

Tillgänglighet i ett hållbart samhälle

2017-06-02

Bilaga till remissvar TRV 2017/31596, Ny målstyrning för transportpolitiken

Behandlas av Trafikverkets styrelse vid styrelsemöte 2017-06-20

Sammanfattning: Tillgänglighet i ett hållbart samhälle.

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Men varken samhället eller transportsektorn är hållbara idag. Det är enkelt att peka på brister, men svårare att definiera precis vad en långsiktigt hållbar utveckling är. 2015 enades dock FN om en ny Agenda 2030 med 17 heltäckande mål som pekar ut en omfattande och nödvändig global omställning. Transportsystemet är integrerat i många av målen och har potential att påverka det hållbara samhället i alla tre dimensionerna: socialt, ekonomiskt och ekologiskt.

Kopplingen mellan transportsystemet och Agenda 2030 kan sammanfattas som tillgänglighet i ett hållbart samhälle. En god tillgänglighet är nödvändig för att ett samhälle ska fungera. Det handlar om att utveckla tillgängligheten så att den möjliggör ekonomisk utveckling, jobbskapande och bostadsförsörjning. Men tillgängligheten måste utvecklas inom ramen för ett hållbart samhälle. Det går inte att definiera en sektor som hållbar utan att ta hänsyn till alla andra sektorer. Transporter och andra tjänster är därför en del i det hållbara samhället.

Kvantifierade och tidsatta mål för ett hållbart och attraktivt samhälle

För att transportsystemet ska kunna bidra till det hållbara samhället behövs tydligare mål som transportsystemets aktörer kan förhålla sig till. Trafikverkets förslag är därför att mål- och tidsätta viktiga hållbarhetsaspekter där transportsystemet kan göra skillnad.

Målen tar sin utgångspunkt i ett hållbarhetsperspektiv, men också genom en bedömning av hur vi kan skapa ett samhälle som är attraktivt och erbjuder en god livskvalitet för alla medborgare och utvecklingsmöjligheter för näringslivet i hela landet. Målen avser hela transportsystemet.

De föreslagna målen för transportsystemet kan sammanfattas i tre punkter:

- Transportsystemet är inkluderande och erbjuder god tillgänglighet för både medborgare och näringsliv oavsett var vi bor eller verkar i landet
- Transportsystemet är fossilfritt och dess miljöpåverkan så liten att naturen kan skapa ekosystemtjänster¹ även i framtiden
- Ingen dödas eller skadas allvarligt i transportsystemet, varken i olyckor eller av luftföroreningar och buller.

De föreslagna målen fokuserar på de aspekter och trafikslag som är viktigast för att nå målen i Agenda 2030 och skapa tillgänglighet i ett hållbart och attraktivt samhälle. De är kvantifierade där det är relevant och uttryckta både i termer av vad som behöver vara uppfyllt år 2030, och med en vision till 2050. Till målen behövs även ett antal indikatorer som ska stödja målstyrningsarbetet.

Många aktörer behöver bidra ytterligare och det finns nya verktyg

Det krävs en omfattande omställning av samhället för att göra det hållbart och attraktivt. Många aktörer måste engageras och ta ansvar i utvecklingen av ett hållbart samhälle med ett transportsystem som bidrar till detta. Ny teknik som digitalisering, automatisering, elektrifiering och delad ekonomi är viktiga redskap i denna omställning.

¹ Ekosystemtjänster är de funktioner, eller produkter och tjänster, från naturens ekosystem som upprätthåller eller förbättrar människors välmående och livsvillkor. Det handlar om allt vi människor får från naturen, från rent vatten, bin och humlor som ger god skörd till naturens sätt att påverka människans välbefinnande.

1. Inledning

De åtgärder och styrmedel som finns idag leder inte tillräckligt snabbt till omställningen mot ett hållbart samhälle. För att det ska gå snabbare behöver vi vara proaktiva, ta initiativ och konkretisera vad vi ska ställa om till. I den omställningen behöver vi en målbild att sträva mot. En målbild för transportsystemets roll i ett hållbart samhälle, och som utgår från de transportpolitiska målen och de mål som finns i FN:s Agenda 2030.

Detta PM är framtagen inom ett internt projekt på Trafikverket där vi tolkat vad Agenda 2030 betyder för transportsystemet i Sverige och vår egen verksamhet. PM:et beskriver dock enbart analysen av transportsystemet.

2. De transportpolitiska målen och Agenda 2030

Det övergripande transportpolitiska målet lyder: ”Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”².

Brundtlandskommissionen beskrev redan 1987 att en hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.³ Hållbar utveckling innebär att långsiktigt minska den negativa påverkan på naturen och människors hälsa och omfattar tre olika dimensioner; social hållbarhet, ekologisk hållbarhet och ekonomisk hållbarhet.

Det har sedan dess varit svårt att exakt definiera vad en hållbar utveckling innebär. Men det är samtidigt tydligt att dagens transportsystem inte är hållbart. Transportsektorn står för en stor del av klimatpåverkan och många hälsopåverkande aspekter som inte är acceptabla, bland annat luftföroreningar, buller och trafikolyckor. Det finns också aspekter som gör att tillgängligheten till transportsystemet brister. Transportsystemet är inte fullt tillgängligt för alla, till exempel har äldre, barn och personer med funktionsnedsättning ibland svårt att få tillgång till transportsystemet.

I EUs vitbok för transporter⁴ konstateras också att transportsystemet inte är hållbart. Den anger en färdplan för transportområdet med mål för en hållbar utveckling fram till 2050,

² Regeringens proposition 2016/17:21, Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling

³ ”Bruntlandrapporten” Our Common Future, World Commission on Environment and Development (se även t.ex. www.ne.se)

⁴ EU-kommissionens vitbok för transportpolitiken från 2011.

med vissa delmål för 2020 eller 2030.⁵ Utvecklingen mot den svenska transportpolitikens måluppfyllelse går långsamt, och är i vissa fall svår att bedöma och för flera av preciseringarna saknas tydliga mål och etappmål.⁶

FN har antagit nya mål för ett hållbart samhälle med sikte på år 2030 som bygger på de tidigare millenniemålen men som även kompletterats med nya områden⁷. Målen är globala. Dessutom är målen i betydligt högre grad kvantifierade och därmed skarpare än vad de varit tidigare. FNs High-Level Advisory Group för Hållbara transporter har också definierat vad som kännetecknar en hållbar transportsektor och tagit fram ett antal rekommendationer för att stödja hållbar utveckling⁸. Agenda 2030 har nu politiskt definierat vad en hållbar utveckling innebär.

Transportsektorn är avgörande för att vi ska nå ett hållbart samhälle och för första gången ingår transportsektorn i målen, inte som ett eget område utan integrerad i flera delmål. Aspekter som är relevanta för det svenska transportsystemet relaterar bland annat till hälsa, energieffektivitet och klimat, förlust av ekosystem och biologisk mångfald. Även aspekter som säkerhet, trygghet, jämställdhet, god tillgänglighet och användbarhet för alla grupper i samhället är i fokus. Agenda 2030 trycker också på att mål behöver hanteras integrerat, vilket innebär att vi behöver bli bättre på att hantera fler mål som berör transportsystemet samtidigt.

Sverige har ställt sig bakom FNs Agenda 2030 under 2015. Regeringens ambition är att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030 och därför har man bland annat tillsatt en delegation för Sveriges genomförande. Delegationen ska ta fram en övergripande handlingsplan, som innehåller såväl nationella som internationella perspektiv och åtaganden. I infrastrukturpropositionen 2016 konstateras också att transportpolitiken bidrar till Agenda 2030.⁹

Agenda 2030 innehåller totalt 17 målområden med 169 tillhörande mål. De målområden som främst berör transportsystemet är målområde 3. Hälsa och välbefinnande, 5. Jämställdhet, 7. Hållbar energi för alla, 8. Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt, 9. Hållbar industri, innovationer och infrastruktur, 10. Minskad ojämlikhet, 11.

⁵ Horisont 2020, EUs stora forsknings- och innovationsprogram innehåller satsningar på grönare, smartare och mer integrerade transporter.

⁶ Transportpolitisk måluppfyllelse – nuläge och förväntad utveckling Dokumentbeteckning 2015:209

⁷ Globala målen och FNs Agenda 2030 – se www.regeringen.se

⁸

[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2375Mobilizing%20Sustainable%20Transport.p
df](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2375Mobilizing%20Sustainable%20Transport.pdf)

⁹ Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21)

Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 13. Bekämpa klimatförändringen, 15. Ekosystem och biologisk mångfald, 16. Fredliga och inkluderande samhällen och 17. Genomförande och globalt partnerskap.

FNs globala mål innebär ett delvis annorlunda synsätt på transportsystemet än vi tidigare haft. Utgångspunkten är att transportsystemet i grunden är ett verktyg för att skapa mänskligt välbefinnande och lycka. Det går inte att definiera en sektor som hållbar utan att ta hänsyn till andra aspekter. Transportsystemet är en del av samhället. Därför kan inte ett hållbart transportsystem definieras, men vi kan försöka definiera transportsystemet i ett hållbart samhälle. Det är också större fokus på de mest utsatta, vilket innebär att några grupper blir dimensionerande för hela systemet. De globala målen är integrerade, sätts i absoluta termer och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling.

Transformation och integration är nyckelord. Med FNs globala mål som utgångspunkt handlar det inte om att kavla upp ärmarna, göra mer av samma och bli mer effektiv, utan om en ny riktning och en större förändring. Det handlar också om att hantera flera mål parallellt, det går inte att välja och välja bort aspekter.

Det transportpolitiska målet innehåller också kravet på samhällsekonomisk effektivitet, som kan sägas innebära att samhällets resurser används för att skapa så stor nytta för samhället som möjligt, oavsett om det handlar om tid, miljö, hälsa eller något annat. I definitionen av samhällsekonomisk effektivitet ingår dock inte fördelningseffekter som därför behöver lösas på politisk väg. Fördelningseffekterna kan tolkas brett mellan nuvarande och kommande generationer i ett hållbarhetsperspektiv eller mellan olika grupper i dagens samhälle. Detta PM går dock inte djupare in på hur samhällsekonomisk effektivitet kan leda till tillgänglighet i ett hållbart samhälle.

3. Tillgänglighet i ett hållbart samhälle

Kopplingen mellan transporterna och Agenda 2030 kan sammanfattas som tillgänglighet i ett hållbart samhälle. En god tillgänglighet är nödvändig för att ett samhälle ska fungera. Det handlar om att utveckla tillgängligheten så att den möjliggör ekonomisk utveckling, jobbskapande och bostadsförsörjning. Tillgänglighet kan även ske utan mobilitet, genom till exempel resfria möten eller genom att skicka ritningar och recept istället för varor. Då sker en väsentligt lägre påverkan än om tillgänglighet måste åstadkommas enbart genom mobilitet i transportsystemet.

Men tillgängligheten måste utvecklas inom ramen för ett hållbart samhälle.¹⁰ Det går inte att definiera en sektor som hållbar utan att ta hänsyn till alla andra sektorer. Transporter och andra tjänster är därför en del i det hållbara samhället. Figuren nedan beskriver den relationen.



Bild: Tillgänglighet i ett hållbart samhälle

3.1 Det behövs nya mål

Omställning av transportsystemet är ett långsiktigt åtagande och många aktörer måste ta ansvar och bidra. De åtgärder och styrmedel som tillämpas idag och leder till förändringar mot ett mer hållbart samhälle är inte tillräckliga, det går inte tillräckligt snabbt. Med en insikt om att ”business as usual” inte längre är nog, behövs det därför en tydligare långsiktig vision, förslagsvis till 2050, kring ett antal hållbarhetsdimensioner. Det behövs också en målstruktur som har kortare horisont och som harmoniserar med FNs mål för 2030.

I ambitionen att sätta tydligare mål finns det en hel del stöd att hämta i transportpolitikens inriktning. I propositionen Mål för framtidens resor och transporter¹¹ anger regeringen bland annat följande: Resor och transporter är nödvändiga för att samhället ska fungera och de transportpolitiska målen och målstrukturen uttrycker den politiska inriktningen och prioriteringarna för att nå detta. Målen och preciseringarna ska tillsammans med de

¹⁰ Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21) anger att funktionsmålet i huvudsak måste utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.

¹¹ Prop. 2008/2009:93

transportpolitiska principerna vara utgångspunkt för samtliga styrmedel i den statliga transportpolitiken. Målen ska vara användbara vid och underlätta regeringens styrning av myndigheternas verksamhet, ekonomi och planering. I propositionen anges också att ”för att uppfylla transportpolitikens övergripande mål måste tillgängligheten på sikt utvecklas inom ramen dels för att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor, dels på ett sätt som bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås och till ökad hälsa”.

Det är viktigt att veta vilka funktioner eller aspekter som är av störst betydelse för att nå tillgänglighet i ett hållbart samhälle. Vi behöver då samtidigt se hur transportsystemet kan bidra till hälsa och livskvalitet. Traditionellt har tyngdpunkten legat på att minimera de negativa konsekvenserna men det är också rimligt att se hur transportsystemet kan bidra.

I arbetet med att fånga prioriterade och ibland dimensionerande funktioner för tillgängligheten har utgångspunkten varit FNs mål för hållbar utveckling, EUs vitbok och Parisavtalet, liksom betydande trender och utmaningar som samhället står inför¹².

3.2 Mål för transportsystemet år 2030 och vision för 2050

Målen vi föreslår här tar sin utgångspunkt i ett hållbarhetsperspektiv, men också genom en bedömning av hur vi kan skapa ett samhälle som är attraktivt och erbjuder en god livskvalitet för alla medborgare och utvecklingsmöjligheter för näringslivet i hela landet. Målen är formulerade för hela transportsystemet, och fokuserar på de aspekter och trafikslag som är viktigast för att nå målen. De är kvantifierade där det är relevant och uttryckta både i termer av vad som behöver vara uppfyllt år 2030, och med en mer långsiktig vision till 2050 och gäller då alla trafikslag. Eftersom Agenda 2030 sätter absoluta mål eller tillstånd så görs bedömningen att det inte är tillräckligt att sätta mål om kontinuerlig förbättring, utan målen behöver helst vara kvantifierade för att effektivare stödja målstyrningsarbetet.

¹² Beskrivs i Trafikverkets omvärldsbevakning och Underlag till inriktningsplanering 2018-2029.

De föreslagna målen för transportsystemet kan sammanfattas i tre punkter:

- Transportsystemet är inkluderande och erbjuder god tillgänglighet för både medborgare och näringsliv oavsett var vi bor eller verkar i landet
- Transportsystemet är fossilfritt och dess miljöpåverkan så liten att naturen kan skapa ekosystemtjänster¹³ även i framtiden
- Ingen dödas eller skadas allvarligt i transportsystemet, varken i olyckor eller av luftföroreningar och buller.

En god tillgänglighet är nödvändig för att ett samhälle ska fungera. Transportsystemet ska bidra till ett Sverige som håller samman med minskade sociala klyftor, och ekonomisk utveckling, jobbskapande och bostadsförsörjning i hela landet. Den regionala planeringen spelar en mycket viktig roll för att matcha regionala och lokala satsningar på bostäder med en utbyggd/anpassad infrastruktur. Det är också i den regionala kontexten som samarbetet i första hand sker med näringsliv och kommuner om matchningen på den regionala arbetsmarknaden.

Det förändrade omvärldsläget och risken för antagonistiska handlingar kan påverka tillgängligheten negativt och åtgärder kommer att krävas för att förebygga och minimera större störningar som riskerar att bli samhällskritiska. Dessa omvärldsförändringar kan också leda till ökad otrygghet, vilket riskerar att begränsa tillgängligheten om exempelvis bytespunkter med större folksamlingar upplevs otrygga.

Agenda 2030 betonar behovet av särskild omsorg om utsatta gruppers livsmiljöer och tillgänglighet. Transportsystemet måste därför prioriteras och utformas utifrån den utgångspunkten. Förslagen till målformuleringar för tillgänglighet fokuserar därför i högre grad än tidigare på den sociala hållbarheten.

Nyckelbegreppet ”grundläggande tillgänglighet” har bara definierats för den interregionala kollektivtrafiken samt det lågtrafikerade vägnätet. Om tillgängligheten för medborgare och näringsliv skulle fördelas längs en normalfördelning som i figuren nedan, skulle begreppet grundläggande tillgänglighet kunna tolkas som att den bör hållas över en viss nivå. Graden av tillgänglighet beror t.ex. på socioekonomiska aspekter, var i landet, stad/land, funktionsnedsättning, digitaliseringsgrad etc. Det är uppenbart att utformningen av transportpolitiken och infrastrukturinvesteringarna ser helt olika ut

¹³ Ekosystemtjänster är de funktioner, eller produkter och tjänster, från naturens ekosystem som upprätthåller eller förbättrar människors välmående och livsvillkor. Det handlar om allt vi människor får från naturen, från rent vatten, bin och humlor som ger god skörd till naturens sätt att påverka människans välbefinnande. Mål för ekosystemtjänster har antagits inom EU och skrivits in i Sveriges 16:e miljömål om biologisk mångfald. Grön infrastruktur, dvs. ett nätverk av natur och element som bidrar till fungerande livsmiljöer för växter och djur och till människors välbefinnande, bidrar till ekosystemtjänster.

beroende på vems eller vilkas tillgänglighet som ska förbättras. Är målet att minimera de med lägst tillgänglighet, förskjuta medelvärdet mot en högre tillgänglighet eller förbättra för de med den bästa tillgängligheten?

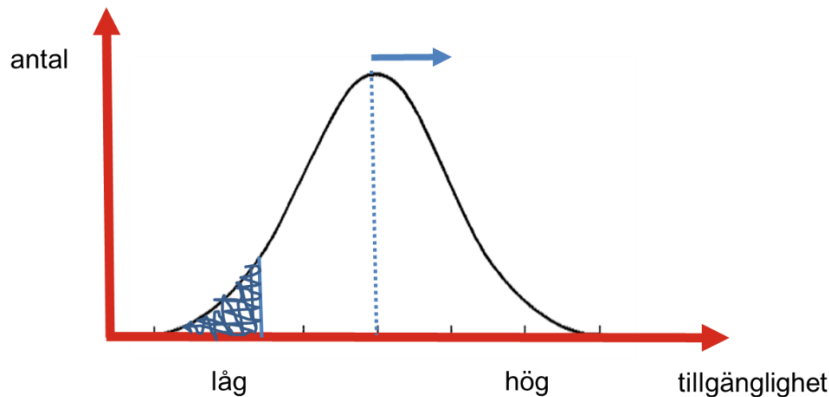


Bild: Tillgänglighet kan beskrivas med denna kurva, tillgängligheten varierar längs olika dimensioner.

De aspekter som prioriteras och föreslås redovisas nedan.

TILLGÄNGLIGHET I HELA LANDET

Transportsystemets viktigaste funktion är att tillhandahålla god tillgänglighet för medborgare och näringsliv i hela landet inom ramen för ett hållbart samhälle.

Tillgängligheten måste hela tiden utvecklas och anpassas efter samhällets behov, inte minst för att bidra till regeringens uttalade målsättning för ekonomisk utveckling, jobbskapande och bostadsförsörjning.

Vilken tillgänglighet man har beror i hög grad på var man bor och verkar i landet. För såväl medborgare som näringsliv i landsbygderna är detta en angelägen fråga. Det avser inte bara god tillgänglighet till regionala målpunkter utan även en rimlig tillgänglighet till nationella målpunkter och viktiga internationella målpunkter för näringslivet. För att nå viktiga nationella och internationella målpunkter vid långa transportavstånd kan flyg vara det enda alternativet.

För basnäringen är transportkostnaden av stor betydelse för konkurrenskraften. Långa transportavstånd och begränsningar i bärigheten på det finmaskiga vägnätet samt begränsad kapacitet och standard på delar av järnvägsnätet påverkar konkurrenskraften negativt för en näring som är mer och mer specialiserad och verkar på en global marknad. För skogsnäringen är därför tyngre transporter en avgörande faktor för konkurrenskraften medan det för långväga godstransporter generellt i första hand handlar om volym genom

längre fordon. Både längre och tyngre fordon har god samhällsekonomisk nytta, med lägre klimatpåverkan och bibehållen säkerhet.

En utveckling mot hållbara godstransportlösningar kommer att innebära att såväl väg-, järnvägs- som sjötransporter var för sig måste utnyttjas effektivare samt att samverkan och överflyttningen mellan trafikslagen förbättras. Hamnar, terminaler och andra omlastningsmöjligheter behöver utvecklas.

För besöksnäring och andra företag etablerade i landsbygderna handlar det både om kundernas tillgång till besöksnäringens anläggningar samt tillgång till företagens marknader. Tillgång till en flygplats kan många gånger vara en avgörande faktor för besöksnäringens förutsättningar att utvecklas och nå en större målgrupp.

För medborgare och företag etablerade i landsbygderna handlar det, till skillnad från basnäringen, i mindre utsträckning om infrastrukturens standard utan framförallt om ett bristfälligt trafikutbud med få eller inga alternativ utöver den egna bilen. Färre boende och företag verksamma i landsbygderna leder också till mindre underlag för såväl offentlig som kommersiell service.

För att kunna bo och verka i landsbygderna beskriver den parlamentariska landsbygdskommittén i sitt slutbetänkande att arbetstillfällen, välfärdstjänster, kommersiell service samt kultur är centrala faktorer för att landsbygderna ska kunna utvecklas och överleva på sikt.

Städernas förutsättningar med fortsatt befolkningstillväxt handlar i första hand om trängsel och hur en begränsad infrastruktur används på effektivaste sätt. Prioriteringar mellan olika trafikantgrupper och intressen blir därför nödvändig, där mer hållbara färd sätt prioriteras och en hållbar varuförsörjning säkras.

Det handlar bl.a. om att fysiskt omdisponera stadens begränsade utrymme till förmån för gång-, cykel och kollektivtrafik. Exempelvis minimera gatuparkering på vissa gator för att skapa utrymme för cykelvägar samt bilfria zoner. Förbättrade lastzoner utvecklas och godset samordnas bättre med färre antal leveranser, leveranser i lågtrafik eller nattetid med lågbullrande fordon. Förbättrade bytespunkter i kollektivtrafiken med trygga cykelparkeringar.

Digitaliseringen ger, rätt nyttjad, stora bidrag till en effektiv och långsiktigt hållbar tillgänglighet. Det gäller både för utvecklingen av respektive trafikslag men också i hög grad för utveckling av samverkan mellan trafikslagen.

Digitaliseringen följer idag i huvudsak fyra utvecklingsinriktningar som var och kan ge betydande bidrag till målen, men i samverkan ger betydligt större effekter. Det är uppkopplade/delade mobilitets- och transporttjänster, elektrifiering, automatisering samt anpassade/skräddarsydda transportlösningar/fordonskoncept.

För var och en av dessa utvecklingsinriktningar finns milstolpar överenskomna inom ramen för FFI (Fordonstrategisk Forskning och Innovation), tillsammans med Vinnova, Energimyndigheten, fordonstillverkarna samt deras underleverantörer.

TILLGÄNGLIGHET FÖR ALLA

Transportsystemet ska vara inkluderande och tillgängligt för alla medborgare, där kvinnors och mäns transportbehov tillgodoses i lika hög grad. Fokus ligger på att säkra utsatta grupper behov av en grundläggande tillgänglighet. Med utsatta grupper avses barn, äldre, funktionsnedsatta samt resurssvaga grupper. Vad vi menar med grundläggande tillgänglighet måste definieras och om den ser olika ut för olika grupper utifrån deras behov.

För funktionsnedsatta har ett separat mål föreslagits eftersom målen och ambitionsnivån för funktionshinderspolitiken hanteras av Socialdepartementet. Förslaget till mål för 2030 baseras på det förslag till övergripande mål som MFD, Myndigheten för Delaktighet, formulerat för transportsystemet.

TILLFÖRLITLIGHET OCH ENKELHET

Då tillgängligheten inte fungerar, i samband med exempelvis svåra väderförhållanden eller andra större störningar, får det snabbt stor inverkan på samhällets funktioner. Transportsystemets tillförlitlighet är därför en helt avgörande faktor för att samhället ska fungera och för att medborgare och näringsliv ska kunna använda transportsystemet efter sina behov. Detta gäller alla trafikslag, men har varit särskilt uttalat för järnväg.

Enkelhet handlar om att transportsystemet ska vara lätt att förstå och använda, allt från trafikinformation för att veta vilka alternativ som står till buds, hur lång tid en resa tar, om det finns störningar samt hur man kan betala på ett enkelt sätt för hela resan och inte bara enskilda delar och att betalssystemet fungerar oavsett var man är i landet.

Målet för 2030 handlar om att kollektivtrafiken ska fungera på ett smidigt, tillförlitligt sätt oberoende var man är i landet. Tillförlitligheten innebär också att störningar kan hanteras med goda alternativa lösningar. För 2050 ser vi en integration av olika färd-och transportsätt med ett genomslag för delningsekonomin och nya tjänster. Digitaliseringen kommer här att ha mycket stor betydelse för att nå målet.

TRYGGHET

Trygghet är en grundläggande välfärdsfaktor i ett samhälle. Trygghet tolkas olika av olika individer beroende på vilka erfarenheter vi bär med oss, var vi bor eller var vi befinner oss och vid vilken tidpunkt. I en rapport från SKL¹⁴ talar man om rädsla, ångest, oro, säkerhet eller risk när man definierar trygghetsbegreppet. Trygghet är alltså inte bara en subjektiv känsla utan kan också kopplat till risk och brottsstatistik vara ett objektiva mått.

Tryggheten har successivt ökat i betydelse de senaste åren som en viktig välfärdsfaktor och ett attraktivitetsbegrepp. De samhällsproblem som uppstått i en del utsatta områden där posten inte kan delas ut på vanligt sätt eller räddningstjänsten inte kan rycka ut, har skapat så stor otrygghet att människor valt att flytta.

Regeringen har nyligen tagit fram en nationell säkerhetsstrategi som är en viktig utgångspunkt i det fortsatta arbetet.¹⁵

I transportsystemet finns tillfällen och situationer när resan upplevs som otrygg. Det kan vara att gå från busshållplatsen i mörker eller att befinna sig vid en större bytespunkt en sen kväll.

Bristande trygghet kan leda till oro och ångest, men också att man helt avstår från att göra en resa. Den bristande tillgänglighet som detta leder till begränsar möjligheten att ta del av olika aktiviteter i samhället.

Brottsförebyggande rådets senaste statistik för den upplevda tryggheten visar att hela 31 % av kvinnorna känner sig ganska eller mycket otrygga i det egna bostadsområdet, vilket tydligt visar att detta är ett betydande samhällsproblem.

För transportsystemet har vi därför valt att använda den upplevda tryggheten som mått och inledningsvis använda de mått som Brottsförebyggande rådet tar fram. I fokus är oskyddade trafikanter med särskild betoning på kollektivresandet. För 2050 är målsättningen att alla medborgare ska känna sig trygga i transportsystemet.

Målet för trygghet i transportsystemet stämmer också väl överens med det mål regeringen satt upp i den nationella säkerhetsstrategin som lyder, ”Sverige ska vara ett öppet och tryggt samhälle för alla”.

¹⁴ Trygghet, säkerhet, oro eller risk? Begreppsdefinitioner och mått. Marie Tortensson Levander, SKL

¹⁵ Nationell säkerhetsstrategi, Statsrådsberedningen Regeringskansliet

I linje med de mål som satts upp i Agenda 2030 är därför trygghet en avgörande faktor för att säkerställa en grundläggande tillgänglighet för alla, som bidrar till ett långsiktigt hållbart samhälle. Grundläggande tillgänglighet för alla måste alltså prioriteras högre än generella tillgänglighetsförbättringar för de som redan har god tillgänglighet, enligt figuren ovan.

Prioriterade aspekter	Mål 2030	2050-vision
Tillgänglighet i hela landet	Vägnätet har anpassats till areella näringars behov av tyngre transporter samt öppnats upp för längre transporter. Tunga järnvägsstråk har anpassats till längre och tyngre tåg och omlastningsmöjligheterna har förbättras. Transportbranschen tillämpar rättvisa villkor i sund konkurrens.	Godstransporterna är flexibla, skräddarsydda och fullt ut integrerade mellan olika aktörer och trafikslag. Samverkan sker inom ramen för en sund konkurrens.
	I landsbygderna har medborgarna grundläggande tillgänglighet till arbetsplatser, offentlig och kommersiell service samt kultur/upplevelser och näringslivet har tillgång till utbildad arbetskraft och marknader.	Medborgare har god tillgänglighet till arbetsplatser, offentlig och kommersiell service samt kultur/upplevelser och näringslivet har god tillgång till utbildad arbetskraft och marknader oavsett var vi bor och verkar i landet.
	Tillgängligheten i större tätorter tillgodoses genom en samordnad trafik- och stadsplanering för ökad gång-, cykel- och kollektivtrafik samt effektiv varuförsörjning framför biltrafik.	Större tätorter är attraktiva för boende och andra verksamheter, med hög andel av gång- cykel och kollektivtrafik och effektiv varuförsörjning.
Tillgänglighet för alla	Personer med funktionsnedsättning har likvärdiga möjligheter som övriga grupper i samhället att resa, oavsett bostadsort och resmål.	Alla medborgare, oavsett ålder, kön, bakgrund, funktionsnedsättning eller ekonomi kan använda transportsystemet för sina grundläggande transportbehov.
	Transportsystemet tillgodoser utsatta gruppers behov av grundläggande tillgänglighet till arbetsplatser, offentlig och kommersiell service samt kultur/upplevelser.	Se ovan.
Tillförlitlighet och enkelhet	Kollektivtrafikresan upplevs tillförlitlig, bekväm och trygg, samt enkel att planera, betala och omplanera vid störningar, oavsett var man är i landet.	Kollektivtrafikresor och andra transportsystemtjänster (person/gods) upplevs som smidiga och enkla samt ingår i ett samlat utbud.
Trygghet	Minst 75 % (?) av de oskyddade trafikanterna upplever att transportsystemet är tryggt att använda och vistas i.	Alla medborgare upplever transportsystemet tryggt att använda och vistas i.

Tabell: Mål och visioner för tillgänglighet

KLIMATPÅVERKAN

Den svenska regeringen har som målsättning att vi ska bli en av de första fossilfria välfärdsstaterna i världen. Transportsektorn står för en stor del av utsläppen i Sverige och i jämförelse med många andra delar i samhället finns det stora möjligheter för en omställning i transportsektorn. Ambitionsnivån att minska klimatpåverkan från inrikes transporter utom flyg med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010 är satt av den parlamentariska miljömålsberedningen med brett stöd i Riksdagen. Anledningen till att inrikes flyg inte ingår i målet är att inrikes flyg ingår i det europeiska handelssystemet för utsläppsrätter, EU ETS. Regeringen har lämnat en proposition¹⁶ till riksdagen med ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, där förslaget ingår.

Trafikverket konstaterar att det går att minska utsläppen från vägtrafiken med 80 % med en kombination av styrmedel och åtgärder.¹⁷ Digitalisering, elektrifiering och delade tjänster är exempel på viktiga verktyg för effektivisering av transportsystemet.

BIOLOGISK MÅNGFALD

Att stärka den biologiska mångfalden är nödvändigt för att naturen ska kunna leverera ekosystemtjänster och infrastrukturen har en nyckelroll för den utvecklingen, t.ex. som spridningsvägar för växter eller möjliggöra passager för djur. Infrastrukturen är också central i det kulturella landskapet som är skapat av och för människan.

Visionen att all infrastruktur ska vara landskapsanpassad tar utgångspunkt i Trafikverkets Riktlinje landskap.¹⁸

En grov uppskattning är att kanske en fjärdedel av infrastrukturen är landskapsanpassad idag och att det med prioriterade åtgärder skulle vara möjligt att öka andelen med 50 % till 2030 jämfört med 2015, men ingen kostnadsuppskattning är ännu genomförd. Bättre planering och att ta in dessa frågor tidigt i processen skulle göra stor skillnad utan att nödvändigtvis höja kostnaderna.

LUFTKVALITET

Att andas in luftföroreningar påverkar människors hälsa och för många kan föroreningar i luften bidra till förkortad livslängd. De luftföroreningar som är skadligast för hälsan är inandningsbara partiklar, marknära ozon och vissa kolväten. Vägtrafik är en stor källa till luftföroreningar, framförallt i tätorter. Bilavgaser innehåller partiklar, kvävedioxid och organiska ämnen, och avgaserna bidrar till att marknära ozon bildas. Dessutom orsakar

¹⁶ Prop. 2016/17:146

¹⁷ Trafikverkets rapport 2016:111

¹⁸ TDOK 2015:0323

trafiken slitagepartiklar som slits upp från vägbanan vid användning av dubbdäck. I vissa hamnar kan sjöfarten också bidra till luftföroreningar i stadsmiljön.

Miljömålet Frisk luft som antagits av Riksdagen består av en rad preciseringar och av dessa har de där trafiken har störst påverkan, kvävedioxid i urban bakgrund och partiklar i gaturum, valts ut. Riktvärdena sätts med hänsyn till känsliga grupper och innebär att halten av kvävedioxid inte överstiger 20 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde eller 60 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett timmedelvärde (98-percentil), samt att halten av partiklar (PM10) inte överstiger 15 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde eller 30 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett dygnsmedelvärde.

BULLER

Det uppskattas att över två miljoner människor är utsatta för buller från väg- och/eller järnvägstrafik i sin bostadsmiljö. Flygbuller stör också kring flygplatserna och begränsar utnyttjandet av flygplatskapacitet. Bullernivåerna överskrider riktvärdet 55 dBA ekvivalent ljudnivå utomhus. Trots bullerskyddsåtgärder ökar antalet bullerutsatta och det är främst ökat trafikarbete, ökad inflyttning till städerna och ökat byggande i bullerutsatta miljöer som orsakar ökningen. Höga bullernivåer medför negativa effekter på hälsan och trafikbuller kan i värsta fall bidra till bl.a. hjärtinfarkt och stroke.¹⁹

Trafikverket har i Riktlinjen för buller och vibrationer²⁰ konkretiserat vad som kan anses vara en god eller i vissa fall godtagbar miljö och med stöd av dessa har målet satts.

TRAFIKSÄKERHET

Att människor dör i transportsystemet är ett globalt folkhälsoproblem. Med Nollvisionsarbetet som ledstjärna, föreslås att målpreciseringar för år 2030 prioriteras till väg och bantrafiken eftersom det är där den stora majoriteten av skadade och dödade sker.

För trafiksäkerhet i vägtransportsystemet har följande mål föreslagits:

Beslutet om Nollvisionen, som antogs av en enig riksdag 1997, har haft stor betydelse för utvecklingen och genomförande av trafiksäkerhetsåtgärder inom vägtransportsystemet. Enligt EU-kommissionens vitbok från 2011, bör Europa kunna närma sig noll dödade i vägtransportsystemet till 2050. Med ett systematiskt säkerhetsarbete baserat på en tydlig säkerhetsfilosofi är det teoretiskt möjligt att lyckas närma sig noll omkomna år 2050. Ny teknik som självkörande fordon är rimligen ett viktigt bidrag till den utvecklingen. För

¹⁹ Prop. 2016/17:21

²⁰ TDOK 2014:1021

oskyddade trafikanter finns betydande behov av ny forskning, utveckling och demonstration för att komma nära noll år 2050.

I syfte att ge förslag till nytt etappmål för 2030 har Trafikverket och Transportstyrelsen i en gemensam analys (TRV 2016/59138) visat att det bör vara realistiskt men utmanande att nå en halvering av antalet döda till 2030, med 2020 som basår liksom en minskning av minst 25 % för allvarligt skadade. Analysen baseras på dödsfall och allvarliga skadefall liksom förväntade effekter av kända åtgärder. Dessutom föreslås ett etappmål för fallolyckor som inte klassas som en trafikolycka men i stor omfattning sker i trafikrummet och leder till allvarliga skador för primärt äldre och särskilt kvinnor. Fallolyckor står för nästan 40 % av alla allvarliga skador som sker i trafikrummet. Trafikverket fick ett regeringsuppdrag hösten 2016 att övergripande leda samverkan av trafiksäkerhetsarbetet på väg som syftar till att uppnå Nollvisionen.²¹ Arbetet innebär bland annat att föreslå gemensam verksamhetsutveckling där enskilda aktörer i samverkan skulle kunna förbättra trafiksäkerheten. Även om det inte innebär ett sektorsansvar så ger det en ökad legitimitet att se hela transportsystemet och inte bara den statliga infrastrukturen.

För trafiksäkerhet järnväg har följande mål förslagits:

Trafikverket har antagit ett halveringsmål för antalet omkomna inom järnvägstransportsystemet fram till år 2020 jämfört med år 2010. Olyckorna beror främst på obehörigt spårbedrivande, inkl. suicid, och för att uppnå halveringsmålet behöver Trafikverket genomföra åtgärder på det statliga järnvägsnätet som ger en teoretisk effekt att antalet dödade minskar med ca 8 st. per år under perioden 2015-2020. Åtgärderna är försenade men preliminära data visar effekt av stängsling.

Personpåkörningar är geografiskt avgränsat, drygt 60 % av dödsfallen inträffar på ca 6 % av nätet vilket skapar förutsättningar för kostnadseffektiva åtgärder. En åtgärdsstrategi har tagits fram som innebär att man identifierar de mest suicidtäta och olycksdrabbade platserna på järnvägsnätet och successivt vidtar erforderliga åtgärder på dessa platser. Strategin innefattar dels åtgärder för att försvåra obehörigt tillträde till järnvägsspåren och dels kameraövervakning för att förhindra påkörning av personer som ändå tagit sig ut i spårområdet. Olyckorna inträffar ofta i områden och på sträckor där det idag redan råder en kapacitetsbrist på järnvägen.

Förslaget om ett nytt halveringsmål till 2030 jämfört med år 2020 kommer, förutom att bidra till måluppfyllelse av antalet dödade och svårt skadade, även att kunna bidra till

²¹ N2016/05493/TS

minskade trafikstörningar, minskade kostnader för skadegörelse, stölder m.m. liksom förbättrad arbetsmiljö för tågförare. Åtgärdsstrategin bör genomföras i samverkan med berörda kommuner, polis, räddningstjänst, järnvägsföretag m fl.

De mål som föreslagits för 2030 avser vägsystemet och bantrafik eftersom bristerna där är störst, medan visionen för 2050 är trafikslagsövergripande.

AKTIVT RESANDE

Fysisk aktivitet är väldokumenterat för att ha en betydande inverkan för att motverka vanliga stora folksjukdomar och förtida död liksom att bidra positivt till välbefinnande.²² Dessutom finns det en ansevärd mängd forskning som stödjer att stillasittande är en oberoende ohälsfaktor, vid sidan om brist på fysisk aktivitet. Eftersom daglig rörelse visat sig vara av stor betydelse för bra hälsa och förebygga ohälsa, så behöver transportsystemet skapa goda förutsättningar för trygga, säkra och attraktiva färdmiljöer som stimulerar till daglig aktivt resande.

Det positiva är att redan måttlig ansträngning som exempelvis fås av cykling eller promenad har god effekt. Flera studier visar även att åka kollektivtrafik bidrar till fysisk aktivitet jämfört med bilåkande eftersom man förflyttar sig för egen maskin i större utsträckning. Basbehovet av motion innebär att vi behöver röra oss minst 30 minuter i måttlig intensitet. Dessa 30 minuter kan man ackumulera i mindre delar men bör vara minst 10 minuter långa. Gång och cykling utgör basen i den rörelsepyramid som kan bidra till ökad folkhälsa.

²² Trafikverksrapport 2015:153

Prioriterade aspekter	Mål 2030	2050-vision
Klimat	Utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter (exklusive flyg) ska vara minst 70 % lägre 2030 jämfört med 2010.	Transportsektorn är fossilfri.
Biologisk mångfald	Andelen landskapsanpassad infrastruktur ska öka med minst 50 % till 2030 jämfört med 2015.	Transportinfrastrukturen är landskapsanpassad.
Luftkvalitet	Utsläppen från transportsektorn har minskat så att miljö kvalitetsmålet Frisk luft för NO ₂ i urban bakgrund och PM ₁₀ i gaturum uppnås.	Ingen dödas eller skadas allvarligt i transportsystemet, varken i olyckor eller av luftföroreningar och buller.
Buller	Antalet utsatta för trafikbuller över riktvärdena ska minska med 50 % jämfört med 2015 och ingen ska utsättas för buller på mer än 10 dB över riktvärdena.	Se ovan.
Trafiksäkerhet	Minst 50 % färre dödas och minst 25 % färre skadas allvarligt i vägtransportssystemet jämfört med 2020.	Se ovan.
	År 2030 ska minst 50 % färre dödas i bantrafik jämfört med 2020.	Se ovan.
Aktivt resande	Andel resor med gång, cykel eller kollektivtrafik i tätort ökar med minst med 20 % (?) jämfört med 2015, vilket bidrar till ökad folkhälsa. ²³	Det ska gå att smidigt, tryggt och säkert ta sig till alla målpunkter med gång och cykel året runt.

Tabell: Mål och visioner för miljö, hälsa och trafiksäkerhet

3.3 Indikatorer för målen

Till de olika mål som redovisas i tabellerna behövs ett antal indikatorer. Syftet med indikatorerna är att stödja målstyrningsarbetet och vara pådrivande för att identifiera effektiva åtgärder i syfte att nå målen. Kriterierna för val av indikatorerna är att de ska visa en riktning för att nå målet och i likhet med målen spegla systemnivån, men inte nödvändigtvis vara heltäckande. De ska vara också lätta att förstå och enkla att mäta.

²³ Basbehov avser 30 min/dag 7 dgr/vecka. Miljömålsberedningen föreslår att andelen persontransportresor med kollektivtrafik, cykel och gång i tätort ska vara minst 25 procent år 2025.

En utgångspunkt bör också vara att så långt möjligt använda sådana indikatorer som redan idag mäts eller är under pågående utveckling. Indikatorer som tagits fram för att beskriva Trafikverkets leveranskvaliteter, indikatorer för uppföljning av de transportpolitiska målen²⁴ och indikatorer föreslagna i Trafikanalys målpreciseringsuppdrag²⁵ är viktiga underlag.

²⁴ Trafikanalys 2015:7

²⁵ Trafikanalys 2017:1