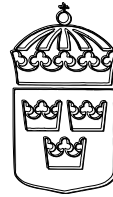


Regeringens skrivelse

2012/13:3



Riksrevisionens rapport om infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?

Skr.
2012/13:3

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 20 september 2012

Fredrik Reinfeldt

Catharina Elmsäter-Svärd
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sina bedömningar av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i granskningsrapporten *Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?* (RiR 2012:7). Vidare redovisar regeringen vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av rapporten.

Transportsystemet ska ge en långsiktigt hållbar transportförsörjning där de transportpolitiska funktions- (tillgänglighet) och hänsynsmålen (miljö, säkerhet och hälsa) är jämbördiga. Transportsystemet ska därmed bl.a. bidra till att miljökvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan nås. Med en ökande befolkning finns behov av att öka kapaciteten i transportsystemet. Målkonflikter uppstår då en åtgärd inte bidrar till alla delar av det transportpolitiska målet: tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa.

Transportpolitiken påverkar möjligheten att uppfylla klimatmål, mål för förnybar energianvändning och mål för energieffektivisering. Regeringen vill tydliggöra att transportinfrastrukturplanering respektive transportpolitik varken är eller kan vara de enda politiska instrumenten för att säkerställa att målen nås.

För att minska klimatpåverkan från transportsektorn bedömer regeringen att det behövs åtgärder inom flera områden. Det behövs effektiva styrmedel för fortsatt teknisk utveckling likväl som för att styra mot ett transporteffektivt samhälle och effektivt nyttjande av befintlig transportinfrastruktur.

Utsläppen från vägtrafik är i dag högre än 1990 men de har inte ökat i samma takt som trafikarbetet. Trots att trafikarbetet på väg har ökat

under perioden 2006–2011 har koldioxidutsläppen minskat på grund av fordonsteknisk utveckling och ökad andel biodrivmedel. Sett till transportsektorns totala utsläpp leder investeringarna i ny infrastruktur till en marginell förändring. Även om investeringarna i planen endast berör en mindre del av transportsystemet påverkar de förutsättningarna för framtida trafik och för hur systemet utvecklas. Styrmedel som påverkar hur infrastrukturen nyttjas och vilka fordon som köps (fordonsflottans sammansättning) har dock betydligt större påverkan på koldioxidutsläppen än infrastrukturutvecklingen i sig. Däremot behöver beslutsfattare sträva efter ett transportsystem som ger förutsättningar för att minska klimatpåverkan.

Regeringen rapporterar årligen i budgetpropositionen utvecklingen av transportsystemet i förhållande till de transportpolitiska målen, där bl.a. uppföljning gentemot miljökvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan ingår. I budgetpropositionen redovisar regeringen också en uppföljning av gällande åtgärdsplan.

Riksrevisionen anför att det i direktiven till trafikverken inför åtgärdsplaneringen 2010–2021 skulle ha saknats uppgifter om vilken klimatpolitik regeringen planerade och att trafikverken, i brist på styrning från regeringen, gjorde egna antaganden om den kommande klimatpolitiken. Regeringens bedömning är att det i direktiven var tydligt vilka utgångspunkter som gällde, att åtgärdsplaneringen skulle bedrivas utifrån de politiska beslut som fattats eller aviserats.

För att uppnå regeringens vision om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050 har regeringen uppdragit åt Naturvårdsverket att i samarbete med berörda myndigheter utarbeta underlag för en nationell färdplan. Regeringen har för avsikt att under mandatperioden närmare beskriva hur det svenska arbetet för att nå visionen om noll i nettoutsläpp 2050 ska genomföras. Regeringen menar vidare att det i dag finns betydligt bättre förutsättningar än tidigare för att göra prioriteringar mellan infrastrukturåtgärder i och med att Trafikverket hanterar den långsiktiga planeringen för samtliga trafikslag. Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder för en fossiloberoende fordonsflotta. Vidare har regeringen tagit ett antal initiativ som rör förutsättningar för människor att åka kollektivt och att cykla.

Med de åtgärder som anges i denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
3.1	Regeringens redovisning till riksdagen	6
3.2	Klimatmål och infrastrukturplanering	7
3.3	Skattningar av koldioxidutsläpp	9
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	11
Bilaga	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?	15
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 september 2012		153

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning mot de transportpolitiska målen samt rapporteringen till riksdagen utifrån de transportpolitiska målen och klimatmålen. Riksrevisionen har redovisat granskningen i rapporten *Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?* (RiR 2012:7). Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

Riksrevisionens övergripande granskningsfråga var: Styr den långsiktiga infrastrukturplaneringen så att både tillgänglighetsmål och långsiktiga klimatmål beaktas på ett samordnat och transparent sätt?

Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 28 mars 2012. Rapporten har remitterats till Boverket, Statens energimyndighet, Naturvårdsverket, Trafikverket, Trafikanalys, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket (dnr N2012/1784/TE).

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar i granskningsrapporten att lönsamheten för många objekt (väg- eller järnvägsinvesteringar i den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021) bygger på antaganden om trafikvolym och trafikökningar som sannolikt är svåra att förena med klimatmålen. Riksrevisionen framhåller att regeringen inte har tydliggjort sambandet mellan lönsamhet, trafikökningar och ökade koldioxidutsläpp, vilket innebär att rapporteringen till riksdagen inte blir transparent, konsistent, eller rättvisande utifrån klimatmålen.

Riksrevisionen anför att det är svårt att se hur regeringens ambition om en trafikslagsövergripande ansats har fått genomslag i planeringen, respektive bidragit till begränsad klimatpåverkan, i och med att regeringen i förväg hade låst fördelningen mellan vägar och järnvägar. Vidare påpekar Riksrevisionen att riksdagen, till skillnad från tidigare planeringsomgångar, inte hade formell insyn eller beslutsmakt över fördelningen mellan trafikslagen samt att regeringen inte heller i efterhand har redovisat fördelningen mellan vägar och järnvägar.

För att Trafikverket ska kunna göra rimliga kalkyler och prognoser behöver regeringen, enligt Riksrevisionen, klargöra dels vilka åtgärder för begränsad klimatpåverkan som planeras, dels vilken ungefärlig utsläppsbana som regeringen avser att koldioxidutsläppen ska följa på längre sikt. Riksrevisionen påpekar att regeringens styrning har varit otydlig i dessa avseenden, vilket får som konsekvens att det planeras för fortsatta trafikökningar inom koldioxidintensiva trafikslag. Riksrevisionen framhåller vidare att det inte räcker med fordons-effektivisering, det behövs även andra åtgärder för att kunna nå de uppsatta klimatmålen.

Riksrevisionen konstaterar att trafikverken (Banverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Vägverket) i avsaknad av uppgifter om regeringens klimatpolitik valde att utgå från att den så kallade EET-

strategin¹ i sitt förslag till Nationell plan för transportsystemet 2010–2021. EET-strategin innebar att kraftfulla klimatstyrmedel för transportsektorn skulle genomföras. Riksrevisionen argumenterar för att den nationella planens effekter på koldioxidutsläppen därför underskattades, vilket ledde till att riksdagen och regeringen inte fick en rättvisande bild av planens effekter.

Riksrevisionen drar i sin granskning slutsatsen att trafikverkens användning av prognosmodeller under åtgärdsplaneringen medförde att planens effekter på koldioxidutsläppen underskattades i flera led.

Enligt Riksrevisionen är det osäkert om den nationella planen sammantaget leder till minskade koldioxidutsläpp och därmed bidrar till klimatmålen. Riksrevisionen anför att en rättvisande redovisning behövs för att riksdagen ska kunna fatta välgrundade infrastrukturbeslut.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör i sin rapportering till riksdagen av infrastrukturplanen, tydliggöra sambandet mellan lönsamhet, trafikökningar och ökade koldioxidutsläpp mot bakgrund av tillgänglig kunskap.
- Regeringen bör, exempelvis i samband med utvecklingen och genomförandet av Färdplan 2050, fastställa en ungefärlig bana för hur utsläppen ska minska. Detta för att säkerställa att Trafikverket samordnar rapporteringen av koldioxidutsläpp med infrastrukturplaneringen.
- Regeringen bör på ett tydligt sätt redovisa för riksdagen hur regeringen fördelat planeringsramen mellan trafikslagen i den långsiktiga infrastrukturplanen.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Trafikverket:

- Trafikverkets planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan anger att en fortsatt ökning av trafikvolymerna på väg är svår att förena med klimatmålen. Infrastrukturplanen bygger på fortsatta trafikökningar. Denna målkonflikt behöver redovisas för regeringen och riksdagen.
- Trafikverket bör samordna myndighetens planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan med infrastrukturplaneringen, så att regeringen och därmed även riksdagen kan få en rättvisande och konsistent bild som grund för infrastrukturbeslut.

¹ EET: Effektivare Energianvändning och Transporter. EET-strategin utarbetades av Banverket, Statens energimyndighet, Luftfartsstyrelsen, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket och Vägverket gemensamt, på uppdrag av regeringen.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

3.1 Regeringens redovisning till riksdagen

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det är viktigt att tydliggöra sambanden mellan transportsystemet och koldioxidutsläppen. Regeringen rapporterar årligen i budgetpropositionen utvecklingen av transportsystemet i förhållande till de transportpolitiska målen, där bl.a. uppföljning gentemot miljökvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan ingår.

Det trafikslagsövergripande synsättet är en mycket viktig grund för transportpolitiken. Före och vid tidpunkten för framtagande av förslaget till den nu gällande nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 fanns fortfarande Banverket och Vägverket. Det var också första gången som trafikverken (Banverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Vägverket) gemensamt upprättade ett förslag till nationell trafikslagsövergripande plan. I tidigare planeringsomgångar upprättade Banverket ett förslag till nationell banhållningsplan medan Vägverket upprättade ett förslag till nationell väghållningsplan. I båda fallen med begränsad medverkan från andra transportmyndigheter. De regionala planupprättarna tog fram länsplaner för regional transportinfrastruktur. Regeringens ambition om en trafikslagsövergripande ansats har fått genomslag bl.a. genom att Trafikverket har ett samlat ansvar för alla trafikslag i sin långsiktiga planering. Trafikverket ska, för varje identifierat behov, analysera hur transportsystemet kan åtgärdas för att uppnå de transportpolitiska funktions- och hänsynsmålen med beaktande av samtliga trafikslags för- och nackdelar.

Riksrevisionen anför i rapporten att ”Riksrevisionens rekommendationer syftar till att regeringens rapportering till riksdagen ska vara transparent och rättvisande. En rättvisande och konsistent redovisning är avgörande för att riksdagen ska kunna fatta välgrundade infrastrukturbeslut som beaktar klimatmålen i önskad utsträckning”. Här vill regeringen framhålla att riksdagen inte, med undantag för lånefinansierade objekt, fattar infrastrukturbeslut i den meningen att den beslutar om planerna eller objekt i planerna. Inför den senaste åtgärdsplaneringen slog riksdagen på regeringens förslag fast ramar för drift och underhåll för väg respektive järnväg samt en totalsumma till utveckling av transportsystemet (prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145). En fördelning av medel per trafikslag har tidigare varit det gängse sättet att hantera medlen. Summan för utveckling i transportsystemet styrde regeringen i senaste åtgärdsplaneringen i samband med beslutet den 19 december 2008 med uppdrag till Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen och myndigheter ansvariga för länsplaner att genomföra åtgärdsplanering inför fastställandet av en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (dnr N2008/8698/IR och dnr N2008/8869/IR [delvis]). Därefter tog

trafikverken, på regeringens uppdrag, fram ett förslag till nationell plan, varefter regeringen, efter vissa justeringar, fastställde planen och där ingående namnsatta objekt. De organ som ansvarade för länsplanerna fastställde dessa efter det att regeringen fastställt ekonomiska ramar för planerna. Vid en jämförelse med föregående planeringsomgång kan det konstateras att riksdagen då beslutade om planeringsramen för drift och underhåll respektive för investering vägar och regionala infrastruktur-anläggningar å ena sidan och investering järnväg å andra sidan (prop. 2003/04:95, bet. 2003/04:TU10, rskr. 2003/04:266 och rskr. 2003/04:267).

Regeringen redogjorde för resultaten av planeringsarbetet i en skrivelse som överlämnades till riksdagen i samband med att regeringen fastställde den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 (skr. 2009/10:197). Den exakta fördelningen mellan väg- och järnvägsinvesteringar var då inte slutligt bestämd eftersom fastställelsebeslutet innehöll ett uppdrag till Trafikverket att redovisa ett förslag till fördelning av medel för övriga åtgärder som är nödvändiga för utvecklingen av transportsystemet.

Sedan många år redovisar regeringen i budgetpropositionen en viss uppföljning av bl.a. nationella och regionala infrastrukturplaner. Med början i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 22) är redovisningen dock mer utförlig. I budgetpropositionen redovisar regeringen numera ramar för, och uppföljning av, den nationella trafikslagsövergripande planen och de regionala planerna. Dessutom redovisas uppföljning bl.a. av kostnader och kalkylerad samhällsnytta för objekt som öppnats för trafik, kostnader per åtgärdsområde i nationell plan och kostnader för investeringar per åtgärdskategori. Vidare redovisas uppföljning av och prognos för vissa större investeringsprojekt samt uppföljning och ram för regionala planer. Informationen är fördelad per trafikslag.

Regeringen menar att flera steg har tagits mot ett trafikslagsövergripande synsätt och konstaterar att arbetet kommer att fortsätta. I dag finns betydligt bättre förutsättningar än tidigare för att göra prioriteringar mellan åtgärder i väg-, järnvägs-, sjöfarts- och luftfartssystemen i och med att Trafikverket hanterar den långsiktiga planeringen för samtliga trafikslag.

3.2 Klimatmål och infrastrukturplanering

Transportpolitiken är ett medel för att uppnå flera mål i samhället. Transportsystemet ska ge en långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. I arbetet med att förvalta och utveckla transportsystemet uppstår i vissa fall målkonflikter då en enskild åtgärd inte alltid bidrar till alla delar av det transportpolitiska målet: tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa.

Inrikes transporter står för ca 30 procent av Sveriges utsläpp av växthusgaser. I relation till trafikeringen av infrastrukturen står infrastrukturhållningen (byggande, drift och underhåll av infrastrukturen) för en mindre del av utsläppen. Utsläppen från vägtrafik är i dag högre än 1990

men de har inte ökat i samma takt som trafikarbetet. Trots att trafikarbetet på väg har ökat under perioden 2006–2011 har koldioxidutsläppen minskat på grund av fordonsteknisk utveckling och ökad andel biodrivmedel.

Regeringen redovisar löpande de initiativ som tas inom klimatområdet. De svenska klimatmålen lades fram i propositionen En sammanhållen svensk klimatpolitik (prop. 2008/09:162). Utgångspunkterna är följande.

- 40 procent minskning av utsläppen av växthusgaser 2020 jämfört med 1990.
- Den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030.
- Vision om inga nettoutsläpp av växthusgaser 2050.

I propositionen anges att en kontrollstation ska genomföras 2015 i syfte att analysera utvecklingen i förhållande till målen.

Transportpolitiken påverkar möjligheten att uppfylla klimatmål, mål för förnybar energianvändning och mål för energieffektivisering. Regeringen vill tydliggöra att transportinfrastrukturplanering och transportpolitik varken är eller kan vara de enda politiska instrumenten för att säkerställa att målen nås. Däremot behöver beslutsfattare sträva efter ett transportsystem som ger förutsättningar för att minska klimatpåverkan. Transportinfrastrukturen är en integrerad del av ett samhällsbygge. Med en ökande befolkning och därmed ett ökat behov av resor och transporter behöver transportinfrastrukturen vidareutvecklas. För att minska klimatpåverkan från transportsektorn ser regeringen att det fortsatt behövs insatser inom följande områden.

- Transporteffektivt samhälle.
- Effektiv användning av transportsystemet.
- Energieffektiva fordon och förnybar energi i transportsystemet.
- Energieffektiv infrastrukturhållning.

Naturvårdsverket anför i sitt remissyttrande bl.a. att det inte räcker med teknikutveckling av fordon och drivmedel för att klara klimatmålen. Regeringen bedömer att det behövs effektiva styrmedel för fortsatt teknisk utveckling likväl som för att styra mot ett transporteffektivt samhälle och effektivt nyttjande av befintlig transportinfrastruktur. Regeringen har också tagit steget att bilda Trafikverket. Trafikverket har förutsättningar att genom ett samlat trafikslagsövergripande grepp optimera användningen av transportinfrastrukturen. Det behövs, som Boverket påpekar i sitt remissyttrande, en nationell dialog om hållbar utveckling i Sverige mellan olika sektorer. Boverket poängterar vikten av ett aktivt samspel mellan olika planeringsnivåer. Såsom Trafikanalys noterar i sitt remissyttrande genomförs en stor del av den fysiska planeringen, som har betydande inverkan på transportbehov och därmed klimatpåverkan, på den kommunala nivån. I anknytning till detta kommer de framtida bilder av Sverige som Boverket tar fram på uppdrag av regeringen i arbetet med Vision Sverige 2025², samt det av

² Se Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2011, dnr S2011/9426/PBB, 3.7: Vision för Sverige 2025 och sammanställning av nationella mål, planer och program. Redovisas den 30 november 2012.

Naturvårdsverket ledda arbetet med Färdplan 2050, att bli viktiga underlag i den framtida infrastrukturplaneringen. Skr. 2012/13:3

En stegvis ökad energieffektivitet och minskade utsläpp av koldioxid från nya personbilar regleras på EU-nivå. Nationellt genomförs en kontinuerlig översyn av beskattningen på klimat- och energiområdet, vilket under de senaste åren inneburit flera förändringar i beskattningen av fordon och drivmedel.

Trafikverket anför i sitt remissyttrande att verket har tolkat Riksrevisionens rekommendation om att samordna myndighetens planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan med infrastrukturplaneringen som att Trafikverket tydligare ska lyfta fram målkonflikter i kommande förslag till nationella planer. Trafikverket framhåller att verket i redovisningen av Kapacitetsutredningen³ uppmärksammade svårigheterna att nå klimatmålen och redovisade konkreta förslag på åtgärder och styrmedel till 2025 som kan vidtas för att nå målen 2030 samt möjlig inriktning på utvecklingsstrategi för måluppfyllelse till 2050.

3.3 Skattningar av koldioxidutsläpp

Riksrevisionen anför att det i regeringens direktiv till trafikverken inför åtgärdsplaneringen 2010–2021 skulle ha saknats uppgifter om vilken klimatpolitik regeringen planerade och att trafikverken, i brist på styrning från regeringen, gjorde egna antaganden om den kommande klimatpolitiken. Regeringens bedömning är att det i direktiven var tydligt vilka utgångspunkter som gällde, att åtgärdsplaneringen skulle bedrivas utifrån de politiska beslut som fattats eller aviserats.

Som Riksrevisionen konstaterar, gjorde dock trafikverken i sina initiala prognoser delvis andra antaganden om bl.a. drivmedelsbeskattning jämfört med de beslut som riksdagen och regeringen hade fattat eller hade aviserat att fatta. Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning om att det för föregående åtgärdsplanering fanns vissa brister i indata i trafikverkens prognoser, t.ex. var uppskattningen av andelen bilar med låga koldioxidutsläpp hög med hänsyn till kunskapsläget i dag.

I januari 2008 uppdrog regeringen åt Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket samt länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Norrbottens, Västernorrlands och Jämtlands län att inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen av infrastrukturåtgärder för perioden 2010–2020 (dnr N2008/243/TE). Samtidigt erbjöds de regionala självstyrelseorganen och kommunala samverkansorganen i övriga län att genomföra motsvarande förberedelser. De underlag som redovisades skulle sedan användas av planupprättarna i den kommande åtgärdsplaneringen. I beslutet om uppdrag att genomföra åtgärdsplaneringen i december 2009 angav regeringen att trafikverkens prioritering skulle ta hänsyn till regeringens aviserade eller beslutade politik, t.ex. förslag som kunde komma att läggas i kommande klimatproposition

³ Kapacitetsutredningen: Regeringsuppdrag till Trafikverket att utreda åtgärder för ökad effektivitet och kapacitet i transportsystemet för tidsperioderna 2012–2015 och 2016–2021 samt 2022–2025 (dnr N2011/1933/TE samt N2011/5221/TE).

(dnr N2008/8698/IR och N2008/8869/IR [delvis]). Trafikverket hade i anslutning till det tidigare förberedande uppdraget valt att utgå från EET-strategin som innehöll förslag på en rad styrmedel, men som regeringen inte hade tagit ställning till. Regeringen begärde därför i direktiven till åtgärdsplaneringen att trafikverket skulle redogöra för olikheter i de parametrar i bas- och referensscenarierna som redovisades i det förberedande arbetet och som ger en stor skillnad i investeringarnas lönsamhet. Trafikverket skulle också ange storleksordningar för skillnaderna och redovisa resultatet i en rapport parallellt med sitt planförslag. Trafikverket redovisade⁴ att de bl.a. räknat med styrmedel i form av höjda bränsleskatter, CO₂-differentierat förmånsvärde och fordonskatt samt kilometerskatt på tung trafik. Verken angav att kalkylerna i åtgärdsplaneringen utgick från att dessa åtgärder genomförs men att de parallellt gjort kalkyler för ett referensscenario utan EET-styrmedlen som förutsättning.

Trafikverket drog slutsatsen att den sammanlagda påverkan från planförslagets investeringar på de samlade utsläppen av koldioxid i sig är liten, oavsett om trafikprognoserna utgår från EET-styrmedel eller beslutade styrmedel. Även om investeringar för hundratals miljarder kronor genomförs så är det totala trafiksystemet så stort att det ändå endast handlar om relativt små förändringar. Investeringarna i planen leder därför enligt regeringen till en marginell förändring av koldioxidutsläppen i förhållande till transportsektorns totala utsläpp och till den förväntade utvecklingen fram till 2020. Även om investeringarna i planen endast berör en mindre del av transportsystemet påverkar de förutsättningarna för framtida trafik och för hur systemet utvecklas. Planerna syftar bl.a. till att öka tillgängligheten och skapa större sammanhängande arbetsmarknader, vilket i sig leder till ökad efterfrågan på transporter. Transportinfrastrukturen behöver vara anpassad för att ge god kapacitet i dag och i morgon. Styrmedel som påverkar hur infrastrukturen utnyttjas och vilka fordon som köps (fordonsflottans sammansättning) har dock betydligt större påverkan än infrastrukturutvecklingen i sig.

Trafikanalys påpekar i sitt remissyttrande att den samhällsekonomiska analysen aldrig kan utvecklas så att den kompenserar för att det är ”fel” åtgärdsalternativ som analyseras. Samhällsekonomiska effektivitetsanalyser baseras per definition på balansräkningar där nyttor kan kompensera för varje typ av oönskad effekt. Såsom metoden tillämpas i dagens planering innebär det att om mobilitetsvinster bara är tillräckligt stora i en åtgärd, kan även stora öknings av negativ klimatpåverkan vara förenliga med positiv samhällsekonomisk effektivitet. Om vissa effekter bedöms som oacceptabla är inte kravet på samhällsekonomisk effektivitet tillräckligt. Metoden måste då kompletteras med tydliga restriktioner som tillämpas på ett styrande sätt. Regeringen konstaterar att samhällsekonomiska analyser är ett av flera underlag i den samlade effektbedömning som ligger till grund för infrastrukturbeslut. Trafikverket publicerade våren 2012 en ny mall för samlad effektbedömning. Den nya mallen har vidareutvecklat hänsyn till icke monetärt

⁴ Samlad beskrivning effekter av nationell plan och länsplaner.

värderbara effekter som påverkar den transportpolitiska måluppfyllelsen, t.ex. vissa miljöeffekter. Skr. 2012/13:3

För att skattningar av koldioxidutsläpp ska bli rätt är det viktigt att prognosverktygen är adekvata. Regeringen förtydligade därför 2011 i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket att Trafikverket bl.a. ska utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet samt ta fram och tillhandahålla aktuella trafikprognoser. Regeringen lade även 2011 till i förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys att Trafikanalys kontinuerligt ska följa Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser och följa den internationella modellutvecklingen på området. Arbetet med kvalitetssäkring och utveckling av samhällsekonomiska modeller pågår kontinuerligt. Ambitionen är att samhällsekonomiska analyser ska utvecklas så att de används vid alla steg i fyrstegsprincipen. Trafikverket rapporterade i regeringsuppdraget om att redovisa arbetet med att utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser (dnr N2011/3170/TE) att det under 2012 ska finnas nya versioner framme för samtliga prognos- och analysverktyg.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen har redan vidtagit en rad åtgärder som kommer att ge ännu bättre förutsättningar inför kommande åtgärdsplanering jämfört med tidigare. Dessa och åtgärder kopplade till klimatmålen redovisas nedan.

För att uppnå regeringens vision om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050 har regeringen uppdragit åt Naturvårdsverket att i samarbete med berörda myndigheter utarbeta underlag för en nationell färdplan. Naturvårdsverket fick den 21 december 2011 i uppdrag av regeringen att i dialog med andra myndigheter redovisa hur utsläppen ska minska över tid inom olika sektorer fram till 2050 (dnr M2011/2426/KI). Verket ska analysera behov av långsiktiga förändringar inom olika samhällssektorer, föreslå förändring i styrmedel eller ytterligare styrmedel för att nå målet på ett kostnadseffektivt sätt och beräkna hur hela utsläppsreduktionen kan ske inom Sverige samt redovisa hur internationella marknader för utsläppshandel kan användas och utvecklas. Naturvårdsverket ska redovisa uppdraget senast den 1 december 2012. Regeringen har för avsikt att under mandatperioden närmare beskriva hur det svenska arbetet för att nå visionen om noll i nettoutsläpp 2050 ska genomföras.

Inför kommande åtgärdsplanering gav regeringen den 7 juni 2012 Trafikverket i uppdrag att göra en kvalitetssäkring av den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för 2010–2021 genom att uppdatera kostnadskalkyler, samhällsekonomiska kalkyler samt effektbedömningar och trafikprognoser. Uppdraget ska

redovisas senast den 30 november 2012 och kommer att utgöra underlag i kommande åtgärdsplanering.

Regeringens inriktning när det gäller att utveckla planeringssystemet för infrastruktur har synliggjorts i den nya planeringsprocess för transportinfrastruktur som antogs av riksdagen den 13 juni 2012 (bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257) efter regeringens förslag i propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118). Enligt regeringen är det viktigt att analyser enligt fyrstegsprincipen utförs och att det görs på ett effektivt sätt.

Förberedande studier med tillämpning av fyrstegsprincipen innan den fysiska planeringen startar är viktiga för att pröva olika åtgärder i förhållande till klimat- och miljökvalitetsmålen. Fyrstegsprincipens steg ett innebär att identifiera åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt. I steg två identifieras åtgärder som ger effektivare nyttjande av befintlig infrastruktur. Steg tre innefattar begränsade ombyggnadsåtgärder och steg fyra innebär nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder. Innan en vägplan eller järnvägsplan tas fram ska en förberedande studie behandla vilka typer av åtgärder, oavsett trafikslag, som är möjliga att vidta för att lösa ett transportproblem. Det är först om den förberedande studien leder fram till att lösningen är en konkret väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärd som den fysiska planeringen ska starta. Den fysiska planeringen handlar sedan om att klara ut hur väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärden ska genomföras. Den som ansvarar för att bygga en väg eller järnväg (oftast Trafikverket) bör ha huvudansvar för att ta till vara möjligheterna till samordning och åstadkomma ett bra samarbete med berörda kommuner.

Regeringen konstaterade i propositionen att det behövs en större tydlighet när det gäller planerade åtgärders status. Regeringen föreslog att ordningen med långsiktiga åtgärdsplaner kompletteras med årliga beslut för vilka åtgärder som ska genomföras givet anslagna budgetramar och aktuellt planeringsläge. Det nya planeringssystemet innebär att regeringen varje år ska fatta ett beslut om vilka åtgärder i nationell plan som får börja byggas de närmast följande tre åren (år 1–3) och ett beslut om vilka åtgärder som bör förberedas för byggstart de därpå följande tre åren (år 4–6). Beslut och bedömningar med ekonomisk innebörd som avser år 1–3 ska överensstämma med de beslut riksdagen fattat om statens budget och med den information regeringen gett riksdagen i den senast lämnade budgetpropositionen. Regeringen får därmed ett tydligare inflytande över åtgärders genomförande. Dessutom skapas en mer transparent ordning för hur ändrade förutsättningar för åtgärdsplanens genomförande ska hanteras. Trafikuskottet uttalade vid behandlingen av propositionen att den förutsätter att regeringen i det fortsatta arbetet med den nationella transportinfrastrukturen säkerställer att riksdagen får ett tillbörligt inflytande.

Det nya systemet innebär en principiellt viktig skillnad mot dagens system i det att en åtgärd behöver förberedas och utredas för att kunna möta de successivt högre krav som ställs i varje beslutssteg. Medan dagens system innebär att enskilda åtgärder i undantagsfall kan komma att diskvalificeras i samband med revidering av åtgärdsplanen, innebär det nya systemet att åtgärderna i stället behöver kvalificeras inte bara en gång som i dag i beslutet om åtgärdsplan, utan tre gånger. I ett system

med flera kontrollstationer blir fastställelsebeslutet om en åtgärdsplan inte längre ett slutgiltigt ställningstagande från regeringens sida att ett aktuellt projekt ska genomföras. Om ny information tillkommer som visar att ett projekt i planen bedöms få oacceptabla effekter kommer projektet att kunna stoppas.

Regeringen lämnade i propositionen Ny kollektivtrafiklag (prop. 2009/10:200) förslag på åtgärder som moderniserar och stärker arbetet med kollektivtrafik samt ökar dess attraktivitet. Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2009/10:TU21, rskr. 2009/10:379). Som exempel kan nämnas att det från 2012 är möjligt för bussföretag att på kommersiella villkor erbjuda tidtabellagd trafik även lokalt och regionalt. Vidare gäller öppnandet av marknaden för kommersiell persontrafik på järnväg fullt ut från och med december 2011. Regeringens bedömning är att dessa åtgärder kommer att öka utbudet av kollektivtrafik och därmed förbättra förutsättningarna för människor att åka kollektivt.

Ett av de mer miljövänliga färdsätten är att cykla. Större delen av cykelvägnätet ingår i kommunernas vägnät, men även längs vissa statliga vägar finns cykelvägar. På regeringens uppdrag redovisade Trafikverket 2011 en strategi och handlingsplan för ökad och säker cykling. Vidare har regeringen tillsatt en särskild utredare som till den 31 oktober 2012 ska göra en översyn av de regler som påverkar förutsättningarna att cykla (dir. 2010:93). Översynen ska syfta till att öka cykeltrafiken och göra den säkrare.

Regeringens insatser för den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta fortsätter. Den 5 juli 2012 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder för att denna långsiktiga prioritering ska kunna förverkligas (dir. 2012:78). Generellt verkande styrmedel som sätter pris på utsläppen utgör grunden för omställningen. Sådana styrmedel behöver kompletteras med mer riktade styrmedel. Regeringen föreslår att den femåriga skattebefrielsen för nya bilar med bättre miljöegenskaper skärps den 1 januari 2013 för att stimulera till köp av bilar med låga koldioxidutsläpp. Ett kvotpliktssystem bör införas under 2014 för att uppnå en inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselolja enligt de nivåer som tilläts enligt bränslekvälitetsdirektivet (bl.a. 10 volymprocent etanol i låginblandad bensin och 7 volymprocent FAME i dieselolja). Satsningarna för att stödja utvecklingen av ny teknik fortsätter, bl.a. genom programmet för demonstration och marknadsintroduktion av elbilar och laddhybrider samt demonstrationsanläggningar för andra generationens biodrivmedel. Regeringen satsar 200 miljoner kronor för att stödja introduktionen av personbilar med extremt låga utsläpp av koldioxid, såsom elbilar och laddhybrider, genom att införa en supermiljöbilspremie som gäller från den 1 januari 2012 till den 31 december 2014.

Trafikverket redovisade nyligen, på regeringens uppdrag, förutsättningarna för att upprätthålla vägstandarden mellan Kaunisvaara och Svappavaara (dnr N2012/1371/TE). Ett syfte med analysen var att se hur kommande transportbehov för bl.a. den expansiva gruvnäringen i området kan tillgodoses. I uppdraget ingick dessutom att undersöka förutsättningarna för att använda alternativa framdrivningssätt, där lastbilar som framdrivs av elektricitet pekas ut som en lösning som kan över-

vägas. En av anledningarna till detta uppdrag är ambitionen att reducera transportområdets starka beroende av fossil energi.

Staten satsar sedan länge via Verket för innovationssystem (Vinnova), Trafikverket och Statens energimyndighet medel i Fordonsforskningsprogrammet på miljövänligare fordon och bränslen. Fortsatt forskning är viktig. Regeringen har för avsikt att under hösten överlämna en forsknings- och innovationsproposition till riksdagen.

Arbetet med energieffektivisering vid byggande, drift och underhåll av transportinfrastruktur har intensifierats under senare år. Trafikverket arbetar med att ur livscykelperspektiv effektivisera energianvändningen ur många olika aspekter, som t.ex. optimerad hantering av massor, energieffektivisering av belysning och klimatsmart vägtrafikledning.

Förutom de åtgärder som regeringen redan har vidtagit avser regeringen att i den infrastrukturproposition som lämnas till riksdagen hösten 2012 vidareutveckla hur transportinfrastrukturen ska bidra till att de transportpolitiska målen uppnås.

Med dessa åtgärder anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Skr. 2012/13:3
Bilaga

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 september 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Björklund, Hägglund, Billström, Ohlsson, Norman, Elmsäter-Svärd,
Hatt, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Elmsäter-Svärd

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:3 Riksrevisionens rapport om
infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?