



WWF *for a living planet®*

Världsnaturfonden WWF

Ulriksdals Slott

170 81 Solna

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm
i.remissvar@regeringskansliet.se
i.nationellplan@regeringskansliet.se

Växel: 08 624 74 00
Direkt: 08- 546 57 524
Fax: 08 85 13 29
Allmänt: info@wwf.se
ola.hansen@wwf.se

Ulriksdal 02 februari 2021

Världsnaturfonden WWFs remissvar angående Trafikverkets inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022—2033 och 2022—2037

Dnr: I2020/02739

Sammanfattande punkter

Världsnaturfonden WWFs sammanfattande punkter på inriktningsunderlaget är att:

- en klimatomställning av transportsektorn bör vara i linje med 1,5-gradersmålet och ska vara hållbar (ta hänsyn till alla miljömässiga och sociala hållbarhetsaspekter).
- underlaget inte följer regeringens instruktion att klimatmålen ska nås på ett hållbart sätt och att funktionsmålet i huvudsak behöver utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.
- basprognoser med ökande vägtrafik felaktigt tillåts styra inriktningen på infrastrukturplaneringen istället för att trafikscenarier där klimatmålen nås används.
- biodrivmedlen beräknas stå för en alltför stor del i minskningen av klimatutsläppen till 2030 bl. a. beaktat av att hållbara råvaror till biodrivmedel är en begränsad resurs och några råvaror riskerar att påskynda avskogningen i andra länder.
- potentialen för "åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle" att bidra till klimatmålet och andra samhällsmål underskattas (vägtrafiken behöver minska för att målen ska nås).
- miljömål och andra hållbarhetsmål måste hanteras avsevärt bättre i kommande plan.
- de ekonomiska ramarna i kommande plan bör höjas för att åtgärda eftersatt underhåll och behov av nyinvesteringar i det befintliga järnvägsnätet.
- det är bra att underhåll av infrastruktur ges hög prioritet, men järnvägen, andra satsningar på att minska vägtrafiken och miljöåtgärder bör prioriteras och utökas (både i vidmakthållande och när det gäller nya investeringar) på bekostnad av vägtrafiken.
- möjligheten att genomföra och finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder bör förstärkas.
- nya stambanor för höghastighetståg bör lyftas ur planen under förutsättning att banorna finansieras med lån och eventuell annan finansiering och byggs skyndsamt i sin helhet.
- en planperiod på 12 år, med regelbundna kontrollstationer för klimat- och miljömål, bör användas för att undvika att infrastrukturen låses fast i en ohållbar riktning alltför länge.

Övergripande synpunkter på förslag och bedömningar i underlaget

WWFs utgångspunkter

Världsnaturfonden WWF arbetar för en hållbar klimatomställning i linje med 1,5-gradersmålet. Med hållbar menar vi en omställning som tar hänsyn till alla miljömässiga och sociala hållbarhetsaspekter. Det är därför viktigt att de åtgärder som föreslås idealt kan minska både klimatpåverkan och negativa effekter på den biologiska mångfalden samt bidra till andra miljömål. Klimatåtgärder som riskerar att avsevärt förstärka negativa effekter på den biologiska mångfalden ska inte genomföras. En hållbar klimatomställning av det svenska transportsystemet bör också ha som fokus att vi har system och lösningar som kan spridas till och användas i en global kontext, och att vi inte låser in oss i metoder för klimatomställning som inte kommer att vara möjliga för andra länder att ta efter.

De av riksdagen beslutade svenska klimatomålen¹ som omfattar transportsektorn skulle behöva skärpas för att vara i linje med 1,5-gradersmålet. En sådan skärpning får dock enligt ovan inte innebära att biologisk mångfald och andra hållbarhetsmål äventyras. Därför måste åtgärder och styrmedel som leder till minskade trafikflöden samt effektivare och minskad användning av energi och naturresurser främjas. Den forskarrapport från IVL² som WWF låtit beställa om hur målet till 2030 ska nås och hur det kan göras på ett mer hållbart sätt visar att personbilstrafiken kan och skulle behöva minska med en tredjedel för att målet ska nås på ett mer hållbart sätt.

En annan central utgångspunkt för WWF är att alla relevanta politikområden och all relevant lagstiftning behöver ses över och vid behov revideras så att de styr mot klimatomålen och är i linje med det klimatpolitiska ramverket. Det finns fortfarande politikområden och lagstiftning som driver utvecklingen i motsatt riktning. De transportpolitiska målen måste därför anpassas så att hänsynsmålet, som efter regeringens förtydligande även inbegriper transportsektorns klimatomål, överordnas funktionsmålet.

Trafikverket (TRV) har inte följt alla instruktioner i regeringsuppdraget

Vi noterar att TRV inte helt har följt instruktion i uppdraget från regeringen när det gäller hänsynsmål och funktionsmål. I uppdraget framgår att "Klimatomålen ska nås" och att "funktionsmålet därför i huvudsak behöver utvecklas inom ramen för hänsynsmålet". Enligt ovan delar WWF denna syn. TRV gör dock i underlaget ett tydligt avsteg från instruktionerna i regeringsuppdraget när de på flera ställen beskriver att en av de centrala utgångspunkterna för uppdraget är att funktions- och hänsynsmålen är jämbördiga. Vi menar att detta synsätt avslöjar att TRV ännu inte nått hela vägen med att betrakta klimat- och miljömålen som styrande för de transportpolitiska målen och infrastrukturplaneringen, något de enligt regeringens klimathandlingsplan och uppdragsbeskrivning bör vara.

¹ Mål 2030: att växthusgasutsläppen från inrikes transporter exklusive flyg ska minska med minst 70 procent till 2030 jämfört med 2010, mål 2045 att Sverige når nettonollutsläpp av växthusgaser (förtydligat av regeringen innebär detta att växthusgasutsläppen från transportsektorn i princip kommer att behöva vara noll senast 2045).

² "Transportstudien 2019 - Analys av åtgärder för en hållbar transportsektor", IVL, C450 nov 2019, <https://www.ivl.se/download/18.34244ba71728fcb3f3fb02/1591706113596/C450.pdf>, WWF PR: <https://www.wwf.se/pressmeddelande/ny-rapport-biltrafiken-maste-minska-med-30-procent-till-2030-3502449/>

I regeringsuppdraget står även att Regeringen avser att i större utsträckning prioritera steg 1- och steg 2-åtgärder och att regeringens ambition att flytta över transporter från väg och flyg till järnväg, sjöfart, gång, cykel- och kollektivtrafik ska beaktas. Vår bedömning är att TRV kunde lyft fram dessa aspekter ännu starkare i underlaget.

TRV väljer att låta basprognoser med ökande vägtrafik styra planeringen istället för trafikscenarier där klimatmålen nås

Baserat på historisk utveckling gör TRV bedömningen att en växande befolkning och ekonomi kommer att driva på transportefterfrågan under kommande planperiod. I TRVs basprognos ökar persontransportarbetet från 2017 till 2040 med 28 procent och godstransportarbetet med 51 procent. Enligt prognosen fortsätter persontransporterna med bil att dominera och ökar med 27 procent till 2040. Vi menar dock att TRV gör ett stort misstag när de väljer att låta denna basprognos med en kraftigt ökad vägtrafik styra inriktningen i underlaget. WWF anser att TRV istället skulle låta referensscenarier för att uppnå klimatmålen till 2030 och 2045 styra inriktning och prioriteringar i underlaget. Det sistnämnda ger betydligt större förutsättningar att klara klimatmålen. Detta ställningstagande stöds av ledande svenska transportforskare³ och andra organisationer.

Bara för att vägtrafiken ökat med en växande befolkning och växande realinkomst per capita historiskt behöver det inte bli så framöver. Detta gäller särskilt om framtida satsningar på infrastruktur samt styrmedel och andra åtgärder inriktas på att försöka dämpa en ökad vägtrafik. TRV bör därför ges i uppdrag att arbeta med åtgärder som kan påverka val av transportsätt och leda till effektivare användning av befintlig infrastruktur.

TRV har i tidigare prognosarbete systematiskt underskattat ökningen av tågresandet⁴ vilket kan leda till att vissa järnvägsinvesteringar framstår som olönsamma. När det gäller prognoser för gång och cykel betonar TRV själva av metoderna inte är tillräckligt ”finmaskiga” för att på ett rättvisande sätt kunna fånga upp utvecklingen. Corona-pandemins framtida påverkan när det gäller digitalisering behandlas i underlaget, men vår bedömning är att TRV underskattar undersökningar som indikerar beteendeförändringar vad gäller digitala arbetssätt och distansarbete. Slutsatsen kan bli att TRVs planering för ökad biltrafik blir självuppfyllande profetior just därför att nya och/eller mer framkomliga vägar enligt forskningen inducerar ny biltrafik.

TRVs analys av hur klimatmålen ska kunna nå lägger för mycket fokus på ökad andel biodrivmedel och högre bränslepriser och för lite på andra åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle

Det är viktigt att poängtera att en måluppfyllelse av klimatmålet för transportsektorn om minskade utsläpp med 70 procent vid 2030 i jämförelse med 2010 års nivå också är avgörande för om vi ska klara av att nå Sveriges nettonollmål vid 2045. Därför blir inriktningen och innehållet i ett underlag som detta av betydande vikt även för hur vi ska nå de svenska klimatmålen. TRV bör därför förtydliga hur de stora investeringar som finns beskrivna i underlaget säkerställer att klimatmålen nås. WWF anser inte att myndigheten tar det helhetsansvar som finns angivet i uppdraget.

³ <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/det-kravs-ett-rejalt-omtag-i-transportplaneringen-35164>

⁴ <https://www.tagforetagen.se/2020/11/trafikverkets-underskattning-av-resandeutvecklingen-kritisk/>

Vi delar TRVs beskrivning av att klimatmålen kan nås genom en kombination av omfattande styrmedel och åtgärder för energieffektivare och elektrifierade fordon, el och förnybara drivmedel istället för fossila drivmedel samt minskad fossildriven trafik genom ett mer transporteffektivt/transportsnålt samhälle. Vi anser dock att TRV lägger alldeles för mycket fokus på biodrivmedel i omställningen där det som TRV lyfter finns betydande hållbarhetsutmaningar, men även frågor kring klimatnyttan för vissa biodrivmedel. I synnerhet som det i uppdraget framgår att TRV ska undersöka förutsättningarna för att klimatmålen kan uppnås på ett hållbart sätt. Mängden biodrivmedel bör endast tillåtas ökas om detta kan ske på ett hållbart sätt som inte riskerar att påskynda avskogningen eller medföra negativ påverkan på den biologiska mångfalden.

Vi anser även att TRV underskattar möjligheten för "åtgärder för ett transporteffektivt samhälle" att bidra till klimatmålen. Vi ifrågasätter även det ensidiga fokuset på höjda bränslepriser som ett sätt att styra mot ett mer transporteffektivt samhälle. TRV skriver själva att infrastruktursatsningar bör bidra till ett transporteffektivt samhälle och att exempel på åtgärder som bidrar är exempelvis att järnvägen rustas upp, moderniseras och byggs ut. Mer synpunkter på TRVs underlag om elektrifiering, förnybara drivmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle nedan.

När det gäller beräkningarna av den samhällsekonomiska kostnaden för att ersätta fossila drivmedel ifrågasätter vi att det redovisas som en kostnad, då det med tanke på klimatförändringarnas allvarlighet och de fossila bränslenas övriga negativa påverkan på hållbarhetsaspekter borde vara en samhällsekonomisk vinst att fasa ut dessa bränslen. Det måste innebära att de samhällsekonomiska modeller som används inte lyckas fånga in dessa "externaliteter". Modellerna borde utvecklas så dessa samhällskostnader tas med. Inte heller fångar kalkylerna in alternativet av att minska utsläppen i andra sektorer som då skulle vara alternativet.

Laddinfrastruktur och elektrifiering bör främjas

När det gäller elektrifieringen och att eldrivna fordon framöver ska få en helt dominerande marknadsposition delar vi synen att det krävs en omfattande utbyggnad av rikstäckande laddinfrastruktur i närtid. Vi håller med om att det finns flera starka skäl för att laddinfrastruktur ska vara ett offentligt ansvar och att det offentliga därför bör ta ett aktivt ansvar för att initiera och koordinera denna utbyggnad, i samverkan med kommersiella aktörer.

Det är viktigt att främja publik infrastruktur för laddning av personbilar längs huvudvägnätet. En större barriär för att skaffa elbil är dock tillgång till hemmaladdning och här kan det offentliga göra mer för att på olika sätt främja laddplatser för de som bor i lägenhet. Ur resurssynpunkt är det också viktigt att främja små effektiva personbilar med små batterier som ger en rimlig räckvidd framför större mer energiintensiva fordon med väldigt stora batterier. TRV bör analysera i vilken utsträckning infrastruktursatsningarna kan spela någon roll för denna ambition. Vi håller med TRV om att även för tung trafik är offentlig laddinfrastruktur avgörande för elektrifiering i stor skala.

Vi bedömer att den grad av elektrifiering för 2030 (60 procent av nybilsförsäljningen utgörs av laddbara fordon) och 2040 (90 procent av nybilsförsäljningen) som TRV använder i sin basprognos sannolikt underskattar elektrifieringstakten. Även om TRVs antagande innebär en snabb elektrifiering, så har flera prognoser på senare tid förutspått en ännu snabbare

elektrifieringstakt. Takten påverkar inte måluppfyllelse till 2030 så mycket, men har stor påverkan på utsläppen i perioden fram till 2045. Viktigt att beakta att särskilt effektivisering, men även elektrifiering, har många olika samhällsnyttor utöver klimatnytta och att dessa vägs in i bedömning av samhällsekonomisk kostnad. Vi har svårt att bedöma om det görs nu.

Elektrifieringen har även att antal hållbarhetsutmaningar⁵ som måste adresseras samtidigt som den främjas. Viktigt att TRV bidrar i detta i arbete, bl. a. genom infrastrukturplaneringen.

Biodrivmedelsanvändningen måste vara hållbar

Biodrivmedel har en roll i klimatomställningen. WWF ifrågasätter dock om det är ett hållbart alternativ att kraftigt öka användningen av förnybara biodrivmedel till 2030. Detta eftersom biodrivmedel utgör en begränsad resurs - i synnerhet ur ett hållbarhetsperspektiv, att stor del av dessa idag är importerade (Sverige använder ungefär en tredjedel av världens HVO-produktion) och en betydande del av de biodrivmedel vi använder redan idag inte är hållbara i bemärkelsen att de riskerar att driva på avskogningen i andra delar av världen. Det är bra att TRV i underlaget lyfter frågetecknen kring om det går att producera dessa ökade mängder biodrivmedel på ett hållbart sätt, exempelvis att biodrivmedelsvolymerna är begränsade, att de ger upphov till klimatutsläpp över livscykeln och att det finns hållbarhetsutmaningar med flera av råvarorna till biodrivmedlen. TRV lyfter att "den centrala frågeställningen för biodrivmedel är utbudssidan, det vill säga hur stort utbud av biodrivmedel som kan produceras hållbart, utan negativa effekter på till exempel matproduktion, biologisk mångfald eller natursystemens kolinbindning". Vi anser dock att även användningssidan är viktig, eftersom denna begränsade resurs bör användas i så effektiva fordon som möjligt och för de trafikslag där andra lösningar ligger längre fram i tiden. För att fasa ut användning av råvaror som leder till stora negativa effekter för biologisk mångfald och riskerar att öka avskogningen behöver hållbarhetskraven för biodrivmedel utvecklas.

Vi anser att slutsatsen av dessa utmaningar borde vara att prioritera åtgärder för ett minska vägtrafikarbete och därmed bränsleefterfrågan istället för en kraftigt ökad biodrivmedelsanvändning. TRV kommer själva fram till att om biodrivmedelsvolymen begränsas till samma volym som i dag behöver den bränsledrivna trafiken minskas med ungefär en tredjedel, antaget samma elektrifiering och effektivisering som i basprognosen. Om trafiken inte minskas nås 2030-målet först 2035 enligt basprognosen. I den rapport som IVL tagit fram på uppdrag av oss finns motsvarande vägtrafikminskning (ca en tredjedel) med som ett villkor för att klara klimatmålet till 2030.

WWF anser att den samhällsekonomiska kostnaden för biodrivmedlen är underskattad jämfört med elektrifiering eftersom utsläppen över hela livscykeln inte räknas in. I underlaget nämns att kostnaden kan öka med 25 % om utsläppen i produktionscykeln vägs in. Om man dessutom väger in markanvändningseffekter och risker för ökad avskogning för vissa råvaror till biodrivmedel, framförallt palmolja och PFAD som används till HVO, så kan klimatnyttan vara mycket liten, obefintlig, eller i vissa fall negativ, dvs användningen leder

⁵ "Hållbar elektromobilitet -Vad krävs för att eldrivna vägtransporter ska vara miljömässigt och socialt hållbara", IVL C552, nov 2020, <https://www.ivl.se/download/18.7342a03f17582337c2813ca/1604672654610/C552.pdf>

till ökade globala utsläpp⁶. Är utsläppsminskningen obefintlig (ur ett livscykel perspektiv) går samhällsekonomiska kostnaden per kg CO₂ mot oändligheten. Till detta tillkommer dessa bränslens negativa effekt på biologisk mångfald. Något som TRV själv lyfter i underlaget. Det rör framförallt påverkan i länder som Indonesien och Malaysia. Även Sverige kan drabbas om vi inte säkrar en hållbar produktion och ett hållbart uttag av biomassa. Med detta i åtanke bör det förutsättas att beräkningarna bygger på att bränslena kan produceras hållbart och då kommer sannolikt en mindre mängd biobränslen vara tillgängliga.

Åtgärder för ett transporteffektivt/transportsnålt samhälle måste prioriteras

Enligt ovan anser vi att TRV underskattar det bidrag som "åtgärder för ett transporteffektivt samhälle" kan ge till klimatmålen. Minskade trafikvolym och ändrade färdmedelsval är inte bara viktiga för klimatmålen utan även för att skapa ett hållbart transportsystem. Forskning visar att en kombination av åtgärder som t.ex. elektrifiering, infrastruktur, transportsnål samhällsplanering, digital teknik och ändrade incitament kan ha stor effekt i att skapa hållbara transportlösningar för både städer och landsbygd. Många studier har även bedömt att "åtgärder för ett transporteffektivt samhälle" kan stå för en minskning av klimatutsläppen till 2030 som är i samma storleksordning som bidraget från elektrifiering respektive biodrivmedel.

TRV skriver i underlaget "att satsningar på förbättrade alternativ till vägtransporter ofta skapar stora nyttor genom att bidra till flera transportpolitiska mål. Kollektivtrafik, gång och cykel är ofta yt-, kostnads- och miljöeffektiva sätt att skapa hög tillgänglighet, i synnerhet i tätastadsmiljöer, och järnvägstransporter är överlägsna för många res- och transportbehov. Dessutom innebär god tillgänglighet med andra färdmedel än bil att även medborgare utan tillgång till bil kan åtnjuta hög tillgänglighet." Utöver dessa direkta nyttor kan också indirekta nyttor uppstå om förbättrade alternativ gör att vägtrafiken minskar, som till exempel minskade hälsopåverkande utsläpp, minskade olycksrisker och förbättrad stadsmiljö.

Vi ifrågasätter därför analysen att dessa åtgärder generellt sätt bedöms vara mer samhällsekonomiskt kostsamma för att nå klimatmålen än satsning på elektrifiering och biodrivmedel. För att komplettera och utmana de kvantitativa nationalekonomiska modeller som nu används för att beräkna samhällsekonomisk kostnadseffektivitet, skulle kvalitativa modeller som klarar fler parametrar kunna användas. Exempelvis har Klimatpolitiska rådet utvecklat en enkel kvalitativ modell för att bedöma kostnadseffektivitet för samhället, en modell som kan hantera en mer mångbottnad verklighet med flerdimensionella påverkansfaktorer, sekundära effekter och samhällsnyttor.

Som vi tolkar det beror resultat av denna kostnadsberäkning på att TRV förenklar och framförallt låter en kraftig ökning av bränslepriset vara den enda åtgärden för minskad vägtrafik. Ökningen antas komma från en kombination av högre bränsleskatt och ökad inblandning av dyrare biodrivmedel. Det verkar som att TRV antar att höga bränslepriser är det enda verkningsfulla styrmedlet för minskad vägtrafik.

⁶The land use change impact of biofuels consumed in the EU Quantification of area and greenhouse gas impacts, Ecofys, IIASA and E4tech (commissioned and funded by the European Commission), Nov 2015, http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/12310/1/Final%20Report_GLOBIOM_publication.pdf

Vi håller inte alls med om antagande att det framförallt är priset på drivmedel som styr användningen av fordon utan ser ett stort antal andra faktorer, exempelvis nya tjänster och mentala förändringar, som under prognosperioden kan leda till betydande förändringar som leder till ett mer transporteffektivt/transportsnålt samhälle. I andra stycken lyfter TRV att det finns en stor och disparat mängd tänkbara åtgärder som alla förbättrar alternativen till vägtransporter. Potentialen för ett mer transporteffektivt samhälle synliggörs även i rapporter som TRV själva beställt⁷.

Andra hållbarhetsmål (utöver klimatfrågan) måste hanteras bättre i underlaget och kommande plan

Vi delar TRVs syn att transportsektorn är avgörande för att vi i Sverige ska nå ett hållbart samhälle, miljö kvalitetsmålen och FNs hållbarhetsmål till 2030. Det är viktigt att nästa plan i ännu större utsträckning beaktar och verkar för hållbarhet i bredare bemärkelse. Hit hör miljö- och naturfrågor som bevarandet av ekosystem och den biologiska mångfalden där det behövs ökade medel till riktade miljöåtgärder för att minska de negativa effekterna och förstärka de positiva, till exempel utveckla artrika vägkanter, bekämpa invasiva arter samt skapa och underhålla säkra passager för djur. Andra exempel är att minimera fragmenteringen av landskapet och åtgärder för att skydda dricksvattenförsörjningen och påverkan på områden med stora naturvärden.

I detta ingår även hälsoaspekter som exempelvis buller och utsläpp till luft. Utsläppen till luft kommer inte bara från motorerna utan även från vägbanan när den saltas, sandas och slits. Stoff virvlar upp från vägbanan och partiklar tillförs genom slitage av fordonens däck och bromsar vilket kan ge höga halter av hälsovådliga partiklar i närheten av vägbanan. Samtidigt kan satsningar som underlättar för befolkningen att gå, cykla eller resa kollektivt bidra till flera hälsovinster genom att exempelvis den fysiska aktiviteten ökar och luftföroreningar, transportbuller och antalet trafikolyckor minskar.

Ytterligare sociala hållbarhetsaspekter är säkerhet, trygghet, jämställdhet, hållbara städer- och landsbygder, god tillgänglighet och användbarhet för alla grupper i samhället. Det är till exempel viktigt att klimatomställningen genomförs på ett rättvist sätt och inte påverkar vissa grupper väldigt negativt. Skulle transportkostnaderna skjuta i höjden för låginkomsttagare på landsbygden, bör de kompenseras för detta, men det behöver inte nödvändigtvis ske genom transportsystemet.

Ekonomiska ramarna bör höjas för att åtgärda eftersatt underhåll och behov av nyinvesteringar i det befintliga järnvägsnätet

Vi anser att de ekonomiska ramarna för nästa infrastrukturplan bör ökas för att möta de behov som genereras av en växande befolkning, ett ökat tågresande, ett eftersatt järnvägsunderhåll, en snabb och omfattande elektrifiering, etc. En ökning bör kombineras med att nya stambanor för höghastighetståg lyfts ur planen och därmed frigör mer medel till övrig järnvägsinfrastruktur. WWF anser att de nya stambanorna bör lånefinansieras vid sidan om planen och prioriteras för en snabb utbyggnad (se nedan).

⁷ Översyn av Trafikverkets klimatscenarier, TRV/ÅF, RAPPORT Januari 2018 (uppdaterad mars 2018) http://www.infraplan.se/pdf/2018_TRV_Översyn_av_klimatscenarier_180130.pdf

Övergripande kommentarer på inriktning i planen

WWF vill inledningsvis ifrågasätta TRVs analys om att vägprojekt är mer samhällsekonomiskt lönsamma än järnvägsprojekt. Det bygger på förlegade kalkyler där inte alla "externaliteter" räknas in i infrastrukturinvesteringar. För det första frångår det behovet av utsläppsminskningar från vägtransporterna, något som nya vägprojekt snarare motverkar. För det andra förutsätter det behovet av stora satsningar för att minska utsläppen i andra delar av samhället än i transportsystemet. Det är kostnader som kommer att belasta samhället men som TRV bortser ifrån.

Vi delar synen att det är avgörande för transportsystemets funktion att utnyttja och förvalta den existerande infrastrukturen på ett effektivt sätt och att vidmakthållande (dvs underhåll) av befintlig infrastruktur därför bör ha en mycket hög prioritet i nästa plan. Vi stödjer också TRVs ansats att undvika kapitalförstöring och på sikt mycket höga reinvesteringskostnader genom att förebygga problem istället för att ta hand om akuta problem när de uppstår.

Vi noterar att TRVs analyser visar att det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att satsa mer resurser på vidmakthållande än vad som görs i den nuvarande planen och att man utifrån föreslagna ekonomiska ramar därför bedömer att nyttan med att upprätthålla nuvarande infrastrukturen är större än att göra nya investeringar.

Vi stödjer denna bedömning, men vill att järnvägen, stadsmiljöavtal, andra satsningar på att minska vägtrafiken, miljöåtgärder samt trimningsåtgärder som syftar till att förbättra för cykel-, gång- och kollektivtrafiken prioriteras och utökas (både i vidmakthållande och när det gäller nya investeringar). Detta bör göras på bekostnad av vägtrafiken och bör gälla även om de ekonomiska ramarna inte kan utökas. Planerade motorvägsbyggen i storstadsregionerna bör därför avbrytas för att frigöra medel till annan infrastruktur.

Större satsning på den befintliga järnvägen behövs

Vi vill att underhåll, upprustning och utbyggnad av befintlig järnväg prioriteras framför vägtrafiken i den kommande planen. En betydande utökning av de ekonomiska ramarna i kombination med att de nya stambanorna för höghastighetståg lyfts ur infrastrukturplan och anslagsram bör göras för att möjliggöra åtgärdande av eftersatt järnvägsunderhåll och viktiga nyinvesteringar i den befintliga järnvägen. Med tanke på att TRV i tidigare prognosarbete har underskattat ökningen av efterfrågan på tågtransporter bör de få i uppdrag att ta fram en ny analys av vilka investeringar i ökad kapacitet som är nödvändiga för att möta en ökande efterfrågan på järnvägstjänster och presentera en genomförandeplan.

Vidare bör elektrifieringen av transportsektorn även inkludera elektrifiering av fler järnvägsstråk som ännu inte elektrifierats. Det är också av stor vikt att öka åtgärderna för att styra över trafik från flyg- och vägtrafik till spårbunden trafik. Detta gäller både godstransporter och persontrafik.

Kommentar till satsningar på sjöfarten

WWF noterar att i TRVs utgångspunkter för prioriteringar bedöms sjöfartsåtgärder i den gällande nationella planen vara både angelägna och lönsamma och ingår därför i sin helhet i alla inriktningar. Det är viktigt att dessa åtgärder görs med beaktande av stor hänsyn till den marina naturmiljön. WWF anser att man för de längre transporterna även ska styra över trafik från vägtrafik till sjötrafik. Beträffande sjötrafiken vill WWF påminna om att även om det finns positiva effekter av sjötransporter så måste mer göras för att transporter ska bli mer

hållbara. Det gäller drivmedel och skyldighet att ta hand om svartvatten, avfall i hamnar osv. Ett särskilt problem när det gäller belastningen av det känsliga innanhavet Östersjön utgör kryssningstrafiken.

Satsning på steg 1- och steg 2-åtgärder bör öka i planen

Av uppdraget till TRV framgår att fyrstegsprincipen ska vara vägledande för genomförandet av inriktningsuppdraget och att kostnadseffektiva åtgärder som bl.a. kan påverka val av transportsätt och/eller medföra ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur (s k steg 1- och steg 2-åtgärder) ska prioriteras i större utsträckning.

TRV bedömer i underlaget att det finns många åtgärder som klassas som steg 1 eller steg 2-åtgärder, som kan skapa stora positiva tillgänglighets-, miljö- och trafiksäkerhetseffekter på relativt kort tid och till relativt låg kostnad och som kan ge en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Som exempel lyfts väl utformad prissättning, information, trafikering, trafikstyrning, hantering av trafikstörningar och smärre trimningar vilket optimerar befintlig infrastruktur och minskar transportbehovet.

TRV gör dock bedömningen att det ”inte är möjligt enligt gällande tolkning av styrande förordningar” att inkludera alla dessa åtgärder inom ramen för nationella transportplaneringen eller TRVs övriga uppdrag. Samtidigt ser man ”positivt på en fortsatt utveckling av tydliga regeringsuppdrag i syfte att kunna genomföra effektiva steg 1- och steg 2-åtgärder med statlig finansiering”.

Regeringen bör därför ge TRV ett tydligt uppdrag att arbeta med alla former av steg 1- och 2 åtgärder, och ändra de regelverk som hindrar statlig finansiering av dessa.

Inga nya motorvägar eller ökad motorvägskapacitet i storstadsregioner

Som vi framfört i tidigare remissvar⁸ om infrastrukturplanerna, går den transportsnåla utveckling som WWF, expertmyndigheter, forskare, med flera, anser nödvändig rimligtvis inte att nå utan att även infrastrukturen anpassas. Det innebär t.ex. att man behöver avstå från fortsatt utbyggnad av motorvägskapacitet i storstadsregioner, så att bilen nedprioriteras, till förmån för satsningar på alternativa färdssätt som kan bidra till bättre transportpolitisk måluppfyllelse, exempelvis upprustning och utbyggnad av befintlig järnväg och ny höghastighetsjärnväg. Infrastrukturplanering får särskilt stora effekter på hur vi planerar våra städer. Det finns välbelagt i forskningen att nya bilvägar leder till ökad biltrafik. I princip innebär hänsynsmålet rörande klimat att var tredje resa med bil måste ersättas med gång, cykel och kollektivtrafik i Stockholm.

WWF anser också att Regeringen bör ge TRV och andra myndigheter i uppdrag att utreda var motorledsavgifter kan införas för att minska trafiken på sträckor där det finns goda kommunikationer med kollektivtrafik. Rimligtvis bör motorledsavgifter kunna placeras på vissa sträckor som leder in till och inom Stockholm, Göteborg och Malmö. De medel som genereras av intäkterna av motorledsavgifterna bör läggas på att förstärka de kollektiva färdmedel som är möjliga på sträckorna samt även i de fall det är möjligt på cykelvägar.

⁸ Världsnaturfonden WWFs remissvar angående Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018-2029 (NT 2018-2029), Dnr: N2017/05430/TIF, <https://www.regeringen.se/4ae1ce/contentassets/c8e97e99cac449e99dcc2e5c6f707ebf/wwf.pdf>

Satsningar på cykel bör öka

TRV bör bemöta den ökande viljan att cykla, genom att öka satsningen och avsätta en förutbestämd minsta andel i planens ekonomiska ram för cykelinvesteringar. Regeringen bör ta fram ett nytt mål för ökat cyklande. Regeringen bör även föreslå lagändringar, så att cykelvägar kan byggas där de gör bäst nytta. TRV bör prioritera målet för aktivt resande och statlig cykelinfrastruktur, då studier visar på betydande potential i flera regioner för cykelresande på statlig väg om det byggdes separerad cykelinfrastruktur istället för otrygg cykling i blandtrafik med bilar där hastighetsbegränsningen är 70–90 km/h.

Nya stambanor för höghastighetståg

Vi stödjer TRVs förslag att nya stambanor för höghastighetståg lyfts ur planen under förutsättning att banorna finansieras med lån och eventuell annan finansiering och byggs skyndsamt i sin helhet. Detta är ett bättre alternativ än att nya stambanor färdigställs i den takt som de ekonomiska ramarna i planen tillåter. TRV lyfter i underlaget att de befintliga Södra stambanan och Västra stambanan är hårt belastade och störningskänsliga. På de nya stambanorna med nya sträckningar ges mer plats för fjärr- och regionaltåg samtidigt som de befintliga stambanorna avlastas och kapacitet frigörs för fler gods- och pendeltåg. Det skapas också förutsättningar för tider i spår för ett effektivt underhåll på befintliga stambanor.

TRV konstaterar också att om man genomför utbyggnaden av nya stambanor som ett sammanhållet projekt med en annan finansiering nås en snabbare utbyggnad och nytta i form av ökad kapacitet, avlastning av befintliga stambanor och ökad tillförlitlighet realiserar snabbare. Man minimerar även temporära lösningar. Om stambanorna ska rymmas i ordinarie plan blir genomförandetiden mycket lång. Det tar då även resurser från andra viktiga järnvägssatsningar.

De medel som frigörs i planen (71 eller 95 miljarder kronor) bör satsas på underhåll, upprustning och utbyggnad av befintlig järnväg samt stadsmiljöavtal, andra satsningar på att minska vägtrafiken, miljöåtgärder samt trimningsåtgärder som syftar till att förbättra för cykel-, gång- och kollektivtrafiken prioriteras och utökas.

Längden på planperioden

Vi förordar en planperiod på 12 år, med regelbundna kontrollstationer, t.ex. var fjärde år, i syfte att undvika att infrastrukturen planeras och låses fast i en ohållbar riktning alltför länge utan att kunna styras om. Kontrollstationer bör utöver fördjupad bedömning av hållbarhetsaspekter och miljö kvalitetsmål, inklusive klimatmålsuppfyllelse, och samhällsekonomiska effekter, inkludera en bedömning av hur TRV prioriterar, finansierar och genomför steg 1- och steg 2-åtgärder.

För Världsnaturfonden WWF

Peter Westman
Biträdande Generalsekreterare

Ola Hansén
Senior rådgivare Hållbar energi & klimat