kring detta ansvar. Det framhåller dock att Trafikverket är ansvarigt för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för luftfarten. I detta sammanhang önskar Transportstyrelsen

lyfta fram det ansvar som åvilar respektive statligt verk inom luftfartsområdet.

Enligt Luftfartsverkets instruktion är deras huvuduppgift att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart, samt tjänster för planering och genomförande av flygningar för obemannad luftfart.¹⁶ Från förordningen och instruktionen för Trafikverket respektive Transportstyrelsen framgår att de båda myndigheterna har ansvar för luftfartens infrastruktur.¹⁷ Dock finns en viktig skillnad. Trafikverkets uppgift är att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för luftfarten, medan Transportstyrelsen särskilt ska hantera frågor om regler för infrastrukturen. Transportstyrelsens avgränsning av uppgifter är avgörande för att möjliggöra ett oberoende myndighetsansvar gentemot de aktörer som ansvarar för infrastrukturen. Transportstyrelsen anser därför att det är Trafikverket som har ansvaret för planeringen av luftrummet.

Klimatanpassning inom luftfarten (5.6)

Transportstyrelsen vill påpeka att arbetet med klimatanpassning inom luftfarten har kommit längre än vad skrivningarna i avsnittet signalerar. Internationellt pågår arbete med klimatanpassning både inom den europeiska flygsäkerhetsbyrån EASA och i ICAO:s miljökommitté CAEP. Swedavia har enligt rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning inkluderat klimatanpassning i sin ”master plan” och ska identifiera klimatrelaterade risker som ska ligga till grund för kommande anpassningsåtgärder inom verksamheten. Transportstyrelsen ställde 2022 frågor till alla flygplatser och helikopterflygplatser om hur de arbetar med klimatanpassning och om väderrelaterade händelser påverkat tillgängligheten under verksamhetsåret 2021.¹⁸ Svaren indikerar att man i dagsläget inte ser några stora förändringar till följd av ett förändrat klimat, och att många flygplatser deltar i kommunens eller länsstyrelsens risk- och sårbarhetsarbete.

Autonoma system inom sjöfarten kräver utredning (underlagsrapport)

I underlagsrapporten Sjöfart pekas Transportstyrelsen ut som ansvarig myndighet för en anpassning av regelverken för att kunna möta de allt mer autonoma systemen som kan implementeras ombord. Vidare anges att myndigheten fortsatt aktivt behöver agera i de internationella regelprocesserna där möjlighet att påverka framtidens regelverk finns. Om detta skulle genomföras behöver det utredas om ytterligare resurser behöver

¹⁶ Förordning (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

¹⁷ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

¹⁸ Driftstatusrapporter från flygplatser 2021, TSL 2021-7782. Tillgängligt via Transportstyrelsens diarium.

tilldelas myndigheten. Transportstyrelsen vill också poängtera att en utredning om automatisering av sjöfarten skulle vara ett omfattande arbete som kräver helhetsgrepp, bland annat eftersom lagstiftningen bygger på att det ska finnas befälhavare ombord av flera olika skäl.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog avdelningsdirektörerna Ingrid Cherfils, Gunnar Ljungberg och Petra Wermström samt utredare Michael Stridsberg, den senare föredragande.