

Dette udvidet resumé er udgivet i det elektroniske tidsskrift

Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet
(Proceedings from the Annual Transport Conference at Aalborg University)

ISSN 1603-9696

<https://journals.aau.dk/index.php/td>

Grøn omstilling kræver ny tilgang til infrastrukturbeslutninger

Søren Have, sha@concito.dk
CONCITO

Abstrakt

I Danmark og flere andre lande står transport nu for omkring 30% af drivhusgasudledningen, med voksende tendens. Alligevel investeres der, også i ellers trafikalt velbetjente lande som Danmark, fortsat i yderligere infrastruktur, som i sig selv giver udledning fra konstruktionsfasen, men som ofte også øger udledningen fra transportsektoren, gennem øget trafik. Der forekommer således at være en inkonsistens mellem klimamål og konkret handling. En undtagelse herfra er dog Wales' nye tilgang til infrastrukturbeslutninger, byggende på afrapporteringen fra det af regeringen nedsatte 'Road Review Panel'. CONCITO har derfor analyseret i en dansk kontekst hvilke klimamæssige problemer den nuværende tilgang til infrastrukturbeslutninger giver, set igennem 3 linser: De anvendte forudsætninger, de administrative procedurer (fx samfundsøkonomisk analyse) og de politiske processer. På baggrund af de fundne mangler og u hensigtsmæssigheder fremsættes forslag til hvordan infrastrukturplanlægningen kunne forbedres, i høj grad med inspiration fra Wales' arbejde. Forslagene til forbedring spænder fra idefase til gennemførelsesfase.

Baggrund

Mange lande, Danmark inklusive, kæmper med at nedbringe CO₂-udledningerne fra transport. Især vejtransporten, som står for hoveddelen. Alligevel investerer mange lande i mere vejinfrastruktur, som typisk vil føre til mere trafik og dermed gøre det sværere at nedbringe de samlede emissioner fra vejtransport. I Danmark er et forholdsvist frisk eksempel herpå Infrastrukturplan 2035. Selvom den indeholder tiltag der reducerede udledningerne, så var der også mange projekter som trak i den forkerte retning. Og i fravær af en plan for at reducere sektorens udledninger i henhold til vores mål om klimaneutralitet i 2045, så må Infrastrukturplan 2035 vurderes konflikte med vores klimamål. Der kan findes eksempler fra andre lande på samme inkonsistens mellem klimamål og konkret handling.

I Wales har regeringen dog taget konsekvensen af denne inkonsistente tilgang. Ikke kun på grund af klimahensyn, men også af økonomiske grunde: Nye vejanlæg er dyre. Og hvis de er motiveret af en trafikprognose som ikke hænger sammen med klimamål, så kan pengene være spildte. Den Walisiske regering nedsatte derfor i 2021 en kommission (*The Roads Review Panel*) som fik opgave dels at formulere en generel politik for vejanlæg, konsistent med Wales' klimamål og transportstrategi, samt applicere denne

på den aktuelle portefølje af vejprojekter. På Trafikdage 2022 gav lederen af kommissionen, Lynn Sloman, en status på det på tidspunkt igangværende arbejde, i en special session arrangeret af CONCITO. Siden er arbejdet afsluttet, og i februar 2023 tiltrådte den Walisiske regering i overvejende grad de anbefalede principper (Waters, 2023), og indarbejdede disse i en opdateret *National Transport Delivery Plan* (NTDP, 2023).

Metode

Infrastrukturplanlægning foregår forskelligt, i forskellige lande. Både formelt og uformelt. For at forstå den danske tilgang har CONCITO gennemført en analyse (CONCITO, 2023) af de klimamæssige mangler og uhensigtsmæssigheder, set gennem 3 linser:

- **De givne forudsætninger** i form af fx strategiske mål/rammer for beslutningstagning, værdisætning af emissioner, o.l.
- **De administrative procedurer** i form af fx prognostisering og samfundsøkonomiske analyser
- **De politiske processer** relateret til beslutninger om trafikale infrastruktur.

Samtidig ses på tværs af infrastrukturplanlægningens beslutningscyklus, fra idefase til gennemførelsesfase.

Analyse og resultater

Analysens konklusioner for så vidt angår 'diagnosen' af den danske tilgang til infrastrukturplanlægning fremgår i opsummeret form af nedenstående tabel.

Table 1 – Opsummering af mangler og uhensigtsmæssigheder ved nuværende tilgang til infrastrukturplanlægning

	Givne forudsætninger	Administrative procedurer	Politiske processer
Ide-fase	Ingen vedtagen mobilitetsstrategi at holde behov / projektideer op imod	Ingen formaliseret proces for opsamling og screening af behov	Uklart hvordan projektideer opstår og adopteres af politiske 'faddere'
Beslutningsfase	Intet rammesættende CO2-budget/reduktionsmål til hverken anlægs- eller transportemissioner Klimamål er ikke oversat til retvisende CO2-afgifter/priser og andre virkemidler af relevans for transportefterspørgslen	Samfundsøkonomisk metode dækker ikke alle væsentlige aspekter relateret til klima såvel som andre eksternaliteter Fremskrivninger forudsætter ofte business-as-usual, og kan dermed blive selvopfyldende	Ringe transparens i hvad der er besluttet, hvorfor, og på hvilket grundlag Brug af principbeslutninger, som gør at projekter de facto er besluttet før de er fuldt belyste
Gennemførelsesfase	Metode til klimamæssig livscyklusvurdering (InfraLCA) er endnu ikke fuldt udbygget	Ingen formaliseret proces for klimaoptimeret tidsplanlægning Ingen rammer for investering i lavere aftryk	Projekter kan, uanset hvilken ny viden der måtte fremkomme, ikke droppes, da de typisk er 'bundet' sammen som led i politiske aftaler

I analysen sammenholdes dette med Wales' nye tilgang, og i oversigtsform med lande som Norge, Sverige og England. Der perspektiveres også i forhold til hvordan trafikale infrastrukturbeslutninger kan påvirke andre typer af anlægsprojekter, gennem forbundne kar af arbejdskraft og fysiske ressourcer.

Anbefalinger

På baggrund af den gennemførte analyse anbefaler CONCITO at der som led i et arbejde med en national mobilitetsstrategi formuleres en procedure for klimakonsistent infrastrukturplanlægning. Med udgangspunkt i Wales' arbejde peger vi på tiltag som vi finder det vil være vigtigt at en sådan procedure

indeholder, for bl.a. at adressere de ovenfor beskrevne mangler og uhensigtsmæssigheder. Et *udvalg* af anbefalingerne, struktureret som ovenfor, fremgår af nedenstående tabel. For hver anbefaling fremgår hvilke ministerier som vi formoder vil skulle tage ansvar for at gennemføre anbefalingen.

Tabel 2 – Udvalg af anbefalinger til forbedring af nuværende tilgang til infrastrukturplanlægning

	Givne forudsætninger	Administrative procedurer	Politiske processer
Ide-fase	Vedtagelse af en rammesættende mobilitetsstrategi (TRM) Afsættelse af ressourcer til løbende behovskvalificering (TRM)	Brug af screeningsprincipper for at sikre behov / projektideer passer med mobilitetsstrategien (TRM)	Etablering af fælles forståelse om at behov opsamles og kvalificeres i en <i>transparent</i> proces, før de kan indgå i politiske forhandlinger (TRM)
Beslutningsfase	Fastlæggelse af CO2-budget for transportsektoren frem mod 2045, for både anlæg og trafik (KEFM) Oversættelse af reduktionssti frem mod nul i 2045 til CO2-priser/tillæg, hvor det ikke allerede indgår i markedspriser (TRM/FM)	Opdatering af samfundsøkonomisk metode til at bruge opdaterede satser, og inkludere anlægs-CO2 (FM/TRM) Brug af såvel ægte frozen policy prognoser, som klimakonsistente prognoser (FM/TRM)	Brug af konsistent, offentligt tilgængeligt beslutningsgrundlag, som også håndterer de aspekter som ikke fremgår af den samfundsøkonomiske analyse (TRM) Beslutninger med reference til mobilitetsstrategien, evt. med motiverede afvigelser (TRM)
Gennemførelsesfase	Etablering af konsistent grundlag for at estimere fremtidige udledninger fra anlæg og prisen for at nedbringe/undgå dem (TRM/KEFM)	Etablering og vedligeholdelse af <i>tværgående</i> projektportefølje, <i>inklusiv</i> deres klimaaftryk fra både anlæg og drift/brug (FM) Tidsrækkefølgeplanlægning, for såvel at nedbringe udledninger som mindske risikoen for flaskehalse i anlægssektoren (TRM)	Regelmæssig re-evaluering af bevilgede (men ikke igangsatte) og parkerede projekter, for at sikre rigtig anvendelse af ressourcer og CO2-budget (TRM)

Det er vores håb at denne analyse vil give anledning til diskussion i faglige kredse, i embedsværket og i det politiske miljø. For ud over at infrastruktur former vores rammer for livsudfoldelse, så beslaglægger anlæg af infrastruktur en stor del af samfundets ressourcer, areal og af vores CO2-budget. Det er derfor særdeles vigtigt at vi tager bestik af at vi befinder os i en mere omskiftelig verden, hvor klimakrise, biodiversitetskrise og nu også ændrede geopolitiske forhold gør at der er brug for nye typer af beslutninger. Også når det kommer til infrastruktur.

Referencer

CONCITO (2023) 'Grøn omstilling kræver ny tilgang til infrastruktur-planlægning', H. Gudmundsson og S. Have, april 2023

NTDP (2023) '[National Transport Delivery Plan 2022 to 2027](#)', Welsh Government, februar 2023

Sloman, L. (2022) '[The future of road investment in Wales](#)', The Roads Review Panel, september 2022

Waters, L. (2023) '[Putting the brakes on carbon emissions, steering towards alternative solutions and driving towards net zero by 2050](#)', Welsh Government, februar 2023