

Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Vår referens
Anders Brandén Klang
Er referens
N2012/2137/TE

Diarienummer
Utr 2012/61
Datum
2013-02-28

Remissvar på Trafikverkets konsekvensbeskrivningar av åtgärder som bör övervägas för att nå reviderade etappmål inom trafiksäkerhet på väg (N2012/2637/TE).

Trafikanalys har anmodats att yttra sig över rubricerade rapport och vill med anledning av det lämna följande yttrande.

Sammanfattningsvis anser vi att konsekvensanalyserna brister, genom ett alltför begränsat synsätt på den transportpolitiska målbilden samt att delar av beräkningsunderlagen kunde utvecklas.

Övergripande om målstyrning inom transportpolitiken

Bakgrunden till konsekvensbeskrivningen är att Trafikverket konstaterat att det är sannolikt att de nuvarande målnivåerna rörande antalet dödade och allvarligt skadade i vägtrafiken kommer att nås med de åtgärder som redan är beslutade tillsammans med den förväntade fortsatta utvecklingen av vägfordonens säkerhet. Därmed skulle målet inte längre vara styrande för trafiksäkerhetsarbetet, och det finns en risk att den snabba och goda utvecklingstakt av vägtrafiksäkerheten som Sverige haft under de senaste åren minskas. Detta kan vara en riktig analys. Inom målstyrningsteorin anses det viktigt att de mål som sätts upp för en verksamhet ska vara realistiskt nåbara, men också innebära att verksamheten utmanas. Andra erfarenheter visar också att om en målstyrd verksamhet omfattas av både kvalitativa och kvantitativa mål, är det vanligt att de kvantitativa målen tillmäts större betydelse. Inom transportpolitiken är trafiksäkerhetsmålen de som är tydligast nivå-satta.

När det gäller vägtrafiksäkerhetsmålen så ingår dessa i ett system av delmål och preciseringar som tillsammans ska bidra till uppfyllandet av det övergripande transportpolitiska målet. Trafikanalys årliga uppföljning av de transportpolitiska målen har gång på gång under de senaste åren visat att ett flertal av dessa preciseringar inte utvecklas åt rätt håll. Trafiksäkerhet på väg är den precisering som har haft den mest gynnsamma utvecklingen under den senaste tiden. Med ett bredare transportpolitiskt perspektiv är det svårt att tillstyrka ett förslag som innebär att ytterligare resurser styrs till insatser på för just vägtrafiksäkerheten.

För att kunna bedöma rimligheten i de föreslagna åtgärderna och de kostnader som de beräknas medföra, skulle det behövas en samlad effektbedömning som utgår från vedertagna principer för samhällsekonomisk analys. Då vore det möjligt att avgöra om åtgärderna är samhällsekonomiskt lönsamma. Det går då också att se om åtgärderna är mer eller mindre

kostnadseffektiva än eventuella nya åtgärder som skulle kunna sättas in inom *andra preciseringar*, där utvecklingen varit mindre gynnsam. Trafikanalys är medvetet om att sådana beskrivningar går utöver det uppdrag som Trafikverket fått. Det skulle också fordra längre tid än de tre månader som Trafikverket haft till förfogande för uppdraget att göra sådana analyser på ett kvalitativt bra sätt. Trafikanalys vill ändå förorda att så sker, innan något eventuellt beslut om förändringar av målnivåerna tas.

Det är många faktorer som ligger bakom den goda trafiksäkerhetsutvecklingen i Sverige. Inte minst är det så att arbetet med Nollvisionen förmått samla många aktörer och arbetet har resulterat i att det nu finns en god förståelse för effektsamband och förväntat resultat av olika insatser. Det är relativt lätt att få förståelse för trafiksäkerhetsåtgärder både bland aktörer inom transportsektorn, och bland allmänheten, eftersom vägtrafikolyckor drabbar slumpvis, och ofta relativt unga personer.

Ur ett bredare perspektiv skulle det dock vara intressant att jämföra de åtgärder som här föreslagits, med åtgärder inom andra preciseringar. Om vi bara håller oss till hänsynsmålet kan man nämna:

- Antalet omkomna och allvarligt skadade i bantrafiken har de senaste åren utvecklats i fel riktning. Kunskapen om orsakerna behöver utvecklas. Närmare 100 personer uppskattas begå självmord på vägar och järnvägar varje år. Flertalet sker i järnvägsnätet. Stängsel, skyddsräcken och andra barriärer framförallt längs kritiska järnvägssträckor tillsammans kameraövervakning av kritiska spårplattformar skulle kunna förhindra många självmord.
- Övriga miljömål och förbättrad hälsa: mellan 3 000 och 5 000 personer per år beräknas dö en förtida död till följd av exponeringen för små partiklar, där transporter och väglitage är bland de mest betydande utsläppskällorna. Det går inte att jämföra rakt av med dödstalen i trafikolyckor, eftersom det framför allt handlar om förlorade levnadsår i slutet av människors liv, men en uppskattning av antalet förlorade levnadsår skulle kunna göras. Sverige har också fällts i EU-domstolen för att bryta mot EU:s direktiv om luftkvalitet, och om inte förbättringar åstadkoms kan det leda till dryga böter.

Samhällsekonomiska värderingar och beräkningar

Inga beräkningar av kostnader relativt nyttor presenteras. Trafikverket har ansvar för och kompetens inom detta område men den tycks inte ha involverats i arbetet. Det går därför inte att jämföra de föreslagna åtgärderna med varandra, eller med helt andra åtgärder inom andra transportpolitiska målpreciseringar.

Frånvaro av kostnads- och nyttoberäkningar på åtgärdsnivå gör det också svårt att värdera om det är rimliga åtgärder utifrån fyrstegsprincipen. Det är stort fokus på åtgärder som kräver investeringar i ombyggnation av vägar, samtidigt som det inte är osannolikt att mindre kostsamma åtgärder skulle kunna ge mer nytta (= sparade liv), relativt satsade resurser.

Den mer detaljerade information som Trafikverket inte anger i sin konsekvensbeskrivning, men som skulle behövas för att göra samhällsekonomiska kalkyler på åtgärdsnivå, eller åtminstone "åtgärdsgruppsnivå", är en finare uppdelning av kostnader på olika åtgärdstyper. Dessutom krävs att förväntat antal inbesparade liv och antal förväntade svåra olyckor

kvantifieras också per åtgärdstyp (eller på "åtgärdsgruppsnivå"). Vad vi förstår skulle det räcka att därefter använda vanlig samhällsekonomisk analys och basera kalkylen på ASEK 5 och övrig metod som Trafikverket har ansvar för att utveckla och förvalta. Med en enkel förändring av den väldigt förenklade metodik Trafikverket i dagsläget använder för att beräkna den samhällsekonomiska lönsamheten av exempelvis mitträckesåtgärder vore det möjligt att rangordna dessa åtgärder utifrån lönsamhet. Det är uppenbart att vissa mitträckesåtgärder kräver betydligt större investeringar (i t.ex. extra mötesfält) än andra. Det är också sannolikt att Trafikverket redan i dag har kunskap om hur många som dör eller skadas svårt på stråknivå. Genom att använda sådan mer detaljerad information för både förväntad kostnad och förväntad nytta kommer olika mittsepareringsåtgärder visa sig vara olika lönsamma. Då det är begränsat med resurser är det lämpligt att genomföra endast de åtgärder som är mest lönsamma.

På samma sätt är det sannolikt att den samhällsekonomiska lönsamheten skiljer sig åt mellan åtgärdsförslagen. Det är säkert så att det inte kostar lika mycket att installera fartkameror, att sänka hastigheten eller att införa polisiär hastighetsövervakning som att genomföra andra mer investeringsintensiva åtgärder. Alla dessa mindre kostsamma åtgärder leder till lugnare trafik och därmed färre antal lindrigt eller svårt skadade samt färre antal dödade i trafiken. Det är av vikt att kostnaden för t.ex. installation av fartkameror också sätts i relation till förväntad nytta i form av färre olyckor. Att jämföra denna åtgärd längre ner i fyrstegsprincipens skala med t.ex. steg-4-åtgärden mittseparering låter sig endast göras om beräkningar görs på åtgärds- eller åtgärdsklassnivå. Det bör inte vara omöjligt eftersom Trafikverket redan i dag anger ett visst förväntat antal färre skadade och dödade av införande av exempelvis fartkameror. Samtidigt bör Trafikverket ha kännedom om vad installation och underhåll av sådana fartkameror kostar över tiden.

Övriga observationer och frågor

Val av basår för beräkningen av ett halveringsmål

Det EU-gemensamma målet om en halvering av antalet dödade i vägtrafiken ska knappast tolkas så att exakt en halvering ska ske i samtliga medlemsländer. Om Sverige ändå skulle utgå från detta för att sätta en målnivå för 2020 är det inte heller rimligt att använda ett enskilt år som basnivå för en halveringsmålsättning. Det finns en relativt stor slumpmässig variation i utfallet avseende allvarligt skadade och dödade i trafiken. Just 2010 var det ovanligt få dödade inom vägtrafiken. Det innebär att utfallet 2010 inte är ett bra mått för att beskriva vilken risknivå trafikanterna egentligen utsattes för under året. Trafikverket har tagit hänsyn till det på så sätt att man tagit höjd för att den ovanligt låga nivån 2010. Det gör att det kommer att krävas ytterligare åtgärder för att nå målet till 2020. Om man utgår från att det var tillfälligheter som gjorde att utfallet för antal dödade i vägtrafiken var så lågt under 2010 innebär Trafikverkets sätt att beräkna målet att man i själva verket siktar en bit under en halvering till 2020. En fråga som dyker upp är vilken metod för beräkning av halveringsmålet Trafikverket föreslagit om utfallet för 2010 slumpmässigt varit ovanligt högt? Det förefaller som ett rimligare arbetssätt att beräkna halveringsmålet utifrån ett genomsnitt av utfallet under t.ex. 3 år (2009-2011). Det skulle fortfarande innebära en skärpning av målnivån för 2020 jämfört med idag, men många av de minst kostnadseffektiva av de föreslagna åtgärderna skulle då kanske ges lägre prioritet än angelägna åtgärder i andra sektorer. Att

som basår använda ett genomsnitt över år gjordes när man bestämde att (minst) halvera antal dödade mellan år 2007 (snitt 2006-2008) och 2020, till max 220 personer.

Enligt den officiella statistiken omkom i genomsnitt 328 personer årligen i olyckor eller självmord inom vägtrafiken under åren 2009-2011. Om vi räknar bort cirka 20 självmord per år skulle den här metoden innebära att halvera antalet dödade till år 2020 skulle ge max 154 dödade personer år 2020. Det ligger en bit under det värde som prognosen pekar mot, om ingen av de åtgärder som här föreslagits genomförs, men det innebär att det är sannolikt att målnivån kan nås samtidigt som de minst kostnadseffektiva åtgärderna kan undvikas. Prognosen tar dock utgångspunkt från utfallet 2010 när man kommer ner till den nivån, och om det är det högre värdet som är mer rättvisande för vilken nivå trafiksäkerheten var på 2010 hamnar förstås även prognosvärdet för år 2020 på en högre nivå.

Risk för dubbelräkningar

Trafikanalys har inte kunnat få klarhet i om prognosen för det minskade antalet dödade till följd av säkrare vägar är beräknat utifrån dagens fordonspark, eller om den tar hänsyn till den allt säkrare fordonsparken som prognosen också utgår ifrån. Nyttan av en infrastrukturåtgärd i vägsystemet i form av sparade liv och färre skadade blir ju lägre om de säkrare fordonen gör att olyckorna ändå inte skulle få de konsekvenser som de skulle ha fått med äldre fordon. Det innebär också att en nytta i form av sparade liv och lägre antal mycket allvarligt skadade till följd av en åtgärd blir större i början av perioden, och sedan mindre och mindre ju säkrare fordonsparken blir. Trafikanalys vill lyfta frågan för att försäkra sig om att prognosen inte innehåller dubbelräkningar.

Introduktionstakt för nya säkrare fordon – hur pålitlig är den?

Det är inte helt enkelt att göra prognoser för hur snabbt ny teknik kommer att komma in i fordonsflottan, och hur lång tid som kommer att förflyta innan merparten av trafikarbetet utförs av fordon som har den nya tekniken i fråga.

Ett sätt att bilda sig en uppfattning är att titta på hur stor andel av det totala trafikarbetet för personbilar, som utförs av fordon som är äldre än sju år. Under 2012 var denna siffra cirka 62 procent. Om utvecklingen åren framöver blir likartad skulle det betyda att merparten av trafikarbetet 2020 kommer att utföras av fordon som redan i år rullar på våra vägar. Om vi istället tittar på fordonsparken kan vi se att år 2012 var knappt 69 procent av personbilarna i trafik sju år eller äldre. Det är därför inte troligt att annan teknik än den som redan idag finns tillgänglig, åtminstone som tillval, kommer att ha någon större effekt på antalet allvarligt skadade och dödade år 2020. Snabbare genomslag skulle därmed förutsätta införandet av nya regler som också gäller befintlig fordonspark, inte bara vid nyregistrering.

Antisladdsystem är ett exempel på att det tar många år innan ny teknik får genomslag. Antisladdsystem eller Electronic Stability Control (ESC) har, enligt många studier¹, en starkt

¹ Lie, A., Tingvall, C., Krafft, M. & Kullgren, A (2006): The effectiveness of Electronic Stability Control (ESC) in Reducing Real Life Crashes and Injuries, *Traffic Injury Prevention* 7, 38–43.

positiv trafiksäkerhetseffekt. Det började introduceras i personbilar runt millennieskiftet och redan 2006 beräknades över 90 procent av de nyregistrerade bilarna vara försedda med antisladdsystem. Dock beräknade man att av det totala trafikarbetet med personbilar under 2006 var det bara 15 procent som genomfördes med bilar försedda med antisladdsystem². En aktuell uppdatering till 2011 visar att ungefär 46 procent av personbilars trafikarbete utfördes med bilar försedda med antisladdsystem. Det innebär att drygt 10 år efter att systemet började introduceras som tillval i serietillverkade personbilar fanns systemet i knappt hälften av de bilar som rullar på vägarna.

Fordonens allmänna trafiksäkerhet kan ju dock förbättras och utvecklas utan att någon specifik ny teknik behöver införas. Det kan istället handla om förfining av befintlig teknik eller utvecklingen av karossens utformning med deformationszoner o.s.v. Trafikanalys skulle därför gärna se en närmare precisering av vilken teknikutveckling som prognoserna utgår ifrån.

Trafiktillväxten

En faktor som påverkar bedömningen av hur stora åtgärder som behövs för att nå målet är trafikarbetets utveckling. Prognosen utgår från en tillväxt motsvarande 1 procent per år. Det är ett värde som verkar stämma ganska väl med den genomsnittliga trafiktillväxten under de 20 åren från 1990 till 2010. Under de senaste åren har utvecklingen dock inte varit fullt så stark, delvis till följd av vikande konjunktur. Det spekuleras också i att vi kanske har nått, eller ligger nära att nå, "peak-car", och att vi kan förvänta oss en långsammare tillväxt eller en minskning av personbilstrafikarbetet på väg inom de kommande åren. En minskad trafiktillväxt skulle också göra de föreslagna åtgärderna något mindre lönsamma eftersom det förmodligen skulle innebära att antalet olyckor som förebyggs av åtgärderna minskar. Ett minskat persontrafikarbete på väg skulle dock innebära att även åtgärdskostnaderna för exempelvis ökad restid vid hastighetssänkningar minskar. Trafikanalys skulle välkomna en känslighetsanalys som redogör för effekterna av en snabbare respektive långsammare trafikutveckling.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Brita Saxton, efter föredragning av Anders Brandén Klang. I beredningen har även Mats Wiklund, Anders Ljungberg och Maria Melkersson deltagit.

Brita Saxton
Generaldirektör

² Brüde, U, och Wiklund, M (2008) Trafiksäkerhetseffekter av åtgärder och tillståndsförändringar, VTI rapport 610. <http://www.vti.se/sv/publikationer/pdf/trafiksakerhetseffekter-av-atgarder-och-tillstandsforandringar.pdf>