

Stockholm den 30 september 2013

Näringsdepartementets dnr: N2013/2942/TE

Naturskyddsföreningens remissvar på Regeringens förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025

Sammanfattning:

- Regeringen bör underkänna Trafikverkets förslag till transportplan 2014-2025.
- Trafikverket bör få i uppdrag att skyndsamt redovisa en transportplan som kan bidra till att klimatmålen uppnås samt vilka konkreta styrmedel som behövs för att kraftfullt kunna minska transportsektorns klimatpåverkan.
- De trafikprognoser som förslaget bygger på är mot bakgrund av den förväntade transportutvecklingen inte trovärdiga och bör omgående revideras för att kunna ligga till grund för en ny nationell transportplan.
- En kraftig omprioritering av de vägprojekt som förts in i planförslaget från den nationella inriktningsplanen för 2010-2021 bör göras. Ansatsen bör vara att utgifterna för ett flertal väginvesteringar ska omdirigeras till främst järnvägssatsningar och Naturskyddsföreningen anser då att ett i princip omkastat förhållande mellan de totala anslagen till järnväg respektive till vägar inte kan anses omotiverat för den kommande planperioden.
- Banavgifterna bör inte höjas ytterligare från dagens nivå om inte de konkurrerande transportslagen flyg och lastbilstransporter åläggs en rimlig kostnad för sina klimatutsläpp.
- Uttag av trängelskatter och deras användning bör beslutas om på regional eller lokal nivå. I vilket fall bör intäkterna i första hand användas för att finansiera kollektiva system.
- Alla viktiga hamnar bör beredas smidiga järnvägsförbindelser
- Staten bör ta ett betydligt större nationellt och regionalt ansvar för utbyggnad av cykelvägnäten.
- Regeringen bör låta utreda vilka ekonomiska och rättsliga styrmedel som bör införas för att kunna säkerställa att kommunernas beslut bidrar till en minskad klimatpåverkan. Fortsatt stadsutglesning måste förhindras.
- Trafikbot bör debiteras fordonets ägare via avläsning av registreringsskylt i stället för identifiering av föraren.
- Statliga driftbidrag till privata flygplatser bör, förutom i vissa fall i Norrland, avskaffas.

Naturskyddsföreningen har via remiss från Trafikverket inbjudits att lämna synpunkter på innehållet i ovan rubricerat förslag till regeringen.

Förslaget

Trafikverket har på regeringens uppdrag tagit fram det remitterade förslaget till en nationell plan för transportsystemet för åren 2014-2025 och som är gemensam för alla trafikslag. Planen är tänkt att beslutas av regeringen under våren 2014. Naturskyddsföreningen tackar för remissinbjudan och lämnar här våra synpunkter på vad vi bedömer vara principiellt viktiga frågor samt på vissa nationella projekt.

Synpunkter på förslaget

Klimatet

I vårt tidigare remissvar på Kapacitetsutredningen förra året anförde Naturskyddsföreningen att Trafikverket hade haft i uppdrag att särskilt beakta åtgärder som bidrar till ett långsiktigt hållbart transportsystem och att åtgärdsförslagen i transportsystemen därför måste utgå från att beslutade klimatomål ska uppnås. Så skedde inte då och så sker inte heller nu.

Som svar på Kapacitetsutredningens förslag anförde föreningen då:

”Grundproblemet är att alla de redovisade åtgärderna som förbättrar framkomligheten naturligtvis också leder till ökande transporter. Tillsammans med prognosantagandena om en accelererande BNP-tillväxt, ett osannolikt lågt oljepris, ett orimligt antagande om sjunkande flygpriser samt en fortsatt teknisk effektivisering som ger låga kilometerkostnader leder detta dock till en klimatomässigt oacceptabel utveckling med ökande transporter på väg och flyg. Detta bör lyftas fram tydligt i slutrapporten till grund för det politiska beslut att prioritera klimatomålet som vi efterlyser”.

Kapacitetsutredningen tog bland annat fram ett klimatkpaket som analyserade vilka åtgärder som skulle krävas för att åtgärda bristerna inom klimatområdet. Klimatkpaketets slutsatser var att vi står inför ett avgörande vägval i svensk klimat- och transportpolitik och att en utveckling där klimatomålen nås kommer att kräva en omprövning av väginvesteringar samtidigt som kapaciteten i kollektivtrafiken och godstransporterna på järnväg och i sjöfart behöver öka.

Det nu lagda planförslaget tar ändå inte hänsyn till klimatfrågan i prioriteringarna. Det klargjorde Trafikverket vid den hearing som Näringsdepartementet anordnade i augusti. Det framgår också på undanskymd plats på sidan 33 i förslaget: ”Planförslaget innehåller således både positiva och negativa bidrag till ekologisk hållbarhet där påverkan på klimatomålet är särskilt problematisk. Hållbarhet utifrån klimatsynpunkt kräver åtgärder som inte omfattas av planförslaget, till exempel ekonomiska styrmedel”. Det är enligt Naturskyddsföreningen ett

oacceptabelt enkelt resonemang. Den nationella transportmyndigheten får inte komma undan från att ta verklig hänsyn till klimatfrågan i sin långsiktiga planering.

Vi noterar även detta förhållningssätt under rubriken Effektivitet, säkerhet och miljö i det nu remitterade förslaget där det står att åtgärderna som föreslås rör buller, förorenade områden samt vatten och landskap. Planförslaget anges också komma att leda till påverkan genom följdexploateringar, fragmentering av landskapet, utspridd bebyggelse, intrång, buller och barriärer mm. Klimatfrågan finns inte med.

Transportsektorns bidrag till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan ska kunna nås inskränks till att man hoppas att det ska kunna ske genom åtgärder av en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen så att Sverige år 2030 har en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.

Trafikanalys uppföljning av de transportpolitiska målen (2013:4) anger dock att ”Ännu ligger utsläppen på en nivå över vad de var 1990 så transportsektorn har inte ännu bidragit till att Sveriges övergripande klimatmål ska nås” och ”Det fordras nya kraftfulla åtgärder för att målen om en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen år 2030 ska kunna uppfyllas”.

Den analys av det lagda åtgärdsförslaget som ändå anges ha gjorts av infrastrukturens klimatpåverkan omfattar överraskande nog inte alls den klimatpåverkan som den ökade trafiken kommer att orsaka! Här sägs ”I denna analys ingår inte trafikens utsläpp vid användning av infrastrukturen. Utsläpp kopplade till drift och underhåll ingår inte heller. Analysen avser klimatpåverkande utsläpp från utvinning och förädling av råvaror samt byggande och materialtransporter som har koppling till väg- och järnvägsinvesteringar under 2014-2025. Det är den investeringsbudget som förbrukas under perioden som utgör underlag. Livscykelmetodik har använts.”

Vi anser att det fullständigt oacceptabelt att landets ansvariga transportmyndighet väljer att inte bedöma vilken klimatpåverkan användandet av det planerade transportsystemet kommer att resultera i samt enbart hänvisar till att regeringens klimatmål får lösas på annat sätt, i ett läge när det är trafiksystemet som utgör den klart största utsläppskällan av växthusgaser i Sverige. Hur det framtida trafiksystemet utformas, inklusive vilka styrmedel som införs, är alltså av avgörande betydelse för hur Sverige ska klara av att uppnå klimatmålet. Planförslaget avser att lägga fast kursen för hela det framtida trafiksystemet fram till 2025, det vill säga långt efter det att regeringen ska ha uppnått klimatmålen för 2020. Trafikverket konstaterar bara ordagrant att klimatutveckling och trolig infrastrukturutveckling inte går ihop. Detta kan jämföras med Energimyndigheten som på eget initiativ tagit fram en utredning om ett hållbart energisystem.

Den enda rimliga slutsats som kan dras av det sagda är att Trafikverket i grunden bör göra om den nationella planen. Det saknas helt ett försvar för att trafikplaneringen av landets högsta myndighet sker utan att vederbörlig hänsyn tas till klimatförändringen.

Om framtidsprognoserna

Enligt Trafikverkets nya prognoser kommer efterfrågan på person- och godstransporter att öka kraftigt. Att prognoser förändras med tiden är naturligtvis nödvändigt och den befolkningsprognos som togs fram i samband med Kapacitetsutredningen har redan justerats.

Den springande punkten är ändå om åtgärder i transportsystemet tolv år framåt i tiden på sammanlagt 522 miljarder kommer att bygga på någorlunda trovärdiga prognoser. Vi ifrågasätter här starkt att biltrafiken kommer att öka som förutsätts i prognoserna. Tidigare trafikprognoserna 1997-2010 slog helt fel. Prognosen för personbilar +28,6 % blev i verkligheten bara +13 %, persontågen ökade mer än dubbelt så mycket som antogs från +26% till +59%, Inrikesflyget antagna ökning på + 23,7 % blev i stället en minskning på -6%. På godssidan slog prognoserna lika fel där lastbilstrafikens prognostiserade ökning på hela 37,8 % i stället blev till en minskning på 1%. Godstågstransporternas prognos med +10,3% blev i verkligheten +22%. Siffrorna är hämtade från Kapacitetsutredningens bristanalys.

Enligt Trafikverkets nya basprognos för år 2030 planerar man ändå för att biltransportarbetet i Sverige ska öka med hela 34 % gentemot år 2010! Med det som stöd fortsätter alltså planerna att nyinvestera och bygga ut vägar, i ett läge där det mesta nu tyder på att färre unga personer tar körkort och då senare i livet, färre bilar köps och allt fler flyttar in till städer med fungerande kollektivtrafik. I den nya långtidsprognosen antas även lastbilstrafiken öka, med hela 58% trots att ansatsen slog så katastrofalt fel förra gången.

En väsentlig fråga att ta ställning till är hur de tolv årens planerade åtgärder och investeringar i trafiklösningar kommer att förändra trafikmängder och trafikflöden. Ändå har det inte gjorts. I sammanfattningen av förslaget anges att det inte finns underlag för att bedöma om planförslaget förändrar mängden personbil- och lastbilstrafik samt gång-, cykel- och kollektivtrafik. Prognoserna som finns utgår enligt Trafikverket också från att inga nya politiska beslut tas om åtgärder för att till exempel dämpa eller styra efterfrågan med hänsyn till miljö- eller tillgänglighetsmål.

Alltså, de politiska beslut som regeringen måste besluta om kommer att styra vilken trafikutveckling vi får.

Finansiering och fördelningen mellan väg och järnväg

Vi är glada att se att både regeringen och Trafikverket nu så tydligt lyfter fram fyrstegsprincipen. Det vill säga att i första hand använda styrmedel och samhällsplanering för att minska transportbehov och använda befintlig infrastruktur mera effektivt. Tyvärr är det nästan bara förslaget om dubblerade banavgifter som sticker fram som styrmedel i det remitterade förslaget.

Vi ser inte att fyrstegsprincipens goda tanke faktiskt kommer att omsättas i praktiken.

Att tänka i brister och stråk med en trafikövergripande ansats och att trimma nuvarande system är rätt ingång. Kapacitetsutredningen, som den här åtgärdsplaneringen helt baserar sina förslag på, gjorde utifrån de begränsningar som utredningen hade ett gott grundarbete när det gällde att kartlägga kapacitetsbristerna i nuvarande transportsystem. Vi anser också att det är riktigt att slopa den långa uppbindningen genom att år 7-12 i planen inte läggs fast, för att åstadkomma en större flexibilitet, och som Trafikverket anför kan man inte förutse framtidens behov, med andra trafikflöden mm.

Trafikverket konstaterar emellertid att regeringen har pekat ut ett antal investeringsåtgärder som ska genomföras under åren 2014-2025. ”Inom arbetet med nationell transportplan 2014-2025 utgår Trafikverket från ett scenario med bland annat färdigbyggd infrastruktur enligt nuvarande transportplan 2010-2021”.

Trafikverket är alltså till stora delar redan bakbundet av de löften om infrastrukturinvesteringar som regeringen aviserade i den gamla planen och som regeringen angav skulle inarbetas och tas med in i den nya åtgärdsplanen. Den stora chansen att genomföra viktiga omprioriteringar inom trafikområdet har regeringen alltså uteslutit genom sina direktiv.

Trafikverkets förslag följer den fördelning som regeringen föreslog i proposition 2012/13:25 som innebär att det för planeringsperioden ska satsas 86 miljarder på järnvägar och 155,8 miljarder på vägar. Förslaget pekar på att hela trafiksystemet måste hänga ihop och där speciellt kopplingen mellan väg och järnväg är viktig och det framhålls att det som görs i dag och de närmaste tre åren har stor betydelse för möjligheterna att använda och utveckla järnvägen. Trafikverket angav i Kapacitetsutredningen att vägarna är i betydligt bättre skick än järnvägen. Naturskyddsföreningen anser därför att större del av väginvesteringsbudgeten måste allokeras om till de välbehövliga järnvägssatsningarna på såväl underhålls- som på investeringssidan. Regeringen måste våga göra en nationell omprövning av vägprojekt, oberoende av vad som förväntas av aktörer i kommuner och regioner som naturligtvis trycker på för att de vill se just sina objekt förverkligande. En omprövning av väginvesteringar utifrån vägnas klimat- och miljöpåverkan skulle också visa att regeringen tar klimatfrågan på allvar. Naturskyddsföreningen anser då att i det närmast inverterat förhållande mellan de finansiella satsningarna på järnvägar och vägar inte skulle vara omotiverat för den kommande planperioden.

De grundläggande tankegångarna i Trafikverkets förslag om att vi ska vårda den infrastruktur vi har och fokusera på förebyggande drift och underhåll av järnvägen håller föreningen med om. Budgetförslaget för drift och underhåll som inkluderar reinvesteringar i järnvägen motsvarar cirka 9 Mdkr/år under perioden. Utöver förslaget på 86 Mdkr räknas då in 22,8 Mdkr från banavgifter. Banavgifterna kommer enligt förslaget att höjas gradvis från den redan beslutade nivån för 2014 till en nivå 2025 som ger ungefär dubbelt så höga intäkter. Utöver att vi anser att en sådan kraftig höjning av banavgifterna måste villkoras med liknande höjningar med full internalisering av miljökostnaderna i de konkurrerande trafikslagen flyg och lastbils-transporter så ligger förslaget nära den årssiffra på 10 Mdkr som vi anser järnvägsunderhållet åtminstone behöver. Problemet är att underhållsåtgärderna måste vara stora i närtid samt kanske ännu större i slutet av perioden när stora reinvesteringar i spår och växlar behöver göras. Någon uppräkningsav budgetposten med tanke på inflationen är inte aviserad varför un-

derhålls- och reinvesteringsposten reellt sett kommer att vara betydligt lägre mot slutet av planeringsperioden om inga tilläggsbeslut fattas.

Vi är i princip positiva till de järnvägsinvesteringar som planeras. Dock behöver större insatser göras på Västra stambanan och Ostkustbanan som kommer att ha kvar stora brister efter förslagets genomförande 2025. Regeringen bör också gå vidare och låta utreda en fortsättning söder om Linköping på det föreslagna första steget i arbetet med en nationell höghastighetsbana.

Storstadsregioner

Trafikverket tar ställning för att väl fungerande storstadsregioner är viktigt och att det då också leder till att mera glesbebyggda delar av Sverige inte kan prioriteras lika högt. Till viss del håller Naturskyddsföreningen med om detta. Kapacitetsstarka och dyra infrastruktursatsningar, till exempel tunnelbanedragningar, måste fokuseras på regioner där de stora resandeflödena finns. Det är dock inte likhetstecken med att det ska behöva leda till ytterligare försämring för kollektivtrafik utanför de största tätortsområdena, tvärtom bör sådana investeringar finansieras med sänkta anslag till vägutbyggnader.

Trängselskatterna i Stockholm och Göteborg kommer enligt beräkningarna att inbringa 41,9 Mdkr under perioden. Över 38 Mdkr av dessa medel kommer att slukas av det gigantiska och av tiden förbisprungna projektet Förbifart Stockholm. Föreningen motsätter sig bestämt att staten bestämmer att trängselavgifter ska avsättas till detta projekt. I stället anser vi att Stockholmsregionen själv ska få möjlighet att besluta om trängselskatter, till exempel till de för regionen så nödvändiga satsningarna på kollektivtrafik. Om beslutsrätten inte flyttas till regionen bör intäkterna absolut inte användas för vägutbyggnad.

Sjöfart

Trafikverket flaggar för att den förväntade ökade godstrafiken över Östersjön gör att man kommer att behöva besluta vilka hamnar som bör ges bra landförbindelser för att kunna bli nod för att ta hand om och få ut godset som kommer att komma österifrån till svenska hamnar. Sjöfart är ett bra transportslag för internationellt gods där bättre bränsle på sikt kan förväntas. Naturskyddsföreningen vill därför prioritera att bra lokaliserade hamnar ska beredas smidigt fungerande järnvägsanslutningar så att gods företrädesvis via järnvägsnätet ska kunna nå fram till mottagaren. En övergripande planering av de lämpliga platserna för djuphamnar måste ske med beaktande av de miljömässigt marina förutsättningarna. Övervakningen av fartygens miljöregler behöver stärkas samtidigt som miljö- och säkerhetsanpassade fartbegränsningar bör införas, inledningsvis inom Sveriges gränser. Styrande avgifter i form av mer differentierade farleds- och hamnavgifter behövs för att bland annat stimulera energieffektiva fartyg.

Gång- och cykeltrafik

I sammanfattningens inledande stycke säger man sig vilja prioritera bland annat arbetspendling, kollektivtrafik, gång och cykel samt ökade möjligheter till trafikslagsövergripande användning av transportsystemet. Frågan är då om dessa prioriteringar ges tillräckligt genomslag i medelsfördelningen.

Gång-, cykel- och kollektivtrafik ska komma att prioriteras genom åtgärder enligt steg 1 och 2 i fyrstegsprincipen. Naturskyddsföreningen anser att det kommer att krävas en stor utbyggnad av nya cykelbanor för att möta det växande behovet. Trafikverket definierar dock åtgärder i steg 4 (nyinvesteringar) som att det avser namngivna brister och åtgärder där kostnaden överstiger 50 miljoner kronor.

Enligt planförslaget kommer cirka 40 mil ny cykelväg anläggas längs det nationella vägnätet under planperioden. Det innebär att det i anslutning till de större vägarna i hela Sverige endast kommer att byggas drygt tre mil cykelväg per år. Insatserna kommer då inte ens att beröra en halv promille av det statliga vägnätet som enligt Trafikverkets uppgifter uppgår till 9850 mil.

För att underlätta den pågående utvecklingen med allt längre arbetspendling på cykel måste givetvis staten ta ansvar för att det byggs upp ett nationellt och via länsstyrelserna också ett regionalt cykelnät som är värt sitt namn. Till det behövs ett rejält nationellt anslag. Vi har i vårt remissvar till den nyligen remitterade cykelutredningen också kritiserat utredaren för den genomgående tanken att se cykling som nästan enbart ett kommunalt ansvar. Trafikverket har ansvar för att alla trafikantslag på de statliga vägarna, alltså även cyklande, bereds fungerande kommunikationer. Fungerande cykelleder är med en ökande cykelpendling helt klart att anse som en regional fråga som länsstyrelsen även ska ha ansvar för att bevaka i sin planeringsprocess.

Samhällsplanering på kommunal och regional nivå

Kommunerna har ett mycket stort ansvar för att underlätta klimatsmarta resor i sin planering eftersom nästan hälften av alla resor är kortare än 5 km, vilka alltså nästan helt borde kunna företas till fots, med cykel eller kollektivtrafik.

Trafikverkets förslag lyfter fram vikten av en framåtsyftande samhällsplanering. Det visas på möjligheter att genom bättre lokaliseringar undvika onödiga transporter, att det behöver skapas bättre förutsättningar för fungerande urbana transporter och att andelen resor med kollektivtrafik behöver öka. För det krävs att samhällsplanering och utveckling av transportsystemet följs åt där Trafikverket säger sig vilja underlätta samverkan mellan olika aktörer genom att tillhandahålla underlag och delta i den kommunala planeringsprocessen, samt anger att man har genomfört ett antal seminarier om hållbar samhällsplanering.

Tyvärr saknas förslag på adekvata styrmedel för att säkerställa att dessa effektiva och klimatsmässigt bra transportlösningar åstadkoms på den kommunala nivån. Den viktiga insikten att all bebyggelseplanering är beroende av en bra infrastrukturfunktion leder tyvärr inte till några konkreta förslag till hur man utöver goda råd skulle kunna påverka kommunernas planering.

Det vi ser i många kommuner idag är en utveckling åt fel håll, med en stadsutglesning som ökar beroendet av bil, också för strukturellt bundna resor (såsom arbetspendling och inköpsresor) som med god planering i hög grad bör kunna styras över till kollektiva system. Naturskyddsföreningen har tidigare i en rad rapporter visat på behovet av förändringar av bland annat plan- och bygglagen för att stimulera utvecklingen av hållbar lokal samhällsplanering men åtgärder saknas i allt väsentligt fortfarande.

Andra förslag

Trafikverket anger anpassning av hastighetsgränser och fler trafiksäkerhetskameror som trafiksäkerhetsförslag som planeras under planperioden. Föreningen stödjer dessa åtgärder bland annat för att lägre hastigheter utöver ökad säkerhet också leder till minskade utsläpp. Kameraövervakningen borde dock göras ännu effektivare genom att Sverige, i likhet med många andra länder, förändrar grunden för hur en trafikbot tas ut. Det sker bättre genom en avläsning av fordonets registreringsskylt i stället för att som nu är fallet först den faktiska föraren av fordonet måste identifieras. Det är inte rimligt att den förare som faller ner solskyddet klarar sig från böter. En sådan förändring skulle antagligen också snabbt minska antalet privatbilister som kör i kollektivtrafikfält. Det rimliga är att den som är ägare av ett fordon som huvudregel också tar ansvar för till vem han lånar ut det. Nummerplåtsavläsning sker ju för övrigt redan i Sverige vid uttag av trängselskatt.

Demonstrationsanläggningar av elektrifierade vägar och försöket Bus Rapid Transit tas upp som exempel på nytänkande. Naturskyddsföreningen är mycket positiv till att dessa fullskaleförsök kan genomföras och ser att det som naturligt att Trafikverket tar huvudansvaret för att samordna aktörerna då man har ansvaret för hur den statliga infrastrukturen ska användas.

Staten föreslås fortsätta avsätta medel, 480 miljoner, som driftbidrag till icke-statliga flygplatser där trafiken inte upphandlas av staten. Naturskyddsföreningen anser att sådana stöd av klimatskäl helt bör upphöra förutom i områden i Norrland, på orter där det saknas en effektiv och tillräckligt snabb kollektivtrafik.

För att främja en utveckling för energieffektiva, utsläppssnåla, tysta och trafiksäkra fordon avser Trafikverket att i samarbete med andra myndigheter, företag, kommuner, landsting och organisationer ta fram kunskap om effektiva styrmedel. Exempelen som nämns är koldioxidbaserade förmånsvärden, fordonsskatter, lagkrav på alkolås, installation av energimätare på tåg och debitering av faktiskt använd energi. Alla förslag för att ta fram kunskap om effektiva styrmedel är förstås mycket välkomna. Det finns då en lång lista med många flera olika styrmedel som är redo att börja användas och som redan fungerar i många andra länder. Vad som saknas är de politiska besluten.

Mikael Karlsson
Ordförande

Svante Lundquist
Sakkunnig
transport- och infrastruktur