

Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037.

Diarienummer: LI2025/01587

Klimatkommunernas yttrande

Det är mycket positivt att Trafikverket presenterar planen som "En plan för mer tillförlitliga vägar och järnvägar – för att möta näringslivets behov och stärka arbetspendling ". Det är precis de behov som vi i Klimatkommunerna länge har pekat på.

Vi ställer oss dock kritiska till att den föreslagna planen lever upp till ambitionen. Under planperioden (2026-2037) satsas drygt 1 200 miljarder. Men vad får resenärer och näringslivet egentligen för den summan? Långt ifrån de förbättringar som behövs, visar det sig.

Hög till att framtidssäkra infrastrukturplaneringen

Trafikverkets infrastrukturplanering bygger på en prognos om att bilresandet förväntas öka med 26 % till 2045. Samtidigt planerar många kommuner efter målsättningar om att bilresandet ska minska.

“Det bör noteras att klimatmålet om minst 70 procents minskning av utsläppen till 2030 jämfört med 2010 inte nås”, skriver Trafikverket i miljökonsekvensbeskrivningen. I den nationella infrastrukturplaneringen får varken klimatmål eller de transportpolitiska målen tillräckligt genomslag. I stället gör den prognosstyrda planeringen att investeringar i utbyggnad av väginfrastruktur beräknas som lönsamma.

Att Trafikverket styr mot att biltrafiken ska öka när kommuner styr mot att den ska minska är ett uppenbart problem. Det drabbar framför allt de transportpolitiska målen, men lägger även en onödigt stor börda på kommunerna, som måste arbeta i motvind. Det är hög tid att Trafikverket uppdaterar grunderna för sin planering så att denna utgår från scenarier baserade på klimatmål och transportpolitiska mål, i stället för att ledas av teoretiska prognoser. Med andra ord – vi behöver utgå ifrån vart vi behöver nå och planera så att vi når dit.

I städer är en viktig anledning till att minska bilanvändandet att ytor som använts till gator och parkeringar kan göras om till grönytor, sociala ytor eller för att bygga bostäder. När fler går, cyklar och åker kollektivt blir det också väsentligt lättare att nå flera

nationella målsättningar, såsom färre olyckor, bättre luftkvalitet, mindre buller och bättre hälsa.

Det räcker inte med att satsa på enskilda delar av transportsystemet, som exempelvis elektrifiering av fordonsflottan, eftersom dagens transportsystem i grunden är ohållbart. Hela transportsystemet behöver förändras så att vårt bilberoende minskar (vilket exempelvis OECD pekar på: [OECD: Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design](#)).

Förändra planeringen i grunden

I Klimatkommunerna rekommenderar vi våra medlemmar att sätta upp mål för att kunna styra transportsystemet mot ett mer aktivt resande. Utöver övergripande mål, som tex "Utsläpp av växthusgaser från transporter inom kommunen som geografiskt område (ton CO2-ekv/inv) ska årligen minska med x %", så behövs också målsättningar för varje transportslag. Målen behöver tydligt definiera vilka trafikslag som ska öka och vilka som ska minska. Till målen knyts kombinationer av åtgärder som förbättrar för de trafikslag som ska öka och försvårar för de trafikslag som ska minska. Detta samtidigt som tillgängligheten förbättras för individen.

Våra rekommendationer är i linje med vad forskningen säger och det är också så kommuner som lyckas att styra transportsystemet sätter sina mål.

Samma sak gäller för länder. Listan växer på länder som både underlättar aktivt resande och sätter upp mål för att minska bilismen. Norge har sedan 2012 ett nollväxtmål för biltrafiken i städer, Skottland och Irland har båda mål att minska biltrafiken med 20 procent till 2030 och Wales ska minska biltrafiken med 10 procent under samma tid. I Österrike ska biltrafiken ha minskat med 25 procent till 2040, samtidigt som lastbilstrafiken inte ökar.

Tydlig styrning ger resultat

Att utbyggnaden av Sveriges infrastruktur idag styrs av prognoser om att biltrafiken ska öka gör att skattemedel går till satsningar som leder till ökade utsläpp. Detta är naturligtvis inte en klok användning av skattemedel.

Kommuner har lång erfarenhet av att hantera olika samhällsutmaningar parallellt. De jobbar med att minska utsläppen av växthusgaser och att förbättra luftkvaliteten. De arbetar för att skapa levande stadskärnor, attraktiva turistorter, barnvänliga och trygga städer. Allt detta kan gå hand i hand, när genomtänkta mål får styra samhällsbyggandet. Ska vi nå alla dessa mål inklusive klimatmålen behöver vägtrafiken inte bara bli fossilfri, den behöver också minska.

Vi vill ge några exempel på hur detta kan gå till:

- Östersunds kommun har räknat ut att en förändring av resmönster där 60 procent av alla resor i kommunen görs med gång, cykel eller kollektivtrafik skulle ge en samhällsekonomisk vinst på 95–137 miljoner kronor årligen och en besparing av 497 ton koldioxidekvivalenter. Målsättningen i Östersund är att andelen biltrafik i staden ska minska från att i dagsläget utgöra ca 70 procent till att år 2030 utgöra 40 procent.
- Lunds kommun har ett nolltillväxtmål för biltrafiken. Detta betyder att all ökning av resandet i kommunen ska ske med gång, cykel och kollektivtrafik. Motorfordonstrafiken per invånare, på det statliga och kommunala vägnätet, ska årligen minska. Resultatet för Lunds kommun är att utsläppen av koldioxid från trafiken i kommunen årligen har minskat med 4 procent per invånare.
- Örebro kommun har bland annat målsättningen: Vid resor upp till 5 km i Örebro tätort ska cykeln vara snabbare än bilen. Tack vare tydlig styrning och en mängd åtgärder som främjar gång, cykel och kollektivtrafik, minskade utsläppen av växthusgaser från vägtrafiken inom Örebro kommuns gränser med 32 procent från 2010 till 2020.

Klimatkommunerna vill att staten krokar arm med kommuner, i stället för att styra i motsatt riktning. Samverkan mellan olika nivåer är central för att hantera målkonflikter och säkerställa synergier.

Hur lokala målsättningar påverkas

I inriktningsunderlaget anges att: ”Drygt tre fjärdedelar av det inrikes personresandet (räknat i personkilometer) sker med bil och drygt en tiondel med regional kollektivtrafik, varav drygt hälften med buss. Ungefär fyra procent sker med fjärrtåg, omkring tre procent med flyg, två procent till fots och en procent med cykel”.

Det går också att läsa att färdmedelsfördelningen har varit likartad sedan 1970-talet. Samtidigt anger Trafikverket att bilresandet förväntas öka med 26 % till 2045 och tågresandet med 47 %.

Men faktum är att trenden ser helt annorlunda ut i många av Sveriges städer. Lokala och regionala utvärderingar visar i många fall på motsatt trend. Ett av exemplen är Lunds kommun, som nyligen meddelade att biltrafiken fortsätter att minska. Jämfört med basåret 2011, när mätningarna började, har motorfordonstrafiken på det kommunala vägnätet minskat med 35 procent. Cykeltrafiken har ökat med 8 procent och resandet med kollektivtrafiken har ökat med 18 procent.

Trafikverket motiverar sin styrning med att: "Givet att transporternas externa effekter regleras, är det användarna själva som bäst kan välja mellan sina olika transport- och lokaliseringsalternativ. Därför formuleras inte transportpolitiska mål i termer av i förväg bestämda trafikvolymmer eller transportmönster, utan i termer av transportsystemets funktion (att skapa tillgänglighet för alla i hela landet) och begränsningar av transporternas negativa konsekvenser (till exempel miljö- och trafiksäkerhetsmål och andra hållbarhetsaspekter)."

Klimatkommunerna ser ingen motsättning i detta. Tvärtom visar undersökningar att tillgänglighet och begränsningar av de negativa konsekvenserna går hand i hand med en ökad andel gång, cykel och kollektivtrafik. Undersökningar visar också att användarna som Trafikverket hänvisar till vill se en tydligare politisk styrning mot klimatmålen och ett mer hållbart transportsystem.

Vi vill även lyfta aspekter vad gäller investeringar från tidigare infrastrukturplaner som pekar på att prognosplaneringen leder till felsatsningar. Investeringar i infrastruktur leder till ökad trafik. Utbyggnad av vägar leder till ökad biltrafik och utbyggnad av järnväg leder till ökat resande med tåg. Det blir alltså inte, som Trafikverket avser med sin prognosstyrning, efterfrågan som styr, utan tillgången.

Klimatkommunerna föreslår (i enlighet med Klimatråtsutredningens förslag):

1. "Det ska införas ett tillägg i 1 § förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur som anger att den nationella planen ska bidra till att de transportpolitiska målen uppnås och, i samma syfte bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar."
2. "Det ska läggas till i 1 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket att myndigheten ska verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar."
3. "I 2 § förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. läggs till en ny punkt 10 om att statlig medfinansiering får beviljas för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller ombyggnationer av transportinfrastruktur genom att påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller genom en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. En ny 1 § 5 möjliggör medfinansiering till kommuner och regioner för sådana åtgärder."

4. "Det ska förtydligas att Trafikverkets uppdrag är bredare än infrastrukturplanering genom ett tillägg i 1 § förordningen med instruktion för Trafikverket om att myndigheten ska planera, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur."
5. "Det ska anges i 3 § förordningen med instruktion för Trafikverket att myndigheten ska stödja andra aktörer i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Regeringen ska ge Trafikverket i uppgift att precisera formerna för hur andra aktörers arbete ska stödjas, i samråd med representanter för berörda parter på regional och lokal nivå."
6. "Genom tillägg i 4 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur och i 4 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska planupprättaren bedöma om tidigare beslutade men ännu inte byggstartade infrastrukturobjekt följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen."
7. "2 § 5 förordningen med instruktion för Trafikverket ska ändras så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. Scenarierna ska tas fram i samverkan med andra myndigheter och organ. Scenarier för ett transporteffektivt samhälle med minskad biltrafik, lastbilstrafik och inrikes flygresande ska ligga till grund för val och dimensionering av åtgärder inom transportplaneringen och för strategiska miljöbedömningar inom ramen för densamma. Trafikverket får i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter precisera hur den scenariobaserade arbetsmetodiken bör utformas. Ett tillägg i 8 § förordningen med instruktion för Trafikverket ska också införas om att Trafikverket ska bistå planeringsansvariga myndigheter och organ vid utarbetandet av regionalt anpassade scenarier för trafikutvecklingen."
8. Motsvarande förändringar görs i förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Dessa förslag till förändringar påverkar dock inte det förslag som Trafikverket nu har ute på remiss, då de rör instruktionerna om hur planen bör utarbetas. Nedan följer våra synpunkter på och förslag kring hur Trafikverkets förslag till nationell plan bör förändras utifrån gällande förutsättningar.

Vi vill se en storsatsning på järnvägen

Underhållsskulden på järnväg är akut. Samtidigt är behovet av nya investeringar i järnvägsinfrastrukturen stort.

Det framgår både ur ett historiskt och internationellt perspektiv att de svenska satsningarna på infrastruktur i allmänhet och järnväg i synnerhet är för låga. I en jämförelse av hur antalet kilometer järnväg per invånare utvecklats under 2005–2021 i 22 europeiska länder framkom det att Sverige var det landet med den tredje lägsta utvecklingen. Antalet kilometer järnväg per invånare har minskat med 14 procent under perioden. Under samma period har antalet kilometer motorväg per invånare ökat med 12 procent.

Kommuner och regioners trafikstrategiska arbete är helt beroende av att en större andel arbetspendlare, tjänsteresande och fritidsresande väljer tåg som färdmedel. Samhällsekonomiskt är detta en självklarhet.

MEDSKICK:

- Satsa på att rusta upp och bygga ut järnvägen i hela landet, för att öka kapaciteten, punktligheten och tillgängligheten. Det ska löna sig att välja tåg framför fossildrivna färdsdrag! Behovet av nya sträckor är stort inte minst i norra delarna av landet där järnvägen behöver vara utbyggd för att utsläppen från inrikesflygande ska kunna minska. Att Trafikverket stryker sträckor ur planen, som exempelvis en av södra Sveriges viktigaste, det vill säga dubbelspåret mellan Helsingborg och Malmö, är en mycket märklig prioritering och bara en av flera förstärkningar av sträckor som regeringen borde omprioritera vid beslutet av planen.
- Sätt upp ett nationellt mål, exempelvis i linje med det mål som Svensk Kollektivtrafik föreslår: att 4 av 10 motoriserade resor ska vara kollektiva senast år 2030.
- Prioritera underhåll av stråk som är viktiga för pendel- och regionaltågstrafiken.

Återinför stödsystem för lokala satsningar

Eftersom stadsmiljöavtalen har utvecklats har de medel som går till satsningar på gång och cykling i den nationella planen minskat kraftigt. Detta trots att Trafikverkets utvärdering visar att stadsmiljöavtalen har snabbat på utvecklingen till ett mer hållbart

resande. Det är därför olyckligt att det inte finns någon form av satsning på lokala åtgärder i den nationella planen.

I Klimatkommunerna har vi tagit fram ett förslag till en ny form av samverkansavtal mellan stat och kommuner. I avtalet åtar sig staten att delfinansiera satsningar på ett transporteffektivt samhälle som sker lokalt. Åtgärder genomförs av statlig, regional eller kommunal aktör. Målsättningen är att minska andelen biltrafik.

Vi ser ett behov av att avtalet ska kunna tecknas med alla kommuner. Det ska också vara möjligt för närliggande kommuner att söka tillsammans för gemensamma åtgärder.

Att avtal och finansiering har möjlighet att nå alla delar av landet och kommuner med olika struktur och förutsättningar är grundläggande för en rättvis omställning.

Förslagsvis kan nivåerna för finansiering viktas så att de insatser som särskilt riktas till sårbara grupper som äldre personer, studenter och låginkomsttagare boende på landsbygden eller i städernas utkanter, ger högre finansieringsgrad från staten.

Forskning visar att för att förändra resebeteenden krävs kombinationer av åtgärder. Avtalen bör därför innehålla paket av åtgärder, med ett starkt fokus på steg 1- och 2-åtgärder.

För att upprätthålla, följa upp och för att säkerställa lärande mellan kommuner behöver en nationell samordning upprättas. Klimatkommunerna bidrar gärna med erfarenheter om effektivt lärande mellan kommuner.

Inspiration för ett stödsystem kan hämtas från systemet för stadsmiljöavtal, men det vi efterfrågar är alltså bredare och mer omfattande. Inspiration kan även hämtas från de norska Byveksavtalen och de finska avtalen för markanvändning, boende och trafik (MBT-avtalen).

Var har fyrstegsprincipen tagit vägen?

Trafikverket anger i förslaget till nationell plan att "Fyrstegsprincipen vägleder Trafikverkets arbete på alla nivåer". Idag ligger ansvaret för finansiering och implementering av steg 1- och 2-åtgärder hos kommuner, regioner och privata aktörer medan staten bekostar steg 3- och 4-åtgärder som är större fysiska ingrepp i infrastrukturen.

Flera studier och utvärderingar visar att kommuner, med stöd av Trafikverket, ofta väljer att vidta steg 3- och 4-åtgärder (bygga om och bygga nytt) utan att följa fyrstegsprincipen, vilket slösar både utsläpp och resurser. Kommunerna efterfrågar

ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd, så att transportsystemet kan användas på ett optimalt sätt.

Åtgärder av steg 1- och 2-karaktär kan oftast implementeras till lägre kostnader jämfört med övriga fysiska åtgärder. Detta sparar in stora summor pengar för staten och skapar beteendeförändringar på lång sikt. Men den begränsade möjligheten att få statligt stöd för beteendepåverkande åtgärder gör att många kommuner direkt satsar på steg 3- och 4-åtgärder.

Vid val av åtgärder behöver även klimatpåverkan vägas in. Detta skulle leda till färre om- och nybyggen och fler optimeringar. Fyrstegsprincipen bör inte bara "vägleda" vid beslut av åtgärder utan vara styrande. Utöver nyinförande av stödsystem för lokala satsningar, behöver det nationella stödet för användningen av steg 1- och 2-åtgärder (tänka om och optimera) i fyrstegsprincipen, generellt öka.

MEDSKICK:

- Ett nytt stödsystem utvecklas där staten delfinansierar satsningar på gång, cykel och kollektivtrafik. Stödsystemet ska nå samtliga Sveriges kommuner. De avtal som görs i stödsystemet ska innehålla kombinationer av åtgärder.
- Trafikverket behöver få ett tydligt uppdrag att ge kommuner ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd för steg 1- och 2-åtgärder.

Cykelns potential underskattas

Som inriktingsunderlaget nämnde vid flera tillfällen är cykel, tillsammans med gång och kollektivtrafik, ett yt-, kostnads- och miljöeffektivt sätt att skapa hög tillgänglighet. Underlaget betonade att påståendet stämmer i synnerhet i tätastadsmiljöer. Att tätbebyggda områden i regel kan dra större nytta av cykelsatsningar stämmer.

Däremot finns en risk att Trafikverket underskattar cykelns roll i att skapa tillgänglighet i mindre tätbebyggda områden, inte minst eftersom begreppet "tätastadsmiljöer" är odefinierat. Potentialstudier som gjorts för Västra Götaland, Region Gävleborg, Skåne, Södermanland och Stockholm har visat en stor outnyttjad potential till att öka cyklingen utanför de större städerna.

Samtidigt visar den senaste nationella resevanundersökningen att över en tredjedel av alla bilresor är under fem kilometer långa. Många av dessa bilresor kan ersättas med cykel, förutsatt att rätt infrastruktur finns på plats.

Vi vill se ökade satsningar på cykelåtgärder

Med respekt för den underhållsskuld som framför allt järnvägen befinner sig i ser vi en

avsaknad av investeringar och satsningar till cykelåtgärder i förhållande till andelen som gör och skulle kunna göra sin resa med cykel. Vi ser ett stort behov av investeringar till cykelåtgärder, och vill lyfta Österrike och Irland som exempel, de båda länderna har avsatt 10% av sina nationella infrastrukturplaner till cykelåtgärder. Klimatkommunerna efterfrågar betydligt större satsningar på cykelåtgärder även i Sverige.

Se över analyser av samhällsekonomiska kostnader

Trafikverket betonar flera gånger vikten av åtgärder ska vara samhällsekonomiskt effektiva. Men de samhällsekonomiska modellerna misslyckas i att beakta de stora samhällsekonomiska vinsterna med ett ökad cyklande och minskat bilåkande. Bland annat har studier visat att:

- Varje krona som investeras i satsningar på ökad cykling beräknas ge 9 kronor tillbaka i folkhälsovinster.
- Samhället sparar 1,40 kronor för varje cyklad kilometer, medan varje kilometer med bil kostar oss 1,50 kronor i form av kostnader för klimatförändringar, fysisk inaktivitet och trängsel.
- Cyklingen i EU-länderna bidrar till samhället med omkring 240 miljarder kronor varje år medan biltrafiken ger en kostnad under ett år är omkring 5 000 miljarder kronor.
- Om de 111 000 bilpendlare i Stockholms län som har mindre än 30 minuters cykelväg till jobbet med en vanlig cykel börjar cykla blir den hälsoekonomiska vinsten för samhället 2,5 miljarder kronor per år.
- Dagens gång- och cykelresor beräknas förhindra cirka 3 500 dödsfall och 15 000 kroniska sjukdomsfall per år i Sverige enligt Trafikverkets årsredovisning 2016.

MEDSKICK:

- I den nationella transportplaneringen får gång- och cykelinfrastruktur en försvinnande liten del av investeringarna. Vi vill att Sveriges inspireras av Irland och Österrike – där öronmärks 10 % av budgeten för infrastrukturplaneringen till cykelåtgärder.
- Cykel bör ses som ett eget trafikslag och därmed möjliggöra för utbyggnad av friliggande cykelvägar.
- Vid utbyggnad/underhåll av övriga vägar bör Trafikverket per automatik planera för gång/cykel-väg.

Avslutning

Sammanfattningsvis anser vi att Sveriges infrastruktur i grunden är ohållbar och inte bidrar till att uppnå de transportpolitiska målen.

Vi instämmer till fullo i den ambition som regeringen angav i uppdraget till Trafikverket om att ta fram planen: ”Regeringen vill forma ett robust och effektivt transportinfrastruktursystem där varje trafikslags fördelar kan utnyttjas på bästa sätt och komplettera varandra. Det är viktigt att både underlätta för människors vardag med resor till jobb och utbildning och att stärka förutsättningarna för effektiva godstransporter som främjar jobb och tillväxt i hela landet. Utvecklingen av transportinfrastrukturen ska bidra till att stärka näringslivets förutsättningar och till regional utveckling, landsbygdsutveckling och bostadsförsörjning.”

Men det förslag till nationell plan som Trafikverket har levererat lever inte upp till denna ambition.

Om Klimatkommunerna

Klimatkommunerna är en förening med 56 kommuner och två regioner som medlemmar. Medlemmarnas klimatarbete ligger i framkant i Sverige och världen, med tuffa klimat- och energimål och ambitiösa åtgärder. Klimatkommunernas övergripande syfte är att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige genom erfarenhetsutbyte, påverkansarbete och spridning av goda exempel.

För styrelsen

Evelina Fahleson, ordförande i Klimatkommunerna